

## Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung als komplementäre Prozesse

### Millennium-Erklärung und Brahimi-Bericht auf dem Prüfstand der Praxis

Ulf Häußler, Koblenz\*

#### A. Einführung

Als ich mich nach meiner Rückkehr aus dem Einsatz als Rechtsberater-Staboffizier des Kommandeurs des 9. Deutschen Einsatzkontingents SFOR dazu entschied, mich genauer mit den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen der Friedenssicherung im allgemeinen und meines Auftrags im besonderen auseinanderzusetzen, habe ich den Brahimi-Bericht<sup>1</sup> noch einmal eingehend gelesen und spontan den Eindruck gewonnen, daß wir im Rahmen der Friedensmission SFOR eigentlich alle Handlungsmöglichkeiten und auch die Ausstattung hatten, die dort gefordert werden. Bei diesem vordergründigen Eindruck konnte ich es nicht belassen; die Unterschiede zwischen den Friedensmissionen, von denen im Brahimi-Bericht die Rede ist, und SFOR liegen auf der Hand: Bei SFOR handelte es sich um eine von der NATO geführte Friedensmission im Auftrag der Vereinten Nationen, Gegenstand des Brahimi-Bericht sind die Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Außerdem war<sup>2</sup> SFOR eine militärische *Friedenssicherungsmission*, während Gegenstand des Brahimi-Berichts die Gesamtheit möglicher Friedensmissionen ist. Angesichts dessen liegt meinen Überlegungen die These zugrunde, daß die Realität bei SFOR nicht Teil jenes Ist-Zustandes war, auf den sich der Brahimi-Bericht bezieht, sondern eine der „Blaupausen“ des Soll-

---

\* Der Verfasser ist als Rechtsberater am Heeresführungskommando tätig. Dieser Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder; die Vortragsform wurde im wesentlichen beibehalten.

In den Beitrag wurden die wesentlichen aus der Diskussion gewonnenen Erkenntnisse aufgenommen. Für die angegebenen Nachweise kann angesichts der schieren Unerschöpflichkeit der verfügbaren Quellen keine Vollständigkeit beansprucht werden. Stand des Beitrags ist, soweit nicht anderweitig vermerkt, Juni 2005.

<sup>1</sup> UN-Dokument A/55/305-S/2000/809 (Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen).

<sup>2</sup> Mit Wirksamwerden der Resolution 1575 (2004) des UN-Sicherheitsrats trat die EU-geführte Mission EUFOR ALTHEA an die Stelle von SFOR.

Zustandes, auf dessen Verwirklichung die Empfehlungen in diesem Bericht abzielen.

Seit 1948 haben die Vereinten Nationen sechzig Friedensmissionen durchgeführt, derzeit laufen siebzehn derartige Operationen mit einer Personalstärke von insgesamt 81.320 Personen aus 103 Entsendestaaten und einem Budget von rund 4,5 Mrd. \$.<sup>3</sup> Außerdem verantworten weitere internationale bzw. supranationale Organisationen, insbesondere NATO, EU und AU, von den Vereinten Nationen autorisierte Friedensmissionen. Überdies sind in den Einsatzgebieten aller Friedensmissionen in situationsbezogen unterschiedlichem Umfang andere internationale Organisationen – zumeist mit humanitärer Zielsetzung, aber auch nicht zum gewöhnlichen diplomatischen Personal gehörende Vertreter einer Vielzahl von Staaten und international agierende Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organizations – NGOs) – tätig.

Mit meiner Eingangsthese ist die Annahme verbunden, daß mit Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung beauftragte Friedensmissionen unabhängig davon, ob sie von der UNO durchgeführt oder autorisiert werden, gewisse strukturelle Gemeinsamkeiten aufweisen. Gegenstand der Untersuchung, für die ich meine praktischen Erfahrungen und die hieraus gewonnenen Erkenntnisse ebenso berücksichtige wie die Ereignisse, die in den vergangenen fünf Jahren die sicherheitspolitische Landschaft verändert haben, ist die Frage, ob und inwieweit die Zielvorstellungen, die in Millennium-Erklärung und Brahimi-Bericht formuliert wurden, Eingang in die Wirklichkeit gefunden haben. Institutionelle Fragen, insbesondere die Umsetzung der auf die Reform des Sekretariats<sup>4</sup> und des Sicherheitsrats<sup>5</sup> bezogenen Empfehlungen im Brahimi-Bericht, sind hierbei nicht Gegenstand der Darstellung<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Background Note des UN DPKO – DPI/1634/Rev.47 (Stand: 30. April 2005). Das Personal setzt sich überwiegend aus Angehörigen der Streitkräfte und ziviler Polizeien zusammen (66.547), während der Anteil des internationalen öffentlichen Dienstes (4.530) noch unter dem des lokal rekrutierten Personals (8.468) liegt. Hinzu kommen noch 1.775 UN Volunteers.

Das DPKO (Department of Peacekeeping Operations) veröffentlicht quartalsweise in seinem Internetauftritt die jeweils aktuellen Zahlenwerke ([www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp)) (besucht am 5. Februar 2006).

<sup>4</sup> Zu berücksichtigen ist insoweit auch die Kritik, daß es im Hinblick auf die im UN-Hauptquartier umgesetzten Empfehlungen an hinreichendem empirischem Material fehle, um bewerten zu können, ob sich die dort durchgeführten Reformen auch in den Einsatzgebieten ausgewirkt haben. Vgl. *Alex J. Bellami/Paul Williams*, Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond, in: *International Peacekeeping* 11 (2004), S. 183ff. (S. 186).

<sup>5</sup> Auch zur Begründung der Forderung nach einer Reform des Sicherheitsrats wird auf die hiervon erhoffte Verbesserung der Effektivität von Friedensmissionen hingewiesen. Diese Forderung überzeugt nur bedingt. Die Zusammensetzung des Sicherheitsrats ist für die Frage, ob er der Verwirklichung fähige politische Entscheidungen zu treffen vermag, nur von begrenzter Bedeu-

## B. Problemaufriß und Begriffsbestimmungen

Nach dem Ende des Kalten Krieges kam es zu einer sowohl quantitativen als auch qualitativen Veränderung des Systems der Friedensmissionen, die insbesondere Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung erfaßte. Die UNO bemühte sich frühzeitig um eine konzeptionelle Erfassung der Diversifizierung ihrer Friedensmissionen, die bis dahin in Ansehung ihres Erscheinungsbilds und ihrer Mandate bemerkenswert ähnlich waren.<sup>7</sup> Das erste bedeutende UN-Dokument, in dem konzeptionelle Aussagen über Friedensmissionen enthalten sind, ist die 1993 veröffentlichte „Agenda für den Frieden“ des damaligen UN-Generalsekretärs *Boutros-Ghali*.<sup>8</sup> In diesem Dokument wurden – wie im wesentlichen auch heute noch – drei Gruppen von UN-Friedensmissionen unterschieden: vorbeugende Diplomatie (*preventive diplomacy*) und Friedensschaffung (*peacemaking*), Friedenssicherung (*peacekeeping*) sowie Friedenskonsolidierung (*peacebuilding*).

Im Zuge des mit der praktischen Verwirklichung der Mission UNTAG (Namibia) begonnenen und spätestens in den frühen 1990er Jahren allgemein wahrgenommenen Wandels der Friedensmissionen war die internationale Gemeinschaft mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die sie nicht stets in optimaler Weise zu meistern vermochte – *pars pro toto* seien die genozidalen Katastrophen „Ruanda“ und „Srebrenica“ genannt. Eingedenk der Mißerfolge wuchs die allgemeine Auffassung, daß das System der UN-Friedensmissionen in eine Krise geraten war.<sup>9</sup> Der am 17. August 2000 vorgelegte Brahimi-Bericht sollte Wege aus dieser (in einer Vielzahl von Dokumenten<sup>10</sup> analysierten) Krise weisen: UN-Generalsekretär *Annan* hatte die Sachverständigengruppe unter der Führung des früheren algerischen Außenministers *Lakhdar Brahimi* (fortan: Sachverständigengruppe) im Frühjahr 2000 mit dem Auftrag eingesetzt, „die Schwachstellen des bestehenden Systems [der

---

tung. Ausschlaggebend ist der politische Wille, in einer bestimmten Situation auf Veränderungen zu dringen.

<sup>6</sup> Zur Reform des DPKO z.B. *Winrich Kühne*, Der Brahimi-Report – ein Jahr später (SWP-Aktuell 13/01), S. 5.

<sup>7</sup> Vgl. *Stephen Ryan*, United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles?, in: *International Peacekeeping 7* (2000), S. 27ff. (S. 28).

<sup>8</sup> UN-Dokument A/47/277–S/24111 vom 17. Juni 1992.

<sup>9</sup> Vgl. *Lakhdar Brahimi*, *Peace and Security in the 21st Century: The Role of the United Nations*, in: *Clausewitz-Gesellschaft* (Hrsg.), *Bündnissysteme und Koalitionskriegsführung* (Berliner Colloquium 2001), Rheinbach 2001, S. 39ff. (S. 41).

<sup>10</sup> Beispielsweise hatte UN-Generalsekretär *Annan* bereits Ende 1999 zwei Berichte vorgelegt, die den Völkermord in Ruanda und die Massaker von Srebrenica zum Gegenstand gehabt hatten.

Friedensmissionen] zu analysieren und freimütige, konkrete und realistische Reformempfehlungen abzugeben“<sup>11</sup>.

### ***I. Wandel, Diversifizierung und Krise der Friedensmissionen während der 1990er Jahre***

Vor 1988 autorisierte der UN-Sicherheitsrat Friedensmissionen überwiegend nach Einstellung der Kampfhandlungen in einem bewaffneten Konflikt, insbesondere nach Abschluß von möglicherweise nicht selbsttragenden Waffenstillstandsübereinkommen.<sup>12</sup> Friedensmissionen sollten die Beachtung dieser Übereinkommen gewährleisten und hierdurch einerseits die Chancen einer Friedensregelung vergrößern, andererseits den betreffenden Konflikt aus dem Ost-West-Gegensatz soweit möglich heraushalten. Die positive Erfahrung mit der – bereits durch Resolution 435 (1978) mandatierten – Mission UNTAG und die Veränderung der sicherheitspolitischen Landschaft nach dem Ende des Kalten Krieges brachte die Chance einer Neuorientierung des Systems der Friedensmissionen mit sich, die auch aufgegriffen wurde. Binnen kurzer Zeit autorisierte der UN-Sicherheitsrat eine erhebliche Zahl neuer Friedensmissionen.<sup>13</sup> Es gab keine Konflikt- und Krisenszenarien mehr, für deren Bewältigung eine Friedensmission aus selbstaufgelegter politischer Zurückhaltung des UN-Sicherheitsrats nicht in Betracht gekommen wäre. Folgerichtig hat der für die 1990er Jahre zu verzeichnende Wandel des Systems der Friedensmissionen nach den zutreffenden Feststellungen der Sachverständigengruppe insbesondere darin Ausdruck gefunden, daß der Kreis der für Friedensmissionen in Betracht kommenden Haupttätigkeiten differenzierter wurde. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die UN-Friedenssicherung oft mit Friedenskonsolidierungsmaßnahmen im Rahmen komplexer Friedensmissionen zusammengefaßt, die in Situationen innerstaatlicher Konflikte disloziert wurden.<sup>14</sup> Als die drei möglichen Haupttätigkeiten von Friedensmissionen wurden hiervon ausgehend bereits in der „Agenda für den Frieden“ Konfliktprävention und Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung identifiziert; die Sachverständigengruppe hat dies übernommen.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Brahimi-Bericht, Zusammenfassung (S. vi).

<sup>12</sup> Ryan (Fn. 7), S. 34.

<sup>13</sup> Vgl. Claus Kreß, Friedenssicherung durch Vereinte Nationen und NATO, in: AVR 1997, S. 213ff., der von einer „seit dem Kuwait-Konflikt rasch angewachsenen Reihe kollektiver Sicherheitsmaßnahmen unter der Satzung der Vereinten Nationen“ (S. 213) spricht.

<sup>14</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 18.

<sup>15</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 10.

Zu der Ausgangssituation, die die Sachverständigengruppe vorfand, gehörte auch der Umstand, daß die UN-Friedenssicherung, noch bevor sie auf der Grundlage der Aussagen in der „Agenda für den Frieden“ einer Revision unterzogen werden konnte, in eine nachhaltige Krise geraten war. In Somalia scheiterte die nach ONUC zweite Friedensmission mit robustem Mandat: UNOSOM II. Hieran änderte es nichts, daß sich – in Abkehr von der Praxis während des Kalten Kriegs<sup>16</sup> – mit den USA eine der Supermächte beteiligt hatte. Außerdem gelang es nicht, auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien das Abgleiten des Dismembrationsprozesses in einen bewaffneten Konflikt über den ethnischen und territorialen Neuzuschnitt der Nachfolgestaaten zu verhindern. Nicht einmal der zunehmenden Eskalation dieses Konflikts vermochte die internationale Gemeinschaft zunächst Einhalt zu gebieten; die Konfliktparteien zeigten sich von der schrittweisen Ausweitung der Befugnisse – nicht aber des Personalkörpers – der Friedensmission UNPROFOR, der Schaffung eines internationalen Strafgerichts für im Zuge des bewaffneten Konflikts begangene Verbrechen gegen völkerrechtliche Verpflichtungen (ICTY) und der Inanspruchnahme von Unterstützung der NATO bei der Sicherung des See-Embargos sowie der Durchsetzung der über Bosnien-Herzegowina eingerichteten Flugverbotszone und der auf dessen Gebiet definierten UN-Schutzonen (zunächst) unbeeindruckt. Im weiteren Verlauf des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien standen etwas mehr als drei Jahre nach dem Friedensschluß von Dayton für Bosnien-Herzegowina auch die Bemühungen um die Sicherung des Friedens im Kosovo vor dem Scheitern, als Serbien sich weigerte, den Friedensvertrag von Rambouillet zu ratifizieren, und (wiederum) eine auf ethnische Säuberungen gestützte gewaltsame Lösung dieses Aspekts des Konflikts anzustreben schien.

