

Zur Bedeutung regionaler Organisationen für die Friedensoperationen der Vereinten Nationen

Ekkehard Griep

Erkenntnisse für die Bewertung von Regionalorganisationen liefern nicht nur deren spezifische Beiträge im Kontext von UN-Friedensoperationen. Aufschlussreich kann gleichermaßen sein, was regionale Organisationen in bestimmten Krisensituationen nicht leisten, etwa aus politischen oder aus kapazitätsbedingten Gründen. Im zeitgeschichtlichen Rückblick fällt ein solches Nicht-Agieren regionaler Organisationen unter anderem im Zusammenhang mit den drei Krisensituationen auf, bei denen eine unzureichende internationale Reaktion häufig den Vereinten Nationen zugerechnet wird: So waren mit Blick auf das internationale Eingreifen in Somalia (1992-95) mit der Organisation of African Unity (OAU), der Organisation of the Islamic Conference (OIC) und der League of Arab States (LAS) zwar drei regionale Organisationen in Konsultationen des UN-Generalsekretärs einbezogen, allerdings gingen erkennbare, wirksame Impulse zur Einhegung oder Beendigung des eskalierenden Konfliktes von ihnen nicht aus. Bis ein Jahr vor Beginn des Genozids in Ruanda war die OAU in dem zentralafrikanischen Land mit einer kleinen Beobachtermission tätig; deren Aufgaben wurden jedoch im Herbst 1993 aus Gründen überdehnter OAU-Fähigkeiten an die neu eingerichtete UN-Operation UNAMIR übergeben. Wirksames Krisenmanagement im Zuge des Genozids (1994) ging von der OAU nicht aus. Schließlich ist mit Blick auf Maßnahmen zur Verhinderung des Massakers von Srebrenica (Juli 1995) festzustellen, dass Fähigkeiten der NATO etwa zur Durchführung von Luftschlägen verfügbar waren, aufgrund politischer Restriktionen seitens der UNO in erheblichem Umfang jedoch nicht genutzt wurden.

1. Völkerrechtliche Vorgaben der UN-Charta

Die Charta der Vereinten Nationen widmet der Rolle regionaler Organisationen ein eigenes Kapitel (Kapitel VIII) und bindet diese Akteure der regionalen Ebene damit völkerrechtlich in das auf Universalität angelegte kollektive UN-Sicherheitssystem ein. Im einzelnen beziehen sich die Bestimmungen des Kapitels VIII UN-Charta auf die Kompetenz regionaler Organisationen für die friedliche Regelung regionaler Streitfälle

(Art. 52), auf die verpflichtende Autorisierung des UN-Sicherheitsrates für friedens erzwingende Maßnahmen regionaler Organisationen (Art. 53) sowie auf die Verpflichtung regionaler Organisationen, den Sicherheitsrat jederzeit über alle durch sie zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit ergriffenen oder beabsichtigten Maßnahmen zu unterrichten (Art. 54).

Neben dem in Art. 51 UN-Charta (Kapitel VII) verbrieften Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das auf Drängen regionaler Organisationen in die UN-Charta aufgenommen wurde, nimmt die Charta insbesondere im Rahmen ihres Kapitels VI (Friedliche Streitbeilegung) mehrfach explizit Bezug auf regionale Organisationen: So wird Konfliktparteien als eine der ersten Maßnahmen zur Streitbeilegung u.a. nahegelegt, mit Hilfe regionale Organisationen die jeweilige Konfliktsituation zu entschärfen (Art. 33 UN-Charta), bevor im Falle des Scheiterns entsprechender Bemühungen ggf. der UN-Sicherheitsrat subsidiär tätig wird (Art. 37 UN-Charta). Im Übrigen ist es dem UN-Sicherheitsrat grundsätzlich unbenommen, zu jedem Zeitpunkt eines Streitfalles Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abzugeben (Art. 36 UN-Charta), auch mit Blick auf die mögliche Rolle regionaler Organisationen.

Sowohl unter Kapitel VIII UN-Charta als auch unter Kapitel VI UN-Charta ist also eine subsidiäre Rolle des UN-Sicherheitsrates gegenüber regionalen Organisationen vorgesehen. Deren Rolle wird dabei insbesondere durch die Bestimmung des Art. 52 (2) UN-Charta gestärkt, wonach die Mitglieder regionaler Organisationen zur Erreichung einer friedlichen Streitbeilegung jede denkbare Anstrengung unternehmen sollen [“shall make every effort”], bevor die jeweiligen Streitfälle dem Sicherheitsrat vorgelegt werden.

