

Herausgeber:
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
DIE VEREINTEN NATIONEN E.V.
Zimmerstraße 26/27 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax: (030) 25937529
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de



BLAUE REIHE Nr. 97

Die UN als Friedenswahrer und Konfliktschlichter

**Lessons learned, mission (still to be)
accomplished?**

Mit Beiträgen von Prof. Dr. Manuel Fröhlich,
Ekkehard Griep, Prof. Dr. Klaus Hufner,
Dr. Ulrich Schneckener, Alexander Veit
und Botschafter Dr. Peter Wittig

ZUM INHALT

Die nachfolgenden Beiträge dokumentieren Vorträge der Fachtagung „Die UN als Friedenswahrer und Konfliktschlichter: Lessons learned, mission (still to be accomplished?“, die am 15. März 2006 in Berlin stattgefunden hat. Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) dankt allen Referenten und Moderatoren, Herrn Stefan Ipach (Jena) für die Organisation der Veranstaltung und die Vorbereitung dieser Dokumentation sowie der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) für die finanzielle Unterstützung sowohl der Tagung wie der Drucklegung. Die in der BLAUEN REIHE publizierten namentlichen Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Verfasser wieder.

IMPRESSUM:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax (030) 259375-29
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de

Redaktion: Dr. Alfredo Märker, Stefan Ipach, Katrin Frank
Fotos: Anja Papenfuß
Berlin, 2007
ISSN 1614-547X

Inhalt

Einführung

Ekkehard Griep 5

Teil A: Weltweite Bedrohungen: Gestern, heute, morgen

Human Security – Ein Perspektivenwechsel in der Sicherheitspolitik 11
Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit 23
Dr. Ulrich Schneckener

Zusammenfassung der Diskussion und Fotos 35

Teil B: Zur Rolle der Vereinten Nationen als Friedenswahrer und Konfliktschlichter

Akkomodation und Exklusion. Die Folgen der internationalen Politik gegenüber bewaffneten Gruppen in der Demokratischen Republik Kongo 39
Alexander Veit

Die Entwicklung der Kommission für Friedenskonsolidierung 51
Botschafter Dr. Peter Wittig

Mehr als Symbolik? Was bringt eine Kommission für Friedenskonsolidierung? 57
Prof. Dr. Klaus Hübner

Zusammenfassung der Diskussion und Fotos 81

TEIL C: Die Aussichten: Reform oder Stillstand der UN-Friedenssicherung?

Fotos der öffentlichen Podiumsrunde 83

Anhang

Tagungsprogramm 85

Referentenbiografien 87

Teilnehmerinnen und Teilnehmer 93

EINFÜHRUNG

Ekkehard Griep

Sehr verehrte Damen und Herren, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer, im Namen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) begrüße ich Sie sehr herzlich zur heutigen Fachtagung in Berlin. Einen besonderen Dank möchte ich gegenüber dem Hausherrn der Veranstaltung zum Ausdruck bringen, der Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt beim Bund. Stellvertretend sage ich Ihnen, Herr Müllerleile, unseren Dank für die Möglichkeit, ein weiteres Mal mit einer Veranstaltung der DGVN hier in der Landesvertretung Sachsen-Anhalt zu Gast sein zu dürfen. Schließlich richte ich einen aufrichtigen Dank an die Deutsche Stiftung Friedensforschung, ohne deren großzügige Förderung das Zustandekommen dieser Veranstaltung nicht möglich gewesen wäre.

Meine Damen und Herren, „**Die UN als Friedenswahrer und Konfliktschlichter**“ – im Thema der Fachtagung spiegelt sich auf den ersten Blick ein Anspruch wider – „den Frieden wahren“, „Konflikte schlichten“ –, der auch häufig in einer Erwartungshaltung der internationalen Öffentlichkeit deutlich wird – gegenüber dem, was die Vereinten Nationen im Politikfeld „Frieden und Sicherheit“ zu leisten imstande sein sollten. Wie wir wissen, stoßen teils hochgesteckte Erwartungen dabei immer wieder auch an die Grenzen der realpolitischen Wirklichkeit. Die Fragen,

- ob die UN im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement überfordert sind,
- ob sie überhaupt in jedem Fall der richtige Adressat sind, um den Frieden zu wahren oder politische Konflikte (zwischen und/oder innerhalb von Staaten) einer Lösung zuzuführen, oder
- ob bzw. in welchem Ausmaß der Erfolg auch in der Kooperation mit anderen Akteuren zu suchen ist,

all diese Fragen werden häufig – und naheliegenderweise – an einem besonders visiblen Instrument der Vereinten Nationen festgemacht: dem „UN-Peacekeeping“. Und der schnelle Verweis auf Somalia, Ruanda und Srebrenica verführt manchen Betrachter dann zu einem ebenso schnellen – eher skeptischen bis negativen –

Urteil über das vermeintliche Unvermögen der Vereinten Nationen zu wirksamer Friedenssicherung. Ich meine, die Dinge sind wohl doch ein wenig komplizierter.

So haben wir uns heute zum Ziel gesetzt, etwas eingehender auf Fragen nach den Rahmenbedingungen, den Möglichkeiten, aber auch den Herausforderungen und Risiken für die Friedensbemühungen der UN einzugehen. Einige Monate, nachdem die teils hitzigen und emotionsbeladenen Debatten im Zuge des sog. Reformgipfels der Vereinten Nationen (im September 2005) einer wieder eher nüchternen Betrachtung gewichen sind, ist dies vielleicht ein geeigneter Zeitpunkt, die Tauglichkeit der UN-Friedenssicherung mit Blick auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erneut zu hinterfragen.

Lassen Sie mich hier nur stichwortartig ansprechen, dass das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im vergangenen September in New York hinsichtlich der Perspektiven für die Friedenssicherung durchaus auch weiterführende Akzente gesetzt hat, die z.B. zum Ausdruck kommen

- im Beschluss zur Einrichtung einer *Peacebuilding Commission* – einem neuen Beratungsgremium, über das heute noch zu sprechen sein wird,
- in dem erstmals in einem internationalen Schlussdokument festgeschriebenen Konzept der „*responsibility to protect*“ (einer neuen völkerrechtlichen Vorgabe, die durch die Hochrangige Expertengruppe zur UN-Reform als „emerging norm“ beschrieben wurde – eine Wertung, der sich der UN-Generalsekretär anschloss) sowie
- in der (in der allgemeinen Berichterstattung nur wenig wahrgenommen) Billigung des Aufbaus einer *ersten permanent verfügbaren, internationalen Polizeikapazität*.

Dabei macht neben diesen Reformansätzen ein Blick auf die aktuellen UN-Friedensmissionen deutlich, dass in diesem Handlungsfeld bereits jetzt Beachtliches geleistet wird. Wo stehen wir heute? In 15 friedenserhaltenden Maßnahmen (ohne Hinzurechnung der Missionen eher politischen Charakters, die ebenfalls durch das *Department of Peacekeeping Operations* im UN-Sekretariat geleitet werden) sind heute ca. 72.000 Soldaten und Polizisten unter dem blauen Helm bzw. dem blauen Barett auf vier Kontinenten im Einsatz. (Dies ist – im rein zahlenmäßigen Vergleich –

mehr als das Doppelte des Personals, das im Rahmen von NATO- und EU-geführten Operationen in Kriseneinsätzen steht.) Rechnet man das Zivilpersonal hinzu, dann vergrößert sich diese Zahl gar auf ca. 85.000. Und nur am Rande sei erwähnt, dass erst zum Jahresende 2005 eine der großen UN-Missionen in Sierra Leone (mit ca. 17.000 beteiligten Frauen und Männern auf Seiten der Vereinten Nationen) zum Abschluss gebracht wurde. Insgesamt beteiligen sich gegenwärtig 107 UN-Mitgliedsländer an diesen Friedensmissionen; das laufende Jahresbudget für die UN-Friedenssicherung hat im laufenden Haushaltsjahr erstmals die Grenze von 5 Mrd. US\$ überschritten.

Über eine rein quantitative, statistische Betrachtung hinaus ist aber auch in den vergangenen Jahren eine zunehmende Ausdifferenzierung der Mandate von UN-Friedensmissionen festzustellen. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, möchte ich in diesem Zusammenhang auf drei Aspekte hinweisen:

- zum einen sind robuste Mandate (d.h. Mandate nach Kapitel VII der UN-Charta) heute eher die Regel als die Ausnahme,
- darüber hinaus ist – insbesondere für die großen UN-Missionen – ein multi-dimensionales Mandat mit teils erheblichen Anteilen aus dem Bereich des *post-conflict peace-building* nichts Ungewöhnliches mehr,
- und schließlich wird UN-Missionen zunehmend auch exekutive, d.h. quasi-Regierungsautorität übertragen.

Einer detaillierten Analyse der Mandate aktueller UN-Missionen zufolge sind darin insgesamt mehr als 90 verschiedene Einzelaufgaben enthalten. Die Erfüllung oder Nichterfüllung dieser Mandate ist aber regelmäßig – und sinnvollerweise – auch der Maßstab, wenn es um die Frage geht, ob den UN Erfolg oder Misserfolg in der Friedenssicherung zu bescheinigen ist. Offenkundig erschwert dabei die Vielschichtigkeit heutiger Mandate eine Bewertung.

Beides – erfolgreiche wie weniger erfolgreiche der bisher 60 UN-Missionen – führt zur Frage nach den „**lessons learned**“ – nach den Lektionen, die gelernt wurden, möglicherweise verallgemeinert werden können und – auf verschiedenen Ebenen und durch verschiedene Akteure – im besten Fall dann auch umgesetzt werden.

Im UN-Sekretariat besteht in institutionalisierter Form bereits seit mehr als zwölf Jahren ein „lessons learned“-Element; das heute – nach internen Umstrukturierungen –

unter der Bezeichnung „Peacekeeping Best Practices Unit“ firmiert. Analysen, Studien, Empfehlungen – das alles wird geleistet. Aus aktuellem Anlass möchte ich auf eine erst kürzlich erschienene, neue Publikation dieser Einheit hinweisen, die sich mit der Rechtsstaats- bzw. „rule of law“- Komponente in UN-Missionen beschäftigt.

Und dennoch: Hinter dem „**mission accomplished**“ ist das Fragezeichen nur zu berechtigt. Der Grund dafür, dass die Vereinten Nationen in ihren Missionen – und durch sie – oftmals nicht das leisten, was wünschenswert wäre, scheint häufig in einer wiederkehrenden Widersprüchlichkeit zu liegen, in einem Auseinanderklaffen dreier Faktoren, die sich eigentlich (im besten Fall) komplementär ergänzen sollten, nämlich

- a) dem völkerrechtlich Möglichen (wobei hier die UN-Charta den Rahmen vorgibt),
- b) dem politisch Wünschbaren (wobei hier regelmäßig die Frage der internationalen Konsensbildung von entscheidender Bedeutung ist und zu Kompromissen zwingt) sowie schließlich
- c) dem operativ Notwendigen (wie z.B. die Robustheit eines Mandats oder erforderliche Personalumfänge für UN-Missionen).

Es käme wohl darauf an, aufbauend auf einer Analyse jedes einzelnen dieser Faktoren – völkerrechtlich, politisch, operativ – einen auf den Einzelfall zugeschnittenen, stimmigen „Akkord“ zustandezubringen. Wie schwierig dies in der politischen Realität zu sein scheint, verfolgen wir in diesen Tagen z.B. anhand der Frage einer Mandatserweiterung der UN-Friedensmission UNMIS mit Blick auf die westsudanesische Krisenregion Darfur.

Wenn wir uns auch vor diesem Hintergrund der aktuellen Diskussion einer Betrachtung der Friedensbemühungen der UN zuwenden, dann erlauben Sie mir noch eine letzte Anmerkung, nämlich dass der Untersuchungsgegenstand – das UN-„Peacekeeping“ – nichts Statisches ist, sondern sich ständig weiterentwickelt, sozusagen „lebt“ und sich notwendigerweise an neue, sich wandelnde Rahmenbedingungen anpassen muss. Dies macht die Untersuchung zwar interessanter, aber nicht unbedingt einfacher.

Insgesamt – ich denke, das ist nachvollziehbar – ist die heutige Thematik also durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet – eine Komplexität, die auch mitgeformt wird

durch Akteure, die auf ganz unterschiedlichen Handlungsebenen mit häufig – zunächst – nicht unbedingt gleichlautenden Interessen Einfluss nehmen, auf die politische Entscheidungsfindung wie auf die konkrete Ausgestaltung der UN-Friedenssicherung. Der Vollständigkeit halber möchte ich neben den bereits erwähnten 15 aktuellen Friedensmissionen der UN auch die z. Zt. insgesamt zwölf politischen Feldmissionen nicht unerwähnt lassen. Deren Fokus liegt auf der Konfliktprävention, dem politischen „peacemaking“ sowie auf Initiativen des „peace-building“, d.h. der Friedenskonsolidierung. Schließlich sind in diesem Zusammenhang auch die sog. „Guten Dienste“ (good offices) des Generalsekretärs selbst zu nennen: Beiträge zum internationalen Krisen- und Konfliktmanagement, die sich häufig außerhalb des Scheinwerferlichts der internationalen Öffentlichkeit vollziehen.

Last but not least möchte ich einen besonderen Dank aussprechen an zwei Kollegen und Mitarbeiter, ohne deren äußerst engagierten Einsatz während der vergangenen Wochen und Monate diese Tagung nicht zustandegekommen wäre: Dr. Alfredo Märker vom Generalsekretariat der DGVN und Stefan Ipach von der Universität Jena, ehemaliger Praktikant der DGVN. Ihnen beiden ein ganz herzliches Dankeschön für die Vorbereitung der heutigen Veranstaltung!

Liebe Teilnehmer, meine Damen und Herren, noch einmal ein herzliches Willkommen! Ich wünsche uns allen einen interessanten und ergiebigen Tag.

Teil A: Weltweite Bedrohungen: Gestern, heute, morgen

Human Security – Ein Perspektivenwechsel in der Sicherheitspolitik?

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Menschliches Leben ist auf vielfältige Art und Weise bedroht. Kriege und in zunehmendem Maße auch Bürgerkriege stehen weiterhin im Mittelpunkt unserer Wahrnehmung von Sicherheit und Stabilität im internationalen System. Auf dieser Ebene kam und kommt beispielsweise dem Irak-Krieg von 2003 erhebliche Bedeutung bei. Es heißt nicht, diesen Konflikt zu schmälern, wenn man darauf verweist, dass es auch eine Reihe weiterer Krisen und Konflikte gibt. Wer, um ein Beispiel der International Crisis Group zu nennen, kümmert sich angesichts großer Schlagzeilen noch um den Krieg in Botswana (Report 2001)? Nur kurz zum Hintergrund: Botswana ist eines der Länder, das sich seit der Unabhängigkeit im Jahre 1966 zu einem der wenigen erfolgreichen Staaten südlich der Sahara entwickelt hat. Das Land gilt als verhältnismäßig reich und verfügt über riesige Bodenschätze: Diamanten, Kupfer, Kohle. Noch in den 1980er und 90er Jahren hatte Botswana einen der höchsten Bildungsstandards in Afrika. Doch dann kam es zum Krieg der mit einer solchen Heftigkeit geführt wurde, dass auch die CIA im Jahre 2001 vor einer Katastrophe warnte, die zur Involvierung anderer Staaten, gesellschaftlicher Radikalisierung und staatlichem Zerfall führen könnte. Tatsächlich sind die Effekte dieses Krieges nahezu unvorstellbar, wenn auch die Zahlen aufgrund der schwierigen Situation vor Ort nur Schätzungen sein können: Der Krieg hat bislang weit über 100.000 Tote gefordert, jeder dritte Erwachsene wurde verletzt – als Folge des mörderischen Krieges halbierte sich die durchschnittliche Lebenserwartung von 60 Jahren im Jahr 1986 auf heutzutage etwa 30 Jahre. Leichenhäuser waren überfüllt und weigerten sich, neue Tote aufzunehmen. Der Haushaltsüberschuss, den das Land über sechzehn Jahre hinweg vorweisen konnte, verwandelte sich in Defizite – der Staat gibt 20% des Haushaltes für den Krieg aus; das Wirtschaftsleben ist um 30% gesunken. In der Landwirtschaft gibt es einen akuten Mangel an Arbeitskräften, Lehrer und Beamte fallen massenweise aus – die Hälfte der Studierenden an der Universität von Botswana sind mitt-

lerweile als verletzt oder gefallen gemeldet. Durchaus ein erheblicher Krieg, der allerdings kaum großes Medieninteresse gefunden hat.

Gleichwohl hat Kofi Annan 2001 erklärt, dass er diesen Krieg zu seiner persönlichen Priorität machen werde. Im April verkündete er einen „call for action“, auf den hin UN-Organen vor Ort tätig wurden, Finanzmittel gesammelt und sogar neue Institutionen errichtet wurden (UN Doc. SG/SM/7764 v. 05.04.2001). Das Sterben in Botswana ist mittlerweile nicht gestoppt, die rapide sich entwickelnde Todesrate jedoch stabilisiert – die Bewohner Botswanas sind, wenn Sie so wollen, etwas sicherer geworden. Wieso hat man von diesem Krieg kaum etwas gehört? Das mag daran liegen, dass wir es in Botswana nicht mit einem „traditionellen“ Krieg zu tun haben, sondern mit einer Krankheit, die den Namen HIV/AIDS trägt. Wie jeder Vergleich hinkt auch dieser, aber der UN-Generalsekretär hat HIV/AIDS mit täglich 8.000 Toten als „real weapon of mass destruction“ (UN Doc. SG/SM/9088 v. 18.12.2003) bezeichnet, deren Gefahr für Frieden und internationale Sicherheit von ihrem Effekt her mit konventionellen Bedrohungen durchaus in Zusammenhang zu bringen ist. Weltweit sind nach Schätzungen des UNAIDS-Programms vom Dezember 2005 über 40 Millionen Menschen von der Krankheit betroffen (UNAIDS 2005).

Das nachfolgend zu skizzierende Konzept von „human security“ ist ein Versuch, solche und ähnliche Bedrohungen der menschlichen Sicherheit zu erfassen und im besten Fall auch zu bekämpfen. Das Konzept taucht, wenn auch in einer äußerst weichen Form, im Abschlussdokument des Millennium+5-Gipfels vom September 2005 auf und wird insofern als Perspektivwechsel in der Friedenssicherung diskutiert (UN Doc. A/60/L.1, para. 143). Diskutiert heißt, dass es offenbar noch Klärungsbedarf gibt und genau hier muss jede Beschäftigung mit dem aktuellen Stand der Debatte anfangen. Dies soll durch die Beantwortung von drei Fragen geschehen: 1. Woher kommt dieser Begriff menschlicher Sicherheit? 2. Welche unterschiedlichen Lesarten menschlicher Sicherheit sind in der wissenschaftlichen, aber auch in der politischen Debatte zu unterscheiden? 3. Welche Entwicklungstrends, Herausforderungen und Handlungsformen sind mit dem Begriff verbunden?

1. Ursprung und Inhalt des Konzepts menschlicher Sicherheit

Als Ausgangspunkt der Debatte um menschliche Entwicklung bzw. „human security“ dient in der Regel der Bericht über die menschliche Entwicklung aus dem Jahre 1994

(UNDP 1994). Tatsächlich bietet der maßgeblich vom ehemaligen pakistanischen Finanzminister Mahbub ul Haq und seinem UNDP-Team erarbeitete Bericht eine erste, umfassende und in die Nähe von politischer Operationalisierbarkeit gerückte Definition dessen, was man unter menschlicher Sicherheit verstehen kann. Der 1994er Bericht plädiert für eine Abkehr von einer auf staatliche Kriege beschränkten Sichtweise: „Letztlich ist menschliche Sicherheit ein Kind, das nicht stirbt, eine Krankheit, die sich nicht ausbreitet, ein Arbeitsplatz, der nicht gestrichen wird, eine ethnische Spannung, die sich nicht in Gewalttätigkeiten entlädt, ein Dissident, der nicht zum Schweigen gebracht wird. Wer von menschlicher Sicherheit spricht, macht sich nicht Sorgen über Waffen, sondern über das Leben und die Würde des Menschen.“ (UNDP 1994: 27) Im Allgemeinen wird die mit „human security“ beschriebene Trendwende folglich als Wende weg von staatlicher Sicherheit hin zu individueller (eben „menschlicher“) bezeichnet. Es ist jedoch nützlich darauf zu verweisen, dass der Gegenbegriff im 1994er Bericht nicht staatliche Sicherheit, sondern „nukleare Sicherheit“ ist. Das Konzept von Mahbub ul Haq steht inmitten des Kontextes der Debatte um die Agenda für Entwicklung, die Einforderung einer Friedensdividende nach dem Ende des Kalten Krieges und die Identifizierung einer neuen Entwicklungs- und Friedenspolitik im Vorfeld des 1995er Weltsozialgipfels. Diesen Kontext sollte man nicht vergessen. Menschliche Sicherheit taucht 1994 als Bedingung für menschliche Entwicklung auf.

Im Einzelnen beinhaltet das 1994er Konzept sieben Dimensionen menschlicher Sicherheit: 1. economic security, 2. food security, 3. health security, 4. environmental security, 5. personal security, 6. community security und 7. political security. Mit diesen sieben Dimensionen rechtfertigt das Konzept zunächst den Anspruch, holistisch, also allumfassend zu sein. Der Bericht ist voller konkreter Beispiele, inwiefern beispielsweise (und wer würde das in den Tagen von H5N1 bestreiten) die Sicherheit von Lebensmitteln für das Leben der Menschen eine größere und akutere Sicherheitsbedrohung sein kann, als die Anzahl von Panzern einer beliebigen Staatsmacht. Die sieben Dimensionen sind jedoch nicht unproblematisch. Zunächst einmal haben sie keinen einheitlichen Adressatenkreis: Wer ist etwa Ansprechpartner der Sicherheit von Gemeinschaft und Kultur – ein Individuum oder eine soziale Gruppe oder gar doch eine (wie auch immer abzugrenzende) Gesellschaft? Der UNDP-Bericht fokussiert die gesamte Agenda internationaler Politik und den Problemhaushalt auf den einzelnen Menschen. Das ist eine sehr anspruchsvolle Herausforderung. Und an

dieser Stelle zeichnet sich ab, dass man in der Beurteilung von „human security“ zumindest drei verschiedene Bezugsebenen unterscheiden kann: Man kann menschliche Sicherheit als Problemdiagnose, als ein wissenschaftliches, analytisches Konzept oder aber als eine politische Handlungsanweisung verstehen. Je nach Schwerpunkt werden die Erwartungen und Anforderungen an die Substanz dieses Konzeptes andere sein. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass es unterschiedliche Lesarten des Konzepts gibt.

2. Unterschiedliche Lesarten von menschlicher Sicherheit

Ein Problem des UNDP-Konzeptes ist, dass die sieben Dimensionen nicht notwendigerweise gleichgerichtet sind: eine Erhöhung der wirtschaftlichen Sicherheit muss nicht mit einer Erhöhung der politischen Sicherheit einhergehen; eine Minderung der Umwelt-Sicherheit nicht mit einer Minderung der kulturellen Sicherheit usw. Damit zusammenhängend stellt sich die Frage, ob es innerhalb der sieben Dimensionen Prioritäten geben kann und sollte. Pointiert kann man sagen, dass es eine „japanische“ und eine „kanadische“ Lesart des Konzeptes gibt (vgl. u.a. Boshold/Werthes 2005). Diese Unterscheidung ist sicherlich etwas zu stark Schwarz-Weiss, aber sie liefert Orientierungspunkte in der Debatte. Kanada hat sich unter seinem Außenminister Lloyd Axworthy zum Anwalt einer Definition gemacht, die Menschenrechte und unmittelbare Bedrohungen der persönlichen Sicherheit in den Mittelpunkt ihrer Konzeption stellte (vgl. Axworthy 2004). Aushängeschild dieses Verständnisses ist Kanadas konstitutive Rolle bei der Erarbeitung und Verabschiedung der Anti-Landminen Konvention, deren Herausbildung nicht umsonst den Namen „Ottawa-Prozess“ trägt und weithin als erfolgreiches Muster für das Zusammenwirken von Nationalstaaten, Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen angesehen wird (vgl. Hampson u.a. 2002). Mag der Einsatz von Landminen in einer kurzfristigen Perspektive nationaler Sicherheit zu vertreten sein, so sind die Kosten, das Leid und die Schäden in einer Perspektive menschlicher Sicherheit nicht zu tragen. Kanada hat sich in seiner Zeit als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat dann für eine erkennbare Stärkung des humanitären Völkerrechts eingesetzt. Axworthy thematisierte den Schutz von Zivilisten in Konfliktsituationen und nicht zuletzt auf diese Initiative gingen Grundsatzresolutionen des Rates aus den Jahren 1999 und 2000 zurück. Die Bedrohung durch Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, systematische Vergewaltigungen, ethnische Säuberung oder gar Völkermord

haben dann auch das Engagement Kanadas bei der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs inspiriert. Kanada organisierte eine Gruppe von etwa 50 „like-minded“ Staaten und involvierte eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen in den Prozess, der 1998 seinen erfolgreichen Abschluss fand. Kanada war hier nicht alleine (auch die deutsche Rolle kann und sollte man hier hervorheben), hatte sich aber schon zum Fürsprecher einer „freedom from fear“ agenda gemacht – Freiheit vor Furcht also der Akzent, den diese Lesart menschlicher Sicherheit betont. Sichtbarstes Projekt einer solchermaßen konturierten Agenda ist sicherlich die sogenannte „responsibility to protect“ bzw. Verantwortung zum Schutz, ein Konzept, das hier nur kurz angedeutet werden soll (vgl. Fröhlich 2006).

