

Weinlich, Silke

Working Paper

Prävention und Intervention: Konzeptionelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen von der Agenda für den Frieden bis zum Bericht des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change

TranState Working Papers, No. 23

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Weinlich, Silke (2005) : Prävention und Intervention: Konzeptionelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen von der Agenda für den Frieden bis zum Bericht des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change, TranState Working Papers, No. 23, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/28273>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

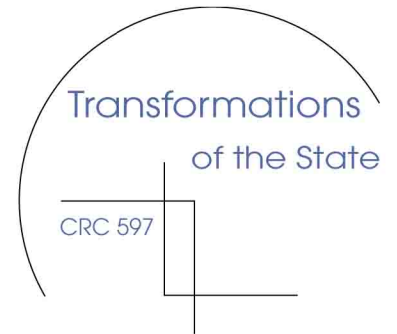
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



TranState Working Papers

PRÄVENTION UND INTERVENTION:
KONZEPTIONELLE ENTWICKLUNGEN
IN DEN VEREINTEN NATIONEN VON
DER *AGENDA FÜR DEN FRIEDEN*
BIS ZUM *BERICHT DES HIGH-LEVEL
PANELS ON THREATS, CHALLENGES
AND CHANGE*

Silke Weinlich

No. 23

Universität Bremen	• University of Bremen
Hochschule Bremen	• University of Applied Sciences
Internationale Universität Bremen (IUB)	• International University Bremen (IUB)

Staatlichkeit im Wandel	• Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597	• Collaborative Research Center 597

Silke Weinlich

***Prävention und Intervention:
Konzeptionelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen
von der Agenda für den Frieden bis zum Bericht
des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change***

TranState Working Papers

No. 23

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2005

[ISSN 1861-1176]

Silke Weinlich

Prävention und Intervention: Konzeptionelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen von der Agenda für den Frieden bis zum Bericht des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change
(TranState Working Papers, 23)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2005

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.: +49 421 218-8720

Fax: +49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Prävention und Intervention: Konzeptionelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen von der Agenda für den Frieden bis zum Bericht des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change

ZUSAMMENFASSUNG

Zwei sicherheitspolitische Schlüsselbegriffe der 1990er Jahre sind *Intervention* und *Krisenprävention*: Beide Konzepte erlebten in den 1990er Jahren eine einzigartige Karriere, da sich mit ihnen die Hoffnung verband, über wirksame Instrumente zur Eindämmung der aufflammenden Krisenherde zu verfügen. Die Vereinten Nationen als eine Organisation mit globaler Mitgliedschaft und Zuständigkeit und dem Auftrag der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sind ein wichtiger Akteur in der Legitimierung, Planung und der Implementation von sowohl Interventions- als auch Präventionsmaßnahmen. Über welche Kompetenzen verfügt die Weltorganisation in diesen Politikfeldern und wie haben sich diese Kompetenzen in den 1990er Jahren entwickelt? Was fällt in der Organisation unter den Begriff *Konfliktprävention*, was wird unter *Interventionspolitik* verstanden, was hat sich im Laufe der 1990er Jahre verändert? Gibt es überhaupt ein einheitliches Verständnis der beiden Begriffe innerhalb der Organisation oder herrschen konkurrierende Vorstellungen darüber, welche Aktivitäten unter die Begriffe fallen und wer für die Mandatierung oder Durchführung derselben verantwortlich ist? Der Beitrag untersucht die Entwicklung der Konzeptionalisierung der beiden Begriffe anhand der Analyse der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, der Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen in den 1990er Jahren, sowie anhand der Analyse von Schlüsseldokumenten.

INHALT

1	EINLEITUNG	1
2	RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN DER KONZEPTIONELLEN DISKUSSION IN DEN VEREINTEN NATIONEN.....	5
2.1	Die Charta der VN und ihre Interpretation als rechtliche Grundlage für Tätigkeiten im Bereich Konfliktprävention und Intervention	5
2.1.1	Prävention und Intervention in der VN-Charta	6
	Die Kompetenzen des Sicherheitsrats	8
	Die Kompetenzen der Generalversammlung	10
	Die Kompetenzen des Generalsekretärs und des Sekretariats	11
2.2	Die Positionen der Mitgliedstaaten	13
3	WEITERENTWICKLUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN	16
3.1	Rolle des Generalsekretärs	17
3.2	Rolle des Sicherheitsrats	17
3.2.1	Erfindung des Peacekeepings.....	17
3.2.2	Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII in den 1990er Jahren	19
3.2.3	Thematische Resolutionen des Sicherheitsrats	21
3.3	Rolle der Generalversammlung.....	23
4	KONZEPTIONELLE AUSEINANDERSETZUNG MIT PRÄVENTION UND INTERVENTION.....	25
4.1	<i>Die Agenda für den Frieden (1992)</i>	27
4.2	Ergänzung zur Agenda für den Frieden: Positionspapier des Generalsekretärs anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der Vereinten Nationen (1995).....	32
4.3	Die humanitäre Herausforderung annehmen: Auf dem Weg zu einer Kultur der Prävention (Einleitung zum Jahresbericht des Generalsekretärs 1999)	34
4.4	Bericht des Generalsekretärs „Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert“ (1999).....	36
4.5	Bericht der Brahimi-Kommission (2000).....	38
4.6	Bericht des Generalsekretärs zur Verhütung gewalttätiger Konflikte (2001)	41
4.7	Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatssouveränität: „The Responsibility to Protect“ (2001)	43
4.8	„Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“, Bericht des High- Level Panels on Threats, Challenges and Change (2004)	45
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	48
6	LITERATUR	54
7	BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	58

Prävention und Intervention: Konzeptionelle Entwicklungen in den Vereinten Nationen von der Agenda für den Frieden bis zum Bericht des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change

1 EINLEITUNG

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes lässt sich ein gravierender Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik feststellen. Zum einen zerfiel mit der Sowjetunion auch die bipolare Weltordnung, welche seit 1945 das internationale System und die internationalen Organisationen wie Vereinte Nationen (VN) oder NATO dominiert hatte. Zum anderen sah sich die OECD-Welt - außerhalb ihres eigenen Bereiches aber in hinreichender Nähe - mit gewalttätig eskalierenden Konflikten konfrontiert.

Dieser Anstieg von Konflikten Anfang der 1990er Jahre intensivierte und beschleunigte den schon seit den 1960er Jahren erkennbaren Wandel im Kriegs- und Konfliktgeschehen: Gewalttätig ausgetragene *zwischenstaatliche* Konflikte nehmen ab, während gleichzeitig viele Beobachter einen Anstieg *innerstaatlicher* Konflikte konstatieren. Auch ändern sich die Austragungsformen, die Gewaltakteure, die Dauer der Konflikte und die Motivation der Gewaltakteure. Einhergehend mit diesen Entwicklungen im Konfliktgeschehen ließ sich ein Einstellungswandel der internationalen Gemeinschaft beobachten. Es bedarf nun immer mehr der Rechtfertigung, in eskalierende Konflikte *nicht* einzugreifen, selbst wenn dies im Extremfall einer militärischen Intervention eine Verletzung des in der VN-Charta festgelegten Interventionsverbotes bedeuten kann.

Zwei sicherheitspolitische Schlüsselbegriffe der 1990er Jahre sind demzufolge *Intervention* und *Krisenprävention*: Beide Konzepte erlebten in den 1990er Jahren eine einzigartige Karriere, da sich mit ihnen die Hoffnung verband, über wirksame Instrumente zur Eindämmung der aufflammenden Krisenherde zu verfügen. Unter Intervention wird gemeinhin ein schwerwiegender Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Staates verstanden, so z.B. in Form einer militärischen Intervention oder der Verhängung von Sanktionen, um den betreffenden Staat zu einer Veränderung der Verhaltensweise auf nationaler oder internationaler Ebene zu bewegen. Maßnahmen der Krisenprävention sind streng genommen ebenso Einmischungen in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Allerdings ist die Intensität des Eingriffs i.d.R. geringer, und es wird zeitlich gesehen vor einer gewaltsamen Eskalation oder zur Verhinderung des Wiederaufflammens eines Konfliktes interveniert.

In den 1990er Jahren war eine starke Zunahme multilateraler ziviler und militärischer Interventionen in die inneren Angelegenheiten von Staaten zu beobachten. Diese wurden zwar nicht ausschließlich mit dem Ziel unternommen, die Eskalation von Konflikten zu verhindern, anzuhalten oder dem Wiederaufflammen der Konflikte entgegenzu-

wirken. Dennoch waren diese Ziele als Legitimationsfiguren meist Bestandteil der Gründe, sich zu engagieren. So führte die UNO allein im Verlauf der 1990er Jahre mehr Friedensmissionen durch als in den vier Jahrzehnten zuvor. Aber auch andere internationale Organisationen wie die Europäische Union, OSZE, ECOWAS oder die NATO beteiligten sich zunehmend an Krisenpräventions- und Interventionsbemühungen. Neben der Einbindung internationaler Organisationen prägte zudem ein steigendes Engagement nicht-staatlicher Akteure wie Nicht-Regierungsorganisationen oder privater Firmen diese Form der Sicherheitspolitik. Vor allem im Bereich der Konfliktnachsorge, also z.B. Friedenskonsolidierungsmissionen, beteiligen sich immer mehr nicht-staatliche Akteure.

Die vermehrten multilateralen Aktivitäten zur Vorbeugung oder Beilegung von Konflikten können als Anzeichen für eine mögliche *Internationalisierung* und ggf. auch *Privatisierung und Transnationalisierung* von Teilbereichen von Sicherheitspolitik gedeutet werden. Welches Ausmaß haben aber nun diese Tendenzen, findet eine substantielle Verschiebung von Sicherheitspolitik auf die internationale, bzw. subnationale Ebene statt, die den sicherheitspolitischen Spielraum und die Implementierung einzelstaatlicher Politik beeinflusst?

Diese Studie analysiert eine spezifische Facette der noch zu untersuchenden möglichen Verlagerung von Sicherheitspolitik auf die internationale und/oder substaatliche Ebene. Bevor fundierte Einschätzungen über das diesbezügliche Ausmaß und die Konsequenzen solcher Entwicklungen im Bereich der Prävention und Intervention seit den 1990er Jahren getroffen werden können, sollen in einem ersten Schritt die Entwicklungen auf internationaler Ebene näher erforscht werden. Im Fokus stehen dabei internationale Organisationen als Schlüsselakteure im dynamischen Bereich der Präventions- und Interventionspolitik. Die Verlagerung von Teilaspekten von Sicherheitspolitik vollzieht sich in und um diese Knoten- oder Kristallisationspunkte: Internationale Organisationen können erstens eigenständigen Akteurscharakter annehmen, zweitens als Forum für multilaterale Interventions- und Präventionsbemühungen dienen und drittens an der Weiterentwicklung handlungsanleitender Normen für diese Politikbereiche mitwirken.

In dieser Studie werden die Vereinten Nationen als eine Organisation mit globaler Mitgliedschaft und Zuständigkeit und mit dem bei der Gründung festgelegten Auftrag der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in den Blick genommen. Insbesondere das Selbstverständnis der Organisation soll näher beleuchtet und dabei analysiert werden, welche konkreten Bereiche des weiten Feldes der Regulation von Konflikten in den Zuständigkeitsbereich der Vereinten Nationen fallen und wie sich die Definition und konzeptionelle Füllung von Prävention und Intervention seit 1992 geändert haben. Ernst-Otto Czempiel hat darauf hingewiesen, dass unter Intervention im Prinzip jedwede Beeinflussung eines Herrschaftssystems durch einen auswärtigen Ak-

teur zu verstehen ist, gleich ob sie gewaltfrei oder gewaltsam vorgenommen wird (Czempiel 2000:510). Intervention und Prävention sind Schlagworte, die in der akademischen wie politischen Diskussion immer wieder fallen, ohne dass sie zwangsläufig mit konkreten Inhalten gefüllt und eine exakte Definition und Operationalisierung gegeben wäre. Innerhalb des Untersuchungszeitraums 1992-2004 entwickelten sich die unter diesen Begriffen verfolgten Politiken sehr dynamisch. Nicht zuletzt wegen einer potenziell legitimierenden Wirkung der Begriffe Konfliktprävention oder ‚humanitären Intervention‘ berufen sich die unterschiedlichsten staatlichen, nicht-staatlichen und internationalen Akteure darauf, um neue Strategien zu verfolgen oder alte Strategien neu zu verpacken (Aggestam 2003; Matthies 2000:21-22).

Aus der Literatur und der gängigen Verwendungspraxis lassen sich folgende Unterschiede zwischen beiden Strategien destillieren: Interventionen sind i.d.R. Eingriffe in einen schon eskalierten Konflikt, erfolgen also zeitlich nach einer (gescheiterten) Prävention. Präventionsmaßnahmen erfolgen vor oder nach einer gewaltsamen Eskalation einer Krise. Weitere Differenzierungsmerkmale sind:

- das Einverständnis der Konfliktparteien, welches bei Präventionsaktivitäten eher gegeben ist, während Interventionen eher als Zwangsmaßnahmen erfolgen.
- die Art der Maßnahmen: Während Präventionsmaßnahmen eher einen zivilen Charakter haben und wirtschaftliche, politische, menschenrechtlichen, soziale Maßnahmen umfassen, werden mit Interventionen eher militärische Maßnahmen in Verbindung gebracht.
- der Zeithorizont der Aktivitäten und der beabsichtigten Wirkung: Die so genannte *strukturelle* Prävention zielt auf die Veränderung von Konflikten zu Grunde liegenden Ursachen wie wirtschaftliche Ungleichheiten, gesellschaftliche Gewaltstrukturen oder mangelnde politische Partizipationschancen ab. Letztlich steht idealiter der langfristige Aufbau friedensfähiger Strukturen in und zwischen Gesellschaften im Vordergrund. *Operationelle* Präventionsmaßnahmen hingegen sollen das Verhalten gewaltbereiter Akteure beeinflussen und gewaltträchtige Eskalationsprozesse in einem bereits zugespitzten Konflikt anhalten oder rückgängig machen. Ziel solcher Maßnahmen ist daher die kurz- bis mittelfristige Verhinderung, Eingrenzung und Umkehrung akuter Gewaltprozesse (Matthies 2000:36-41, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997:39-67). Hier bestehen Parallelen zu Interventionen. Interventionen sollen eine schnelle Wirkung erzielen und i.d.R. nicht lange andauern. Sie zielen auf eine Beendigung direkter physischer oder personaler Gewalt ab.

- die beteiligten Akteure: Während bei Interventionen eher staatliche, militärische Akteure tätig werden, umfasst der Kreis der Akteure der Konfliktprävention staatliche wie nicht-staatliche Akteure, zivile wie militärische, wirtschaftliche wie soziale, menschenrechtliche, politische und diplomatische Kreise.

Hier wird deutlich, dass Intervention und Prävention nur schwer trennscharf voneinander abgegrenzt werden können, und dass der Inhalt von Konfliktprävention extrem weit gefasst sein kann.

Wie verhalten sich nun die Vereinten Nationen als wichtiger Akteur in der Formulierung und Implementierung von Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu diesen Begriffen? Sei es als Forum für Staaten, sei es als implementierender Akteur, die VN haben die Präventions- und Interventions-Aktivitäten in den 1990er Jahren maßgeblich mitgestaltet. Michael Pugh identifiziert sogar eine „New York Orthodoxie“ der Friedenseinsätze (Pugh 2004:43 ff, aber auch Richmond 2004), die sich im Laufe der 1990er Jahre durch die Weiterentwicklungen von Interventionen und Friedensmissionen herauskristallisiert habe. Welche Kompetenzen wurden der Weltorganisation bei ihrer Gründung zur Regulierung von Gewaltkonflikten übertragen, und wie haben sich diese Kompetenzen in den 1990er Jahren entwickelt? Was fällt unter den Begriff *Konfliktprävention*, was wird unter *Interventionspolitik* verstanden, was hat sich im Laufe der 1990er Jahre verändert? Gibt es überhaupt ein einheitliches Verständnis der beiden Begriffe innerhalb der Organisation oder herrschen konkurrierende Vorstellungen darüber, welche Aktivitäten unter die Begriffe fallen und wer für die Mandatierung oder Durchführung derselben verantwortlich ist? Zwar ist die Vorbeugung bewaffneter Konflikte, obgleich zeitgenössische Autoren Prävention immer wieder als Errungenschaft der 1990er Jahre bezeichnen, für die Vereinten Nationen kein neues Tätigkeitsfeld (Cousens 2003:102 ff). Die programmatische Auseinandersetzung mit Intervention und Konfliktprävention hat aber seit dem Ende des Ost-West-Konflikts innerhalb der VN stark zugenommen und wird insbesondere innerhalb der Hauptorgane Sicherheitsrat, Generalversammlung, Sekretariat und auch im Wirtschafts- und Sozialrat¹ ebenso wie in einigen der humanitären und entwicklungspolitischen Sonderorganisationen intensiv geführt.

Das Arbeitspapier ist folgendermaßen aufgebaut: Erstens werden die formellen und institutionellen Rahmenbedingungen der konzeptionellen Diskussion um Intervention und Prävention in den Vereinten Nationen dargelegt. Im zweiten Teil folgt die Analyse der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen vor allem im Untersuchungszeit-

¹ Zu den in der Charta vorgesehenen Hauptorganen der Vereinten Nationen zählen ebenso der Internationale Gerichtshof sowie der Treuhandrat, welcher am 1.11.1994 seine Tätigkeiten suspendierte, nachdem das letzte der von den VN treuhänderisch verwalteten Gebieten, Palau, unabhängig geworden war.

raum der 1990er Jahre. Der dritte Teil widmet sich der Analyse von Grundlagendokumenten, die in Form von Berichten des Generalsekretärs oder von der VN bestellten unabhängigen Expertenkommissionen in die Generalversammlung und den Sicherheitsrat eingebracht wurden. Die Schlussfolgerungen bringen die Erkenntnisse der drei Teile zusammen und identifizieren Entwicklungslinien in der konzeptionellen Entwicklung der Vereinten Nationen im Bereich der Prävention und der Intervention.

2 RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN DER KONZEPTIONELLEN DISKUSSION IN DEN VEREINTEN NATIONEN

Um einen Wandel des Begriffsverständnisses von Prävention und Intervention in den Vereinten Nationen zu verstehen, ist es unerlässlich, die formell- rechtlichen und institutionellen Faktoren zu verstehen, die den Rahmen für die inhaltliche Diskussion und Weiterentwicklung bilden. Dafür werden anfangs die primärrechtlichen Grundlagen der Organisationen, also die Charta der Vereinten Nationen, auf ihre Aussagen bezüglich der Fähigkeiten der Vereinten Nationen zu Intervention und Prävention überprüft. Welches Begriffsverständnis liegt hier zu Grunde, welches Mandat erhalten die Organe der VN in beiden Bereichen? Besondere Aufmerksamkeit wird dabei den Kompetenzen des Generalsekretärs und des Sekretariats gewidmet. Ebenso kann die konzeptionelle Debatte innerhalb der Vereinten Nationen nur nachvollzogen werden, wenn die heterogenen Positionen der Mitgliedsstaaten bezüglich Prävention und Intervention kurz erläutert werden. Diese ergeben einen spannungsgeladenen Rahmen, innerhalb dessen Generalsekretär und Sekretariat lavieren müssen. Dies erfolgt in einem zweiten Schritt.

2.1 Die Charta der VN und ihre Interpretation als rechtliche Grundlage für Tätigkeiten im Bereich Konfliktprävention und Intervention

Die Charta der Vereinten Nationen als Gründungsdokument der Organisation legt die Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten fest und etabliert die VN-Organen und -Verfahren. Gleichzeitig schreibt sie die Zielsetzungen und Zweckbestimmungen der Organisation fest. Sie kodifiziert als internationaler, von den mittlerweile 191 Mitgliedsstaaten ratifizierter Vertrag die Hauptprinzipien internationalen Rechts. Sie bildet nach wie vor das wichtigste Referenzdokument für alle Aktivitäten der Vereinten Nationen, vor allem im Bereich der Sicherheit und des Friedens. Im Laufe der Entwicklungsgeschichte der Vereinten Nationen wurde die Charta formell nur geringfügig verändert.² Informelle Revisionen der Charta vollzogen sich hingegen über eine in der langjährigen Anwendungspraxis verfestigende Interpretation durch die Mitgliedsstaaten.

² Die 1965 in Kraft getretenen Änderungen betrafen die Anzahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, welche durch eine Resolution der Generalversammlung von ursprünglich sechs auf zehn Mitglieder erhöht wurde,

Es ist schon seit langem Konsens unter den Mitgliedsstaaten, innerhalb der Organisation und auch der internationalen Öffentlichkeit, dass die Charta in einigen wichtigen Bereichen anachronistisch und überholt ist und den realpolitischen Anforderungen dringend angepasst werden müsste. Eine Reform oder Revision der Charta sollte z.B. die Zusammensetzung des Sicherheitsrats durch Erweiterung der Mitgliedschaft der aktuellen Weltlage anpassen oder aber dem Mechanismus der Blauhelmeinsätze eine eigene Rechtsgrundlage schaffen. Die Hürden für eine Änderung der Charta liegen extrem hoch, da zwei Drittel der Mitglieder der Generalversammlung zustimmen müssen, und die Revision in einem zweiten Schritt von zwei Dritteln der Mitglieder einschließlich aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ratifiziert werden muss. Bisherige Reformbemühungen stagnieren seit Jahren, da die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates kein Interesse an einer Veränderung des Machtverhältnisses haben und die Reformvorschläge bisher nicht konsensfähig waren (Fassbender 2003; Gareis/Varwick 2003: 270-274; Winkelmann 2003). Vor dem Hintergrund der Terroranschläge des 11. Septembers 2001 und der amerikanischen Reaktion sowie angesichts des amerikanisch-britischen Krieg gegen den Irak im Frühjahr 2003 wird jedoch eine neue Dringlichkeit wahrgenommen, die Weltorganisation insbesondere an neue Bedrohungen und das veränderte Sicherheitsumfeld anzupassen. Auf der diesjährigen Tagung der Generalversammlung (2005) steht die UN-Reform ganz oben auf der Agenda und es wird sich zeigen, ob die Reformbemühungen auch eine Reform des Sicherheitsrates und mithin eine Charta-Revision beinhalten werden.

Im Folgenden werden die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Grundlagen für Tätigkeiten der Akteure des VN-Systems in den Bereichen Prävention und Intervention kurz dargelegt. Dabei wird zuerst allgemein die Zuständigkeit der Organisation für die Bereiche Prävention und Intervention beschrieben, um danach insbesondere auf die Kompetenzen der drei für beide Bereiche wichtigsten Organe der Vereinten Nationen – dem Sicherheitsrat, der Generalversammlung sowie dem Generalsekretär und dem ihm unterstellten Sekretariat – einzugehen.

