

Kollektive Sicherheit 2030

Globale Friedenssicherung im Wandel

Ursula Werther-Pietsch

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie





Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Ursula Werther-Pietsch

Kollektive Sicherheit 2030

Globale Friedenssicherung im Wandel

3/2020

Wien, Mai 2020

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Rossauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Alle Rechte vorbehalten

Mai 2020
ISBN 978-3-903121-82-9

Druck:

ReproZ W
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Überblick

I – Weltpolitisches Lagebild

Neue Verhältnisse

II – Status quo

Grundlagen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements

III – Funktionsweise

Das System kollektiver Sicherheit der UN

Die Vorgaben der Nachkriegsordnung

IV – Meilensteine

Die Dynamik der UN-Friedenssicherungsarchitektur

Reformen 1990 bis 2030

V – Vision

Multipolare Antwort auf eine geänderte Welt

Fit für das 21. Jahrhundert

VI – Schlussfolgerungen

Neue Impulse

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	13
Vorwort	15
Gedanken zum Buch	17
Zusammenfassung	21
Abstract.....	23
Worum es in dieser Studie geht	25
 I Weltpolitisches Lagebild.....	 31
 1 Neue Verhältnisse	 33
1.1 Die Rückkehr der Realpolitik.....	33
1.2 Wechsel in der Kriegführungsmethodik	34
1.3 Neuer sicherheitspolitischer Diskurs.....	36
1.4 Auswirkungen auf das Völkerrecht	42
1.5 Résumé Kapitel I – Eine geänderte Welt.....	47
1.6 Must-Know-Texte – „Lead“-Resolutionen.....	49
 II Status quo	 51
 2 Grundlagen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements.....	 53
2.1 Intervention für Frieden und Sicherheit.....	53
2.1.1 Genesis des heutigen Interventionsbegriffs.....	54
2.1.2 Neukonzeption ab der Jahrtausendwende	56
2.1.3 „Schutzverantwortung“ – Brennpunkt der 2010er-Jahre	58
2.1.4 Intervention heute? Aceh, Ebola, Krim, Rakhine, Afrin	60
2.1.5 Holistisches Verständnis zum Ausgangspunkt nehmen	63

2.2	Relevante Begriffsbestimmungen	65
2.2.1	Internationales Krisen- und Konfliktmanagement.....	65
2.2.2	Fragilität	65
2.2.3	Resilienz	68
2.2.4	Scheiternde Staatlichkeit.....	69
2.3	Policy-Rahmen für externes Engagement	80
2.3.1	Genesis der Konzepte – die großen Linien.....	80
2.3.2	Gesellschaftsorientierter Strategieansatz	85
2.4	Aktionsbereiche	92
2.4.1	Formen ziviler und militärischer Konfliktbearbeitung	92
2.4.2	Kurzcharakteristik	93
	<i>Zum Zusammenhang von Digitalisierung, Cybersecurity und</i>	
	<i>Demokratisierung von Matthias C. Kettmann.....</i>	<i>96</i>
2.4.3	Kongruenz und Widersprüche	101
2.4.4	Components-basierte Herangehensweise	103
2.4.5	Offene Fragen – Zwischenergebnis.....	106
2.5	Akteure.....	108
2.5.1	Selbstverständnis	108
2.5.2	„Whole-of-Government Approaches“.....	108
2.5.3	Österreichspezifikum – die Rolle der Zivilgesellschaft.....	111
2.5.4	Effect-based Comprehensive Approach.....	113
2.6	Résumé Kapitel II – Fragilität und Resilienz:	
	Sustaining Peace-Ansatz	119
2.7	<i>Must Know</i>–Texte – „Integrated Approach 3.0“	120
	<i>Wiener 3C-Appell.....</i>	<i>121</i>
III	Funktionsweise	131
3	Das System kollektiver Sicherheit	133
3.1	Stellenwert der UN-Charta	133
3.2	Institutionelle und normative Eckdaten	135
3.2.1	Sicherheitsrat, Generalversammlung und Sekretariat.....	135
3.2.2	Kapitel VI – Friedliche Streitbeilegung.....	136

3.2.3	Kapitel VII – Robuster Pfeiler.....	139
3.2.4	Kommission für Friedenskonsolidierung.....	150
3.2.5	Kap. VIII – Agendas der Regionalorganisationen.....	154
3.2.6	Realpolitische Prägung: Das Profil der P-5.....	156
3.3	Résumé Kapitel III – Zusammenspiel der Elemente	175
3.4	Must Know-Texte – UN-Charta „im O-Ton“	177
IV	Meilensteine	181
4	Dynamik der UN-Friedenssicherungsarchitektur	183
4.1	Peacebuilding Agenda 1992.....	185
4.1.1	Ende des Ost-West-Konflikts: Dag Hammarskjölds Erbe ...	185
4.1.2	Peacekeeping und Peacemaking rücken näher zusammen. ...	185
4.1.3	Früher Versuch einer zwingenden Friedenssicherung	186
4.1.4	Konzept des Post-Konflikt-Peacebuilding	186
4.2	Human Security-Ansatz	187
4.2.1	Antagonismen und Konkurrenz im UN-System	188
4.2.2	Human Security als treibende Kraft.....	189
4.2.3	Millennium-Gipfel 2000 („MDGs“)	190
4.2.4	Revitalisierung der kollektiven Sicherheit.....	190
4.3	Auf halbem Weg: Reform Agenda 2005	191
4.3.1	„A fork in the road“ (Kofi Annan)	192
4.3.2	„No development without security“	193
4.3.3	Menschenrechte und Entwicklung bedingen einander.	194
4.3.4	Neue Instrumente „R2P“ und „POC“	195
4.3.5	Systemweite Kohärenz – Allerheilmittel oder „Overstretching“?	196
4.4	Agenda for Humanity 2016.....	197
4.4.1	Indossierung des Comprehensive Approach.....	198
4.4.2	Humanitäre Hilfe, EZA und Friedensarbeit wirken zusammen	198
4.4.3	Trügerische Hochblüte	199
4.5	Agenda 2030 und Sustaining Peace-Ansatz	200
4.5.1	Fünf Vertrauensbrüche (Wolfgang Ischinger).....	200

4.5.2	„Leave no one behind“ und A4P-Declaration.....	202
4.6	Résumé Kapitel IV – „From here to there“	204
4.7	Must Know-Chart – „Key milestones in a nutshell“	204
V	Vision	207
5	Multipolare Antwort auf eine geänderte Welt.....	209
5.1	„Gretchenfrage“ - regelbasierte Balance	209
5.1.1	Vier Pfeiler in Bewegung.....	211
5.2	Menschliche Sicherheit, Individuum und Schutzfunktion ...	212
5.2.1	Axiomatische Grundannahme.....	212
5.3	Menschenrechtsfriede als politisches Leitmotiv.....	213
5.3.1	„Responsibility to Protect“	213
5.3.2	„Schutz der Zivilbevölkerung“ als Surrogat	216
5.3.3	Kernaufgabe der UN-Friedenssicherung.....	219
5.4	Innovative Denkansätze und Vorschläge.....	222
5.4.1	Kollektives Konfliktpräventionsgebot	222
5.4.2	Kollektives Interventionsgebot	223
5.4.3	Schutzmechanismus und Vetorecht	224
5.5	Wege aus der Sackgasse: Sicherheitsrat als „Friedensrat (Peace & Security Council)“	234
5.5.1	Der neue Friedenssicherungsbegriff.....	234
5.5.2	Zweistufiges Friedenssicherungsmodell (Part 2)	234
5.5.3	Projektion in die Zukunft.....	243
5.6	Résumé Kapitel V – Sicherheitsrat als Friedensrat	244
5.7	Must Know-Texte – Normative Bausteine	247
VI	Schlussfolgerungen.....	249
6	Neue Impulse – Fit für das 21. Jahrhundert.....	251
6.1	Innovationen im Peacekeeping.....	251

6.2 Die Etappen.....	253
6.2.1 Von der Überwachungs- zur Stabilisierungsfunktion.....	253
6.2.2 Fehlschläge, Rückgang und Reform im Peacekeeping: Der Brahimi-Report	256
6.3 Peacekeeping „revisited“	258
6.3.1 Strategische Trends post-Brahimi	258
6.3.2 Einfluss entwicklungspolitischen Denkens.....	260
6.3.3 Unrealistische Ziele und überstrapazierte Kapazitäten	262
6.3.4 Kampf um Finanzierung, Ausstattung und Training	263
6.3.5 Management integrierter Missionen.....	264
6.3.6 Erfolgsmessung und „Phasing out“.....	264
6.4 Lessons learned	266
6.4.1 Santos Cruz-Bericht: Sicherheit des UN-Personals	266
6.4.2 HIPPO-Bericht: Fähigkeitenentwicklung und schneller Einsatz.....	267
6.4.3 Koordinationserfordernisse – ein kritischer Faktor	267
6.4.4 Weitere Entwicklungen.....	268
6.5 Must Know-Text – Action for Peacekeeping Declaration ...	272
6.6 Schlüsselprinzipien des IKKM 2030.....	275
6.6.1 Strategische und operative Anpassungen.....	275
6.6.2 Blick voraus	278
6.7 Résumé Kapitel VI – <i>To-do List</i>:	
Multipolares synchronisiertes Engagement	281
6.8 Must Know-Draft – Systemwide HDP Principles.....	287
Annex.....	289
A Handlungsfelder im Detail	291
A.1 Humanitäre Hilfe	291
A.1.1 Komplexe Katastrophen.....	291
A.1.2 Prinzipien	292
A.1.3 Ablaufschema	294
A.1.4 Humanitäre Akteure	295

A.2	Peacekeeping	297
A.2.1	Friedensmissionen – ein weites Feld	297
A.2.2	Grundlagen des Peacekeeping	299
A.3	Mediation und Konfliktvermittlung	300
A.3.1	Inklusive Gestaltung von Friedensprozessen.....	301
A.3.2	Menschenrechte und politischer Dialog.....	302
A.3.3	Elemente von Friedensabkommen	303
A.4	Friedenskonsolidierung	305
A.4.1	Friedensbildende Maßnahmen	305
A.4.2	Ursprünge und Evolution	305
A.4.3	„Bridging the gap”	306
A.4.4	Lokale Verantwortung als Leitmotiv	307
A.4.5	Institutionalisierung im UN-System	309
A.5	Transitional Justice	310
A.5.1	Konflikt und Gewalt in Gesellschaften.....	310
A.5.2	Definition.....	311
A.6	Demobilisation, Disarmament and Reintegration	312
A.6.1	Definition.....	312
A.7	Sicherheitssektorreform	312
A.7.1	Zwei Definitionen	312
A.7.2	Genesis.....	313
A.7.3	Prinzipien.....	313
A.8	Statebuilding	314
A.8.1	Definition „post-conflict reconstruction“	314
A.8.2	Resiliente Systeme politischer Ordnungen	315
A.8.3	Trias Legitimität, Demokratisierung und Inklusion	316
A.8.4	Verschiedene Zugänge zu Statebuilding	319
A.8.5	Statebuilding-Strategien wichtiger Geber.....	320
A.9	Konflikttransformation	327
A.9.1	„Transformative shifts“ (Post-2015 HLP).....	327
A.9.2	Subjektive Interessen, Grundbedürfnisse, Identitäten.....	327
A.9.3	Begleitprozess für den Wandel.....	328

A.10 Konfliktprävention.....	329
A.10.1 Querschnittsmaterie	329
A.10.2 Im Zentrum: Gewaltprävention	330
A.10.3 Künftige Ausrichtung.....	331
B Literaturverzeichnis	333
C Abkürzungsverzeichnis.....	355
D Abbildungsverzeichnis.....	361
E Information zur Autorin.....	363

Geleitwort

Die gesamte Weltordnung des 21. Jahrhunderts ist im Umbruch: Revolutionen in Technologie und Fortschritt, Digitalisierung des Lebens, Klimawandel mit seinen Folgen, Knappheit von Ressourcen, Cyberangriffe, internationaler Terrorismus, hybride Bedrohungen und bewaffnete Konflikte, unkontrollierte Migration, multiple strategische Krise COVID-19 – all diese Schlagwörter dominieren bereits Politik, nationale und internationale Sicherheitsstrukturen und Medien. Die Auswirkungen reichen weltweit vielfach bis in das Alltagsleben der Menschen hinein.