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen des katastrophalen Nicht-Handelns der internationalen Gemeinschaft in Ruanda auf der einen Seite und dem ebenfalls problembeladenen Handeln im Fall Kosovo hatte nicht nur Kofi Annan die Frage nach einer Neubewertung staatlicher Souveränität gestellt (Fröhlich 2005). Der nationalstaatlichen Souveränität mit ihrem Anspruch auf Anerkennung und Nichteinmischung stellte er die Souveränität von Individuen entgegen. Souveränität eines Staates (bzw. einer Regierung) leite sich erst aus dem Willen und der Fähigkeit ab, die eigene Bevölkerung zu schützen. Das dominierende Muster der Bürgerkriege der neunziger Jahre habe schließlich gezeigt, dass der Staat nicht nur in seiner Schutzfunktion gegenüber den Bürgern versagen kann, sondern dass er selbst zu einer Sicherheitsbedrohung der eigenen Bevölkerung werden kann. In enger Abstimmung mit Annan ergriff Kanada die Initiative zu einer „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS), auch als Axworthy-Kommission bekannt. Die international hochrangig besetzte Kommission erarbeitete im Jahr 2001 Vorschläge für einen konzeptionellen Wandel im Spannungsverhältnis von Intervention und Souveränität. Die zentrale Aussage: “[T]he idea [is] that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states.“ (ICISS 2001: viii) Wenn also die primäre Verantwortung eines Staates gegenüber seinen eigenen Bürgern nicht wahrgenommen wird, dann tritt die internationale Gemeinschaft in eine Ersatzfunktion. Die „Responsibility to Protect“ ist dabei jedoch nicht als bloß militärische Handlungsform anzusehen. Die ICISS unterteilt sie vielmehr in die responsibilities to „prevent“, „react“ und „rebuild“. Nur die mittlere ist primär auf militärisches Engagement

angewiesen; die Ausschöpfung aller friedlichen und präventiven Strategien ist konstitutive Bedingung für die Erörterung von Zwangsmaßnahmen. Eine solche Konzeption würde tatsächlich einen Wendepunkt von der Diskussion eines „Rechts auf Intervention“ (gedacht vom intervenierenden Staat) hin zu einer „Verantwortung zum Schutz“ (gedacht von den betroffenen Individuen) bedeuten. Die klassischen Vorwürfe von verdecktem Kolonialismus oder Paternalismus sind durch diese Sprachform teilweise ausgehebelt; es findet sich eine „Opfer-Perspektive“, die unmittelbar aus der „freedom from fear“-Lesart menschlicher Sicherheit abgeleitet werden kann. Der Bericht bindet den Einsatz von Gewalt noch an verschiedene Abwägungs- und Entscheidungsprinzipien, die in ihrer Gesamtheit an die klassische Lehre vom „gerechten Krieg“ erinnern (siehe auch Smith/Fixdal 1998). Tatsächlich trifft die Schutzverantwortung auf genau jene Vorbehalte, die auch schon Augustinus und Thomas von Aquin zu bedenken hatten. Wesentlicher Unterschied allerdings: die Entscheidung ist an einen multilateralen Prozess (im Regelfall an den UN-Sicherheitsrat) gebunden und nicht der Weisheit eines souveränen Herrschers anheimgestellt. In den Reden Axworthys findet man regelmäßig auch Hinweise auf indirekte Bedrohungen menschlicher Sicherheit, in der Praxis liegt aber hier der Schwerpunkt des überblickshalber so benannten kanadischen Ansatzes.

Dem gegenüber steht ein – ebenso pointiert zusammengefasster – „japanischer“ Ansatz. Auch Japan hat sich, bereits unter Premierministers Keizo Obuchi, zu einem starken Anwalt des Konzepts menschlicher Sicherheit gemacht. Wenn man so will abermals angeregt durch eine Initiative Kofi Annans, nämlich den Millenniums-Bericht 2000 (UN Doc. A/54/2000 in dem Annan „freedom from fear“ mit der „freedom from want“ verband), sponsorte Japan einen Expertenbericht zur näheren Ausarbeitung des Konzepts menschlicher Sicherheit. Die Commission on Human Security legte 2003 unter Führung der ehemaligen Hochkommissarin für Flüchtlinge, Sadako Ogata und des mit seinen entwicklungspolitischen Thesen bekannt gewordenen und nobelpreisprämierten Wirtschaftswissenschaftlers Amartya Sen, einen umfassenden Bericht vor (Commission on Human Security 2003). Die Definition von menschlicher Sicherheit hört sich etwas anders an: „to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment. Human security means protecting fundamental freedoms – freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It

means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity.” (Commission on Human Security 2003: 4) Das Konzept der Commission on Human Security, das bemerkenswerterweise sogar den Begriff menschlicher Würde integriert, hat einen erkennbar emanzipativen Charakter – bei Sicherheit geht es also nicht bloß defensiv um die Bestandssicherung eines unbeschadeten Lebens, sondern um die Transformation wirtschaftlicher, sozialer und politischer Verhältnisse. Insofern führt es vielleicht auch wieder mehr auf die Ausgangsposition des UNDP-Berichts 1994 zurück. Ebenso wie die Tendenz zu „freedom from fear“ bei Kanada, so ließe sich (wiederum verkürzend) hier eher eine Tendenz zu „freedom from want“ attestieren. So, wie man die Kosovo-Erfahrung für die kanadische Konzeptualisierung heranziehen kann, so könnte man für die japanische Lesart die Erfahrung der Asienkrise 1997 heranziehen, bei der die sozialen Untiefen eines nur oberflächlich erfolgreichen wirtschaftlichen Wachstums schlagartig deutlich wurden. Japan ergriff die Initiative zur Errichtung eines Human Security Trust Fund, der die konkrete Arbeit an der Verbesserung menschlicher Sicherheit vor Ort ermöglichen sollte. Daneben geht es aber auch um die besondere Situation von Flüchtlingen; Aufmerksamkeit erhalten Gesundheitsfragen ebenso wie Fragen der Bildung und Erziehung – ganz im Sinne der Ermöglichungsstrategie des Berichts. Angesprochen werden aber auch Massenvernichtungswaffen oder – sogar im Wortlaut – die „responsibility to rebuild“, die auch bei der ICISS auftaucht.

Die kanadische Lesart traf auf Vorwürfe, einen militärischen Humanitarismus zu befördern (ein Vorwurf, der im Nachgang zum Irak-Krieg 2003 erhöhte Aufmerksamkeit findet). Sie habe also mithin nur eine verkürzte Perspektive auf menschliche Sicherheit gehabt. Der japanischen Lesart hingegen wird vorgeworfen, zu weitläufig, unspezifisch zu sein. Schon bei den sieben Dimensionen des UNDP konnte man fragen, ob es Wechselwirkungen zwischen den Bereichen gibt (Ursache-Wirkung, ggs. Verstärkung oder Beeinträchtigung). Nimmt man nun Begriffe wie Würde hinzu, so werden Vorwürfe wie die von einer unverbindlichen „shopping list“ (Krause 2004: 367) laut. Keith Krause warnte davor, sich zu verzetteln, indem man einen Windmühlkampf gegen „bad things that can happen“ (367) aufnehme. Die offensichtliche normative Attraktivität des Konzepts geht also mit politischer Mehrdeutigkeit und analytischer Unbestimmtheit einher. In einem Sonderheft der Zeitschrift „Security Dialogue“ finden sich 21 Positionen von führenden Wissenschaftlern auf dem Gebiet und

man könnte durchaus die Ansicht vertreten, dass in dem Versuch, das Konzept schärfer zu fassen, jeder Autor sein eigenes Konzept entwirft (vgl. Owen 2004). Lassen Sie mich an dieser Stelle nur ein paar übergreifende Punkte und Gemeinsamkeiten festhalten: 1. Durch alle Lesarten hindurch wird die Fokussierung auf die konkrete Lebenssituation von Menschen bzw. Individuen gelegt. Das geht einher mit einer Relativierung der Dominanz nationaler Sicherheit, obwohl beide nicht gegeneinander ausgespielt werden sollen. Sowohl die kanadische wie japanische Lesart verstehen sich als komplementär und nicht als ausschließend. 2. Menschliche Sicherheit betont vormals als weich oder sekundär eingestufte Risiken, Verwundbarkeiten und Unsicherheiten im Zeitalter der Globalisierung. 3. Human Security stellt das Konzept staatlicher Souveränität in einen neuen Begründungszusammenhang und hinterfragt auf diese Art und Weise eine gängige Grundrechenart internationaler Politik. 4. Übereinstimmung scheint es auch darin zu geben, dass nicht alle denkbaren Bedrohungsszenarien unter den Schirm „human security“ passen. Da offensichtlich Analfabetismus und Völkermord nicht die gleiche Bedrohung für menschliche Sicherheit darstellen und auch unterschiedliche Antworten und Bekämpfungsstrategien erfordern, geht es also um die Identifizierung von Maßstäben oder Schwellenkriterien.

King und Murray, die als Indikator für menschliche Sicherheit die „number of years of future life spent outside a state of generalized poverty“ vorschlagen (poverty hier in einem allgemeinen Sinne als Deprivation, Beraubung von Lebenschancen verstanden), wollen sich auf „those domains of well-being that have been important enough to fight over or to put [the lives of people] or [their] property at great risk“ (King/Murray 2001) konzentrieren. Auch das ist sicher interpretationswürdig. Klar dürfte aber auch sein, dass man menschliche Sicherheit weder mit dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (auch nicht mit dem schon anspruchsvolleren Human Development Index alleine), noch mit klassischen Datensätzen der Friedens- und Konfliktforschung (mehr als 25, mehr als 1.000 Tote im Jahr) messen kann. Doch nochmals: der Vorwurf des „zu-kompliziert“ oder „zu-umfassend“ ist ja vielleicht kein Vorwurf an das Konzept, sondern an die Realität. Vielleicht ist „human security“ ja gerade ein angemessenes Konzept, weil es so differenziert, vieldeutig, teilweise widersprüchlich etc. ist. Gleichwohl muss die Frage beantwortet werden, worin dann weitere Entwicklungstrends, Herausforderungen und Handlungsformen von menschlicher Sicherheit liegen.

3. Entwicklungstrends, Herausforderungen und Handlungsformen

Erstens: Versuche der näheren Definition des Konzepts werden die Wissenschaft noch eine zeitlang beschäftigen. Das ist ein schwieriges Unterfangen und das Ende (oder gar Übereinstimmung) nicht absehbar. Die Besonderheit des Konzepts liegt jedoch in dem Umstand begründet, dass es sich parallel und simultan zur politischen Diskussion (und teilweisen Implementation) entwickelt hat. Wollte Mahbub ul Haq das Konzept schon 1995 in Gipfeldokumente schreiben, verweist das Outcome Document 2005 auf Diskussionbedarf – wahrlich kein besonders beeindruckender Fortschritt in zehn Jahren. Diese Parallelität zwischen Theorie und Praxis wird auch die weitere Ausformung wesentlich bestimmen. Ich erwähne nur den innovativen Ansatz der Millennium-Entwicklungsziele, die ja vor diesem Hintergrund nichts anderes darstellen als die Neuausrichtung der Entwicklungspolitik – nicht mehr am Wachstum der Volkswirtschaft, sondern an der konkreten Lebenssituation von Menschen, an messbaren Veränderungen in Kindersterblichkeit oder Zugang zu sauberem Wasser. Wissenschaftlich ist dieser Anspruch der Neuorientierung und Entwicklung konkreter Indikatoren in dem bemerkenswerten Human Security Report zu erkennen, der 2005 zum ersten Mal veröffentlicht wurde und weltweite Datensätze zu Gewaltformen (einschließlich von Umfragen, also der Ermittlung subjektiver Wahrnehmung von Sicherheit und Bedrohung) sammelt (Human Security 2005). Für die Beurteilung der Güte und Effektivität einer Politik menschlicher Sicherheit sind solche Entwicklungen unverzichtbar; ob der im Human Security Report aufgestellte Nexus zwischen erhöhter UNO-Aktivität und dem Rückgang entscheidender Konflikt-Parameter trägt, wird weiter erforscht werden müssen (vgl. Fröhlich/Bütolf/Lemanski 2006).

Zweitens: Damit sind wir bei Handlungsformen. Unabhängig von ungeklärten Definitionsfragen, wird mit Human Security schon Politik gemacht. Erwähnt sei hier das (unter Führung Kanadas und Norwegens) 1999 im Anschluss an den Ottawa-Prozess ins Leben gerufene „Human Security Network“, eine informelle Staatenkoalition, die sich die gemeinsame Beförderung einer Human Security Agenda auf die Fahnen geschrieben hat (www.humansecuritynetwork.org). Mitglieder sind Österreich, Chile, Costa Rica, Griechenland, Kanada, Irland, Jordanien, Mail, die Niederlande, Norwegen, die Schweiz, Slowenien, Thailand und als Beobachter Südafrika. Die Außenminister der beteiligten Staaten treffen sich einmal jährlich (in Ottawa), organisieren thematische Workshops (mit NGOs und der Wissenschaft) und stimmen ihre Positionen (etwa in einem Vorschlagspapier zur UN-Reform) ab. Die Agenda

geht über „freedom from fear“ hinaus und umfasst die Bekämpfung von HIV/AIDS, die besondere Rolle von Frauen in Kriegssituationen und Friedensprozessen, aber auch die „responsibility to protect“. Letztere hat im Abschlussdokument des Gipfels letzten Jahres etwas konkretere, aber auch nicht unproblematische Aufnahme gefunden. Die genannten Sicherheitsratsresolutionen zum Schutz von Zivilisten in Konflikten, die Einrichtung eines Sonderberichterstatters zur Verhinderung von Völkermord und anderes mehr sind Manifestationen der präventiven Komponente menschlicher Sicherheit. Der Handlungsraum einer Politik menschlicher Sicherheit ist aber nicht auf die UNO eingegrenzt.

Drittens: Nicht nur das Human Security Network verweist in diesem Zusammenhang auf „innovative international approaches“. Gemeint sind damit neue, inklusive Steuerungsstrukturen der internationalen und globalen Politik, wie sie sich etwa im Ottawa-Prozess, der Etablierung des Strafgerichtshofs, aber auch im Kimberley-Prozess und dem Kampf gegen Blutdiamanten oder der Struktur des Global Fund zur HIV/AIDS-Bekämpfung zeigt. Hier finden sich trilaterale, teils informelle, netzwerkartige Strukturen bei denen offensichtlich nicht nur Ziel und Inhalt, sondern auch Mittel und Wege der Politik sich geändert haben. Individuen, eingebunden über Nichtregierungsorganisationen, die Privatwirtschaft u.a. betreten die globale Bühne. Wenn man sich die Zusammensetzung des Board beim Global Fund anschaut, findet man Bestätigung für die Suche nach einer neuen Diplomatie, die Teil der Human Security Debatte ist und diese ihrerseits mit dem Konzept von Global Governance verbindet (Vgl. statt anderer Held/McGrew 2002; Behrens 2005).

Abschließend ist festzustellen: Ganz so neu ist die Debatte um so etwas wie „menschliche Sicherheit“ nicht. „Freedom from want“ und „Freedom from fear“ stehen vermittelt über die State-of-the-Union Adress Präsident Roosevelts aus dem Jahre 1941 und die Atlantik-Charta an der Wiege der Vereinten Nationen. Deshalb hatte Annan sie auch gut zu Strukturprinzipien seines Millenniumsberichts machen können. „Human Security“ ist ein aktueller Ausdruck des politisch-ethischen Anspruchs der Charta, die ja durchaus programmatisch mit den Worten „We, the peoples ...“ beginnt. Niemand hatte gesagt, dass das einfach werden würde.

Weiterführende Literatur:

Annan, Kofi, Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997-2003, hrsg. v. Manuel Fröhlich, Wiesbaden 2004.

- Axworthy, Lloyd, Navigating the New World. Canada's Global Future, Toronto 2004.
- Bajpai, Kanti, The Idea of Human Security, in: International Studies 40:3 (2003), S. 195-228.
- Behrens, Maria (Hrsg.), Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden 2005.
- Boshold, David/Sascha Werthes, Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2005, S. 84-101.
- Bricke, Dieter, Das Human Security-Konzept, in: Wissenschaft und Frieden, 2/2003, S. 70-72.
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband 1, Hamburg/Berlin/Bonn 2004.
- Burgess, J. Peter/Taylor Owen, Special Section: What is 'Human Security'? Editors' Note, in: Security Dialogue 35:3 (2004), S. 345-346.
- Buzan, Barry, People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-cold war era, New York u.a. 1991.
- Chayes, Abraham/Antonia Handler Chayes, The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements, Cambridge/London 1995.
- Chestermann, Simon/Michael Ignatieff/Ramesh Thakur (Hrsg.), Making States Work. State Failure and the Crisis of Governance, Tokyo u.a. 2005.
- Commission on Human Security, Human Security Now, New York 2003.
- Cooper, Andrew F./John English/Ramesh Thakur (Hrsg.), Enhancing Global Governance. Towards a New Diplomacy?, Tokyo u.a. 2005.
- Debiel, Tobias/Sascha Werthes, Human Security – Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts?, in: Sicherheit + Frieden 23:1 (2005), S. 7-14.
- Debiel, Tobias/Sascha Werthes (Hrsg.), Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases, Duisburg 2006 (INEF Report 80).
- Dunne, Tim/Nicholas J. Wheeler, 'We the Peoples': Contending Discourses of Security in Human Rights Theory and Practice, in: International Relations, 18:1 (2004), S. 9-23.
- Evans, Paul, Human Security and East Asia: In the Beginning, in: Journal of East Asian Studies 4 (2004), S. 263-284.
- Fröhlich, Manuel, Die Annan Agenda. Prägungen, Erfahrungen und Schwerpunkte der Amtszeit Kofi Annans, in: Manuel Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan. Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997-2003, Wiesbaden 2004, S. 14-58.
- Fröhlich, Manuel, Die Vereinten Nationen am Scheideweg, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium-Ergänzungsband I, Hamburg/Berlin/Bonn 2004, S. 427-448.
- Fröhlich, Manuel, Lesarten der Souveränität, in: Neue Politische Literatur 1/2005. S. 19-42.
- Fröhlich, Manuel, "Responsibility to Protect" – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung, in: Johannes Varwick/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven, Berlin 2006, S. 167-186.
- Fröhlich, Manuel/Maria Büttof/Jan Lemanski, Mapping UN Presence. A Follow-Up to the Human Security Report, in: Die Friedenswarte. Journal of International Peace and Organization 81:2 (2006), S. 13-24.
- Glasius, Marlies/Mary Kaldor, Individuals First: A Human Security Strategy for the European Union, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2005, S. 62-82.
- Hampson, Fen Osler u.a., Madness in the Multitude. Human Security and World Disorder, Oxford u.a. 2002.
- Heinbecker, Paul, Human Security, in: Canadian Foreign Policy 7:1 (1999), S. 19-25.
- Held, David/Anthony McGrew (Hrsg.), Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance, Cambridge u.a. 2002.

- Report of the International Crisis Group June 2001: HIV/AIDS as a security issue (www.crisisgroup.org).
- ICISS, The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. December 2001.
- Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Oxford 2005.
- King, Gary/Christopher J.L. Murray, Rethinking Human Security, in: Political Science Quarterly 116:4 (2001), S. 585-610.
- Krause, Keith, Human Security. An Idea Whose Time Has Come? in: Sicherheit + Frieden, 23:1 (2005), S. 1-6.
- Liotta, P.H., Through the Looking Glass: Creeping Vulnerabilities and the Reordering of Security, in: Security Dialogue 36:1 (2005), S. 49-70.
- Lyons, Gene M. Michael Mastanduno (Hrsg.), Beyond Westphalia? State Sovereignty and Intervention, Baltimore/London 1995.
- Mack, Andrew, The Concept of Human Security, in: Michael Brzoska/Peter J. Croll (Hrsg.), Promoting Security: But How and For Whom? Contributions to BICC's Ten-year Anniversary Conference October 2004 (BICC-Brief 30), S. 47-50.
- McRae, Rob/Don Hubert (Hrsg.), Human Security and the New Diplomacy, Montreal/Kingston 2001.
- Newman, Edward, Human Security and Constructivism, in: International Studies Perspectives 2:3 (2001), S. 239-251.
- Newman, Edward/Oliver P. Richmond (Hrsg.), The United Nations and Human Security, Basingstoke, Hampshire u.a. 2001.
- Oberleitner, Gerd, Human Security. A Challenge to International Law? in: Global Governance 11:2 (2005), S. 185-104.
- Ogata, Sadako/Johan Cels, Global Insights – Human Security – Protecting and Empowering the People, in: Global Governance 9:3 (2003), S. 273-282.
- Owen, Taylor, Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition, in: Security Dialogue, 35:3 (2004), S. 373-387.
- Paris, Roland, Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security 26:2 (2001), S. 87-102.
- Smith, Dan/Mona Fixdal, Humanitarian Intervention and Just War, in: Mershon International Studies Review 42:2 (1998), S. 283-312.
- Suhrke, Astri, Human Security and the Interests of States, in: Security Dialogue 30:3 (1999), S. 265-276.
- Teusch, Ulrich, Die Staatengesellschaft im Globalisierungsprozess. Wege zu einer antizipatorischen Politik, Wiesbaden 2003.
- Timothy, Kristen, Human Security Discourse at the United Nations, in: Peace Review 16:1 (2004), S. 19-24.
- Ulbert, Corneila, Human Security als Teil einer geschlechtersensiblen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Sicherheit + Frieden, 23:1 (2005), S. 20-25.
- UNAIDS, Aids Epidemic Update December 2005, Geneva 2005.
- UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Bonn 1994.
- Wheeler, Nicholas J., Saving Strangers: Humanitarian Intervention and International Society. Oxford 2000.

Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit¹

Dr. Ulrich Schneckener

I.

Seit dem 11. September hat die These eines kausalen Nexus zwischen Staatszerfall einerseits und Terrorismus andererseits zu einem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel geführt, wie sowohl ein Blick in die Nationale Sicherheitsstrategie der USA (September 2002) als auch in die Europäische Sicherheitsstrategie (Dezember 2003) zeigt. In beiden Dokumenten werden „failing“ und „failed states“ als Bedrohung für die eigene Sicherheit verstanden, nicht zuletzt aufgrund der möglichen Verbindungen zum Terrorismus. In der amerikanischen Strategie heißt es wörtlich: „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.“ Die Europäische Sicherheitsstrategie stellt fest: „Das Scheitern von Staaten kann auf offensichtliche Bedrohungen, wie organisierte Kriminalität oder Terrorismus, zurückzuführen sein und ist ein alarmierendes Phänomen, das die globale Politikgestaltung untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert.“

Die Verbindung zu den Anschlägen von 9/11 ist dabei eher indirekt: Die 19 Attentäter gehörten einem transnationalen Terrornetzwerk an, das seinen (temporären) Hauptsitz in Afghanistan hatte – einem jener *failed states*, denen in den westlichen Medien längst keine Beachtung mehr geschenkt wurde. Die Botschaft von 9/11 scheint eindeutig: Aus lokalen Problemlagen können globale Bedrohungen erwachsen. Ex-Außenminister Fischer sprach in diesem Zusammenhang von der Gefährdung durch die „schwarzen Löcher der Ordnungslosigkeit“.

Unabhängig davon, ob man diese Metapher als besonders gelungen empfindet, muss man zunächst festhalten, dass die Analyse der Sicherheitsstrategien nicht unproblematisch ist, weil sie sich zu stark auf Bedrohungen (threats) verengt. Schwache, versagende, zerfallende oder gescheiterte Staaten – allgemeiner formuliert: *fragile Staaten* – per se stellen aber keine Bedrohung im eigentlichen Sinne dar, sondern sie wirken vielmehr als begünstigender Faktor für mögliche Bedrohungen Dritter und – fast noch wichtiger – sie erschweren die Lösung von zentralen, globalen

¹ Für eine ausführlichere Analyse siehe: Schneckener, Ulrich (2004): *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik sowie Schneckener, Ulrich, (2006): *Transnationaler Terrorismus*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp. Dort finden sich auch weiterführende Literaturhinweise.

Sicherheitsproblemen. Sie bedeuten ein Risiko, aus dem konkrete Bedrohungen hervorgehen oder sich verstärken können, wie etwa der transnationale Terrorismus, aber auch andere Phänomene, die wiederum die USA, Europa oder andere Weltregionen betreffen und insofern eine globale Dimension entfalten.

In der Literatur werden nun gegen die spezifische These vom Staatszerfall-Terrorismus-Nexus einige Einwände vorgebracht. Erstens wird darauf hingewiesen, dass transnational operierende Terroristen auch und gerade westliche Staaten als Rückzugs- und Vorbereitungsräume, zur Rekrutierung von Attentätern sowie zur Beschaffung und zum Transfer von Geldern nutzen. Nicht nur die Vorbereitung des 11. September in Deutschland und Spanien, sondern auch die zahlreichen Festnahmen seither können ebenfalls als Beleg dafür dienen, dass es Al-Qaida in der Tat gelungen ist, mittels gewaltbereiter islamistischer Kreise in Westeuropa und Nordamerika ein Netzwerk von Terrorzellen, Helfern und Unterstützern aufzubauen. Dieser Einwand macht deutlich, dass westliche, liberale Gesellschaften wie andere Gesellschaften auch für die Etablierung terroristischer Strukturen anfällig sind. Dabei wird allerdings übersehen, dass diese Strukturen im konkreten Fall von Al-Qaida Teil eines größeren Netzwerks sind, das wiederum nur existieren kann, weil es seinen Ursprung, sein Zentrum und seine Kommandostrukturen in jenen Teilen der Welt hat, die durch fragile Staatlichkeit charakterisiert sind. Wäre dies nicht der Fall, könnten auch, so die Gegenthese, die Terrorzellen und Handlanger in westlichen Staaten nicht oder zumindest nicht auf Dauer überleben.