2.1.1 Prävention und Intervention in der VN-Charta

Konfliktprävention ist ein Begriff, der vor allem in den 1990er Jahren mit der Veränderung von Konflikten und den verstärkten Auftreten innerstaatlicher Krisen Konjunktur erfahren hat und zu Gründungszeiten der Vereinten Nationen noch nicht mit dem gleichen Inhalt gefüllt war wie heute. Damals wurde zwar die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Kernaufgabe der Vereinten Nationen festgelegt. Das Verständnis der Konflikte und Konfliktursachen speiste sich jedoch vordergründig

sowie die Mitgliederanzahl des Wirtschafts- und Sozialrats, welche sich von achtzehn auf siebenundzwanzig und 1973 auf vierundfünfzig steigerte, vgl. Knapp 2000.

aus der Erfahrung der beiden Weltkriege: Die 1945 noch 50 Mitgliedsstaaten gründeten die VN in der Absicht, der internationalen Gemeinschaft eine handlungsfähige Organisation zur Sicherung des Friedens zu geben, um eine Wiederholung der katastrophalen Erfahrungen der vorherigen Jahrzehnte zu verhindern. Somit sind die Vereinten Nationen mit einem außerordentlich starken Mandat für die Verhinderung von bewaffneten Konflikten und Kriegen ausgestattet, da ihr Hauptdaseinszweck, wie in der Präambel der Charta formuliert, darin besteht, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“.³ Die Gründer der Organisation hatten dabei in erster Linie Kriege zwischen Staaten im Sinn und konzipierten die VN daher als System kollektiver Sicherheit: Die Organisation wurde mit dem Mandat ausgestattet, Verstöße gegen gemeinsam festgelegte Regeln wie das Gebot der Nicht-Einmischung oder der Gewaltanwendung durch vom Sicherheitsrat beschlossene Eingriffe zu ahnden.

Friedenswahrung wurde als Zentralaufgabe der VN festgeschrieben, jedoch ohne dabei den Schlüsselbegriff Frieden präzise zu definieren. Bis zum Ende des Ost-Westkonflikts herrschte in der Politik und Wissenschaft der so genannte negative Friedensbegriff vor, der Frieden als Abwesenheit von Krieg und militärischen Auseinandersetzungen fasst. Ein positiver Friedensbegriff hingegen beinhaltet neben sicherheitspolitischen Faktoren auch soziale, wirtschaftliche u. ä. Elemente. Die positive Füllung des Begriffs liegt heutiger Präventionspolitik zu Grunde, welche z.B. über Strategien der Friedenskonsolidierung oder der strukturellen Prävention auf die Bearbeitung tieferer, sozio-ökonomischer und anderer Konfliktursachen abzielt (Matthies 2000:30ff). Obwohl den Gründern der Vereinten Nationen angesichts der Erfahrungen der beiden Weltkriege ein eher klassisches Friedensverständnis zu unterstellen ist, lassen sich auch in der Charta schon erste Elemente eines positiven Friedensbegriffs finden (Gareis/Varwick 2003: 39). Artikel 55 VN-Charta legt dar, dass die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und ähnlicher Art, die internationale Zusammenarbeit auf Gebieten der Kultur und der Erziehung sowie die allgemeine Achtung der Menschenrechte wesentliche Vorraussetzungen dafür sind,

„...um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen.“

Artikel 55 VN-Charta legt den Grundstein für einen erweiterten Sicherheits- und einen positiven Friedensbegriff. Aus diesem Artikel zusammen mit der Präambel und Artikel 1 VN-Charta lässt sich die Zuständigkeit der Vereinten Nationen für lang-, kurz-, und

³ Die Charta der Vereinten Nationen ist hier und im Folgenden zitiert nach dem Abdruck in Mangoldt/Rittberger 1995, S. 13-73.

mittelfristige Präventionsbemühungen ableiten. Konfliktprävention, in der Charta umschrieben als Verhütung und Beseitigung von Bedrohungen des Friedens und friedliche Streitbeilegung, wird als explizites und erstes Ziel der Vereinten Nationen definiert. Die Kompetenzen der Organisation für diesen Politikbereich liegen also im Rahmenwerk der Charta begründet. Da der Schlüsselbegriff „Frieden“ nirgendwo derartig definiert ist, dass er die Organisation auf zwischenstaatliche, militärische Konflikte festlegt, verfügen die Vereinten Nationen auch fast sechzig Jahre nach ihrer Gründung über ein aktuelles Mandat sowohl für die Konflikte zwischen Staaten als auch für innerstaatliche Konflikte. Ihre Zuständigkeit erfolgt jedoch nicht automatisch, sondern unterliegt gerade im innerstaatlichen Konfliktfall genauen Regeln, da jede Form von Konfliktprävention streng genommen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten, als Intervention begriffen werden kann.

Der Begriff der „Intervention“ wird wie die Prävention in der VN-Charta explizit verwendet, allerdings zuerst in einem negativen Sinn: Neben dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten und dem Gewaltverbot ist das Gebot der Nicht-Einmischung ein Grundpfeiler des internationalen Systems und als solches auch in der Charta (Artikel 2 (7)) festgeschrieben. Die VN-Charta verbietet generell die Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten ohne deren Zustimmung. Jegliche Art von Präventionsmaßnahmen durch die Organisation (oder auch andere Staaten) muss daher i.d.R. mit Einwilligung der betroffenen Staaten erfolgen. Allein der Sicherheitsrat kann Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beschließen, die auf eine Veränderung des Verhaltens des betroffenen Staates zielen, und somit in seine innere Souveränität eingreifen.

Die Kompetenzen des Sicherheitsrats

Dem Sicherheitsrat (SR) der Vereinten Nationen ist die vorrangige Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen (Artikel 24 (1)). Seine Beschlüsse sind für alle Mitgliedsstaaten der VN rechtlich bindend (Artikel 25). Der SR muss dabei im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen handeln. Für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit werden dem SR besondere Befugnisse erteilt, die in Kapitel VI (Friedliche Streitbeilegung), Kapitel VII (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen) und in Kapitel VIII (Regionale Abmachungen) festgelegt sind.

Interventionsmaßnahmen

Artikel 24 legt die Hauptverantwortlichkeit des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit fest und bildet zusammen mit Kapitel VII die umfangreichste und völkerrechtlich einzigartige Ermächtigung der Vereinten Nationen, sich in die inneren Angelegenheiten von Staaten zivil oder militärisch einzu-

mischen. Der Theorie nach ist die Entscheidung über Krieg und Frieden zwischen den Mitgliedstaaten und die vorrangige Verantwortung für den Weltfrieden an den Sicherheitsrat übertragen worden. Diesem wichtigsten Hauptorgan der Vereinten Nationen kommt also eine Art Gewaltlegitimationsmonopol zu. Bei einer durch den Sicherheitsrat festgestellten Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen sieht Kapitel VII der Charta Vorbeugungs- und Zwangsmaßnahmen vor, die vom Sicherheitsrat beschlossen werden können. Die Schlüsselbegriffe „Bedrohung oder Bruch des Friedens“ werden dabei in der Charta nicht näher definiert; es liegt im Ermessen der SR-Mitglieder, diese Situationen festzustellen und damit die Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen zu eröffnen.

Kapitel VII der Charta liefert die rechtliche Grundlage für ein breites Spektrum an zivilen und militärischen Interventionsmöglichkeiten: Der Sicherheitsrat kann Maßnahmen nach Artikel 41 und 42 empfehlen oder beschließen. Reichen die Sanktionsmaßnahmen nach Artikel 41 (Wirtschaftsembargo, die Unterbrechung von Verkehrs- und Kommunikationswegen sowie der Abbruch der diplomatischen Beziehungen) nicht aus, sieht die Charta nach Artikel 42 Einsätze militärischer Mittel, d.h. Demonstration, Blockade und Einsatz von Streitkräften vor. Der Sicherheitsrat kann mit Luft-, See- oder Landstreitkräften der Mitgliedsstaaten die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Zudem kann er auch regionale Organisationen mit der Durchführung der Zwangsmaßnahmen betrauen (Artikel 53).

In einigen Punkten verleiht die Charta dem Sicherheitsrat und der Organisation sogar mehr Fähigkeiten als bisher ausgeübt worden sind. Artikel 43 (1) der Charta sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten dem Sicherheitsrat Streitkräfte zur Verfügung stellen, über die dieser für die rasche Durchführung der Zwangsmaßnahmen verfügen kann. Dies würde bedeuten, dass die VN über eigene militärische Fähigkeiten verfügen würden. Dieser Artikel ist jedoch nicht umgesetzt worden. Ebenso sieht die Charta einen Generalsstabsausschuss vor, der dem Sicherheitsrat in allen militärischen Fragen beratend zur Seite stehen soll (Artikel 47). Der Generalsstabsausschuss, so die Planung der Gründer der Organisation, hätte das militärische Kommando über die UNO-Truppen erhalten können. Der Ausschuss ist zwar gebildet worden, jedoch hat er nie die vorgesehenen Aufgaben übernommen.

Präventionsmaßnahmen

Anders als bei der Verhängung von Sanktionen oder der militärischen Intervention können weder der Sicherheitsrat noch andere Organe der Vereinten Nationen die Mitgliedsstaaten zur friedlichen Beilegung von Konflikten zwingen. Zwar sind die Mitgliedsstaaten rechtlich durch das in Artikel 2 (4) VN-Charta festgeschriebene Gewaltverbot dazu verpflichtet, ihre Konflikte friedlich beizulegen; es ist aber den Konfliktparteien vorbe-

halten, ob sie dafür die im Kapitel VI genannten Instrumente und Mechanismen in Anspruch nehmen. Kapitel VI legt fest, dass Staaten beim Auftreten von Streitigkeiten diese zunächst durch „Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl“ beilegen (Artikel 33 (1) VN-Charta). Der Sicherheitsrat kann hierzu jedoch, wenn er es für nötig erachtet, eigenständig dazu aufrufen oder auch andere geeignete Verfahren und Methoden zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten empfehlen (Artikel 33 (2) VN-Charta). Daher kommt ihm auch eine präventive Rolle zu, da diese Aktivitäten zum Ziel haben, die gewaltsame Eskalation von Konflikten zu verhindern.

Es besteht aber keine automatische Zuständigkeit des Sicherheitsrates für die Regelung von zwischenstaatlichen Konflikten; er ist keine obligatorische Streitschlichtungsbehörde. Kapitel VI als „cookbook of obvious diplomatic moves“ (Ratner 2003:596) gibt lediglich einen Rahmen vor, auf den sich die Mitgliedsstaaten beziehen können. Eine operationelle Rolle der Vereinten Nationen ist in der Charta an dieser Stelle nicht vorgesehen. Allein Artikel 34 (1) VN-Charta überträgt dem Sicherheitsrat die Möglichkeit, bei Streitigkeiten und Situationen, die zu internationalen Reibungen oder Streitigkeiten führen können, Untersuchungen anzustellen. Die tatsächliche Umsetzung ist jedoch dem Ermessensspielraum der SR-Mitglieder überlassen. Diese können zum Beispiel Tatsachenermittlungsmissionen („Fact Finding Missions“) in Spannungsgebiete entsenden, um unabhängige Informationen zu den Rahmenbedingungen und tatsächlichen Entwicklungen eines Konfliktes zu sammeln (Last 2003:160ff). Ein weiteres Mittel besteht in der Entsendung von Repräsentanten der SR-Mitglieder auf Besuchsmissionen. Diese Besuchsmissionen können erstens Funktionen ähnlich denen von Tatsachenermittlungsmissionen übernehmen, zweitens können sie die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf eine Krise lenken, und drittens können die Mitglieder als Vermittler in einer Krise tätig werden (Cousens 2003:109-110). Eine andere präventive Handlungsmöglichkeit des Sicherheitsrates ermöglicht Artikel 28 VN-Charta. Demnach kann der SR an anderen Orten als dem Hauptquartier in New York zusammentreten, wenn dies seiner Aufgabe dienlich ist.⁴

Die Kompetenzen der Generalversammlung

Anders als im Sicherheitsrat, der aus fünfzehn Mitgliedern, von denen die fünf Ständigen ein Veto-recht besitzen besteht, sind in der Generalversammlung (GV) alle Mitgliedsstaaten mit gleichem Stimmrecht vertreten. Die GV ist mit einer allgemeinen Diskussions- und Empfehlungsbefugnis ausgestattet, die sich auf alle Fragen und Ange-

⁴ Dieses Instrument ist bisher allerdings nur elfmal benutzt worden, zuletzt traf sich der Sicherheitsrat im November 2004 in Nairobi, um die Friedensverhandlungen im Sudan und die Krise in Darfur positiv zu beeinflussen.

legenheiten bezieht, mit denen sich die VN befassen können. Die Entschlüsse der Generalversammlung haben in der Regel lediglich einen empfehlenden Charakter, sind also anders als Beschlüsse des Sicherheitsrates nicht rechtlich bindend für die Mitgliedsstaaten. Artikel 11 (2) VN-Charta legt fest, dass die Generalversammlung alle Fragen betreffend den Weltfrieden und die internationale Sicherheit erörtern kann, die ihr durch einen Mitgliedsstaat oder den Sicherheitsrat vorgelegt werden. Darüber hinaus kann sie Empfehlungen formulieren und den Sicherheitsrat mit der Implementierung der Empfehlungen betrauen. Solange aber der Sicherheitsrat mit einer bestimmten Frage zu Angelegenheiten der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens befasst ist, kann die GV hierzu keine Empfehlungen aussprechen. Damit sollen divergierende Äußerungen der beiden wichtigsten politischen Organe vermieden werden (Klein 2001:321). In ihren aus der Charta abgeleiteten expliziten Zuständigkeiten ist die Generalversammlung im Bereich Prävention und Intervention dem Sicherheitsrat nachgeordnet. Neben der Erörterungs- und Empfehlungsbefugnis sind vor allem die haushaltsrechtlichen Kompetenzen der GV von Bedeutung für den Bereich der Prävention und Intervention. Die GV beschließt den Haushalt und begrenzt und ermöglicht damit die Aktivitäten der anderen Organe. Sie entscheidet über die finanzielle und personelle Ausstattung des Sekretariats und beeinflusst somit in nicht unerheblicher Weise die programmatische Ausrichtung der Organisation.

Die Kompetenzen des Generalsekretärs und des Sekretariats

Das Sekretariat ist ein weiteres Hauptorgan der Vereinten Nationen. Der Generalsekretär ist einerseits der höchste Verwaltungsbeamte der Vereinten Nationen, andererseits geht sein Amt als Leiter und zugleich Personifikation des Sekretariats über eine rein administrative Funktion hinaus. In der administrativen und repräsentativen Funktion ist der Generalsekretär (GS) für die Auswahl und Ernennung des Personals, das Aufstellen des Haushaltsplans, die Erstellung der vorläufigen Tagesordnungen der Sitzungen der Hauptorgane, an denen er auch teilnehmen kann, und die Vertretung der Organisation nach außen zuständig. Er legt gemäß Charta jährlich der Generalversammlung einen Bericht über die Tätigkeit der Organisation vor. Diese Kompetenz wird häufig dazu genutzt, konzeptionelle Impulse für die Ausrichtung der Arbeit der Organisation auch im Bereich der Sicherheitspolitik zu geben.

Eine indirekte Ermächtigungsgrundlage für Tätigkeiten des Generalsekretärs und des Sekretariats im Bereich der Intervention und Konfliktprävention liegt in Artikel 98 VN-Charta. Dieser Artikel legt fest, dass der GS alle Aufgaben wahrnimmt, die ihm von den Hauptorganen der UNO zugewiesen werden. So wird er z.B. vom Sicherheitsrat mit der Durchführung von Friedenseinsätzen betraut, bei der, je nach Maßgabe des Mandats, politische Entscheidungen zur inhaltlichen Füllung teils gewollter Ungenauigkeiten in

Mandaten zu treffen sind. Der Sicherheitsrat kann dem Generalsekretär auch die Kommandogewalt über Friedenstruppen übertragen (Saroshi 1997).

Die politische Kompetenz des Generalsekretärs im engeren Sinne ist in Artikel 99 VN-Charta festgelegt. Dieser Artikel ermöglicht dem Generalsekretär,

"die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf jede Angelegenheit zu lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden."

Explizit lässt sich aus diesem allgemein formulierten Artikel kein Mandat des Generalsekretärs zur Prävention von oder Intervention in bewaffnete Konflikte herauslesen. Aber gerade weil er so allgemein gehalten ist, bildet dieser Artikel die wichtigste Rechtsgrundlage für die politischen Aktivitäten des Generalsekretärs. Seine Wirkung entfaltet sich allerdings eher indirekt: So wurde der Artikel bisher formal selten dazu benutzt, den Sicherheitsrat in einer internationalen Krisensituation anzurufen.⁵ Der GS hat aber unter impliziter Berufung auf Artikel 99 stille Diplomatie in einer Krisensituation, d.h. vertrauliche Vermittlungsaktionen ohne Information der Öffentlichkeit, praktiziert (Goulding 2003:268 ff). Auch Erkundungs-Missionen in Krisengebiete sowie menschenrechtliche Erkundungsmissionen sind auf dieser Grundlage entsendet worden. Bevor der Generalsekretär dem SR eine Angelegenheit vorlegen und so die Artikel 99 enthaltene Aufgabe erfüllen kann, muss er über Krisen in Kenntnis gesetzt sein und die Möglichkeit haben, sich genauer zu informieren und verschiedene Aspekte einer Krisensituation zu prüfen und zu bewerten. Diese Interpretation des Artikel 99 VN-Charta gewährt dem GS die Kompetenz für „technische“ Tatsachenermittlung bis hin zu eigenständigen Vermittlungs- und Streitschlichtungsbemühungen, wenn die betroffenen Konfliktparteien einverstanden sind. Die politischen Kompetenzen des Generalsekretärs ermöglichen ihm also präventive Tätigkeiten, groß angelegte militärische oder zivile Interventionen bleiben ihm verwehrt.

Verglichen mit anderen internationalen Organisationen sind die Vereinten Nationen die einzige Organisation, die die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Hauptdaseinszweck hat. Daher haben sie ein umfassendes Mandat für präventive Aktivitäten. Der Sicherheitsrat ist zudem die einzige Institution, die eine Bedrohung oder einen Bruch des internationalen Friedens feststellen und daraufhin Interventionsmaßnahmen anordnen kann. Die Charta der Vereinten Nationen, die die rechtliche Grundlage für alle Tätigkeiten bildet, bleibt in vielen Bereichen vage und interpretationsoffen. Weder der Begriff des Friedens noch der der Prävention oder Intervention sind explizit definiert, was die Charta zu einem flexiblen Rahmenwerk für

⁵ Explizit beriefen sich VN-Generalsekretäre in Bezug auf den Kongo (1960) auf Artikel 99, öfter jedoch implizit in den Fällen Korea (1950), Laos (1961), Pakistan (1971), Vietnam (1972 und 1978), vgl. Drüke 1994:33.

die Tätigkeiten der Vereinten Nationen in diesen Politikfeldern macht. Das Gründungsdokument der Organisation zielte ursprünglich primär auf die Verhinderung zwischenstaatlicher Kriege und das Erreichen eines negativen, staatlich begriffenen Friedens ab. Die offenen Formulierungen ermöglichen jedoch auch eine Anwendung im Kontext von vermehrt nicht-staatlichen Gewaltakteuren, gewaltsamen Staatszerfallsprozessen, humanitären Katastrophen, „neuen Kriegen“, oder schwerer Menschenrechtsverletzungen. In der Charta ist ein Spannungsverhältnis zwischen Interventionen sowie dem Prinzip der Nicht-Einmischung angelegt. Einerseits ermächtigt die Charta den Sicherheitsrat, gegen den Willen der betroffenen Staaten Zwangsmaßnahmen zu beschließen⁶. Andererseits garantiert sie, dass ohne solche Sicherheitsratsbeschlüsse Einmischungen in die inneren Angelegenheiten untersagt sind.

Nicht nur die rechtlichen Grundlagen beschränken und ermöglichen die inhaltliche Füllung von Präventions- und Interventionspolitik in den Vereinten Nationen. Die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedsstaaten geben einen Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Organisation verorten muss, und der von ihr beachtet werden muss.

2.2 Die Positionen der Mitgliedstaaten

Die Präferenzen und Interessen der mittlerweile 191 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen sind während des Untersuchungszeitraums nicht konstant geblieben, sondern haben sich in Bezug auf aktuelle Interventionen wie im Kosovo oder in Ost-Timor, oder Friedenseinsätze wie in Angola, Bosnien oder Kambodscha gewandelt. Dennoch lassen sich drei Grundpositionen identifizieren, die die Debatte um Prävention und Intervention in den Vereinten Nationen beeinflussen.⁷

Die erste Gruppe von Staaten befürwortet die Notwendigkeit einer umfassenden und proaktiven Konfliktpräventionsstrategie und unterstreicht vor allem die Bedeutung von Menschenrechten, ‚Good Governance‘ und Demokratisierung. In diese Gruppe lassen sich vor allem die OECD-Staaten (EU, Japan, Kanada etc.) einordnen, wobei die USA eine Sonderrolle einnehmen. Schweden zählt zu den größten Geldgebern und Projektinitiatoren im Bereich der Konfliktprävention und bemüht sich seit Jahren, für die Sache der Prävention auch bei den anderen Mitgliedsstaaten zu werben. Die OECD-Länder teilen weitestgehend Einschätzungen und Priorisierungen hinsichtlich Konfliktpräventionspolitik. Zwar gehören nicht alle OECD-Länder automatisch zur Vorreitergruppe der Konfliktprävention, dennoch findet sich kein Staat, der die Aufgabe der VN, Konflikte

⁶ Ausgenommen sind hier die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die eine solche EntschlieÙung durch ihr Veto blockieren können.

⁷ Die ursprüngliche Einteilung basiert auf einer von Boothby/D’Angelo vorgenommenen Analyse von Sicherheits- und Generalversammlungsdebatten Mitte der 1990er Jahre. Diese Einteilung wurde auf der Basis eigener Beobachtungen in der Generalversammlung und von Sekundärliteratur erweitert.

zu verhüten, in Konfliktsituationen involviert und in der Friedenskonsolidierung tätig zu sein, prinzipiell in Frage stellt. Diese Staaten haben über die Jahre auch entscheidend die Zieldefinition von Interventionen und Präventionsaktivitäten dominiert (Paris 2002). Entscheidend ist jedoch ihr politischer Wille, Interventions- und Präventionstätigkeiten zu finanzieren. Der Treuhandfond für Prävention, 1996 von Norwegen eingerichtet, ist chronisch unterfinanziert; manches Mandat für eine Blauhelmission blieb im Umfang unzulässig beschränkt, weil keiner der Staaten die benötigten Ressourcen zur Verfügung stellen wollte.