Auch die Rahmenbedingungen für die Sicherheit Österreichs und der Europäischen Union haben sich geändert. Die Folgen des früheren Ost-West-Konflikts bestimmen nicht mehr – so wie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – die allgemeine Sicherheitspolitik. Konventionelle Angriffe gegen Österreich sind auf absehbare Zeit unwahrscheinlich geworden, dafür steht die sicherheitspolitische Situation in Europa vor neuen Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen. Sie sind komplexer, stärker miteinander vernetzt und weniger vorhersehbar als bisher.

Bei solch komplexen Bedrohungen ist das internationale Zusammenspiel von Staaten und Organisationen umso wichtiger geworden. Bereits jetzt ist das Österreichische Bundesheer im Rahmen der EU, „Partnership for Peace“ und UNO mit rund 1000 Soldaten in 14 Einsätzen weltweit vertreten. Diese Einsätze sind ein Beitrag zu mehr internationaler Stabilität und dienen dadurch auch unserer eigenen Sicherheit. Basis all dieser Einsätze ist jeweils ein UNO Mandat.

Doch wie stark ist die UNO selbst? Die Autorin des vorliegenden Buches versteht ihr Werk als „Handbuch zum Diskutieren“. Denn es bestehen oft Zweifel, ob die UNO als internationale Dachorganisation bei all diesen komplexer werdenden Problemfeldern noch genügend Autorität hat. Selbst ihre Charta ist an vielen Stellen so flexibel interpretierbar, dass sie unterschiedlich von verschiedenen Staaten zu Gunsten der jeweiligen Situation ausgelegt werden kann. Und doch waren einige UNO-Missionen sehr erfolgreich. Es stellt sich auch die Frage, ob zwischenstaatliche Konflikte ohne Vermittlung der UNO gelöst werden könnten.

Letztendlich muss sich auch angesichts der veränderten weltpolitischen Lage und der Herausforderungen des aktuellen internationalen Krisenmanagements das Zusammenspiel der internationalen Kräfte und Organisationen weiterentwickeln. Zu dieser Thematik möge dieses Buch als Nachschlagewerk dienen – aber auch als Denkanstoß zum sicherheitspolitischen Diskurs.

Generalmajor Mag. Thomas Starlinger
Adjutant des Bundespräsidenten

Vorwort

Das internationale Bemühen um Frieden und Sicherheit kennzeichnet die Arbeit und das Streben der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung 1945. Der Sicherheitsrat reflektiert dabei in seiner Zusammensetzung bis heute die geopolitischen Machtverhältnisse von damals – sehr zum Missfallen zahlreicher aufstrebender Mächte wie z. B. Indien oder Brasilien. Hingegen geben die kontinuierlich gewachsenen Friedenseinsätze der VN in ihrer Zielsetzung, ihrer geographischen Verteilung und den eingesetzten Kräften ein Abbild der heutigen realen Verhältnisse.

Dabei fällt auf, dass die VN im konzeptionellen Bereich immer tonangebend waren. Sie haben das Friedensengagement permanent kritischen Überprüfungen unterworfen und waren bemüht, bisherige Erkenntnisse und neue Erfordernisse unter einen Hut zu bringen. Das geschah und geschieht nicht immer zur Begeisterung aller – das Spannungsfeld zwischen Regierungen von Ländern, in denen Friedenseinsätze erfolgen, truppenstellenden Staaten und den Hauptfinanciers ist durchwegs ein bestimmendes Phänomen.

Abgesehen davon und abgesehen von allen operativen Defiziten spiegelte diese konzeptionelle Auseinandersetzung aber immer zwei Dimensionen – die geopolitischen Machtverhältnisse und den inhaltlichen, vom universellen Gedanken bestimmten, Diskurs. Geopolitische Überlegungen wurden dabei von den Veto-Mächten dominiert, sie definierten primär, an welchem Ort und zu welcher Zeit Friedenseinsätze „opportun“ seien. Der materielle Bereich entwickelte sich dagegen eher aus der (westlich dominierten) politikwissenschaftlichen Debatte und dem zunehmenden Einfluss von Nichtregierungsorganisationen. So ist z. B. zu erklären, dass sich Friedenseinsätze von einer neutralen Beobachterposition im Nachklang zwischenstaatlicher bewaffneter Konflikte zum aktiven Einschreiten entwickelten, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern oder in Bedrängnis Geratenen den erforderlichen Schutz zukommen zu lassen.

Regionalorganisationen wie die NATO, die OSZE, die Afrikanische Union oder auch die EU sind diesen konzeptionellen Überlegungen aus VN-Kreisen gefolgt und haben sie zu Leitlinien ihres Engagements erhoben. Hier zeigt sich die besondere Bedeutung und Vorreiterrolle der VN, die als legitimierende Macht nicht zu ersetzen ist.

Vor diesem Hintergrund ist dieser Band entstanden. Er skizziert und beleuchtet die wesentlichen Entwicklungsstränge des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements und verweist auf deren Hintergründe. Die Autorin spannt dabei einen inhaltlichen Bogen, der vom weltpolitischen Lagebild über die Grundlagen des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements bis zur Funktionsweise der kollektiven Sicherheit reicht und abschließend Vision und operative Schlussfolgerungen bietet. Besonders hervorzuheben sind die „Meilensteine“, die die Dynamik der VN-Bemühungen und innovativer Ansätze zum Ausdruck bringen.

Ursula Werther-Pietsch bietet mit diesem Band nicht nur Einblick in ihr tiefes und fundiertes Wissen, sondern auch ein exzellentes Nachschlagewerk für den wissenschaftlichen Diskurs und die praktische Anwendung. Dafür sei ihr gedankt und in gleichem Maße gratuliert.

Brigadier Dr. Walter Feichtinger
Center für Strategische Analysen, ehem. Leiter IFK

Gedanken zum Buch – „Ein Handbuch zum Diskutieren“

Der Weg, den die UNO seit ihrer Gründung bis zum „Sustaining Peace“-Ansatz zurückgelegt hat, ist immens. Ungefähr eine Wanderung durch die Wüsten des Sinai...

In Zeiten des Umbruchs, der „Welt in Gefahr“ wie *Wolfgang Ischinger* es nennt, ist es notwendig, alteingeübte Muster zu hinterfragen, Schocks wie die COVID-19 Pandemie, die neue Rivalität zwischen den USA und China, aber auch den Brexit im eigenen europäischen Haus als Warnsignal zu verstehen und aufmerksam jene Faktoren zu detektieren, die bestimmend für den künftigen weltpolitischen Kurs sein könnten.

Ableitungen aus der praxisgeleiteten Forschung

Die COVID-19 Krise hat vielerlei ausgelöst, nicht zuletzt Spekulationen über die Zukunft der Friedenssicherung. Man spricht vom Zerfall des Westens oder zumindest einer „Westlessness“ (Münchener Sicherheitskonferenz 2020). Das Pendel schlägt zwischen Realpolitik und Autokratie hin und her. Was bleibt, ist das demokratiepolitische Streben nach Frieden und Sicherheit und die Erkenntnis, dass das Völkerrecht hier eine geradezu gefährliche strategische Lücke aufweist. Eine strategische Reorientierung auf regionaler Ebene ohne den gebotenen Pfad des Universalismus zu verlassen, wie im vorliegenden Buch angedacht, könnte zu den wichtigsten Schlussfolgerungen gehören, die wir aus der Krise ziehen.

So wird das System Kollektiver Sicherheit nicht zur Schimäre, der „Schönwetterpolitik“ von gestern, auch nicht zum unerreichbaren Axiom. Es bleibt Aufgabe von Wissenschaft, Politik und Militär, Werte aufrechtzuerhalten, die UNO als „operativen Arm der Menschheit“ weiterzuentwickeln und gegebenenfalls – wie ich in Militärkreisen gelernt habe – „in theatre“ zu verteidigen. Dies braucht Fähigkeit, Mut und persönlichen Einsatz für Frieden, wofür das vorliegende Buch ein Wissensfundament legen soll.

Mein herzlicher Dank geht an den Kommandanten der Landesverteidigungsakademie GenLt Mag. *Erich Csitkovits* für die Unterstützung, den genehmigten „Lokalausweis“ in New York und Washington und Univ.-Prof. Mag. Dr. *Matthias Kettemann* vom Leibniz-Institut für Medienforschung Hamburg für seinen Beitrag.

Besonders hervorheben möchte ich auch OStWm *Michael Eibensteiner* für die kompetente IT-Betreuung sowie *Matteo Natlacen*, MA (Diplomatische Akademie) für redaktionelle Handreichungen. Nicht zuletzt möchte ich mich für die Anregungen von Dr. *Predrag Jurekovic*, Mag. *Christoph Bilban*, Mag. *Nicole Gruber* und ADir RgR *Werner Pack* vom Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement bedanken – allen voran aber Brigadier Dr. *Walter Feichtinger* für seinen immer besonnenen Ratschlag und die freundschaftliche Haltung.

Wien, im Mai 2020

Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch
Privatdozentin für Völkerrecht und Internationale Beziehungen
der Karl-Franzens-Universität Graz

*„Lebendigkeit, Berührung und wirkliche Erfahrung
entstehen an der Begegnung mit dem Unverfügbaren.“*

Hartmut Rosa

Europäisches Forum Alpbach 2019

Zusammenfassung

Internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) trifft heute auf neue Bedingungen, faktisch wie geostrategisch. Das Vorherrschen einer „Big Deal“-Mentalität, protektionistisches Denken, neue Autokratieformen und Populismus im Westen wie im Osten sowie die COVID-19 Krise sind im Begriff, das internationale Gesprächsklima und den etablierten Multilateralismus nachhaltig zu verändern. Im Hintergrund läuft ein neues Wettrüsten. Drei dominante Akteure prägen das sicherheitspolitische Bild, USA, Russland und China - eine bedeutende Abweichung von der Konstellation bei Entstehung der UN-Charta und im Kalten Krieg.

Dennoch sind dies nur Symptome, die den Blick auf die notwendig gewordene Neuordnung verstellen, die sich in Asien und im arabischen Raum anbahnt, im „Erwachen“ Lateinamerikas widerspiegelt, mit dem Brexit auch die Europäische Union erfasst hat und ganz besonders in den USA ansteht. Alle diese Erscheinungen überlagern die alten Fragen nach den Antagonismen von Macht und Diplomatie, Souveränität und Selbstbestimmung, Realismus und Idealismus, Legitimität und Sicherheit, wie sie in jedem Zeitalter auf ihre Weise ausbalanciert und neu beantwortet werden müssen.

Es geht um Modelle und Konzepte des globalen Zusammenlebens, das seit 1945 weitaus komplexer geworden ist und sich einer Verschiebung der geopolitischen Machtverhältnisse öffnen muss. Damit ist auch die Außenpolitik in eine Krise geraten: Schwindender Wertekonsensus, Erosion des universellen Menschenrechtszeitalters, Agonie der alten Ordnung und die schleichende Verdrängung von demokratischen Entscheidungsformen sind Folgen eines tiefwurzelnden Reformstaus, der eine wirksame internationale Zusammenarbeit behindert. Dazu kommen die neu entfachte „*great power competition*“ mit Machtzentrum im indopazifischen Raum, verschärfte Konfrontationslinien im Zugang zu Ressourcen auf See- und Handelswegen – Stichwort Arktisnutzung und Marslandung, die immer noch weltweit wachsende Ungleichheit und ein Gutteil Enttäuschung über die „Segnungen der Globalisierung“. Dies drängt das Weltgeschehen in zunehmend risikoreiche *Ad hoc*-ismen. In diese Erosion des Multilateralismus fällt die neue COVID-19 Solidarität.

Um Trends und Impact einer sicherheitslastigen Realpolitik, hybrider Bedrohungen im normativ noch unterversorgten Cyberraum, die Irrationalität nichtstaatlicher Akteure, neue Formen der Kriegführung, eines „Zeitalters der Sanktionen“ bei wirtschaftlicher und nuklearer Tendenz zur Eskalationsdominanz erkennen und ausloten zu können, werden in der vorliegenden Studie der Wandel der Handlungsfelder, Akteure, Konzepte und Institutionen des IKKM unter dem Schirm der Vereinten Nationen untersucht.