Der Druck auf die Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina wurde erst nach dem von genozidalen Morden begleiteten Fall der UN-Schutzonen Srebrenica und Zepa so stark erhöht, daß diese einer Friedensregelung zustimmten. Der – auch für die Mandate der Friedensmissionen IFOR, SOFOR und EUFOR ALTHEA maßgebliche – Friedensvertrag von Dayton ist ein Markstein des Wandels der Friedenssicherung, da auf seiner Grundlage die erste Friedensmission im Auftrag der Vereinten Nationen eingesetzt wurde. Derartige regional durchgeführte Friedensmissionen

<sup>16</sup> Ryan (Fn. 7), S. 35, weist darauf hin, daß die Supermächte während des Kalten Kriegs keine Kontingente für Friedensmissionen zur Verfügung gestellt haben, um deren Neutralität nicht zu gefährden. Hierfür mag auch gesprochen haben, daß – worauf Ryan eingangs seiner Abhandlung hinweist (a.a.O. S. 27) – Friedensmissionen während des Kalten Kriegs nur in Regionen eingerichtet wurden, die sich außerhalb der Einflusssphären der Supermächte befanden, wo aber USA und UdSSR unterschiedliche Konfliktparteien unterstützten (Ryan nennt insbesondere den Nahen Osten).

stehen seither – und inzwischen gleichberechtigt – neben den Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Außerdem markiert Dayton den Beginn der Erfolgsgeschichte „robuster“ Mandate.<sup>17</sup> ONUC, UNOSOM II und – nach der Änderung des Mandats – UNPROFOR waren trotz ihrer robusten Mandate gescheitert, anderen Friedensmissionen, von denen UNAMIR besondere Hervorhebung verdient, blieb der Erfolg versagt, weil ihre Mandate zu „weich“ formuliert waren und nicht dem sich verschlechternden Lagebild angepaßt wurden.

Weiterer Ausdruck des Wandels der Friedensmissionen, der während der 1990er Jahre stattfand, ist die zunehmende Bedeutung der – zunehmend einer zivilen Komponente anvertrauten – Friedenskonsolidierung. Der Sicherheitsrat hat in der Regel neben einer militärischen Friedenssicherungsmission im Auftrag der Vereinten Nationen eine Friedenskonsolidierungsmission der Vereinten Nationen mandatiert; bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen stehen militärische und zivile Komponente unter einheitlichem Oberbefehl.<sup>18</sup> Die im Zuge der Friedenskonsolidierung wahrgenommenen Aufgaben umfassen je nach Lage und Mandat einzelne humanitäre Tätigkeiten, die Unterstützung bzw. der Aufbau einer Übergangsverwaltung oder sogar – wie im Fall der UN-Friedenskonsolidierung im Kosovo und in Ost-Timor – die vorübergehende Wahrnehmung der Gebietshoheit. Prägendes Merkmal derartiger Friedensprozesse, die gelegentlich auch als von der Errichtung eines UN-Protectorats geprägt bezeichnet werden, ist eine Konfliktlösungsstrategie auf der Grundlage der Suspendierung der Gebietshoheit des Staates, dem die Konfliktregion angehört,<sup>19</sup> wobei – durchaus im Sinne des Prinzips *uti possidetis iuris* – das Bemühen feststellbar ist, das Konflikt-

---

<sup>17</sup> Die Einbeziehung der NATO in den Prozeß der Friedenssicherung ermöglichte die energische und beherrschte Nutzung des robusten Mandats der für Bosnien-Herzegowina autorisierten Friedensstruppe IFOR (1995/96), die auch über das für die Wahrnehmung ihres Auftrags notwendige Personal – 60.000 Mann, die die rund 7.300 UNPROFOR-Soldaten ablösten – und Material sowie die hierfür erforderliche Führungs- und Kommandostruktur verfügte. Für SFOR, die – mit anfänglich 30.000 Mann – in Rechtsnachfolge zu IFOR stehende Friedensmission in Bosnien-Herzegowina (1996-2004) gilt dasselbe.

<sup>18</sup> Teilweise anders verhält es sich bei den Beiträgen der EU zum Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina. Die Friedensmission EUFOR ALTHEA wird im Auftrag des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik militärisch geführt, die EU-Präsenz in Bosnien-Herzegowina untersteht unmittelbar dem vor Ort tätigen Sonderbeauftragten des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der in Personalunion zugleich Hoher Beauftragter des UN-Generalsekretärs in Bosnien-Herzegowina ist.

<sup>19</sup> Im Kosovo überlagern die vom UN-Sicherheitsrat eingeräumten Zwangsbefugnisse von KFOR und UNMIK während der Geltungsdauer der Mandate das dortige interne Recht. Dazu Peter Dreist, Der Einsatz der KFOR in Makedonien, im Kosovo und in Albanien – Rechtsgrundlagen und Rechtsanwendung, in: Walter Kolbow/Heinrich Quaden (Hrsg.), Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg? (2001), S. 49.

potential des *status quo ante* zu bändigen, ohne zugleich in Gestalt der Billigung einer Sezession neues Konfliktpotential zu schaffen<sup>20</sup>.

Aus der mit der Etablierung der Friedenskonsolidierung als gleichberechtigter Aufgabe von Friedensmissionen neben der Friedenssicherung verbundenen zivil-militärischen Diversifizierung der Friedensmissionen erwuchs zugleich die Notwendigkeit, die auf die militärischen und zivilen Aspekten der Friedensprozesse bezogenen Aufgaben und Befugnisse abzugrenzen, diese den jeweiligen Komponenten der UN-Friedensmission bzw. des von der UNO und einer regionalen Organisation gemeinsam verantworteten Friedensprozesses zuzuweisen und – im Falle gemeinsam verantworteter Friedensprozesse – auf die Institutionalisierung der Zusammenarbeit der beiden Präsenzen im jeweiligen Einsatzgebiet hinzuwirken.

## **II. Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung**

Nach der – soweit ersichtlich ersten – UN-Definition des Begriffs der Friedenssicherung in der „Agenda für den Frieden“ ist Friedenssicherung „die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall unter Beteiligung von Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen und häufig auch von Zivilpersonal“.<sup>21</sup> Die Sachverständigengruppe hat keine eigene Definition des Begriffs der Friedenssicherung formuliert, sie hat aber darauf hingewiesen, daß sie die Auffassung teile, daß die Zustimmung der örtlichen Parteien auch künftig einer der Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben soll.<sup>22</sup> Der Friedenskonsolidierung dienen nach der „Agenda für den Frieden“ in der Konfliktfolgezeit durchgeführte „Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufflammen eines Konflikts zu verhindern“.<sup>23</sup> Im Brahimi-Bericht wird die Friedenskonsolidierung als eine Tätigkeit nach dem Ende eines Konflikts definiert, die dem Zweck dient, ein neues Fundament für den Frieden zu schaffen und die Instrumente bereitzustellen, mit denen auf diesem Fun-

<sup>20</sup> Ost-Timor kann insoweit nicht als Gegenbeispiel zitiert werden, weil es unmittelbar nach seiner Entlassung aus der niederländischen Kolonialherrschaft von Indonesien seinem Staatsgebiet eingegliedert wurde, ohne daß das Selbstbestimmungsrecht der dortigen Bevölkerung respektiert worden wäre. Insoweit ist die heute erreichte Unabhängigkeit keine „echte“ Herauslösung aus dem Staat Indonesien, sondern Auswirkung der – verspäteten – Ausübung des Selbstbestimmungsrechts in der nachkolonialen Phase.

<sup>21</sup> Agenda für den Frieden, Tz. 20.

<sup>22</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 48.

<sup>23</sup> Agenda für den Frieden, Tz. 21.

dament etwas gebaut werden kann, das mehr ist als die Abwesenheit von Krieg.<sup>24</sup>

An diesen Definitionen fällt insbesondere auf, daß der „Agenda für den Frieden“ noch das Leitbild der klassischen Blauhelm-Friedenssicherung zugrunde lag – und auch in der Praxis war der 1993 bereits im Gang befindliche Wandel noch nicht eindeutig erkennbar, haben doch die von Anfang an robuste Mission UNOSOM II und auch die sukzessive robust gemachte Mission UNPROFOR noch unter dem blauen Helm gedient. Des weiteren fällt auf, daß im Brahimi-Bericht ein substantieller Friedensbegriff verwendet wird, nicht der formale Friedensbegriff (des Völkerrechts<sup>25</sup>), der insoweit noch die „Agenda für den Frieden“ geprägt hatte. Schließlich kann aus der Definition der Friedenskonsolidierung sowohl in der „Agenda für den Frieden“ als auch im Brahimi-Bericht im Umkehrschluß gefolgert werden, daß die Friedenssicherung diejenigen Tätigkeiten umfaßt, die die Abwesenheit von für einen bewaffneten Konflikt typischen Handlungen unmittelbar herbeizuführen bzw. zu bewahren geeignet sind.<sup>26</sup>

### III. Exkurs: Konfliktprävention

Die Sachverständigengruppe hat sich dem Millenniums-Bericht des UN-Generalsekretärs angeschlossen, soweit dieser darin die Notwendigkeit eines wirksameren Systems zur langfristigen Konfliktprävention gefordert hat; *en detail* hat sie sich mit der Konfliktprävention aber nicht auseinandergesetzt.<sup>27</sup> Hierbei stehen Armutsverminderung und Herbeiführung eines breit angelegten Wirtschaftswachstums als Schritte auf dem Weg zur Konfliktverhütung im Mittelpunkt der Überlegungen. Um diese Prozesse nachhaltig in Gang bringen zu können, müsse im Rahmen langfristiger Präventionsstrategien auf die Förderung der Menschenrechte, den Schutz von Minderheitenrechten und die Schaffung politischer Einrichtungen, in denen alle Gruppen repräsentiert sind, hingearbeitet werden.<sup>28</sup> Die Sachverständigengruppe hat daher den Beitrag der Entwicklungsor-

<sup>24</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 13.

<sup>25</sup> Abwesenheit von gegen die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit oder sonst mit den Zielen der UNO unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt, Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta.

<sup>26</sup> Vgl. auch Agenda für den Frieden, Tz. 20: „Die Friedenssicherung ist eine Technik, welche die Möglichkeiten für eine Konfliktverhütung wie auch eine Friedensschaffung noch erweitert.“

<sup>27</sup> Brahimi (Fn. 9), S. 47.

<sup>28</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 29.

gane des UN-Systems zu einer langfristigen Konfliktprävention begrüßt.<sup>29</sup>

Angesichts der Parallelen von Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung sind die genannten Prozesse einschließlich der ihrer Förderung dienenden Strategien auch im Rahmen letzterer von nicht zu unterschätzender Bedeutung<sup>30</sup>. Der Bewertung der Sachverständigengruppe, daß „eine wirksame Friedenskonsolidierung eigentlich eine Kombination aus politischen und Entwicklungsaktivitäten ist, die an den Konfliktursachen ansetzen“<sup>31</sup>, ist nachdrücklich zuzustimmen.

### C. Der Brahimi-Bericht

Grundlage des Brahimi-Berichts, der verfaßt wurde, als die dargestellten schrittweisen Veränderungen der internationalen politischen Agenda im Gefolge der Operation *Allied Force* und des Wandels in Ost-Timor an einen Kulminationspunkt geraten waren, ist eine Bestandsaufnahme von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung an der Jahrtausendwende. Es ist gewiß nicht zu weit gegriffen, davon auszugehen, daß auch die Sachverständigengruppe dem Brahimi-Bericht die Funktion eines Katalysators auf dem Gebiet der UN-Friedensmissionen zugeordnet hat; es liegt nahe, daß sowohl der UN-Generalsekretär als auch die Sachverständigengruppe das unausgesprochene Ziel verfolgten, die Vereinten Nationen *in puncto* Friedensmissionen auf denjenigen Stand zu bringen, auf dem die Friedenssicherung in ihrem Auftrag sich dank des Engagements insbesondere der NATO<sup>32</sup> bereits befand. Angesichts dessen war meines Erachtens die Krise der UN-Friedensmissionen während der 1990er Jahre in erster Linie eine Wahrnehmungskrise. UN-Friedensmissionen waren während der 1990er Jahre ambitionierter geworden, ihre Mandate daher mit größeren Risiken behaftet. Dieser Wandel war jedoch noch nicht im Denken aller Entscheidungsträger und ebensowenig in der öffentlichen Wahrnehmung angekommen. Sinnbildhaft kommt dies darin zum Ausdruck, daß die für Friedensmissionen zuständige Hauptabteilung im Sekretariat der Vereinten Nationen auch heute noch Department of Peacekeeping Operations (Hauptabteilung für Friedenssi-

<sup>29</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 30.

<sup>30</sup> In den Empfehlungen der Sachverständigengruppe für die Friedenskonsolidierung kommt dies auch deutlich zum Ausdruck. Vgl. Brahimi-Bericht, Tz. 37-41 und 44-46.

<sup>31</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 44.

<sup>32</sup> Auf die Gemeinsamkeiten zwischen den grundlegenden Lektionen, die die NATO gelernt hat, und den Schwerpunkten des Brahimi-Berichts weist etwa *David Lightburn*, Erfahrungen und Lehren, in: NATO-Brief Sommer 2001, S. 12ff. (S. 13), hin.

cherungsmissionen) heißt, obwohl diese Art Missionen nur eine von vielen Formen von Friedensmissionen darstellt.

In die Untersuchung der Frage, welche Auswirkungen der Brahimi-Bericht in der Praxis der Friedensmissionen hatte, müssen auch die Veränderungen der internationalen sicherheitspolitischen Agenda infolge des Terrorangriffs der Al Kaida vom 11. September 2001 und der am 20. März 2003 begonnene Operation *Iraqi Freedom* einbezogen werden.