Die zweite Gruppe von Staaten unterstützt ebenfalls Konfliktprävention im Allgemeinen, fokussiert aber auf die sozio-ökonomischen, strukturellen Konfliktursachen. Diese Position wird vor allem von Entwicklungsländern vertreten. Während Anfang der 1990er Jahre von vielen Entwicklungsländern die Befürchtung geäußert worden war, die Wiederentdeckung von Friedens- und Sicherheitsthemen binde anderweitig für Entwicklungspolitik notwendige Ressourcen, so hat sich über die von Kofi Annan vorgenommene Verbindung von Entwicklung und Konfliktprävention dieser Konflikt entschärft. Besonders konfliktbetroffene afrikanische Länder treten in der VN oft als Befürworter von Konfliktpräventionspolitik auf.

Die dritte, wesentlich kleinere Gruppe von Staaten (bestehen z.B. aus Indien, Ägypten, Algerien, Pakistan und anderen) warnt vor Präventionsmaßnahmen im Menschenrechts- oder humanitären Bereich sowie vor illegitimen Interventionen. Diese Gruppe betont, dass jegliche Art von Präventionsmaßnahmen nur mit Zustimmung der betroffenen Staaten oder Parteien unternommen werden dürfe. Sie setzt Prävention mit „anticipatory intervention“ gleich, wie Michèle Griffin es ausdrückt (Griffin 1999:486). Die Gruppe scheint kleiner zu werden. Während noch die Diskussion des Brahimi-Berichtes von der parallelen Debatte über die Legitimität von humanitären Interventionen anlässlich der Kosovo- und Ost-Timor-Interventionen vor allem dahingehend beeinflusst worden war, dass vornehmlich kleinere Länder ihre Souveränität (nicht unbedingt die anderer Staaten) in Gefahr sahen und daraufhin die Umsetzung der Empfehlungen des Berichtes in Kernfragen verhinderten, so wurde diese Kontroverse um humanitäre Interventionen in den VN durch den Bericht der internationalen Kommission zu Interventionsfragen und Staatssouveränität erst einmal gemildert (Malone/Hagmann 2002:408). Die führende Rolle des Generalsekretärs in der Friedenskonsolidierung wurde in der Generalversammlung zwar von allen Staaten begrüßt, jedoch wiesen einige blockfreie Staaten darauf hin, dass die Generalversammlung die Schlüsselrolle in der Formulie-

rung von Friedenskonsolidierungs-Aktivitäten haben solle.⁸ Wie George D'Angelo, freier Berater der Hauptabteilung für politische Angelegenheiten feststellte:

„This was a diplomatic code for reminding the Security Council that it should keep its attention to peace and security issues, and for reminding the Secretary-General not to stray into activities, that might infringe national sovereignty” (Boothby/D'Angelo 2000: 13).

Wie Malone/Hagmann (2002) festgestellt haben, hat die Trennungslinie zwischen dem Norden und dem Süden im Politikfeld Konfliktprävention und auch für das Feld der humanitären Intervention bei der tatsächlichen Umsetzung und bei fallspezifischen Diskussionen an Bedeutung verloren. Sie wird nun von Differenzen innerhalb der Gruppe der Länder des Südens und ebenso des Norden überlagert.⁹ Die Konfliktlinien verlaufen also auch zwischen Staaten, die selbst von inneren Konflikten betroffen sind oder waren (wie Sierra Leone oder Guinea) und verstärkte Konfliktpräventionsmaßnahmen befürworten, und solchen Staaten, die innere Konflikte haben, sich aber jegliche Einmischung verbitten (z.B. Russland aber auch Indien); weiterhin zwischen Staaten, die für Konfliktprävention und Intervention die finanziellen Kosten tragen, und solchen, die bei der Eskalation der Konflikte um Jahre in ihrer Entwicklung zurückgeworfen werden; sowie zwischen Staaten, die ihre Machtposition im Sicherheitsrat konsolidiert halten wollen, und solchen, die die Kompetenzen der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrates ausbauen wollen; auch zwischen Staaten, die Demokratisierung und die Einführung liberaler Marktwirtschaften als Mittel von Konfliktprävention begreifen, und solchen, die darin einen neuen Kolonialismus oder Imperialismus sehen.

Die konfliktpräventions- und interventionskritischen Länder der oben beschriebenen dritten Gruppe beschränken maßgeblich den Handlungsspielraum der Vereinten Nationen in diesem Bereich. So blockieren diese z.B. seit Jahren den Ausbau der Fähigkeiten der VN für Frühwarnung und Analyse; der UNDP-Aufsichtsrat wies lange Zeit die Veränderung des Mandates der Organisation hinsichtlich einer Berücksichtigung von Konfliktprävention und einer Re-orientierung der Programmausgaben in die gleiche Richtung zurück (Griffin 1999:485, Mack/Furlong 2004). Entscheidend ist auch, dass mit Frankreich, den USA und Großbritannien ständige Sicherheitsratsmitglieder mit teilwei-

⁸ Schon früher war es zu Kontroversen darüber gekommen, ob der Sicherheitsrat oder aber die Generalversammlung Wahlbeobachtungs- und Menschenrechtsmissionen mandatorisieren sollte, auch hier waren Bewegung blockfreier Staaten treibender Akteur, vgl. Malone 1999: 399-400.

⁹ So finden sich bei den Ländern des Südens afrikanische Befürworter von Konfliktprävention und Intervention, während vor allem asiatische Staaten und die Blockfreienbewegung auf das in der Charta festgelegte Interventionsverbot pochen.

ser kolonialer Vergangenheit starke eigene Interessen vertreten, sei es, was die Interventionen in Afrika (wie z.B. in Ruanda, Opération Turquoise), die Legitimierung von Interventionen (z.B. des letzten Irak-Krieges) oder den Ausbau der Tätigkeiten der Generalversammlung, von ECOSOC oder des Sekretariats im Bereich Konfliktprävention angeht. Dabei werden mitunter Allianzen zwischen Staaten des Südens und den Großmächten gebildet, die alle Maßnahmen, die ihre Souveränität und Entscheidungsfreiheit in Frage stellen könnten, bremsen.

Die Vereinten Nationen müssen in der Formulierung ihrer Interventions- und Präventionskonzepte die Positionen ihrer großen Anzahl von Mitgliedsstaaten mit extrem heterogenen und zuweilen gegenläufigen Interessen berücksichtigen. Die Organisation kann die politischen Machtverhältnisse, d.h. konkret die machtvolle Position der USA und der vier permanenten Sicherheitsratsmitglieder, die Positionen der größten Beitragszahler, aber auch die Positionen der Entwicklungsländer nicht ignorieren. Wenn die Organisation ihren Auftrag im Sicherheitsbereich erfolgreich ausüben soll, müssen die unterschiedlichen Präferenzen und Interessen so weit möglich in Einklang gebracht werden. Keine dieser weit voneinander entfernten Präferenzen kann bei der konzeptionellen Debatte um Intervention und Prävention übergangen werden.

3 WEITERENTWICKLUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN

Die Charta der Vereinten Nationen gibt der Organisation ein Mandat für Präventions- ebenso wie für Interventionsaktivitäten. Wie haben sich nun aber die in der Charta festgelegten Rechtsgrundlagen verändert? Wie schon angedeutet, hat es im Untersuchungszeitraum keine Charta-Änderung gegeben, die über die der Änderung der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialrats und des Sicherheitsrates hinausging. Wiederholte Staatenpraxis und Aktivitäten der Hauptorgane haben jedoch zu einer informellen Ausweitung der Tätigkeiten der Organisation im Friedens- und Sicherheitsbereich geführt. Ebenso haben thematisch einschlägige Sicherheitsrats- und Generalversammlungsresolutionen die Weiterentwicklung der Kompetenzen der VN und vor allem des Sekretariats in den genannten Bereichen vorangetrieben. Diese Resolutionen haben durch Interpretationen der Charta die Rolle der Organe im Bereich Konfliktprävention und Intervention weiter ausdifferenziert und definiert, was eine Intervention in die inneren Angelegenheiten von Staaten ausmacht und wann diese völkerrechtlich gerechtfertigt ist.

Während des Ost-West Konfliktes wurden viele der oben beschrieben vorgesehenen Mechanismen zur Sicherung des Weltfriedens nicht genutzt, da der Sicherheitsrat faktisch durch die verfeindeten Blöcke und die Vetomacht der Hauptkontrahenten blockiert war. Der Sicherheitsrat nahm seine Aufgabe der Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit von 1945 bis zum Ende der 1980er Jahre praktisch nicht wahr. Daher wurden alternative Formen der kollektiven Friedenssicherung wichtig, z.B. in Form von

regionalen Allianzen und Militärmaßnahmen in multilateralem Rahmen, durch die Autorisierung der Nutzung militärischer Mittel im Namen der VN durch den Sicherheitsrat und durch die Entsendung von Peacekeeping-Truppen (Roberts 1996). Auch die Rolle, die der Generalsekretär in der Prävention von Konflikten übernahm, veränderte sich durch die politische Praxis der jeweiligen Generalsekretäre.

3.1 Rolle des Generalsekretärs

Für die im Kapitel VI VN-Charta explizierte friedliche Beilegung von Konflikten wurde vielfach der Generalsekretär und mithin seine speziellen Repräsentanten oder Gesandte, die er ernennen kann, in Anspruch genommen (Paech/Stuby 2001:564-567). Der Generalsekretär kann z.B. seine sog. 'Guten Dienste' zur Verfügung stellen, die aus technischer (organisatorische, logistische Unterstützung von Konferenzen etc.) und politischer Unterstützung (direkte Appelle, Implementationsangebote etc.) bestehen kann. Die Bereitstellung eines anerkannten, neutralen Kommunikationskanals zwischen den gegnerischen Parteien oder eine unterstützende Rolle bei der Lösungsfindung oder -absicherung für Krisen kann ebenso Bestandteil der Guten Dienste sein (Franck 1997: 173-218; DGVN 2003). Die politische Kompetenz des Generalsekretärs ist, wie beschrieben, in der Charta nicht juristisch präzise festgelegt, sondern beruht auf der dynamischen Handlungsausweitung durch die politische Praxis der jeweiligen Generalsekretäre. Letztere sind dabei jedoch abhängig von den politischen Machtverhältnissen in den Vereinten Nationen. Der Generalsekretär ist auf die Unterstützung der Mitgliedsstaaten angewiesen und durch Artikel 100 VN-Charta zu Unabhängigkeit und Unparteilichkeit verpflichtet. Eine Ausweitung der eigenen Aufgaben muss immer konsensfähig gegenüber den Mitgliedsstaaten bleiben. Während z.B. bis Anfang der 1990er Jahre zwar die Ausübung der stillen Diplomatie durch den GS von der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten anerkannt worden ist, so war die eigenständige Entsendung von Erkundungsmissionen zum Teil heftig als zu eigenständige und politische Maßnahmen kritisiert worden (Ropers 2000).

3.2 Rolle des Sicherheitsrats

3.2.1 Erfindung des Peacekeepings

Da das System kollektiver Sicherheit nicht so funktionierte, wie von den Autoren der UN-Charta erdacht, wurden andere Wege gefunden, um in sicherheitspolitische Krisen zu intervenieren. Neben der dynamischen Ausweitung der Kompetenzen der unterschiedlichen UN-Organen besteht die wesentlichste und folgenreichste Weiterentwicklung in der Erfindung von Friedenssicherungs-Missionen. Die Entsendung von Friedensmissionen ist in der Charta der praktizierten Form nicht explizit vorgesehen. Peacekeeping bildet sicherlich die wichtigste Innovation für die Vereinten Nationen im Bereich der Prävention, die noch während des Ost-West-Konfliktes erfolgte. In Anleh-

nung an die Charta entwickelt, stellt die bis Anfang der 1990er Jahre dominierende klassische Variante des Peacekeepings ein Verfahren der militärischen Friedenssicherung dar, welches zwischen dem konsensorientierten Verfahren der friedlichen Streitbeilegung (Kapitel VI) und dem Einsatz von Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII) angesiedelt ist und quasi ein informelles "Kapitel sechseinhalb"¹⁰ ausmacht. Hierfür beschließt der Sicherheitsrat mit der Zustimmung der Konfliktparteien die Entsendung von Soldaten und Polizeikräften, die von den Mitgliedsstaaten bereitgestellt werden. Das Personal einer Friedensmission darf Gewalt lediglich zur Selbstverteidigung anwenden. Agiert unter der politischen und operativen Verantwortung des VN-Generalsekretärs und muss unparteilich sein (Erhart/Klingenburg 1996:28). Die klassische Aufgabe solcher Blauhelmmissionen bestand in der Überwachung von Waffenstillständen z.B. durch Bilden einer Pufferzone zwischen den Streitkräften der Konfliktparteien. Die implizite Voraussetzung einer derartigen Friedenssicherungs-Mission ist, dass ein Zustand des Friedens gegeben ist, der weiter gesichert werden kann. Auch die Bereitstellung ‚Guter Dienste‘, etwa für ein Treffen von Verhandlungsdelegationen in Einrichtungen der Friedensmission, gehört zu den akzeptierten Aufgabenwahrnehmungen durch Blauhelme. Ein wie auch immer geartetes Eingreifen in den Konflikt ist nicht Bestandteil eines Mandates klassischer Blauhelmoperationen. Anders als einige während der 1990er Jahre entsandte Operationen hatten die ersten Missionen einen rein präventiven Auftrag, der eine gewaltsame Eskalation zwischen Staaten verhindern sollte. Dabei ging es nicht so sehr darum, einen nachhaltigen Frieden zu schaffen, sondern eine globale und regionale Eskalation von Konflikten zu vermeiden und Bedingungen herzustellen, unter denen Friedensverhandlungen erfolgen konnten (Richmond 2004:85-87). Insgesamt vierzehn Mal autorisierten der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung bis 1988 klassische Blauhelmoperationen, von denen einige bis heute andauern.¹¹

Die Schöpfung des Peacekeepings erweiterte nicht nur den Instrumentenkasten des Sicherheitsrates. Bedeutsam ist vor allen die Aufgabenausweitung des Generalsekretärs und seines Sekretariats. Diesen wird die Vorbereitung und Durchführung von Blau-

¹⁰ Die Bezeichnung „Kapitel sechseinhalb“ stammt vom zweiten VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld, der die Entsendung von Blauhelmeinsätze maßgeblich beeinflusste, vgl. Urquart 1987:137-138.

¹¹ Die ersten beiden Missionen waren Beobachtungsmissionen in Israel/Palästina (UN Truce Supervision Organization, UNTSO 1948) sowie im Kaschmir-Tal zwischen Indien und Pakistan (UN Military Observer Group in India and Pakistan, UNMOGIP 1949). Die Operation auf der Sinaihalbinsel (UNEF I 1956) nach der Suez-Krise beauftragte erstmals eine Friedenstruppe mit einer Pufferfunktion zwischen Ägypten und Israel. Nach 1974 erfolgte eine faktische Unterbrechung der Neuaufstellung von Peacekeeping-Operationen, so dass bis 1988 nur eine Mission (UN Interim Force in Lebanon, UNIFIL, 1978) in den Einsatz gebracht werden konnte, vgl. Gareis/Varwick 2003; United Nations 1996.

helmmissionen übertragen. Die Entwicklungen im Bereich der Blauhelmmissionen in den 1990er Jahren sind insbesondere von großer Bedeutung für die Tätigkeiten der Organisation im Bereich Prävention und Intervention. Deren Auftrag wurde vielfach Waffenstillstandssicherung umfassend ausgeweitet. In den sog. multifunktionalen Blauhelmeinsätzen reicht das Aufgabenspektrum von Blauhelmsoldaten von Beistand in Übergangs- oder nationalen Versöhnungsprozessen, Unterstützung der Entwicklung demokratischer Strukturen, der Entwaffnung und Reintegration von Bürgerkriegsarmee und Repatriierungen von Flüchtlingen bis hin zur zeitweise Übernahme quasi-hoheitlicher Befugnisse für ganze Länder (Griffin 1999; Chesterman 2004).

3.2.2 Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII in den 1990er Jahren

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ging einher, dass ein Konsens zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates leichter herzustellen war. Dies führte dazu, dass die ständigen Mitglieder viel seltener Gebrauch von ihrem Vetorecht machten, und dass der Rat mithin viel aktiver wurde (Malone 1999). Die Zahl der informellen und formellen Sitzungen stieg expansiv an, ebenso wie die Anzahl der verabschiedeten Resolutionen.¹² Inner-staatliche Gewaltkonflikte, die in den Jahren zuvor so gut wie nie auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates gelangt waren, wurden nun immer öfter als mögliche Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit diskutiert. Waren Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta während des Ost-West Konflikts äußerst selten, zogen im folgenden Jahrzehnt von Regierungen oder durch Bürgerkriege verursachte humanitäre Krisen zunehmend durch den Sicherheitsrat autorisierte Interventionen nach sich. Die SR-Mitglieder betonten dabei immer wieder, dass es hierbei sich um Einzelfälle handelte, um die Schaffung von Präzedenzfällen zu vermeiden. Der Sicherheitsrat hat gemäß Artikel 39 folgende interne Situationen als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit bezeichnet und Zwangsmaßnahmen verhängt: völkerrechtliche Straftatbestände wie Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Ruanda), weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnomen wie der verwehrte Zugang von Hilfsorganisationen zu Bedürftigen (Bosnien), humanitäre Katastrophen als Folge des Zusammenbruchs von Staaten (Somalia), grenzüberschreitende Flüchtlingsströme (Irak), sowie der Zusammenbruch demokratischer Herrschaft (Haiti) (Zangl 2002; Debiel 2003:54-65). In den 1990er Jahren gab es insgesamt acht sog. humanitäre Interventionen: in Liberia (1990), Irak (1991-92), Bos-

¹² Im Jahr 1988 traf sich der SR 55 mal in formeller und 62 mal in informeller Zusammensetzung, im Jahr 2002 geschah dies 273, bzw. 259 mal, was mehr als einer Verfünffachung der Konsultationen gleichkommt. 1988 wurden 20 Resolutionen und 8 Stellungnahmen der SR-Präsidentschaft verabschiedet bzw. veröffentlicht, 1993 stieg die Anzahl auf den bisherigen Rekord von 93 Resolutionen respektive 88 Stellungnahmen. Im Jahr 2002 belaufen sich die Zahlen auf 67 Resolution sowie 30 Stellungnahmen, Quelle: global-policy.org.

nien-Herzegowina (1992), Somalia (1992), Ruanda (1994), Haiti (1993-94) Kosovo (1999) und Ost-Timor (2000).¹³

Durch diese Praxis des Sicherheitsrates wurde das Gebot der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten relativiert. Der Sicherheitsrat weitete die Bedingungen, unter denen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beschlossen wurden, substantiell aus. Damit einher ging auch eine Erweiterung der Kompetenz des Sicherheitsrats und des Sekretariats, welches zumindest in Teilen der Operationen an der Durchführung der Interventionen mit beteiligt war.

Die Ausweitung des Kompetenzbereichs gilt auch für nicht-militärische Zwangsmaßnahmen: Während des Ost-West-Konflikts waren lediglich in zwei Fällen Sanktionen verhängt worden¹⁴; in den 1990er Jahren wurden gegen Angola, den Irak, Libyen, Sierra Leone, Sudan, Afghanistan, Haiti, Liberia, Ruanda, Somalia, Ex-Jugoslawien, Äthiopien und Eritrea Sanktionen verhängt (Cortright/Lopez 2002). Die Sanktionsregime hatten zum Ziel, die betroffenen Staaten dazu zu bewegen, interne Konflikte zu beenden und Sicherheitsratsresolutionen zu befolgen. Auch neue Instrumente wurden unter Kapitel VII angewandt; so richtete der Sicherheitsrat Tribunale zur Aufarbeitung des Kriegsgeschehens im ehemaligen Jugoslawien und Ruanda gegen das Einverständnis der beiden Staaten ein (Paech/Stuby 2001:594). Mittlerweile ist nicht mehr nur vom Interventionsverbot die Rede, sondern aus der Staatenpraxis und der Literatur lässt sich auch eine Pflicht zur Intervention ableiten - wann und unter welchen Umständen bleibt jedoch umstritten.¹⁵

Die Resolutionen des Sicherheitsrates in den 1990er Jahren haben auf zwei Arten die Bestimmungen der Charta bezüglich Interventionen neu interpretiert: Einerseits wurden die Umstände, unter denen eine Intervention der Vereinten Nationen in die inneren Angelegenheiten von Staaten legitim ist, substantiell ausgeweitet; andererseits kreierte der Sicherheitsrat zunehmend komplexe und tief in die innersten Angelegenheiten von Mit-

¹³ Alle diese Interventionsfälle erfolgten nach Kap. VII der UN Charta – mit Ausnahme erstens der Kosovo-Intervention sowie der Intervention in Liberia, welche erst im Nachhinein durch eine Sicherheitsratsresolution legitimiert wurden. Weiterhin nimmt die Intervention in Ost-Timor eine besondere Stellung ein, denn obwohl die Operation nach Kapitel VII der UN Charta durchgeführt worden ist, hat sich die indonesische Regierung nicht gegen die Intervention gestellt. Nach starkem Druck von den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats sowie von internationalen Wirtschaftsorganisationen, hat die Regierung, deren eigene militärische Einheiten eine Hauptrolle in der Verfolgung von Zivilisten gespielt hatte, den Einsatz gebilligt. Vgl.: Debiel /Nuscheler 1996.

¹⁴ Gegen Rhodesien wurde ab 1963 ein Handelsembargo, gegen Südafrika ab 1977 ein Waffenembargo verhängt, vgl. Brzoska 2003: 246.

¹⁵ Zu dieser Debatte vergleiche auch den Abschlußbericht der Internationalen Kommission zu Intervention und staatlicher Souveränität „The Responsibility to Protect“ von 2001, oder auch Beiträge in Lutz 1999.

gliedsstaaten vordringende Mandate, die internationale Akteure z.B. mit dem Aufbau von Polizeikräften oder der Verwaltung ganzer Gebiete beauftragte (Malone 2003:80ff). In gewissem Umfang wurden auch Funktionen und Kompetenzen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII an den Generalsekretär delegiert (Sarooshi 2000: 50-86).