Der Weg, den die UNO seit ihrer Gründung bis zum „Sustaining Peace“-Ansatz eingeschlagen hat, weist enorm dynamische Züge auf. Er trägt trotz vielfältiger Hindernisse das Potential in sich, die Schlüsselprinzipien für den „Effect-based Comprehensive Approach“ auf dem Gebiet der Friedenssicherung im 21. Jahrhundert neu zu schreiben.

Abstract

Sustaining Peace in the 21st Century: The Case of the United Nations

“Peace and security, development and human rights” are the foundational interlinked pillars of the United Nations (para. 9 of the Outcome Document of the 2005 Reform Summit). Peacekeeping has since then undergone a series of evaluations – from the Brahimi to the Horta and Santos Cruz Report – lived up to recommendations and experienced a substantive enrichment, with “Sustaining Peace” (UNSCR 2282/2016) and “Triple Nexus” as its current models. Lessons learned in the realm of peacekeeping have been laid down by the UN General Assembly in a soft law consensus declaration on “Action for Peacekeeping” in 2018 under the apt chairmanship of UN-SG Antonio Guterres.

A mixed picture remains, given the ambiguous past experiences of peacekeeping operations, new geopolitics, challenges caused by hybrid threats and increasing signals of non-compliance to a rules-based world order. Do we expect these dynamics to undermine United Nations action in peacekeeping and peacebuilding in the long run? In which ways? Has the UN peace and security architecture embarked in a “culture of prevention” (World Bank/UNDP, Pathways for Peace-Study 2018)? What other ways promise to be successful, how about “principled pragmatism” (EU Global Strategy 2016)? And, does the COVID-19 crisis reveal a move towards a broader joint International Crisis and Conflict Management of the UN?

An analysis of “milestones” in peacebuilding and statebuilding through UN instruments, such as the Agenda for Peace, the Human Security Agenda, the Agenda for Humanity and Agenda for Development will back conclusions for shaping future engagement. Nourished by far-reaching proposals for UN reform these elements provide for multipolar synchronized components in peace and security missions. In submitting “Key Principles of Collaborative International Crisis and Conflict Management”, the book shall promote the “Effect-based Comprehensive Approach” to become a reality.

“Recognizing that an integrated and coherent approach among relevant political, security and developmental actors, within and outside of the United Nations system, consistent with their respective mandates, and the Charter of the United Nations, is critical to sustaining peace.”

UNSCR 2282/2016; Präambel para. 13

Worum es in dieser Studie geht

„Peace and security, development and human rights“ sind die Pfeiler für Friedenssicherung der Vereinten Nationen (para. 9 Schlussdokument des UN Reformgipfels 2005; Rensmann in Simma et al 2012: 67). Diese Trias stellt zweifellos die umfassendste globale Bemühung um kollektive friedliche und inklusive Konfliktbearbeitung und -transformation in der Geschichte der Menschheit dar. (Ipsen 2018) Sie ist Grundlage des heutigen Verständnisses von Internationalem Krisen- und Konfliktmanagement.

Die Interkonnektivität dieser Pfeiler hat sich mit jedem Reformschritt der UNO noch verdichtet, dennoch kann die Institutionalisierung eines holistischen Ansatzes den Blick auf die gemischte Bilanz der friedenserhaltenden Missionen der UNO nicht verstellen. Die Prägung der UN-Charta durch die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, gefolgt vom Ende des Ost-West-Konflikts 1989, Ansätzen zu Multipolarität bis hin zur „Non-compliance“ wie der Alleingang der USA und Verbündeten im Irak 2003, die Zurücklegung des Sicherheitsratssitzes durch Saudi-Arabien 2013 oder die Aufkündigung von Abrüstungsverträgen 2019 hat die Entwicklungsfähigkeit in den schon fast 80 Jahren ihres Bestehens extrem herausgefordert, aber auch die Brüchigkeit der zugrundeliegenden Annahmen deutlich aufgezeigt.

Der Weg, der mit der „Agenda for Peace“ 1992 praktisch eingeschlagen wurde, ist eine multilaterale Antwort auf Basis eines US-dominierten, staatlich geprägten und säkularen weltpolitischen Gleichgewichtsmodells, das über die letzten Jahrzehnte die Grundlagen des heutigen Umgangs mit fragiler Staatlichkeit hervorgebracht hat. Maßgeblich für diese Entwicklung ist das Leitprinzip menschlicher Sicherheit, ein darauf aufbauendes menschenrechtsorientiertes Souveränitätsverständnis sowie die Abbildung des im Nachkriegszeitraum geltenden politischen Kräftespiels im System Kollektiver Sicherheit. (*Werther-Pietsch* 2013)

Allerdings ist dieser Prozess eingebrochen. Seit 2017 wurde keine neue friedenserhaltende Mission mehr vom UNSR mandatiert. Das Konzept der verantwortlichen Souveränität (*Deng, Luck, Peters, Sorzano*) hat in der Anwendung bittere Rückschläge erlitten (Libyen, Syrien, Ukraine, Myanmar). Das „Verlangsam“ des Menschenrechtsregimes, bleibender Reformstau, abweichendes Handeln der Supermächte einschließlich eines kalkulierten Völkerrechtsbruchs (Krim) und fortgesetzte Diskreditierung der UNO durch das aufgeheizte Klima zwischen den Weltmächten sind Anzeichen für ein allmähliches Sich-Abwenden vom universellen Multilateralismus des „Menschenrechtszeitalters“ hin zu taktischer Beweglichkeit nach dem Prinzip des „principled pragmatism“ (EU-Globalstrategie 2016), dem eine interessengeleitete Staatsraison zugrundeliegt.

Die internationale Gemeinschaft steht vor einer weit über die ursprüngliche Intention der UN-Charta hinaus interpretierten, dadurch auch zerbrechlichen Friedenssicherungsstruktur, wie der massive Abzug der USA im Dezember 2019 aus Syrien und die bewaffneten Auseinandersetzungen an der türkisch-syrische Grenze um Idlib im März 2020, der indisch-pakistanische Streit um die Provinz Kaschmir im August 2019 oder Provokationen auf Hoher See zwischen Iran und den USA während der COVID-19 Krise deutlich machen.

Durch die dynamische Interpretation von Art. 39 der UN-Charta, nach dem der UNSR vor Aktivierung von Kapitel VI, VII und/oder VIII eine Bedrohung des Weltfriedens feststellen muss, wurde das Gewaltverbot gemäß Art. 2 (4) i.V.m. 2 (7) der UN-Charta als Interventionsgrundlage für Friedensmissionen und das IKKM in dreifacher Hinsicht ausgedehnt:

- Weite Auslegung von Friedensbedrohung
- Öffnung der Interventionsvoraussetzungen
- Ausweitung des Handlungspotentials.

Diese Entwicklungen wurden 2016 in den „Sustaining Peace“-Ansatz mit Fokus auf Konfliktprävention gegossen (UNSCR 2282), der zusammen mit der „Action for Peacekeeping Declaration“ vom 25. September 2018 das „*post-conflict peacebuilding*“ der Agenda for Peace von 1992 ablöst.

Friedenssicherung, ein Begriff, der in dieser Form nicht in der UN-Charta verankert ist, da sie sich als Ganzes als friedensschaffend begreift, mündet somit in den Worten von UNGS *Antonio Guterres* in eine „*review of peacekeeping missions in order to develop a comprehensive, modern, and effective operational peace architecture*.“ (Mission Statement, 4. April 2016) Der Bezug auf eine von der UN zu entwickelnde Friedensarchitektur im weiteren Sinn zeigt, dass Friedenssicherung selbst einem fundamentalen Wandel unterzogen und einer breiteren Bedeutung gewichen ist.

Ziel der Studie und angewandte Methodik

Anhand der Identifikation von „Meilensteinen“ soll die Studie kritisch aufschlüsseln, ob diese Ausrichtung als neue Leitlinie für die künftige Interventionslogik der Weltorganisation gelten kann und damit als Reformschritt ausreichend ist. Friedenssicherung soll dabei umfassend verstanden werden und nicht nur Peacekeeping im klassischen Sinn abbilden. EPON (2019) u. a. folgend hat sich das Einsatzspektrum der internationalen Gemeinschaft in den letzten 20 Jahren deutlich ausgedehnt, womit das Friedenssicherungsmodell der UNO mit dem Aufgabenspektrum des modernen IKKM gleichgesetzt werden kann. Dies schließt neben Friedenserhaltung die Handlungsfelder Soforthilfe, Konfliktprävention, aber auch Friedenskonsolidierung und den Aufbau staatlicher Strukturen bis hin zur *Cyberspace*-Überwachung mit ein – eine aufschlussreiche Listung findet sich auf der Homepage des Zentrums für internationale Friedenseinsätze in Berlin. Resultat ist ein *components*-basierter Ansatz, der „*Integrated Approach 3.0*“. (Werther-Pietsch ÖMZ 2/2019: 166)

Theorie und Praxis in der Bildung von friedlichen und inklusiven Gesellschaften gehen heute neue Wege. Das Reformjahr 2015 (Peacekeeping und Peacebuilding Reform, Global Study UNSCR 1325/2000, Weltentwicklungsziele) hat ein bis 2020 aufzuarbeitendes Paket von Impulsen geschnürt (Basel Peace Forum 2019), die jedoch – um auf die geänderten Verhältnisse adäquat zu reagieren – erst in die neu ausgerufene „Sustaining Peace“-Agenda einmünden müssen.

Identifikation von „Meilensteinen“

Die Entwicklung des IKKM der UNO erfolgte ab dem Ende des Kalten Kriegs chronologisch in folgenden großen Etappen:

- 1992 Agenda for Peace (Konzept des Peacebuilding)
- 2000 Brahimi-Bericht (Peacekeeping Reform; MDGs, ICISS Report)
- 2005 UN Reformgipfel (Peacebuilding Commission, Menschenrechtsrat, R2P)
- 2008 Capstone Doktrin („integrated missions in failed states“)
- 2015 HIPPO-Bericht (Peacekeeping II, Global Study 1325, Friedenskonsolidierung)
- 2015 Agenda 2030 (Sustainable Development Goals, SDGs)
- 2016 Agenda for Humanity, Sustaining Peace Ansatz (Triple Nexus)
- 2018 Action for Peacekeeping (A4P) Declaration
- 2020 Erneuerung der Women, Peace and Security-Agenda

Analytischer Ansatz – das Herzstück

Die identifizierten „Meilensteine“ werden in Kapitel IV nach bestimmten Kriterien heruntergebrochen, um deren Vergleichbarkeit zu erhöhen. Trends lassen sich so leichter verstehen und Rückschlüsse auf künftige Entwicklungen besser erkennen.

Die Kriterien des analytischen Ansatzes sind:

- Einbettung in den geopolitischen Rahmen
- Auslöser/Ursache
- Zielsetzungen, Charakteristika, neue Elemente
- Trends in der Interventionslogik
- Operationalisierung im Mandat
- Bilanz und Weiterentwicklung
- Weltpolitische Stimmungslage
- Amtierender UNGS

Der Weg zu den Hauptaussagen

Graphische Darstellungen wie die Tabelle zur Entwicklung der multilateralen Agenda (Kapitel V) erleichtern die visuelle Aufnahme der Hauptaussagen.

Ebenso werden in den einzelnen Kapiteln Zwischenergebnisse, Résumés und Basis-Dokumente angeboten. Das Literaturverzeichnis wurde des höheren Informationsgehalts halber in Themenbereiche aufgesplittet.

Die Résumés der Schlusskapitel V und VI sowie Schlüsselprinzipien des IKKM fassen das Werk zusammen und sollen zur eigenen gedanklichen Auseinandersetzung mit der erlebten Zeitgeschichte und den (immer) zur Auswahl stehenden Handlungsoptionen anregen.

I Weltpolitisches Lagebild

1 Neue Verhältnisse

1.1 Die Rückkehr der Realpolitik

Oszillierender Spannungsbogen: Friedenspolitik oder ungebremste Aufrüstung?