Zweitens wird argumentiert, es gebe eine Reihe von Staaten, die zwar als gefährdet oder gescheitert gelten könnten, ohne aber bisher ein internationales Terrorismusproblem verursacht zu haben. Dies trifft vor allem auf afrikanische Staaten zu: Trotz extrem schwacher staatlicher Strukturen und zahlreicher Regionalkonflikte finden sich dort vergleichsweise selten Terrorgruppen, geschweige denn Ansätze für ein transnationales, "pan-afrikanisches" Terrornetzwerk. Dieser Einwand geht jedoch am Kern der Sache vorbei: Diese Staaten mögen zwar nicht direkt für das Entstehen von transnationalen Netzwerken verantwortlich sein, sie werden aber gleichwohl von solchen Netzwerken genutzt. Aktivitäten von Al-Qaida oder von Al-Qaida nahe stehenden Gruppen lassen sich beispielsweise im Sudan, in Somalia, Dschibuti, Kenia oder Tansania nachweisen. Vermutet werden auch vor allem geschäftliche Verbindungen nach West- und Zentralafrika. Insofern begünstigen auch die Zustände in diesen Ländern, die eher durch Kriegsherren (warlords) bzw. organisierte Kriminalität denn

durch Terrorismus gekennzeichnet sind, die Fortexistenz transnationaler Terrorstrukturen.

Schwerer wiegt hingegen, drittens, der Einwand, dass international operierende Terroristen gerade nicht in gescheiterten Staaten oder akuten Bürgerkriegsregionen ihre Basis haben, da sie dort auf den Schutz lokaler Gewaltakteure angewiesen wären und sich in einem sehr widrigen Umfeld bewegen müssten, in dem sich die Bedingungen für ihre eigene Sicherheit rasch ändern können. Terroristen, insbesondere Mitglieder der Führungskader, würden daher in der Regel wohlhabendere Regionen oder Stadtviertel mit halbwegs funktionierender Infrastruktur als Unterschlupf bevorzugen. Für diese These sprechen beispielsweise die Festnahmen von Al-Qaida-Mitgliedern oder -Sympathisanten in pakistanischen oder saudischen Villenvierteln. Dieser Hinweis lässt allerdings unberücksichtigt, dass es nicht allein um den Aufenthaltsort von Topterroristen geht, sondern auch um andere infrastrukturelle und logistische Möglichkeiten, die für die Netzwerke von zentraler Bedeutung sind und bei denen durchaus auch Kriegs- und Gewaltökonomien eine gewisse Rolle spielen dürften.

Diese Einwände machen allerdings deutlich, dass man das Thema nicht nur breiter anlegen, sondern gleichzeitig analytisch stärker differenzieren muss: Man darf sich zum einen nicht allein auf Staatszerfall konzentrieren, zum anderen muss man jene Dimensionen stärker auffächern, die transnationale Terroristen für ihre Aktivitäten benötigen. Anders formuliert, die Frage lautet eher: Inwiefern erleichtern fragile Staatsstrukturen insbesondere transnationalen Terroristen den Aufbau und die Erhaltung der notwendigen Infrastruktur?

II.

Zunächst: Was ist transnationaler Terrorismus? Während der Terrorismus herkömmlicher Prägung noch einen lokalen Bezugspunkt hat, ist der transnationale Terrorist seinem lokalen Milieu „entwachsen“, er ist letztlich heimatlos und ein moderner Nomade. Er besitzt zwar eine Herkunft und eine Staatsbürgerschaft, die aber für seine Aktivitäten letztlich relativ bedeutungslos sind. Die Ansiedlung der „Hauptquartiere“, Ausbildungslager oder Ruheräume ist vielmehr ideologischen, strategischen oder ökonomischen Erwägungen geschuldet und hängt nicht zuletzt im Wesentlichen davon ab, welcher Staat bzw. welche Gebiete eines Staates sich „anbieten“. Der trans-

nationale Terrorist ist eben nicht darauf angewiesen, in einem bestimmten Staat X seine Kommandozentrale zu haben oder aber in einem Land Y Anschläge zu verüben, da er keinen „nationalen Kampf“ im engeren Sinne führt. An die Stelle von Lokalität und nationaler Mitgliedschaft treten transnationale Netzwerke und Beziehungen, das heißt soziale und symbolische Bindungen an „Gleichgesinnte“, die in anderen Teilen der Welt aktiv sind. Paradigmatisch für den transnationalen Terrorismus ist das Netzwerk Al-Qaida (Arabisch: die Basis): es bildet einen Prototyp, an dem sich in Zukunft möglicherweise andere Akteure orientieren werden.

Insgesamt sind meines Erachtens vier Charakteristika bedeutsam, mit deren Hilfe man auch feststellen, ob und inwieweit der Grad an Transnationalisierung bei anderen Terrorgruppen fortgeschritten ist.

(1) Internationale/ regionale Agenda: Den transnationalen Terroristen geht es nicht mehr allein um die *Änderung einer nationalen Ordnung*, sondern um die *Änderung der internationalen bzw. regionalen Ordnung*. Während der internationale Terrorismus sich darauf beschränkt, mit Anschlägen die (westliche) Öffentlichkeit aufzuschrecken, um auf einen lokalen Konflikt hinzuweisen, erklärt der transnationale Terror den „Westen“ und andere selbst zum Gegner. Attackiert wird die (tatsächliche oder vermeintliche) Vormachtstellung eines Staates oder eines Gesellschaftsmodells – auf globaler Ebene geraten vor allem die USA bzw. das „westliche Modell“, auf regionaler Ebene je nach Kontext Russland, Israel, Indien oder Australien in das Visier von islamistischen Terrorgruppen. Diese Akteure, allen voran die US-Hegemonie, müssten bezwungen werden, um die Unterdrückung und Demütigung der arabischen und islamischen Welt zu beenden.

(2) Transnationale Ideologie: Diese internationale Zielrichtung wird getragen und inspiriert durch eine transnationale Ideologie, die möglichst viele Personen und Gruppen erreichen und miteinander verbinden soll. Die Ideologie muss daher nationale, kulturelle, sprachliche oder geographische Unterschiede überbrücken können, um für ihre Anhänger einen transnationalen sozialen Raum entstehen zu lassen. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum internationalen Terrorismus der siebziger und achtziger Jahre: Dieser war typischerweise durch Ad-hoc-Koalitionen zwischen relativ heterogenen Gruppen gekennzeichnet, die sich zwar politisch durchaus nahe standen, aber primär aus pragmatischen Erwägungen zusammenarbeiteten. Dagegen bemüht sich der transnationale Terrorismus um eine möglichst homogene An-

hängerschaft mit einheitlicher ideologischer Ausrichtung. Religiöse Vorstellungen bieten sich hier insbesondere deshalb an, weil es sich zumindest bei den Weltreligionen per se um transnationale Konzepte handelt. Andere typische Varianten für transnationale Ideologien sind zudem diverse Pan-Bewegungen (z.B. Pan-Arabismus oder Pan-Slawismus) oder weltrevolutionäre Vorstellungen (z.B. Kommunistische Internationale). Ideologien üben dabei eine doppelte Funktion aus: Sie dienen gleichermaßen als Handlungsanleitung für den Einzelnen und als verbindendes Element für die Mitglieder der transnationalen Gruppe, da sie Symbole, Rituale und Wertvorstellungen bereithalten, die von allen anerkannt und geteilt werden. Ideologien sorgen insofern sowohl für die Identifikation des Einzelnen mit der Gemeinschaft als Ganzes als auch für die Identifizierung der Mitglieder untereinander.

(3) Multinationale Mitgliedschaft: Der transnationale Terrorismus beschränkt sich bei der Rekrutierung von Kämpfern, Operateuren, Attentätern und Helfern nicht auf eine ethnische Gruppe, eine Nationalität, eine Sprachgemeinschaft oder eine Weltregion. Zwar mag es regionale Schwerpunkte bei der Rekrutierung geben, dennoch ist das Netzwerk grundsätzlich für alle offen, die sich der Ideologie und dem bewaffneten Kampf verschreiben. In der Tat handelt es sich bei Al-Qaida im Unterschied zu den meisten herkömmlichen Terrorgruppen um ein multi-nationales Unternehmen – und zwar seit seiner Gründung. Aufgrund des Afghanistankrieges setzte sich Al-Qaida von Beginn aus verschiedenen Nationalitäten zusammen, wenngleich Kämpfer von der arabischen Halbinsel und aus Nordafrika dominierten. Im Laufe der neunziger Jahre weitete sich der Kreis von Angeworbenen jedoch auf andere Regionen wie Zentral-, Süd- und Südostasien aus. Darüber hinaus wurden immer wieder gezielt Personen in der muslimischen Diaspora in Ostafrika (Kenia), in Westeuropa oder in Nordamerika angeworben, darunter auch Europäer, Kanadier oder US-Bürger, die zum Islam übergetreten sind.

(4) Transnationale Netzwerkstrukturen: Der transnationale Charakter einer Terrororganisation zeigt sich besonders deutlich an den Strukturen. Als Organisationsform werden Netzwerkstrukturen bevorzugt, die sich über mehrere Staaten und Weltregionen erstrecken und die offen für persönliche oder institutionalisierte Kontakte zu anderen Gruppen und Netzwerken sind. Die Mitglieder, die Kommandos und Terrorzellen sind in einer Weise miteinander verknüpft, dass über Grenzen hinweg die Kontaktaufnahme, die Kommunikation untereinander, der Austausch von Informationen und Know-how, der Transfer von Geld, Material und Waffen, die Bewegung von Per-

sonen, das Senden und Empfangen von Befehlen sowie die Planung und Durchführung von Operationen gewährleistet werden. Einerseits müssen die Netzwerkstrukturen relativ stabil und robust sein, um diese Funktionen auf Dauer und mit einer gewissen Verlässlichkeit erfüllen zu können; andererseits müssen sie flexibel genug sein, um auf Gegenmaßnahmen reagieren zu können. Das Netzwerk muss zum einen über bestimmte Knotenpunkte oder Schaltstellen verfügen, die die interne Stabilität aufrechterhalten und für ein Mindestmaß an Hierarchisierung sorgen. Zum anderen muss es aber möglichst dezentral organisiert sein, um auch bei einem Ausfall von Knotenpunkten weiter existieren zu können.

Diese vier Charakteristika übersetzen sich in besondere infrastrukturelle Erfordernisse, die sich in folgende Bereiche unterteilen lassen: Anwerbung und Rekrutierung von Kämpfern; Training und Schulung; Transit, Flucht und Rückzugsräume; Kommunikation und Propaganda sowie Ressourcen und Finanzierung. Geht man nun diese Bereiche im einzelnen durch, wird mit Blick auf Al-Qaida, auf Jemaah Islamiyah oder auch auf das Al-Zarqawi-Netzwerk deutlich, wie stark diese Gruppierungen von nicht-staatlicher Unterstützung der unterschiedlichsten Form profitieren, die wiederum eng verbunden ist mit den Steuerungs-, Kontroll- und Legitimitätsdefiziten fragiler Staaten.

III.

Damit liegen transnationale Terroristen im Trend: Seit Beginn der neunziger Jahre greifen mehr und mehr lokal oder auch international operierende Terror- und Guerillagruppen auf nicht-staatliche Unterstützung zurück. Zumeist kompensierten sie damit den Rückgang bzw. Wegfall staatlicher Förderung. Letzteres hängt teilweise unmittelbar mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen, teilweise aber auch mit der geänderten Strategie einzelner Sponsorenstaaten (z.B. Libyen), die sich sukzessive aus der Förderung solcher Gruppierungen zurückgezogen haben. Diese allgemeine Entwicklung von *state sponsored* zum *non-state sponsored terrorism* gilt noch in stärkerem Maße für transnationale Netzwerke, die sich einer Vielzahl nicht-staatlicher Akteure und Einrichtungen bedienen und auch bedienen müssen. Die notwendige, überregionale Infrastruktur lässt sich ohne diese Sponsoren kaum aufrechterhalten. Dabei gilt es unterschiedlich motivierte Unterstützer im Auge zu behalten:

(a) *Sympathisierende Sponsoren*: Hierbei handelt es sich um Sympathisantenkreise im engeren Sinne, die weitgehend die Ideologie und die politischen Ziele des Terrornetzwerkes bzw. seiner lokalen Ableger teilen. Sie beteiligen sich in der Regel an der Verbreitung der Ideologie und der Propaganda sowie an der Einwerbung von Geldern, sie gewähren im Einzelfall auch Unterschlupf, helfen bei der Flucht von Attentätern und Operateuren oder vermitteln Kontakte mit potentiellen Rekruten. Mit Blick auf Al-Qaida zählen zu diesem Bereich vor allem islamistische Milieus und militante Splittergruppen, ehemalige Afghanistan-Veteranen bzw. einstige Dschihad-Kämpfer aus anderen Konflikten, einzelne religiöse Autoritäten, Koranschulen, „karitative“ Stiftungen sowie Tarnfirmen.

(b) *Profitorientierte Sponsoren*: Daneben gibt es Kreise, die ihre Unterstützung weniger aus ideologischer, denn aus kommerzieller Absicht gewähren. Dazu gehören in erster Linie ökonomisch motivierte, legale, halb-legale oder kriminelle Akteure – wie etwa Geschäftsleute, Steuer- und Finanzexperten, Schmuggler, Waffen- und Drogenhändler, Dokumentenfälscher, Schleuser, Kleinkriminelle oder kriminelle Banden. In diese Kategorie fallen aber auch andere, die gegen Bezahlung bestimmte Dienstleistungen für Terroristen erbringen (z.B. Schutz, Unterschlupf, Fluchthilfe, Bereitstellung von Ausbildungslagern). Dies können beispielsweise Stammesführer, Clanchefs, Kriegsherren, Guerillaführer oder korrupte Staatsbeamte sein.

(c) *Sponsoren „wider Willen“*: Ferner profitieren Terrornetzwerke auch von nicht-staatlichen Akteuren, die eher indirekt und unbeabsichtigt als Unterstützer auftreten – entweder weil sie nicht wissen, mit wem sie es in Wirklichkeit zu tun haben oder weil sie sich in einem Abhängigkeits- oder Zwangsverhältnis zu Al-Qaida bzw. zu nahe stehenden Akteuren befinden. Ersteres betrifft Firmen, Banken oder andere Geschäftspartner, die keinerlei Verdacht schöpfen, oder Einrichtungen (z.B. NGOs, Stiftungen) und Milieus (z.B. Diaspora), die von Extremisten gezielt unterwandert und entsprechend instrumentalisiert werden. Letzteres gilt beispielsweise für die so genannten „Abgaben“ oder „Steuern“, die Terroristen bzw. ihre Verbündeten bei vermeintlich „Gleichgesinnten“, Flüchtlingen, Migrantengemeinschaften oder Diaspora-Gemeinschaften eintreiben.

An den Beispielen wird deutlich, dass es sich bei den Unterstützern nicht nur um Akteure handelt, deren Aktionsradius lokal begrenzt ist, sondern oftmals um Akteure, die ihrerseits über transnationale Beziehungen verfügen und diese seit Jahrzehnten

sukzessive ausbauen. Dies betrifft in erster Linie die organisierte Kriminalität, Unternehmen, Diaspora-Gemeinschaften, ethno-nationale oder religiöse Gruppen sowie islamische Stiftungen und NGOs. Es gilt auch nicht zuletzt für islamistische Milieus und Organisationen, die bereits seit den siebziger Jahren über ihre jeweiligen Landesgrenzen hinaus aktiv sind und lokale Ableger gegründet haben, wie dies paradigmatisch von den Muslim-Bruderschaften, ausgehend von Ägypten, betrieben worden ist. Diese angestammten transnationalen Bezüge und Kontakte, die ein erhebliches soziales und symbolisches Kapital darstellen, können sich Al-Qaida und andere durchaus zu nutze machen, um ihr eigenes Netzwerk zu erweitern, sofern es ihnen gelingt, das Vertrauen der Akteure zu gewinnen und ihre Spielregeln zu adaptieren.

IV.

Im Ergebnis kann man festhalten: Transnationale Terroristen profitieren direkt und vor allem indirekt von fragiler Staatlichkeit. Letzteres vermittelt über andere nicht-staatliche Akteure, die die Schwäche staatlicher Strukturen und Institutionen für ihre Zwecke nutzen. Teilweise handelt es sich auch um eine „gewollte Schwäche“, da sich die Fragilität des Gemeinwesens für die politischen Eliten als nützlich erweist, um eigene Interessen und Pfründe zu sichern. Für transnationale Terroristen vom Typ Al-Qaida sind dabei in erster Linie jene Länder interessant, deren Staatlichkeit „auf der Kippe“ steht, ohne dass jedoch ein völliger Zusammenbruch staatlicher Strukturen auf mittlere Sicht zu erwarten ist. Ihr Interesse finden daher vor allem schwache oder versagende Staaten, die zwar in manchen Bereichen erhebliche Kontroll- und Steuerungsdefizite aufweisen und in denen die diversen nicht-staatlichen Unterstützer für transnationale Terroristen relativ ungestört agieren können, die aber gleichwohl einen gewissen Ordnungsrahmen aufrechterhalten und über eine einigermaßen moderne Infrastruktur (z.B. Kommunikations- und Transportsysteme) verfügen, auf die die Netzwerke ebenfalls angewiesen sind. Gescheiterte Staaten bzw. akute Bürgerkriegsgebiete – also Staatszerfall im engeren Sinne – scheinen dagegen eher von sekundärem Interesse. Sie bieten lediglich Möglichkeiten zur Rekrutierung von Kämpfern, zum Transit und für den Zugang zu Ressourcen. Für andere Bereiche wie Unterschlupf, Schulung, Training, Kommunikation oder Finanzierungswege sind gescheiterte oder kollabierte Staaten nur begrenzt von Nutzen.

Lässt man nun jene Länder und Regionen Revue passieren, die für Al-Qaida, Jama'a Islamiyya und andere Terrornetzwerke offenbar besonders relevant sind, wird der Befund noch deutlicher. Danach bilden bis heute vor allem schwache bzw. versagende Staaten wie Algerien, Marokko, Tunesien, Ägypten, Saudi-Arabien, Syrien, Jemen, Kuwait, Pakistan, Philippinen, Malaysia und Indonesien das Rückrat für die Infrastruktur terroristischer Dschihad-Netzwerke. Daneben sind noch Sudan und Afghanistan zu nennen, die in der Vergangenheit für Ossama Bin Laden und Al-Qaida eine Schlüsselstellung innehatten, aber deren Bedeutung seit Herbst 2001 stark gesunken sein dürfte, auch wenn es immer wieder Bemühungen von Al-Qaida-Kadern oder nahe stehenden Gruppen gibt, in diesen Ländern Fuß zu fassen und bestehende Kontakte zu reaktivieren.

Die genannten Staaten sind nicht in allen Bereichen gleichermaßen relevant, sondern sie werden in unterschiedlicher Intensität vom jeweiligen Terrornetzwerk genutzt. Gleichwohl lassen sich grosso modo gemeinsame Merkmale erkennen, aus denen sich ein spezifisches Profil fragiler Staatlichkeit ergibt:

- Sie spielten in den achtziger und neunziger Jahren – teils aktiv, teils passiv – eine wichtige Rolle als „Entsendeländer“, aus denen Kämpfer sich dem „heiligen Krieg“ in Afghanistan bzw. in lokalen Konflikten (z.B. Kaschmir, Bosnien, Tschetschenien, Mindanao) anschlossen. Sie konnten auf diese Weise interne Probleme und radikale Elemente, zumindest teilweise, exportieren.
- Sie haben erhebliche Schwierigkeiten, das staatliche Gewaltmonopol auf dem gesamten Territorium durchzusetzen, sondern sie müssen in Sub-Regionen oder in städtischen Gebieten Macht und Einfluss nicht-staatlicher Gewaltakteure dulden (siehe z.B. Jemen, Pakistan, Algerien). In einigen Fällen handelt es sich auch um schwelende *low intensity conflicts*, bei denen sich der Staat durch eine oder mehrere Guerillabewegungen herausgefordert sieht (vor allem Philippinen, Indonesien). Insgesamt ist in den Ländern der Anteil derjenigen, die über Klein- und Leichtwaffen verfügen, relativ groß. Die Staaten sind ferner nicht in der Lage, ihre Außengrenzen effektiv zu kontrollieren, insbesondere dann nicht, wenn es sich um Berg-, Wüsten- oder Küstenregionen handelt.
- Sie weisen erhebliche Defizite im staatlichen Bildungssystem auf und überlassen dieses Feld weitgehend privaten, oftmals religiösen Anbietern (Koranschulen). Sie verfügen nur begrenzt über eine staatliche Sozial- und Gesundheitspolitik – eine

Lücke, die vielerorts von karitativen, religiösen Einrichtungen geschlossen wird, die sich primär um die Bedürfnisse ärmerer Schichten oder von Flüchtlingen kümmern.

- Sie sind wirtschaftlich durch einen schwach regulierten Banken- und Finanzsektor, durch rentenökonomische Strukturen, durch schrumpfende Verteilungsspielräume und einen wachsenden informellen Sektor geprägt, der in einigen Fällen mit einem auswuchernden kriminellen Sektor verbunden ist, vor allem durch den illegalen Drogen-, Rohstoff- und Waffenhandel.
- Ihr politisches System ist entweder durch autoritäre Strukturen oder durch einen nicht abgeschlossenen bzw. blockierten Demokratisierungsprozess geprägt. Ursächlich dafür ist in einigen Fällen nicht zuletzt die ambivalente Rolle des staatlichen Sicherheitsapparates (siehe Indonesien, Philippinen, Pakistan, Jemen). Unabhängig vom politischen System sind die meisten der genannten Staaten seit Jahrzehnten durch ein relativ hohes Maß an Korruption und Klientelismus bis in hohe Ämter hinein gekennzeichnet.
- Sie verfügen (zumindest zeitweise) über eine relativ gut organisierte islamistische Opposition, die jedoch in der Regel nicht in das politische System integriert ist und sich staatlicher Verfolgung ausgesetzt sieht (Ausnahmen Jemen und Marokko). Die Repressionen, die zumeist nicht zwischen moderaten und radikalen, zwischen gewaltlosen und gewaltbereiten Kräften unterscheiden, schränken zwar in der Regel die Möglichkeiten der Islamisten ein, das entsprechende Regime zu stürzen oder in Gefahr zu bringen, sie fördern aber die Militanz einzelner Splittergruppen und damit das innerstaatliche Gewaltpotential.
- Und schließlich handelt es sich in nahezu allen Fällen, um Staaten, deren Regierungen, ob nun demokratisch legitimiert oder nicht, in unterschiedlicher Weise mit dem „Westen“ kooperieren und damit den radikalen Islamisten seit Jahrzehnten eine ideologische Angriffsfläche bieten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die von den USA und Europa unterstützten autokratischen Regime (z.B. Ägypten, Saudi-Arabien, Tunesien, Pakistan), an deren Beispielen islamistische Bewegungen zudem die „doppelten Standards“ des „Westens“ geißeln können.

Darüber hinaus spielen weitere Regionen eine gewisse Rolle, die für die Netzwerke zwar bestimmte Zwecke erfüllen, aber für das Spektrum der notwendigen Infrastruk-

tur eher von untergeordneter Bedeutung zu sein scheinen. Dazu zählen der Iran, Zentralasien, der Kaukasus, das Horn von Afrika sowie Ost- und Westafrika, die primär eine Transitfunktion haben bzw. den Zugang zu Ressourcen, insbesondere zu Gewaltökonomien, eröffnen. Als Rückzugs-, Trainings- oder Rekrutierungsräume treten sie hingegen kaum in Erscheinung, von vereinzelt Anwerbeaktivitäten abgesehen (z.B. Tschetschenien, muslimische Diaspora in Ostafrika). Sie stellen gleichwohl wichtige „Ausweichoptionen“ dar, falls in den arabischen oder südostasiatischen Ländern bestimmte Voraussetzungen, etwa aufgrund des staatlichen Verfolgungsdrucks, nicht mehr gegeben sind. Eine besondere Funktion erfüllt zudem seit Ende der US-Intervention (Mai 2003) der Irak: Er ist nicht nur zu einem prominenten Tummelplatz und Operationsgebiet für transnationale Terroristen geworden, sondern dient auch der Rekrutierung und Ausbildung neuer Kämpfer, zur Anbahnung von Kontakten zwischen verschiedenen Gruppen und zum Ausbau der Netzwerke. Ferner nutzten Bin Laden und andere Al-Qaida-Führer die amerikanische Besatzung in verschiedenen Erklärungen für Propagandazwecke, um im Sinne des globalen Dschihads in arabischen und islamischen Ländern – analog zur sowjetischen Besatzung in Afghanistan – neue Rekruten zu mobilisieren und neue Finanzierungsquellen zu erschließen.

V.

Diese Einordnung kann nur eine Momentaufnahme sein und muss immer wieder überprüft werden, da Terrornetzwerke in der Lage sind, auf veränderte Gegebenheiten flexibel zu reagieren. Die Netzwerke müssen nicht nur innovativ mit Blick auf ihre operativen Fähigkeiten sein, sondern auch bei der Suche nach neuen Opportunitäten und Methoden für die verschiedenen infrastrukturellen Bereiche. Generell gilt: Terrorgruppen, deren Potenzial zur Innovation eingeschränkt ist oder verloren geht, haben auf lange Sicht keine Überlebenschance. Transnationale Terroristen stehen hier vor einer großen Herausforderung, da sie darauf angewiesen sind, sich immer wieder aufs Neue anders gelagerten lokalen Kontexten anpassen zu müssen. Das begünstigende Umfeld, in der Regel verbunden mit Symptomen fragiler Staatlichkeit, ist insofern von zentraler Bedeutung, da es den Netzwerken die Adaption erleichtert und die notwendigen Rahmenbedingungen schafft, um eine terroristische Infrastruktur aufzubauen und zu erhalten. Für eine umfassende Strategie zur Terrorismusbekämpfung

fung ist es daher eine *conditio sine qua non*, systematisch das begünstigende Umfeld in seiner Differenziertheit zu berücksichtigen, um nicht Gefahr zu laufen, durch einzelne Maßnahmen genau die beschriebenen Umfeldfaktoren – von der nicht-staatlichen Unterstützung bis hin zur fragilen Staatlichkeit – zu stärken und damit terroristischen Netzwerken neue Möglichkeiten und Ressourcen zu verschaffen.