3.2.3 Thematische Resolutionen des Sicherheitsrats

Zusätzlich zu operationsspezifischen Mandaten, die die Definition von Intervention verändert und die Kompetenzen des Sekretariats für die Durchführung präventiver und interventionistischer Tätigkeiten in bestimmten Krisenregionen ausgeweitet haben, ist die Erweiterung der Grundlage der VN für allgemeine Tätigkeiten im untersuchten Politikfeld auch durch thematische Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates erfolgt. Angeregt durch den damals neuen Generalsekretär Boutros-Ghali hat der Sicherheitsrat sich von Mitte der 1980er bis 1987 in einer Reihe von informellen Konsultationen mit der Rolle der Vereinten Nationen in der Prävention von Konflikten auseinandergesetzt (Dedring 2000:80). Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts intensivierte sich dies. Weitere formelle und informelle Konsultationen zu Themen wie Zivilisten in bewaffneten Konflikten, Friedenskonsolidierung, Kinder und bewaffnete Konflikte, Frauen, Krieg und Frieden oder auch Konfliktprävention direkt wurden abgehalten. Nicht immer konnten sich die Mitgliedsstaaten dabei auf substantielle Resolutionen einigen. In einigen Fällen wurden daher prozedurale Resolutionen verfasst und die Diskussion vertagt, in anderen Fällen kam es zu einer Mitteilung der jeweiligen Präsidentschaft des Sicherheitsrats, die das Thema i.d.R. auf die Agenda gesetzt hatte.¹⁶ Diese thematische Befassung fand insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre statt; erst gegen Ende der 1990er Jahre verabschiedete der Sicherheitsrat auch thematische Resolutionen. Diese Entwicklung ist insofern bemerkenswert, als der SR in der gesamten Periode des Ost-West-Konfliktes keine einzige thematische Resolution verfasst hat, sondern sich ausschließlich mit Streitfällen zwischen Staaten befasst hat.

Die thematischen Resolutionen spiegeln ein sich wandelndes Sicherheitsverständnis der Mitgliedsstaaten wider. War der SR jahrzehntelang auf Staaten und militärische Bedrohungen fixiert und beschränkte seine Resolutionen auf diese Bereiche, zeichnen die thematischen Resolutionen deutlich ab, dass er sich nun Politikfelder aneignet, die bisher in den Zuständigkeitsbereich anderer VN-Organen wie der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats fielen. Der Verantwortungsbereich des SR, die Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit, umfasst nun auch bestimmte

¹⁶ Es ist völkerrechtlich umstritten, wie bindend diese Mitteilungen für die Mitgliedsstaaten sind, in der Regel wird ihnen ein weniger verbindlicher Charakter als SR-Resolutionen zugeschrieben, vgl. Fassbender 2000. In den Mitteilungen wird jedoch oft der Generalsekretär mit einer neuen Aufgabe betraut, wie z. B. damit, einen Bericht über Konfliktursachen in Afrika zu erstellen.

Aspekte humanitärer Fragen, wie Nothilfe für zivile Betroffene bei bewaffneten Konflikten, die Entwicklungen und Probleme des afrikanischen Kontinents, oder die Rolle privatwirtschaftlicher Akteure in Konflikten. Die Resolutionen zeugen von einem erweiterten Sicherheitsbegriff, der damit den Tätigkeitsbereich des Sicherheitsrates substantiell ausweitet. Auch das den Resolutionen zugrunde liegende Verständnis von Frieden zeigt eine deutliche Erweiterung über die bloße Abwesenheit militärischer Konflikte hin zu einem Zustand, der soziale, ökonomische und politische Aspekte miteinbezieht. So sind auch Menschenrechte von der Agenda des Sicherheitsrates nicht mehr wegzudenken (Weschler 2003). Bisher ist allerdings noch keine dieser thematischen Resolutionen mit Bezug auf Kapitel VII verabschiedet worden, abgesehen von den Resolutionen bezüglich des internationalen Terrorismus sowie der Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Zimmermann/Eberling 2004). Ein Bezug auf Kapitel VII verleiht einer solchen Resolution einen unumstritten verpflichtenden Charakter für alle Mitgliedsstaaten der VN, und würde die Verpflichtung des Sicherheitsrates und der sog. Internationalen Gemeinschaft auf einer normativen wie faktischen Ebene ungemein stärken. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich die zunehmende Befassung des Sicherheitsrates mit Terrorismus beschränkend auf die Behandlung „weicherer“ Sicherheitsbedrohungen auswirken wird (Wallensteen/Johansson 2003:28-29).

Der Sicherheitsrat beauftragte den Generalsekretär in verschiedenen Resolutionen mit kontinuierlicher Berichterstattung, was den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten¹⁷, die regionalen Auswirkungen von Konflikten, einzelne Streitfälle, aber auch Frühwarnung und Präventionsvorschläge angeht.¹⁸ Aus diesen Arbeitsaufträgen folgt, dass die in der Charta festgeschriebenen politischen Funktionen des Generalsekretärs bestätigt werden und eine Ausdifferenzierung erleben. Der GS - und damit das Sekretariat - erhält die Kompetenz, zu den genannten Themen tätig zu sein, Informationen zu sammeln, ggf. Gesandte oder Sonderbeauftragte zu ernennen. Der GS wurde auch dazu eingeladen, weitere Berichte zu Konfliktprävention, dem Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, Konfliktursachen in Afrika sowie Kindern und Frauen und bewaffneten Konflikten zu erstellen und dem Sicherheitsrat oder auch der Generalversammlung vorzulegen. Damit bleiben diese Themen auf der Arbeitsagenda der Organisation und werden weiter ausdifferenziert. Ebenso beauftragte der Sicherheitsrat den

¹⁷ So fordert die Resolution zum Bericht des Generalsekretärs zu eben diesem Thema (SC1296 (2000)) den GS auf, dem Sicherheitsrat über mögliche Infiltration von Flüchtlingslagern durch Konfliktparteien zu berichten.

¹⁸ Diese Bitten wurden 1999 nach einer Debatte über Konfliktprävention anlässlich des vom Generalsekretär vorgelegten Jahresberichts über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, der zu einer Kultur der Prävention aufrief, an den GS herangetragen (S/PRST/1999/34).

Generalsekretär, die Kooperation und den Austausch mit regionalen Organisationen zu Themen wie Konfliktprävention weiterzuführen.¹⁹ Die Anerkennung der Notwendigkeit von Konfliktprävention und der Aufgabe des Sekretariats geschah oftmals nachdem der Generalsekretär über bereits erfolgte Tätigkeiten in seinen Jahresberichten oder über präventionsrelevante Themen berichtet und ihre kontinuierliche Weiterführung empfohlen hatte.

Besonders wichtig und umfassend für das Aufgabengebiet der VN im Bereich der Konfliktprävention ist die *Resolution 1366* von 2001, welche nach 15 intensiven Sicherheitsratssitzungen auf Arbeitsebene auf der Grundlage des von Kofi Annan vorgelegten *Bericht zur Verhütung bewaffneter Konflikte* am 30. August 2001 verabschiedet worden ist. Die Resolution 1366 gibt dem Generalsekretär ein klares Mandat für Tätigkeiten in den folgenden Bereichen:

- einen systemweiten Ansatz für Konfliktprävention weiterzuentwickeln, welcher das gesamte UN System, die Bretton Woods-Institutionen sowie NROs, den Privatsektor und andere zivilgesellschaftliche Akteure umfasst,
- die Kapazitäten und Ressourcen des VN-Systems für Konfliktprävention zu stärken, besonders durch „adequate, predictable, and properly targeted resources for conflict prevention and consistent funding for long-term prevention activities,”
- zunehmender Einsatz von abteilungsübergreifenden Tatsachenermittlungs- und Vertrauensbildungsmissionen sowie von ähnlichen Sicherheitsratsmissionen; Übermittlung von Analyse und Informationen aus dem VN System an den Sicherheitsrat betreffend Verletzungen internationalen Rechts und potenziell konfliktträchtiger Situationen,
- Unterstützung für den Ausbau nationaler und regionaler Fähigkeiten für Konfliktprävention sowie die verstärkte Nutzung von regionalen Präventionsmechanismen und die Interaktion mit regionalen Organisationen besonders in Afrika.

3.3 Rolle der Generalversammlung

Die Kompetenzen der Generalversammlung im Sicherheitsbereich sind denen des Sicherheitsrats klar nachgeordnet. Jedoch ist eine *de facto* Ausweitung der Kompetenzen der Generalversammlung in den Bereich der Friedenssicherung hinein geschaffen worden: Durch die Verabschiedung der ‚Uniting-for-Peace-Resolution‘, deren konsekutive mehrmalige Anwendung und einem bestätigenden Rechtsgutachten des Internationalen

¹⁹ Diese Treffen haben bisher fünf Mal auf oberster Ebene stattgefunden (1998 zum Thema Krisenprävention, 2001 zu Friedenskonsolidierung, 2003 zu neuen Bedrohungen) und wurden jeweils durch Treffen auf Arbeitsebene weitergeführt, vgl. Kern 2002, 51-53.

Gerichtshof ist nun völkerrechtlich anerkannt, dass die GV unter bestimmten Umständen auch in Bereichen tätig werden kann, die laut Charta dem SR vorbehalten sind. Auf Initiative der USA verabschiedete die Generalversammlung im Jahr 1951 die Resolution 377, um die Handlungsfähigkeit der VN in der Korea-Krise zu erhalten, während der Sicherheitsrat blockiert war. Die Uniting-for-Peace-Resolution legte für den Fall einer Blockade des Sicherheitsrates fest, dass die Generalversammlung über eine mögliche Bedrohung des Friedens beraten könne und mit Zweidrittel-Mehrheit Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens treffen könne. Auf der Grundlage dieser Resolution sind aber bisher keine wirtschaftlichen oder militärischen Zwangsmaßnahmen angeordnet worden²⁰. Im Bereich der Intervention nach Kapitel VII beschränkt sich die Macht der Generalversammlung also auf einen empfehlenden Charakter (Paech/Stuby 2001:578-582).

Die Generalversammlung hat durch ihr Mandat, sich mit allen Themen zu befassen, die die Aktivitäten der VN betreffen, auch schon zur Zeit des Kalten Krieges Sitzungen abgehalten und Resolutionen verfasst, die nicht-staatliche Bedrohungen wie Terrorismus und nicht-militärische Komponenten von Sicherheit wie sozio-ökonomische Konfliktursachen und menschenrechtliche Fragen behandelten. Sie war vor Ende des Ost-West-Konfliktes deutlich aktiver als der Sicherheitsrat und hat aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Resolutionen produziert, welche in Bezug auf Fragen wirtschaftlicher Entwicklung, Dekolonialisierung oder auch den Israel-Palästina-Konflikt nicht immer den Rückhalt der Industrieländer hatten. War die Generalversammlung in den ersten Jahren der Vereinten Nationen vor allem aufgrund der Dekolonialisierung und der Lähmung des Sicherheitsrates ein wichtiges und einflussreiches Organ, so nahm ihr Einfluss im Laufe der Jahre immer weiter ab. Auch die nach 1988 entstandene Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates und der daraus resultierende Macht- und Kompetenzgewinn dieses Organs trug dazu bei, die Generalversammlung weiter zu marginalisieren (Smouts 2000). Die Resolutionen der Generalversammlung spiegeln aber den Willen aller Mitgliedsstaaten, und sind somit, vor allem wenn sie konsensual verfasst worden sind, ein wichtiger Ausdruck des Willens der sog. internationalen Gemeinschaft. Obwohl die Resolutionen rechtlich nicht bindend sind, wirken sie langfristig gesehen zudem an der Entwicklung des Völkerrechts mit (Klein 2001:325ff.). Für den Bereich Prävention und Intervention sind thematisch einschlägige Resolutionen vor allem deswegen von Bedeutung, weil sie einen Konsens von potenziell oder auch aktuell konfliktbetroffenen und intervenierenden Staaten darstellen und damit auch die Tätigkeiten des Sekretariats auf eine breite Basis stellen.

²⁰ Während der Suez-Krise wurden über diesen Mechanismus zwar Friedenstruppen in die Region entsandt, dies waren aber keine Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII.

Die derzeit wichtigste Resolution der Generalversammlung (A/RES/57/337) bezüglich der Prävention bewaffneter Konflikte erfolgte ebenfalls aufgrund des genannten Berichts des Generalsekretärs. Sie wurde aber erst nach drei Jahre dauernden harten Verhandlungen im September 2003 verabschiedet. Dennoch zeigt sie ein klares Bekenntnis der Mitgliedsstaaten zu der Idee von Konfliktprävention auf. In der Resolution wird festgestellt, dass die Hauptverantwortlichkeit für Konfliktprävention bei den Mitgliedsstaaten liege. Sie erkennt außerdem die Notwendigkeit des Mainstreamings und der Koordination von Konfliktprävention an und fordert alle relevanten UN-Organe und Organisationen des UN-Systems dazu auf, Prävention in ihre Tätigkeiten zu inkorporieren, sofern es von den respektiven Mandaten abgedeckt ist. Des weiteren wird dazu aufgefordert, die Fähigkeiten der VN im Bereich Prävention zu stärken und ein kohärentes, das gesamte VN-System umfassende, aktions-orientiertes Rahmenwerk zu schaffen, welches auch die Finanzierung von Präventionsaktivitäten rationalisieren soll. Die Resolution begrüßt die Tätigkeiten des Generalsekretärs im Bereich Prävention und unterstützt die Absicht, die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente zu verbessern.

In den 1990er Jahren hat sich die GV ähnlich wie der Sicherheitsrat verstärkt mit der Prävention nicht-staatlicher Konflikte befasst, und ist dabei auch auf den Handel mit Konfliktdiamanten, die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten, Kleinwaffen, und die besondere Situation Afrikas eingegangen. Neben der Resolution A/RES/57/337 von 2003 sind für Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention vor allem folgende Resolutionen von Bedeutung:

- A/RES/43/51 (1988) Erklärung über die Verhütung und Beseitigung von Streitigkeiten und Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können, und über die Rolle der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet
- (A/RES/47/120 A (1992) and B (1993) mit Bezug auf die *Agenda für den Frieden*
- A/RES/51/242 (1997) mit Bezug auf die *Ergänzung zur Agenda für den Frieden*
- A/RES/52/13(1997) und A/RES/52/15 (1997) zur Kultur des Friedens mit Aktionsplan

4 KONZEPTIONELLE AUSEINANDERSETZUNG MIT PRÄVENTION UND INTERVENTION

Wie nun werden die Vorgaben der Charta und die Aufgaben, die durch die Verabschiedung thematisch relevanter Resolutionen im Bereich der Prävention und Intervention entstehen, inhaltlich gefüllt? Was fällt für die Vereinten Nationen unter den Begriff Konfliktprävention, was ist Interventionspolitik, was hat sich im Laufe der 1990er Jahre geändert? Gibt es überhaupt ein einheitliches Verständnis der beiden Begriffe oder exis-

tieren konkurrierende Vorstellungen darüber, welche Aktivitäten unter die Begriffe fallen und wer für die Mandatierung oder Durchführung derselben verantwortlich ist?

Im Folgenden wird das Verständnis der beiden Begriffe anhand von UN-Schlüsseldokumenten nachgezeichnet und dabei besonders die im Laufe der 1990er Jahre auftretenden Veränderungen und Priorisierungen unterschiedlicher Komponenten herausgearbeitet. Beginnend mit der *Agenda für den Frieden* (1992) werden die *Ergänzung der Agenda für den Frieden* (1994), der *Jahresbericht des Generalsekretärs* von (1999), der *Milleniumsbericht* des Generalsekretärs (1999), der *Bericht der Brahimi-Kommission* (2000), der *Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatssouveränität* (2001), der *Bericht des Generalsekretärs zu Verhütung bewaffneter Konflikte* sowie der Bericht des UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) untersucht.

Die meisten der hier herangezogenen Berichte wurden im Sekretariat der Vereinten Nationen erstellt. Sie spiegeln somit die Auffassung des Akteurs wider, dessen Kompetenzausweitung für die Entwicklung einer eigenständigen Rolle der VN im Sinne einer Internationalisierung von Präventions- und Interventionsaktivitäten am aussagekräftigsten ist. Ziel der Schlüsseldokumente ist meistens, eine Einschätzung der jeweils aktuellen weltpolitischen Lage in Bezug auf Sicherheits- und Friedensfragen, sowie Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zu geben, wie die Vereinten Nationen adäquat auf institutionelle Neuerungen, Ressourcenverteilungen oder Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten auf Veränderungen reagieren sollen. Die Berichte werden aber auch genutzt, um Diskussionen, Entwicklungen und konzeptionelle Debatten in der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat anzustoßen, da diese Organe die Berichte vorgelegt bekommen und sich damit befassen müssen. Allerdings sind die Berichte auch problematische Quellen: In der Regel zielen UN-Berichte darauf ab, möglichst vielen der heterogenen Interessen der Mitgliedstaaten gerecht zu werden, was oft mit Inkonsequenz und inneren Widersprüchen bezahlt wird. So schreiben Mack und Furlong; „Outsiders trying to follow a paper trail of the emerging consensus on prevention within the UN have often been surprised by the inconsistency of various reports and extraordinary confusion of terms used to describe the organization’s prevention policies” (Mack/Furlong 2004:68).

Einige Berichte sind von unabhängigen Experten-Kommissionen verfasst worden, die auf Initiative des Generalsekretärs oder einzelner Mitgliedsstaaten ins Leben gerufen worden waren. Obwohl der in den Berichten unternommene Versuch der Konzeptentwicklung im Bereich der Konfliktpräventions- und Interventionspolitik oftmals schon während des Verfassens oder der Diskussion derselben von weltpolitischen Entwicklungen überholt wurde, lässt sich an ihnen dennoch gut aufzeigen, wie sich das Konfliktpräventions- und Interventionsverständnis im Laufe der 1990er Jahre bis heute gewandelt hat.

4.1 Die Agenda für den Frieden (1992)

Anders als in der Europäischen Union wurde in den Vereinten Nationen schon früh eine konzeptionelle Diskussion um Blauhelmeinsätze und das Engagement der Organisation in Konfliktsituationen angestoßen, um der pragmatischen, fallgesteuerten Ausweitung der VN-Involvierung in Krisen eine konzeptionelle Basis zu geben. Erstes und bis heute wichtiges Dokument war dabei die *Agenda für den Frieden*. Der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali verfasste dieses Dokument als Reaktion auf die Anfrage des ersten Sicherheitsratsgipfels auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs am 31. Januar 1992. Mit diesem Bericht wurde das konzeptionelle Fundament für eine ambitionierte Rolle der Vereinten Nationen im Bereich des Friedens und der Sicherheit begründet, welches neben bisher schon ausgeübten Tätigkeiten im Bereich der Friedenssicherung nun auch Prävention und Erzwingung eines Gewaltverzichtes (Peace Enforcement) mit einbezog. Der Zeitpunkt der Erstellung des Berichtes fällt in die bis 1993 dauernde „Ära der Euphorie“ (Malone 1999) des Sicherheitsrates. Dieser verfügte mit dem Ende des Ost-Westkonfliktes und dem Wegfall der dadurch verursachten Blockade über neue Handlungsmöglichkeiten und den politischen Willen der Mitgliedsstaaten, die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verstärkt zu nutzen.

Das Wort „Intervention“ wird in dem Bericht nicht benutzt. Stattdessen bezieht sich Boutros Ghali dezidiert auf die Souveränitätsgarantie der Charta und stellt fest:

„Der Staat ist die Grundfeste für diese Tätigkeit [Prävention, Friedenssicherung, Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung] und muss es auch in Zukunft bleiben. Unabdingbare Voraussetzung für gemeinsame Fortschritte auf der internationalen Ebene ist die Achtung seiner fundamentalen Souveränität und Unversehrtheit.“ (Boutros-Ghali 1992, Paragraph 17).

Im gleichen Abschnitt führt er jedoch aus: „Die absolute und exklusive Souveränität - ein Postulat, das in der Realität nie seine Entsprechung gefunden hat - gehört jedoch der Vergangenheit an“. Dieses nun schon berühmte Zitat zeigt deutlich, dass mit der auf Kapitel VII gestützten Einrichtung einer Schutzzone im Norden des Irak im Jahr 1991 das Verbot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten nun deutlich umstrittener ist als noch während des Ost-West-Konflikts. Thomas Weiss kritisiert jedoch: „Obwohl Boutros-Ghalis weit verbreitete Agenda für den Frieden das gesamte Argumentationsspektrum für eine Aushöhlung des bisherigen Souveränitätsbegriffs vorstellt, bestätigt der Bericht letztlich das konventionelle Verständnis von Souveränität, zumindest auf der rhetorischen Ebene“ (Weiss 1996).

Der Terminus „Konfliktprävention“ wird ebenfalls nicht verwendet. Statt dessen werden vier Maßnahmenkomplexe unterschieden, die in ihrer Gesamtheit einen kohärenten Beitrag zur Aufgabe der Vereinten Nationen der Konfliktverhütung, Konfliktlö-

sung und Friedenserhaltung darstellen sollen und in weitere Tätigkeitsbereiche der VN zur Schaffung einer friedlicheren Welt (Entkolonialisierung, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung, Bevölkerungsprogramme, Krankheitsbekämpfung, Abrüstung und Weiterentwicklung des Völkerrechts) eingebettet sind.

Vorbeugende Diplomatie (Preventive Diplomacy)

Dieses Konzept bezeichnet

„...Maßnahmen mit dem Ziel, das Entstehen von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien zu verhüten, die Eskalation bestehender Streitigkeiten zu Konflikten zu verhindern und, sofern es dazu kommen sollte, diese einzugrenzen“ (Boutros-Ghali 1992, Paragraph 20).

Wesentliche Mittel hierbei umfassen vertrauensbildende Maßnahmen, Tatsachenermittlungsmissionen, Frühwarnung in allen relevanten Spannungsfeldern, die Einrichtung entmilitarisierter Zonen sowie vorbeugende Stationierung von Truppen. Als Akteure werden der Generalsekretär selbst, seine hochrangigen offiziellen Vertreter, VN-Sonderorganisationen oder – Programme, der Sicherheitsrat, die Generalversammlung oder auch Regionalorganisationen in Zusammenarbeit mit den VN genannt. Der Begriff Prävention wird im Sinne kurz- bis mittelfristig angelegter Maßnahmen verstanden, welche nicht auf strukturelle Konfliktursachen abzielen, sondern vielmehr unmittelbar die Eskalation von Konflikten verhindern oder begrenzen sollen.