Pazifistin, Menschenrechtsaktivistin, Österreicherin – die erste Friedensnobelpreisträgerin *Bertha von Suttner* gilt als eine frühe Visionärin der „Vereinten Nationen“. (*Ziegerhofer in Werther-Pietsch* 2014: 17) Ihr Engagement lässt sich im Diktum „die Waffen nieder“ zusammenfassen – ein Gedanke, der die Welt von heute weniger zu prägen scheint, als dies noch unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg der Fall war.

2020 leben wir – nach einer Phase der Unsicherheit und Unorientiertheit – in einer Zeit des Umbruchs und der beginnenden Neuordnung. Dazu trägt auch die unerwartete globale Gesundheitskrise COVID-19 bei. Seit den terroristischen Anschlägen auf das World Trade Center in New York 2001, den multiplen globalen Krisen ab 2008, der „One Belt one Road Initiative“ des chinesischen Präsidenten *Xi Jinping* 2013, der Krim-Okkupation durch den russischen Präsidenten *Wladimir Putin* 2014 sowie den Wahlgängen von *Donald Trump* zum US-amerikanischen Präsidenten 2016 hat ein weltpolitischer Paradigmenwechsel stattgefunden. Anzeichen einer echten Umstrukturierung sind dichter geworden. *Wolfgang Ischinger*, langjähriger Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, spricht von einem sicherheitspolitischen „Epochenbruch“. Zu wenig wurden in der Vergangenheit die treibenden Ursachen für die Aushöhlung der multilateralen Mechanismen des Interessenausgleichs und der Friedenssicherung auch seitens der UNO ausgeräumt: Durch das Erstarken von Eigeninteresse, Autokratie und Realpolitik bei stetig wachsender Ungleichheit ist die Welt einem tiefgreifenden Wandel ausgesetzt.

Die „Big deal“-Politik der USA, der Alleingang Russlands und die wirtschaftliche Expansion Chinas haben einen interessengeprägten Bi- und Unilateralismus hervorgerufen. Folge ist die schleichende Unterminierung der regelbasierten Stabilität des internationalen Systems. Dazu kommen weitere Instabilitätsfaktoren, die die Kräftebalance der Nachkriegsordnung 1945 aufzuheben scheinen: Weltweite Auswirkungen der COVID-19 Krise, Erosion

des europäischen Nachkriegs-Einigungsvertrags durch den „Brexit – ein Vertrauensbruch erster Klasse unter langjährigen Partnern“ (Krastev 2019: 69), verbunden mit der Festigung der britischen transatlantischen Beziehungen, Aufstreben, Machtverschiebungen und Konkurrenz unter „Newcomern“ am internationalen Parkett, vor allem sogenannter Schwellenländer wie den BRICS-Staaten sowie die Herausforderung der „alten Ordnung“ durch nicht-staatliche Akteure.

Aber nicht nur die geopolitischen Konstellationen haben gewechselt: Wie die heutige Friedensarchitektur auf Grundlage des Systems kollektiver Sicherheit aufzeigt, hat der Menschenrechtsschutz die ursprüngliche Stabilisierungsaufgabe der UN-Friedenssicherung immer stärker überlagert und ein Spannungsverhältnis aufgebaut, das die UNO in ein Dilemma entgegengesetzter Erwartungen führt. Verschärft wird dieses Szenario auch durch eine globalisierungsbedingt erhöhte Mobilität und Migration, die weitreichende Folgen individueller Lebensentscheidungen neben jene des staatlichen Handelns stellt. Herausforderungen stellen auch elektronische Kriegführungsmethoden, die Nutzung des Cyberraums und des Weltalls für militärische Zwecke oder Waffensysteme mit künstlicher Intelligenz sowie die Irrationalität der Taktik von nichtstaatlichen Akteuren dar, die mit der Ethik und Strategie einer *Balance-of-Power*-Politik nichts am Hut haben.

1.2 Wechsel in der Kriegführungsmethodik

Die qualitative Änderung der Kriegsschauplätze ruft neben der führenden militärstrategischen Positionierung der Abschreckung und angestrebten Eskalationsdominanz weitreichende Folgen für die moderne Kriegführung hervor und sollte sich mittelfristig auch in Modifikationen der Friedenssicherungsinstrumente niederschlagen (*Werther-Pietsch* 2019: 445-447):

- 1) Einen der größten Einschnitte stellt seit 1945 der Wandel von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen bewaffneten Auseinandersetzungen für das UN-Peacekeeping dar (Kapitel VI). Eine Vielzahl an Gewaltakteuren, darunter Rebellengruppen, politisch motivierte Milizenverbände, externe Kräfte und nationale Armeen, macht das Geschehen in fragilen Situationen heute aus.

Sowohl der Schutz der eigenen Truppe als auch die Inklusion von Friedensprozessen unterliegen dadurch massiven Veränderungen. Interne und externe Sicherheit wachsen so zusammen (siehe Kapitel IV.E). Interessant ist, dass trotz der „Resolutionskultur“ des UNSR (siehe These 3 im Folgenden) noch keine echte Einbindung nichtstaatlicher Akteure in das multilaterale System erfolgt ist. Die Aufarbeitung ihrer erhöhten Schadenszufügungskapazität wurde der nationalen Sphäre überlassen.

- 2) Damit im Zusammenhang und ähnlich massiv stellt sich die Herausforderung von Radikalisierung und gewaltbareitem Extremismus. Die Terroranschläge „9-11“ bilden in dieser Hinsicht eine Zäsur im Völkerrecht wie in der Kriegführungstaktik. Die Verletzbarkeit moderner Gesellschaften hatte damit endgültig einen globalen Maßstab erreicht, aber gleichzeitig und bedeutsamer, hat sich das Risikokalkül gewandelt: Der/die terroristische AttentäterIn verbirgt sich nicht, verwendet keine Energie auf Verteidigung oder Flucht, im Vordergrund steht die Durchführung des Attentats unter Entwicklung des größtmöglichen Schadenspotentials. So kommen *Sven-Bernhard Gareis* und *Johannes Varwick* aufbauend auf *Mary Kaldor* und *Herfried Münkler* zum Schluss, dass es am Beginn des 21. Jahrhunderts den „Krieg“ als solchen gar nicht mehr gibt. Kriegführung und Kriegführende haben sich nach dieser Ansicht teilweise verstetigt, was Folgen für das internationale System zeitigt. (Gareis/Varwick 2014: 122; weiterführend Kapitel V)
- 3) Die drei großen *Player* – USA, China und Russland – sind wie erwähnt auf einen Kurs der Aufrüstung eingeschwenkt, der alte Verträge überflüssig erscheinen lässt (Mittelstreckenwaffen, N-START), aber durchaus offen für neue Formate zu sein scheint. Das Klima der Zurückhaltung zugunsten des Allgemeinwohls, des Vertrauens gegenüber den Partnern und der globalen Verantwortung ist im sicherheitspolitischen Bereich geschwunden. Dies gilt insbesondere im Verhältnis USA – China – Russland zueinander.

Unter diesen geänderten Rahmenbedingungen zeichnet sich eine Rekonfiguration des Engagements der internationalen Staatengemeinschaft in Krisen- und Konfliktregionen ab. Die Anforderungen an Soforthilfe im Umfeld von Gewalt und Flucht, die Bemühungen um Friedensvermittlung oder Wieder-

aufbauprozesse sowie die Umsetzung der „Women, Peace and Security (WPS)“-Agenda sind gestiegen. Es stellt sich die Frage, ob die konzeptuellen Parameter grundsätzlich neu zu bewerten sind.

Die Adaption der bisherigen Konzepte der Staatengemeinschaft und wichtiger Akteure des IKKM wie der UNO, USA, NATO oder der Europäischen Union an die aktuellen friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen findet in der Resilienzdebatte statt. Hier werden neue *Tools* für Konflikttransformation angedacht, kommuniziert und verwirklicht (Bertelsmann/CEPS 2020: 370-384; Generalthema des Europäischen Forums Alpbach 2018). Wie aus vielen zögerlichen Momenten der Vergangenheit hervorgeht, fehlt aus heutiger Sicht – in Anlehnung an *Sven Biscop*s Einschätzung der neuen EU-GSVP (*Biscop* 2018: 191) – ein „coherent full spectrum force package“ für Friedenssicherung.

1.3 Neuer sicherheitspolitischer Diskurs

Die UNO stellt vor diesem Hintergrund nach wie vor den Rahmen für globale Sicherheitspolitik dar. Das Regelwerk, das einer Phase der *Balance-of-Power* Politik nach dem Zweiten Weltkrieg entstammt (*Kissinger* 2014: 86-90) und eine dementsprechende Machtordnung widerspiegelt, wurde durch das Aufkommen Werte-getriebener „Weltanschauungen“ vor allem der Entwicklung des Menschenrechtsregimes substanziell reinterpretiert. Die UNO hat sich von ihrer Kernaufgabe der Friedenssicherung (*Cede* 1999: 14) zu einem viel breiteren Forum für globale Problemanalysen und die gemeinsame Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten entwickelt. Heute hat sie „Brückenfunktion“ und ist Zentrum des multilateralen Informationsflusses, Katalysator und Schauplatz von Verhandlungen, der Umsetzung der Verträge und Einhaltung von Verpflichtungen sowie zur Einschätzung von Erwartungen über die Stabilität von internationalen Vereinbarungen. (*Gareis/Varrick* 2014: 70, 76) Das heißt, sie agiert als Mediator, Wissensmanager und Implementierungsagentur zugleich.

Die UNO hat sich damit vor allem in der „Art und Weise, in der die internationalen Angelegenheiten gesteuert werden, in ihrem Wesen geändert“ (*Annan* 2000: 9) Dennoch ist festzustellen, dass Sicherheits-, Ethik - und regionale Ordnungen, um ihre Wirkungsmächtigkeit aufrechtzuerhalten, heute neue Antworten finden müssen. Was sind die fünf politisch-staatsrechtlichen Kategorien, in denen sich die sicherheitspolitische Debatte am Beginn des 21. Jahrhunderts bewegt?

Souveränität und Selbstbestimmung

Einerseits zeichnet sich weltweit ein Trend der Betonung staatlicher Souveränität ab: Dies lässt sich aus der Verhaltensweise der Staaten auf multilateraler Ebene ableiten, die – vermehrt auf Eigeninteresse gestützt – internationale Verpflichtungen untergraben können. (*Schneckener* 2016) Auf der anderen Seite erlebt Selbstbestimmung durch verstärkte Polarisierung, Abgrenzung, Radikalisierung und eine gesteigerte Wahrnehmung von Ressourcenknappheit (*Stiglitz* 2018) einen Aufschwung. Katalonien, Schottland, Kosovo, Kurdistan – unterschiedliche Szenarien, die jedoch gemeinsam haben, dass sie nicht mehr dem kolonialen Kontext eines Entwicklungsvölkerrechts, das von den Unabhängigkeitsbestrebungen am afrikanischen Kontinent geprägt war, entspringen. (*Werther-Pietsch* 2018: 7) Dem Prinzip wird im Völkerrecht daher über den Kolonialkontext hinaus ein höherer Stellenwert einzuräumen sein als dies bisher der Fall war.

Das die Anfänge der UN-Friedenssicherung beherrschende Vertrauen in die Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen, ihnen gestellte Aufgaben und Mandate – einschließlich des Schutzes werdender Staaten – zu erfüllen (Institutionalismus, *Robert Keohane*) weicht dabei einer angepassten, flexiblen und interessengeleiteten Haltung (Konstruktivismus, *Joseph S. Nye*).

Macht und Diplomatie

Die Austragungsorte des Kalten Kriegs, die „Proxy wars“ der Peripherien von der Demokratischen Republik Kongo bis Nord-Korea, sind einergefühlten Nachbarschaft („vicinity“) der Krisenräume gewichen, die von kleinen Staaten genauso wie von nichtstaatlichen Akteuren bespielt werden können. Macht und Diplomatie fallen daher zunehmend auseinander.

Die alte Dichotomie von Krieg und Frieden ist damit einer Dynamik des ubiquitären Zustands einer nur mehr relativen Sicherheit gewichen. Daher wurden neben den völkerrechtlichen Regeln für den unmittelbaren Übergang zu Friedenszeiten auch Elemente eines längerfristigen *ius post bellum* entworfen. (*de Brabandere* 2010) Mögliche Regelungen für die Transition von fragilen Situationen zu Frieden und Stabilisierung hat das „Law of Transition“-Projekt der Leiden Universität aufgezeigt. (*May in Stahn* 2014: 15) Was aber

in diesem „Mittelfeld“ im Sinn einer hybriden Bedrohung durch Terrorismus und Radikalisierung geschehen kann, ist derzeit noch offen.