Zusammenfassung der Diskussion und Fotos

Stefan Ipach



Ekkehard Griep, stellv. DGVN-Vorsitzender bei der Einführung

Der Vorsitzende der DGVN, Dr. Christoph Zöpel, eröffnete die Diskussionsrunde und gab zu Bedenken, dass sich die angesprochenen Probleme – sowohl der menschlichen Sicherheit als auch des transnationalen Terrorismus – nur in gut einem Drittel der Welt von Bedeutung seien. Die hier vorherrschenden schwachen bzw. „insuffizienten“ Staaten machte er zugleich als das Hauptproblem des Scheiterns internationaler Organisationen aus. Dem stimmte Prof. Manuel Fröhlich zwar generell zu, argumentierte aber auch, dass der enge Zusammenhang von menschlicher und nationaler Sicherheit das Thema auf die globale Agenda gebracht habe und dieses dort zu Recht behandelt werde.



Prof. Manuel Fröhlich (l.) und Dr. Ulrich Schneckener (r.)

Prof. Albrecht Horn fragte nach der Umsetzung des Konzepts der „Human Security“ – genauer gesagt, wie die Probleme, die sich aus den unterschiedlichen Interpretationen des Konzepts ergäben, praktisch durch die UN gelöst werden. Zudem merkte er an, dass ohne die Unterstützung der Hegemonialmacht USA die Durchsetzung eines normativen Ordnungssystems der Vereinten Nationen nicht zu verwirklichen sei. Die Probleme und Widersprüchlichkeiten des Konzepts der menschlichen Sicherheit wurden von Prof. Fröhlich nicht abgestritten – allen voran ein mögliches Recht auf humanitäre Interventionen. Er gab allerdings auch zu Bedenken, dass gerade durch Ambivalenz des Konzepts eine Problemdiagnose für die internationale Politik möglich gemacht werde.

Der Moderator des Panels, Prof. Johannes Varwick, stellte abschließend die Frage, ob das Scheitern der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung systemisch oder durch Reformen behebbar sei. Die anschließende Diskussion kam zu dem Ergebnis, dass das Scheitern des Systems der kollektiven Sicherheit systemischer Natur und auf die Krise des Multilateralismus zurückzuführen sei. Auf der anderen Seite liege die Stärke der Vereinten Nationen im Bereich von flexiblen Methoden der Friedenssicherung, die demzufolge weiter ausgebaut werden sollten. An dieser Stelle brachte Prof. Fröhlich den Einwand vor, dass durch die Konzentration der Vereinten Nationen auf die Felder, auf denen sie Erfolg hat und einer damit einhergehenden Verabschiedung von sicherheitspolitischen Optionen, eine zunehmende Beschädigung des Systems der kollektiven Sicherheit nicht mehr aufzuhalten wäre. Dieses System beruhe auf einer erfolgreichen Prävention: Nur wenn diese als konstitutives Element der Friedenssicherungsagenda umgesetzt werde, werde auch das System kollektiver Sicherheit wirksam sein.



Prof. Christopher Daase (l.) und Moderator Prof. Johannes Varwick (r.)

Die zweite Diskussionsrunde konzentrierte sich im Wesentlichen auf den Vortrag von Dr. Ulrich Schneckener. Die erste Frage zielte in die Richtung von Dr. Zöpels Einwand: Ist transnationaler Terrorismus wirklich zentrale Bedrohung schlechthin, die immer wieder diskutiert werden muss? Zudem wurde die Frage gestellt, ob transnationaler Terrorismus ein universelles Konzept sei oder es sich dabei um die Terrorermethode einer einzigen Religion handeln würde. Dr. Schneckener führte aus, dass der transnationale Terrorismus nicht auf eine Religion oder Ideologie beschränkt, sondern prinzipiell offen sei und von einer Vielzahl von diesen genutzt werden könne und in Zukunft vielleicht auch genutzt werden wird. Im Zusammenhang mit der ersten Frage stellte er unmissverständlich klar, dass der transnationale Terrorismus an sich kein globales Menschheitsproblem ist wie beispielsweise der Klimawandel. Zugleich betonte er aber auch, dass im Zusammenspiel mit anderen Themen der Terrorismus zu einem globalen und zentralen Themenfeld geworden sei.

Teil B: Zur Rolle der Vereinten Nationen als Friedenswahrer und Konfliktschlichter

Akkomodation und Exklusion: Die Folgen der internationalen Politik gegenüber bewaffneten Gruppen in der Demokratischen Republik Kongo

Alexander Veit

In der internationalen Politik sind nicht-staatliche bewaffnete Gruppen eine Anomalie. Das gegenwärtige internationale System, wie es sich seit dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat, ist ein System von Staaten. Dies zeigt sich am deutlichsten in den Vereinten Nationen selbst, wo ausschließlich die Botschafter souveräner Regierungen Stimmrecht genießen. Für andere Akteure ist bislang kein Platz vorgesehen, schon gar nicht für die Rebellen und Warlords dieser Welt.

Längst hat sich in der internationalen Gemeinschaft allerdings ein pragmatischer Ansatz herausgebildet, der die in Bürgerkriegen entstandene Machtstellung dieser Gruppen anerkennt. Rebellengruppen werden regelmäßig eingeladen, an Verhandlungen über die Zukunft ihres Landes teilzunehmen, Teil einer Regierung zu werden, ihre bewaffneten Kämpfer in nationale Armeen einzugliedern, und sich demokratischen Wahlen zu stellen – sich also zu „verstaatlichen“, das heißt sich in die formalen Strukturen des internationalen Systems einzugliedern.

Diesem Ansatz folgte die internationale Gemeinschaft auch in der Demokratischen Republik Kongo. Bei den Friedensverhandlungen in den Jahren 1999-2003, die von der Europäischen Union und den Vereinten Nationen maßgeblich begleitet worden sind, wurden die größten Rebellengruppen und die damalige Regierung des Landes zur Bildung einer Übergangsregierung gedrängt. Diese Machtteilung in einer Übergangsregierung sollte zuallererst einen Waffenstillstand ermöglichen und in einer späteren Phase zu demokratischen Wahlen und dem Wiederaufbau eines einheitlichen kongolesischen Staatswesens führen.

Aber nicht in jedem Fall verfolgt die internationale Gemeinschaft eine solche Politik der Akkomodation bewaffneter Gruppen. Im Kongo selbst findet sich eine beispiel-

hafte Region, in der bewaffnete Gruppen aus den neuen Institutionen ausgeschlossen worden sind: In Ituri, einem Distrikt im Nordosten des Landes an den Grenzen zu Uganda und dem Sudan, betrieb die *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC) die Auflösung der lokalen bewaffneten Gruppen und damit ihre Exklusion von der politischen Teilhabe.

In diesem Beitrag möchte ich an drei Themenbereichen aufzeigen, welche Dilemmata mit der Politik der Akkomodation und Exklusion verbunden sind. Diese drei Bereiche sind die Durchführung von Wahlen, die Kontrolle der Gewalt und die Bearbeitung von Konfliktursachen. Es wird argumentiert, dass die Akkomodation bewaffneter Akteure in der Übergangsregierung und die gleichzeitige Exklusion kleinerer Rebellen Gruppen von der politischen Teilhabe sich gegenseitig verstärkende Problematiken aufwerfen, die die Durchsetzung staatlicher und internationaler Gewaltkontrolle und die Bearbeitung von Konfliktursachen in Ituri in den vergangenen Jahren behindert und zudem neue Konflikte zwischen lokalen politischen Akteuren und der nationalen Armee *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC) produziert haben.

Dieser Artikel basiert auf der Erhebung primärer Daten in Ituri, Kampala und Kinshasa im Herbst 2005 und Frühjahr 2006 sowie auf der medialen Beobachtung des kongolesischen Übergangsprozesses und dem Studium der wissenschaftlichen und *policy*-orientierten Literatur.

Kriegsakteure in den Machtteilungsstrukturen:

Desinteresse an demokratischen Wahlen

Wie bei anderen Interventionen in von Bürgerkrieg betroffenen Ländern ist auch im Kongo die erfolgreiche Abhaltung von Wahlen der wichtigste Maßstab, den sich die internationale Gemeinschaft zur Bewertung ihrer Aktivitäten setzt. Im Abkommen von Sun City 2003, in dem sich die größeren Bürgerkriegsparteien auf die Bildung einer Übergangsregierung einigten, wurde Juni 2005 als spätester Zeitpunkt für eine solche Abstimmung festgelegt.¹

¹ Die wesentlichen ehemaligen Kriegsakteure in der Übergangsregierung sind: Die ehemalige Regierung unter Präsident Joseph Kabila, das *Rassemblement Congolais pour la Démocratie - Goma*

Dieser Termin konnte nicht eingehalten werden. Stattdessen wurde die Übergangsperiode Mitte 2005 um ein Jahr verlängert. Doch auch die neuen Wahltermine mussten bereits mehrfach verschoben werden. Als einziger Erfolg gilt bislang das Referendum am 18./19. Dezember 2005, in der die neue Verfassung von einer großen Mehrheit der Kongolesen angenommen worden ist. Die Durchführung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt² für die zweite Jahreshälfte 2006 erwartet.

Die wiederholte Verschiebung der Wahlen hatte, neben den immensen logistischen Herausforderungen, zwei wesentliche politische Gründe: Zum einen haben die Mitglieder der Übergangsregierung kein Interesse an diesen Wahlen und zum anderen stellt die mangelnde Gewaltkontrolle vor allem im Osten des Landes die Durchführung von friedlichen und freien Wahlen noch immer in Frage.

Die Übergangsregierung besteht, nach der von vielen Kongolesen ungeliebten Formel „1+4“, aus dem Präsidenten Joseph Kabila und vier Vizepräsidenten. Darunter befinden sich zwei Vertreter der großen früheren Rebellengruppen RCD-Goma und MLC. Ein Vizepräsident firmiert unter dem Titel „Vertreter der Zivilgesellschaft“, ein weiterer ist ein Vertrauter von Präsident Kabila.

Unterhalb dieses präsidentialen Gerüsts wurde eine Vielzahl von Ministerien geschaffen, die ebenfalls nach Proporzregeln verteilt worden sind. Hier sind eine ganze Reihe von kleineren bewaffneten Gruppen in die Machtkonstruktion des Übergangs integriert. Die Leistung der nun seit drei Jahren bestehenden Struktur besteht im wesentlichen darin, dass die größten Gewaltgruppen des Landes heute untereinander keine offene Gewalt mehr ausüben.

Die von Beginn an von gegenseitigem Misstrauen geprägte Übergangsregierung ist paradoxerweise vor allem ein Umstand: Die Durchführung von freien Wahlen könnte alle Regierungsmitglieder die Ämter und damit der Zugriff auf direkte und indirekte staatliche Ressourcen kosten. Ein Mitarbeiter der MONUC formulierte das Problem folgendermaßen: „Das Konstrukt der Übergangsregierung war richtig, um einen Waffenstillstand zu ermöglichen, aber schlecht, um Wahlen und eine friedliche Zukunft zu schaffen.“³

(RCD-G), das *Mouvement Pour la Libération du Congo* (MLC), sowie das *Rassemblement Congolais pour la Démocratie - Mouvement pour la Libération* (RCD-ML).

² April 2006.

³ Interview mit MONUC-Mitarbeiter (Kinshasa, 12.12.2005)

Die einzelnen Mitglieder dieser Regierung genießen in der Bevölkerung genauso wenig Legitimität wie das Regierungskonstrukt als Ganzes. Bei den Wahlen werden die meisten oder gar alle zu den Verlierern gehören. Deshalb ist das Interesse, diese Wahlen zu organisieren, in der Regierung, aber auch im aus ernannten Mitgliedern bestehenden Parlament sehr gering. Die einzige aussichtsreiche Gruppe in der Regierung ist die Formation um Präsident Joseph Kabila, der in seiner Heimatregion Katanga vermutlich auf eine relativ große Anhängerschaft zählen kann, und der es zudem verstanden hat, seine Partei PPRD zu einer landesweiten Struktur auszubauen. Diese Parteistrukturen sind allerdings fragil und mangels repräsentativer Umfragen kann sich auch Kabila seiner Popularität keineswegs sicher sein.

Die beiden anderen großen Fraktionen der RCD-G und der MLC befinden sich bereits seit einigen Monaten in einem Auflösungsprozess, ein deutlicher Hinweis darauf, dass sich die Mitglieder dieser früheren Kriegsparteien keine Chancen ausrechnen, in Wahlen zu bestehen. Die Vorbereitung der Wahlen wurde entsprechend regelmäßig von Boykottdrohungen einzelner Regierungsfractionen konterkariert, während an der schleppenden Verabschiedung der Wahlgesetze alle wesentlichen Gruppen beteiligt waren.

Die zurückliegenden Jahre unter der Übergangsregierung zeichneten sich vor allem durch politischen Stillstand aus. Die Infrastruktur des Landes ist auch nach afrikanischen Maßstäben weiterhin miserabel, und internationale NGOs und lokale Initiativen sind die einzigen Akteure, die in diesem Bereich punktuelle Abhilfe schaffen. Die rudimentären Bildungs- und die Gesundheitsversorgungssysteme werden von privatem, kirchlichen und internationalem Engagement getragen. Besonders schwer wiegt die Vernachlässigung des Justizsystems, das nicht in der Lage ist, die vielfältigen kriegsbedingten Mikrokonflikte zu bearbeiten. Die notwendige Reform des Verwaltungsapparats wurde genau so wenig getätigt wie der Wiederaufbau der Steuerbehörden, welche die notwendigen Mittel erwirtschaften könnten.

Die kongolesische Bevölkerung überlebt heute nicht *wegen*, sondern *trotz* des staatlichen Apparats. Alle Bereiche des öffentlichen Lebens mit Ausnahme der Gewaltkontrolle sind vollständig und ohne staatliche Rahmgebung privatisiert, wovon in erster Linie unter prekären ökonomischen Bedingungen lebende Kongolesen negativ betroffen sind, also die große Mehrheit der Bevölkerung.

Der Staat selbst existiert nur als repressiver Bereicherungsapparat. Für die Kriegsakteure, die sich in der Übergangsregierung wiedergefunden haben, stellten die vergangenen Jahre vor allem die Gelegenheit dar, am Abbau natürlicher Ressourcen oder der Erteilung von Förderkonzessionen an ausländische Interessenten zu verdienen.⁴ In der von gegenseitiger Blockade geprägten Regierung ließen sich langfristige politisch-administrative Maßnahmen, die einerseits die Popularität der Mitglieder der Regierung erhöht hätten, aber zugleich mit hohen Kosten verbunden wären, nicht umsetzen. Die ehemaligen Gewaltakteure sind also nicht in eine Struktur integriert worden, die eine Umwandlung ihrer von Kurzfristigkeit geprägten Kriegstaktiken in langfristige zivil-politische Strategien zuließ.

Die Exklusion von Kriegsakteuren: Fortgesetzter Kampf um politische Teilhabe

Der zweite Grund für den schleppenden Übergangsprozess und die fortwährende Verschiebung der Wahlen hat deutlicher mit dem unmittelbaren Mandat der UN-Mission MONUC zu tun und wird deshalb von den Vertretern dieser Organisation weit weniger betont als das häufig hervorgehobene Desinteresse der Übergangsregierung an Wahlen: Die Bereitstellung des öffentlichen Guts der Gewaltkontrolle. Zwar ist es tatsächlich gelungen, die Konflikte zwischen den großen Kriegsparteien für den Moment zu schlichten, das heißt, den Gewaltaustrag zwischen den Regierungsfractionen zu stoppen. Doch weiterhin sind große Teile des östlichen Kongo Kriegsgebiet. Mehrere lokale bewaffnete Gruppen sind für diese Unsicherheit verantwortlich. Die reformierte nationale kongolesische Armee kann zugleich keineswegs als möglicher Garant einer neuen, demokratisch kontrollierten Gewaltregelung betrachtet werden. Letzteres ist besonders schwerwiegend, da damit die Exit-Strategie der MONUC in Frage gestellt ist.

Eines der von offener Gewalt weiterhin stark betroffenen Gebiete ist der Distrikt Ituri im äußersten Nordosten des Kongo, an der Grenze zu Uganda und dem Sudan. Ituri ist gleichsam die Peripherie der Peripherie, es hat weder in New York noch in Kinshasa eine Stimme, sondern ist den verschlungenen Wegen der internationalen und

⁴ Vgl. z.B. NIZA, Fatal Transactions, IPIS (2006): The State vs. The People - Governance, Mining and the Transitional Regime in the Democratic Republic of Congo, Amsterdam. Damit setzten die Kriegsakteure bereits aus den Kriegsjahren bekannte Praktiken fort, vgl. Assemblée Nationale, Commission Spéciale chargée de l'Examen de la Validité des Conventions à Caractère Economique et Financier conclues pendant les Guerres de 1996-1997 et de 1998 (2005): Rapport des Travaux, Kinshasa (<http://www.freewebs.com/congo-kinshasa> am 20.02.2006).

nationalen Politik zunächst einmal ausgeliefert. Die lokalen politischen Akteure, vor allem die lokalen Kriegsmilizen, versuchen seit Jahren mit gewaltsamen Mitteln ihre Akkomodation in die Machtfigurationen der nationalen Politik zu erzwingen. Doch spätestens seit März 2005 verfolgt MONUC bewusst die Ausschaltung lokaler Kriegaakteure mit gewaltsamen Mitteln. Diese Politik kann bislang trotz einiger Fortschritte nicht als erfolgreich angesehen werden und stellt deshalb die Durchführung von friedlichen Wahlen in Ituri in Frage.

Der Bürgerkrieg in Ituri hat sich seit 1999 im Schatten des großen Kongo-Krieges entwickelt. Lange Zeit blieb dieser lokale Konflikt unbeachtet. Erst 2003 geriet Ituri kurz in den Fokus der internationalen Aufmerksamkeit: Damals zog sich die ugandische Armee aus Ituri zurück, und in der unmittelbaren Auseinandersetzung um politisch-militärische Macht nahmen die Auseinandersetzungen zwischen den lokalen Gruppen Züge eines Genozids an. Ein Bataillon uruguayischer Blauhelmsoldaten setzte den Menschenrechtsverletzungen in ihrer unmittelbaren Umgebung nichts entgegen, um das eigene Leben nicht zu gefährden.⁵

Daraufhin entsandte die Europäische Union auf Bitten der UN eine schnelle Eingreiftruppe, die so genannte „Operation Artemis“. Durch die Überzeugungskraft militärischer Überlegenheit konnten von ihr in kurzer Zeit die Kampfhandlungen in der Distrikthauptstadt Bunia beendet werden, ohne dass es zu größeren Kampfhandlungen gekommen wäre.⁶ Beigetragen hat möglicherweise aber auch, dass die Stationierung dieser hochprofessionellen Armee durch ihr Mandat auf einen sehr kurzen Zeitraum – drei Monate – beschränkt war. Nach dem Abzug von „Artemis“ sollte – und dies war auch den Milizen klar, wieder die als militärisch schwach bekannte MONUC die Auseinandersetzung mit den Milizen führen. Erst einmal abwarten und sich ruhig verhalten, war offenbar die Taktik der Milizen gegenüber der „Operation Artemis“.⁷

Nach dem Abzug der europäischen Streitkräfte im September 2003 übernahm MONUC, nun in sehr viel größerer Truppenstärke und erstmals mit einem Mandat zur Friedenserzwingung ausgestattet, wieder die Positionen in der Stadt Bunia. In den

⁵ International Crisis Group (2003): Congo Crisis. Military Intervention in Ituri. Africa Report No. 64, Nairobi, New York, Brüssel, S. 11-13.

⁶ Außerhalb des unmittelbaren Stadtgebiets kam es aber weiter zu Kriegshandlungen und Massakern. Vgl. Vlassenroot, Koen & Timothy Raeymaekers (2004): The Politics of Rebellion and Intervention In Ituri. The Emergence of a New Political Complex?, in: African Affairs, 103, 412: 399-400.

⁷ International Crisis Group (2004): Maintaining Momentum In The Congo. The Ituri Problem. Africa Report Nr. 84. Nairobi, Brüssel, S. 3, 7; Interviews mit ehemaligen Milizionären und Mitgliedern der *Front des Nationalistes et Intégrationnistes* (FNI)/ *Force de la Résistance Patriotique d'Ituri* (FRPI) (Bunia, 05.10.2005, 02.11.2005, 04.11.2005) und FAPC-Führungsmittglied (Kinshasa, 11.12.2005).

folgenden Jahren weitete MONUC die militärische Präsenz schrittweise auf die größeren Orte an den wichtigsten Verkehrsachsen aus. Parallel dazu fanden, in einer schwierigen Kooperation mit der Übergangsregierung in Kinshasa, Friedensverhandlungen mit den Milizen statt. Die Verpflichtungserklärungen zur Entwaffnung, die die Anführer der bewaffneten Gruppen abgaben, blieben aber weitgehend folgenlos. Auch ein Programm zur Demobilisierung und Wiedereingliederung der Kämpfer in die zivile Gesellschaft war zunächst nicht erfolgreich, da sich die Milizensoldaten nicht in den vorgesehenen Camps einfanden.⁸

Dies hatte verschiedene Gründe: Einerseits glaubten einige militärische Anführer weder der Regierung in Kinshasa noch den UN, die ihnen die Übernahme in die neue nationale Armee und politische Ämter versprochen. Deshalb hinderten einige Milizenchefs ihre Kämpfer daran, sich dem Demobilisierungsprogramm anzuschließen. In anderen Fällen hatten die Milizionäre den Eindruck, dass eine verfrühte Abgabe ihrer Waffen sie selbst in Gefahr bringen würde. Was, wenn die Gegner ihre Waffen behalten sollten – wer würde dann die Demobilisierten beschützen? Den UN wurde dieser Schutz nicht zugetraut, da diese nur in den großen Ortschaften präsent war und auch dort nur eine oberflächliche Gewaltkontrolle gewährleisten konnte.⁹

Das Demobilisierungsprogramm kam erst in Bewegung, als die UN eine deutlich aggressivere Strategie verfolgten: Seit Ende 2004 griffen MONUC-Truppen in so genannten „Cordon-and-Search“-Operationen die Basislager verschiedener Milizen an, um deren Herrschaft über die Bevölkerung zu unterminieren und ihre militärischen Fähigkeiten zu beeinträchtigen.¹⁰ Diese Art der militärischen Aggression hatte allerdings einen Preis: Im Februar 2005 kamen neun Blauhelme ums Leben, als sie während einer Patrouille in einen Hinterhalt gerieten.¹¹ Wenige Tage später wurden nicht nur die meisten Anführer der iturischen Milizen in Kinshasa und Bunia verhaftet. MONUC verstärkte zudem noch einmal die militärischen Aktionen gegen die Milizen, wobei auch Zivilisten ins Kreuzfeuer gerieten und umkamen. Außerdem stellte die

⁸ International Crisis Group. 2004: *Maintaining Momentum In The Congo*, S. 9-11; Interview mit *Forces Armées Populaires du Congo* (FAPC)-Führungsmitglied (Kinshasa, 11.12.2005) und MONUC-Mitarbeiter (Bunia, 07.10.2005); AIP/FEWER (2005): *Ituri Watch. Insecurity Persists at the End of 2004*, Bunia; Wolters, Stephanie (2005): *Is Ituri on the Road to Stability? An update on the current situation in the district*, Pretoria.

⁹ Interview mit Führungsmitglied der PUSIC (Kampala, 28.09.2005), früheren Milizionären der UPC (Bunia, 10.10.2005) und der FNI/FRPI (Bunia, 15.10.2005).

¹⁰ Interview mit MONUC-Mitarbeitern (Bunia, 07.10.2005; Mahagi, 27.11.2005; Kinshasa, 12.12.2005).

¹¹ Bei Schusswechseln in den folgenden Monaten kamen weitere UN-Soldaten zu Schaden.

UN-Mission den Milizionären ein Ultimatum zur freiwilligen Entwaffnung, nach dessen Ablauf sie als Gesetzlose betrachtet werden würden.

Tatsächlich veränderte sich durch diese Strategie die Dynamik: Die Hierarchien der Milizen zerbrachen, viele der einfachen Kämpfer wollten sich die versprochene individuelle Übergangshilfe von mehreren hundert Dollar nicht entgehen lassen, und bis Juni letzten Jahres konnten mehr als 16.000 Milizionäre als demobilisiert registriert und viele Waffen eingesammelt werden. Die bewaffneten Gruppen betrieben nun ihre Umwandlung in politische Parteien, legten also nahe, dass sie sich dem Demokratisierungsprozess anzuschließen gedachten.