Friedensschaffung (Peace Making)

Friedensschaffungsmaßnahmen sollen dann angewandt werden, wenn ein Konflikt schon eskaliert ist und zielen darauf ab

„... feindliche Parteien zu einer Einigung zu bringen, im wesentlichen durch solche friedlichen Mittel, wie sie in Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind.“ (Boutros-Ghali 1992, Paragraph 20)

Unter den Komplex der Friedensschaffungsmaßnahmen fallen die Vermittlung und Verhandlung durch den Sicherheitsrat, die Generalversammlung und den Generalsekretär oder durch die von diesen Organen benannten Vertreter. Ebenso gehören die Empfehlung des Sicherheitsrates an die Konfliktparteien, dem Internationalen Gerichtshof eine Streitigkeit zu unterbreiten, sowie vom Sicherheitsrat beschlossene Sanktionen und auch die Anwendung militärischer Gewalt (Friedens erzwingung) zu diesem Komplex. Als weitere, vom Sekretariat durchführbare Aktionen werden die Guten Dienste genannt, die der Generalsekretär z.B. zur Förderung von Friedensverhandlungen zur Verfügung stellen kann.

Friedenssicherung (Peace Keeping)

Friedenssicherung bezeichnet

„die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, welche aus Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen sowie häufig auch aus Zivilpersonal bestand und bisher mit der Einwilligung der beteiligten Parteien unternommen worden ist“ (Boutros-Ghali 1992, Paragraph 20).

In der *Agenda für den Frieden* wird Friedenssicherung als Technik bezeichnet, die die Möglichkeiten für Konfliktverhütung wie für Friedensschaffung ausweitet, d.h. sie kann sowohl vor dem Ausbruch eines gewalttätigen Konfliktes durchgeführt werden (im Sinne der vorbeugenden Stationierung von Truppen) als auch nach der Herbeiführung eines Waffenstillstandes. Explizit wird hier auch auf die neuen Anforderungen der letzten Jahre an UN-Friedensmissionen eingegangen und darauf hingewiesen, dass in zunehmendem Maße Zivilisten (Beamte für politische Fragen, Menschenrechtsbeobachter, Wahlbeobachter, Spezialisten für Flüchtlings- und humanitäre Hilfe und Polizisten) in den Missionen eingesetzt werden. Zudem verwischt der Bericht die Grenze zwischen friedenssichernden Maßnahmen und Friedens erzwingung, da in Paragraph 20 die Zustimmung aller beteiligten Parteien für eine Stationierung von Blauhelmsoldaten - bisher sine qua non für eine Entsendung und eines der vom zweiten Generalsekretär Dag Hammerskjöld entwickelten fundamentalen Peacekeeping-Prinzipien - in Frage gestellt wird. Die *Agenda für den Frieden* regt zudem an, das in der Charta kodifizierte Instrument der VN-Truppen endlich umzusetzen und den Vereinten Nationen eigene Soldaten zur Verfügung zu stellen.

Friedenskonsolidierung (Peace Building)

Friedenskonsolidierende Maßnahmen finden nach Beendigung eines Konfliktes statt und sind darauf ausgerichtet, Strukturen zu bestimmen und zu fördern,

„die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konfliktes zu verhindern“ (Boutros-Ghali 1992, Paragraph 20).

Unter Friedenskonsolidierung fallen nachhaltige Projekte zur Bewältigung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme; genannt werden Kooperationsprojekte zwischen den Konfliktparteien (der Fokus liegt hier auf Staaten), die neben dem Wiederaufbau z.B. der Stromversorgung oder des Verkehrswesens auch zur Vertrauensbildung dienen sollen, sowie die Reform von Lehrplänen, Jugend- und Bildungsprojekten und Kulturaustauschprogrammen, um Feindbilder abzubauen. Ein weiterer Fokus liegt auf Minenräumung und Demobilisierung von Kombattanten. Boutros-Ghali regt ebenso an, eine neue Art technischer Hilfe zu entwickeln und die Vereinten Nationen für diese Hilfsleistungen zur Konfliktnachsorge zu beauftragen: Maßnahmen zur Stär-

kung oder Neuschaffung demokratischer Strukturen und Institutionen. In diesem Abschnitt werden keine Akteure benannt.

Die vier Konzepte folgen einem vorgestellten Konfliktzyklus, in dem die Eskalationsphasen eines Konfliktes sauber aufeinander folgen und nicht ineinander verschwimmen. Die Aktivitäten der „Präventiven Diplomatie“, „Friedensschaffung“, „Friedenssicherung“ und „Friedenskonsolidierung“ folgen daher sequentiell aufeinander; auch der Kreis der beteiligten Akteure wandelt sich im Laufe des Zyklus. Sind die Vereinten Nationen vor allem in der Anfangsphase des Konfliktes involviert, so können die Aktivitäten anschließend von Akteuren der Zivilgesellschaft und schließlich von der Bevölkerung vor Ort übernommen werden. Obwohl in der Analyse der sicherheits- und friedenspolitischen Weltlage, die dem Bericht vorangestellt ist, strukturelle Konfliktursachen wie Armut, Flüchtlingsbewegungen und Rassismus benannt werden, zielt das Instrumentarium von Boutros-Ghali klar auf punktuelle Intervention in Konflikte ab und unterstreicht vor allem politische, diplomatische und militärische Maßnahmen.

Verglichen mit dem bis dato dominanten negativen Friedensbegriff und dem vorrangig staatszentrierten Verständnis von Sicherheit sind das in der *Agenda für den Frieden* vorgestellte Konzept von Sicherheit und die umfassend konzeptionalisierte Bedrohungsanalyse ein Meilenstein in der Entwicklung von Konfliktpräventions- und Interventionspolitik. Die *Agenda für den Frieden* wird in der Literatur immer wieder als Zäsur bezeichnet, um ein erweitertes Sicherheitsverständnis und den Wandel von einem negativen zu einem positiven Friedensbegriff in den Vereinten Nationen zu belegen (Richmond 2001; Peou 2002). In der *Agenda* wird zum ersten Mal ein größerer Fokus auf das Potenzial einer von Regionalorganisationen vor allem im Bereich der Präventiven Diplomatie gerichtet, welches durch eine intensivere Kooperation mit den VN genutzt werden könnte (Kern 2002).

Die *Agenda für den Frieden* ist aber auch vielfach kritisiert worden. Adam Roberts hielt das Dokument für fehlerhaft, weil es die Kapazitäten der Vereinten Nationen überschätze, Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der Charta zu organisieren und durchzuführen, die Mängel des Sicherheitsrats übersehe, die Finanzierungsmöglichkeiten von UN-Einsätzen unrealistisch einschätze und die neueren Entwicklungen von Konflikten und Kriegen falsch beurteile (Roberts 1993). Andere Autoren wiederum kritisierten die traditionalistische und phantasielose Herangehensweise an Friedensschaffung, die oberflächliche und technische Konzeptualisierung von Konfliktprävention und die Unterschätzung der Rolle von NROs bei der Friedenskonsolidierung (Ryan 2000: 30-31). Doch nicht nur von Seiten der Wissenschaft wurde die *Agenda für den Frieden* kritisiert, auch die VN-Mitgliedsstaaten wollten die Empfehlungen der Agenda nicht einfach umsetzen. In den folgenden Jahren (1992-1993) wurden die für die Vereinten Nationen konzeptionellen Neuerungen und der weitreichende Inhalt des Berichtes in einer Ar-

beitsgruppe (*Informal Open-ended Working Group on an Agenda for Peace*) der Generalversammlung weitestgehend aufgeweicht und auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen Norden und Süden, Sicherheitsratsmitgliedern und –Nichtmitgliedern reduziert. Damals traten Konfliktlinien in der Konzeptionalisierung der Bewahrung und des Erhaltes des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen auf, welche auch 2004 - wenn auch abgeschwächt - noch relevant sind. Die *Agenda für den Frieden* forderte den Widerspruch der Entwicklungsländer und ehemaligen Kolonien heraus, die vor allem unter dem Konzept der „Präventiven Diplomatie“ einen Deckmantel für einen neuen Interventionismus, Großmachtansprüche des Westens, Doppelstandards in Bezug auf Souveränität und Intervention und eine (auch finanzielle) Unterordnung von Entwicklungspolitik unter Sicherheitspolitik fürchteten (Peck 1999: 428).

Die mit der *Agenda für den Frieden* 1992 eingeführten konzeptionellen Unterscheidungen von Konfliktpräventionsstrategien und - Instrumenten bilden Referenzpunkte, die auch dreizehn Jahre nach der Veröffentlichung des Berichtes noch in der Debatte herangezogen werden. Der Bericht räumt klassischen Instrumenten des Krisenmanagements, die auch schon während des Ost-West-Konflikts zum Einsatz gekommen waren, einen wichtigen Stellenwert ein. Das Präventionsverständnis verharrt hier noch deutlich in zwischenstaatlichem Denken, und die Hauptinstrumente (Präventive Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung) zielen auf die Herbeiführung eines negativen Friedens, oder einer kurz- bis mittelfristigen Verhinderung der Eskalation von Gewalttätigkeiten ab. Gleichzeitig anerkennt der Bericht aber auch schon, dass diese in der Zeit der Blockkonfrontation erprobten Instrumente in vielen Post-Konflikt-Ländern nicht ausreichen, um die nun aktuell ausbrechenden Konflikte einzudämmen oder dauerhaft zu beenden. Klassische Instrumente wie traditionelle Blauhelm-Missionen in dieser Zeit zielten eher darauf ab, eine Eskalation von Konflikten auf der Ebene des internationalen Systems zu verhindern (Richmond 2004). Nun stehen aber die betroffenen Gesellschaften und die Herbeiführung eines positiven Friedens im Vordergrund. Daher wird der Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung eine ebenfalls wichtige Rolle beigemessen. Auch Friedenssicherungsmissionen sollen über die Überwachung von Waffenstillständen hinaus durch die Tätigkeiten von Beamten für politische Fragen, Menschenrechtsbeobachtern, Wahlbeobachtern, Spezialisten für Flüchtlings- und humanitäre Hilfe und Polizisten den langfristigen Aufbau friedensfähiger Strukturen in und zwischen einzelnen Gesellschaften befördern. Obwohl sie in die inneren Angelegenheiten von Staaten eingreifen, werden all diese Tätigkeiten in dem Bericht nicht als Interventionsmaßnahmen verstanden.

In der *Agenda* spiegelt sich in vieler Hinsicht ein großes Vertrauen in die Fähigkeiten der Vereinten Nationen wider. Der Organisation wird zugetraut, vor, während und nach Beilegung von bewaffneten Konflikten eine eigenständige Rolle zu übernehmen, oder

mit anderen staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren zu kooperieren. Boutros-Ghali traut der Organisation auch noch zu, Friedenserzwingung nach Kapitel VII VN-Charta erfolgreich durchzuführen.

4.2 Ergänzung zur Agenda für den Frieden: Positionspapier des Generalsekretärs anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der Vereinten Nationen (1995)

Der Ergänzungsbericht zur *Agenda für den Frieden* (S/1995/1) wurde 1995 vom damaligen Generalsekretär Boutros-Ghali aus Anlass des 50jährigen Jubiläums der Vereinten Nationen und ohne offizielles Ersuchen durch den Sicherheitsrat oder die Generalversammlung erstellt. Das Vertrauen in die neu erlangte Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates war 1995 immens gesunken: Nach den Desastern in Bosnien, Somalia und Ruanda in den Jahren zuvor ruft der Bericht dazu auf, die Vereinten Nationen für die in der Charta vorgesehenen Aufgaben besser auszustatten. Obwohl Boutros-Ghali an der Aufgabe der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und zur Verhütung und Regelung von Konflikten festhält, bezweifelt der Generalsekretär, dass die Organisation unter gleich bleibendem Verhalten der Mitgliedsstaaten in der Lage ist, diese Aufgaben befriedigend umzusetzen.

„It appeared that the grand experiments of peacekeeping and peace enforcement in the early to mid-1990s had left the UN exhausted, conceptually bereft, with large areas of instability designated as untouchable zones of underdevelopment and intractable conflict” (Newman/ Richmond 2001:7).

Ernüchtert weist der Generalsekretär in seinem Ergänzungspapier an einigen Stellen auf die Unterstützung und den politischen Willen der Mitgliedsstaaten hin, ohne die die Vereinten Nationen keine der ihr aufgetragenen Aufgaben im Bereich Frieden und Sicherheit ausführen könnten. Weder könne der Generalsekretär seine Guten Dienste Staaten aufoktroyieren, die diese nicht ersuchten oder zumindest tolerierten, noch kann sich Boutros-Ghali eine weitere Übernahme von Friedenserzwingungsoperationen durch die VN vorstellen:

“Neither the Security Council nor the Secretary-General at present has the capacity to deploy, direct, command or control [enforcement] operations except perhaps on a very limited scale.... It would be a folly to attempt to do so at the present time when the Organization is resource-starved and hard pressed to handle the less demanding peace-making and peace-keeping responsibilities entrusted to it” (Boutros-Ghali 1995, Paragraph 77).

Militärische Interventionen als potenzielles Instrument der Vereinten Nationen im Bereich Frieden und Sicherheit werden 1995 also zurückgenommen. Mag diese Einschränkung der den VN zur Verfügung stehenden Maßnahmen aus Einsicht in die poli-

tischen Möglichkeiten entstanden sein, so hat sich dieses Selbstverständnis der Organisation bis heute gehalten. Wenn der Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beschließt, so werden andere internationale Organisationen oder aber Staatenkoalitionen mit deren Umsetzung beauftragt. Die Notwendigkeit des Einverständnisses der Mitgliedsstaaten bezüglich präventiver Maßnahmen wie Friedensschaffung und Friedenssicherung in der Konfliktfolgezeit wird deutlich betont. Auch hier ist auffällig, dass sich das Verständnis durchgesetzt hat, dass solche präventiven Tätigkeiten nicht ohne die Zustimmung der betroffenen Staaten und ohne die Unterstützung des Sicherheitsrates erfolgreich durchgeführt werden können. Die Erfahrungen der Somalia-Operation UNSOM II, bei der Blauhelme selbst zu Konfliktparteien wurden und nach dem Tod von amerikanischen Soldaten das Land verließen, ohne dass der humanitären Katastrophe Einhalt geboten worden wäre, haben zu einer großen Ernüchterung beigetragen und eine Rückbesinnung auf die in den 1960er Jahren geprägten Prinzipien der Friedenssicherung bewirkt. Erst mit dem Bericht der Brahimi-Kommission fünf Jahre später sollte die militärische Komponente in der Diskussion um die Konzeptionalisierung der Tätigkeiten der VN im Bereich Frieden und Sicherheit wieder an Bedeutung gewinnen.

Neben dieser veränderten Schwerpunktsetzung bringt das Positionspapier noch thematische Neuerungen in die Debatte ein. Einerseits geht Boutros-Ghali detailliert auf den Bereich der Abrüstung ein, wobei er neben konventionellen zwischenstaatlichen Abrüstungsregimen vor allem das Problem von Kleinwaffen und die damit verbundenen Notwendigkeit so genannter Mikro-Abrüstung in der Konfliktfolgezeit thematisiert. Zum anderen wird Friedenskonsolidierung im Sinne der Bearbeitung struktureller Konfliktursachen auch als mögliche Präventionsstrategie *vor* Ausbruch eines Konfliktes beschrieben und nicht mehr nur auf die Konfliktfolgezeit beschränkt. Hier deutet sich also ein Wandel zur einem Präventionsverständnis an, welches reaktive Maßnahmen im Sinne operativer Prävention als nicht ausreichend erachtet. Dies hat weitreichende Konsequenzen für den Aufgabenbereich der Organisation und das Verständnis dessen, welche Maßnahmen und welche Akteure Konfliktprävention betreiben. Anders als bei der *Agenda für den Frieden* werden die Akteure konkretisiert, welche für die Durchführung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen verantwortlich sind; vornehmlich wird auf die unterschiedlichen VN-Organisationen, Fonds und Programme verwiesen, welche in wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und menschenrechtlichen Politikbereichen tätig sind. Zum ersten Mal wird auch anerkannt, dass die Koordinierung innerhalb des VN-Systems und mit Regionalen Organisationen von fundamentaler Bedeutung für den Erfolg von Präventions- und Interventionsbemühungen ist.

Das Positionspapier präzisiert die *Agenda für den Frieden*, ohne über ihren Rahmen weit hinaus zu gehen. Allerdings lässt sich feststellen, dass die Akteure und mögliche

Strategien für Konfliktprävention in weitere zivile Bereiche wie humanitäre Hilfe, Flüchtlinge, Menschenrechte, etc. vorstoßen und damit weiterführen als die in der *Agenda für den Frieden* ausgeführten, weitestgehend auf intergouvernementalen Maßnahmen politischer und militärischer Natur basierenden Strategien. Diese Tendenz in Richtung struktureller Konfliktprävention wird mit der Ernennung Kofi Annans 1997 als Generalsekretär der Vereinten Nationen weiter verstärkt.

4.3 Die humanitäre Herausforderung annehmen: Auf dem Weg zu einer Kultur der Prävention (Einleitung zum Jahresbericht des Generalsekretärs 1999)

Kofi Annan verfasste als Einleitung seines Jahresberichtes von 1999 einen Aufruf, die Vereinten Nationen müssten von einer Kultur der Reaktion zu einer *Kultur der Prävention* übergehen. Dies wurde in der Politik wie in der Wissenschaft weit rezipiert und bildet den Grundstein für das *Mainstreaming* von Konfliktprävention in internationalen Organisationen.²¹ Annans Einleitung zeigt deutlich seine neue Herangehensweise bezüglich Konfliktprävention, die auch schon in seinem *Bericht über Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika* (1998) deutlich geworden war. Die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen, auf die in vorherigen Berichten nur am Rande eingegangen worden ist, weil sich das UN-Sekretariat nicht dem Vorwurf aussetzen wollte, die Organisation mische sich unzulässig in die inneren Angelegenheiten souveräner Mitgliedsstaaten ein, wird nun ein großer Stellenwert eingeräumt (Mack/Furlong:61). Die Einleitung widmet sich zu fast gleichen Teilen der Verhütung von Naturkatastrophen und von bewaffneten Konflikten, beide Themen werden als bis heute präzedenzlose humanitäre Herausforderung bezeichnet, der sich die internationale Gemeinschaft gegenübersteht. Der Bericht wurde im September 1999 in die Generalversammlung eingebracht und wurde erst dort, und im November des gleichen Jahres im Sicherheitsrat diskutiert.

Kofi Annan erweitert die von seinem Vorgänger eingeführte chronologische Einteilung der Instrumente nach einem vorgestellten Eskalationszyklus um die Unterscheidung zwischen kurz- und mittelfristig wirkenden Strategien und langfristigen Präventionsstrategien. Unter kurz- und mittelfristige Strategien gruppiert er „Vorbeugende Diplomatie“, „Vorbeugende Einsätze“, sowie „Vorbeugende Abrüstung“, d.h., den Inhalt der *Agenda für den Frieden* ohne den Bereich der „Friedenskonsolidierung“. Neu ist, dass Annan neben den gängigen Akteuren (Regierungen, Generalsekretär, Gesandte) explizit auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure eingeht und feststellt, dass Regie-

²¹ Durch das so genannte „Mainstreaming“ soll Konfliktprävention als Querschnittsaufgabe in alle Politikbereiche der Vereinten Nationen hineingetragen werden und die konfliktförderlichen oder -hinderlichen Auswirkungen von z.B. Entwicklungspolitik mitbedacht und eingeplant werden, vgl. de Goor/Huber 2002.

rungen immer häufiger partnerschaftlich (z.B. mit Nichtregierungsorganisationen) bei der Bearbeitung von Konflikten zusammenarbeiten, wodurch die so genannte „Multitrack-Diplomatie“ als Präventivstrategie Eingang in VN-Dokumente gefunden hat. Als Illustration für langfristige Präventionsstrategien, die auf tiefere Konfliktursachen abzielen, geht der Generalsekretär besonders auf drei Strategien ein: Politische Maßnahmen zur Förderung von *Human Security*, Mainstreaming von Konfliktprävention in der Entwicklungspolitik sowie die Unterstützung von *Good Governance* durch private internationale Konzerne. *Good Governance* wird hierbei definiert als die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Toleranz gegenüber Minderheiten und Oppositionsgruppen, als transparente politische Verfahren, unabhängige Justiz, unparteiliche Polizei, zivile Kontrolle des Militärs und freie Presse, als lebendige zivilgesellschaftliche Institutionen und aussagekräftige Wahlen.

Der Bericht konzentriert sich vor allem auf zivile Formen der Konfliktprävention; militärische Mittel werden als letzter Ausweg zwar erwähnt, aber nicht weiter ausgeführt. Auch geht der Bericht nicht auf die Weiterentwicklung von friedenssichernden Einsätzen ein. Der Text weitert das Verständnis der an Konfliktprävention beteiligten Akteure substantiell aus, indem er insbesondere die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure betont, die alleine oder in Partnerschaft mit Regierungen tätig werden sollen. Damit wird die noch in den unter Boutros-Ghali erstellten Berichten eher vorherrschende Konzeption von Prävention, Intervention und Konflikten als primär staatlichen Angelegenheiten aufgebrochen. Außerdem beinhaltet der Bericht ein deutlich erweitertes Verständnis von Konfliktursachen und auch Präventionsansätzen, da auch strukturelle Konfliktursachen angegangen werden sollen. Die Analyse der Ursachen von Konflikten, die der Beschreibung der Präventionsstrategien vorangestellt ist, geht dementsprechend auf das Zusammenspiel von Armut, mangelnder Gleichberechtigung gesellschaftlicher Gruppen, wirtschaftlichem Niedergang, schwachen Regierungen und zerfallenen Staaten ein. Weiterhin wird auf die Rolle von Medien, ethnopolitischen Unternehmern und Identitätspolitik sowie auf den Verteilungskampf um wirtschaftliche Ressourcen verwiesen. Diese Analyse der Konfliktursachen spiegelt sich analog in den konkreten Zielvorstellungen von Konfliktprävention wider. Das langfristige Ziel von Konfliktprävention wird als ein politischer, wirtschaftlicher und sozialer Wandlungsprozess hin zu einer lebendigen Zivilgesellschaft und einem demokratischen Staat begriffen.

Der Bericht definiert Interventionspolitik nicht; implizit wird das Wort im Sinne militärischer Interventionen verstanden, wenn es etwa darum geht, die Vorzüge der Prävention im Sinne eines zielgerichteten Eingriffs vor einer gewaltsamen Eskalation darzustellen. Eingriffe in die inneren Angelegenheiten von Staaten mit dem Ziel der Bearbeitung struktureller Konfliktursachen werden nicht als Intervention begriffen.