Auch Kommunikation und Austausch als bedeutende Machtfaktoren haben sich seit der Ausverhandlung der UN-Charta grundlegend erweitert und um ein Vielfaches beschleunigt. Durch den Anspruch auf Zugang für alle sind Vorgänge transparenter gemacht und alle Ebenen des Lebens von Informationsfluten durchwirkt worden. Formen der Digitalisierung außenpolitischen Handelns, aber auch die regelbasierte Beherrschung des *Cyberspace* sind geeignet, der Diplomatie neue Mittel etwa im Bereich der Lagebilderstellung zur Verfügung zu stellen und Mitwirkung an demokratischen Entscheidungsmechanismen zu modernisieren.

Realismus und Idealismus

Generalisierende politikwissenschaftliche Betrachtungsformen (Weltbilder, Großtheorien bzw. Denkweisen) treffen Aussagen über Wesen der internationalen Beziehungen, ihre zentralen Akteure und künftige Entwicklungen. Nähert man sich von idealistischer Seite, geht man in den verschiedenen Modellen des Liberalismus, Marxismus, Feminismus oder politischer Psychologie von Chancen für Frieden, Abnahme von Gewalt und mehr Gerechtigkeit aus. Dagegen führen realistische Strömungen das Scheitern der Einhegung von Risiken auf Unvernunft und Machtlust zurück (Krell 2019: 5). Dies spiegelt sich im modernen IKKM in der Debatte um die Sinnhaftigkeit von Konfliktvorbeugung wieder.

Von der Ausrufung einer „Culture of Prevention“ 1999 durch den damaligen UNGS *Kofi Annan* bis hin zur „Action for Peacekeeping Initiative (A4P)“ 2018 des derzeitigen Amtsträgers *Antonio Guterres* sind zwei Dekaden der Priorisierung von Konfliktprävention ins Land gegangen (HIPPO-Report 2015). Präventive Maßnahmen – lang gepredigt, nie verwirklicht, obwohl durch die COVID-19 Krise in dieser Hinsicht neue Impulse zu erwarten sind – erscheinen dabei zweifelsohne als die kostengünstigste Variante im Spektrum internationaler Friedenseinsätze. Dies belegt zum wiederholten Mal eine Weltbank/UNDP-Studie aus 2018 („Pathways for Peace“). Realistische Ansätze im IKKM als Reaktion auf Gewaltausbrüche werden von idealistischen Ansätzen der Vorbeugung in latenten Konfliktzonen ergänzt.

Die intensive Auseinandersetzung mit latenten Konfliktszenarien hat einen anspruchsvollen Innovationsauftrag an die Internationale Gemeinschaft geformt: Nachhaltige Prävention bedeutet tiefen Eingriff in die kulturelle Sphäre und damit ein mutiges Konzept des gegenseitigen Nahekommens. Dies geht über bloß technische, mit Blick auf kurzfristigen Erfolg ausgerichtete „Versicherheitlichung“ – Intervention aus der Schutzperspektive – weit hinaus. Realistische Ansätze des Kräftegleichgewichts und der Interessenverwirklichung treffen daher im IKKM vermehrt auf idealistische Einstellungen des Menschenrechtsschutzes und Förderung von vulnerablen Gruppen, die – wenn nicht durch langfristig wirksame Politiklinien im aufgeklärten Eigeninteresse ausbalanciert – ins Altruistische reichen können. Diese Interpretation folgt demokratietheoretischen Ansätzen, die „das Ergebnis eines sich innerhalb eines Organisationskomplexes vollziehenden psychologischen Auswahlprozesses, der darauf abhebt, aus einer gesellschaftlich definierten, beschränkten Anzahl problematischer Alternativen dasjenige Projekt zu ermitteln, das eine je bestimmte, von den Entscheidenden in Aussicht genommene zukünftige Lage der Dinge herbeiführen soll.“ (Meyers 1981: 72; weiterführend zu institutionellen Schwächen, Barnett/Finnemore 2004: 39-41) Ein Spiegel dieser Auseinandersetzung ist das Ringen um Mehrheitsentscheidungen in der Friedenssicherung, welches mit der Anerkennung von bestimmten Prinzipien als zwingendem Völkerrecht zusammenhängt (siehe Kapitel V).

Legitimität und Verteidigung der internationalen Ordnung

Darauf aufbauend, und vielleicht am bedeutendsten im Hinblick auf den Rahmen der internationalen Ordnung, finden zur selben Zeit Umbrüche in der normativen Sphäre statt: Stagnation einerseits – so zu beobachten im universell anerkannten Menschenrechtsregime sowie dem von der UN-Generalversammlung (UNGV) geschaffenen breiteren „soft law“-Bereich. Herausragendes Beispiel und stellvertretend für viele Policy-Ansätze ist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung („Sustainable Development Goals“, SDGs, siehe Kapitel III.E) Andererseits findet ein Rückbau wie der praktizierte Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen oder dem Mittelstreckenwaffenvertrag statt. Und drittens wirkt sich die ungelöst gebliebene Frage von Entwicklung auf die normbildende Stimmungslage aus.

Der Ökonom und Nobelpreisträger *Joseph Stiglitz*¹ nimmt einen Zusammenbruch des an die Entwicklungsländer nicht angepassten und damit Ungleichheit perpetuierenden internationalen Rechts – begleitet von einem Umschlagen der Konzepte von offener Weltwirtschaft in Isolationismus und Protektionismus – nahezu vorweg. Fortschreitender Klima- und Technologiewandel, Digitalisierung, mangelnde Gesundheits- und Ernährungssicherheit, fragmentierte Gesellschaften und zum Teil konfrontative Ethik sind ein Spiegel der These, dass die konstruktive Suche nach gemeinsamen Werten auf internationaler Ebene deutlich von einem multipolaren Zustand interessengeleiteter Rivalität und hart erkämpfter Kompromisse wechselnder Partner abgelöst wurde. (*Werther-Pietsch* 2017: 97)

„*Do ut des*“ als neues Leitprinzip internationaler Beziehungen – die Ernüchterung des *Koskenniemi*schen Universalismus, „There is something above sovereignty“ – ist die daraus resultierende Formel für Außenpolitik, die sich insofern in einer Krise befindet als sie damit an Berechenbarkeit und damit Spielraum verliert. Reaktionen auf Irritationen sind dementsprechend starrer, weniger kontextflexibel und eskalieren leicht. *Georg Nolte* und *Heike Krieger* von der Freien Universität Berlin stellen schon 2016 fest, dass das allgemeine Völkerrecht in diesem Fluidum an Reichweite, Bedeutung und Befolgungseffektivität verloren hat. (2016)

Auch nach *Daniel Thürer* (2009) durchliefen die Vorgaben des Völkerrechts eine Periode der Fragmentierung durch Zerfall in Spezialregime wie den internationalen Klimaschutz, die heute wiederum schrittweise bilateralen Absprachen und damit zunehmender Intransparenz weichen. Durch Konzentration auf sehr detailreiche Verästelungen in „self-contained regimes“, von denen aus eine Verrechtlichung von Teilbereichen versucht wurde (z. B. UN Global Compact for Migration 2018), schlitterten die Normsetzungsforen damit in eine Sackgasse. Aus anfänglich gut gemeinten Konkretisierungsempfehlungen – wie der Überwachung von komplizierten Umsetzungsprozessen durch Indikatorensysteme – entstanden immer unüberblickbarere, flächendeckende Zwangsübungen mit hohem Administrationsaufwand. Die UNO wird dabei in die Rolle einer global agierenden NGO mit wenig politischem Gewicht gedrängt, die sie – ganz abgesehen von den seit Jahrzehnten

¹ *Joseph E. Stiglitz*, Key Note anlässlich der Eröffnung der Politischen Tage des Europäischen Forums Alpbach, 25. August 2018.

nicht erledigten großen Reformen wie der Rekonfiguration des UNSR – weiter diskreditieren. Ein bleibender Vertrauensverlust ist die gefährliche Folge. Die Legitimität des Systems mag sich gehoben haben, seine „Verteidigungsfähigkeit“ blieb damit stecken.

Demokratie und Autokratie

Schließlich hat sich auch die Ausrichtung staatlicher Aktivität nach innen (wieder) verändert. Während zu Beginn das Leitprinzip der Souveränität unangetastet einen vom Verfassungs- und Völkerrechtler *Felix Ermacora* so benannten „Schutzmantel“ um innere Angelegenheiten als „domaine réservé“ gelegt hat, wurden Governance und das Verhalten von Regierungen gegenüber ihren StaatsbürgerInnen im internationalen Bereich immer mehr zum Thema. Ein Beispiel sind die vieldiskutierten „Interventionen aus humanitären Gründen“ (Haiti 1993, Kosovo 1999).

Diese Entwicklung ist allerdings derzeit wieder rückläufig (IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance Studie, November 2019, <https://www.europeandatajournalism.eu/ger/Nachrichten/Hilfreiche-Daten/Demokratie-und-Wahlen-weltweit-International-IDEA>). Neue Autokratieformen sind im Kommen. Technologische Fortschritte im IT-Bereich machen einen „Überwachungsstaat“ – oft mit Einverständnis und unter aktivem Mittun der Betroffenen wie in China – zusätzlich stark. Intensive Nutzung von „social media“ und ein hoher Investitionsaufwand zur Selbstdarstellung bilden die Basis für manipulative Methoden der Machtausübung gegenüber der eigenen Bevölkerung, aber auch auf multilateralem Feld.

Die Konfrontation mit stagnierenden Problemstellungen hat auch aus demokratiepolitischen Gründen oft zu einem anwendungsorientierten Lavieren ohne große Politiklinien geführt. In der Außenpolitik bedeutet dies, dass vor dem Hintergrund langdauernder Krisen eine tiefgreifende Readjustierung der Strategien und Konzepte immer notwendiger wird. So legt die EU bei grundsätzlicher Einbettung in das Wertesystem der UN und Treue zum Multilateralismus mehr Gewicht auf strategische und operative Zielsetzungen, um sich etwa in der neuen Regelungsaufgabe Cyberraum oder der autonomen Kriegführung auf Basis künstlicher Intelligenz die Tür für „kontextualisierte“ Lösungen politisch offenzuhalten (*Werther-Pietsch* ÖMZ 4/2019: 445f).

1.4 Auswirkungen auf das Völkerrecht

Alle diese Entwicklungen erfordern eine mutige Reaktion. Aber wo steht das Völkerrecht in Bezug auf immer deutlicher werdende Änderungen und Nicht-Befolgung? Was wurde errungen, was verabsäumt?

Führt man sich die Dynamik der acht Dekaden seit Gründung der UNO vor Augen, ist es erstaunlich, dass nach wie vor von einem gültigen Regelwerk für Weltsicherheit die Rede sein kann. Trotz eklatanter Schwächen leistete die UNO in der Nachkriegszeit substanzielle Beiträge, die größere Eskalationen vermeiden halfen. Es steht außer Zweifel, dass die ordnungsbildende Kraft der Weltorganisation mit der Unterzeichnung der UNO-Charta durch 51 Staaten auf der Konferenz von San Franzisko am 26. Juni 1945 (Inkrafttreten 24. Oktober 1945, heute 193 Mitglieder) einen vorläufigen zivilisatorischen Höchststand erreicht hat.