### **I. Politische Lagefeststellung und -beurteilung**

Die Sachverständigengruppe hat den Wandel im System der Friedensmissionen analysiert und dabei insbesondere festgestellt, daß die Friedenssicherung nach dem traditionellen Modell – beispielsweise auf Zypern, im Nahen Osten und zwischen Indien und Pakistan (insbesondere Kaschmir) – sich eher mit den Symptomen als mit den Ursachen der Konflikte befaßt habe.<sup>33</sup> Komplexe Friedensmissionen hingegen dienten auch der Beseitigung der Konfliktursachen:

*„Die VN-Einsätze werden [seit Anfang der 1990er Jahre] nicht so sehr in Postkonfliktsituationen disloziert als vielmehr mit dem Ziel, solche Situationen herbeizuführen. Sie versuchen also, den unausgeräumten Konflikt und die ihn nährenden persönlichen, politischen oder sonstigen Motive von der militärischen auf die politische Ebene zu verlagern, und zwar dauerhaft.“*<sup>34</sup>

Die UNO, so die Sachverständigengruppe, müsse daher in der Lage sein, den mit innerstaatlichen und transnationalen Konflikten verbundenen Herausforderungen wirksam zu begegnen.<sup>35</sup> Hierzu gehört auch, daß die Indikatoren der Transnationalität der – somit nur vordergründig internen – Konflikte, denen mit komplexen Friedensmissionen begegnet werden soll, in die politische Lagebeurteilung vor und während der Durchführung von Friedensmissionen einbezogen werden. Diese Transnationalität beruht nach Auffassung der Sachverständigengruppe auf den grenzüberschreitenden Wirkungen der Handlungen insbesondere folgender Personengruppen:<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 17.

<sup>34</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 20.

<sup>35</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 49.

<sup>36</sup> Hierzu und zum folgenden Brahimi-Bericht, Tz. 18.

- politische Schirmherren,
- Waffenhändler,<sup>37</sup>
- Käufer unerlaubter Rohstoffausfuhren,
- Regionalmächte, die ihrerseits Streitkräfte in den Konflikt entsenden und
- Nachbarstaaten, die Flüchtlinge aufnehmen, die zum Teil systematisch zur Flucht aus ihrer Heimat gezwungen werden.

## **II. Aufgaben der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung im 21. Jahrhundert**

Bereits vor der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts, aber auch danach, wurde der Wandel der Friedensmissionen insbesondere in der Politikwissenschaft eingehend untersucht. Für gewöhnlich ist von Friedensmissionen der ersten, zweiten und dritten, teilweise sogar vierten Generation die Rede.<sup>38</sup> Die Sachverständigengruppe hat diese „Generationenbildung“, in deren Rahmen nicht zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung differenziert wurde, nicht nachvollzogen. Sie hat eine eigene Typenbildung vorgenommen, wobei sie sich an der bereits in der „Agenda für den Frieden“ enthaltenen Unterscheidung orientierte.

### **1. Friedenssicherung**

Die Sachverständigengruppe differenziert zwischen zwei Modellen der Friedenssicherung:<sup>39</sup>

- traditionelles, hauptsächlich militärisches Modell der Beobachtung von Waffenruhen und der Trennung ehemals gegnerischer Streitkräfte nach dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzung in einem internationalen bewaffneten Konflikt (zwischenstaatlichen Krieg);

<sup>37</sup> Neben dem Wirken von Waffenhändlern trägt das Handeln anderer Personen, die in den spezifischen ökonomischen Bedingungen des Konflikts besondere Entfaltungs- und Gewinnerzielungsmöglichkeiten erkennen, zur Transnationalisierung von Konflikten bei. Jeder potentielle Kriegsgewinnler kann durch seine „wirtschaftlichen“ Aktivitäten – Menschen- und Drogenhandel seien stellvertretend genannt – die Transnationalisierung eines bewaffneten Konflikts befördern. Eingehend zur „Ökonomie der Gewalt in den neuen Kriegen“: *Herfried Münkler*, Die neuen Kriege, 2002, S. 131ff.

<sup>38</sup> Vgl. z.B. *Gwinyayi Albert Dzinesa*, A Comparative Perspective of UN Peacekeeping in Angola and Namibia, in: *International Peacekeeping* 11 (2004), S. 644/645; *Johannes Varwick*, Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck, in: *ApuZ B* 43/2004, S. 37/43; *Ryan* (Fn. 7) S. 27ff.

<sup>39</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 12.

- komplexes Modell mit vielen militärischen wie zivilen Bestandteilen, die zusammenarbeiten, um in der gefährlichen Folgezeit von internen bewaffneten Konflikten (Bürgerkriegen) den Frieden zu konsolidieren.

Zu den Charakteristika der Friedenssicherung nach dem traditionellen Modell zählt die Sachverständigengruppe dabei:<sup>40</sup>

- das Vorhandensein einer eindeutigen „Einstiegsstrategie“, d.h. einer klaren Abfolge von Ereignissen und Beschlüssen bis zur Dislozierung von Einsatzkräften,<sup>41</sup>
- geringe Anforderungen an die Nachrichtengewinnung,
- geringes Risiko für die Truppen  
und
- das Fehlen einer vorgeplanten Ausstiegsstrategie.

Für Friedensmissionen mit komplexen oder risikobehafteten Mandaten, die seit dem Ende des Kalten Krieges eher die Regel als die Ausnahme waren,<sup>42</sup> hat die Sachverständigengruppe andere Charakteristika festgestellt. Solche Friedensmissionen unterscheiden sich sowohl in Ansehung des Einstiegsszenarios als auch der Aufgaben von Fall zu Fall. Neben dem im Rahmen der Friedenssicherung nach dem traditionellen Modell üblichen haben Friedensmissionen mit komplexen oder risikobehafteten Mandaten – wobei insoweit nicht trennscharf zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung differenziert wurde – insbesondere folgende Aufgaben wahrgenommen:<sup>43</sup>

- Geleitschutz für Hilfslieferungen, wenn die Sicherheitslage so gefährlich war, daß die humanitären Missionen nicht ohne hohes Risiko für ihr Personal fortgesetzt werden konnten,
- Schutz der zivilen Konfliktopfer in Gegenden, in denen die potentiellen Opfer den größten Risiken ausgesetzt waren,
- Kontrolle der im Besitz der örtlichen Parteien befindlichen schweren Waffen, wenn diese Waffen eingesetzt wurden, um die Mission selbst wie auch die örtliche Bevölkerung zu bedrohen  
und

<sup>40</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 17.

<sup>41</sup> Diese Abfolge ist: Krieg – Waffenruhe – Bitte um Überwachung der Einhaltung der Waffenruhe und Entsendung von Militärbeobachtern oder entsprechenden Einheiten zur Wahrnehmung dieser Aufgabe. Während dieser gehen die Bemühungen um eine politische Regelung für gewöhnlich weiter. Vgl. Brahimi-Bericht, Tz. 17.

<sup>42</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 19.

<sup>43</sup> Die nachstehenden Beispiele sind dem Brahimi-Bericht (Tz. 19) entnommen.

- Autorisierung zur Wahrnehmung des Rechtsvollzugs und der Verwaltung, weil lokale Behörden nicht vorhanden beziehungsweise nicht funktionsfähig waren (KFOR/UNMIK, UNTAET).

Die wesentlich höheren Kosten und Risiken sowie die mit dem Grad der Instabilität im Einsatzgebiet steigende Komplexität der Aufgaben von Friedensmissionen resultiert aus alledem.

## 2. *Friedenskonsolidierung*

Zu den im Rahmen von Friedenskonsolidierung vorzunehmenden Aufgaben zählt die Expertengruppe mindestens:<sup>44</sup>

- die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die Zivilgesellschaft,
- die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit (beispielsweise durch die Ausbildung und Umstrukturierung der örtlichen Polizei sowie durch Justiz- und Strafrechtsreformen),
- die Verbesserung der Achtung vor den Menschenrechten durch die Überwachung und Untersuchung vergangener und weiter bestehender Menschenrechtsverletzungen und entsprechende Aufklärung,
- die Gewährung technischer Hilfe zur Demokratieentwicklung (namentlich Wahlhilfe und Unterstützung freier Medien) und
- die Förderung von Konfliktlösungs- und Aussöhnungsverfahren.

Hinzukommen kann nach Auffassung der Sachverständigengruppe<sup>45</sup> zudem insbesondere:

- die Unterstützung des Kampfes gegen Korruption,
- die Durchführung humanitärer Minenräumprogramme,
- die Verstärkung der Aufklärung über HIV/Aids und die Eindämmung dieser Pandemie sowie
- das Ergreifen von Maßnahmen gegen andere ansteckende Krankheiten.

<sup>44</sup> Die nachstehenden Beispiele sind dem Brahimi-Bericht (Tz. 13) entnommen.

<sup>45</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 13.

### 3. *Exkurs: Zum Wandel des Völkerrechts während der 1990er Jahre*

Parallel zu der Erweiterung der Aufgaben und Ziele der Friedensmissionen unterlag das Völkerrecht während der 1990er Jahre einem erheblichen Wandel, der sich insbesondere in einem breiteren Verständnis des Begriffs der internationalen Sicherheit im Sinne der UN-Charta niederschlug. Auf diesen Wandel des Völkerrechts kann hier nicht im Detail eingegangen werden, auf seine bedeutendsten Wegmarken soll gleichwohl hingewiesen werden. In den frühen 1990er Jahren sind die 1977 angenommenen Zusatzprotokolle I und II zu den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 in Kraft getreten; Menschenrechtsfragen haben in diesem Jahrzehnt endgültig den Charakter innerer Angelegenheiten der Staaten verloren.<sup>46</sup> Dieser Wandel der Rechtslage ermöglichte die Etablierung eines neuen Rechtsfolgenregimes. Vordergründig interne Sachverhalte konnten vom UN-Sicherheitsrat als Bedrohungen von Weltfrieden und internationaler Sicherheit charakterisiert werden.<sup>47</sup> Des weiteren wurde der Weg für die Strafverfolgung wegen Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen – schweren Verstößen gegen den Rechtsgedanken in internen wie internationalen bewaffneten Konflikten – ermöglicht, wofür sinnbildhaft die Errichtung der drei *Ad-hoc*-Tribunale ICTY, ICTR, SCSL, die (Auslieferungs-) Verfahren gegen den früheren chilenischen Staatschef General *Augusto Pinochet Ugarte* im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland sowie die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs stehen.

Dieser – hier nur holzschnittartig und cursorisch dargestellte – Wandel des Völkerrechts mündete in eine Erweiterung des Rahmens für die Tätigkeit der Vereinten Nationen mit dem Zweck der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit, der sich der UN-Sicherheitsrat bei der Mandatierung von Friedensmissionen und bei der Bestimmung ihrer Aufgaben und Ziele auch gestellt hat.

### **III. Rahmenbedingungen effektiver Friedensmissionen**

Heutige Friedensmissionen sind angesichts der Erweiterung ihrer Aufgaben und Ziele anderen Scheiternsgefahren ausgesetzt als die klassische

<sup>46</sup> An Nachhaltigkeit gewonnen hat diese Entwicklung spätestens mit dem IGH-Urteil in der Sache *Barcelona Traction*, in dem erstmals ausgesprochen wurde, daß bestimmte Menschenrechte dem *ius cogens* zuzurechnen sind. Vgl. dazu den Beitrag des Verf., Internationaler Menschenrechtsschutz durch individuelle Strafverfolgung, Lehren aus dem zweiten Pinochet-Urteil des *House of Lords*, in: Hasse/Müller/Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte*, 2002, S. 562ff.

<sup>47</sup> Beispielsweise wurde es Mitte der 1990er Jahre als angesichts der – damals – jüngeren Praxis des UN-Sicherheitsrats feststehend bezeichnet, daß „auch innerstaatliche Gewalt größten Ausmaßes unter den Begriff der Friedensbedrohung fallen kann“, *Kreß* (Fn. 13), S. 214 m.w.N.

Blauhelm-Friedenssicherung. In der Retrospektive auf die Friedensmissionen der Vereinten Nationen der Phase des Wandels – der 1990er Jahre – haben sowohl die Expertengruppe als auch Praktiker der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung eine Vielzahl von Schwachstellen und Gefahrenquellen festgestellt sowie auf dieser Grundlage Anforderungen an künftige effektive Friedensmissionen formuliert.

### 1. Herausforderungen und Gefahren für den Erfolg von Friedensmissionen

Friedensmissionen sind in ihrem Einsatzgebiet insbesondere folgenden äußeren Herausforderungen und Gefahren ausgesetzt:

- „Friedensstörer“, d.h. Gruppierungen einschließlich solcher aus dem Kreis der Unterzeichner von Waffenstillstandsübereinkommen oder Friedensverträgen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen oder die eine Friedensübereinkunft auf andere Weise durch Gewalt zu untergraben suchen (z.B. in Kambodscha, Angola, Somalia, Sierra Leone,<sup>48</sup> Ruanda),<sup>49</sup>
- die fortbestehende Möglichkeit der Nutzung von Einkommensquellen für Friedensstörer wie die Ausfuhr von unerlaubten Suchtstoffen, Edelsteinen oder anderen hochwertigen Rohstoffen<sup>50</sup> sowie
- das obstruktive Verhalten von Nachbarstaaten,<sup>51</sup> die Schmuggelgut passieren lassen, mit dem der Konflikt finanziert wurde bzw. wird, die als Mittelsmänner für Kriegswirtschaft fungieren, und die Friedensstörern zuzurechnenden Kämpfern Stützpunkte zur Verfügung stellen.