Die Ausweitung der Rolle der Zivilgesellschaft wird im Millenniumsbericht des Generalsekretärs aus dem gleichen Jahr weitergeführt. Während der Jahresbericht die Not-
hilfekomponente von Konfliktprävention unterstreicht, baut der Millenniumsbericht besonders die entwicklungspolitische Komponente weiter aus.

4.4 Bericht des Generalsekretärs „Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert“ (1999)

Dieser Bericht des Generalsekretärs, anlässlich des Millenniumsgipfels der Vereinten Nationen und im März 2000 der Generalversammlung vorgestellt, fasst in dem Kapitel „Freiheit von Furcht“ die Herausforderungen zusammen, welche sich vor allem in den 1990er Jahren im Bereich Friedens- und Sicherheitspolitik ergeben haben. Für die Bereiche internationales Recht, Friedensoperationen, Sanktionen, Kleinwaffen und nukleare Abrüstung werden konkrete Handlungsempfehlungen gegeben. Der Millenniumsbericht ist vor allem wegen der so genannten Millenniumsentwicklungsziele, auf die sich die Mitgliedsstaaten auf ihrem Gipfel in New York im September 2000 verpflichtet haben, von Bedeutung. Der Bericht ist entlang der Triade der *Freiheit von Furcht* (durch Konfliktprävention und -Management), *Freiheit von Not* (durch wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum) und Schaffung einer gesicherten *Zukunft für kommende Generationen* (durch Nachhaltigkeit und verantwortlichen Umgang mit natürlichen Ressourcen und dem Ökosystem) organisiert. Hier setzt sich Kofi Annans Stoßrichtung fort, Entwicklungspolitik zusammen mit Sicherheitspolitik zu denken.

Im Sicherheitskapitel geht der Bericht insbesondere auf die Zunahme innerstaatlicher Kriege, die Brutalität gegen Zivilisten und Personal von Hilfsorganisationen, die Ethnopolitisierung von Kriegen, und auf die von außen perpetuierten Kriegsökonomien ein. Sicherheit wird explizit nicht in erster Linie als auf staatliche Sicherheit fixiertes Konzept verstanden, sondern als Schutz des Gemeinwesens und der einzelnen Menschen begriffen. Im Millenniumsbericht wird der bisher weiteste Konfliktpräventionsbegriff überhaupt verwandt. So formuliert der Bericht, dass

„... jeder Schritt in Richtung auf die Armutsverminderung und die Herbeiführung eines breit angelegten Wirtschaftswachstums ein Schritt auf dem Weg zur Konfliktverhütung [ist].“

Als präventionsrelevante Akteure nennt der Millenniumsbericht die Vereinten Nationen selbst, die Bretton-Woods-Institutionen, Regierungen und Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere Nichtregierungsorganisationen und wirtschaftliche Akteure wie Banken und Weltfirmen. All diese Akteure sollen sich auf integrierte Weise mit den Herausforderungen befassen.

Die politische Dimension von *Friedenskonsolidierung* vor und nach der Eskalation von Konflikten wird besonders betont. Annan stellt die Förderung von Menschenrech-

ten, den Schutz von Minderheitenrechten und die Schaffung politischer Einrichtungen, in denen alle Gruppen repräsentiert sind, explizit in einen Präventionskontext. Hier wiederholt sich also das Verständnis, durch die weltweite Förderung von Demokratie letztendlich eine friedlichere Welt erreichen zu können. Der Terminus der Friedenssicherungseinsätze (Peace Keeping Missions) wird durch den Begriff „komplexe Friedenseinsätze“ (Peace Operations) ersetzt. Internationale Hilfe beim Wiederaufbau flankiert die wirtschaftliche, politische und humanitäre Komponente von Friedensmissionen. Der Bericht anerkennt also die Weiterentwicklung von Friedenseinsätzen von bloßen Überwachungseinsätzen (erste Generation) hin zu multidimensionalen Einsätzen (zweite Generation), bei denen die militärische Komponente nur eine unter vielen, mehrheitlich zivilen, ist. Damit einher geht auch die zunehmende Verschränkung von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung.

Im Millenniumsbericht äußert sich der Generalsekretär außerdem bezüglich des Interventionsdilemmas, dem sich die internationale Gemeinschaft angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sieht. Er unterstreicht, dass sowohl das Prinzip der Souveränität als auch die Verteidigung der Menschenrechte Grundsätze des internationalen Staatensystems seien, dass jedoch auch der Souveränitätsgrundsatz nicht als Schutzschild für Verbrechen gegen die Menschlichkeit dienen dürfe:

„Wenn eine humanitäre Intervention tatsächlich einen unannehmbaren Angriff auf die Souveränität darstellt, wie sollen wir dann auf ein Ruanda, ein Srebrenica oder auf alle schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen reagieren, die gegen jedes Gesetz verstoßen, das uns unser gemeinsames Menschsein vorschreibt?“ (Annan 2000b: 36)

Wie schon bei der Eröffnung der Vollversammlung der Vereinten Nationen im gleichen Jahr (1999) bezieht Kofi Annan Stellung in der Debatte um humanitäre Interventionen und plädiert bei schweren Menschenrechtsverletzungen für ein Eingreifen des Sicherheitsrats in die internen Angelegenheiten eines Landes, was - nach Ausschöpfung aller friedlichen Mittel - auch die Form einer bewaffneten Intervention annehmen können müsse.

Der Millenniumsbericht ist insbesondere wegen dieser Stellungnahmen bzgl. humanitärer Interventionen von Bedeutung sowie wegen der starken Verquickung von Entwicklungspolitik und Konfliktprävention. Vor allem unter dem Begriff Friedenskonsolidierung werden unterschiedlichste Strategien gebündelt, die bisher in den Zuständigkeitsbereich von humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren fielen. Auch der IWF und die Weltbank werden als Akteure in die Verantwortung genommen. Die starke zivile Ausrichtung der konzeptionellen Debatte in den Vereinten Nationen um Konfliktprävention erhielt schließlich mit der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts 2000 eine erneute Schwerpunktverlagerung in den militärischen Bereich.

4.5 Bericht der Brahimi-Kommission (2000)

Nach den Fehlschlägen der VN in Srebrenica 1995 und in Ruanda 1994 wurden 1999 zwei offene und selbstkritische Berichte der Vereinten Nationen über die eigene Rolle in den Ereignissen, die unter ihrem Schutz zum Tode von mehreren tausend Zivilisten bzw. zum Genozid an der Gruppe der Tutsis geführt hatten, herausgegeben. Beide Berichte zählen eine Reihe von Fehleinschätzungen und Irrtümern auf, die größtenteils hätten vermieden werden können. Generalsekretär Kofi Annan übernahm volle Verantwortung für die Fehler, die sich während seiner Zeit als Untersekretär der Abteilung für friedenssichernde Maßnahmen ereigneten. Er beauftragte zudem eine unabhängige Kommission unter dem Vorsitz des ehemaligen algerischen Außenministers und langjährigen VN-Sonderbeauftragten Lakhdar Brahimi damit, Empfehlungen zu entwickeln, wie VN Friedensoperationen effektiver und pro-aktiver gestaltet werden könnten.

Dieser so genannte Brahimi-Bericht kritisiert relativ offen die gemischte Bilanz der Vereinten Nationen bei Friedenseinsätzen und formuliert eine Reihe von Vorschlägen darüber, wie die Verantwortlichkeiten innerhalb des VN-Systems besser gebündelt und koordiniert werden sollten und welche Rolle den Mitgliedsstaaten dabei zukomme. Die Kernempfehlungen des Brahimi-Berichts umfassen die deutliche Verbesserung von Planungskapazitäten im Sekretariat, einen starken Anstieg der Personalressourcen in der Hauptabteilung für friedenssichernde Maßnahmen, die Schaffung einer neuen Analyse- und Planungseinheit, sowie die Einführung von „Integrated Mission Task Forces“, welche als abteilungs-übergreifender Mechanismus einsatzspezifisch durch Personal aus den unterschiedlichen Abteilungen innerhalb des Sekretariats und den VN-Unterorganisationen, Fonds und Programmen gebildet werden sollen (Kühne 2000).

Der Brahimi-Bericht unterstreicht außerdem die Notwendigkeit für die Vereinten Nationen, die Herausforderungen der Konfliktprävention anzunehmen und die strukturellen Ursachen von Konflikten - wie von Annan im Millenniumsbericht gefordert - stärker anzugehen. Bezüglich der Konfliktprävention orientiert sich die Brahimi-Kommission also weitgehend an den Ideen und Vorgaben des Sekretariats und legt einen Schwerpunkt auf *strukturelle* Prävention. Wichtiger, und bei der Diskussion des Berichtes in der Generalversammlung äußerst kontroverser Punkt war die Forderung der Kommission, die Fähigkeiten des Sekretariats für strukturelle und operationelle Prävention zu verbessern, indem Frühwarn- und Analysekapazitäten gebündelt und ausgebaut würden. Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung werden im Brahimi-Bericht als untrennbare Konzepte dargestellt:

„ When complex peace operations do go into the field, it is the task of the operation's peacekeepers to maintain a secure local environment for peace-building, and the peacebuilders' task to support the political, social and economic changes that create a secure environment that is self-sustaining. ... History has

taught that peacekeepers and peace-builders are inseparable partners in complex operations: while the peacebuilders may not be able to function without the peacekeepers' support, the peacekeepers have no exit without the peacebuilders' work.“ (Vereinte Nationen 2001:5)

Der Brahimi-Bericht erkennt an, dass Friedenskonsolidierung ein Hybrid aus politischen und entwicklungspolitischen Aufgaben ist, und regt an, dass die Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten die strategische Planung übernehmen solle, während dem UNDP, in Kooperation mit anderen VN-Organisationen, Fonds und Programmen sowie der Weltbank weitestgehend die Rolle der Umsetzung zukomme. Friedenskonsolidierungsmaßnahmen sollen auch nach der Brahimi-Kommission langfristig auf ein demokratisches Herrschaftssystem, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung von Menschenrechten hinauslaufen. Die Kommission empfiehlt dementsprechend, die Bereiche zivile Polizei, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in komplexen Friedensoperationen zu stärken.

Die Verbesserungsvorschläge für den Bereich der Friedenssicherungseinsätze gehen äußerst detailliert auf die personelle und finanzielle Ausstattung in der Hauptabteilung für Friedensschaffende Maßnahmen sowie auf die Ausgestaltung und Umsetzung von Mandaten ein. Wichtigster Vorschlag für die Frage nach der konzeptionellen Entwicklung von Interventionspolitik ist hier die Forderung nach robusten Mandaten für Friedensoperationen, dass heißt nach der Einsatzmandatierung nach Kapitel VII der Charta.²² Obwohl die Zustimmung der Konfliktparteien zur Stationierung der Blauhelme, deren Unparteilichkeit, und die Benutzung von Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung weiterhin als Grundprinzipien von Friedenssicherungsmaßnahmen gelten sollen, stellt die Kommission fest, dass die Peacekeeping-Doktrin und –Strategie an die veränderten Gegebenheiten transnationaler und innerstaatlicher Kriege angepasst werden müssten. In Fällen, in denen z.B. eine Partei eines Friedensabkommens klar ihre Verpflichtungen verletzt, muss daher manchmal vom Prinzip der Unparteilichkeit und auch der Zustimmung abgerückt werden. Die Friedenstruppen müssten durch ein robustes Einsatzmandat in die Lage versetzt werden, sich selbst, andere Komponenten der Mission und ihren Auftrag zu verteidigen. Dies bedeutet auch, dass Friedenstruppen (Polizei oder Militär), wenn sie Zeuge von Übergriffen auf Zivilisten werden, im Rahmen ihrer

²² Dies geschah erstmalig seit dem Engagement der VN im Kongo in den 1960er Jahre für den UNSOM II Einsatz 1993 in Somalia. Die Somalia-Resolution war die erste SR-Resolution, die eine Gefährdung des internationalen Friedens aus den inneren Zuständen eines Landes selbst ableitet, ohne dass es bis dahin grenzüberschreitende Auswirkungen gegeben hätte. Trotz anfänglicher Erfolge verfehlte diese erste humanitäre Intervention der VN aber ihr Ziel, da es nicht gelang, die einander bekämpfenden Clan-Milizen zu entwaffnen, und da die Blauhelme selbst zur Konfliktpartei wurden, vgl. Gareis 2003, 128 f.

Möglichkeiten dagegen einschreiten können sollen (Vereinte Nationen 2001:9-12). Weiterhin bekräftigte die Brahimi-Kommission, wie schon in der *Ergänzung der Agenda für den Frieden* formuliert, dass die Vereinten Nationen selbst keinen Krieg führten, d.h., dass Friedenserzwingung mit der Autorisierung des Sicherheitsrates an Regionalorganisationen oder Koalitionen williger Staaten delegiert werde (Vereinte Nationen 2001:10f). Einsätze nach robusten Mandaten sind also nicht gleichzusetzen mit der Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 39, 42 der VN-Charta, sondern beauftragen vielmehr stärker bewaffnete VN-Truppen, ggf. zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung einer Waffenruhe oder auch zur Herstellung einer sicheren Umgebung für die übrigen, nicht militärischen Elemente einer Friedensmission Waffengewalt anzuwenden.

Verglichen mit traditionellen Friedensmissionen, welche auf den drei Grundpfeilen *Konsens, Unparteilichkeit und Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung* beruhten, greifen solche Missionen, die nach Kapitel VII mit einem robusten Mandat ausgestattet werden, deutlich tiefer in die Souveränität der betroffenen Staaten ein. Auch die Übernahme von exekutiven Funktionen, d.h., der quasi Ausübung von Regierungsgewalt, und der Delegation von legislativen, exekutiven und judikativen Befugnisse an die VN, wie geschehen im Kosovo und in Ost-Timor, erweitern den Eingriff der Vereinten Nationen in die internen Angelegenheiten von Mitgliedstaaten. Beide Arten von Mandate werden von der Brahimi-Kommission unterstützt, allerdings besteht die Schlüsselforderung darin, die Mandate für Missionen so genau und detailliert wie möglich zu machen, um eine schleichende Ausweitung des Aufgabenbereichs oder eine unzureichende Ausstattung der Blauhelme für die ihnen zugedachten Aufgaben zu verhindern.

Die Millenniumsgipfel-Deklaration der Staats- und Regierungschefs nahm lediglich Kenntnis von diesem Bericht, was ernste Vorbehalte von zumindest einigen Mitgliedsstaaten gegenüber den Empfehlungen verdeutlicht. Die auf den Bericht folgende Diskussion in der Generalversammlung geriet schnell außer Kontrolle und wurde erbittert geführt. “Representatives of the South were worried about the potential intrusiveness of improved UN information management; the North was worried about financial, personnel, and materiel overcommitment in the peacekeeping field.” (Malone/Hagmann 2002: 404-05). Diese Kontroversen waren in Teilen unerwartet. Sie wurden von einer parallel laufenden Diskussion über humanitäre Interventionen, die sich im Zuge von Konsultationen der Internationalen Kommission zu Souveränität und Intervention ergaben, weiter angefacht. Einige Entwicklungsländer sahen in der Forderung nach verbesserten Peacekeeping-Kapazitäten und nach robusten Mandaten ein Trojanisches Pferd für einen Interventionismus des Nordens (Malone/Hagmann 2002: 407-08). Das Generalsekretariat versuchte, Auseinandersetzungen dieser Art beim nächsten Bericht über Konfliktprä-

vention weitestgehend vorzubeugen, indem gerade präventionskritische Staaten und die Generalversammlung bei der Erstellung des Berichtes konsultiert wurden (Dwan 2002:5).

4.6 Bericht des Generalsekretärs zur Verhütung gewalttätiger Konflikte (2001)

Dieser Bericht des Generalsekretärs vom 7. Juni 2001 entstand aus der zweiten Sicherheitsratsdebatte über Konfliktprävention vom Juli 2000, in der Kofi Annan eingeladen wurde, Analysen und Empfehlungen über die Rolle der Vereinten Nationen zu erstellen. Er ist die bisher ausführlichste Bestandaufnahme der Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Bereich der Konfliktprävention und wurde sowohl dem Sicherheitsrat als auch der Generalversammlung vorgelegt. Beide Organe haben mittlerweile Resolutionen zu dem Bericht verfasst, und den Generalsekretär gebeten, sie jährlich über die Fortschritte der Organisation in dem Bereich zu informieren.²³ Nicht nur in der Vorbereitung des Berichtes, auch in der thematischen Schwerpunktsetzung werden Bedenken der Mitgliedsstaaten berücksichtigt: So stellt der Bericht strukturelle Maßnahmen zur Konfliktprävention, die Rolle entwicklungspolitischer Akteure und die Verantwortung von Regierungen in den Mittelpunkt. Nachhaltige Entwicklung und Konfliktprävention werden als synergetische Ziele bezeichnet.

Der Bericht behandelt zuerst die Zuständigkeiten und bisherigen Aktionsfelder der VN-Hauptorgane (Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Internationaler Gerichtshof, Generalsekretär) im Bereich der Konfliktprävention und gibt Empfehlungen, wie deren Arbeit verbessert und intensiviert werden kann. Anschließend analysiert er die Rolle und Tätigkeit der Hauptabteilungen, Organisationen und Programme der Vereinten Nationen bei der Verhütung bewaffneter Konflikte und gibt auch hier konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Konfliktpräventionskapazitäten.

Am Ende des Berichts werden zehn Grundsätze formuliert, nach denen das Konzept der Vereinten Nationen für Konfliktprävention ausgerichtet werden sollte.

- Konfliktprävention gehört zu den in der Charta vereinbarten Hauptpflichten der Mitgliedsstaaten, Konfliktpräventionsaktivitäten müssen mit den Zielen und Grundsätzen der Charta übereinstimmen.
- Die Hauptverantwortung für Konfliktprävention liegt bei den Regierungen der einzelnen Staaten, wobei der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zukommt. Die Aufgabe der Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft ist dabei unterstützend und kann daher auch die Souveränität der Mitgliedsstaaten stärken.

²³ Vgl. S/Res/1366 (2001), A/Res/57/337 (2003).

- Konfliktprävention sollte am besten nach Kapitel VI der Charta durchgeführt werden. Mittel der friedlichen Konfliktbeilegung, wie in Art. 33 ausgeführt, stellen dabei wichtige Instrumente dar. Darüber hinaus können auch bestimmte Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta, wie z.B. Sanktionen, eine wichtige abschreckende und damit möglicherweise präventionsrelevante Wirkung haben.
- Prävention sollte in einem möglichst frühen Konfliktstadium einsetzen.
- Der Schwerpunkt von Präventionsbemühungen sollte auf die tief verwurzelten strukturellen sozioökonomischen, ökologischen, institutionellen, politischen und sonstigen Konfliktursachen abzielen.
- Eine wirksame Präventionsstrategie erfordert einen umfassenden Ansatz, mit kurz- und langfristigen politischen, diplomatischen, humanitären, menschenrechtlichen, institutionellen und sonstigen Maßnahmen, die von der internationalen Gemeinschaft in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Akteuren zu ergreifen sind. Besonders muss dabei die Gleichstellung der Geschlechter und die Situation von Kindern berücksichtigt werden.
- Konfliktprävention und nachhaltige Entwicklung verstärken sich gegenseitig.
- Eine stärkere Kohärenz und Koordinierung im System der Vereinten Nationen sind Voraussetzung für die systematische Einbeziehung von Prävention in alle Politikbereiche. Das *Mainstreaming* von Konfliktprävention, besonders in der Entwicklungspolitik, ist essentiell.
- Nur die Zusammenarbeit vieler Akteure innerhalb der VN (GS, SV, SR, ECOSOC, IGH, Büro, Fonds und Programme der VN und Bretton-Woods-Institutionen) und außerhalb (Mitgliedsstaaten, internationale, regionale, subregionale Organisationen, Privatsektor, NROs und andere Akteure der Zivilgesellschaft) ermöglicht eine erfolgreiche Präventionsstrategie, wobei keineswegs die Vereinten Nationen immer die Führungsrolle übernehmen müssten.
- Die Mitgliedsstaaten müssen den VN die politische Unterstützung und die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stellen, damit die VN in der Lage sind, erfolgreiche Präventionsstrategien zu entwickeln und umzusetzen.

Diese Prämissen legen nahe, dass Konfliktprävention, in Abgrenzung zu Intervention mit Einverständnis der betroffenen Staaten und mit ausschließlich zivilen Mitteln geschehen soll. Prävention wird sogar im Bericht als größter Schutz gegen Intervention bezeichnet. Dieses Präventionsverständnis unterscheidet sich deutlich von den in der *Agenda für den Frieden* formulierten Konzepten, denen noch die Idee von Prävention als Einmischung durch dritte Akteure zugrunde liegt. Der Bericht trägt in einigen Bereichen zur konzeptionellen Klarheit bei, indem er den stark strukturell orientierten Präventionsansatz des momentanen Generalsekretärs ausführt und über die Aktivitäten der

Organe, Programme, Fonds und im Bereich der Konfliktprävention berichtet. Gleichzeitig zeigt er auch die enorme Komplexität auf, der das heutige Verständnis von Konfliktprävention in den Vereinten Nationen in Bezug auf Tätigkeiten und Akteure unterliegt. Gerade strukturelle Konfliktpräventionsmaßnahmen lassen sich schwer von „normaler“ Entwicklungspolitik oder Friedenskonsolidierung abgrenzen; auch Nothilfemaßnahmen können präventiv angelegt sein. Konfliktpräventionsmaßnahmen sind nicht mehr nur auf politische oder diplomatische kurzfristige Initiativen beschränkt, sondern umfassen zusätzlich Politikfelder wie Wirtschaft, Menschenrechte, Nothilfe, Regierungsstrukturen, Abrüstung, Sozialpolitik etc. Gleichzeitig muss auch im Zusammenhang mit militärischen Friedenssicherungsmissionen die Aufgabe der Friedenskonsolidierung wahrgenommen werden, um das Wiederaufflammen von Konflikten zu verhindern. Demnach hat sich auch die Anzahl der an Prävention beteiligten Akteure innerhalb und außerhalb des VN-Systems immens erhöht.