Auf Basis der damals bestehenden weltpolitischen Konstellation von Siegermächten des Zweiten Weltkriegs und aufgrund der Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen entstand ein globales kollektives Sicherheitssystem mit Sanktionsregime, dessen Durchsetzung jedoch überwiegend bei den Mitgliedstaaten verblieb. Die Anpassungsfähigkeit und Interpretation der Charta als „flexible Verfassung der Weltgemeinschaft“ (Ress 1991: XL VII) mit den Prinzipien der Selbstbestimmung, der souveränen Gleichheit der Staaten, dem allgemeinen Gewaltverbot und der Nicht-Intervention (Paulus 2001) wurde in der Folge jedoch enorm herausgefordert. (Dubler/Kalyk 2018: 574-597)

Im Zuge dieser langsamen Anpassungsbewegung hat der UNSR mit seinen Friedensmissionen als Herzstück einer umfassenden Strategie zahlreiche Verzahnungen zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern aufgebaut. So wurde das IKKM im UN-Bereich sukzessiv mit Peacebuilding und Statebuilding (PBSB) verbunden. Die weite Auslegung der Bestimmungen der UN-Charta durch den UNSR wurde zum Aushängeschild der Organisation. Der Impact dieses Trends einer immer breiter werdenden Funktionalität der UN-Friedenssicherung wird in den folgenden Kapiteln detailliert aufgearbeitet. Die regelbasierte westfälische Tradition des Universalismus mit seinen Instrumenten des Schutzes der Zivilbevölkerung, der *Responsibility to Protect* (R2P; völkerrechtliche Schutzverantwortung) und den Menschenrechtsprinzipien ist damit – fälschlicherweise, wie manche meinen – in die Nähe einer universell anwendbaren „humanitarian foreign policy“ (Kissinger 2014: 276-279) gerückt.

THESE 1: Auslegung von Friedensbedrohung als offene Ermächtigungsnorm

In diesem Sinn wird „die Annahme einer Friedensbedrohung (Art. 39 der UN-Charta) [...] bis zur rechtsfriedenstiftenden Aufarbeitung einer Völkerrechtsverletzung perpetuiert.“ (Herdegen 2016: 340) Die 2008 verlautbarte Capstone Doktrin zeigt dies deutlich: UNSCR 1325/2000 und Folgeresolutionen zur Rolle von Frauen in bewaffneten Konflikten, aber auch UNSCR 1612/2005 zu von Konflikt betroffenen Kindern und (1674) 1894/2009 zum Schutz von Zivilbevölkerung wurden als Querschnittsmaterien in den Aufgabenkatalog („Mandate“) von friedenserhaltenden Missionen einbezogen, was die ursprüngliche Zielsetzung über die Jahre wesentlich verändert hat. In UNSCR 2086/2013 wurden diese Querschnittsmaterien im Modell der „*Integrated Mission*“ zusammengefasst und der „*Comprehensive Approach*“ im UN-Rahmen gegründet. Wichtige Impulse gingen weiters von UNSCR 2250/2015 (Jugend) und zentral von UNSCR 2282/2016 („Sustaining Peace“-Ansatz) aus. Aus Peacekeeping-Missionen wurden so „*Peace Support Operations*“ – ein Begriff, der sich nicht durchsetzen konnte, wohl aber in regionalen Organisationen wie NATO, EU oder OSZE verwendet wird (siehe auch Kapitel III und VI).

In den Begriff „Friedensbedrohung“ wurde unter dem Eindruck des Konzepts menschlicher Sicherheit eine Sorge um die Sicherheitsbedrohung von Bevölkerungen hineingelegt, losgelöst vom Schema der Staatlichkeit als Hauptverantwortungsträger, was allerdings auch Grenzen aufwirft: Damit einher ging die Anerkennung eines breiten Einzugsbereichs an Handlungsfeldern und Akteuren, die die Kommandostrukturen in der operativen Umsetzung vor schwierige Abwägungsfragen stellen (siehe Annex).

THESE 2: Erweiterung der Eingriffsvoraussetzungen

Die UNSCR 688/1991 (Kurden), 794/1992 (Somalia), 940/1994 (Haiti), 771/1992 (Bosnien und Herzegowina), 1070/1996 (Sudan), 1203, 1244/1999 (Kosovo), 1272/1999 (Ost-Timor), 1368, 1373/2001 („9-11“), 2249/2017 (Terrorismus) u. a. können zur Begründung einer zweiten These herangezogen werden. In diesen Resolutionen ging es um die Frage der „Internationalisierung“ von Kriegs- und Konfliktgebieten, die ein Einschreiten des UNSR erst ermöglichen. Gemeint ist die grenzüberschreitende Dimension von Mandatierungen und das Anknüpfen an als „global“ identifizierte Sicherheitsinteressen.

In den 1960er- und 1970er-Jahren hatten bereits die Sanktionen gegen die Kolonialpolitik Südrhodesiens und das „Apartheid“-Regime in Südafrika den Weg dazu bereitet. Noch viel weitergehend ist die Praxis der 1990er-Jahre, grenzüberschreitende Wirkungen wie Flüchtlingsströme im Norden Syriens als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit zu qualifizieren sowie die innere Ordnung eines fragilen oder Post-Konfliktstaates durch internationale Administration weitgehend zu übernehmen. Dieser umfassende Ansatz läuft auf starke Einschnitte in die Souveränität und langjährige „Beinahe-Übernahme der Staatsgeschäfte“ hinaus. Dazu kommt die von 1991-1998 stattfindende weite Auslegung des völkerrechtlichen Begriffs der „crimes against humanity“. Aus dieser Entwicklung heraus wurden Fragen des Übergangsrechts, des Aufbaus nachhaltiger Institutionen und der Befriedung im Sinn von Gerechtigkeit und Versöhnung immer wichtiger. Dabei wurde klar, dass das „Okkupationsrecht“ aus der Zeit des Haager Kriegsrechts (1908) zu eng und veraltet ist. Ansätze für ein neues „International Law of Transition (ILT)“ tauchten wie erwähnt in der Literatur nach 2012 auf. (Stahn et al. 2014)

Ferner existiert ein noch ungelöster Block an Fragen rund um (international agierende) bewaffnete nichtstaatliche Akteure und Netzwerke. Resolutionen wie die UNSCR 2254/2015 „Syrien Road Map“ unter Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren zeigen die möglichen Konturen dieser „all inclusive“-Friedensbemühungen auf. Eine Erweiterung der Eingriffsvoraussetzungen schlägt sich in Fragen um die Definition des Begriffs „bewaffneter Angriff“ und in der analogen Anwendung des Gewaltverbots bzw. der Normen des internationalen humanitären Völkerrechts (IHL) gegenüber nichtstaatlichen Akteuren nieder. Die Gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen stellen zumindest die völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeit von bewaffneten Gruppen wie etwa die menschenwürdige Behandlung von Kriegsgefangenen sicher, ohne diese Akteure gleich zu verhandlungsberechtigten Konfliktparteien zu machen. Noch ausstehend sind auch umfassende, klare Handlungslinien gegenüber terroristischen Attacken und solchen, die im Cyberraum durchgeführt werden. (Tallinn Manual 2.0 2017)

Die Ausweitung des Handlungspotentials ist ein mit dem vorhergehenden Punkt der Einbeziehung von internen Konflikten und nichtstaatlichen Akteuren verknüpfter Aspekt, der in Richtung Ausbau der kollektiven Reaktionsfähigkeit geht. Während UNSCR 1701/2006 aktiv die Hizbollah in Pflicht nimmt, wendet sich die herrschende Kontrolltheorie (*Tadić* Fall; IGH vs. ICTY) abstrakt den ausführenden Personen oder Gruppen als solchen zu und bezieht diese direkt in das System kollektiver Sicherheit ein. Der historische Schritt einer substantiellen (materiellen) Individualisierung von Völkerrecht, das ansonsten überwiegend von mediatisierenden Rechtswirkungen über die Ebene der Staaten gesteuert wird, liegt im internationalen Strafrecht (ICC, Römer Statut 1998), dem Ausbau des Sanktionsregimes in Richtung „targeted“ oder „smart sanctions“ gegen Machthaber von Libyen bis zum Iran (2011-2018) sowie in der Extraterritorialität von Normen zum Schutz zwingenden Rechts. Letzere wurden während der Irak-Operation der USA durch Rechtsprechung in der Auslegung der Menschenrechtsverträge verankert, bleiben aber bis heute umstritten (EGMR, *Al-Jedda* vs. United Kingdom, Antrag Nr. 27021/08 vom 7. Juli 2011. und *Al-Skeini* and Others vs. United Kingdom, Antrag Nr. 55721/07 vom 7. Juli 2011; vgl. auch „*Helms Burton*“-Gesetzgebung Mitte der 1990er-Jahre und Entwurf eines UN-Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten 2019).

Weiters ist hier auch die im Rahmen der UN-Charta legitimierte Reaktion auf Terrorismus und Radikalisierung zu nennen, die bereits zu kollektivem Handeln auf der Rechtsgrundlage der verschiedenen Beistandsklauseln geführt hat (Art. 51 der UN-Charta; vgl. Art. 5 NATO Vertrag; Art. 4 (h) der AU-Charta; Art. 42 EUV). Diese Entwicklung des IKKM der UNO entlang von „Meilensteinen“ ist Gegenstand von Kapitel IV.

Die konsequente Einmündung einer Werteordnung – wie sie die Menschenrechte darstellen – in die multilateralen Beziehungen hat, wie *Georg Nolte* schreibt, zu einer tatsächlichen Verschiebung der Skala in Bezug auf das Gewaltverbot geführt. (1999: 942)²

Erscheint *Hersch Lauterpachts* zentrale These einer bedingungslosen Überordnung des Gewaltverbots über die anderen Pfeiler der Charta – Souveränität und Selbstbestimmung – überholt? Ist diese absolute Ausrichtung auf „*no violence*“ revisionsbedürftig? (*Tams* 2009: 393) und unterliegt Peacekeeping damit einem Erfolgskriterium, dem es nicht gerecht werden kann? (UN-Peacekeeping Ministerial, New York, 29. März 2019). Oder, anders gefragt, ist Art. 39 der UN-Charta damit in seiner Dynamik „overstretched“? Muss Friedenssicherung, um intakt zu bleiben und operativ weiterhin konstruktive Beiträge zu nachhaltiger Stabilisierung leisten zu können, „gesundgeschrumpft“ werden? Hat der friedens- und sicherheitspolitische Diskurs um menschliche Sicherheit zu einem Aufweichen der sicherheitspolitischen Kernaufgaben der UNO geführt oder kann/soll tatsächlich „Friedenssicherung als Menschenrechtsschutz“ aufgefasst werden?

² Wie bereits *Institut de Droit International* in Aix-en-Provence 1954 (Annuaire 45-II, 292): « *L'étendue de ce domaine [domaine réservé] dépend du droit international et varie suivant son développement.* »

1.5 Résumé Kapitel I – Eine geänderte Welt

Durch das Erstarken von Eigeninteresse, Autokratie und Realpolitik bei stetig wachsender Ungleichheit ist die Welt einem tiefgreifenden Wandel ausgesetzt. Es erscheint fraglich, ob im Hinblick auf die geänderte sicherheitspolitische Lage heute überhaupt noch Konsens über die Art und Weise der Friedenssicherung besteht. So existiert derzeit auch im Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) kein „*coherent full spectrum force package*“. (Biscop 2018)

Interne Konflikte haben sich internationalisiert, „failed states“ und „un-governed spaces“ etabliert. Nichtstaatliche bewaffnete Akteure sind auf den Plan getreten. Das COVID-19 Virus hat eine globale Reaktion herausgefordert. In Reaktion darauf hat das IKKM menschliche Sicherheit zum Leitprinzip von Friedensmissionen gemacht und internationale Verwaltungen von Post-Konfliktsituationen übernommen. Umfassende Bemühungen für „Road maps to peace“ haben den Aktionsradius des IKKM enorm erweitert. Kriegsverbrechen wurden identifiziert und Täter verfolgt, die internationale Gemeinschaft hat sich zu einer subsidiären Verantwortung bekannt, in fragilen Situationen zum Schutz der Bevölkerung einzugreifen. Im Wandel der Eingriffsvoraussetzungen von eng bis weit spiegeln sich die unterschiedlichen Auffassungen zu Interventionen wieder (Werther-Pietsch 2013).

Damit ist in Art. 39 der UN-Charta, der als Rahmen für IKKM auf höchster Ebene gelten kann, eine offene Ermächtigungsnorm zu sehen. „Die Annahme einer Friedensbedrohung wurde gewissermaßen bis zur rechtsfriedenstiftenden Aufarbeitung einer Völkerrechtsverletzung perpetuiert.“ (Herdegen) Die Erwartungen an das Handlungspotential der UNO sind dementsprechend über die Jahre gewachsen – ohne gleichzeitig schon die Kapazitätsfrage zu lösen oder die Bereitschaft der Staaten anzukurbeln. Die Akteure im IKKM selbst haben im Gegenteil immer weniger Vertrauen ineinander entwickelt, was zu einem Rückgang gemeinsamer Aktionen führt.