Trotzdem verblieben einige tausend Milizionäre in ihren Verbänden. Einige ihrer Anführer, oftmals die wichtigsten Militärstrategen dieser Gruppen, schlossen im Juni 2005 ein neues Bündnis über ethnische Grenzen und frühere Feindschaften hinweg.¹² Dieses *Mouvement Révolutionnaire Congolais* (MRC) erklärte der nationalen Armee, die inzwischen in Ituri präsent war, als auch MONUC den Krieg.¹³ Seit Beginn des Jahres 2006 gelang es dieser Gruppe, auch bereits als befriedet geltende Gebiete wieder unter Kontrolle zu bekommen.¹⁴

Damit zeigte sich, dass der von MONUC gewählten militärischen Ausschaltung der Kriegsakteure Grenzen gesetzt sind. Die MRC gibt als den wichtigsten Grund für die Fortführung des Guerillakriegs selbst die Exklusion „bestimmter politisch-militärischer Gruppen“ vom Demokratisierungsprozess im Kongo an.¹⁵ Für ihre Anführer, die per Haftbefehl gesucht werden, ergibt sich keine Perspektive als die Fortführung des bewaffneten Kampfs mit dem Ziel, glaubwürdige Garantien für eine Integration in nationale Machtstrukturen zu erhalten. Die Überstellung von Thomas Lubanga, ehemaliger Anführer der Miliz *Union des Patriotes Congolais* (UPC), zum Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag im März 2006, dürfte sie in dieser Überzeugung noch einmal bestärkt haben.

Zugleich verzeichneten MRC-Einheiten großen Zulauf an neuen Rekruten, darunter auch ehemalige Teilnehmer des Demobilisierungsprogramms. Neben finanziellen Anreizen, die die Rebellengruppe Gerüchten zufolge bieten soll, ist vor allem die von

¹² Interview mit MONUC-Mitarbeitern (Kampala, 21./26.09.2005)

¹³ Interview mit MONUC-Mitarbeiter (Bunia, 07.10.2005).

¹⁴ So ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein großer Teil des Grenzgebiets zu Uganda unter der Kontrolle der MRC.

¹⁵ *Mouvement Révolutionnaire Congolais: Déclaration Politique du Mouvement Révolutionnaire Congolais*, Bunia, 29.03.2006.

der nationalen Armee FARDC verursachte Unsicherheit für diese Entwicklung verantwortlich zu machen.¹⁶

Die Ausschaltung der verbliebenen Milizen allein durch militärische Gewalt wäre auch für eine personell und materiell besser ausgestattete Armee ein schwieriges Unterfangen. Die mit etwa 4.800 Soldaten in Ituri präsente MONUC ist militärisch zu schwach ausgestattet, als dass ohne Bündnispartner ein Buschkrieg gegen diese Gruppe gewonnen und in den ländlichen Gebieten eine dauerhafte Gewaltkontrolle eingerichtet werden könnte.

Bündnispartner von MONUC ist die nationale Armee FARDC, die aus den in die Übergangsregierung integrierten ehemaligen Kriegsparteien des Kongos gebildet worden ist. Der Armeereform zugrunde liegende Gedanke war, durch eine Vermischung der größten bewaffneten Gruppen in neue Einheiten den ehemaligen Kriegsherren die Verfügungsgewalt über ihre bewaffneten Anhänger zu entziehen. Zum Teil wurden diese nationalen Truppen von ausländischen Ausbildern trainiert.

Manche Brigaden sind allerdings weder tatsächlich neu ausgebildet noch vermischt worden und zeigen bereits starke Auflösungserscheinungen und eingeschränkte Loyalität gegenüber ihren Offizieren. Die Akteure in der Übergangsregierung zeigten sich auch in diesem Punkt unwillig, eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen. Die Aufrechterhaltung der im Bürgerkrieg entstandenen Kommandostrukturen parallel zu den durch die Armeereform neu geschaffenen, ist gängige Praxis fast aller in der Übergangsregierung repräsentierten ehemaligen Kriegsparteien.¹⁷

Anfang März 2006 musste als eine konkrete Folge dieser Praktiken eine gemeinsame Offensive von MONUC und FARDC gegen Milizionäre in Ituri abgebrochen werden, nachdem kongolesische Soldaten den Befehl verweigert und ihren General sowie MONUC-Truppen beschossen haben.¹⁸ Darüber hinaus begehen die sehr schlecht bezahlten und oft unversorgten Truppen selbst schwere Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung. Seit Mitte 2005 häufen sich die Berichte über Diebstähle, Plünderungen, Vertreibungen, Vergewaltigungen, willkürliche Verhaftungen und Morde. Von solcher staatlicher Gewalt in Ituri betroffene Zivilisten kommen-

¹⁶ NGO-Sitzung (Bunia, 14.4.2006), Interview mit einem Ocha-Mitarbeiter (Bunia, 30.03.2006) und dem Chef de Collectivité (Bunia, 07.04.2006).

¹⁷ International Crisis Group (2006): Security Sector Reform in the Congo, Africa Report Nr. 104, Nairobi & Brüssel.

¹⁸ Oberst Jean und General Bob. Woran Kongos Friedensprozess krankt: Erstmals stehen Elitesoldaten wegen Meuterei vor Gericht, in: Die Tageszeitung, 11.04.2006.

tierten, dass es besser wäre, Milizen würden wieder die Kontrolle übernehmen. Diese hätten, anders als FARDC-Soldaten aus weit entfernten Landesteilen, durch ihre lokale Bindungen Hemmungen, gegen ihre eigenen kommunalen Gruppen vorzugehen.¹⁹

MONUC hat das Verhalten der FARDC inzwischen auch öffentlich als Problem anerkannt.²⁰ Offenbar aufgrund der durch Angriffe auf MONUC-Soldaten und ungeordnete Fluchtbewegungen von FARDC-Einheiten für MONUC selbst ergebende Gefahr, hat sich die Mission entschlossen, in naher Zukunft militärische Operationen auch ohne die FARDC durchzuführen und für Verbrechen verantwortliche Soldaten zu verhaften.²¹

Erklärtes Ziel der MONUC bleibt es, in Ituri bis Mitte des Jahres genügend Sicherheit hergestellt zu haben, so dass Wahlen in einer freien Atmosphäre abgehalten werden können. Dieses Ziel scheint zu diesem Zeitpunkt nicht erreichbar. In anderen Landesteilen im Osten des Kongo, also in den Kivus und in Katanga, ist die Situation ähnlich: Gewaltkontrolle konnte bislang nicht hergestellt werden, allenfalls eine prekäre Ruhe, deren potenzielle zeitliche Begrenzung offensichtlich ist. Darüber hinaus fehlt MONUC durch die Konflikte mit der FARDC ein „Erbe“, an den die Verantwortung für die Gewaltkontrolle übergeben werden kann. Nun hofft die UN-Mission dieses Problem mit einer durch Wahlen legitimierten Regierung lösen zu können.

Fehlende Konfliktursachenbearbeitung

Der schleppende Übergangsprozess hat zudem die Bearbeitung lokaler Konfliktursachen behindert. Die Etablierung staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen, die Konflikte prozessieren oder mediatieren könnten, genossen weder in der politisch blockierten Übergangsregierung noch in der mit unzureichenden materiellen und personellen Ressourcen ausgestatteten MONUC Priorität. Für eine nachhaltige Konfliktschlichtung in Ituri wäre dies allerdings unabdingbar. In einem abschließenden Teil werden die wesentlichen Kriegsauslöser in Ituri noch einmal benannt.

¹⁹ Interview mit einem Mitglied einer zivilgesellschaftlichen Organisation (Mahagi, 28.11.2005) und dem Chef de Collectivité (Bunia, 07.04.2006).

²⁰ MONUC, Division des Droits de l'Homme (23.01.2006): La Situation des Droits de l'Homme en Décembre 2005 (<http://www.monuc.org> am 23.01.2006).

²¹ Mehrere Gespräche mit MONUC-Mitarbeitern und -Offizieren (Bunia, 07.-12.04.2006).

Der Krieg in Ituri hat seine Ursachen vor allem in drei zusammenhängenden Problemen: Zum ersten sind hier Landkonflikte zu nennen. Ituri war von 1998 bis 2003 von ugandischen Truppen besetzt. Einige Mitglieder der kleinen lokalen Oberschicht Ituris haben sich diese Situation mangelnder zentralstaatlicher Kontrolle zunutze gemacht, um große fruchtbare Gebiete zu enteignen. Zu diesem Zweck sind sie eine Koalition mit Teilen der damaligen ugandischen Besatzungsarmee eingegangen, die diese Aneignungen mit Gewalt durchsetzen sollten. Die von gewaltsamer Vertreibung bedrohten Kleinbauernfamilien sind in der Folge Kern der ersten bewaffneten Gruppen geworden. Der Umstand, dass die genannten Angehörigen der Oberschicht zur Gruppe der Hema gehörten, die enteignungsbedrohten Bauern jedoch zur Gruppe der Lendu gezählt werden, hat die ethnische Konnotation der Konfliktlinien in Ituri erst ermöglicht. Die Frage, wie der fruchtbare Boden in Ituri in Zukunft verteilt wird, ist grundlegend, aber ungelöst.²²

Die zweite Konfliktursache war die ungleiche Verteilung der Gewinne aus dem Abbau von natürlichen Ressourcen. In Ituri befinden sich Goldvorkommen, die zu den größten in der Welt gehören. Vor dem Krieg wurden sie vor allem von dem parastaatlichen Konzern Okimo ausgebeutet, der allerdings in den neunziger Jahren in eine Krise geraten ist. Während des Kriegs diente die Goldausbeutung verschiedenen Milizen zur Finanzierung ihrer Aktivitäten.²³ Heute leben tausende einfacher Schürfer, deren Familien, Händler und kleine Veredelungsunternehmen von den Gewinnen, die sich durch den Goldabbau in Handarbeit machen lassen. Die frühere Regierung in Kinshasa hat allerdings bereits eine industrielle Konzession an einen südafrikanischen Konzern vergeben, wodurch die Zukunft der einfachen Goldgräber gefährdet ist. Zudem ist die Besetzung der potenziell gewinnträchtigen Posten im parastaatlichen Unternehmen Okimo Gegenstand politischer Ränke. Okimo verwaltet weiterhin die Goldabbaukonzessionen in Ituri. Die Exklusion oder Bevorzugung lokaler ziviler wie militanter Akteursgruppen bei der Besetzung der Schlüsselpositionen kann leicht zu neuen Konflikten führen.

Der Mangel an politischen Institutionen, die solche Konflikte prozessieren können, war die dritte Kriegsursache. Der kongolesische Staat geriet bereits in den 1980er Jahren in eine institutionelle Krise. Die Bevölkerung hatte keine Ansprechpartner, um

²² Im März und April 2006 kam es beispielsweise in der Collectivité Walendu-Pitsi, in der 1999 auch der ursprüngliche Landkonflikt situiert war, zu mehreren Morden im Zusammenhang mit Zugangsrechten zu fruchtbarem Ackerland.

²³ Human Rights Watch (2005). *The Curse of Gold*. New York, London u.a.

etwa Landkonflikte zivil regeln zu können. Heute ist der administrative Apparat nicht mehr in der Lage, verlässliche Entscheidungen zu treffen.

Hier gibt es bereits erste Schritte, etwa ein Modellprojekt der Europäischen Union in Bunia zur Wiederherstellung der Gerichtsbarkeit. Das Hauptprojekt der internationalen Gemeinschaft, also die Wahlen auf nationaler und Provinzebene, werden allerdings nicht genügen, um dauerhafte und legitime staatliche Herrschaft zu etablieren. Solange es auf lokaler Ebene, also in den Dörfern und Kleinstädten, an effektiven Verwaltungsstrukturen fehlt, können die politisch-ökonomischen Konflikte leicht in erneute Gewalt umschlagen. Die Versäumnisse der Übergangsregierung auf diesem Gebiet haben die bestehenden lokalen Verwaltungsstrukturen in den letzten Jahren weiter verfallen lassen. Zudem befinden sich vor allem traditionale Autoritäten in den Dörfern, die die unterste Ebene offizieller staatlicher Verwaltung darstellen, im Konflikt mit der Armee FARDC. Mehrere lokale „Chefs“ waren in den letzten Monaten Opfer willkürlicher Verhaftung und Gewalt durch die Armeesoldaten, was ihre Position weiter geschwächt hat.

Zusammenfassung

Die parallele Akkomodation von Kriegsakteuren in eine nationale Übergangsregierung und die Exklusion vermeintlich schwacher lokaler Milizen hat mehrere tief greifende Probleme für das Projekt der Friedensschaffung im Kongo und insbesondere in Ituri nach sich gezogen. Während der Gesamtstaat in einer Warteposition verharrte, die die akkomodierten politischen Akteure hinauszögerten und für sich nutzten, hat diese Regelung die Konflikte in Ituri noch einmal verstärkt. Während exkludierte Milizionäre weiterhin für eine Teilhabe an zentralstaatlicher Macht kämpfen, werden durch das Verhalten der nationalen Armee neue Konflikte produziert, die der Miliz Zugang zu Rekruten verschafft. Der in der Hauptstadt Kinshasa vorherrschende politische Stillstand, bedingt durch die gleichzeitige Abhängigkeit und Konkurrenz der Mitglieder der Übergangsregierung von- und zueinander, hat lokale zivile Konfliktverreglung stark behindert. Die Hoffnung sowohl der MONUC-Mission als auch der Bevölkerung des Kongos und insbesondere Ituris beruht nun auf der Etablierung einer demokratisch legitimierten Zentralregierung. In jedem Fall wird die Befriedung und Verreglung lokaler Konflikte in Ituri auch unter einem neuen Regime in der Hauptstadt noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Die Entwicklung der Kommission für Friedenskonsolidierung

Botschafter Dr. Peter Wittig

Der Wiederaufbau von Staaten nach Konflikten – im Englischen: „post-conflict-peacebuilding“ – ist ein großes Zukunftsgeschäft der UN. Die Zahl der versagenden oder gescheiterten Staaten geht in die Dutzende. Unterdes sind Staatsversagen und innere Konflikte Hauptursachen für bewaffnete Konflikte. Diese Entwicklung traf die UN unvorbereitet, die sich schwer damit tat, mit dieser Herausforderung umzugehen. Sie war fixiert auf „klassische Konflikte“ zwischen (funktionierenden) Staaten, aber nicht auf das Verschwinden von Staatlichkeit.

Massiv mussten die UN sich Mitte der 1990er Jahre mit Anforderungen zu state- und peacebuilding als Folge von Staatenzerfall auseinandersetzen – und zwar in Gestalt ihrer Friedenssicherungs- und Friedenserzwingungsmissionen. Von den Friedensoperationen wurden plötzlich Leistungen erwartet, die weit über ihre traditionelle Aufgabenerfüllung hinausgingen. Binnen weniger Jahre durchliefen die UN-Missionen einen rasanten Strukturwandel: Vom klassischen peacekeeping (also der militärischen Puffer-Funktion zwischen zwei Konfliktparteien und der Beobachtung von Waffenstillständen) über multidimensionale Einsätze auch in nicht-militärischen Bereichen hin zu Operationen mit robustem Kapitel-VII-Mandat oder gar der Übernahme echter Exekutivgewalt durch die UN.

Heute umfasst eine typische Friedensoperation der Vereinten Nationen eine enorme Bandbreite von politischen, militärischen, humanitären und Entwicklungskomponenten, die zum großen Teil die Stabilisierung schwacher Staaten oder den Wiederaufbau gescheiterter Staaten zum Ziel haben. Die Beispiele von UN-Interventionen diesen Typs sind zahlreich: sie reichen von Afghanistan, Bosnien, Burundi und der Elfenbeinküste über Haiti, Liberia, Kosovo, Somalia, Ost-Timor, Sierra Leone und dem Kongo bis Sudan. Ein Ende ist nicht abzusehen, da der Bedarf an Staatenstabilisierung und Wiederaufbau unbegrenzt zu wachsen scheint.

Was sind die Hauptprobleme der UN-Interventionen?

Zunächst sind dies die Mobilisierung des notwendigen politischen Willens und der personellen und finanziellen Ressourcen, die sich auch in der derzeitige Debatte zum

Kongo und Darfur finden lassen. Die größte praktische Herausforderung bei den UN-Operationen der Staatenstabilisierung und des post-conflict-peacebuilding war aber die Abstimmung und Zusammenführung der verschiedenen Akteure – und zwar auf allen Ebenen. Neben ermutigenden Erfolgen enthüllt eine genaue Analyse der UN-Operationen nicht selten ernüchternde Defizite: ein Gestrüpp von Akteuren, geringe Abstimmung der Schwerpunkte, angebots- statt nachfrageorientiertes Geberverhalten, starke Konzentration auf die Hauptstädte zu Lasten der Fläche, Schaffung einer künstlichen, von den internationalen Akteuren abhängigen Ökonomie sowie zu starke Fremdbestimmung der Aufbauarbeit. Problematisch in vielen Fällen war auch die Nachhaltigkeit des UN-Engagements bzw. der tragenden Mitgliedstaaten. Resultat war ein ernüchternder Befund: In über der Hälfte der zunächst befriedeten Konflikte kam es binnen fünf Jahren zum Konflikt-Rückfall. Haiti ist dafür ein trauriges Paradebeispiel.

Diesem Missstand abzuhelpen war ein wichtiges Anliegen der Impulsgeber der grundlegenden UN-Reform. Die Berichte von UN-Generalsekretär Kofi Annan und seiner Reformkommission diagnostizierten eine gravierende institutionelle Lücke im UN-System: Der Sicherheitsrat reagiert auf akute Krisen vor Ort vor allem unter dem Gesichtspunkt der Beendigung gewaltsamer Auseinandersetzungen. Präventiv wird er nur in Ausnahmefällen tätig. Zwischen der unmittelbaren Stabilisierung eines Konflikts und der Gestaltung des Übergangs sowie der Einleitung von Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen indessen gab es bislang keine hinreichende Verbindung. Die bis zu 15 am Wiederaufbau nach Konflikten beteiligten UN-Sonderorganisationen und -Programme verhakten sich nicht selten ohne Abstimmung im Kompetenzgestrüpp. Der peacebuilding-Ansatz, der sich im Reformprozess herauskristallisiert hat, sollte nun sicherheitspolitische und entwicklungspolitische Perspektiven verbinden.

Entsprechend beschloss die Generalversammlung und der Sicherheitsrat im Dezember 2005 ein neues Gremium, die „Kommission für Friedenskonsolidierung“ („Peacebuilding-Commission - PBC) ins Leben zu rufen. Die Philosophie war, die wichtigsten Akteure des post-conflict-peacebuilding – einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen und wichtigen institutionellen Gebern – unter einem Dach zu versammeln, um eine Verzahnung bisher weitgehend unkoordinierter Aufgabenbereiche zu gewährleisten.

Die Hauptaufgaben der „Peacebuilding-Commission“

Diese stellen sich wie folgt dar:

- die Koordinierung des internationalen Engagements in Krisenregionen bei Friedensprozessen in der Übergangsphase unmittelbar nach Ende bewaffneter Konflikte und vor Aufnahme regulärer Entwicklungshilfe;
- die Unterstützung und Beratung aller beteiligten Akteure bei Wiederaufbau und Friedenskonsolidierung mit Hilfe „integrierter Gesamtstrategien“, die „lebendig“ gehalten, also ständig aktualisiert werden müssen;
- die Entwicklung stimmiger Finanzierungsstrategien, speziell zur frühen Finanzierung, insbesondere der Lücke zwischen Konfliktbeendigung und Aufnahme regulärer Entwicklungszusammenarbeit (EZ);
- die Verbindung zwischen UN-Zentrale und Feldoperationen sowie
- die Mobilisierung der notwendigen politischen Aufmerksamkeit.

Die Genese der „Peacebuilding-Commission“

Die Reformkommission des UN-Generalsekretärs hatte ursprünglich vorgeschlagen, der PBC auch Aufgaben der Prävention und Frühwarnung zu übertragen. Sie sollte selbsttätig in der Lage sein, die Aufmerksamkeit der UN-Hauptorgane auf gefährdete Staaten und drohende Staatenkollapse zu lenken. Dieser Vorschlag traf jedoch auf Widerstand interventionskritischer Staaten besonders aus dem Lager der Entwicklungsländer. So hat die PBC letztlich nur beratende Funktionen erhalten. Der Anstoß für ihr Tätigwerden muss von außen kommen: vom Sicherheitsrat, vom ECOSOC, von der Generalversammlung, dem Generalsekretär oder einzelnen betroffenen Staaten.

Die PBC berichtet jährlich sowohl an die Generalversammlung als auch an den Sicherheitsrat. Allerdings hat sich dieser besondere Zugriffsmöglichkeiten auf die PBC in Situationen vorbehalten, in denen er bereits befasst ist, etwa wenn UN-Friedensmissionen bereits vor Ort tätig sind. Über die institutionelle Aufhängung der PBC hatte es in den Beratungen der Mitgliedstaaten Kontroversen gegeben: etwa zwischen einer engen Anbindung an den Sicherheitsrat einerseits und einer größe-

ren Mitsprache des ECOSOC und der Generalversammlung andererseits. Die jetzt gefundene Lösung ist ein Kompromiss.

Harte Verhandlungen gab es auch über die Mitgliedschaft in der neuen Kommission. Sollte einerseits die Größe der PBC überschaubar, mithin entscheidungsfähig bleiben, waren doch andererseits die Begehrlichkeiten vieler Staaten auf Mitgliedschaft im neuen Gremium unübersehbar. Hier waren naturgemäß Prestige Gesichtspunkte im Spiel. Herausgekommen ist auch hier – wie meist in den UN – ein Kompromiss: Die PBC wird in unterschiedlichen Formaten arbeiten.

Im Basisformat (dem sog. Organisationskomitee) werden sieben Sicherheitsrats-Mitglieder und sieben Mitglieder des ECOSOC vertreten sein – entsandt nach jeweils von diesen Organen festgelegten Regeln. Der Sicherheitsrat hat rasch in einer eigenen Resolution beschlossen, die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zu entsenden. Dies sorgte in breiten Teilen der UN-Mitgliedstaaten für Unmut, setzten die fünf Ständigen doch damit das insgesamt für die verschiedenen Mitgliedskategorien vorgesehene Rotationsprinzip außer Kraft. Zusätzlich zu Sicherheitsrat- und ECOSOC-Vertretern wählen die zehn Spitzen-Beitragszahler und -Truppensteller jeweils fünf Mitglieder in das Organisationskomitee. Die Generalversammlung bestimmt aus ihrer Mitte sieben Mitglieder. Insgesamt hat die PBC im Basisformat also 31 Mitglieder. Diese sind bei zulässiger Wiederwahl jeweils mindestens zwei Jahre im Amt.

Die PBC wird außerdem in länderspezifischen Formaten zusammentreten, die alle beteiligten Akteure der betroffenen Region, auch die internationalen Finanzinstitutionen einbeziehen. Die Berücksichtigung der institutionellen Geber (also auch der EU) – wenn auch ohne Mitgliedstatus – ist besonders wichtig, gehörten doch Mängel bei der Geber-Koordinierung und Ressourcen-Bündelung zu den kritischsten Defiziten der Vergangenheit.

Die Struktur der „Peacebuilding-Commission“

Der PBC zugeordnet ist eine Exekutivstruktur: das bei Generalsekretär angesiedelte Peacebuilding Support Office sowie ein ständiger Fonds für die Friedenskonsolidierung, der so genannte Peacebuilding Fund.

Das Peacebuilding Support Office als operative Analyseeinheit im Generalsekretariat soll unter Nutzung vorhandener Ressourcen aus ca. 15 Personen bestehen. Nach dem Willen Kofi Annans ist der Aufgabenzuschnitt durchaus ambitioniert:

- die Entwicklung und Aktualisierung der Länderstrategien zur Friedenskonsolidierung;
- die Beratung bei der Finanzierung der Friedenskonsolidierung;
- die Auswertung und Entwicklung von best practices und lessons learned sowie
- als Clearing House für Länderexpertise.

Nach dem Willen des Generalsekretärs soll also das Peacebuilding Support Office die peacebuilding Expertise im UN-System bündeln und als Mittler zwischen Generalsekretariat, PBC und UN-System insgesamt wirken. Dagegen gibt es bereits jetzt UN-intern gewisse Widerstände, insbesondere von den UN-Sonderorganisationen, die um ihre Autonomie fürchten. Auch die internationalen Finanzierungsinstitutionen pochen auf die Autonomie ihrer eigenen Strategien.

Der Peacebuilding Fund wird sich aus freiwilligen Beiträgen finanzieren. Einige Mitgliedstaaten haben sich bereits zur Zahlung verpflichtet. Die Erstausrüstung soll ca. 250 Mio US-\$ betragen. Genaue Ausgestaltung und Zweckbestimmung des Peacebuilding Fund ist noch offen, insbesondere die sinnvolle Abgrenzung zu bestehenden Finanzierungsinstrumenten und die Frage der Ausübung der Verfügungsgewalt über die Mittel. Wichtig erscheint der Bundesregierung, dass gerade in kritischer Anfangsphase einer Post-Conflict-Situation Mittel für aufeinander aufbauende Maßnahmen der Friedenskonsolidierung schnell und unbürokratisch zur Verfügung stehen und zwar besonders in den Bereichen Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kombattanten, Maßnahmen des unmittelbaren Wiederaufbaus und zur Wiederherstellung von Infrastruktur, Administration, Unstützung von Übergangsregierungen.

Mehr als Symbolik? Was bringt eine Kommission für Friedenskonsolidierung?