2. Politische Impulse

Seitens der UNO haben sich in den beiden vergangenen Jahrzehnten verschiedene Initiativen mit der Rolle regionaler Organisationen im Kontext der UN-Friedenssicherung befasst. Hier ist zunächst die „Agenda für den Frieden“ (1992) des ehemaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali zu nennen: In der Phase eines sprunghaften Anstiegs der Nachfrage nach UN-Friedensoperationen nach dem Ende des Kalten Krieges erkennt Boutros-Ghali in den Fähigkeiten regionaler Organisationen wertvolles Potential, sofern deren Aktivitäten mit den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta in Einklang stehen. Von Beginn an folgt Boutros-Ghali dabei einer weiten Auslegung des Begriffs

regionaler Organisationen. Zweieinhalb Jahre später kategorisiert Boutros-Ghali in der „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“ (1995) die Kooperation der UNO mit Regionalorganisation vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis und definiert bestimmte Grundsätze der Kooperation (u.a. vereinbarte Konsultationsmechanismen; Vorrang der UNO; vereinbarte Arbeitsteilung). Er leistet damit auch einen wichtigen konzeptionell-theoretischen Beitrag zur multilateralen Friedenssicherung. Durch die Einberufung eines sog. Hochrangigen Treffens des UN-Generalsekretärs mit den Vorsitzenden regionaler Organisationen begründet Boutros-Ghali im Jahre 1994 zudem ein Beratungsformat, das bis 2006 zu bisher insgesamt sieben solcher Treffen mit zuletzt 20 teilnehmenden Organisationen geführt hat. Mindestens elf dieser „regionalen und anderen zwischenstaatlichen Organisationen“ sind oder waren dabei im Kontext von UN-Friedensoperationen engagiert: AU, CARICOM, CIS, ECOWAS, EU, LAS, NATO, OAS, OIC, OSCE und SADC.

Der politisch und konzeptionell für die Weiterentwicklung der UN-Friedensoperationen wegweisende Brahimi-Bericht (2000) streicht zwar die Bestimmungen der UN-Charta als eindeutige Aufforderung zur Kooperation zwischen UN und Regionalorganisationen heraus. Darüber hinaus weist der Bericht im Wesentlichen allgemein auf die Möglichkeit der Unterstützung ressourcenarmer Regionalorganisationen hin. Bei insgesamt befürwortender Tendenz liefert der Bericht keine spezifischen Impulse für die Stärkung der Kooperation.

Auch die Millenniums-Erklärung (2000) der UN-Mitgliedstaaten bleibt relativ vage mit Blick auf das Zusammenwirken von UNO und Regionalorganisationen. Dem Beschluss zur Stärkung der Kooperation im Einklang mit Kapitel VIII UN-Charta folgt hinsichtlich Afrika ein deutlich konkreteres Bekenntnis: Die Staats- und Regierungschefs beschließen u.a. regionale und subregionale Mechanismen der Konfliktprävention sowie zur Förderung politischer Stabilität zu ermutigen und zu erhalten. Außerdem wird angekündigt, die verlässliche Bereitstellung von Ressourcen für Friedensoperationen auf dem afrikanischen Kontinent sicherzustellen.

Erst das Ergebnisdokument des Weltgipfels (2005) wird etwas konkreter. Die Staats- und Regierungschefs lassen keinen Zweifel an ihrer Absicht, die Kooperation zwischen UNO und Regionalorganisationen zu verstärken. Für das Handlungsfeld der Friedenssicherung betont man die Bedeutung verlässlicher, berechenbarer Partnerschaften und Vereinbarungen und schlägt entsprechend formalisierte Abkommen vor. Mit Blick auf die Stärkung der AU würdigen die UN-Mitgliedstaaten die Entwicklung von Entsendeoptionen durch die EU und legen ein Bekenntnis

zur Entwicklung eines Zehn-Jahres-Plans für die Entwicklung afrikanischer Kapazitäten ab. Zu diesem Zweck werden die verstärkte Einbindung regionaler Organisationen in die Arbeit des Sicherheitsrates und eine mögliche Beteiligung regionaler Organisationen am "UN Standby Arrangements System" (UNSAS) avisiert.