Dass Friedenssicherung in der UN-Charta ursprünglich nicht in dieser Bandbreite intendiert war, lässt sich schon an der Funktionsunfähigkeit während des Kalten Kriegs mit seiner „Proxy“-Weltaufteilung ablesen. Politische und geostrategische Einflüsse und Eigeninteressen sind bleibende Gegenspieler

einer schrittweisen Normativisierung und der Schaffung von internationalen Regeln zur Bewältigung von globalen Herausforderungen. (Kissinger 1996)

Auswirkungen auf das IKKM

Was bisher von der internationalen Gemeinschaft, abgeleitet aus dem Fragilitäts- und Resilienzdiskurs seit 2008 (siehe dazu im Folgenden), gelernt wurde, stellt truppenstellende Staaten (TCC) und Kommanden vor Ort weiterhin vor offene Herausforderungen:

- **Änderungen in Konzept und Zielsetzung**
„humanisation“ → „securitization“ → „developmentalisation“
- **Änderung im Fokus des Einsatzes**
„multidimensional“ → „local“ → „tool-/component-based“
- **Änderung in der Methode**
„isolated“ → „integrated“ → „multipolar“

Seit 2016 gibt es jedoch einen neuen Versuch, IKKM zu harmonisieren: Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik, internationales humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte sind das fruchtbare Spannungsviereck, aus dem heraus sich der aktuelle „Sustaining Peace“-Ansatz der UNO gebildet hat.

Es ist wichtig, angesichts der weitgehenden Loslösung der Entwicklungen vom Grundkonsens der Nachkriegsordnung auf eine resiliente nachhaltige Zielsetzung des IKKM zu drängen, die auf den *Lessons learned* und der gewonnenen Professionalität der letzten 80 Jahre aufbaut. Diese könnte sich durch regionale Erstverantwortung, schnelle Einsatzfähigkeit und begrenzte Mandatierung scharf von Vorgängermodellen kollektiver Sicherheit unterscheiden. Dazu mehr im Folgenden.

1.6 Must-Know-Texte – „Lead“-Resolutionen

Zur inhaltlichen Ausgestaltung von Friedenssicherung

- UNSCR 1325/2000 ff (Frauen in Konflikten – WPS Agenda)
- 1612/2005 (Kinder in bewaffneten Konflikten)
- 1674, 1894/2009 (Schutz von Zivilbevölkerung)
- 2086/2013 (Comprehensive Approach)
- 2250/2015 (“Youth4Peace”)
- 2282/2016 (*Sustaining Peace*-Ansatz)

Zur Effektivität mit Blick auf neue Herausforderungen

- 1701/2006 (Kontrolltheorie nichtstaatliche Akteure) (Hizbollah)
- 1973/2011 (Alliancen) (Libyen)
- 2254/2015 (Road Map) (Syrien)
- 2049/2017 (Terrorismus – Pariser Anschläge)

Zum Interventionsbegriff, länderbezogen

- 688/1991 (Kurden)
- 794/1992 (Somalia)
- 940/1994 (Haiti)
- 771/1992 (Bosnien und Herzegowina)
- 1070/1996 (Sudan)
- 1203, 1244/1999 (Kosovo)
- 1272/1999 (Ost-Timor)
- 1368, 1373/2011 (Terroranschlag in New York „9-11“)

Repräsentative Auswahl an Beispielen ohne Anspruch auf Vollständigkeit.
Volltexte siehe: <http://unscr.com/>.

II Status quo

2 Grundlagen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements

2.1 Intervention für Frieden und Sicherheit

Aus den sicherheits- und verteidigungspolitischen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts hat die herrschende Völkerrechtsdoktrin die Rechtsfigur der „Intervention zur Friedenssicherung“ hervorgebracht – keine Selbstverständlichkeit, wenn man die vielen nicht zuletzt interessens- und realpolitischen Motive, die einer Interventionspraxis zugrundeliegen können, bedenkt.

Aus der zur Selbsterhaltung notwendigen Ausrichtung der internationalen Gemeinschaft auf globalen Frieden und Sicherheit muss zunächst festgehalten werden, dass die UNO in erster Linie zur Hütung des Gemeinschaftsinteresses am Weltfrieden berufen ist. Sie bedient sich – als oberstes Organ bei anerkanntem Durchsetzungsdefizit – der Staaten zur Operationalisierung dieser Verantwortung. Wie aber ist dieses Gemeinschaftsinteresse der „Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit“ definiert? In welcher Weise tragen das Konzept menschlicher Sicherheit und die Prinzipien von Selbstbestimmung und staatlicher Souveränität zu dessen Ausgestaltung bei? Wie bettet sich der Menschenrechtsschutz in das Gefüge ein? Welche Handlungsermächtigungen bestehen dazu im Gefüge der internationalen Beziehungen und für wen? Welche Auswirkungen hat die geopolitische Machtkonstellation auf die zugrundeliegenden normativen Ordnungsprinzipien und das etablierte Friedenssicherungssystem?

Mit der Gründung der UNO hat sich 1945 ein Verzicht auf Gewaltausübung zur Durchsetzung von Eigeninteressen zugunsten einer gemeinschaftlichen Lösung von Konflikten als treibende und transformative Kraft herauskristallisiert. Diese Souveränitätseinschränkung baut auf den Vorstellungen des Völkerbunds 1920 und des *Briand-Kellog*-Pakts 1928 auf und erklärt, warum in weiterer Folge souveräne Gleichheit der Partner und das Prinzip der Nicht-Intervention als die wichtigsten Axiome für Kräftegleichgewicht in der UN-Charta verankert wurden.

Balance-of-power beruht im System der UNO somit einerseits auf „Begegnung auf Augenhöhe“ aller Staaten, andererseits auf der Sonderstellung bestimm-

ter Mitglieder, nämlich den fünf Vetomächten im UNSR. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob diese Gleichgewichtsdoktrin (*Kissinger* 2014: 327) heute noch die Tatsachen trifft und unverändert als einem effektiven System kollektiver Sicherheit zugrundeliegende *Ratio* dienen kann. Die Entscheidung für oder gegen kollektive Maßnahmen zur Friedenssicherung richtet sich dabei einerseits zunehmend nicht nur nach den Erfordernissen des Konflikts, sondern nach dem Grad des Engagements der interventionspotenten Staaten. (*Gareis/Varnick* 2014: 117) So tendieren komplexe Friedensmissionen zu immer stärkerer Konzentration der Fähigkeiten und Kapazitäten und können in der Ausführung aus diesem Grund nur von einigen wenigen Staaten über die eigene Verteidigung hinaus getragen werden. Dies führt zu einer interessengeleiteten „Elizität“, was den universellen Anspruch untergräbt. Andererseits ist das Kriegführungs- und Schädigungspotential nicht mehr nur den 1945 maßgeblichen Großmächten vorbehalten, sondern stellt auch für kleinere Staaten – und vor allem nichtstaatliche Akteure – eine Möglichkeit dar, zum Zentrum von Bedrohungen globaler Reichweite zu werden. Aber auch in der Selbstaufgabebereitschaft von terroristischen Akteuren liegt ein schwer zu bekämpfendes Element der Irrationalität – wie zum Beispiel der Bedrohung kritischer Infrastruktur durch Cyber-Attacken – inne, das rationalem Handeln und damit den politischen Intentionen der „Gründungsväter der UNO“ entgegenläuft.

2.1.1 Genesis des heutigen Interventionsbegriffs

Intervention zur Friedenssicherung mit Wurzeln, die bis in die Antike zurückreichen, hat eine wechselvolle Geschichte auf dem internationalen Parkett. Der völkerrechtliche Interventionsbegriff der 1970er-Jahre war aufbauend auf dem Verständnis der „Friendly Relations Declaration“ (FRD), UNGV-Resolution 2625/1970 – im Gegensatz zur älteren klassischen Auffassung im 19. Jahrhundert – zunächst sehr eng. Bereits 10 Jahre nach der FRD schlug das Pendel jedoch wieder nach der anderen Seite aus. Eine weitgefasste Erklärung über die Zulässigkeit von Interventionen in UNGV-Resolution 36/103 (1981) scheiterte am unnachgiebigen Festhalten an souveräner Gleichheit der primären Rechtssubjekte des Völkerrechts – den Staaten.

Politikwissenschaftliche Interdependenzmodelle wie das Zentrum-Peripherie-Modell untersuchten hingegen jede Art von Interaktion politischer, wirtschaftlicher oder kultureller Natur als „Intervention“. Durch den konstruktivistischen Ansatz Mitte der 1990er-Jahre wurden diese weitreichenden Vorstellungen wiederum relativiert: Neuere Ansätze gingen dabei davon aus, dass erst in einem engeren bewussten Prozess des „arguing and bargaining“ der Akteure Konfliktlösung konkretisiert und damit Intervention zweckmäßig wird, unabhängig von den gegebenen sozioökonomischen Faktoren. Dies führte in der Folge zur Geburt des eigentlichen friedenspolitischen Dialogs und zur Gründung einer aktiven, interventionistischen Friedenspolitik (Daase, Bonnacker, Brock, Hippler, Kelman, Truger).

Das Völkerrecht hat diese wesentliche, von *Tobias Debiel* vom deutschen Institut für Entwicklung und Frieden so bezeichnete sozialwissenschaftliche „Wende“ (2009) allerdings nicht mitgemacht, ebenso wie operative militärische Konfliktbearbeitungsstrategien, die sich erst langsam aus einer mangelnden Sensibilität für Vor-Ort-Verhältnisse herausarbeiten konnten. Zwierspältig blieben daher die Auffassungen im Völkerrecht zur Reichweite von Intervention: Restriktiv unter Bezugnahme auf das Gewaltverbot der UN-Charta und extensiv im Hinblick auf die Unterstützung internationaler Spezialregimes wie den Schutz der Menschenrechte. Insgesamt sind robuste Einsätze aber mit und ohne UN-Mandat infolge der Repositionierung der Weltmächte zwischenzeitlich rückläufig. Und dies hat sich als Antwort auf die Konsens- und Kapazitätsprobleme angesichts eklatanter Fehlschläge der UNO und dem Unvermögen, diesen mit wirksamen Reformen entgegenzuwirken, noch gefestigt.

Der Interventionsbegriff ist heute geprägt von einem umfassenden Verständnis der Zusammenhänge von Globalisierung und Fragilität. Im Völkerrecht fokussiert die Debatte auf normative Werte und deren Durchsetzung (Universalismus: „*Kantsches* Konstitutionalisierungsprojekt“), im militärischen Bereich auf geopolitische Überlegungen, in Abstimmung mit den technischen Neuerungen und dem zivilen Engagement (Blick auf Koordinierungserfordernisse). Die entwicklungspolitische Praxis folgt ihrerseits dem in der Fragilitätsdebatte lange negierten Grundsatz: „Jeder Friedenseinsatz ist politisch“ (Schöndorf 2011: 328; dagegen EPON 2019) und stützt darauf vermehrtes Engagement in fragilen Situationen. Erkenntnisse aus dem Resilienzdis-

kurs (Pathways for Peace 2018) legen einen holistischen Ansatz nahe – dazu ein vertiefter Blick auf die jüngeren Entwicklungen des Interventionsbegriffs.

2.1.2 Neukonzeption ab der Jahrtausendwende

In diese Gemengelage von Interventionsbegriffen fiel 1999 die NATO-Neukonzeption als nicht mehr defensive Selbstverteidigungsgemeinschaft mit der Zielsetzung, zu Frieden und Sicherheit aktiv beizutragen (Übergang zu offensiver Selbstverteidigung). In dieser Phase kam es zum NATO-gestützten internationalen Einsatz im Kosovo am 26. März 1999, der, basierend auf einer Erklärung des NATO-Rats, auf „zwingende humanitäre Gründe“ gestützt wurde. Eine neue Ära humanitärer Intervention schien angebrochen. Der UNSR verurteilte den Einsatz zwar nicht; die eigentliche Problematik lag jedoch im Vorgehen außerhalb der UN-Charta. Aus Sicht der betroffenen Staaten Serbien und der damaligen autonomen Provinz Kosovo handelte es sich bei Anwendung des „kooperativen Völkerrechts“ (Friedmann 1964) allerdings um eine deutlich spürbare Einengung der den Staaten vorbehaltenen Regelungskompetenzen zur Umsetzung der souveränen „*choice of political, economic, social and cultural system and formulation of foreign policy*“ gemäß FRD eingetreten.