Prof. Dr. Klaus Hübner

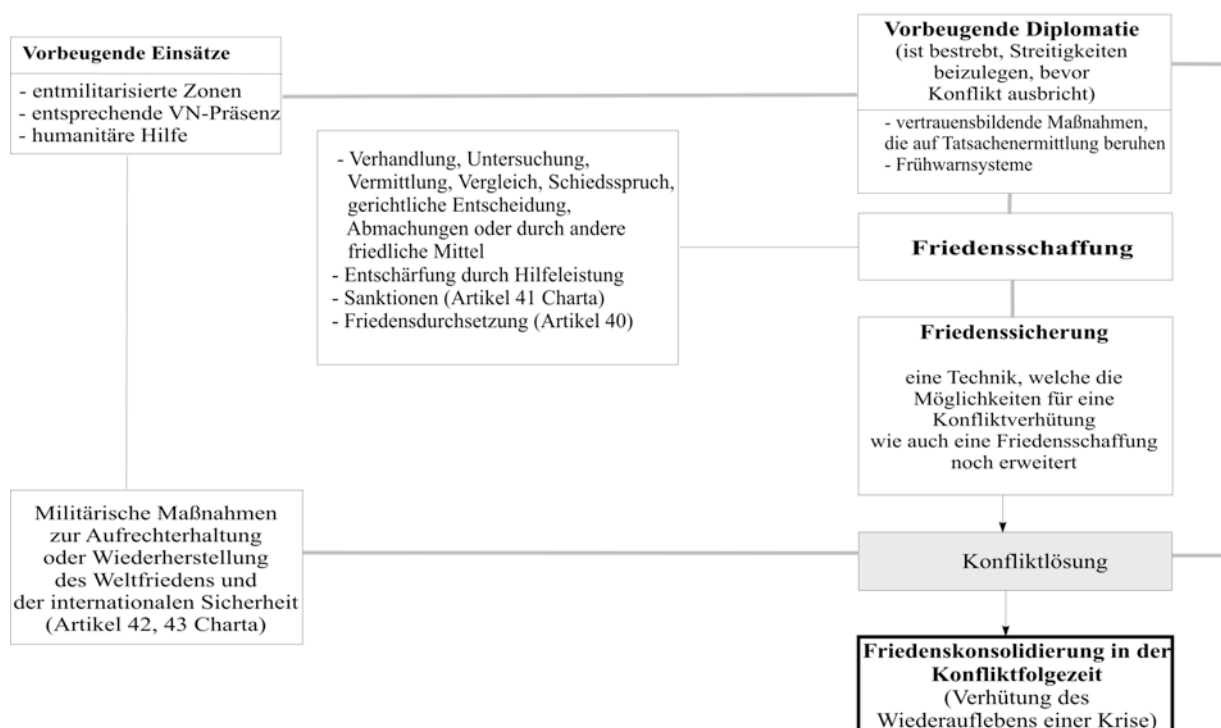
Einleitung

Die Annahme der Resolution 60/180 am 20. Dezember 2005 durch die Generalversammlung wurde von ihrem Präsidenten als eine „historische Leistung“ bezeichnet. Zwei Tage später forderte er die Mitgliedstaaten auf, für eine schnelle Umsetzung zu sorgen, damit die Kommission ihre Arbeit bald aufnehmen kann.

Blicken wir zurück, so müssen wir feststellen, dass der UN-Reformgipfel vom September 2005 die großen Erwartungen – nicht zuletzt hervorgerufen durch den Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel vom Dezember 2004 sowie den Bericht des Generalsekretärs vom März 2005 – keinesfalls erfüllt hat. Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus verständlich, dass – entsprechend dem Motto „Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach“ – die Beschlüsse, eine Kommission für Friedenskonsolidierung einzurichten (und die Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat zu ersetzen), als Erfolge gefeiert wurden, zumal der UN-Weltgipfel nichts beschlossen hat, das eine Revision der Charta erfordert hätte.

Die vorliegende Tour d'horizon konzentriert sich notwendigerweise auf die Ebene des UN-Systems, geht also weder auf regionale noch auf nationale oder gar lokale Ereignisse und Erfahrungen ein. Im Folgenden soll chronologisch vorgegangen und die Entwicklung kurz dargestellt werden, die das Konzept der Friedenskonsolidierung und deren notwendige Operationalisierung erfahren haben. Danach werden einige Probleme aufgezeigt, die mit den Phasen zu der Einrichtung dieser Kommission verbunden sind, deren Arbeit allerdings frühestens Mitte 2006 begonnen werden kann. Abschließend erfolgt dann in den Schlussbemerkungen eine vorläufige Bewertung.

Abbildung 1: "Agenda für den Frieden" - Hierarchie der Konfliktlösung



Quelle: Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace. New York: UN, 1992 (UN Doc. A/47/277 - S/24111).

Die „Agenda für den Frieden“ von 1992

Als der UN-Generalsekretär, Boutros Boutros-Ghali, am 17. Juni 1992 seine „Agenda für den Frieden“ vorlegte (vgl. auch Abbildung 1), enthielt sie gemäß dem Auftrag durch das Gipfeltreffen des Sicherheitsrats vom 31. Januar 1992 den Untertitel „Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung“. Boutros-Ghali erweiterte diese Trias „um das eng damit verbundene Konzept der Friedenskonsolidierung“ (Ziffer 5). Bei der vorgegebenen Taxonomie von (1) vorbeugender Diplomatie, um Streitigkeiten beizulegen, bevor Gewalt ausbricht, und (2) Friedensschaffung und (3) Friedenssicherung, „um Konflikten Einhalt zu gebieten und den einmal erreichten Frieden zu erhalten“, ging es ihm mit der (4) Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit um „Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konflikts zu verhindern“ (Ziffer 21).

Der Generalsekretär führte an späterer Stelle aus, an welche Maßnahmen und Projekte er bei der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit dachte:

(a) bei der Beendigung von internationalen Konflikten an „die Entwaffnung der verfeindeten Parteien und die Wiederherstellung der Ordnung, das Einsammeln von

Waffen und gegebenenfalls deren Vernichtung, die Repatriierung von Flüchtlingen, die Unterstützung der Sicherheitskräfte durch Beratung und Ausbildung, die Überwachung von Wahlen, die Förderung von Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte, die Reform oder Stärkung der staatlichen Institutionen und die Förderung der formellen und informellen Prozesse der politischen Mitwirkung“ (Ziffer 55);

(b) bei der Beendigung eines internationalen Krieges an „Projekte, die Staaten zur Entwicklung der Landwirtschaft, zur Verbesserung des Verkehrswesens oder zur Nutzung von untereinander zu teilenden Ressourcen wie Wasser oder Strom zusammenführen, oder auch an gemeinsame Programme zum Abbau der Schranken zwischen den Nationen durch Erleichterungen des Reiseverkehrs, Kulturaustausch und gegenseitig nutzbringende Jugend- und Bildungsprojekte. Der Abbau von Feindbildern durch einen Schüler- und Lehreraustausch und durch Reformen der Lehrpläne ist möglicherweise eine unverzichtbare Voraussetzung, um einem Wiederauftreten kultureller und nationaler Spannungen vorzubeugen, durch die erneute Feindseligkeiten ausgelöst werden könnten“ (Ziffer 56).

Sehr deutlich wird bei dieser Aufzählung von notwendigen Aktivitäten, dass hier implizit eine enge Koordinierung und Kooperation von zahlreichen Institutionen des UN-Systems notwendig ist, die sowohl die Sonderorganisationen (unter anderem die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) und die UNESCO) als auch die UN-Spezialorgane (Fonds und Programme), wie unter anderem den Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR), die Hohe Kommissarin für Menschenrechte (UNHCHR) und das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) umfasst.

Im Jahre 1995, anlässlich des 50. Jahrestages der Vereinten Nationen, veröffentlichte der Generalsekretär eine „Ergänzung zur „Agenda für den Frieden“, in der er stärker als zuvor auf die Komplexität einging, die mit der Durchführung von Maßnahmen der Friedenskonsolidierung verbunden ist (Ziffer 47 ff.). Deutlich wurde dabei, dass es eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Ausgangssituationen bei UN-Friedensoperationen geben kann, die ein flexibles Maß an alternativen Handlungsstrategien erfordert. Außerdem wurde auf die inter-institutionelle Kohärenz hingewiesen, wenn es gilt, verschiedene Spezialorgane, Büros und Sonderorganisationen (bis hin zur Weltbank-Gruppe) zu „koordinieren“. Hier galt es, nach einem Friedenssicherungseinsatz eine Übergangsphase zu organisieren, in der schrittweise die für Aufgaben auf wirtschaftlichem, sozialem und humanitärem Gebiet zuständigen Institu-

tionen die Verantwortung übernehmen. Offen blieb die Frage, ob dann auch und gegebenenfalls wann die Verantwortung vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung bzw. den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) übergeht. Boutros Boutros-Ghali ist über seine beiden eher programmatischen Agenden für Frieden und Entwicklung dann einen Schritt weiter gegangen, als er eine *Interdepartmental Task Force* einsetzte, die dann eine Art *Checklist*, ein *Inventory of Post-conflict Peace-building Activities* veröffentlichte, für die das *Department for Economic and Social Information and Policy Analysis* im UN-Sekretariat verantwortlich war (Drews, Christian, S. 62). Welchen Einsatz mit welchem Erfolg dieses Inventory hatte, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

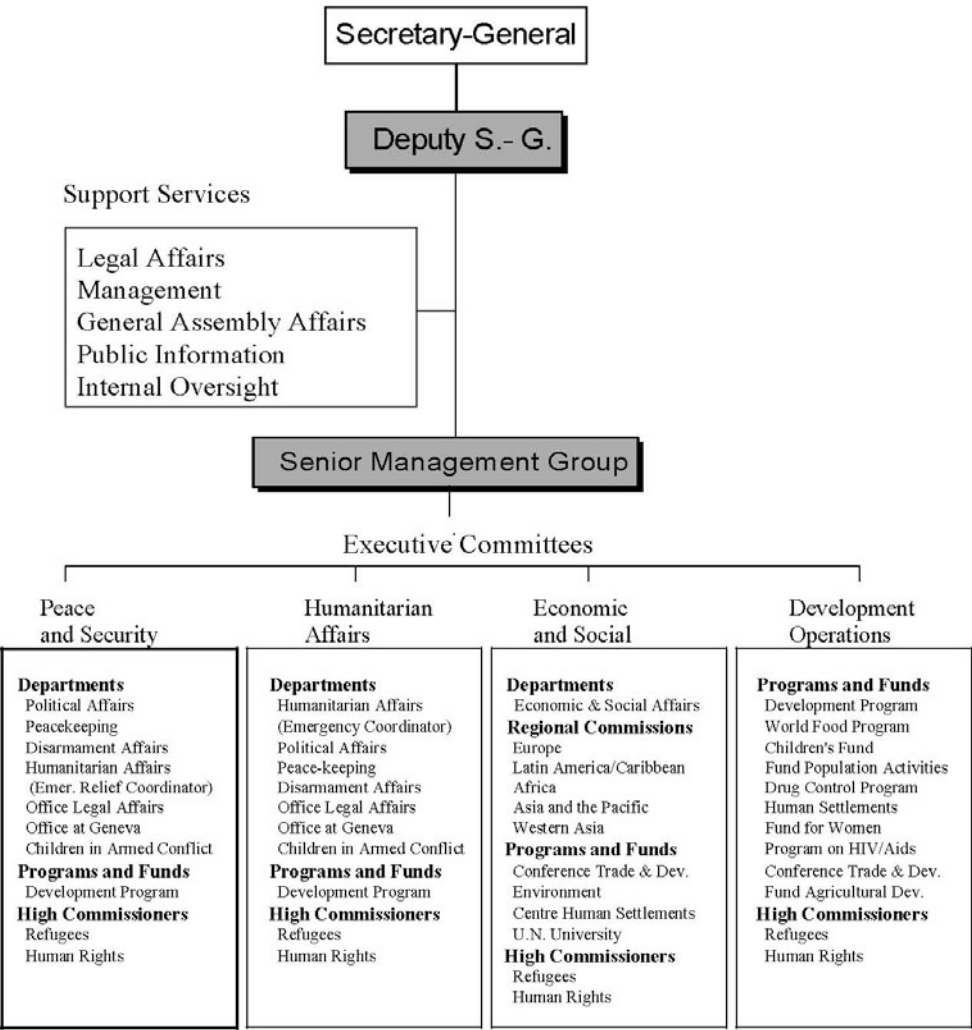
Kofi Annans Reformprogramm von 1997

Auch der neue Generalsekretär, Kofi Annan, hat in seinem Reformprogramm 1997 die Stärkung der Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit zu einem Schwerpunkt erklärt: „Der Begriff der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit bezieht sich auf die verschiedenen gleichzeitig stattfindenden integrierten Maßnahmen, die am Ende eines Konflikts zur Konsolidierung des Friedens und zur Verhütung des Wiederauflebens einer bewaffneten Konfrontation ergriffen werden. Die Friedenskonsolidierung kann sich auf den Aufbau oder die Stärkung einzelstaatlicher Institutionen, die Überwachung von Wahlen, die Förderung der Menschenrechte, die Durchführung von Wiedereingliederungs- und Wiederaufbauprogrammen und die Schaffung der für das Wiedereinsetzen der Entwicklung erforderlichen Voraussetzungen erstrecken“ (Vereinte Nationen / Generalversammlung (1997), Ziffer 120, S.36-37).

Nach Kofi Annan soll auf die laufenden humanitären und Entwicklungsaktivitäten aufgebaut sowie zusätzliche Aktivitäten eingeführt werden, um ein Wiederaufflammen des Konflikts zu verhindern und Bedingungen zu schaffen, um Aussöhnung, Wiederaufbau und Normalisierung zu fördern. Ein solches Unterfangen besitze einen mehrdimensionalen Charakter und erfordere wirksame Koordinierungsmaßnahmen. Kofi Annan bestimmte daher die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten zur UN-Koordinierungsstelle („*focal point*“) für die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit. Da die Hauptabteilung den Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit einberuft (vgl. hierzu *Abbildung 2*), ist dieser für die Planung und Durchführung von

entsprechenden Initiativen verantwortlich – „für die Festlegung der Ziele, der Kriterien und der operativen Richtlinien für die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit seitens der Organisationen der Vereinten Nationen“ (Vereinte Nationen / Generalversammlung (1997), Maßnahme 5, S.37).

**Abbildung 2:
Das VN-Sekretariat**



Explizit wurden als Kooperationspartner genannt: das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Weltbank. Es sollten Arbeitsgruppen eingesetzt werden, „um ein integriertes Vorgehen seitens des gesamten Systems der Vereinten Nationen zu gewährleisten, wobei über den Vorsitz jeweils pragmatisch entschieden wird“ (Vereinte Nationen / Generalversammlung (1997), Ziffer 121, S.37).

Es muss mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass der Generalsekretär an anderer Stelle seines Reformprogramms das System der Vereinten Nationen mit seinem hohen Grad an Dezentralisierung und den geringen Einflussmöglichkeiten der Vereinten Nationen auf Politik und Aktivitäten der Sonderorganisationen äußerst kritisch unter die Lupe genommen hat: „Wenn die Zielsetzungen der Vereinten Nationen jedoch voll verwirklicht werden sollen, wird ein weit größeres Maß an konzentrierter Willensbildung und koordinierten Maßnahmen innerhalb des gesamten Systems erforderlich sein“ (Vereinte Nationen/Generalversammlung (1997), Ziffer 86).

Kofi Annan forderte daher, nicht nur zu prüfen, „wie die Schwächen dieses dezentralisierten Systems unter gleichzeitiger Wahrung seiner Vorzüge am besten behoben werden können“ (Vereinte Nationen/Generalversammlung (1997), Ziffer 88), sondern schlug sogar die Einrichtung einer Sonderkommission auf Ministerebene vor, um den Bedarf möglicher Änderungen sowohl der UN-Charta als auch der Beziehungsabkommen zu prüfen. Diese Vorschläge wurden jedoch von den Regierungen der Mitgliedstaaten ignoriert, obwohl sie auch heute noch höchst aktuell sind.

Die Tätigkeitsberichte des Generalsekretärs 1997 bis 2005

Vor dem Hintergrund dieser Programmatik sollen im Folgenden die Berichte des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Jahre 1997 bis 2005 analysiert werden. 1997 betonte der Generalsekretär, dass er nach Möglichkeiten suche, „um sicherzustellen, dass das gesamte UN-System in den Bereichen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung sowohl auf Feld- als auch auf Amtsebene an einem Strang zieht“ (Vereinte Nationen / Generalversammlung (1997b), Ziffer 117, S.18). Nochmals hob er hervor, dass sich das UN-System als Ganzes „wie niemals zuvor“ auf die Friedenskonsolidierung konzentriere, verwies auf die Multidimensionalität der zu ergreifenden Maßnahmen in den Bereichen „militärische Sicherheit, öffentliche Ordnung, Menschenrechte, Flüchtlinge und Vertriebene, Wahlen, lokale Verwaltung, Übernahme von öffentlichen Versorgungsaufgaben, Gesundheit, Bildung, Finanzwesen, Zölle und Verbrauchssteuern, Wiederaufbau und ganz allgemein Versuche, die Gesellschaft wieder zu einem gewissen Grad von Normalität zurückzuführen“ und auf die Einzigartigkeit seiner Organisation: „Keine andere Institution auf der Welt verfügt über die Erfahrung, das Fachwissen, die Kapazität zur logistischen Unterstützung, die Koordinierungsfähigkeit und die Universalität, die die Ver-

einten Nationen für die Aufgaben mitbringen“ (Vereinte Nationen / Generalversammlung (1997b), Ziffer 121, S.19).

1998 definierte er Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit als ein „Bündel von integrierten und koordinierten Maßnahmen zur Bewältigung der tieferen Ursachen der Gewalt, gleichviel ob politischer, rechtlicher, institutioneller, militärischer, humanitärer, menschenrechtlicher, ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer, kultureller oder demographischer Natur, und zur Schaffung der Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden“ und betonte zugleich, dass es kein Standardmodell für die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit gebe (Vereinte Nationen / Generalversammlung (1998), Ziffer 65, S.10).

Als wichtigsten und größten Friedenskonsolidierungseinsatz nannte er wiederum Guatemala und erwähnte außerdem Sierra Leone und Liberia, wo das erste UN-Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung eingerichtet wurde. Angesichts der Verknüpfung sämtlicher Aktivitäten betrachtete er die Mitwirkung der Geberregierungen, der Regierungen der Gaststaaten und der NGOs als unerlässlich. Außerdem erwähnte er, dass der Verwaltungsausschuss für Koordinierung ein neues strategisches Rahmenkonzept mit kohärenten Strategien für die Friedenskonsolidierung erstellt habe: „Dieses Rahmenkonzept umfasst die gesamte Bandbreite der Kerntätigkeiten der Vereinten Nationen in einem bestimmten Land, sei es auf politischem oder humanitärem Gebiet oder auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Entwicklung“ (Vereinte Nationen / Generalversammlung (1998), S.10).

Der Tätigkeitsbericht des Generalsekretärs im Jahre 1999 sollte der letzte sein, in dem „Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit“ als ein separater Abschnitt erschien. Ab 2000 hieß es „Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung“, wobei dieser Abschnitt überwiegend über einzelne Friedenssicherungseinsätze berichtete und nur noch wenig zur Friedenskonsolidierung an sich enthielt. Dies deutete auf die zunehmende Verzahnung einerseits und auf die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats andererseits hin. Besondere Erwähnung fanden vor allem die eingerichteten UN-Büros zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung, u.a. in Liberia, Guinea-Bissau, Zentralafrikanische Republik und Tadschikistan.

Im Jahre 2004 erwähnte der Generalsekretär die Unterstützung des Sicherheitsrats im Kontext Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung: „Die vom Sicherheitsrat

erteilten Friedenssicherungsmandate verfolgen zunehmend das Ziel, die notwendigen Bedingungen zur Vermeidung eines Rückfalls in den Konflikt zu schaffen, indem den Parteien geholfen wird, den nationalen Wiederaufbau zu beschleunigen und mit Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft die Hauptverantwortung für den Prozess der Friedenskonsolidierung zu übernehmen“ (Vereinte Nationen / Generalversammlung (2004), Ziffer 42, S.11).

Vor diesem Hintergrund wird einerseits klar, dass der gegenwärtige Generalsekretär das Reformkonzept einer Integration der Friedenskonsolidierung 1997 mit großem Eifer angestrebt hat, wobei er auf eine notwendigerweise ganzheitliche Strategie abzielte, die fast alle Institutionen des UN-Systems miteinbeziehen sollte. Die Tatsache, dass er sich in seinen Tätigkeitsberichten sehr schnell auf die konkreten Friedenssicherungseinsätze konzentrierte, mag viele Gründe haben. Einige wurden bereits genannt. Ferner sind der Anstieg in Zahl und Umfang solcher Einsätze und zugleich die Besonderheiten einer jeden einzelnen Friedensoperation zu beachten. Außerdem ist aber auch nicht zu überhören, dass es sich oftmals um programmatische Äußerungen des Generalsekretärs handelte, die mit dem Wunsch einer konkreten, aber noch keinesfalls erzielten Operationalisierung verbunden waren. Die Verantwortung hierfür beanspruchte der Sicherheitsrat, dem der Generalsekretär als „Sekretär“, weniger als „General“ zu dienen hatte.

Der Brahimi-Bericht von 2000

Ende der 90er Jahre haben sich sowohl der Sicherheitsrat mit einer Erklärung seines Präsidenten am 29. Dezember 1998 als auch der UN-Sonderausschuss für Friedensoperationen mit seinem Bericht Anfang 2000 zu der für den Erfolg komplexer Friedensmissionen entscheidenden Rolle der Friedenskonsolidierung geäußert. In der Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats wird der Generalsekretär ermutigt, „die Möglichkeit zu untersuchen, im Rahmen der Bemühungen des Systems der Vereinten Nationen um eine dauerhafte friedliche Lösung von Konflikten Strukturen für die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit zu schaffen [...]“. Der Sonderausschuss hob in seinem Bericht die Notwendigkeit hervor, die Elemente der Friedenskonsolidierung klar zu bestimmen, bevor sie in das Mandat komplexer Friedensmissionen eingegliedert werden, damit es für die Generalversammlung leichter ist, den Prozess der Friedenskonsolidierung zu unterstützen.

Der Brahimi-Bericht vom 21. August 2000 nahm diese Gedankengänge auf und listete einzelne Elemente des Prozesses der Friedenskonsolidierung auf (Ziffer 36-43), um dann einen Vorschlag zu unterbreiten, wie das Problem einer wirksamen Friedenskonsolidierung zu koordinieren sei. Die Sachverständigengruppe schlug vor, „die Vereinten Nationen als die Koordinierungsinstanz für die Friedenskonsolidierungstätigkeiten der Geber“ anzusehen: „Zweckmäßigerweise könnte dafür eine konsolidierte, ständige institutionelle Kapazität im UN-System geschaffen werden“ (Ziffer 44). Konkret bedeutete dies, dass der Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten in seiner Funktion als Einberufer des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit diese Koordinierungsfunktion wahrnehmen sollte (*vgl. Abbildung 2*). Nach Meinung des Sachverständigenausschusses wäre der Exekutivausschuss das ideale Forum für die Ausarbeitung von Friedenskonsolidierungsstrategien (Ziffer 45), denn in ihnen sind unter anderem vertreten:

- die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten,
- die Hauptabteilung Friedensoperationen,
- das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten,
- die Hauptabteilung Abrüstungsfragen,
- der Bereich Rechtsangelegenheiten,
- das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP),
- UNICEF,
- das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR),
- das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR).

Außerdem wurde die Weltbankgruppe gebeten, daran teilzunehmen. Der Brahimi-Bericht plädierte für eine klare Trennung zwischen der Ausarbeitung von Friedenskonsolidierungsstrategien einerseits und deren Umsetzung andererseits, wobei für die Durchführung der Friedenskonsolidierungstätigkeiten das UNDP in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen sowie auch der Weltbank die Führungsrolle übernehmen sollte (Ziffer 46).

Eine erste Zwischenbilanz

Das inhaltliche Konzept einer notwendigen Friedenskonsolidierung als solches wird heute weniger denn je kritisch hinterfragt – egal, ob es sich um einen inter- oder intranationalen Konflikt handelt. Mit dem Ende eines Konflikts mag der Krieg beendet sein, der Frieden ist aber noch keinesfalls hergestellt geschweige denn gefestigt. Mit anderen Worten: Frieden als Abwesenheit von Krieg ist noch lange kein Frieden. Hier soll das UN-System helfend eingreifen, um bei der Lösung anstehender wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme behilflich zu sein. Dafür sind die Sonderorganisationen zuständig; sie sind nach Artikel 57 und 63 f. der Charta mit den Vereinten Nationen verbunden. In den mit dem ECOSOC geschlossenen Beziehungsabkommen verpflichten sie sich, die Entscheidungen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta zu befolgen oder zumindest zu beachten. Ansonsten sind die Sonderorganisationen weitgehend autonom von den Vereinten Nationen, wozu sich Kofi Annan bereits 1997, wie oben erwähnt, kritisch geäußert hatte. Der Extremfall der Bretton-Woods-Institutionen ist in dieser Hinsicht besonders lehrreich, so dass es überrascht, wenn der Brahimi-Bericht bei Friedenskonsolidierungstätigkeiten das UNDP für die Führungsrolle empfiehlt.

Angesichts der Multidimensionalität und Komplexität des Konzeptes liegen die eigentlichen Probleme jedoch in seiner Operationalisierung. Da die Grenzen zwischen vorbeugender Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit immer mehr verwischen, weil einzelne Maßnahmen zunehmend kombiniert werden, entstehen Kompetenzprobleme auf unterschiedlichen Ebenen, für die die UN-Charta gegenwärtig keine direkten Hilfen anbietet.

Parallel lässt sich in der Chronologie der UN-Friedensoperationen feststellen, dass zwar rein traditionelle Operationen (der „ersten Generation“) auch heute noch durchgeführt werden, generell aber ein Wandel von der eher passiven Puffer-Funktion zu beobachten ist, der komplexe Operationen mit militärischen und zivilen Elementen zum Inhalt hat (= aktive Konfliktlösung). Dadurch ergeben sich die oben genannten Probleme von Zuständigkeiten zwischen unterschiedlichen Sachkompetenzen bei oftmals mangelnder Amtsautorität.