3. Regionalorganisationen und UN-Friedensoperationen

In der Mehrzahl der aktuell durchgeführten 17 UN-Friedensoperationen (Stand: Juni 2008) sind regionale Organisationen direkt oder indirekt beteiligt. In sieben dieser Missionen sind regionale Organisationen dabei operativ im Krisengebiet vor Ort involviert, in weiteren drei Friedensoperationen hat sich das regionale Engagement zu einem wesentlichen Teil vor allem in der politischen Prozessbegleitung ausgewirkt.

Insgesamt lassen sich einige allgemeine Trends mit Blick auf die Rolle regionaler Organisationen erkennen:

a) Erhöhte Komplexität

Häufig sind im Krisen- und Konfliktmanagement regionale Organisationen neben weiteren nationalen oder internationalen – auch nicht-staatlichen – Akteuren involviert. Als Beispiele derart komplexer Konstellationen können etwa Kosovo, Liberia und Afghanistan gelten.

b) Erhöhte Diversität

Regionale Organisationen selbst sind durch eine beachtliche Vielfalt gekennzeichnet. Dies zeigt sich einerseits in den inhaltlichen Schwerpunkten ihres jeweiligen Engagements, das z.B. vorwiegend politisch, wirtschaftlich oder militärisch geprägt sein kann. Doch auch die Rolle regionaler Organisationen im konkreten Konfliktmanagement divergiert erheblich. So steht relativ aktiven, den Friedensprozess fördernden Beiträgen der ECOWAS in Westafrika eine relativ passive, den Status quo erhaltende Rolle der GUS in Georgien gegenüber.

c) De-Regionalisierung

Das Engagement einiger regionaler Organisationen im internationalen Konfliktmanagement erstreckt sich geographisch über den eigenen territorialen Geltungsbereich hinaus (z.B. EU-Krisenmanagement-Operationen in Afrika oder NATO-Stabilisierungseinsatz in Afghanistan). Ob

sich diese Entwicklung auf weitere Organisationen ausweitet, bleibt abzuwarten.

d) Neue Ansätze

Hervorgerufen durch jeweils spezifische Rahmenbedingungen, sehen sich regionale Organisationen bei ihrem Engagement in Krisensituationen ggf. zur Anpassung ihrer Strategie und ihres Instrumentariums veranlasst. Beispielhaft zu nennen ist hier die im Rahmen der EU vollzogene Entwicklung von „Bridging“- (Überbrückungs-), „Standby“- und „Stand alone“-Operationen.

4. Zum Beispiel: Die Afrikanische Union

Die Afrikanische Union (AU) hat in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Schritte in der Entwicklung ihres sicherheitspolitischen Instrumentariums unternommen. Deutlich erkennbar wird dies insbesondere im Vergleich zu den im Rahmen der Vorgängerorganisation OAU praktizierten Verfahren des Krisenmanagements. Der „OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution“ (1993) war eindeutig auf das Ziel der Konfliktprävention hin orientiert; Maßnahmen der Friedenssicherung (peacekeeping) oder der Friedenserzwingung (peace enforcement) waren als Handlungsoptionen der OAU nicht vorgesehen. Die OAU hatte mit einem entscheidungsbefugten Zentralorgan, einem Generalsekretär und einem Zentrum für Konfliktmanagement zwar grundsätzlich geeignete strukturelle Voraussetzungen für wirksames Konfliktmanagement geschaffen. In der Praxis jedoch hat die Anwendung des Mechanismus nur zu gemischten Ergebnissen geführt. Aus der OAU selbst wurden schließlich Stimmen lauter, die eine Überprüfung der OAU-Charta und, damit einhergehend, auch eine grundlegende Neujustierung afrikanischer Krisenmanagement-Politik forderten.