Dieses Gefahrenpotential verwirklichte sich auch in Gestalt von Anschlägen auf Angehörige der Friedensmission und der Mißachtung von Sanktionen, die der UN-Sicherheitsrat gegenüber den ehemaligen Konfliktparteien (und ggf. ihren Unterstützern) verhängt hatte.

Gefahren für den Erfolg einer Friedensmission lauern freilich auch außerhalb ihres Einsatzgebiets. Die Auswirkungen des Handelns der Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft – sowohl im institutionellen Rahmen der UNO als auch unilateral – dürfen insoweit nicht unterschätzt werden. Besondere praktische Bedeutung hatten insbesonde-

<sup>48</sup> Dazu auch *Brahimi* (Fn. 9), S. 43.

<sup>49</sup> *Brahimi-Bericht*, Tz. 22.

<sup>50</sup> *Brahimi-Bericht*, Tz. 22.

<sup>51</sup> *Brahimi-Bericht*, Tz. 23.

re Vetodrohungen bzw. das Vetopotential (mindestens eines) der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats im Rahmen der Mandatierung sowie der Umfang der diplomatischen Unterstützung für bestehende bzw. vorgesehene Friedensmissionen durch die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer UN-Politik, die oft auch vom Medienecho in den Entsendestaaten der Friedensmissionen beeinflusst war. Sowohl auf den Inhalt als auch die praktische Verwirklichung der Mandate hatten unterschiedliche Konzepte der Entsendestaaten auf strategischer (Perzeption des Konflikts, in Beziehung zu den nationalen Interessen gesetzt) und taktischer (code of conduct) Ebene erhebliche Auswirkungen. In der Praxis insbesondere der militärischen (Anteile der) Friedensmissionen spiegelte sich dies u.a. in

- einer Zersplitterung der Führungs- und Kommandostruktur,
- Schwierigkeiten mit zu detaillierten Mandaten, die inhärente Zielkonflikte aufweisen,
- einem Auseinanderklaffen von Aufgaben und Zielen einerseits und dem zu deren Verwirklichung eingesetzten Personal andererseits,
- übervorsichtigem Umgang mit den in den Mandaten des UN-Sicherheitsrats enthaltenen Befugnissen, insbesondere in Gestalt eher zurückhaltender Umsetzung kompetenzerweiternder Sicherheitsratsresolutionen mittels einer Neufassung bzw. Freigabe einschlägiger Rules of Engagement<sup>52</sup> sowie
- der Neigung nicht etwa nur militärischer Vorgesetzter, sondern gerade auch von Diplomaten und Politikern, der „Versuchung zum Mikromanagement“ nachzugeben und hierdurch in die Befehlsstruktur einzugreifen<sup>53</sup> – die Aufarbeitung des Verhaltens der Soldaten des deutschen KFOR-Kontingents während der Märzunruhen 2004, in deren Verlauf die (damalige) Opposition drohte, die Konstituierung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß zu verlangen, um ggf. Führungsentscheidungen eines Hauptfeldwebels, dessen Teileinheit ein Gebäude bewachen sollte, in dem dann ein betrunke-

<sup>52</sup> Ob die vom UN-Sicherheitsrat mandatierten Befugnisse zur Anwendung militärischer Gewalt auch in die Praxis einer Friedensmission Eingang finden, hängt entscheidend davon ab, welche Rules of Engagement formuliert bzw. – bei der Verwendung standardisierter Rules of Engagement – für die Mission zur Anwendung freigegeben werden. Des weiteren können nationale Vorbehalte (sog. caveats oder restrictions) gegen bestimmte Formen der Anwendung militärischer Gewalt (z.B. bezüglich des Schußwaffengebrauchs gegenüber Flüchtenden) im Einzelfall erhebliche Auswirkungen auf die Praxis einer Friedensmission haben.

<sup>53</sup> Vgl. *Eisele*, Friedensmissionen der Staatengemeinschaft, in: Clausewitz-Gesellschaft (Hrsg.), Von der Cannae-Idee bis zur Friedensmission – Wandlungen des Kriegsbildes und des strategischen Denkens (Militärisch-Wissenschaftliches Colloquium 2000), S. 62ff. (S. 68).

ner Serbe verbrannte, nachvollziehen und bewerten zu können, spricht hier eine beredte Sprache.

Daß neben den genannten Faktoren die ggf. fortwirkenden Ursachen des ursprünglichen Konflikts<sup>54</sup> – hierzu zählt auch Ungleichheit in Verbindung mit Ausgeschlossensein von den gesellschaftlichen und politischen Prozessen<sup>55</sup> – nebst den (sonstigen) ethnischen, religiösen und politischen Verhältnissen im Einsatzgebiet erhebliche Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit des Gelingens einer Friedensmission haben können, versteht sich von selbst und sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Bei alledem ist überdies zu berücksichtigen, daß an Friedenskonsolidierung gar nicht erst zu denken ist, wenn bereits die Voraussetzungen erfolgreicher Friedenssicherung fehlen. Aus Sicht des Expertengremiums war es auch daher erforderlich, daß ein Gesamtkonzept für die Friedenskonsolidierung entwickelt werden müsse.<sup>56</sup> Ausgangspunkt hierfür ist die Notwendigkeit, frühzeitig nachweisliche Verbesserungen im Alltagsleben der Bevölkerung im Einsatzgebiet einer Friedenskonsolidierungsmission zu schaffen. Des weiteren wurde es als geboten angesehen, glaubwürdige institutionelle Strukturen für die Lösung von – sei es internationalen, sei es internen – Interessengegensätzen zu errichten. Auch die Demokratisierung der staatlichen Organisation im Einsatzgebiet wird zu den Prioritäten der Friedenskonsolidierung gezählt. In der politikwissenschaftlichen Forschung ist allerdings umstritten, ob der Demokratisierung oder der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit der Vorrang zu gewähren sei.<sup>57</sup>

Diese Diskussion ist aus meiner Perspektive freilich akademisch. Weder Bosnien-Herzegowina, dessen Verhältnisse als Grundlage des entsprechenden Diskussionsbeitrags erörtert werden, noch der Irak, auf den die hierbei gewonnen Erkenntnisse angewendet werden sollen, verfügten in der jüngeren Geschichte auch nur über eines der Elemente Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit in ihrer jeweiligen Regierungsführung. Wenn und soweit es Ziel von Friedenskonsolidierung sein soll, in einer Krisenregion demokratische Verfassungsstaatlichkeit zu etablieren, so müssen die Schaffung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen und Verfahren Hand in Hand gehen. Freilich muß hierbei klar sein, daß es nicht

<sup>54</sup> Vgl. dazu Brahimi-Bericht, Tz. 24 mit Beispielen.

<sup>55</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 200.

<sup>56</sup> Vgl. Brahimi-Bericht, Tz. 4.

<sup>57</sup> *David Chandler*, *Imposing the 'Rule of Law': The Lessons of BiH for Peacebuilding in Iraq*, *International Peacekeeping* 11 (2004), S. 312ff. (S. 313f).

immer erfolversprechend sein wird, die in Westeuropa gewachsenen Vorstellungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unbesehen auf Staaten in anderen Regionen der Welt zu übertragen. Es ist daher vielmehr angezeigt, unter Einbindung lokaler Akteure in den Einsatzgebieten den genannten Prozeß so in Gang zu bringen, daß eine den Verhältnissen im Einsatzgebiet angemessene – und das heißt nach Möglichkeit: evolutionäre, nicht revolutionäre – Entwicklung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stattfinden kann. Zudem ist Geduld vonnöten; Friedenskonsolidierung ist ein langwieriger Prozeß. Die Erkenntnis, auf die der UN-Generalsekretär hingewiesen hat, daß in Postkonfliktsituationen noch fünf bis zehn Jahre nach Ende eines bewaffneten Konflikts ein Rückfall in die Gewalt möglich ist, impliziert, daß erst nach Ablauf dieses Zeitraums überhaupt damit begonnen werden kann, zu analysieren, ob die Bemühungen um Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung nachhaltige Auswirkungen zu haben vermochten. (Die häufig formulierte Bewertung, daß beispielsweise den Missionen in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Afghanistan kein Erfolg beschieden gewesen sei, geht hieran vorbei, denn der Zeitpunkt, zu dem derartige Bewertungen definitiv abgegeben werden können, ist noch nicht erreicht.)

## *2. Rahmenbedingungen künftiger effektiver Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung*

Aus Sicht der Sachverständigengruppe sollen – wie bereits erwähnt – Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und Beschränkung der Befugnis zur Anwendung militärischer Gewalt auf Fälle der Selbstverteidigung die Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben.<sup>58</sup> Mandate sollten am Leitbild der Unparteilichkeit orientiert sein, die sich von den die klassische Friedenssicherung prägenden Leitgedanken der Neutralität und der jederzeitigen Gleichbehandlung der Konfliktparteien unterscheidet und somit berücksichtigt, daß – wie die Sachverständigengruppe diplomatisch formuliert – in einigen Fällen die örtlichen Parteien nicht auf der gleichen moralischen Stufe stehen.<sup>59</sup> Obwohl diese Bewertung vordergründig den Kern der Sache zu treffen scheint, sollte sie nur mit großer Vorsicht zur Grundlage künftigen Handelns gemacht werden. Auf eine niedrigere moralische Stufe begeben sich im Regelfall Einzelpersonen, die Kriegsverbrechen bzw. Verbrechen gegen die Menschlichkeit und sonstige schwere Menschenrechtsverletzungen begehen; lediglich wenn der Charakter einer am (ehemaligen) Konflikt beteiligten Gruppe

<sup>58</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 48.

<sup>59</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 50.

rung als verbrecherische Organisation festgestellt werden kann, kommt es in Betracht, diese als auf einer niedrigeren moralischen Stufe stehend einzuschätzen. Bei alledem werden einschlägige Bewertungen in Resolutionen des UN-Sicherheitsrats insoweit unverzichtbar sein, wenn nicht – analog dem Nürnberger Präzedenz – der Charakter einer Gruppierung der genannten Art justizförmig geklärt werden soll. Für die Praxis von Friedensmissionen ist jedenfalls festzuhalten, daß Ressentiments gegenüber den insbesondere ethnischen und/oder religiösen Gruppen, aus denen sich bewaffnete Gruppierungen der (ehemaligen) Konfliktparteien rekrutiert haben, fehl am Platze sind.

Auch die Erfolgsaussichten der Friedenskonsolidierung – gekennzeichnet durch aktives und mehrdimensionales Zusammenwirken mit den örtlichen Parteien,<sup>60</sup> d.h. mit politischen Akteuren auf regionaler Ebene, die über die hierfür notwendige Legitimität verfügen<sup>61</sup> – hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Von besonderer Bedeutung sind insoweit

- die Fähigkeit der Friedenskonsolidierungsmission und der mit ihr zusammenarbeitenden UN-Sonderorganisationen und NGOs, bereits frühzeitig nachweisliche Verbesserungen im Leben der Menschen im Einsatzgebiet herbeizuführen,<sup>62</sup>
- eine Stärkung der Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen im Einsatzgebiet, insbesondere durch „freie und faire“ Wahlen<sup>63</sup>, d.h. Demokratisierung und Schaffung institutioneller Strukturen für die Lösung von Interessengegensätzen,<sup>64</sup>
- die Erweiterung des Auftrags von Zivilpolizisten<sup>65</sup> bei Friedensmissionen und Sicherung bzw. Herstellung rechtsstaatlicher Strafverfolgung durch<sup>66</sup>

<sup>60</sup> Dazu Brahimi-Bericht, Tz. 37.

<sup>61</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 203.

<sup>62</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 37.

<sup>63</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 38.

<sup>64</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 202.

<sup>65</sup> Insbesondere der zivilpolizeiliche Anteil einer Friedenskonsolidierungsmission muß in der Lage sein, die Rückkehr der örtlichen Sicherheitsorgane im Einsatzgebiet zu einem friedensmäßigen Verhältnissen angepaßten Kompetenzumfang und zur Beachtung der Prinzipien kontrollierter, transparenter und verantwortlicher Polizeiarbeit zu begleiten. Dazu Detlef R. Buwitt, Zusammenarbeit von militärischen und zivilen Komponenten in Auslandseinsätzen, in: Clausewitz-Gesellschaft (Hrsg.), *Sicherheitsvorsorge in einer veränderten Welt (Berliner Colloquium 2002)*, S. 71ff. (S. 74).

<sup>66</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 39; auch die nachstehenden Beispiele sind dem Brahimi-Bericht (a.a.O.) entnommen.

- + Reform, Ausbildung und Umstrukturierung der örtlichen Polizei im Einklang mit den internationalen Normen für eine demokratische Polizei und Menschenrechte,
- + die Fähigkeit, wirksam gegen zivile Unruhen vorzugehen und sich selbst zu verteidigen,
- + die Entsendung von Justiz-, Strafvollzugs- und Menschenrechtsexperten und
- + die Ermächtigung unterstützenden Tätigwerdens dieser Experten sowie von Ermittlern in Strafsachen und gerichtsmedizinischen Sachverständigen im Hinblick auf die Strafverfolgung wegen Kriegsverbrechen durch die internationalen Strafgerichte,

(Hierzu kann – so ist zu ergänzen – auch die Übertragung operativer Befugnisse einschließlich solcher zur Durchsetzung des Auftrags gehören. Leitbilder hierfür sind die Befugnisse der UNMIK-Polizei und der UN-Polizei in Ost-Timor. Inwieweit die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben und Funktionen durch Streitkräfte, insbesondere Militärpolizeieinheiten, hier konzeptionell erfaßt sein soll, ergibt sich aus dem Brahimi-Bericht nicht.)

- der Einsatz von Menschenrechtsexperten, beispielsweise im Rahmen der Durchführung umfassender Programme zur nationalen Aussöhnung und – komplementär – Information von Militärpersonal, Polizisten und des sonstigen Zivilpersonals über Menschenrechtsfragen und die einschlägigen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts,<sup>67</sup>
- die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die lokale Wirtschaft<sup>68</sup> und
- die zentrale Koordinierung der mit der Friedenskonsolidierung zusammenhängenden Tätigkeiten<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 41.