Der Bericht der Hocharangigen Gruppe von 2004

Die gegenwärtige Diskussion ist vor allem vom Bericht der Hocharangigen Gruppe ausgelöst worden, in dem es unter anderem hieß: „Es ist von ausschlaggebender Bedeutung, dem längerfristigen Prozess der Friedenskonsolidierung in allen seinen vielfältigen Dimensionen ernsthafte Aufmerksamkeit zu widmen, denn unzureichende Investitionen in die Friedenskonsolidierung erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines Rückfalls in den Konflikt“ (Ziffer 224). Es folgte eine bilanzierende Kritik, in der es hieß, dass „weder die Vereinten Nationen noch die internationale Gemeinschaft als Ganze, einschließlich der internationalen Finanzorganisationen, entsprechend organisiert“ seien. Mit dem Abzug der Blauhelme verschwinde ein Land aus dem Blickfeld des Sicherheitsrats, und die Ergebnisse mehrerer Ad-hoc-Ausschüsse des ECOSOC seien eher gemischt bis erfolglos gewesen.

Als Konsequenz aus diesen Erfahrungen schlug die Hocharangige Gruppe vor: „Was gebraucht wird, ist ein einziges zwischenstaatliches Organ für die Friedenskonsolidierung, das dazu ermächtigt ist, gefährdete Länder zu überwachen und ihnen intensive Aufmerksamkeit zuzuwenden, ein konzentriertes Vorgehen von Gebern, Organisationen, Programmen und Finanzinstitutionen zu gewährleisten und Finanzmittel für einen nachhaltigen Frieden aufzubringen“ (Ziffer 225). Weiterhin forderte die Hocharangige Gruppe, einen ständigen Fonds für Friedenskonsolidierung „in Höhe von mindestens 250 Millionen Dollar“ einzurichten, „aus dem die wiederkehrenden Ausgaben einer entstehenden Regierung sowie wichtige Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsprogramme von Organisationen finanziert werden können“ (Ziffer 228). Der konkrete Vorschlag zur Schließung einer „bedeutenden institutionellen Lücke“ bestand darin, dass der Sicherheitsrat entsprechend Artikel 29 der Charta (Einsetzen von Nebenorganen) tätig wird und – nach Konsultationen mit dem ECOSOC – eine Kommission für Friedenskonsolidierung einrichtet, die sowohl vor als auch nach einer innerstaatlichen Konfliktphase aktiv wird (vgl. die Ziffern 263 und 264). Die Kommission „sollte relativ klein sein“ (Ziffer 265 a)), „zumindest für ein Jahr, vielleicht auch länger, unter dem Vorsitz eines vom Sicherheitsrat gebilligten Mitglieds stehen“ (Ziffer 265 c)); ihr sollten neben Vertretern des Sicherheitsrats auch Vertreter der ECOSOC angehören (Ziffer 265 d)). Die Kommission sollte in unterschiedlichen Zusammensetzungen zusammentreten, „um sowohl allgemeine politische Fragen als auch

länderspezifische Strategien zu erörtern“ (Ziffer 265 b)). Außerdem sollten vertreten sein: der Geschäftsführende Direktor des IWF, der Präsident der Weltbank und gegebenenfalls die Leiter der regionalen Entwicklungsbanken.

Zur Teilnahme an den Beratungen eingeladen werden sollten:

- nationale Vertreter des Landes, über das beraten wird;
- Vertreter der wichtigsten Geberländer;
- gegebenenfalls Vertreter der wichtigsten truppenstellenden Länder; sowie
- Vertreter regionaler und subregionaler Organisationen, sofern sie in dem betreffenden Land tätig sind.

Parallel zur Kommission sollte im UN-Sekretariat ein Büro zur Unterstützung der Kommission eingerichtet werden, das gewährleisten soll, „dass der Generalsekretär in der Lage ist, systemweite Friedenskonsolidierungspolitiken und -strategien zu integrieren, beste Verfahrensweisen zu entwickeln und Feldmissionen auf kohärente Weise zu unterstützen“ (Ziffer 266).

Der Bericht des Generalsekretärs „In größerer Freiheit“

In seinem Bericht vom 21. März 2005 betonte der Generalsekretär die bisherigen Schwierigkeiten in der Friedenskonsolidierung: „Es ist eine traurige Tatsache, dass unsere Erfolgsbilanz bei der Vermittlung und Durchführung von Friedensabkommen durch einige verheerende Fehlschläge getrübt wird. In der Tat ereigneten sich mehrere der gewalttätigsten und tragischsten Episoden der 1990er Jahre nach der Aushandlung von Friedensabkommen – beispielsweise 1993 in Angola und 1994 in Ruanda. Etwa die Hälfte aller Länder, die gerade Kriege überwunden haben, gleiten binnen fünf Jahren wieder in die Gewalt ab. Diese Tatsachen sprechen eine klare Sprache: wenn wir Konflikte verhüten wollen, müssen wir dafür sorgen, dass Friedensabkommen auf dauerhafte und nachhaltige Weise durchgeführt werden. Doch genau dort klafft bei den institutionellen Mechanismen der Vereinten Nationen eine gewaltige Lücke: Kein Teil des Systems der Vereinten Nationen befasst sich auf wirksame Weise mit der Herausforderung, Ländern beim Übergang vom Krieg zu dauerhaftem Frieden behilflich zu sein. Daher schlage ich vor, zu diesem Zweck eine zwischenstaatliche Kommission für Friedenskonsolidierung sowie innerhalb des UN-

Sekretariats ein Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung zu schaffen“ (Ziffer 114).

Der Generalsekretär betonte in seinem Aufgabenkatalog unter anderem „eine berechenbare Finanzierung für rasche Wiederaufbaumaßnahmen“ durch einen Überblick über die vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten durch Pflichtbeiträge und freiwillige Beitragsleistungen und durch „ständige Finanzierungsmechanismen“. Es tauchten wiederum die üblichen Forderungen auf, wie Verbesserung der Koordinierung der Vielzahl von Aktivitäten der Fonds, Programme und Einrichtungen der Vereinten Nationen, Funktion eines Forums, um alle Akteure zusammenzuführen, Informationsaustausch, um größere Kohärenz zu erzielen. Der Generalsekretär war der Meinung, dass die Kommission keine Frühwarn- oder Überwachungsfunktionen wahrnehmen, d.h. sich auf Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit beschränken sollte. Interessant ist sein Vorschlag, bei der Zusammensetzung der Kommission „die Hauptgeber eines ständigen Fonds für Friedenskonsolidierung“ zu berücksichtigen, der noch gar nicht existiert, aber hier als konditioneller Finanzierungsmechanismus konzipiert wurde.

Der Weltgipfel 2005

In den Verhandlungen in Vorbereitung des Weltgipfels wurden mehrere Fassungen für das Schlussdokument erstellt. Dabei gab es zwischen den beiden Versionen vom 5. August und 6. September 2005 keine fundamentalen Differenzen. Relativ spät, nämlich am 29. August 2005 wurde eine Stellungnahme der USA durch ihren Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter John R. Bolton, veröffentlicht. Sie wurde in der Fassung vom 6. September 2005 durch entsprechende Markierungen berücksichtigt. In dem Anschreiben betonte Bolton, dass die Kommission als ein zwischenstaatliches Beratungsgremium (*intergovernmental advisory body*) unter der Führung des Sicherheitsrats einzurichten sei (Artikel 24 der UN-Charta). Hauptzweck seien die Zusammenführung der relevanten Akteure und die Mobilisierung von Unterstützung für Länder in der Kriegsnachfolgezeit. Ihre Empfehlungen und Berichte sollen als UN-Dokumente weit verbreitet werden, um die Transparenz und Zurechenbarkeit (*transparency and accountability*) in diesem Prozess zu fördern. Mehrfach wurde verdeutlicht, dass die Kommission kein Organ für langfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklung sei, sondern ihre Arbeit auf Stabilisierung und

Wiederaufbau in der Konfliktnachfolgezeit beschränken sollte. Bei den Kriterien für die Auswahl der Mitglieder unter den größten Beitragszahlern und truppenstellenden Staaten schlugen sie anstelle von „5 of the top 10“ die Formulierung „top 5“ vor. Die Mitgliedschaft in der Kommission sollte auf 20 (= 4x5) beschränkt werden. Dementsprechend wurde der Entwurf in veränderter Form eingereicht.

Das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, nicht nur aus Sicht der USA eine politische Erklärung, wie die Formulierung „sollte“ bei der Kommission für Friedenskonsolidierung immer wieder zum Ausdruck brachte, ist ein seltsam kombiniertes Dokument, das einerseits als Zwischenbilanzierung für die Millenniums-Erklärung von 2000 gedacht, andererseits als Reform-Dokument zum 60. Geburtstag der Weltorganisation konzipiert war. In ihm wird daher weder funktional-strukturell noch strukturell-funktional, sondern „kreuz und quer“ argumentiert. Während die Gründung der Kommission mitten im funktionalen Teil auftaucht (Ziffern 97-105), werden z.B. die Menschenrechte einerseits im ersten Teil (Ziffern 121-131), andererseits im Struktur-Teil (Kapitel V Stärkung der Vereinten Nationen) unter Menschenrechtsrat (Ziffern 157-160) abgehandelt.

Die USA sollten sich mit ihren Vorschlägen zur Formulierung des Ergebnisdokuments durchsetzen, wobei anstelle von „Entwicklung“ die „Schaffung der Grundlagen für nachhaltige Entwicklung“ eingefügt wurde. Bei den Mitgliedern aus dem Sicherheitsrat und ECOSOC sowie den beiden Gruppen der größten Zahler und Truppensteller wurde im Ergebnisdokument keine Zahlenangaben gemacht, d.h. das Problem in die 60. Generalversammlung verschoben.

Verhandlungen in der 60. Generalversammlung

Nach dem Gipfeltreffen sollten die Verhandlungen zügig vorangehen. Am 7. Oktober 2005 wurden Statements der EU, Brasiliens sowie von Kanada, Australien und Neuseeland (CANZ) vorgelegt. Der EU-Vertreter betonte vor dem Hintergrund, dass 50 Prozent aller Staaten innerhalb von zehn Jahren einen zweiten Konflikt erleben, „*the need for stronger strategic oversight of peacebuilding activities within the UN system*“ und „*the importance of sustained, assured and predictable financing for peacebuilding*“.

Brasilien hob die Brückenfunktion der Kommission für Friedenskonsolidierung zwischen dem Friedens- und Sicherheits-Ansatz einerseits und dem Entwicklungs-

Ansatz andererseits hervor. Die Einrichtung der Kommission sollte durch die Generalversammlung erfolgen; sie sollte dem ECOSOC und dem Sicherheitsrat direkt Bericht erstatten. Mitglieder der beiden ersten Kategorien (Sicherheitsrat und ECOSOC) sollten von diesen Organen gewählt werden, während je fünf-sieben Mitglieder aus einer Liste von 20-25 Hauptbeiträgern zu Finanzen und Truppen von der Generalversammlung gewählt werden sollten. Darüber hinaus sollte es noch eine weitere Kategorie für Mitglieder der Generalversammlung geben, so dass eine Gesamtzahl von rund 30 Mitgliedern zu erwarten sei.

Die CANZ-Gruppe sprach sich für die Einrichtung der Kommission aus, die durch eine Resolution sowohl der Generalversammlung als auch des Sicherheitsrats erfolgen sollte. Eine ausgeglichene Zusammensetzung sehe nach ihrer Vorstellung wie folgt aus: Je sieben Vertreter des Sicherheitsrats und des ECOSOC, fünf von den 10 Hauptbeitragszahlern sowie drei von den größten truppenstellenden Staaten. Ferner: *„The inclusion of representatives from the World Bank and the IMF will be critical to the success of the commission“*.

Wenige Tage später, am 12. Oktober, legte Nigeria eine Stellungnahme vor, in der eine schnelle Umsetzung der Gipfel-Entscheidung gefordert wurde. Vom Generalsekretär wurden detaillierte Empfehlungen zur Finanzierung gefordert: *„However, the point could not be overemphasized that adequate funding in a sine qua non for the effectiveness of the Peacebuilding Commission“*.

In einem Beitrag der CANZ-Gruppe vom 21. Oktober 2005 wurde die Gleichzeitigkeit der verabschiedeten Resolutionen durch Generalversammlung und Sicherheitsrat dahingehend interpretiert, dass der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für den Weltfrieden entsprechend der UN-Charta habe. Die Gruppen sprach sich dafür aus, nur drei der größten truppenstellenden Staaten einen Sitz zu geben. Ferner machten sie auf die unterschiedlichen Wahlzeiten in den UN-Gremien und die damit verbundenen Probleme aufmerksam. Ebenfalls am 21. Oktober 2005 sprach der EU-Vertreter für insgesamt 37 Staaten. Darin wird von einer Kommission gesprochen, der auch die Bretton-Woods-Institutionen sowie regionale und andere Organisationen angehören. Beim Organisationsausschuss soll das Rotationsprinzip (*as far as possible*) angewandt sowie an die *„gender balance“* gedacht werden.

Am 2. November 2005 forderte die EU noch einen operativen Paragraphen zur Rolle der Frauen. Betont wurde die Rolle des ECOSOC bei den mittel- und langfristigen Dimensionen im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich. Als Amtszeit wurden zwei Jahre vorgeschlagen, und zugleich sollten Wechsel alle Jahre stattfinden. Die *gender balance* wurde jetzt spezifiziert: „*in all PBC meetings*“.

Die Gruppe der nicht-paktgebundenen Staaten (*NAM-Gruppe*) war der Meinung, dass die Kommission bereits auf dem Gipfel gegründet worden sei. Daher müsse jetzt die Generalversammlung über die Operationalisierung befinden. Sie sprach sich auch für eine Kategorie von Mitgliedern aus der Generalversammlung aus. Die *NAM-Gruppe* legte am 5. Dezember 2005 einen Resolutionsentwurf mit vielen Änderungen vor, die jedoch in den allermeisten Fällen nicht berücksichtigt worden sind.

Zusammensetzung der Kommission

Die Zusammensetzung der Kommission ist in höchstem Maße kompliziert. Die operativen Ziffern 4 bis 6 der Resolution 60/180 bilden die Grundlage für den Wahl- bzw. Auswahlprozess: Nach dem Sicherheitsrat folgt der ECOSOC, dann die Benennung der Hauptbeitragsstaaten von (a) Pflicht- und freiwilligen Finanzbeiträgen und (b) Truppen (genauer: Soldaten, Polizisten und militärische Beobachter) und schließlich – mit dem Ziel der Korrektur von geographischen Ungleichgewichten – die Generalversammlung. Der Sicherheitsrat hat seine sieben Vertreter, die fünf ständigen Mitglieder und zwei nichtständige Mitglieder, bereits benannt. Als nichtständige Mitglieder der Kommission wurden Dänemark und Tansania bestimmt; beide Staaten sind nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats für 2005-2006, müssen daher Ende 2006 aus der Kommission ausscheiden, da sie nicht unmittelbar in den Sicherheitsrat wiedergewählt werden können (Artikel 23, Absatz 2 Charta). Sie müssen dann durch zwei neue nichtständige Mitglieder ersetzt werden.

Am 31. Januar 2006 berichtete der GV-Präsident, dass der Vorstand (*Bureau*) des ECOSOC damit begonnen habe, Verfahren zu ihrer Wahl zu entwickeln, die so schnell wie möglich erfolgen soll. Der ECOSOC mit seinen 54 Mitgliedern wählt alljährlich 18 Mitglieder auf drei Jahre; unmittelbare Wiederwahl ist möglich (Artikel 61 Charta). Die Wahlen finden üblicherweise Ende April / Anfang Mai statt. Aber auch hier sind unregelmäßige „Fluktuationen“ in der Mitgliedschaft zu erwarten.

Parallel dazu hat der UN-Generalsekretär Listen der jeweiligen „Top 10“ erstellt. Bei den truppenstellenden Staaten schien dies einfach zu sein: Die erste Liste stammt vom 6. Dezember 2005 und wurde als *Corrigendum* bezeichnet; sie enthielt die „Top 15“ für die Jahre 2003-2005, wobei ein monatlicher Durchschnitt ermittelt wurde (für 2005 auf der Grundlage der ersten 10 Monate). Die Differenz zwischen Rang 10 (Kenia) und Rang 11 (Südafrika) war äußerst knapp (Differenz: 55 Personen = 3,34 Prozent). Eine weitere Aufstellung des Sekretariats vom 1. Februar 2006 enthielt dann nur die „Top 10“. Zwar blieb die Rangordnung identisch, aber die Durchschnittswerte lagen stets höher (5 Prozentpunkte und mehr). Am 11. Januar 2006 legte der Generalsekretär eine Liste der „Top 10“ Beitragszahler von Pflichtbeiträgen zum ordentlichen Haushalt, zu den Friedensoperationen, den Internationalen Tribunalen und dem Betriebsmittelfonds, ferner den ordentlichen Haushalten von ILO, WHO und FAO sowie dem Allgemeinen UN-Treuhandfonds und freiwilligen Beiträgen zu UNDP, UNHCR, UNICEF, WFP und UNFPA vor. Hier wurde ein Drei-Jahres-Durchschnitt für den Zeitraum 2002-2004 errechnet. Als Auswahlkriterium wurden herangezogen: (1) Größe der entsprechenden Haushalte und (2) Beziehung zu Aktivitäten im Rahmen der Friedenskonsolidierung. In den Erläuterungen wurde ferner darauf hingewiesen, dass die Differenz zwischen Rang 10 und 11 größer als 400 Mio. US-Dollar sei, so dass die Berücksichtigung weiterer kleiner Fonds und Programme die Rangfolge nicht beeinträchtigen würde (auf Platz 10 lag Schweden mit 1,201 Mrd. US-Dollar).

Der Präsident der Generalversammlung forderte das Sekretariat dennoch auf, eine erweiterte Liste zu erstellen. Diese zweite Aufstellung änderte die Rangfolge der „Top 5“ (1. USA, 2. Japan, 3. Großbritannien, 4. Deutschland und 5. Niederlande) nicht. Dahinter stiegen Italien von Rang 9 auf Rang 6 und Schweden von Rang 10 auf Rang 9, während Frankreich von Rang 6 auf Rang 8 und Kanada von Rang 8 auf 10 abrutschten. Weiterhin enthielt die Erläuterung einen Hinweis darauf, dass die EU eine bedeutende Quelle freiwilliger, finanzieller Unterstützungen sei (insgesamt 1,851 Mrd. US-Dollar zusätzlich zu den über 33 Mrd. US-Dollar, die erfasst wurden). Interessant sind noch Informationen über die Abstände unter den „Top 10“, z.B. zwischen Deutschland (2,386 Mrd. US-Dollar) und Niederlande (2,238 Mrd. US-Dollar) mit 148 Mio. US-Dollar sowie zwischen Frankreich (1,699 Mrd. US-Dollar) und Schweden (1,648 Mrd. US-Dollar) mit 50,4 Mio. US-Dollar und zwischen Schweden und Kanada (1,610 Mrd. US-Dollar) mit 38,5 Mio. US-Dollar.

Diese Aufstellungen zeigen, dass es hinter den Kulissen heftige Auseinandersetzungen und Verwirrungen gab. Die EU-Beiträge werden zwar in den Erläuterungen genannt, aber nicht entsprechend den Anteilen am EU-Haushalt den UN-Mitgliedstaaten zugerechnet. Bei den Pflichtbeiträgen wird davon ausgegangen, dass sie auch spätestens zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres vollständig gezahlt worden sind. Zwar wird der IFAD mit seinen Wiederauffüllungen miteinbezogen, nicht aber die sog. Weltbank-Tochter IDA, die Darlehen mit einem hohen Zuschuss-Element gewährt. Aufgeführt werden lediglich die Gesamtadditionen, das heißt, es fehlt jede Aufschlüsselung, so dass nicht überprüft werden kann, ob die Zahlen für jeden Mitgliedstaat richtig wiedergegeben und berechnet wurden. Diese Problematik von Rangordnungen, deren Rahmenbedingungen – wie im Fall der Hauptfinanzbeiträge – vorher nicht festgelegt wurden, wurde deshalb so ausführlich dargestellt, weil nicht die „Top 5“, sondern 5 aus den „Top 10“ zu wählen sind, so dass weitere Konflikte bereits vorprogrammiert sind, falls nicht einzelne Staaten sich bemühen, über andere Gremien nominiert zu werden.

Aufgaben der Kommission

Der Aufgabenkatalog wird in Ziffer 2 aufgeführt und ist außerordentlich umfassend definiert:

- es sollten „sämtliche maßgeblichen Akteure“ zusammengebracht werden, um „Ressourcen zu mobilisieren“, um „zu integrierten Strategien ... Rat zu erteilen und derartige Strategien vorzuschlagen“;
- es soll die Aufmerksamkeit auf die „erforderlichen Maßnahmen zu Wiederaufbau“ gelenkt und „die Entwicklung integrierter Strategien“ unterstützt werden; und
- es sollen Empfehlungen und Informationen zur Verbesserung der Koordinierung aller maßgeblichen Akteure innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen“ erteilt und Hilfe „bei der Gewährleistung einer berechenbaren Finanzierung für rasche Wiederherstellung“ geleistet werden.

Die Kommission ist ein reines Beratungsorgan (Ziffer 12), d.h. es wird tätig auf Bera- tungersuchen (a) des Sicherheitsrats, (b) des ECOSOC oder der Generalversamm- lung „mit Zustimmung eines betroffenen Mitgliedstaats unter außergewöhnlichen

Umständen“, (c) von Mitgliedstaaten unter außergewöhnlichen Umständen und (d) des Generalsekretärs.

Die Kommission soll „in allen Angelegenheiten auf der Basis des Konsenses zwischen ihren Mitgliedern tätig“ werden (Ziffer 18); es soll ein Maximum an Transparenz hergestellt werden; Neben einem jährlichen Bericht an die Generalversammlung und einer jährlichen Aussprache zur Prüfung des Berichts (Ziffer 15) sollen die Arbeitsergebnisse allen „zuständigen Organen und Akteuren, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen“, als UN-Dokumente veröffentlicht werden (Ziffer 13).

Organisationsprobleme

Neben dem aus 31 Mitgliedstaaten bestehenden Organisationsausschuss werden dann Länderausschüsse eingerichtet, zu denen dann zusätzlich Vertreter des betreffenden Landes, der im Konfliktnachfolgeprozess engagierten Länder der Region, der zuständigen regionalen und subregionalen Organisationen, der größten an den Wiederherstellungsmaßnahmen beteiligten Beitragszahler und Truppensteller, der Vereinten Nationen und der in Betracht kommenden regionalen und internationalen Finanzinstitutionen eingeladen werden. Somit ist mit Ausschüssen von 60 und mehr Vertretern pro Problemland zu rechnen, zumal „gegebenenfalls die Zivilgesellschaft, nichtstaatliche Organisationen, einschließlich Frauenorganisationen, und Akteure des Privatsektors zu konsultieren“ sind (Ziffer 21). Von kleinen Gremien, wie ursprünglich gefordert, kann daher nicht gesprochen werden. Der Kommission soll ein kleines Büro mit qualifizierten Fachleuten zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung zur Seite stehen. Es soll kein zusätzlicher Apparat entstehen, sondern lediglich personelle Umverteilungen erfolgen, wobei noch unklar ist, was aus den bisherigen Aufgabenteilungen im Sekretariat wird.

Das Problem finanzieller Ressourcen

Die Kosten für UN-Friedensoperationen betragen derzeit etwa 5 Mrd. US-Dollar im Jahr. Dies ist eine „Schallmauer“, so dass mit erhöhten Pflichtbeiträgen nicht zu rechnen ist. Die Lücken sind betrüblich, einerseits zwischen dem, was notwendig ist, und dem, was zugesagt wird, andererseits zwischen dem, was zugesagt ist, und dem, was tatsächlich gezahlt wird.

Es wurde bereits bei Boutros Boutros-Ghali in seiner „Agenda für den Frieden“ auf die Finanzierungsprobleme in einem gesonderten Kapitel hingewiesen. Die Hochrangige Gruppe schlug einen ständigen Fonds von mindestens 250 Mio. US-Dollar vor, um laufende Kosten decken zu können. Die genannte Summe wäre jedoch allenfalls ein Beitrag zur Anschubfinanzierung, die stets der Wiederauffüllung bedarf. Kofi Annan wollte ursprünglich die Mitgliedschaft mit Beitragsleistungen in den Fonds koppeln. Das war keine schlechte Idee gewesen; denn bisher ist von tatsächlichen Einzahlungen nichts bekannt. Lediglich Norwegen soll 15 Mio. US-Dollar zugesagt haben.

Realistisch erscheint eher, nicht ausgegebene Gelder für Friedensoperationen entsprechend dem Beitragsschlüssel für Friedensoperationen in den Fonds einzuzahlen, um für Sofort-Aktivitäten liquide zu sein. Ungelöst bleibt auf jeden Fall die Frage, ob und wie diese sog. Wiederaufbaumaßnahmen in der Phase der Friedenskonsolidierung aus Pflichtbeiträgen oder freiwilligen Beitragsleistungen finanziert werden.

Die Finanzmisere war auch der Grund, weshalb bei allen Vorschlägen geradezu darum gebettelt wurde, die Weltbank und sogar den Internationalen Währungsfonds sowie die regionalen Entwicklungsbanken, die nicht zum UN-System gehören, einzubinden. Sie sollen dann an den Beratungen der Länderausschüsse mit Rat und Tat teilnehmen. Ob und in welchem Umfange sie sich finanziell beteiligen, ist jedoch eine Frage, die nicht in der Kommission, sondern anderweitig, d.h. in deren eigenen Gremien entschieden wird.