In der Tat stellt die Gründung der Afrikanischen Union (AU) als Nachfolgeorganisation der OAU einen Meilenstein in der Geschichte Afrikas und, insbesondere mit Blick auf afrikanische Verfahren der Konfliktregulierung, teilweise eine fundamentale Abkehr von Ansätzen der Vergangenheit dar. Die Konstitutive Akte (Gründungsakte) der AU, die sich auf UN-Charta und Allgemeine Menschenrechtserklärung als Referenzen bezieht, belegt dies eindrücklich: So wird erstmals, unter der Voraussetzung einer entsprechenden Entscheidung der AU-Versammlung der Staats- und Regierungschefs, das Recht der Union zur Inter-

vention in einzelnen AU-Mitgliedstaaten festgeschrieben, und zwar insbesondere zur Durchsetzung von Resolutionen bei Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Auch die AU-Mitgliedstaaten selbst haben nun das Recht, zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit ein Eingreifen der AU zu verlangen.

Für die Ausgestaltung der künftigen kontinentalen Friedens- und Sicherheitspolitik ist die Rolle des neugeschaffenen Friedens- und Sicherheitsrates der AU (AU Peace and Security Council) von wesentlicher Bedeutung. Eine der Kernaufgaben des AU PSC besteht in der Autorisierung von Friedensoperationen (Peace support missions); daneben kann der Rat auch Entscheidungen zur Unterstützung von Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (Post-conflict peace-building) treffen. Zu den Aufgaben des AU PSC zählt ferner die Förderung der Partnerschaft zwischen AU und UNO. Damit geht einher die Interaktion insbesondere mit dem UN-Sicherheitsrat sowie mit dem UN-Generalsekretär. Diese Verfahren sind mittlerweile in der Praxis etabliert. Beschlüsse des AU PSC sollen idealerweise im Konsens erfolgen. Allerdings beugt die AU einer Selbst-Blockade ihres höchsten Entscheidungsgremiums durch ein im internationalen Vergleich innovatives Verfahren vor: Wird nämlich Konsens nicht erreicht, ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die Beschlussfassung ausreichend.

Der AU PSC stellt aber lediglich ein Element der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur dar. Einem breit verstandenen Sicherheitskonzept folgend, beabsichtigt die Afrikanische Union durch die Einrichtung eines kontinent-weiten Frühwarnsystems und durch die Schaffung einer abrufbereiten Krisenreaktionstruppe (African Standby Force) Elemente zu etablieren, die im avisierten Endzustand ein kohärentes System des Krisenmanagements bilden. Die Integration der Subregionen Afrikas (d.h. auch die Integration subregionaler Organisationen) ist integraler Bestandteil des Mechanismus. So sollen subregionale Frühwarnsysteme mit dem kontinentalen System vernetzt werden, und die African Standby Force generiert sich aus Brigaden je einer der fünf hierfür vorgesehenen Subregionen Afrikas. Schließlich wird die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur institutionell abgebildet: Innerhalb der AU-Kommission besteht ein Direktorat für „Frieden und Sicherheit“, das sich im kontinuierlichen Aufwuchs befindet.

Die erst wenige Jahre bestehende AU hat im Zusammenwirken mit der UNO bereits durch eigene Friedensoperationen, wenn auch insgesamt mit eher begrenztem Erfolg, auf sich aufmerksam gemacht.

Hinzuweisen ist hier zunächst auf AMIB (AU Mission in Burundi; 2003-2004), eine zunächst AU-mandatierte Operation, die anschließend in

eine UN-Friedensoperation (ONUB) übergang. Die zweite AU-geführte Friedensoperation AMIS (AU Mission in Sudan; 2004-2007) wurde in Darfur/Sudan zur Absicherung des von der AU maßgeblich vermittelten Waffenstillstandsabkommens von N'Djamena (2004) eingesetzt. Auch hier erfolgte der Übergang in eine andere Operation, nämlich die AU-UN-Hybrid-Operation UNAMID. Sowohl AMIB als auch AMIS deuten auf Kapazitätsengpässe der AU hin. Dieses strukturelle Problem dürfte auch in der nächsten Zukunft die Leistungsfähigkeit der AU im Krisenmanagement einschränken. Gleichzeitig aber waren sowohl AMIB als auch AMIS konzeptionell mehrdimensional strukturiert, also keineswegs ausschließlich auf die militärische Dimension begrenzt. Hier kann sich ein Markenzeichen afrikanischer Friedens- und Sicherheitspolitik entwickeln. Schließlich agiert mit AMISOM (AU Mission in Somalia; seit 2007) in der Folge der erfolglosen subregionalen IGASOM-Mission eine weitere AU-Friedensoperation. Belastet durch die unzureichende personelle Ausstattung der Mission ebenso wie durch erhebliche materielle Mängel, ist der AU bisher eine Stabilisierung der Situation in Somalia nicht möglich. Anders als in Burundi und Darfur, ist hier auf Seiten der UNO bislang keine Bereitschaft zu wirksamen konkreten Unterstützungsmaßnahmen erkennbar, da die dafür notwendigen Voraussetzungen aus Sicht verantwortlicher UN-Offizieller nicht gegeben sind.