4.7 Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatssouveränität: „The Responsibility to Protect“ (2001)

Die Diskussion über humanitäre Interventionen, die die Rezeption des Brahimi-Berichts negativ beeinflusste, flammte Anfang 2000 durch die Arbeit der *Internationalen Kommission zu Intervention und Staatssouveränität* (ICISS) auf. Seit der letzten humanitären Intervention der internationalen Gemeinschaft, dem militärischen Einsatz unter Führung Australiens in Osttimor, war knapp ein Jahr verstrichen. Kofi Annan hatte, wie beschrieben, die von seinem Vorgängern de Cuellar und Boutros-Ghali bereits aufgebrachten Gedanken über die Grenzen von Souveränität und die Bedeutung von Menschenrechten in der Generalversammlung und in Millenniumsbericht genauer ausformuliert. Auf dem Millenniumsgipfel wurde die Gründung der mit prominenten Wissenschaftlern und Diplomaten besetzten internationalen Kommission bekannt gegeben. Vor allem Kanada leistete einen Großteil der finanziellen, organisatorischen und personellen Unterstützung. Die nach dem Vorbild der Brundtland-Kommission über Umwelt und Entwicklung gestaltete Kommission setzte sich die Aufgabe, erstens eine umfassende Debatte über humanitäre Interventionen zu entfachen, zweitens eine politische Kompromissformel zu finden, welche die Prinzipien von Intervention und Souveränität miteinander versöhnt, sowie drittens diesen Konsens in konkrete Handlungen umzusetzen. Gareth Evans, ehemaliger australischer Außenminister und Mohamed Sahnoun, algerischer Diplomat und ehemaliger VN-Sonderbeauftragter, saßen der Kommission vor. Im Jahr 2001 veröffentlichte die Kommission ihren Abschlussbericht *The Responsibility to Protect*. Sie versucht darin eine andere Deutung des scheinbar unversöhnlichen, in der Charta der VN festgeschriebenen Dilemmas zwischen Souveränität und Intervention vorzunehmen und verkündeten eine im Entstehen befindliche völkerrechtliche Norm, die Verantwortung zum Schutz. Der Abschlussbericht argumentiert, dass die beiden

Prinzipien Souveränität und Intervention eher komplementär denn kontrovers sind. Dafür wird der Begriffsinhalt von Souveränität anders definiert als bisher üblich. Statt der Kontrolle über ein Territorium und dem Schutz vor Einmischung in die inneren Angelegenheiten wird Souveränität nun an der Verantwortung von Staaten gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern festgemacht. Souveränität ist demnach ein Recht, das an die Einhaltung von Mindeststandards im Bereich der Menschenrechte gebundene ist:

„It is acknowledged that sovereignty implies a dual responsibility: externally – to respect the sovereignty of other states, and internally, to respect the dignity and basic rights of all the people within the state.... Sovereignty as responsibility has become the minimum content of good international citizenship” (ICISS 2001:8).

Wenn Staaten ihrer Schutzpflicht nicht nachkommen, so geht die Verantwortung zum Schutz auf die internationale Gemeinschaft über. Interventionen sind demnach erlaubt und sogar notwendig, wenn dadurch humanitäre Katastrophen vermieden werden können. Die Kommission entwickelt außerdem ein Spektrum von Interventionsmöglichkeiten: Neben der Verantwortung zum Schutz gibt es nach der ICISS auch eine Verantwortung zur Prävention (ICISS 2001:19-28) und zum Wiederaufbau (ICISS 2001:39-45); zudem besteht ein weiterer Handlungsspielraum zwischen Untätigkeit und militärischer Invasion im Falle von gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Dieses mehrstufige Modell weitet das Interventionsverständnis umfassend aus. Im Prinzip fallen im Sinne der Czempel'schen Begrifflichkeiten (Czempel 2000:510) jedwede Art von Einflussnahme auf das Herrschaftssystem eines Landes darunter. Damit setzt sich der Bericht vom ‚gängiger‘ UN-Jargon ab, der die „Interventionsschranke“ deutlich höher ansetzt und i.d.R. erst bei Aktivitäten, die gegen den Willen von betroffenen Staaten erfolgen, von Intervention spricht. Diese Konzeptionalisierung beinhaltet die Möglichkeit, dass die Grenze zwischen zivilen und militärischen Interventionen eingeebnet und Souveränität als international anerkanntes „Schutzschild“ gegen die Einmischung von externen Akteuren in innere Angelegenheiten relativiert wird (Chandler 2004:65 ff). Militärische Zwangsmaßnahmen werden aber immer noch als letztes Mittel im Interventionsspektrum verstanden und sollen erst in „extremen Fällen“ (ICISS2001:18) angewandt werden, um Schaden von der Zivilbevölkerung abzuwenden. Das Für und Wider einer militärischen Intervention soll anhand eines auf sechs Prinzipien des Gerechten Krieges beruhenden Rahmenswerks abgewogen werden (ICISS 2001: 29-37)²⁴.

²⁴ Eine humanitäre Intervention muss demnach 1) einen gerechten Grund haben, 2) mit einer gerechten Absicht gerechtfertigt werden können, 3) nach der Ausschöpfung aller nicht-militärischen Mittel erfolgen, 4) unter Anwendung verhältnismäßiger Mitteln unternommen werden 5) eine vernünftige Hoffnung auf Erfolg haben und 6) von einer legitimen Autorität beschlossen werden, vgl. auch Schüßler 2001:139.

Das Interventionsspektrum verknüpft operativ wie normativ die Bereiche Hilfe und strukturelle Prävention, militärische Intervention und Wiederaufbau. Dies ist ein wichtiger Ansatz, bedenkt man, dass sich die Anstrengungen der Staatengemeinschaft und die Öffentlichkeit vielfach auf die Phase des militärischen Eingreifens konzentrieren, und dass jedoch für den weiteren Konfliktverlauf, die De-Eskalation und das Hinwirken auf einen dauerhaften Frieden oftmals der Wille für finanzielle Hilfe und ein langfristiges Engagement entscheidend sind.

Der Bericht der Kommission stellt einen Versuch dar, die in den Vereinten Nationen vor allem in der Generalversammlung kontrovers geführten Debatte um humanitäre Interventionen aufzubrechen und die von Kofi Annan mehrfach aufgeworfene Frage nach einem Konsens der internationalen Gemeinschaft bezüglich Interventionen produktiv zu beantworten.²⁵ Der Sicherheitsrat diskutierte im Mai 2002 zwei Tage lang die Schlussfolgerungen der Kommission, jedoch ohne konkrete Entscheidungen zu treffen. Die Bedeutung des Berichtes liegt, wie Jennifer Welsh et al. feststellen, vor allem

„... in the realm of advocacy . Its treatment of a broad range of issues related to the responsibility to protect (prevention, criteria for intervention, mandates, command, rebuilding) reflects international politics as the commissioners think it should be rather than as it is.“ (Welsh/Thielking 2003:510-11).

Trotz geringer Auswirkungen auf die direkte UN-Politik hat der Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatssouveränität den UN-Diskurs über Intervention und Prävention allerdings nachhaltig geprägt. Die vorgenommene Umdeutung von Souveränität als Verantwortung hat sich im Diskurs der Organisation mittlerweile etabliert und bildet auch den Hintergrund vor dem der Bericht des High-Level Panels on Threats and Challenges and Change zu lesen ist.

4.8 „Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“, Bericht des High-Level Panels on Threats, Challenges and Change (2004)

Das High-Level Panel on Threats, Challenges and Change wurde im September 2003 von Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufen, um auf die durch die Terroran-

²⁵ Die Kommission machte im letzten Kapitel drei konkrete Handlungsvorschläge, von denen bisher aber noch keiner umgesetzt worden ist. So regt sie an, (a) die Generalversammlung solle eine Resolution verabschieden, welche die Grundprinzipien der Verbindung von Souveränität und Verantwortung anerkenne. Der Sicherheitsrat solle (b) sich erstens auf Richtlinien einigen, die bei militärischen Interventionen mit humanitären Zielen angewandt würden und zweitens sollten die ständigen Mitglieder ein Abkommen schließen, in dem sie sich verpflichten, auf die Anwendung eines Vetos in solchen Situationen zu verzichten. Der Generalsekretär schließlich solle (c) überprüfen, inwieweit der Inhalt und die Handlungsvorschläge des Berichtes innerhalb des VN-Systems umzusetzen seien (ICISS 2001:74-75).

schläge des elften Septembers und durch den us-amerikanisch-britischen Krieg gegen den Irak zu reagieren. Das Panel setzte sich aus ehemaligen hochrangigen Politikern und Diplomaten unter dem Vorsitz des ehemaligen Ministerpräsidenten Thailands, Anand Panyarachun, zusammen und erhielt ein dreifaches Mandat: Erstens sollte es eine Einschätzung der gegenwärtigen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vornehmen, zweitens sollte es evaluieren, wie sich die bestehenden Politiken und Institutionen bei der Bewältigung dieser Bedrohungen bislang bewährt haben, um in einem dritten Schritt Empfehlungen zur Stärkung und Reform der Vereinten Nationen abzugeben. Der Bericht enthält neben einer umfassenden Analyse der Mängel und Herausforderungen, denen sich die Vereinten Nationen als System kollektiver Sicherheit gegenüber sehen, 101 konkrete Empfehlungen, wie die Organisation heutigen und künftigen Sicherheitsbedrohungen – von Armut und Bürgerkriegen über Terrorismus und organisierte Kriminalität bis hin zu Massenvernichtungswaffen – effektiver und effizienter begegnen kann.²⁶

Die Analyse und die Empfehlungen basieren auf einem sehr weit gefassten Sicherheitsbegriff. Es wird nirgendwo definiert, was unter Sicherheit verstanden wird, allerdings lässt sich zwischen den Zeilen lesen, dass die *human security*, also die Sicherheit der Individuen vordergründig angestrebt wird. Die Bedrohungen, derer sich das System der kollektiven Sicherheit annehmen soll, werden in sechs verschiedenen Clustern zusammengefasst: wirtschaftliche und soziale Bedrohungen, einschließlich Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung; Zwischenstaatliche Konflikte; Innerstaatliche Konflikte, einschließlich Bürgerkrieg, Völkermord und andere massive Gräueltaten; Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen, Massenvernichtungswaffen; Terrorismus; Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Vereinte Nationen 2004:6). Um eine möglichst breite Basis für die Reformdiskussion zu bilden und um die Bedenken einiger Entwicklungsländer zu zerstreuen, dass westliche Sicherheits- und Bedrohungsdiskurse auch die UN-Reform strukturieren, führt der Bericht keine Rangfolge von Sicherheitsbedrohungen ein. Jedem der sechs Bedrohungs-Cluster widmet der Bericht ein eigenes Unterkapitel, in dem auch Vorschläge zur Prävention unterbreitet werden. Die berücksichtigten Bedrohungen gehen weit über zwischenstaatliche Sicherheitsprobleme hinaus. Damit wird die Bekämpfung struktureller Konfliktursachen auf eine Stufe mit „harter Sicherheitspolitik“ gestellt und deutlich aufgewertet.

Der Bericht des High-Level Panels ist umfassend von der Norm der Schutzverantwortlichkeit geprägt, die die Kommission zu Intervention und Staatessouveränität formuliert hat. Staaten sind demnach verantwortlich für die Sicherheit und den Schutz der eigenen Bevölkerung. Wenn sie dieser Verantwortung nicht nachkommen, muss die

²⁶ Für eine umfassende Analyse des Berichts vgl. Fassbender 2005, Einsiedel 2004.

internationale Gemeinschaft einspringen, was als in letzter Instanz auch zu einer militärischen Intervention führen kann (Vereinte Nationen 2004: Ziffer 29). Das High-Level Panel schließt sich also der Interpretation der ICSS an und argumentiert, dass unter bestimmten Umständen sogar eine Pflicht zur Intervention in die inneren Angelegenheiten besteht (Vereinte Nationen 2004: Ziffer 199-209). Gleichzeitig verweist der Bericht aber auch darauf, dass Gewaltanwendung - sei es im Fall einer humanitären Intervention oder aber als militärischer Präventiv-Schlag gegen eine nicht immanente Bedrohung (wie von den USA im Fall Iraks 2003 argumentiert) - immer vom Sicherheitsrat beschlossen werden soll (Vereinte Nationen 2004: Ziffer 188-192).

Die Norm der Schutzverantwortung spiegelt sich ebenso im zivilen Präventionsverständnis der Kommission wider. Prävention oder auch Friedenskonsolidierung sind demnach keine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten mehr, sondern können vielmehr als Unterstützung für den Ausbau der einzelstaatlichen Fähigkeiten verstanden werden, um die betreffenden Staaten in die Lage zu versetzen, ihrer Schutzverantwortung besser nachkommen zu können. Viele der Reformvorschläge der Kommission zielen in diesem Sinne auch auf den Auf- und Ausbau staatlicher Fähigkeiten ab. Gemäß dem weiten Sicherheitsbegriff und dem umfassenden Bedrohungsverständnis wird struktureller Konfliktprävention in Form von Armutsbekämpfung ein großer Stellenwert eingeräumt (Vereinte Nationen 2004: Ziffer 59-65). Aber auch die operationelle Prävention, insbesondere präventive Diplomatie und die präventive Stationierung von Truppen, wird im Bericht berücksichtigt (Vereinte Nationen 2004: Ziffer 98-106). Der Friedenskonsolidierung widmet der Bericht besonders viel Aufmerksamkeit.²⁷ Bei der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit wird der Schwerpunkt vor allem auf den Aufbau staatlicher Institutionen, z.B. in Form von Polizei-, Justiz- und Rechtsstaatsreform gelegt (Vereinte Nationen 2004: Ziffer 224).

Um ein möglichst konsensfähiges Dokument zu erarbeiten wurden schon während der Erstellungsphase des Berichts die Ansichten von UN-Mitgliedsstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren eingeholt. Neben den Empfehlungen des Millennium Projekts, das entwicklungspolitische Fragen in den Mittelpunkt seiner Analyse gestellt hat, dienen die Reformvorschläge des High-Level Panels als Grundlage eines im März 2005 verfassten Bericht des Generalsekretärs, „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ (Vereinte Nationen 2005)²⁸. Der

²⁷ Insbesondere schlägt das High-Level Panel vor, eine Friedenskonsolidierungs-Kommission, ein Unterstützungsbüro im UN-Sekretariat sowie einen stehenden Fond für Friedenskonsolidierung ins Leben zu rufen, vgl. Vereinte Nationen 2004: Ziffer 224-230, 261-269.

²⁸ Dieser Bericht wiederum bestimmt den Rahmen für den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess, der im September 2005 mit dem „Major Event“, dem Gipfeltreffen zur Überprüfung der Millenniums-Erklärung, aller Vor-

High-Level Panel Bericht wurde gelobt für eine umfassende und kritische Analyse des UN-Systems und der Herausforderungen, mit denen sich die Weltorganisation angesichts der neuen Bedrohungslage und des unipolaren Weltsystems konfrontiert sieht (Fearon 2005, Fassbender 2005). Er bietet ein interessantes Beispiel dafür, wie Intervention und Prävention aufgefasst werden, wenn Souveränität nicht mehr ausschließlich als Schutz gegen die Einmischung anderer in die innerstaatlichen Angelegenheiten begriffen wird, sondern vielmehr die Verantwortung gegenüber der Bevölkerung im Vordergrund steht.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Obwohl die Verhütung von Konflikten der explizite Auftrag der Vereinten Nationen ist und sich die Organisation diesem Auftrag seit ihrer Gründung gewidmet hat, hat die programmatische Auseinandersetzung mit Intervention und Konfliktprävention vor allem in Bezug auf innerstaatliche Konflikte erst in den 1990er Jahren im System der Vereinten Nationen stark zugenommen. Mit der *Agenda für den Frieden* von 1992 begann eine Dynamisierung der Diskussion über die Grundlagen von Prävention und Intervention. Anfang der 1990er Jahre sahen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dass die Organisation jene zentrale Rolle bei der Bewahrung des Weltfriedens übernehmen könnte, die ihr bei ihrer Gründung zwar zugeschrieben, durch die Lähmung des Ost-Westkonfliktes jedoch in weiten Teilen verwehrt geblieben war. Die Konzeptionalisierung von Prävention und Intervention wurde deutlich beschleunigt und auch durch externe Faktoren, die in diesem Papier wenig Berücksichtigung gefunden haben, dynamisiert. Insbesondere das UN-Sekretariat hat eine Initiativfunktion wahrgenommen und bereitete durch das Verfassen von eigenen Berichten oder die Beauftragung unabhängiger Expertenkommissionen den Weg für konzeptionelle Diskussionen in Generalversammlung und Sicherheitsrat. Anhand der Analyse der in diesem Kontext entstandenen Berichte lässt sich jedoch kein linearer Entwicklungspfad nachzeichnen, der einen klaren Paradigmenwechsel von einem dominanten Begriffsverständnis zu einem anderen aufzeigen könnte. Vor dem Hintergrund der Analyse der Berichte lassen sich jedoch einige verallgemeinerbare Aussagen über die Entwicklung der Konzeptionalisierung von Intervention und Prävention in den Vereinten Nationen treffen.

Die Prävention von bewaffneten innerstaatlichen Konflikten nimmt Anfang des 21. Jahrhunderts einen hohen Stellenwert ein und dringt in nahezu alle Tätigkeitsbereiche der VN vor. Während in den Anfangsjahren der Vereinten Nationen Konfliktprävention lediglich im Sinne politischer und diplomatischer Krisenintervention durch den Gene-

aussicht nach in einer Reform der UN-Institutionen münden wird. Der Bericht geht auf eine Vielfalt von Reformvorschlägen ein und ist daher für die hier angestellte Analyse weniger interessant als der Bericht des High Level Panels.

ralsekretär und seine persönlichen Gesandten begriffen worden war, so ist das Verständnis der VN 13 Jahre nach der *Agenda für den Frieden* um eine Vielfalt von Dimensionen und Aktivitäten erweitert worden. Viele Aktivitäten, die vor 1990 noch als Interventionen in die inneren Angelegenheit der Mitgliedsstaaten geächtet worden wären, werden nun mit den Labels Konfliktprävention und Friedendkonsolidierung belegt und sind dadurch wesentlich anerkannter. Im neueren Sprachgebrauch der VN ist zunehmend von „Preventive Action“ anstelle der ursprünglichen „Preventive Diplomacy“ die Rede, was eine Anerkennung der Komplexität und der Querschnittshaftigkeit von Konfliktpräventionsaktivitäten bedeutet. Präventive Maßnahmen können in nahezu allen Politikbereichen, in denen die VN tätig sind, zum Tragen kommen. Jedoch besteht keine „VN-Präventions-Definition“, etwa in Form eines Rahmenwerks über die Ziele, die Instrumente und Maßnahmen, die Umstände der Anwendung und die Rolle der Vereinten Nationen. Auch unterschiedliche Unterbegriffe wie Peacekeeping, Peacebuilding, oder strukturelle Prävention werden nicht trennscharf voneinander abgegrenzt.

Es gibt ebenso wenig eine explizite UN-Interventionsdefinition, die über die in der Charta vorgegebenen Zwangsmaßnahmen hinausginge. Der Begriff der Intervention wird vom Sekretariat daher i.d.R. auf Kapitel-VII Maßnahmen ziviler und vor allem militärischer Art bezogen und in anderen Zusammenhängen vermieden, da aufgrund des in der Charta festgeschriebenen Verbots der Nichteinmischung die Verwendung des Begriffs hoch politisiert ist. Die Interventionsdebatte wird nicht von der konkreten inhaltlichen Fülle des Begriffs angeleitet, sondern von den Umständen, unter denen Interventionen gerechtfertigt sind. Das wichtigste Kriterium, um eine Intervention von Maßnahmen der Prävention abzugrenzen ist im UN-Diskurs nach wie vor die Zustimmung des betroffenen Staates. Die Weiterentwicklung des Interventionsbegriffs erfolgte vor allem entlang zweier Linien. Erstens haben die Kapitel VII Resolutionen des Sicherheitsrates die Umstände, unter denen der Rat Zwangsmaßnahmen ergreifen kann, umfangreich ausgeweitet. Dies bedeutet eine Absenkung der Schwelle für die Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten. Seit Anfang des 21. Jahrhunderts mehren sich zudem die Stimmen, die von einer Pflicht der Staatengemeinschaft zur Intervention sprechen, wenn dadurch großflächigen Menschenrechtsverletzungen Einhalt geboten werden können. Zweitens haben sich die Maßnahmen, die mit dem Begriff Intervention belegt werden, verändert. Niedrigschwellige Interventionen, die strukturelle Konfliktsachen bearbeiten sollen, werden von der Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten nun nicht mehr als ungerechtfertigte Einmischung in die inneren Angelegenheiten aufgefasst.

Zwischen 1992 und 2004 lassen sich folgende Entwicklungen in der Konzeptionalisierung von Prävention und Intervention in den VN identifizieren:

Insgesamt sind die Anforderungen an ein Friedenssystem heute völlig anders als in den Anfangsjahren der Vereinten Nationen. Dennoch hat bisher keine formelle Charter-

Revision stattgefunden. Aber die *Kompetenzen der VN* für die Regulation von Konflikten sind auch ohne diese ausgeweitet worden. Vor allem der Kompetenzzuwachs und die Ausweitung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Sicherheitsrats in den 1990er Jahren sind von Bedeutung. Aber auch der Generalsekretär und das Sekretariat haben ihre Verantwortung im Sicherheitsbereich vergrößert. Dies geschah einerseits auf eigenes Zutun durch eine weite Interpretation des Artikel 99 VN-Charta, andererseits durch die Übernahme von vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung delegierter Aufgaben. Schon während des Kalten Krieges wurde durch die Entsendung von Blauhelmtrouppen ein wichtiges Krisenpräventionsinstrument der VN geschaffen, welches in der Charta nicht vorgesehen ist.

Die *Wahrnehmung der Rolle*, welche die Vereinten Nationen in beiden Bereichen spielen können, hat sich über die Zeit gewandelt. In der *Agenda für den Frieden* wurde den Vereinten Nationen noch eine Hauptaufgabe im Konfliktmanagement und in der Prävention zugetraut. Zudem ging man davon aus, dass die VN auch im militärischen Bereich der Intervention verstärkt aktiv werden könnten. Über die Jahre hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass diese Rolle vor allem aufgrund knapper Ressourcen und politischer Widerstände der von Interventionen und der Durchführung derselben betroffenen Staaten nicht in die Praxis umsetzbar ist. Daher hat sich eine Arbeitsteilung zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Sicherheitsorganisationen, bzw. Staaten oder Staatenkoalitionen herausgebildet, welche von allen hier analysierten Berichten nach 1992 anerkannt wird. Um dennoch verstärkt im Sicherheitsbereich tätig zu sein, wird die Kooperation mit der Beauftragung von regionalen Organisationen besonders für *Friedenserzwingung* oder auch *Friedenssicherung*, forciert. Im Bereich Prävention und *Friedenskonsolidierung* wird die Miteinbeziehung lokaler Akteure sowie die Zuständigkeit von Regierungen betont. Die Rolle der Vereinten Nationen in der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit hat vor allem seit Ende der 1990er Jahre eine deutliche Aufwertung erfahren. Dennoch sieht sich die Organisation in vielen Post-Konflikt-Situationen als ein wichtiger Akteur unter vielen anderen. Trotz der Anerkennung andere operativer Interventions- und Präventionsakteure wird die Notwendigkeit der Legitimierung von Peace-enforcement, Peacekeeping, oder Peacebuilding-Einsätzen durch den Sicherheitsrat nicht in Frage gestellt. Auch für humanitäre Interventionen wird darauf verwiesen, dass der Gewalteinsatz vom Sicherheitsrat mandatiert werden muss.