Schlussbemerkungen

Zusammenfassend können wir feststellen, dass das von Boutros Boutros-Ghali eingeführte Konzept der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit zu einem konkreten Ergebnis geführt hat, das aufgrund der Erfahrungen aus der Praxis der UN-Friedensoperationen einerseits und der veränderten Rahmenbedingungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von ihm und seinem Nachfolger, Kofi Annan, schrittweise operationalisiert werden sollte. Dass es sich bei den Konflikten größtenteils um Hinterlassenschaften der beiden Großen – USA und Russland – handelt, wird oftmals verschwiegen.

Die Tatsache, dass das Konzept allgemeine Anerkennung fand, dessen Operationalisierung aufgrund der Multidimensionalität und Komplexität mit Hilfe der Reform-

maßnahmen von Kofi Annan im Sekretariat, wie durch die Schaffung des Exekutiv-ausschusses für Frieden und Sicherheit, sowie zwischen den Sekretariaten im UN-System, wie durch die Umwandlung des Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC) in einen Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen im UN-System (CEB) mit 28 Mitgliedern, noch nicht zufriedenstellend erreicht werden konnte, führte zur Gründung der Kommission für Friedenskonsolidierung.

Durch das Konzept der Friedenskonsolidierung ist es notwendig geworden, die Beziehungen der Vereinten Nationen zu ihren Sonderorganisationen ebenso wie zu den Regionalorganisationen und den NGOs neu zu gestalten. Im Grunde geht es darum, dass die Vereinten Nationen sowohl bei der Programmplanung als auch bei der Umsetzung koordinierende Funktionen wahrnehmen. Dazu bedarf es der Delegation von Kompetenzen der Sonderorganisationen an die Vereinten Nationen bzw. einer Revision der Beziehungsabkommen. Es erscheint jedoch äußerst zweifelhaft, ob dies in absehbarer Zeit in Angriff genommen wird.

Die Probleme von erhöhter Kohärenz und verbesserter Koordinierung wurden bereits an vielen Stellen angesprochen. Es handelt sich um systemimmanente Probleme, die wir auch auf nationaler Ebene finden. Schlimmer noch, die nationalen Mängel können auf der UN-Ebene sogar als Verstärker wirken.

Es ist nicht nur eine Frage der Fähigkeit, sondern zunächst einmal eine Frage des politischen Willens, der Bereitschaft, sich abzustimmen und sich abzusprechen. Davon auszugehen, dass die Kommission und ihre Länderausschüsse in ihrer Größe und heterogenen sowie ständig wechselnden Zusammensetzung, ihrem Zwang zum Konsens und ihrem reinen Beratungsmandat geeignet sind, dieses Defizit zu beheben, zeugt von einem außerordentlichen Zweckoptimismus. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die bisherigen intra- und inter-administrativen Versuche zur Koordinierung von Maßnahmen im Bereich der Friedenskonsolidierung gescheitert sind (in diesem Punkt wäre auch der Brahimi-Bericht zu kritisieren, welcher einen erneuten Anlauf in bisherigen Strukturen vorschlug). Aber dieser neue Anspruch, dass einerseits eine zwischenstaatliche Kommission, andererseits gemischte Länderausschüsse die sog. institutionelle Lücke im UN-System schließen würden, zeugt eher von einem Realitätsverlust. Hier überwiegt ein Wunschdenken, das in den letzten 60 Jahren UN-Geschichte nicht in Erfüllung gegangen ist. Zu befürchten ist daher eher, dass die Kluft zwischen den Erwartungen, die mit einer erfolgreichen Operationalisie-

rung des Konzeptes der Friedenskonsolidierung vorhanden sind, und den Fähigkeiten und Möglichkeiten, die dem UN-System zur Verfügung stehen, deutlicher als zuvor sichtbar wird. Ob dann eine Reaktionsfunktion entsteht, die Vereinten Nationen mit mehr Kompetenzen im eigenen System auszustatten, ist eine Frage, die ich hier lieber nicht behandeln möchte, weil alle bisherigen Versuche gescheitert sind.

A. Primärliteratur

Boutros Boutros-Ghali (2001): *Wider die Tyrannei der Dringlichkeit. Die Agenden für Frieden, Entwicklung und Demokratisierung*. Hamburg: Discorsi.

United Nations / General Assembly (2005): *Implementation of Decisions from the 2005 World Summit Outcome for Action by the Secretary-General*. New York: VN, 19 October 2005, (A/60/430).

Vereinte Nationen / Generalversammlung (1997): *Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs*. New York: VN, 14. Juli 1997, (A/51/1950).

Vereinte Nationen / Generalversammlung (2004): *Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel*. New York: VN, 2. Dezember 2004, (A/59/565).

Vereinte Nationen / Generalversammlung (2005): *In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle*. New York: VN, 21. März 2005, (A/59/2005).

Vereinte Nationen / Generalversammlung (2005): *Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005*. New York: VN, 15. September 2005, (A/60/L.1).

Vereinte Nationen / Generalversammlung (2005): *Resolution der Generalversammlung 60/180. Die Kommission für Friedenskonsolidierung*. New York: VN, 20. Dezember 2005, (A/RES/60/180).

Vereinte Nationen / Generalversammlung / Sicherheitsrat (2000): *Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen*. New York: VN, 21. August 2000, (A/55/305 – S/2000/809).

Vereinte Nationen / Sicherheitsrat (2005): Resolution 1645 (2005) verabschiedet auf der 5335. Sitzung des Sicherheitsrats am 20. Dezember 2005. New York: VN, 20. Dezember 2005, (S/RES/1645/2005).

B. Sekundärliteratur

Brock, Lothar / Brühl, Tanja (2006): Nach dem UN-Reformgipfel. Vorschläge zur Stärkung der kollektiven Friedenssicherung. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.

Drews, Christian (2001): Post-Conflict Peace-Building. Baden-Baden: Nomos.

Ferdowsi, Mir A., Matthies, Volker (Hrsg.) (2003): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften. Bonn: Dietz.

Ponzio, Richard (2005): The Creation and Functioning of the UN Peacebuilding Commission. London: SAFERWORLD.

Schneckener, Ulrich (2005): Frieden Machen: Peacebuilding and Peacebuilder. In: Die Friedenswarte 80/1-2, 2005.

Schneckener, Ulrich / Weinlich, Silke (2005): Die VN-Peacebuilding-Kommission. In: SWP-Aktuell 37, September 2005.

Weinlich, Silke (2006): Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 54/1-2, 2006.

Zusammenfassung der Diskussion und Fotos

Stefan Ipach

Die Diskussionsrunde wurde mit der Frage von Prof. Dr. Egbert Jahn eröffnet, wodurch sich das „neue“ Konzept der Peacebuilding auszeichnen würde: Ist es das, was die UN ohnehin schon tun oder etwas anderes als Good Governance und Nationbuilding; etwas, dessen Inhalte sich erst noch herausbilden werden? Botschafter Dr. Wittig argumentierte, dass durch die Konzentration der Arbeit der Peacebuilding Commission auf eine bestimmte Zeitspanne im Konflikt – nämlich vom Ende der Gewalt bis zum Anlaufen der traditionellen Mechanismen der Entwicklungszusammenarbeit – ein neues Konzept erarbeitet wurde: die Schaffung von Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung.



Panel B: Alexander Veit, Moderator Dr. Sven Gareis, Dr. Peter Wittig und Prof. Klaus Hufner (v.l.n.r.).

Die Fragen des zweiten Teils der Runde konzentrierten sich auf die Organisation und Arbeit der Peacebuilding Commission. Silke Weinlich fragte nach der Größe der länderspezifischen Ausschüsse der Kommission, der Mittel für das Peacebuilding Support Office und der inhaltlichen Arbeit des Organisationsausschusses. Botschafter Dr. Wittig erklärte, dass sich diese Ausschüsse schon allein dadurch begrenzen, dass nicht jedes Mitgliedsland der Kommission zu jedem „behandelten“ Land etwas zu sagen haben werde. Eine befürchtete Überladung der Ausschüsse sei also nicht gegeben. Zum Thema der Finanzierung sagte er, dass die Resolution zur Gründung der

Peacebuilding Commission davon spreche, dass die Finanzierung des Büros „within existing resources“ erfolgen soll. Der Vorschlag der deutschen Regierung ginge dahin, dass entweder mehr Geld für das Sekretariat zur Verfügung gestellt werden solle – also die „existing resources“ erhöht würden – oder, dass geeignetes Personal ohne finanzielle Gegenforderung zur Verfügung gestellt werde. Zum letzten Punkt stellte Botschafter Dr. Wittig fest, dass der Organisationsausschuss das „institutionelle Gedächtnis“ der einzelnen Fälle der Kommission darstelle und er es sich vorstellen könne, dass seine Ergebnisse und Meinungen in zukünftige Mandatierungen des Sicherheitsrates einfließen könnten.

TEIL C: Die Aussichten:

Reform oder Stillstand der UN-Friedenssicherung?

Fotos der öffentlichen Podiumsrunde



Links: Dr. Joachim Hütter (l.) und Moderator Prof. Volker Rittberger (r.)



Rechts: DGVN-Vorstandsmitglied Winfried Nachtwei



Links: Christian Schmidt, MdB, Parlamentarischer Staatssekretär im Verteidigungsministerium

ANHANG

Tagungsprogramm

15. MÄRZ 2006



FACHTAGUNG

Die UN als Friedenswahrer und Konfliktschlichter Lessons learned, mission (still to be) accomplished?

Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt beim Bund, Luisenstraße 18, 10117 Berlin

10:00 Uhr	Begrüßung und thematische Einführung durch die Veranstalter	Ekkehard Griep (stv. DGVN-Vorsitzender)
10:15 Uhr	TEIL A: <i>Weltweite Bedrohungen: Gestern, Heute, Morgen</i> Moderation: Prof. Dr. Johannes Varwick	
	Kein Fall für die UNO? Kriege im 21. Jahrhundert	Prof. Dr. Christopher Daase
	Human Security: Ein Perspektivenwechsel in der Sicherheitspolitik?	Prof. Dr. Manuel Fröhlich
	Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit?	Dr. Ulrich Schneckener
13:15 Uhr	Mittagspause	
14:15 Uhr	TEIL B: <i>Zur Rolle der Vereinten Nationen als Friedenswahrer und Konfliktschlichter</i> Moderation: Dr. Sven B. Gareis	
	UN-Friedensmissionen: Praxisbeispiel Kongo	Alexander Veit, M.A.
	Die Entwicklung der Kommission für Friedenskonsolidierung	Botschafter Dr. Peter Wittig
	Mehr als Symbolik? Was bringt eine Kommission für Friedenskonsolidierung?	Prof. Dr. Klaus Hufner
17:15 Uhr	Kaffeepause	
18.15 Uhr	TEIL C: <i>Die Aussichten. Reform oder Stillstand der UN-Friedenssicherung?</i> Moderation: Prof. Dr. Volker Rittberger	
	Öffentliche Podiumsdiskussion mit: Dr. Joachim Hütter (ehem. Direktor in der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze DPKO), Winfried Nachtwei (MdB), Christian Schmidt (MdB, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium)	

Referentenbiografien



Prof. Dr. Christopher Daase studierte Germanistik, Philosophie, Kunstgeschichte und Politikwissenschaft und promovierte 1996 an der Freien Universität Berlin mit einer Arbeit über unkonventionelle Kriegsführung. Forschungsreisen führten ihn nach Südostasien, ins südliche Afrika und in den Nahen Osten. Prof. Daase war von 1994 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Otto-Suhr-Instituts für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Seit Dezember 2004 ist er Ordinarius für Internationale Beziehungen am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft an der Universität München.



Nach dem Studium der Politikwissenschaft, Mittleren und Neueren Geschichte sowie Anglistik war **Prof. Dr. Manuel Fröhlich** von 1996 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Jena. Im Jahr 2000 promovierte er mit einer Arbeit zur politischen Ethik Dag Hammarskjölds. Zwischen 2001 und 2002 war Prof. Fröhlich als wissenschaftlicher Assistent am Institut für politische Wissenschaft an der Universität Kiel tätig, bevor er im Dezember 2002 seine Lehr- und Forschungstätigkeit an der Universität Jena aufnahm.



Nach dem Studium der Wirtschafts- und Organisationswissenschaften übte **Ekkehard Griep** verschiedene Führungs- und Stabsfunktionen in der Bundeswehr (u.a. Einheitsführer und Bataillonskommandeur) sowie Tätigkeiten im internationalen Bereich aus (NATO/Brüssel; OSZE Wahl-beobachter/Kosovo und Afghanistan; SFOR HQ/Sarajevo). Von 1995 bis 1998 war er Referent des Beigeordneten Generalsekretärs für die Planung und Unterstützung der UN-Friedensmissionen/Department of Peacekeeping Operations, New York. Ekkehard Griep war von 2000 bis 2006 Vorsitzender des Landesverbandes Bayern, ist seit 2001 Mitglied des Bundesvorstands und seit 2003 stellv. Bundesvorsitzender der DGVN.



Dr. Sven B. Gareis studierte Erziehungswissenschaft, Politikwissenschaft und Soziologie, während er bis 1994 als Offizier der Fernmeldetruppe des Heeres tätig war. Von 1994 bis 2000 war er Referent, dann Fachbereichsleiter für Sicherheitspolitik an der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation in Strausberg. Anschließend war Dr. Gareis Projektleiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg. Seit März diesen Jahres ist er wissenschaftlicher Direktor und stellvertretender Leiter des Fachbereichs Sozialwissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.



Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Politikwissenschaft war **Prof. Dr. Klaus Hufner** von 1964 bis 1974 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung und anschließend im Rahmen verschiedener Lehraufträge in Berlin tätig. Vom April 1980 bis Januar 2002 hatte er eine Professur für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin inne. Prof. Hufner war zwischen 1988 und 2005 Mitglied des UN-politischen Beirats des Auswärtigen Amts, ist seit 1971 Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission und war von 1989 bis 1998 deren Vize-Präsident sowie von 1998 bis 2002 Präsident der Kommission. Prof. Hufner ist Koordinator des DGVN-Forschungsrats und Präsidiumsmitglied der DGVN.



Dr. Joachim Hütter ist Mitglied des privaten Forschungsinstituts European Stability Initiative (ESI). Von 1978 bis 2003 war er bei den Vereinten Nationen, wo er zuletzt die Unterabteilung für Europa und Lateinamerika in der Hauptabteilung für Friedensoperationen leitete. Er war damit zuständig für die politisch-operative Führung der Missionen in Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Prevlaka, Georgien und Zypern. Zuvor leitete er die Unterabteilung für Asien und den Nahen Osten (Ost-Timor, Südlibanon, Golan, Irak-Kuweit, Kaschmir, Tadschikistan). Er diente auch bei UN-Missionen im Libanon und in Zypern. Vor seiner Zeit bei den Vereinten Nationen, arbeitete Herr Hütter im Fachbereich Politikwissenschaft an der Universität Bonn und bei einem Bundestagsabgeordneten.



Nach dem Studium der Geschichte und Sozialwissenschaften arbeitete **Winfried Nachtwei** 17 Jahre als Lehrer am Gymnasium Dülmen. Er war von 1980 bis Ende der 90er Jahre in der Friedensbewegung aktiv und ist Gründungsmitglied der GAL/DIE GRÜNEN in Münster. Seit 1994 ist Nachtwei Mitglied des Bundestages, wo er sich im Besonderen mit OSZE und NATO sowie den Beziehungen Deutschlands zu Osteuropa beschäftigt. Von 2002 bis 2005 war Nachtwei stellvertretender Fraktionsvorsitzender von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Er ist seit 2002 Obmann seiner Fraktion im Verteidigungsausschuss und Verteidigungspolitischer Sprecher und seit 2003 DGVN-Vorstandsmitglied.



Prof. Dr. Volker Rittberger studierte Rechts- und Politikwissenschaft und war von 1966 bis 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Freiburg und Stanford sowie bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Seit 1973 ist Prof. Rittberger Lehrstuhlinhaber für Internationale Beziehungen an der Universität Tübingen. Von 1978 bis 1998 war er Forschungsbeauftragter beim Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen. Zwischen 1996 und 2000 war Prof. Rittberger Forschungsleiter des Projekts „Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert“ der Universität der Vereinten Nationen. Er ist seit 1989 Mitglied im Präsidium der DGVN und seit 2003 Vorsitzender der Deutschen Stiftung Friedensforschung.



Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Erlangen und Lausanne (CH) arbeitete **Christian Schmidt** als Rechtsanwalt mit dem Schwerpunkt Arbeits- und Wettbewerbsrecht. Er war zwischen 1989 und 1993 und ist seit 1999 erneut Mitglied im Parteivorstand der CSU. Christian Schmidt ist seit 1990 Mitglied des Deutschen Bundestages. Er war außen- und sicherheitspolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe, Verteidigungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion und ist seit 2005 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung.



Dr. Ulrich Schneckener war während des Studiums der Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte als freier Journalist für verschiedene Tageszeitungen (u.a. Frankfurter Rundschau, Mainzer Allgemeine Zeitung und Leipziger Volkszeitung) tätig. Von 1996 bis 2002 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien an der Universität Bremen. Seit März 2002 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stiftung Wissenschaft und Politik mit den Arbeitsschwerpunkten nicht-staatliche Akteure in der Weltpolitik, internationales Konflikt- und Krisenmanagement, internationaler Terrorismus sowie fragile Staatlichkeit. In Kürze erscheint sein Buch „Transnationaler Terrorismus“ im Suhrkamp Verlag.



Prof. Dr. Johannes Varwick studierte Wirtschaftspolitik, Publizistik und Rechtswissenschaft, bevor er von 1996 bis 1998 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster tätig war. Anschließend war er Fellow der Forschungsgruppe Europa des Kulturwissenschaftlichen Instituts (Wissenschaftszentrum NRW) und Leiter des Bereichs Europäische Sicherheitspolitik am Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik sowie wissenschaftlicher Assistent am Institut für Internationale Politik der Universität der Bundeswehr. Seit Oktober 2003 ist Prof. Varwick mit den Schwerpunkten Europäische Integration und Internationale Beziehungen an der Universität Kiel tätig.



Alexander Veit studierte Afrikawissenschaften, Politikwissenschaft und European Studies und war anschließend als freier Journalist und Autor tätig. In dieser Zeit führten ihn eine Reihe von Forschungsaufenthalten nach Südafrika und Tansania. Seit Oktober 2004 ist Veit wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Nachwuchsforschungsgruppe „Mikropolitik bewaffneter Konflikte“ am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt Universität zu Berlin. Veits Forschungsschwerpunkte sind bewaffnete Konflikte sowie militärische Interventionen in Bürgerkriegen.



Nach einem Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft arbeitete **Dr. Peter Wittig** als Hochschullehrer an der Universität Freiburg. 1982 trat er in den Auswärtigen Dienst ein und war in den folgenden Jahren in der deutschen Botschaft Madrid und der Deutschen Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York tätig. Von 1991 bis 1997 war Dr. Wittig im Leitungsstab des Auswärtigen Amtes beschäftigt, ab 1993 als persönlicher Referent des Ministers. Von 1997 bis 1999 war er Botschafter im Libanon, von 1999 bis 2002 auf Zypern. Seit August 2002 ist Dr. Wittig stellvertretender Leiter der Abteilung für Globale Fragen und Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Adebahr	Maria	FU Berlin
Affandi	Eva	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, HU Berlin
Alexey	Perevalov	Sekretär, Botschaft der Russischen Föderation
Allroggen	Ulrike	Heinrich-Böll-Stiftung Berlin
Bartsch	Wiebke	
Ben Rhouma	Anis	
Benner	Thorsten	Global Public Policy Institute
Binder	Andrea	Global Public Policy Institute
Bläss	Petra	Bundestagsvizepräsidentin a.D.
Böckenförde	Dr. Stephan	Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation
Bodemer	Andreas	
Boulanger	Christian	Redaktion Friedens-Warte
Breitwieser	Thomas	Leitender Rechtsberater Einsatzführungskommando der Bundeswehr
Bühning	Ferry	Sonderforschungsbereich „Global Governance“, Humboldt Universität zu Berlin
Chauvistré	Dr. Eric	Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Norman Paech, MdB
Churruca	Dr. Christina	Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum
Daase	Prof. Dr. Christopher	LMU München
DantoneI	Frédérique	
Dornig	Swen	Stiftung Wissenschaft und Politik
Eydner	John Richard	Parlamentarischer Berater Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe, Fraktion der FDP in Bundestag
Feyerbacher	Beatrice	Referat Entwicklungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung
Fischer	Carolin	Arbeitsstab Globale Fragen, Auswärtiges Amt
Fietze	Daniela	Praktikantin bei der AG Außenpolitik der SPD im Bundestag
Fröhlich	Prof. Dr. Manuel	DGVN; Universität Jena
Friese	Sebastian	

Gareis	Dr. Sven	Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg
Gablik	Dr. Axel	Leiter Dezernat Info-Konzepte, Zentrum Operative Information der Bundeswehr
Grawunder	Christine	
Griep	Ekkehard	DGVN, stellv. Vorsitzender
Hamza	Sabine	
Heinisch	Inga	DGVN
Herbst	Kathrin	
Hilber	Maximilian	
H'lawatscheck	Moritz	Student
Höche	Jobst Christian	Student
Hoffmann	Rafael	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Horn	Prof. Dr. Albrecht	DGVN
Hüfner	Prof. Dr. Klaus	Forschungsrat DGVN, Koordinator
Hütter	Dr. Joachim	Ehem. Abteilungsdirektor DPKO
Ipach	Stefan	DGVN
Jahn	Prof. Dr. Egbert	Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt a.M.
Joecken	Ilka	
Kett	Gudrun	DGVN
Keller	Ulrich	DGVN
König	Marietta S.	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
Konrad	OTL i.G. Rainer	Bundeskanzleramt
Laabs	Laura	
Laggner	Benno	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten, Schweizerische Botschaft
Lange	Andreas	DGVN Leipzig
Loges	Bastian	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Technische Universität Braunschweig
Lunze	Stefan	Diplomjurist
Manger-Nestler	Cornelia	Technische Universität Chemnitz
Matthies	Prof. Dr. Volker	Führungsakademie der Bundeswehr Hamburg
Märker	Dr. Alfredo	DGVN
Meier	Yvonne	LEZ

Meyer zu Schwabedissen	Almut	ILO Berlin
Middeke	Max	Student
Modré	Aletta	Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen
Much	Christian	Leiter Arbeitsstab Globale Fragen, Auswärtiges Amt
Mutschler	Max Markus	
Nachtwei	Winfried	MdB, Vorstandsmitglied DGVN
Niemann	Holger	Technische Universität Braunschweig
Nord	Dr. Antonie	Referatsleiterin Afrika, Heinrich-Böll-Stiftung
Ortgies	Jan	Global Public Policy Institute
Paepcke	Henrike	Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik
Papenfuß	Anja	Zeitschrift VN/DGVN
Peterson	Prof. Dr. Richard	Leiter des Peace and Justice Studies Programs der Michigan State University
Petrowsky	Ringo	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke Universität Magdeburg
Pfäfflin	Julian	Praktikant im Bundestag
Pradt	Tilman	
Puci	Jacqueline	Büro René Röspel, MdB
Ripperger	Sabine	Deutsche Welle/ Hörfunk
Rittberger	Prof. Dr. Volker	Universität Tübingen
Rosenow	Patrick	Sekretariat Auswärtiger Ausschuss
Rosenstock	Julika	Redaktion Friedens-Warte
Röß	Daniela	
Rotmann	Philipp	Global Public Policy Institute
Rückheim	Anna	
Sauerbaum	Anke	Abteilung Dialoge, Institut für Auslandsbeziehungen
Schmidt	Christian	Parlamentarischer Staatssekretär, BMV
Schneckener	Dr. Ulrich	Stiftung Wissenschaft und Politik
Schröder	Robin	Abgeordnetenbüro Birgit Homburger, MdB
Schröer	Ralf	Stellv. Referatsleiter GF03, Auswärtiges Amt
Schultjan	Helmut	

Schulz van Endert	Aylin	UN Jugenddelegierten-Team
Schütz	Andreas	Student
Seidensticker	Frauke	Deutsches Institut für Menschenrechte
Sitte	Cindy	Studentin
Slavik	Daniela	FU Berlin
Spenlen	Jeanette	Deutsches Komitee UNIFEM
Spilker	Dirk	Projekt Demokratisierung, Heinrich-Böll-Stiftung
Spindler	Prof. Dr. Manuela	Juniorprofessorin für Internationale Politik, Universität Erfurt
Steinhilber	Dr. Jochen	Friedrich-Ebert-Stiftung
Stüber	Jan	
Stumm	Johanna	
Töpfer	Dorothea	Studentin
Urban	Antje	
Varwick	Prof. Dr. Johannes	Universität Kiel
Veit	Alexander	HU Berlin
Volger	Dr. Helmut	Forschungskreis Vereinte Nationen
Vuillod	Olliver	Praktikant, AG Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion
Wagner	Dr. Beate	DGVN
Warweg	Florian	Student
Weber	Annette	Koordinatorin Ökumenisches Netzwerk Zentralafrika
Weinlich	Silke	Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen
Werthmann	Christine	
Wilink	Julia	Arbeitsstab Globale Fragen, Auswärtiges Amt
Wittig	Dr. Peter	Abteilung Globale Fragen und Vereinte Nationen, Auswärtiges Amt
Wolter	Dr. Detlev	Referatsleiter Grundsatzfragen der EU-Politik und Europarecht, Staatskanzlei Brandenburg
Zieher	Mareike	Praktikantin BMZ
Zimmermann von Siefert	Victoria	Referatsleiterin Globale Fragen, Vereinte Nationen und Menschenrechte, Bundeskanzleramt