<sup>68</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 42. Die hat insoweit darauf hingewiesen, daß eine feste Koordinierungsstelle für Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung nicht existiere, obwohl die Verwirklichung dieser drei Ziele in fünfzehn Friedensmissionen der 1990er Jahre angestrebt wurde (a.a.O. Tz. 43).

<sup>69</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 44-46.

Um diese Ziele verwirklichen zu können, benötigen Friedenskonsolidierungsmissionen Kenntnisse über<sup>70</sup>:

- die Bedürfnisse der Bevölkerung in ihrem Einsatzgebiet,
- die Wurzeln der Gewalt,
- die von der Bevölkerung im Einsatzgebiet als legitim erachtete Form des Regierungssystems  
und
- die Rollenerwartung der Bevölkerung im Einsatzgebiet an internationale Stellen bzw. Akteure.

Hierzu wird im politikwissenschaftlichen Schrifttum empfohlen, in der praktischen Arbeit von Friedensmissionen in erheblichem Umfang Vertreter der Zivilgesellschaft im Einsatzgebiet – zu ergänzen wäre freilich: soweit eine solche noch existiert – in die Durchführung dieser Aufgaben einbeziehen.<sup>71</sup> Des Weiteren ist vorgetragen worden, daß auch die internationalen Finanzinstitutionen zur Friedenskonsolidierung beitragen könnten. Ihr möglicher Beitrag läge darin, vom Beginn einer Friedenskonsolidierungsmission an den Prozeß des wirtschaftlichen Wiederaufbaus zu begleiten, Wege aus der Kriegswirtschaft aufzeigen und auf die Stabilisierung des Wirtschaftssystems im Einsatzgebiet hinwirken<sup>72</sup>. Hierbei sei besonderes Augenmerk darauf zu legen, daß das Wachstum der Wirtschaft im Einsatzgebiet einer Friedensmission nicht allein aus von Einheimischen erbrachten Unterstützungsleistungen für die Friedensmission resultiert.<sup>73</sup> In der Tat war nach meiner Wahrnehmung eine Beschäftigung bei einem der SFOR-Kontingente oder beim SFOR-Stab als Lokalkraft ebenso überdurchschnittlich gut entlohnt worden wie das Erbringen von Dienstleistungen (z.B. Bauleistungen, Kfz-Reparaturen) für die Friedensmission.

#### **IV. Mandate für Friedensmissionen**

Die Sachverständigengruppe hat eindringlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, daß durchführbare Mandate zu den wesentlichen Voraussetzungen des Erfolgs von Friedensmissionen zählen. Hierbei ging es der Expertengruppe nicht allein um die Frage hinreichender Robustheit der Mandate, denn auch robuste Mandate sind keine Garantie für den Erfolg

<sup>70</sup> Die nachstehenden Beispiele sind dem Beitrag von Bellami/Williams (Fn. 4), S. 204, entnommen.

<sup>71</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 204.

<sup>72</sup> Vgl. Emyr Jones Parry, International Conflict Prevention and Intervention, in: RUSI Journal 2004, S. 56ff. (S. 60).

<sup>73</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 202.

einer Friedensmission.<sup>74</sup> Im Mittelpunkt der Empfehlungen der Sachverständigengruppe steht vielmehr, daß die Friedensmissionen erteilten Mandate einerseits lagegerecht sein müssen und andererseits deren Angehörige nicht überfordern dürfen. Das bedingt, daß der Mission weder Ziele gesetzt noch Aufträge gegeben werden, die mit dem eingesetzten Personal und dem diesem zur Verfügung stehenden Material unter den gegebenen Rahmenbedingungen im Einsatzgebiet nicht verwirklicht werden können. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß häufige Änderungen des Mandats und das Fehlen klarer Vorgaben für die militärischen Befehlshaber, die auf seiner Grundlage zu agieren haben, Probleme nach sich ziehen können.<sup>75</sup>

Die Notwendigkeit lagegerechter Mandatierung reflektiert auch die Diversifizierung der Friedensmissionen. Diese bedingt, daß – wie ein Betrachter bemerkt – es kein klares Muster mehr für Friedensmissionen gibt, sondern jede Mission gewissermaßen neu erfunden werden müsse<sup>76</sup> oder – bei optimistischer Betrachtungsweise – die völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Grundprinzipien heutiger Friedensmissionen noch der Systematisierung und Kodifikation harren. Als Leitlinien hierfür können die von der Sachverständigengruppe formulierten Empfehlungen herangezogen werden,<sup>77</sup> denen zufolge die Einsatzplanung nicht auf der Grundlage eines *best case scenario* erfolgen sollte, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure ein *worst case scenario* nahelegt, eine klare Festlegung der Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt – was die Sachverständigengruppe implizit von Zwangsmaßnahmen unterscheidet<sup>78</sup> – vonnöten ist und Friedensmissionen größerer und besser ausgerüsteter Truppen mit glaubhafter Abschreckungskapazität (Aufklärungs- und Kampffähigkeit)<sup>79</sup> und klarer Führungs- und Kommandostruktur bedürfen.

---

<sup>74</sup> Weder führte die Identifizierung der Verantwortlichkeit der serbischen Regierung für die Bedrohungen von Weltfrieden und internationaler Sicherheit durch die Vorgänge im Kosovo vor Durchführung der Operation ALLIED FORCE zu energischen Maßnahmen noch wurden die robusten Elemente des UNPROFOR-Mandats zum Schutz humanitärer Hilfsleistungen, von Zivilpersonen und UN-Schutzzonen genutzt. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 189f.

<sup>75</sup> *Lightburn* (Fn. 32), S. 13.

<sup>76</sup> *Varwick* (Fn. 38), S. 43 in Fn. 25.

<sup>77</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 51.

<sup>78</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 53.

<sup>79</sup> Hierbei ist darauf hinzuweisen, daß CIVPOL-Mandaten auch heute noch die notwendige Robustheit fehlt. *Buwitt* (Fn. 65), S. 73. Eine CIVPOL-Komponente mit nichtexekutivem Mandat müsse insbesondere in der Phase unmittelbar nach Einsatzbeginn auf Unterstützung und Hilfe durch die Streitkräfte zurückgreifen können (a.a.O., S. 75; vgl. auch a.a.O. S. 79).

Des weiteren impliziert die Empfehlung, lagegerechte und durchführbare Mandate zu formulieren, deren Eindeutigkeit – zumal im Hinblick auf den Umfang der Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt.<sup>80</sup> Aus Sicht der Sachverständigengruppe können im UN-Sicherheitsrat bei der Formulierung von Mandaten gefundene Kompromisse sich kontraproduktiv auswirken, wenn aus ihnen resultierende Mehrdeutigkeit dazu führt, daß das Mandat von den verschiedenen Anteilen einer Friedensmission unterschiedlich ausgelegt wird oder wenn die örtlichen Akteure den Eindruck eines nur halbherzigen Engagements des Sicherheitsrats für die tatsächliche Umsetzung des Friedens gewinnen. Die Sachverständigengruppe hat daher empfohlen, lieber kein Mandat für eine Friedensmission zu erteilen, als eine solche mit unklaren Anweisungen in ein Gefahrengebiet zu entsenden.<sup>81</sup>

Allerdings kann jedes Mandat den Keim der Mehrdeutigkeit in sich tragen, wenn und soweit die truppenstellenden Nationen es auf der Basis ihrer unterschiedlichen Rechtskulturen unterschiedlich auslegen. Beispielsweise hat die Meinungsverschiedenheit darüber, welche Maßnahmen zur Schaffung bzw. Bewahrung eines sicheren und stabilen Umfelds („safe and secure environment“) im Sinne des Friedensvertrags von Dayton zulässig sind, beide NATO-geführten Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina, denen die Verwirklichung der militärischen Aspekte des Friedensprozesses anvertraut war (IFOR und SFOR), überdauert und ist auch für die jetzt dort tätige EUFOR ALTHEA nicht abschließend geklärt. Mehrdeutigkeiten können umso leichter entstehen, je unterschiedlicher die politische Lagebeurteilung der an einer Friedensmission beteiligten Staaten ausfällt, denn viele der Sicherheit im Einsatzgebiet abträglichen Faktoren können je nach Bewertung der vorliegenden Erkenntnisse als Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung des Empfangsstaats oder als Bedrohung der militärischen Sicherheit der Friedensmission aufgefaßt werden. Eine definitive Abgrenzung zwischen diesen beiden – zudem oft überlappenden – Bewertungsmöglichkeiten ist nicht möglich. Einigen sich die truppenstellenden Nationen nicht auf eine gemeinsame Lagebeurteilung und wäre es für den Erfolg der Friedensmission untragbar, wenn die Meinungsverschiedenheit nicht ausgeräumt würde, bliebe lediglich die – bislang, soweit ersichtlich, nie erfolgte – Befassung des UN-Sicherheitsrats, um eine rechtsverbindliche (Art. 25 der UN-Charta) Bewertung zu erhalten.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 51.

<sup>81</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 56.

<sup>82</sup> Insoweit wird davon ausgegangen, daß auch eine Anweisung des UN-Generalsekretärs an eine ihm unterstehende Friedenstruppe nicht ausreichen würde, um nationale Caveats zu überlagern.

Überdies muß sichergestellt sein, daß im Falle einer Abgrenzung der Aufgaben bei einem Nebeneinander einer im Auftrag der Vereinten Nationen tätigen Friedenssicherungsmission und einer Friedenskonsolidierungsmission der Vereinten Nationen keine Lücken zwischen den Befugnissen der jeweiligen Komponenten der Friedensmission entstehen. Als Leitlinie kann gelten, daß Friedenssicherungskräfte vor Ort ein sicheres Umfeld für die Friedenskonsolidierung wahren und daß Friedenskonsolidierungskräfte den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandel unterstützen sollen, der bewirkt, daß dieses sichere Umfeld selbsttragend wird. Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungskräfte sind in komplexen Einsätzen daher untrennbare Partner. Während Friedenskonsolidierungskräfte ohne die Unterstützung der Friedenssicherungskräfte möglicherweise nicht tätig werden können, werden Friedenssicherungskräfte nie abziehen können, wenn die Friedenskonsolidierungskräfte ihre Arbeit nicht getan haben.<sup>83</sup> Dieses wechselseitige Aufeinanderangewiesensein bedingt aber zugleich eine nach Möglichkeit klare Aufgabenteilung. Die Funktionsfähigkeit einer mit der Aufgabe der Friedenssicherung eingesetzten Friedenstruppe kann darunter leiden, wenn diese – mit oder ohne ausdrückliche Erweiterung ihres Mandats – bei gleichbleibender Ausstattung eine Ausweitung ihres Auftrags bewältigen muß.<sup>84</sup>

In der Praxis können sich Schwierigkeiten insbesondere daraus ergeben, daß für die Friedenskonsolidierung zu ambitionierte Vorgaben formuliert werden. Beispielsweise sind in Bosnien-Herzegowina örtliche zivile Stellen in bestimmten Bereichen der Sicherheitsvorsorge – Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit<sup>85</sup> – (noch) nicht (wieder) zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung imstande, ohne daß die dort tätigen Friedensmissionen in die Bresche springen könnten, weil den Friedenskonsolidierungskräften offensichtlich das hierzu erforderliche Mandat fehlt und, legt man beispielsweise die Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland zugrunde, das Mandat der Friedenssicherungskräfte insoweit Schranken unterworfen ist.<sup>86</sup>

Erweisen sich Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung nach alledem als komplementäre Prozesse, bedingt dies nicht nur eine Abgrenzung von Aufgaben und Zuständigkeiten, sondern auch eine möglichst enge Zusammenarbeit im Hinblick auf Ziele und Zweck des (ggf.: jeweili-

<sup>83</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 28; vgl. auch *Buwitt* (Fn. 65), S. 76.

<sup>84</sup> *Lightburn* (Fn. 32), S. 13.

<sup>85</sup> *Buwitt* (Fn. 65), S. 79.

<sup>86</sup> Vgl. dazu auch *Lightburn* (Fn. 32), S. 14.

gen) Mandats.<sup>87</sup> Die UNO mandatiert Friedensmissionen – verstanden als Gesamtheit mit den Komponenten Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung – auf der Grundlage eines materiellen Friedensverständnisses, wonach Frieden mehr ist als die Abwesenheit von Krieg bzw. Gewalt als Mittel der Konfliktlösung. In derartigen mehrdimensionalen Friedensmissionen, deren erste Aufgabe für gewöhnlich die Beendigung des bestenfalls im Abflauen begriffenen Konflikts ist, verlagert sich der Schwerpunkt sukzessive vom Militärischen zum Zivilen – von der Friedenssicherung zur Friedenskonsolidierung. Sobald das militärische Gewaltpotential im Einsatzgebiet nachhaltig eingedämmt ist, wachsen die Anforderungen, die an die mit der Friedenskonsolidierung beauftragte Komponente der Friedensmission gerichtet sind, erheblich, weil dann die materiellen Elemente des Friedensbegriffs – insbesondere Demokratie, Menschenrechte und gute Regierungsführung – zur Verwirklichung heranstehen.

Schließlich sind die Vertreter der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen im Einsatzgebiet gehalten, die Aufgabe zu erleichtern, die ein Sonderbeauftragter oder Beauftragter des Generalsekretärs in seiner Eigenschaft als Koordinator aller UN-Tätigkeiten in dem jeweiligen Land wahrzunehmen hat.<sup>88</sup> In der Praxis dürfte es dazu insbesondere ratsam sein, daß im Bereich der Friedenskonsolidierung die Sonderorganisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen unter der Leitung des Hohen Repräsentanten des UN-Generalsekretärs im Einsatzgebiet eingebunden werden – und dies muß ausdrücklich auch für die Vertreter des UNHCR im Einsatzgebiet gelten.