Allgemein ist hingegen seitens der UNO wiederholt die Bereitschaft bekräftigt worden, zur Weiterentwicklung und Stärkung der AU beizutragen. Die zumindest deklaratorische Entschlossenheit zur Unterstützung der afrikanischen Regionalorganisation mit Blick auf deren Rolle im Handlungsfeld Frieden und Sicherheit ist zur Konstante geworden. So hat beispielsweise der UN-Weltgipfel 2005 die Bedeutung einer zur Friedenssicherung befähigten Afrikanischen Union herausgestrichen und die Entwicklung und Implementierung eines Zehn-Jahres-Plans zum Kapazitätsaufbau der AU unterstützt. In seinem Bericht über die Kooperation zwischen UNO und Regionalorganisationen vom April 2008 skizziert der UN-Generalsekretär bisher ergriffene Initiativen der UN-seitigen Unterstützung und betont u.a. die Absicht, die institutionellen Fähigkeiten der AU-Kommission sowie diejenigen der subregionalen Organisationen Afrikas weiter zu fördern.

5. Herausforderungen und Ausblick

Die allmähliche Herausbildung afrikanischer Fähigkeiten in der Friedens- und Sicherheitspolitik gibt Hinweise auf Herausforderungen, denen sich regionale Organisationen in ihrer Gesamtheit gegenübersehen. Zu nennen sind hier zunächst Mechanismen zur wirksamen Krisenprä-

vention, die zweckmäßigerweise das gesamte Spektrum verfügbarer Politikinstrumente beinhalten sollten. Hierzu in unmittelbarem inhaltlichen Zusammenhang stehend, sind für den Fall unzureichender oder scheiternder Bemühungen um Krisenprävention Fähigkeiten zur raschen Krisenreaktion bereitzuhalten oder zu schaffen, die ebenfalls breit konzipiert sein sollten: Im Idealfall können zivile, polizeiliche, militärische und andere Elemente, auf die jeweilige Krisensituation zugeschnitten und ggf. miteinander kombiniert, genutzt werden. Dies bedeutet, dass Regionalorganisationen mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein müssen, um im Krisenmanagement wirksam, d.h. auch nachhaltig, agieren zu können. Dies ist letztlich eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit. Es ist absehbar, dass auch in den kommenden Jahren diese Anforderungen bei weitem nicht durch alle Regionalorganisationen leistbar sein werden. In der Konsequenz bedeutet dies, dass zur kurz- und mittelfristigen Verbesserung der Fähigkeit regionaler Organisationen im Krisenmanagement, sofern diese dies auch selbst anstreben, Unterstützungsmaßnahmen seitens der internationalen Gemeinschaft weiterhin unerlässlich sein dürften.

Gleichwohl lässt sich bilanzieren, dass regionale Organisationen bereits in der Vergangenheit vielfach als relevanter Akteur der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik in Erscheinung getreten sind – als politische Impulsgeber, als Bereitsteller von Ressourcen und nicht zuletzt in einer Rolle, die das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen graduell festigt. In Anbetracht der hochgradigen Heterogenität unter regionalen Organisationen erscheint aber weiterhin eine differenzierte Betrachtung geboten. Die politische Schwerpunktsetzung internationaler Unterstützung, wie dies mit Blick auf die Afrikanische Union erfolgt, kann verfügbare Ressourcen bündeln und damit Erfolge beschleunigen. Solange allerdings die Anzahl von Krisen und Konflikten, die die internationale Wahrnehmungsschwelle überschreiten, nicht abnimmt, ist weiterhin mit Forderungen nach Unterstützung zugunsten regionaler Organisationen zu rechnen. Dennoch: Dies ändert nichts an der Zielvorstellung eigenverantwortlich und zu eigenständigem Handeln befähigter Regionalorganisationen auch im Rahmen der UN-Friedenssicherung.