Die Anzahl der berücksichtigten *Akteure* für den Bereich Prävention hat sich immens gesteigert. Anfang der neunziger Jahre galten lediglich die VN-Hauptorgane, regionale Organisationen und Regierungen als Präventionsakteure. Der letzte Bericht des Generalsekretärs zu Konfliktprävention nennt nun nahezu alle VN-Unterorganisationen, Programme und Fonds und die Bretton-Woods-Organisationen. Außerdem wurde das Prä-

ventions-Potenzial von Nicht-Regierungs-Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft entdeckt. Kofi Annan hat einen deutlichen Akzent auf die Einbeziehung der Zivilgesellschaft gesetzt.

Im Laufe der 1990er Jahre hat sich zudem ein zunehmend komplexerer *Sicherheitsbegriff* entwickelt. Während die *Agenda für den Frieden* zwar auch schon wirtschaftliche Not, soziale Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung als tiefste Konfliktursachen benennt und somit ein Wende hin zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff in Gang setzte, waren die in ihr enthaltenen Präventions-Maßnahmen vielfach noch in staatlichem und militärischen Denken verhaftet. Der Fokus hat sich vor allem nach der Amtsübernahme von Generalsekretär Kofi Annan von der Sicherung oder Herstellung staatlicher Sicherheit im internationalen System hin zu menschlicher Sicherheit (*Human Security*) aus einer Perspektive der internationalen Gesellschaft verschoben. Nun steht idealiter nicht mehr die Stabilität des internationalen Systems im Vordergrund, sondern die Sicherheit der betroffenen Gesellschaften und der einzelnen Individuen. Allerdings kommt Staaten hier immer noch die erste Schutzpflicht zu. Die thematischen Resolutionen des Sicherheitsrates von Mitte der 1990er Jahre an verdeutlichen ebenfalls ein Sicherheitsverständnis, welches zunehmend nicht-staatliche Bedrohungen und sozio-ökonomische Faktoren einbezieht. Der Aufgabenbereich des Sicherheitsrats schließt nun in zunehmenden Maße Themen wie Aids, Zivilisten in bewaffneten Konflikten oder auch Friedenskonsolidierung ein, auch wenn, wie die geringere Anzahl von Resolutionen zeigt, oft noch kein Konsens im Rat darüber besteht, wie weit die Befassung der VN mit diesen Themen gehen soll.

Die *Zielvorstellung präventiver Politik* hat sich ebenso gewandelt und ist über die 1990er Jahre sehr konkret geworden. Es wird angestrebt, einen rekonstruierenden und transformativen Prozess in Gang zu setzen, der letztendlich in liberale, demokratische Staaten mit einer deregulierten Marktwirtschaft mündet. Demokratisierung ist ein essenzieller Bestandteil von Präventions- und Interventionsbemühungen geworden. War die dominante Konzeption von Frieden zu Zeiten des Ost-West Konflikts noch die bloße Abwesenheit von Krieg und regionaler oder internationaler Eskalation, so ist das Ziel von Prävention und Intervention trotz vieler Rückschläge heute deutlich ambitionierter. Ebenso hat sich der *Zeithorizont* von Prävention verändert. Für die Präventionspolitik ist mit der Amtsübernahme von Kofi Annan eine verstärkte Betonung von langfristigen, d.h. auf strukturelle Konfliktursachen abzielende Maßnahmen zu beobachten. Es werden große Anstrengungen unternommen, Prävention von Konflikten in allen Politikbereichen der Organisation mitzudenken, und der momentane Generalsekretär ist sehr darum bemüht, den eher reaktiven Sicherheitsrat zu einer proaktiven Präventionspolitik zu bewegen.

Der *Instrumentenkasten* der Vereinten Nationen im Bereich Krisenprävention und Intervention ist über die 1990er Jahre ebenfalls erweitert worden. Es lässt sich eine Potenzierung der Instrumente feststellen, welche zur Verhütung, Bekämpfung der Eskalation von bewaffneten Konflikten oder der Friedenskonsolidierung von den Vereinten Nationen herangezogen werden. Dabei werden nicht alle diese Instrumente mit der gleichen Häufigkeit oder von den gleichen Akteuren verwendet. Die Instrumente lassen sich in politische und diplomatische²⁹, sicherheitspolitische und militärische³⁰, menschenrechtliche³¹, wirtschaftliche und soziale³², sowie humanitäre Maßnahmen³³ einteilen. Die politischen, diplomatischen und sicherheitspolitische und militärische Mittel gehören zum traditionellen Instrumentarium der Vereinten Nationen, und sind für die Prävention von zwischenstaatlichen Kriegen ebenso relevant wie für Bemühungen, innerstaatliche Konflikte zu verhindern. Die Instrumentarien aus den anderen Politikbereichen haben vor allem für in der Friedenskonsolidierung und der Prävention von innerstaatlichen Kriegen über die 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen.

Die *konzeptionelle Schärfe*, die noch Anfang der neunziger Jahre in der Konzeptionalisierung von Prävention zu finden war, hat sich über die Jahre nahezu vollständig aufgelöst. Gerade die Trennung zwischen Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung und langfristigen Präventionsstrategien ist mittlerweile aufgehoben. Peacebuilding-Maßnahmen werden nicht mehr ausschließlich mit Strategien nach dem Ende gewaltsamer Konflikte gleichgesetzt, wie dies noch 1992 der Fall war. Mittlerweile umfassen

²⁹ Unter politischen und diplomatischen Maßnahmen zu nennende VN-Instrumente sind z.B. Gesandte des Generalsekretärs; Gute Dienste, die der Generalsekretär anbieten kann; Mediation, Dialoge, Wahlbeobachtung, Vertrauensbildende Maßnahmen und Fact-Finding Missions.

³⁰ Sicherheitspolitische und militärische Maßnahmen umfassen z.B. die vorbeugende Stationierung von Truppen; Kleinwaffen- und Abrüstungskontrolle; Waffenembargos, Sicherheitssektorreform, die Entsendung militärischer Beobachter oder auch die Entsendung von Blauhelmsoldaten.

³¹ Menschenrechtliche Instrumente beinhalten Menschenrechtsdialoge, die Einsetzung von Berichterstattern für bestimmte Themen oder Länder, Maßnahmen zur Unterstützung von Good Governance (Ausbildung von Richtern, Polizisten, Anwälten) und die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, welche im Bereich Menschenrechte tätig sind. Auch die Einrichtung von Versöhnungskommissionen oder von Tribunalen zur Aufarbeitung von während eines Konfliktes begangenen Verbrechen (z.B. Ruanda, Ex-Jugoslawien) ist hier anzuführen.

³² VN-Instrumente im wirtschaftlichen und sozialen Bereich beinhalten die Inkorporation von Präventionsaktivitäten in mit den Gastländern ausgehandelte Entwicklungshilfeprojekte bis hin zu wirtschaftlichen Sanktionen; wirtschaftliche Wiederaufbaumaßnahmen, die Unterstützung von Versöhnungsmaßnahmen, Maßnahmen aus dem Bereich der technischen Zusammenarbeit.

³³ Das humanitäre Instrumentarium umfasst z.B. Nothilfe, die Versorgung und Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen und die Etablierung von humanitärem Recht und Verhaltenskodizes.

sie vermehrt Maßnahmen, die auf die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen abzielen und in allen Konfliktphasen erfolgen können. Es ist aber nicht nur der Komplexität der Aufgabe der Konfliktprävention oder dem Unbehagen einiger Mitgliedsstaaten gegenüber den Begriffen geschuldet, dass die Begriffe „Prävention“ und „Friedenskonsolidierung“ oft uneinheitlich benutzt oder mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt werden. Die Vielfalt der Akteure und die Voranstellung des Adjektivs „präventiv“ vor nahezu allen Tätigkeitsbereichen der Vereinten Nationen hat zu einer Konkurrenz der humanitären, entwicklungspolitischen und politischen Akteure im VN-System um finanzielle Ressourcen und Kompetenzen geführt, was weiter zu einem Verschwimmen der Begrifflichkeiten beiträgt.³⁴

Seit Mitte der 1990er Jahre wurde die *Koordinierung* und Abstimmung der Politiken der Organisation selber und mit anderen Akteuren zu einem Bestandteil von Konfliktprävention. Immer mehr nicht-sicherheitspolitische Akteure waren in Krisengebieten aktiv und beeinflussten mit ihrer humanitären oder entwicklungspolitischen Arbeit Konflikte auf eine nicht unerhebliche Weise. Innerhalb des UN-Systems ist nun anerkannt, dass die allgegenwärtigen Probleme der Organisation bei der Koordinierung und Kooperation unterschiedlicher Akteure sich negativ auf Peacekeeping, Peacebuilding und Konfliktprävention auswirken.

Prävention ist mittlerweile allgegenwärtig in der Rhetorik der VN-Akteure, von den Mitgliedsstaaten angefangen über die Akteure des Sekretariats bis hin zu den Sonder- und Hilfsorganisationen. Was damit allerdings gemeint ist, und wie und in welchen Fällen Präventionspolitik umgesetzt werden soll, bleibt dabei oft im Unklaren. Der Begriff der Intervention wird Anfang des 21. Jahrhunderts nicht mehr so heftig debattiert wie

³⁴ Die unterschiedlichen Hauptabteilungen, Unterorganisationen, Programme und Fonds der Vereinten Nationen befinden sich wie NROs im Feld in einer Konkurrenzsituation um Ressourcen und vor allem um die Steuerungsautorität der eigenen Tätigkeiten. Dabei ist der Unterschied in der Mentalität und dem Selbstverständnis der entwicklungspolitischen, humanitären und politischen Akteure von großer Bedeutung. Das VN-Entwicklungsprogramm UNDP ist in seiner generellen Arbeit von der Zustimmung der Gastländer abhängig, kann somit in der Regel offen keine politischen Ansätze verfolgen und zielt auf die Bekämpfung wirtschaftlicher und sozialer Konfliktursachen. Humanitäre Akteure wie das Büro für humanitäre Hilfe OCHA stellen den Ansatz der Nothilfe in den Vordergrund und handeln damit gegebenenfalls über politische Bedenken hinweg. Den politischen Akteuren, z.B. der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten im Sekretariat (zuständig für die Überwachung und Analyse aller friedens- und sicherheitspolitischen Entwicklungen in den Ländern und Regionen und Koordinierungsstelle im VN-System für Konfliktprävention) wird manchmal zu große Nähe zu den permanenten Sicherheitsratsmitgliedern und die Antizipation politischer Zwänge vorgeworfen. Zudem verursacht die örtliche Trennung zwischen den politischen Akteuren im Hauptquartier in New York und den anderen Akteuren vor Ort Kommunikations- und Koordinierungsprobleme sowie Kompetenzstreitigkeiten, siehe Junne /Verkoren 2005.

dies Mitte der 1990er Jahre der Fall war. Obwohl immer mehr Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Rahmen von Friedensmissionen derartig beschaffen sind, dass sie tief in sensitive Bereiche von Staaten eingreifen, wird dies immer weniger unter Bezug auf das Nicht-Interventions-Gebot diskutiert.

6 LITERATUR

Primärquellen

- Annan, Kofi A. (1999). *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen*. New York NY, Vereinte Nationen (A/54/1), 31.08.1999.
- Annan, Kofi A. (2000a). *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. New York NY, Vereinte Nationen (A/55/1), 30.08.2000.
- Annan, Kofi A. (2000b). *Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert Bericht des Generalsekretärs*. New York NY, Vereinte Nationen (A 54/2000), 27.03.2000.
- Annan, Kofi (2001). *Verhütung bewaffneter Konflikte. Bericht des Generalsekretärs*. New York NY, Vereinte Nationen (A/55/985), 07.06.2001.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992). *Agenda für den Frieden*. New York NY, Vereinte Nationen (A/47/277), 17.06.1992.
- Boutros-Ghali, Boutros (1995). *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. New York NY, Vereinte Nationen (A/50/60), 03.01.1995.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001). *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa ON, International Development Research Centre.
- Vereinte Nationen (2001). *Report of the Panel of United Nations Peace Operations*. New York NY, Vereinte Nationen (A/55/305), 21.08.2000.
- Vereinte Nationen (2004). *Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel*. New York NY, Vereinte Nationen (A/59/565), 02. 12. 2004.
- Vereinte Nationen (2005). *In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle*. New York NY, Vereinte Nationen (A/59/2005), 21.03. 2005.

Sekundärliteratur

- Aggestam, Karin (2003). Conflict Prevention: Old Wine in New Bottles? *Mitigating Conflict. The Role of NGO's*, H. F. Carey and O. P. Richmond. London: Frank Cass: 12-23.
- Brzoska, Michael (2003). Die Bemühungen um gezielte Sanktionen der Vereinten Nationen - Schwierigkeiten und Erfolge eines Reformprozesses. *Friedensgutachten 2003*. Corinna Hauswedell, Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz und Bruno Schoch. Münster, LIT Verlag.

- Cousens, Elizabeth M. (2003). Conflict Prevention. *The UN Security Council*. David M. Malone. Boulder CO, Lynne Rienner Publishers: 101-116.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997). *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- Chandler, D. (2004). "The Responsibility to Protect? Imposing 'Liberal Peace'." *International Peacekeeping* 11(1): 59-81.
- Chesterman, Simon (2004). Virtual Trusteeship. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone. Boulder CO, Lynne Rienner: 219-233.
- Czempiel, Ernst-Otto (2000). Intervention. *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*. Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 509-518.
- de Goor, Luc und Martina Huber, Hg. (2002). *Mainstreaming Conflict Prevention. Concept and Practice. CPN Yearbook 2000/01*. Baden-Baden, Nomos.
- Debiel, Tobias (2003). *UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen*. Bonn, Dietz.
- Debiel, Tobias und Franz Nuscheler, Hg. (1996). *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Bonn, Dietz.
- Dedring, Jürgen (2000). The Security Council. *The United Nations at the Millennium. The Principal Organs*. Paul Taylor und A.J.R. Groom. London, Continuum: 61-99.
- DGVN (2003). *Der Generalsekretär der Vereinten Nationen. UN Basis Informationen*. Bonn, Deutsche Gesellschaft für Vereinte Nationen.
- Drücke, Louise (1994). The United Nations in Conflict Prevention. *The Art of Conflict Prevention*. Werner Bauweis und Luc Reychler. London, Brassey's.
- Dwan, Renata (2002). Conflict Prevention. *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*. SIPRI. Oxford, Oxford University Press.
- Einsiedel, Sebastian Graf von (2004). Vision mit Handlungsanweisung. Das High-Level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen. *Vereinte Nationen* 54(1): 5-12.
- Erhart, Hans-Georg und Konrad Klingenburg (1996). Was heißt Peacekeeping? *UN-Friedenssicherung 1985-1995*. Hans-Georg Erhart und Konrad Klingenburg. Baden-Baden, Nomos: 25-52.
- Fassbender, Bardo (2000). Resolution/Deklaration/Beschluss. Helmut Volger. *Lexikon der Vereinten Nationen*. München, Oldenbourg Verlag: 444-446.
- Fassbender, Bardo (2003). Pressure for Security Council Reform. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone. Boulder CO, Lynne Rienner: 341-356.
- Fassbender, Bardo. (2005). UN-Reform und kollektive Sicherheit. Der Bericht des 'UN-High-Level Panel on Threats, Challenges and Change' vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des UN-Generalsekretärs vom März 2005. *Global Issue Papers Nr 17*, Heinrich Böll Stiftung.
- Fearon, James D. (2005). *Comments on "A More Secure World: Our Shared Responsibility", Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*. Prepared for a Workshop at the Yale Center for the Study of Globalization February 7, 2005.

- Franck, Thomas M. (1997). *Fairness in International Law and Institutions*, T. M. Franck. Oxford: Oxford University Press: 173-217.
- Gareis, Sven und Johannes Varwick (2003). *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Goulding, Marrack (2003). The UN Secretary-General. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone. Boulder CO, Lynne Rienner: 267-280.
- Griffin, Michele (2001). "A Stitch in Time: Making the Case for Conflict Prevention." *Security Dialogue* 32 (4): 481-496.
- Griffin, Michele (1999). "Retrenchment, Reform and Regionalization: Trends in UN Peace Support Operations." *International Peacekeeping* 6(1):1-31.
- Junne, G. and W. Verkoren (2005). The Challenges of Postconflict Development. *Postconflict Development: Meeting New Challenges*. G. Junne and W. Verkoren. Boulder CO, Lynne Rienner: 1-19.
- Kern, Rainer (2002). *Global Governance durch UN und Regionalorganisationen. OAU und OSZE als Partner der Weltorganisation beim Konfliktmanagement*. Baden-Baden, Nomos.
- Klein, Eckart (2001). Die internationalen und supranationalen Organisationen. *Völkerrecht*. Wolfgang Graf Vitzthum. Berlin, Walter de Gruyter: 267-378.
- Knapp, Manfred (2000). Charta der UN. Ziele und Grundsätze der UN. Helmut Volger. *Lexikon der Vereinten Nationen*. München, Oldenbourg: 35-40.
- Kühne, Winrich (2000). "Friedeneinsätze verbessern - der Brahimi-Report." *SWPAktuell* 63.
- Last (2003). Early Warning and Prevention of Violent Conflict: The Role of Multifunctional Observer missions. *Conflict Prevention*. David Carment und Albrecht Schnabel. Tokyo, United Nations University Press: 157-181.
- Lutz, Dieter S., Hg. (1999). *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte*. Baden-Baden, Nomos.
- Mack, A. and K. Furlong (2004). When Aspiration Exceeds Capability: The UN and Conflict Prevention. *The United Nations and Global Security*. R. M. Price und M. W. Zacher. New York NY, Palgrave Macmillan: 59-74.
- Malone, David (1999). The Security Council in the Post-Cold War Era. *International Security Management and the United Nations*. Muthia Alagappa und Takashi Inoguchi. Tokyo, United Nations University Press.
- Malone, David und Lotta Hagmann (2002). The North-South Divide at the United Nations: Fading at last? *Security Dialogue* 33 (4): 399-414.
- Malone, David M. (2003). "The Security Council: Adapting to Address Contemporary Conflicts." *Negotiation Journal* 19(1): 69-84.
- Mangoldt, Hans von und Volker Rittberger, Hg. (1995). *Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. Band I/1: Vereinte Nationen*. München, C.H. Beck.
- Mathies, Volker (2000) *Krisenprävention: Vorbeugen ist besser als Heilen*. Opladen, Leske + Budrich.

- Paech, Norman und Gerhard Stuby (2001). *Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen. Ein Studienbuch*. Hamburg, VSA-Verlag.
- Paris, Roland (2002). "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'." *Review of International Studies* 28 (4): 637-658.
- Peou, Sorpong (2002). "The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From an Agenda for Peace to Brahimi Report." *International Peacekeeping* 9(2): 51-68.
- Pugh, Michael (2004). "Peacekeeping and Critical Theory." *International Peacekeeping* 11(1): 39-58.
- Ratner, Steven R. (2003). The Security Council and International Law. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone. Boulder CO, Lynne Rienner: 591-606.
- Richmond, Oliver P. (2001). The Limits of UN Multidimensional Peace Operations. *The United Nations and Human Security*. Edward Newman und Oliver P. Richmond. Houndsmill, Palgrave: 31-46.
- Richmond, Oliver P. (2004). UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus. *International Peacekeeping* 11(1): 83-101.
- Ropers, Norbert (2000). Präventive Diplomatie. *Lexikon der Vereinten Nationen*. Helmut Volger. München, Oldenbourg: 424-427.
- Sarooshi, Danesh (2000). *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*. Oxford, Oxford University Press.
- Sarooshi, Danesh (1999). "The Role of the United Nations Secretary-General in United Nations Peace-Keeping Operations." *Australian Year Book of International Law* 20: 279-297.
- Schüßler, Rudolf (2001). "Humanitäre Intervention und gerechter Krieg." *Sicherheit und Frieden*, 19(3): 138-145.
- Smouts, Marie-Claude (2000). The General Assembly: Grandeur and Decadence. *The United Nations at the Millennium. The Principal Organs*. Paul Taylor und A.J.R. Groom. London, Continuum: 21-60.
- United Nations (1996). *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*. Third Edition. New York NY, United Nations Department of Public Information.
- Urquhart, Brian (1987). *A Life in Peace and War*. New York, W. W. Norton & Company.
- Wallenstein, Peter und Patrik Johansson (2003). Security Council Decisions in Perspective. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone. Boulder CO, Lynne Rienner: 17-33.
- Weiss, Thomas G. (1996). Humanitäre Intervention. Lehren aus der Vergangenheit, Konsequenzen für die Zukunft. *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Tobias Debiel und Franz Nuscheler. Bonn, Dietz: 53-76.
- Weschler, Joanna (2003). Human Rights. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. David M. Malone. Boulder CO, Lynne Rienner: 55-68.
- Winkelmann, Ingo (2003). Das Postulat einer stärkeren Beteiligung des Südens am Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. *Verhandeln für den Frieden - Negotiating for Peace. Liber amicorum Tono Eitel*. Jochen Abr. Frowein, Klaus Scharioth, Ingo Winkelmann und Rüdiger Wolfrum. Berlin, Springer: 229-252.

Welsh, Jenifer Macfarlan, Neil und Carolin Thielking (2003). “The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.” *International Journal* 57(4): 498-512.

Zangl, Bernhard (2002). Humanitäre Intervention. *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*. Mir Ferdowsi. München, W. Fink/UTB: 105-122.

Zimmermann, Andreas und Björn Eberling (2003). Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats. *Vereinte Nationen* 3: 71-76.

7 BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Silke Weinlich ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Teilprojekt D3 „Prävention und Intervention. Der Wandel von Staatlichkeit am Beispiel internationaler Sicherheitspolitik“ des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218-7576

Fax: +49 421 218-8721

E-Mail: weinlich@uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Str. 9a, D 28359 Bremen