Ferner sind klare Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den im Einsatzgebiet agierenden NGOs vonnöten. Die Koordinierung der Tätigkeiten von Friedensmission und NGOs erweist sich teilweise als schwierig, ja kommt oftmals gar nicht zustande.<sup>89</sup> NGOs fürchten Vereinnahmung und Bevormundung durch die internationalen Organisationen. Gelegentlich kommt es sogar vor, daß Mitglieder der Regierung eines Entsendestaats mit denkbar schlechtem Beispiel vorangehen und sich weigern, sich in einem Militärfahrzeug der Friedenssicherungsmission transportieren zu lassen – gegenüber Streitkräften skeptisch eingestellte Vertreter von NGOs werden derartiges Verhalten schwerlich als Impuls zu verstärkter Zusammenarbeit mit der Friedenssicherungsmission begreifen. Auch die Koordinierung der NGOs untereinander gelingt

---

<sup>87</sup> Praktische Beispiele hierzu erörtert *Buwitt* (Fn. 65), S. 79ff.

<sup>88</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 100.

<sup>89</sup> Hierzu und zum folgenden: *Buwitt* (Fn. 65), S. 80f.

nicht immer. Beispielsweise haben zwischen 1999 und 2001 ca. 40.000 Vertreter von über 400 NGOs (darunter rund 40 aus Deutschland) Hilfsleistungen in Bosnien-Herzegowina erbracht, ohne Absprachen untereinander zu treffen. Auch Angebote staatlicher Entwicklungsgesellschaften wie der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), die Koordinierungsaufgabe zu übernehmen, hatten nur geringen Erfolg.

#### D. Neue Herausforderungen für das System der Friedensmissionen

Seit der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts hat sich die sicherheitspolitische Landschaft erneut weiterentwickelt und teilweise erheblich verändert. Insbesondere die Operation *Iraqi Freedom* wird allenthalben als Indiz für diesen Umbruch angesehen.<sup>90</sup> Dabei ist auch die Autorität der UNO in Mitleidenschaft geraten. Der Inhalt der Kritik hängt dabei vom Standpunkt der Staaten zu *Iraqi Freedom* ab. Einerseits wird der UNO vorgehalten, sie habe „nicht den internationalen Segen für eine Aktion [gegeben], die ein Jahrzehnt der Missachtung internationaler Entschlüsse durch ein besonders brutales Regime beendete“, andererseits wird sie, weil sie den Waffengang nicht zu verhindern vermochte, vor allem von bestimmten Entwicklungsländern als „Forum zur Legitimierung amerikanischer Dominanz über den Rest der Welt“ betrachtet.<sup>91</sup> Allerdings wird die bedeutendste Auswirkung von *Iraqi Freedom* darin gesehen, daß die USA angesichts des Umstands, daß die Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrats die Zustimmung hierzu verweigerte, nicht mehr in der Lage seien, einen weiteren Gegner von Rang niederzuwerfen.<sup>92</sup> Auf das System der Friedensmissionen habe der Irak-Krieg demgegenüber vergleichsweise geringere Auswirkungen gehabt, weil diese als *business as usual* fortgeführt worden seien.<sup>93</sup> Als Indiz dafür, daß diese Bewertung einige Realitätsnähe aufweist, wird man den Umstand ansehen können, daß seit Wirksamwerden der Resolution 1546 (2004) die Rechtsgrundlage der Truppenpräsenz im Irak im wesentlichen derjenigen einer robusten Friedenssicherungsmission gleichkommt. Diesem positiven Befund entspricht es, daß UN-Generalsekretär *Annan* in seinem Bericht „In größerer Freiheit“ davon spricht, daß das Vertrauen der

<sup>90</sup> Beispielsweise hat UN-Generalsekretär *Annan* in seiner Rede vor der Generalversammlung am 23. September 2003 gesagt, die UNO sei an einer Weggabelung angelangt. Zitiert bei *Ramesh Thakur*, *Wieder vereinte Nationen?*, in: *Internationale Politik* 2005, S. 102.

<sup>91</sup> Vgl. *Thakur* (Fn. 90), S. 102/103.

<sup>92</sup> *Ian Williams*, *Vom Siegeszug einer Idee*, in: *Vereinte Nationen* 52 (2004), S. 119ff. (S. 121).

<sup>93</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 186.

Mitgliedstaaten in die UN-Friedenssicherung seit Veröffentlichung des Brahimi-Berichts erneuert worden sei.<sup>94</sup>

Gleichwohl begegnet das System der Friedensmissionen unverändert Herausforderungen, als deren bedeutendste gegenwärtig folgende Umstände angesehen werden:

- die Tendenz zur Regionalisierung von Friedensmissionen, erkennbar insbesondere an der Aufstellung regionaler Friedenstruppen,<sup>95</sup>
- das Tätigwerden privater Sicherheitsfirmen im Umfeld von und in Friedensmissionen<sup>96</sup>  
und
- Defizite bei der UNO, namentlich<sup>97</sup>
  - + das Fehlen der erforderlichen strategischen Analysefähigkeit in der Verfügungsgewalt der UNO,
  - + die Schwierigkeiten der UNO bei der Bereitstellung von Reserven,
  - + das Fehlen hinreichender Planungskapazitäten in den Organen der UNO  
und
  - + das Fehlen hinreichender nachrichtendienstlicher Unterstützung, deren Nutzung der UNO offensteht.

Die Kritik an Regionalisierung und Tätigwerden privater Sicherheitsfirmen beginnt mit der – zutreffenden<sup>98</sup> – Feststellung, daß Art und Inhalt der Beziehungen zwischen UNO und regionalisierten bzw. (teil-)privatisierten Friedensmissionen im Brahimi-Bericht nicht ernsthaft erörtert worden seien.<sup>99</sup> Die UNO müsse ihre Rolle zu regionalen Organisationen und privaten Akteuren für den Bereich der Friedensmissionen noch definieren, wobei die große Bandbreite solcher Missionen und auch der neue Trend, daß westliche regionale Organisationen mit ihren Counterparts aus Afrika zusammenarbeiteten, zu berücksichtigen seien.<sup>100</sup> Die

<sup>94</sup> In größerer Freiheit – A/59/2005, Tz. 111.

<sup>95</sup> Vgl. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 187; *Kühne* (Fn. 6), S. 7.

<sup>96</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 187.

<sup>97</sup> Die nachstehenden Punkte sind dem Beitrag von *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 188 entnommen.

<sup>98</sup> Die Sachverständigengruppe hat sich mit der Regionalisierung der Friedenssicherung befaßt, ohne allerdings über eine Bestandsaufnahme und Problemanalyse hinauszugehen. Der Leiter der Sachverständigengruppe hat selbst eingeräumt, daß diese eher wenig darüber gesagt habe, welche Rolle der UNO, regionalen und subregionalen Organisationen zukomme. Aus dem Hinweis Lakhdar Brahimis, daß General Naumann, der der Sachverständigengruppe angehörte, seinem Eindruck zufolge klare Überzeugungen zu dieser Angelegenheit besitze, kann der Schluß gezogen werden, daß über Detailfragen der Regionalisierung von Friedensmissionen in der Sachverständigengruppe kein Konsens zu erzielen war. *Brahimi* (Fn. 9), S. 47.

<sup>99</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 188.

<sup>100</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 197.

Befürworter der Regionalisierung sehen demgegenüber insbesondere UNO, NATO, AU und EU in der Pflicht, miteinander zu kooperieren; sie müßten sich hierzu über ihr jeweiliges Rollenverständnis, die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen sowie von Informationen und Planungssachverstand, das Führungsverständnis ("command and control") und eine mögliche Interoperabilität von Streitkräften Gedanken machen.<sup>101</sup>

### **I. Regionalisierung**<sup>102</sup>

Seit der Millenniums-Generalversammlung steht die UNO in verstärktem Dialog mit regionalen Organisationen.<sup>103</sup> Im Hinblick auf Friedenssicherungsmissionen erschließt sich die Sinnhaftigkeit dieses Vorgehens daraus, daß spätestens seit dem unter Führung der NATO begonnenen IFOR-Einsatz ein Trend zur Regionalisierung von Friedensmissionen besteht. Der Beitrag regionaler Organisationen zur Friedenskonsolidierung ist eher begrenzt. Zählt man die Verwirklichung von Abrüstung und Rüstungskontrolle zu den Aufgaben der Friedenskonsolidierung, so ist hier zuvörderst an die Rolle der OSZE zu denken, die sich beispielsweise der – dem KSE-Prozeß parallelen – Verwirklichung des Anhangs 1B des Friedensvertrags von Dayton angenommen hat.

Auch die Sachverständigengruppe hat in ihrer Lagedarstellung hervorgehoben, daß es zwischen UNO und regionalen Organisationen eine erfolgreiche Zusammenarbeit insbesondere auf den Gebieten der Konfliktprävention und Friedensschaffung<sup>104</sup> sowie der Friedenskonsolidierung (insbesondere Tätigkeiten im Hinblick auf Wahlen und Wahlhilfe, Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und humanitäre Hilfe) gegeben habe. Gleichwohl hat sie in bezug auf Friedenssicherungseinsätze die Notwendigkeit eines vorsichtigen Vorgehens betont.<sup>105</sup>

Die gegenwärtige Entwicklung der Regionalisierung von Friedensmissionen verläuft differenziert. Die UNO ist – auch für die Industriestaaten – unverändert die erste Wahl aus dem Kreis der für die Durchführung traditioneller Blauhelm-Friedenssicherung in Betracht kommenden Organisa-

---

<sup>101</sup> Vgl. Parry (Fn. 72), S. 61.

<sup>102</sup> An dieser Stelle wird nicht auf die Kontroverse eingegangen, welche regionalen internationalen Organisationen als Regionalorganisationen im Sinne des Kap. VIII der UN-Charta anzusehen sind.

<sup>103</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 194.

<sup>104</sup> Zum Begriff Brahimi-Bericht, Tz. 11: Diplomatie und Vermittlung mit dem Ziel, bereits im Gang befindliche Konflikte zum Halt zu bringen.

<sup>105</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 54.

tionen.<sup>106</sup> Regionale Organisationen widmen sich demgegenüber vielen der komplexen Friedensmissionen. Von hochrangigen Vertretern bestimmter Industriestaaten wird diese Entwicklung als unvermeidlich angesehen. Für möglich und auch wünschenswert wird hierbei eine Art Aufgabenteilung zwischen der UNO und regionalen Organisationen gehalten, in deren Rahmen NATO und EU aufwendigere und anspruchsvollere, ggf. kurzfristige Friedensmissionen durchführen und, soweit notwendig, hierbei ihre schnellen Eingreiftruppen einsetzen.<sup>107</sup> Die AU, die mit der Darfur-Mission erste Schritte unternimmt und ebenfalls die Aufstellung einer Eingreiftruppe anstrebt, könne (gegenwärtig) – wie die UNO selbst – vor allem Friedensmissionen mit mittlerer und geringer Intensität sowie Folgemissionen durchführen.<sup>108</sup> Auch im politikwissenschaftlichen Schrifttum ist anerkannt, daß zwischen den – überhöhten – Erwartungen an die Fähigkeiten der UNO und den zu ihrer Verfügung stehenden bescheidenen Ressourcen eine Lücke besteht;<sup>109</sup> an ihrer Fähigkeit zu effektivem Handeln bestehen daher Zweifel sowohl in bezug auf komplexe Konfliktsituationen<sup>110</sup> als auch für Fälle, in denen eine Friedensmission eines hohen Maßes an Kohärenz und Operationsgeschwindigkeit bedarf<sup>111</sup>.

Die Kritik an den westlichen Staaten bzw. ihren regionalen Organisationen gilt nicht deren Fähigkeiten und Ressourcen, sondern den vermuteten politischen Motiven für die Regionalisierung. So bezweckten die westlichen Industriestaaten, Führungsaufgaben in vor allem aus der betroffenen Region selbst rekrutierten Friedensmissionen zu übernehmen, obwohl sie dem Umfang nach nur vergleichsweise geringe Kontingente hierfür zur Verfügung stellten.<sup>112</sup> Überdies zeigten sie sich zum Einsatz großer Ressourcen nur bereit, sobald ein Konflikt ihre vitalen Interessen betreffe,<sup>113</sup> insoweit wird auch auf die seit den Terrorangriffen der Al Kai-

<sup>106</sup> Parry (Fn. 72), S. 58.

<sup>107</sup> Parry (Fn. 72), S. 60.

<sup>108</sup> Vgl. Parry (Fn. 72), S. 60.

<sup>109</sup> Thakur (Fn. 90), S. 102.

<sup>110</sup> Parry (Fn. 72), S. 58; vgl. auch Varwick (Fn. 38), S. 43.

<sup>111</sup> Parry (Fn. 72), S. 58.

<sup>112</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 194.

<sup>113</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 196 f.

Beispielsweise seien Ende April 2003 in Bunia (DRC) lediglich 200 Soldaten einer Friedensmission disloziert worden, wo durch den Abzug von 9.000 ugandischen Soldaten ein von diesen mangels der notwendigen Truppenstärke nicht zu schließendes Machtvakuum hinterlassen worden sei (Bellami/Williams, a.a.O.). Hier kam es dann zum Eingreifen der französisch geführten EU-Mission *Artemis*. Vgl. dazu auch Parry (Fn. 72), S. 59.

da veränderte Schwerpunktsetzung der regionalen Organisationen auf die – als insbesondere für Afrika unbedeutend angesehene – Terrorismusbekämpfung und die Operation *Iraqi Freedom* hingewiesen<sup>114</sup>. Diesem Eindruck wird schwerlich entgegenwirken, wer sich darauf beschränkt, (zutreffend) darzustellen, daß komplexe Friedensmissionen grundsätzlich besonders geeignet für sensible Aufgabenteilung und hochwertige Zusammenarbeit zwischen UNO und anderen Organisationen – wie NATO und EU – sind.<sup>115</sup> Wird hiermit nämlich zugleich impliziert, daß der UNO die unmittelbare Führung komplexer Friedensmissionen lediglich dann noch zufalle, wenn sich weder ein Mitgliedstaat noch eine regionale Organisation zu ihrer Durchführung bereit zeige,<sup>116</sup> läßt dies geradewegs zu Äußerungen wie derjenigen ein, daß der UNO nur eine „Restkompetenz für vergessene Konflikte“<sup>117</sup> verbleibe. Allerdings ist auch die UNO selbst nicht gegen Kritik im Zusammenhang mit der Regionalisierungstendenz gefeit. Aus dem Umfeld arabischer Staaten wurde die Kritik geäußert, daß der UN-Sicherheitsrat die regionalen Organisationen ungleich behandle.<sup>118</sup>

Weitere Kritik an der Vorgehensweise regionaler Organisationen – und dies bezieht sich nicht nur auf NATO und EU – wird dahin formuliert, daß diese häufig erst Truppen zum Einsatz brächten und sich anschließend um die Mandatierung ihres Vorgehens durch den UN-Sicherheitsrat bemühten.<sup>119</sup> Überdies werde bei von der Europäischen Union geführten Friedensmissionen das Verhältnis zwischen Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik und von der UNO verantworteter Friedenspolitik im unklaren gelassen.<sup>120</sup> Auch seien öffentliche Äußerungen hochrangiger westlicher Politiker geeignet, den Eindruck zu erwecken, daß die Durchführung von Friedensmissionen auf der Basis einer *Coalition of the Willing*

---

<sup>114</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 195. Von den westlichen Staaten fordern die Autoren stattdessen, finanzielle Mittel für Medizin und Bekämpfung der Unterernährung statt für "marines and mercenaries" auszugeben, d.h. eine Priorisierung der Entwicklungshilfe gegenüber dem militärischen Sektor (a.a.O. S. 200). – Von selektivem Vorgehen, das in letzter Zeit insbesondere im Kontext des sogenannten Antiterrorkriegs stehe, ist auch im Hinblick auf die Anwendung der Kriterien für die Legitimität von unter Anwendung militärischer Gewalt durchgeführter Einsätze. Dazu *Thakur* (Fn. 90), S. 105.

<sup>115</sup> *Parry* (Fn. 72), S. 59.

<sup>116</sup> *Parry* (Fn. 72), S. 58.

<sup>117</sup> *Varwick* (Fn. 38), S. 43.

<sup>118</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 195.

<sup>119</sup> Zuletzt sei ECOWAS in der Elfenbeinküste so vorgegangen, s. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 194.

<sup>120</sup> Das Vereinigte Königreich und Frankreich betrachteten eine Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat nicht als *conditio sine qua non* für die Durchführung einer EU-Friedensmission, Deutschland und die nordischen Staaten betonten demgegenüber die hohe Bedeutung einer solchen Autorisierung, vgl. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 195f.

eher an die Stelle von UN-Friedenssicherungsmissionen treten als diese ergänzen bzw. unterstützen sollten.<sup>121</sup> Kulminationspunkt der Kritik an der Regionalisierung insbesondere der Friedenssicherungsmissionen ist die Folgerung, daß die Gefahr der Herausbildung eines (teilweise als neokolonialistisch gebrandmarkten) Zweiklassensystems der Friedenssicherung bestehe.<sup>122</sup>

Inzwischen wird den Chancen der Regionalisierung innerhalb der UNO freilich größeres Gewicht beigemessen als den damit verbundenen Risiken.<sup>123</sup> Dieser realpolitische Ansatz ist auch angesichts dessen begrüßenswert, daß die Fähigkeiten der UNO zu schnellem Handeln weder unbegrenzt sind noch durchgängig positiv beurteilt werden. Zwar hat die UNO den Abschluß von „Stand by Forces Agreements“ forciert, revolutionär positive Auswirkungen werden diesen Übereinkommen allerdings nicht beigemessen.<sup>124</sup> Dazu mag auch beitragen, daß die UNO – anders als bestimmte Mitgliedstaaten und ihre als Militärbündnisse gegründeten regionalen Organisationen – nicht über die für den Einsatz einer Stand by Force erforderliche Kommandostruktur verfügt.<sup>125</sup> Die Bundeswehr baut im Rahmen des Transformationsprozesses Strukturen auf, die qua Einbindung in die NATO Response Force (NRF) und die European Union Battle Group (EUBG) – auch unter Übernahme der Lead Nation-Funktion – beispielsweise einen Einsatz im Rahmen von Überbrückungsoperationen nach dem Modell der Operation *Artemis* in Betracht kommen lassen wird. Ein derartiger Einsatz würde der UNO einen Zeitgewinn bis zur Dislozierung einer unter ihrer Führung stehenden Friedensmission verschaffen.<sup>126</sup>

---

<sup>121</sup> Hingewiesen wird insoweit auf Statements von US-Verteidigungsminister *Rumsfeld* und des australischen Außenministers *Downer*; vgl. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 196.

<sup>122</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 196 f.

<sup>123</sup> In größerer Freiheit – A/59/2005, Tz. 112. Vgl. auch Eine sicherere Welt – A/59/565, Tz. 220.

<sup>124</sup> *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 190. – Ihr „Stand by Forces Planning Team“ hat die UNO im Jahr 1993 geschaffen.

<sup>125</sup> *Eisele* (Fn. 53), S. 72.

<sup>126</sup> Vgl. *Parry* (Fn. 72), S. 59.

## II. Die Tätigkeit privater Sicherheitsfirmen im Umfeld von und in Friedensmissionen

Private Sicherheitsfirmen nehmen insbesondere drei Arten<sup>127</sup> von Aufgaben wahr:

- Beratung von Akteuren im Einsatzgebiet einer Friedensmission im Einklang mit deren Zielen<sup>128</sup>, ggf. einschließlich der Förderung von Programmen zur Reform des Sicherheitssektors,
- Unterstützung von Friedensmissionen durch unterschiedliche Leistungen, insbesondere Logistik, nachrichtendienstliche Tätigkeit und Bewachung und
- Einsatz wie Streitkräfte; in Einzelfällen wird sogar eine Tendenz zu einem umfassenden Outsourcing von Friedensmissionen behauptet.

Outsourcing begegnet zwar keinen unüberwindlichen operativen Hindernissen,<sup>129</sup> kann aber – je nach seinem Umfang – tiefergehende Probleme verursachen<sup>130</sup>. Kritisiert wird, daß sich die Staaten, die Friedensmissionen ganz oder teilweise outsourcen, einerseits aus ihrer Verantwortung für Weltfrieden und internationale Sicherheit verabschiedeten, andererseits untergrabe das Outsourcing ihren Anspruch, einziger Inhaber legitimer bewaffneter Gewalt zu sein.<sup>131</sup> Dies bedinge zugleich, daß der Grad der Wahrscheinlichkeit, daß die Streitkräfte im Einsatzgebiet einer demokratischen Kontrolle unterworfen werden könnten, sinke. Soweit hierdurch überdies – und sei es auch nur faktisch – das staatliche Gewaltmonopol als tragendes Prinzip staatlicher Ordnung in Frage gestellt wird, dürfte auch das Bemühen darum, in einem Einsatzgebiet staatliche Strukturen erst (wieder) herzustellen, Glaubwürdigkeitsdefizite erleiden. Schließlich wird eine problematische Verbindung bestimmter privater Sicherheitsfirmen mit internationalen Konzernen gesehen, die im Einsatzgebiet der Friedensmission wirtschaftliche Interessen erheblichen Umfangs haben. Dies könne möglicherweise dazu führen, daß die privaten Sicherheitsfirmen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen *de facto* eine mächtigere Position im Einsatzgebiet hätten als die dortige Regierung.

<sup>127</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 190ff.

<sup>128</sup> Beispielsweise wird hier die Beratung des kroatischen und bosnischen Militärs vor dem Zustandekommen des Friedensvertrags von Dayton genannt; vgl. Bellami/Williams (Fn. 4), S. 190.

<sup>129</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 192.

<sup>130</sup> Von – nicht eingehend dargestellten – zahlreichen Problemen spricht Varwick (Fn. 38), S. 44.

<sup>131</sup> Bellami/Williams (Fn. 4), S. 193.

Demgegenüber haben reine Unterstützungsleistungen nur geringe Auswirkungen auf die politische Entwicklung im Einsatzgebiet und sind angesichts dessen weniger problematisch. Auch kommt man an der Notwendigkeit nicht vorbei, die Versorgung mit Engpaßausrüstung (insbesondere Kampfhubschauber, medizinische Einrichtungen, strategischen Lufttransportraum und logistische Unterstützung) auf innovative Weise sicherzustellen. Ob insoweit neben der Lastenteilung innerhalb regionaler Organisationen und Initiativen zur Schaffung entsprechender Fähigkeiten bei dritten Staaten auch der verstärkte Rückgriff auf den privaten Sektor in Betracht gezogen werden sollte,<sup>132</sup> wird von den Umständen des Einzelfalls abhängen.

Aus – ggf. analog anwendbarem – humanitärem Völkerrecht ergeben sich gegen den Einsatz privater Sicherheitsfirmen keine durchgreifenden Bedenken, weil der Begriff des – verbotenen – Söldnertums auf die Situation in Friedensmissionen nicht paßt. Letzten Endes ist die Frage, welche Rolle private Sicherheitsfirmen spielen sollen, politischer Natur. Ginge es um Finanzierungsfragen, so fielen eine Parallele zum Rückgriff auf United Nations Volunteers durch die Weltorganisation auf; im übrigen darf nicht vergessen werden, daß die (Notwendigkeit der) Inanspruchnahme der Leistungen privater Sicherheitsfirmen durchaus als eine der negativen Begleiterscheinungen des Abbaus von Streitkräften und der geringen Reserven im Bereich der Polizei<sup>133</sup> angesehen werden kann. Selbst der Gegenwert der in den 1990er Jahren erzielten „Friedensdividende“ ist also begrenzt, wenn man anerkennt, daß Friedenssicherung und Absicherung der Friedenskonsolidierung ohne einsatzbereite Streitkräfte schwerlich erfolversprechend sind.

## **E. Zur heutigen Glaubwürdigkeit des Systems der UN-Friedensmissionen**

Der Wandel der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung ist ein fortdauernder Prozeß; es wäre deswegen widersinnig, ein statisches Ergebnis auf einen bestimmten Stichtag fünf Jahre nach Veröffentlichung des Brahimi-Berichts zu formulieren. Sinnvoller erscheint es, für den Be-

---

<sup>132</sup> Parry (Fn. 72), S. 59.

<sup>133</sup> Die Europäische Union hat kurz nach der Jahrtausendwende mit der Erarbeitung einer Konzeption für polizeiliche Rapid Deployment-Kontingente begonnen. Vgl. *Buwitt* (Fn. 65), S. 81. Nach dem Übergang von SFOR zu EUFOR ALTHEA kann die Multinational Specialized Unit (MSU), zu der u.a. die italienischen Carabinieri ein Kontingent abgestellt haben und an der sich die Bundeswehr gemäß einer politischen Entscheidung nicht beteiligt, eine derartige Funktion übernehmen. Der Einsatz der MSU als polizeiliche Rapid Deployment Force erfolgt in enger Abstimmung zwischen Sonderbeauftragtem/Hohem Beauftragtem und Kommandeur EUFOR.

reich der UN-Friedensmissionen die jüngste Realität zu Wort kommen zu lassen – wobei ich davon absehe, die – aus meiner Sicht naheliegende – Bewertung anders als diplomatisch zwischen den Zeilen anklingen zu lassen. Welchen Fortschritt also hat die internationale Staatengemeinschaft auf dem Gebiet der Friedensmissionen erreicht? – „*Nichts hat das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der VN-Friedenssicherungseinsätze in den neunziger Jahren mehr geschädigt als ihr Zaudern, Unterschiede zwischen Opfern und Aggressoren zu machen.*“<sup>134</sup>

Wenn Unparteilichkeit einer Friedensmission nicht schematische Neutralität bedeutet, bildet diese Erkenntnis den Ausgangspunkt der impliziten Forderung an die UNO, dazu bereit zu sein, ggf. zugunsten der Opfer eines bewaffneten Konflikts Partei zu ergreifen.<sup>135</sup> Diese Forderung – nämlich zugunsten der Opfer eines bewaffneten Konflikts Partei zu ergreifen – wird zweifellos auch unbeschadet des neuerlichen Wandels des Sicherheitsbegriffs hin zu der Konzeption Human Security konsensfähig sein. Hat das Handeln der UNO – ihrer Mitgliedstaaten innerhalb ihres institutionellen Rahmens – diesem Anspruch genügt? Für den Zeitraum nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts ist jedenfalls kein Fall eines spektakulären Scheiterns einer Friedensmission zu verzeichnen wie noch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Die im Brahimi-Bericht identifizierte Quelle von Glaubwürdigkeitsproblemen der UN-Friedenssicherung scheint demnach (zumindest für den Augenblick) versiegt zu sein. Gleichwohl hatten nicht alle Friedensprozesse, die unter den Auspizien der Vereinten Nationen betrieben wurden, das erstrebte Ergebnis: Insbesondere in Afghanistan (vor Oktober 2001) blieb dem Bemühen des UN-Sicherheitsrats um eine Eindämmung der von den Taliban ausgehenden Gewalt gegen Menschen, aber auch gegen nach humanitärem Völkerrecht geschützte Objekte – beispielhaft hervorgehoben seien die Buddha-Statuen in Bamian in der Provinz Parwan – der Erfolg versagt. Auch die definitive Eindämmung des irakischen Aggressionspotentials ist der UNO während eines länger als zehn Jahre, über die Jahrtausendwende hinweg andauernden Zeitraums nicht gelungen. Schließlich ist eine friedliche Lösung des Nahost-, insbesondere Palästina-Konflikts unverändert nicht absehbar. Die Glaubwürdigkeit der UN-Friedenssicherung ist bereits angesichts dessen unverändert fragil; sie ist lediglich anderslautender Kritik ausgesetzt als während der 1990er Jahre.

<sup>134</sup> Brahimi-Bericht, Zusammenfassung (S. vii).

<sup>135</sup> Vgl. Lightburn (Fn. 32), S. 14.

Insbesondere wird ein selektiver Umgang mit Krisen und Konflikten konstatiert, der – insbesondere aus islamistischer Sicht<sup>136</sup> – die Glaubwürdigkeit des Wertebezugs der Friedensmissionen in Frage stellt. Der in diesem Zusammenhang geäußerte Hauptkritikpunkt hat auch fünf Jahre nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts seine praktische Bedeutung nicht verloren. So wurde der UNO Untätigkeit bzw. langes Zuwarten bei bestimmten genozidalen Ereignissen vorgehalten – insbesondere für Situationen, die keine vitalen Interessen eines der ständigen Mitglieder berühren. Angesichts der Behandlung der Darfur-Krise im UN-Sicherheitsrat liegt es nahe, diese Kritik auch auf Situationen zu erstrecken, in denen die ständigen Mitglieder einen ungelösten Interessenkonflikt austragen. Für die weiteren Kritikpunkte – Untätigkeit bzw. langes Zuwarten bei *state failure* und verspätete bzw. unzureichende Verwirklichung von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats – gab es indessen im zurückliegenden Quintennium kein in der Weltöffentlichkeit kritisierendes Beispiel.

Allerdings darf von der UNO nicht mehr verlangt werden, als sie zu leisten imstande ist. Auch nach Auffassung der Sachverständigengruppe wäre es im Falle einer wesentlichen Verbesserung der Mechanismen zur Einrichtung und Unterstützung von UN-Friedensmissionen nicht möglich, auf alle Konflikte mit einer solchen Mission zu antworten.<sup>137</sup> Angesichts dessen wird der Vorwurf selektiver Entsendepolitik nie ganz erstickt werden können und wird sich die UNO auch künftig andere Handlungsmöglichkeiten offenhalten müssen. Überdies stehen UN-Friedensmissionen in Konkurrenz zu anderen Betätigungsfeldern der Organisation.<sup>138</sup>

Als den Lackmustest der Glaubwürdigkeit der UN-Friedenssicherung in der heutigen Zeit wird man den Umgang mit der genozidalen Krise in Darfur ansehen müssen. Der UN-Sicherheitsrat hat sich, soweit ersichtlich, erstmals in seiner 4978. Sitzung vom 25. Mai 2004 mit der Lage in Darfur befaßt. Er hat seine ernste Besorgnis über die Verschlechterung der humanitären Lage und der Menschenrechtslage in Darfur zum Ausdruck gebracht und insoweit festgestellt, daß tausende Menschen getötet wurden und hunderttausende Gefahr liefen, in den Folgemonaten zu sterben. Auch hat er seine tiefe Besorgnis angesichts der fortgesetzten

<sup>136</sup> Dazu eingehend *Brynjar Lia*, *Islamist Perceptions of the United Nations and Its Peacekeeping Missions: Some Preliminary Findings*, in: *International Peacekeeping* 5 (1998), S. 38ff (S. 45).

<sup>137</sup> Brahimi-Bericht, Tz. 29. Die UNO entsandte während der 1990er Jahren lediglich in ein Drittel der Konflikte Friedensmissionen.

<sup>138</sup> Beispielsweise hatte die G77 hat Besorgnis darüber geäußert, daß eine Reform der UNO, wie im Brahimi-Bericht vorgeschlagen, sich finanziell zu Lasten der Mittel für Entwicklung auswirken könne. Dazu *Brahimi* (Fn. 9), S. 45.

Berichte über umfangreiche Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Darfur, einschließlich wahlloser Angriffe auf Zivilpersonen, sexueller Gewalt, Zwangsvertreibungen und Gewalthandlungen, insbesondere solcher, die eine ethnische Dimension haben, bekundet, und verlangt, daß die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.<sup>139</sup> Als der dem Süden Sudans geltende Friedensprozeß im Jahr 2004 so weitgehende Fortschritte gemacht hatte, daß eine Friedensregelung in greifbarer Nähe war, hat der UN-Generalsekretär am 3. Juni 2004 auf Ersuchen des Präsidenten des Sicherheitsrats einen Bericht über die Lage im Sudan vorgelegt.<sup>140</sup> Darin hat er darauf hingewiesen, daß parallel zu den Friedensverhandlungen für Südsudan u.a. in der Region Darfur Kampfhandlungen fort dauerten, die Leben und Existenzgrundlagen zerstörten.<sup>141</sup> In Resolution 1547 vom 11. Juni 2004 hat der UN-Sicherheitsrat nicht nur diesen Bericht begrüßend zur Kenntnis genommen, sondern auch erstmals<sup>142</sup> förmlich die Situation in Darfur auf die Agenda der internationalen Friedenssicherung gesetzt, indem er die Parteien der Friedensregelung für den Südsudan dazu aufforderte, ihren Einfluß im Sinne einer Einstellung der Kampfhandlungen in Darfur geltend zu machen. Diese Resolution war – anders als dann die Autorisierung der unter Leitung der Afrikanischen Union durchgeführten internationalen Beobachtermission durch Resolution 1556 vom 30. Juli 2004 – noch nicht auf Kap. VII der Charta gestützt. Der UN-Sicherheitsrat hat neben der Beobachtermission auch die von der Afrikanischen Union für diese vorgesehene Schutztruppe gebilligt, wobei er insoweit keine Regelungen für die Anwendung militärischer Gewalt getroffen hat. Die Resolution enthielt lediglich für den Fall, daß die Regierung Sudans die Pflichten zur Entwaffnung der Janjaweed-Milizen und zur strafrechtlichen Verfolgung ihres Führungspersonals und ihrer Unterstützer wegen Verletzungen von Menschenrechten, humanitärem Völkerrecht und anderer schwerwiegender Taten nicht nachkommen würde, die Ankündigung, weitergehende Maßnahmen einschließlich solcher im Sinne des Art. 41 der UN-Charta in Erwägung zu ziehen.

Die Feststellung, daß die Regierung Sudans die genannten Pflichten nicht in vollem Umfang erfüllt habe, traf der UN-Sicherheitsrat mit der ebenfalls auf Kapitel VII der UN-Charta gestützten Resolution 1564 vom 18. September 2004. Er hat diese Pflichten bekräftigt und alle bewaffne-

<sup>139</sup> Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2004/18).

<sup>140</sup> Dokument S 2004/453.

<sup>141</sup> Ibid. Tz. 20.

<sup>142</sup> Gegenstand der Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats vom 10. Oktober 2003 (S/PRST/2003/16) war nur die Friedensregelung für den Südsudan.

ten Gruppen, einschließlich der Rebellenkräfte, dazu aufgefordert, alle Gewalthandlungen einzustellen, bei den internationalen humanitären Hilfsmaßnahmen und Überwachungsbemühungen zusammenzuarbeiten und sicherzustellen, daß ihre Mitglieder das humanitäre Völkerrecht einhalten, und die Gewährleistung der Sicherheit des humanitären Personals zu erleichtern. Er hat schließlich beschlossen, daß er im Fall nicht uneingeschränkter Befolgung der Resolution 1556 durch die Regierung Sudans erwägen werde, zusätzliche Maßnahmen zu treffen, die in Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind. Für den Fall der Nichtbefolgung der Rebellenkräften obliegenden Pflichten hat er Zwangsmaßnahmen nicht ins Auge gefaßt. Im Rahmen seiner Sitzung in Nairobi hat der Sicherheitsrat in Resolution 1574 vom 19. November 2004, die er nicht auf Kapitel VII der UN-Charta gestützt hat, die Notwendigkeit einer Friedensregelung für Darfur hervorgehoben, die sofortige Einstellung von Gewalt und Angriffen seitens der Regierung, der Rebellenkräfte sowie aller anderen bewaffneten Gruppen ebenso wie die Beachtung u.a. der in Resolution 1564 enthaltenen Pflichten verlangt und erneut beschlossen, deren Einhaltung zu überwachen und vorbehaltlich eines weiteren Beschlusses geeignete Maßnahmen gegen – nunmehr – jede Partei zu ergreifen, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllt. Signifikante humanitäre Fortschritte sind in der Region Darfur seither nicht eingetreten – hinreichende Anreize für die sudanesisische Regierung, effektiver Friedenssicherung zuzustimmen oder selbst die Pflichten aus den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu verwirklichen, scheint es nicht gegeben zu haben.<sup>143</sup> Lediglich einem Aspekt der Krise hat die Regierung Sudans sich gewidmet, indem sie nach der Beauftragung des Internationalen Strafgerichtshofs durch den UN-Sicherheitsrat, Ermittlungen wegen möglicher Verletzungen des humanitären Rechts in der Provinz Darfur aufzunehmen,<sup>144</sup> die Errichtung eines eigenen Straftribunals

<sup>143</sup> Die Titel der seither beschlossenen einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats – Resolutionen 1590, 1591, 1593 und 1627 (2005) – sind vielsagend: Sie sind alle mit „Bericht des Generalsekretärs über den Sudan“ überschrieben.

<sup>144</sup> Vgl. aus der Pressemitteilung des ISTGH vom 6. Juni 2005:

*“The Chief Prosecutor of the International Criminal Court (ICC), Luis Moreno-Ocampo, has decided to open an investigation into the situation in Darfur, Sudan.*

*Following the referral from the United Nations Security Council on 31 March 2005, the Prosecutor received the document archive of the International Commission of Inquiry on Darfur. In addition, the Office of the Prosecutor requested information from a variety of sources, leading to the collection of thousands of documents. The Office also interviewed over 50 independent experts. After thorough analysis the Prosecutor concluded that the statutory requirements for initiating an investigation were satisfied.*

*The investigation will be impartial and independent, focusing on the individuals who bear the greatest criminal responsibility for crimes committed in Darfur.”*

für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ankündigte, was ihr den Genuß der Subsidiaritätsklausel im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs eröffnete. Auch von diesem Straftribunal hat man seit der genannten Ankündigung freilich nichts mehr gehört.

Nach alledem harrt die zentrale Vision der Sachverständigengruppe, die 1990 den Brahimi-Bericht vorgelegt hat, auch in der heutigen Praxis noch der Verwirklichung:

*„In unserer Vorstellung sehen wir einen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, der eine gelungene Mission beendet, nachdem er den Menschen eines Landes die Möglichkeit gegeben hat, das zu tun, wozu sie vorher nicht in der Lage waren: Frieden zu schaffen und zu wahren, sich auszusöhnen, die Demokratie zu stärken und die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten.“<sup>145</sup>*

## Abstract

This paper discusses the question whether the objectives laid down in the Millennium Declaration and in the Brahimi-Report have influenced the practice of UN peace-keeping. The introductory section deals with the various forms of peace-keeping missions. The main section broadly analyzes the Brahimi-Report by looking at the problems which had to be solved and at the solution that have been proposed. In the last section of this paper, the author takes into account the changes that have taken place after the publication of the Brahimi-Report, especially with regard to the war against Iraq.

---

<sup>145</sup> Brahimi-Bericht, Zusammenfassung (S. xiii).

## Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung als komplementäre Prozesse –Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Zu Beginn der Diskussion wurde gefragt, ob eine Verbindung von Friedenssicherungsoperationen mit Maßnahmen zur Verfolgung vorangegangener Kriegsverbrechen zukünftig die Regel darstellen werde und ob eine solche Verbindung politisch sinnvoll oder eher schädlich sei (*Völkel*). Als Jurist könne er diese Frage nicht beantworten, entgegnete *Häußler*. Sicher sei nur, daß man entsprechend auch schon im ehemaligen Jugoslawien verfahren sei. Allerdings sei das Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) auch gegenüber den nationalen Gerichten vorrangig; beim Internationalen Strafgerichtshof (ICC) verhalte es sich genau umgekehrt. Deswegen müsse man in diesem Bereich differenzieren.

Es erfolgte ein Hinweis darauf, daß es sinnvoller sei, durch verstärkte Entwicklungsarbeit auf Demokratisierungsprozesse hinzuwirken, als – wie es momentan geschehe – zu stark auf die militärische Komponente zu setzen. Dies gelte um so mehr, als das Friedenstheorem besage, daß Demokratien keinen Krieg gegeneinander führten (*Preis*). Unter Rückgriff auf den Brahimi-Bericht entgegnete *Häußler*, daß es sehr wichtig sei, die militärischen und zivilen Komponenten einer Mission stärker miteinander zu verzahnen. Es schloß sich die Frage an, ob Truppen nicht auch selbst zivile Aufgaben übernehmen müßten und dies nicht auch vielleicht lieber machen, als sich mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu koordinieren (*Horn*). Hierzu wies *Häußler* auf die Ausdifferenzierung von Operationsstrukturen hin, die im Laufe der Zeit (seit dem Somalia-Einsatz) stattgefunden hätten. Zwar sei es sinnvoll, wenn Soldaten zu Beginn einer Mission bei der Bevölkerung auch durch friedliche Tätigkeiten einen positiven Eindruck machten, doch müßten sie ihre Tätigkeit generell auf den militärischen Bereich konzentrieren; Polizeiaufgaben oder gar zivile Wiederaufbauaktionen gehörten nicht zur „Auswärtigen Verteidigung“.

Im weiteren gab es Klärungsbedarf hinsichtlich der Unterscheidung von Friedenserzwingung, -sicherung und -konsolidierung (*Horn, Preis*), dem *Häußler* durch umfangreiche Erläuterungen nachkam.