Der Trend zu unilateraler Intervention, der schließlich erfolgreich in eine proaktive Strategie der völkerrechtlichen Schutzverantwortung umgedeutet wurde (siehe im Folgenden), stieg nach den formativen Ereignissen in Süd-Ost-Europa zunächst noch an; die theoretische Absicherung dazu wurde insbesondere vom 2001 publizierten Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) geliefert: Kriterien der *recta auctoritas*, *recta intentio*, *iusta causa*, Immanenz, Proportionalität und Geeignetheit gaben auch nicht UN-mandatierten Allianzen verobjektivierende Maßstäbe für deren Interventionen an die Hand (Kapitel V). Dazu trat vor dem Hintergrund des Anschlags auf die *Twin-Towers* („9-11“) in New York die Frage auf, gegen wen – Staat und/oder TerroristInnen – legitimerweise mit militärischen Mitteln vorgegangen werden darf.

Führende Akteure des IKKM

Die neuere Interventionspraxis der 2000er-Jahre hat nach verschiedenen Rückschlägen militärischer, politischer, aber auch finanzieller und resultatorientierter Natur – vor allem im Irak und in Afghanistan – bei führenden Akteuren wie den USA ein Umdenken eingeleitet und vorübergehend zu einer Phase der stärkeren Anbindung an das multilaterale System geführt. Interessanterweise wurde auch der gesammelte Widerstand der Entwicklungsländer in der Formation des *Non-Aligned Movement* (NAM) gegen die begrenzte Intervention zugunsten des Schutzes von Zivilbevölkerung eingedämmt (vgl. etwa Art. 4 (h) AU-Charta).

Hinsichtlich der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft traten die UNSR-Mitglieder Großbritannien und Frankreich als treibende Kräfte auf. Das zeigt die aktive Rolle des damaligen französischen Präsidenten *Nicolas Sarkozy* im Georgien-Krieg 2008, die Haltung Frankreichs im Vorfeld zur Beschlussfassung des UNSR im Fall Libyens sowie die alten Bande der Frankophonie auf Grundlage der West-Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft im Fall des risikoreichen Einsatzes in Mali, aber auch der Alleingang des französischen Militärs beim Putsch in Côte d'Ivoire 2011. Das Vereinigte Königreich (United Kingdom, UK) mit kritischem Potential vor allem in der Luftwaffe tritt als ehemalige Weltmacht ebenfalls gerne eigenmächtig und entschlossen auf – Libyen und Syrien sind Beispiele dafür –, wird allerdings künftig bei seinen Entscheidungen noch mehr an die starke anglo-sächsische Achse mit den USA gebunden sein.

Im Fall Syriens hat Russland als Verbündeter des *Assad*-Regimes schon bald nach den Demonstrationen für eine demokratiepolitische Wende und dem Ausbruch des gewaltsamen Konflikts am 15. März 2011 positive Signale für eine Aufarbeitung der Situation aus russischer Sicht ausgesendet und mit seiner „No Fly Zone“ 2018 unter Einsatz seiner Kampfjets unterstrichen. Ähnlich wie in der Krim und in Georgien kümmert sich Russland in den abgesteckten Einflussphären der unmittelbaren Nachbarschaft offensichtlich – im „Notfall“ auch völkerrechtswidrig – um seine eigenen „StaatsbürgerInnen“.

So weit ging und geht der Gegenspieler China nicht, das jedoch durch die Präsenz chinesischer Arbeitskräfte in Entwicklungsländern (52 Präsenzen in

Afrika gegenüber 49 der USA) und weltumspannenden wirtschaftlichen Großprojekten wie der Seidenstraße zunehmend in ein Sicherheitsdilemma gerät. Im Vorfeld eines gesteigerten Engagements in der UN-Friedenssicherung unter Präsident *Xi* waren bereits Anzeichen für das relativierte Konzept einer „positiven Nicht-Intervention“ zu erkennen (z. B. Abrücken von der ursprünglichen Nicht-Interventionspolitik im Südsudan und Sudan zum Schutz der Eigeninteressen, etc.; Vortrag der Autorin anlässlich des China-Workshops des IFK, 4. Juli 2019).

2.1.3 „Schutzverantwortung“ – Brennpunkt der 2010er-Jahre

Unter Schutzverantwortung wird ein zwingendes Einschreiten der internationalen Gemeinschaft im Konfliktfall verstanden, das nur dann zum Einsatz kommt, wenn der betroffene Staat nicht fähig oder willens ist, eine Schutzfunktion bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen seiner BürgerInnen auszuüben („*massive or systematic human rights violations against any civilian population*“) (siehe weiterführend Kapitel V).

Die UN-Charta steckt mit den Prinzipien des Gewaltverbots mit Ausnahme der individuellen Selbstverteidigung gemäß Art. 51, dem System kollektiver Sicherheit durch Ermächtigung seitens des UNSR im Fall der Friedensbedrohung gemäß Kapitel VII, des Interventionsverbots und der staatlichen Souveränität den Rahmen zur Lösung solcher Fragestellungen ab. Im Fall von Selbstbestimmungsbewegungen zeigt sich das Spannungsverhältnis zum Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und einer infolgedessen konservativen Haltung des Völkerrechts zur Wahrung der bestehenden Ordnung besonders deutlich: Die im Zuge der Dekolonisierung vorgenommene „Aufweichung des Gewaltverbots“ für legitimierte Einsatz von Gewalt durch Befreiungsbewegungen unter bestimmten Bedingungen ist eine anerkannte „Öffnung“ des Systems, die bisher jedoch – wahrscheinlich zu Recht – nicht weiter ausgedehnt wurde.

Als Instrument zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit über humanitäre Einsätze hinaus kann sich der Interventionsbegriff ausschließlich auf menschliches Handeln beziehen. Nur in diesen, allerdings oft äußerst komplexen, Fallkonstellationen macht ein Recht bzw. eine Pflicht zur Intervention mit militärischen Mitteln Sinn, ist „beinahe entstanden“, aber in sei-

nen/ihren Dimensionen nach wie vor strittig. Intervention zur Friedenssicherung im engeren Sinn beschäftigt sich daher – bei grundsätzlicher Anerkennung eines auch Naturkatastrophen umfassenden Sicherheitsbegriffs – nur mit Präsenz der internationalen Gemeinschaft als Reaktion auf politisch zu verantwortende Disaster. Dabei können „Peace Operations“ (Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, New York 2003, New Horizon 2010) folgende Aufgaben umfassen:

- Militärischen Schutz von Hilfslieferungen
- Militärische Durchsetzung von Sanktionen
- Bewachung punktueller Flugverbotszonen
- Administration von Sicherheitskorridoren
- Durchführung von Luftschlägen
- Weitflächige Besetzungen
- Ganze Invasionen (Zangl 2002, Loges 2003)
- Mediation
- Frühwarnung
- Sicherheitssektor-(System-)reform
- Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen
- Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten
- Schutz von Zivilpersonen
- Aufgaben im Statebuilding, etwa Aufbau oder Unterstützung von „Rule of Law“-Institutionen
(„tool-/scenario-based future of PKOs“, Haery, DPKO/DFS Briefing, September 2010).

Das zuständige Department im UN-Sekretariat sieht robuste Missionen als

„a posture by a PKO that demonstrates willingness, capacity and capability to deter and confront, including through the use of force when necessary, an obstruction to the implementation of its mandate“ (UNDPKO/DFS concept note 2009)

Damit folgt UN Peacekeeping, wenn auch nicht explizit, der vom UNSR vorgezeichneten offensiven Linie zum Schutz von Zivilbevölkerung, die internationale Kräfte schnell in die Nähe des Status einer Konfliktpartei bringen kann.³

³ Abdelkérîm Ousman, PhD, Department of Politics and Economics, Royal Military College of Canada, Sudan and South Sudan – Conflicts and Crisis Management, 5. Dezember 2011, Landesverteidigungsakademie.

Die im IHL grundlegete „Intervention aufgrund humanitärer Motive“ dient dieser Ausreifung externen Engagements für eine menschenrechtlich definierte Weltordnung als Wegbereiter. Zwar trug die damit verbundene Individualisierung des Sicherheitsbegriffs dazu bei, den Interventionsbegriff wieder zu „verbreitern“ – vor allem in der Ausweitung auf komplexe Krisen. Die letztgültige Antwort auf das Aufeinanderprallen von Idealismus und Realismus steht jedoch noch aus: So kann davon ausgegangen werden, dass auch das Menschenrechtsregime adjustiert und gewichtet werden muss, um jenen Kern von Völkerrecht zu identifizieren, der strategisch anerkannt als zwingendes Recht (*ius cogens*) – in den Worten von *Ian Brownlie* als „der Ferrari, der bislang in der Garage blieb“ – gelten kann (*Simma* 2009: 273, *Herdegen* 2019: 19, *Dubler/Kalyk* 2019).

Eine nicht-verhandelbare und bei Verletzung eine zwingende Reaktion erfordernde völkerrechtliche Norm (Art. 40 der Draft Articles for State Responsibility 2001) würde nämlich ein Abgehen von der amorphen Struktur der Menschenrechte bedeuten und zwei Klassen von Menschenrechten bilden, was lange von vielen MenschenrechtlerInnen befürchtet und aus guten Gründen vehement zu verhindern versucht wurde. Der wichtigste Beweggrund, eine Teilung in einen ganz engen Kern und „den Rest“ abzulehnen, lag in der errungenen Gleichstellung der WSK-Rechte gegenüber den BP-Rechten – ein Kampf, den die Entwicklungshemisphäre gegenüber der „entwickelten Welt“ grundsätzlich gewonnen hat (siehe dazu den Entwurf einer UN Konvention zum Recht auf Entwicklung vom 23. April 2020). Der künstliche Gegensatz sollte jedoch im größeren Rahmen der globalen Friedenssicherungsaufgabe lösbar sein (siehe Kapitel V).

2.1.4 Intervention heute? *Aceh, Ebola, Krim, Rakbine, Afrin*

Kriege werden heute nicht mehr am Schlachtfeld, sondern durch nachhaltige Friedenspolitik gewonnen (*Nye* 2004: 5-11, *Lederach* 1998: 77). Oder sie bleiben im „no peace to keep“-Raum in langdauernden Krisen ohne Beginn und Ende in niedrigschwelliger Konfrontation beispielsweise im Cyber- und IT-Bereich stecken. Auch „echte Gewinner“ können den Frieden nicht mehr nur nach ihrem Gutdünken diktieren (*Schmunck*, Brüssel, European Development Days Juni 2010, *Verdirame* 2013: 307). Dies ist im Zeitalter sich verdichtender Interkonnektivität (*Sachs* 2017) noch deutlicher geworden und es

hat sich eine neue globale Ordnungspolitik als „Weltregierungsprogramm“ in Form der SDGs angebahnt (Altbundespräsident *Heinz Fischer*, 13. November 2019 im BMEIA, siehe auch Kapitel IV.E). Dies findet jedoch bisher wenig Entsprechung in den Verhaltensweisen der großen *Player*, was das Dilemma zwischen Friedenspolitik, militärischem Handeln, Wirtschaftsinteressen, Gesundheitsvorsorge und Klimawandel noch verstärkt.

Neue Methoden und Formen

Intervention in fragilen Situationen bedeutet methodisch nicht immer nur klassische Streitschlichtung (Kapitel III). Intervention im positiven Sinn bedient sich – wie umgekehrt die „weaponisation“ von *per se* zivilen Politikan-sätzen wie dem „shielding of hospitals“ (EJIL 30/2019 Nr. 2) – auch jeder Form gezielter außen-, entwicklungs-, gesundheits-, umwelt-, handels-, wirt-schafts- oder infrastrukturpolitischer Maßnahmen. Auch die Überwachung des Cyberraums kann zu einer gesellschaftspolitischen Aufgabe der Frie-denssicherung werden, wenn die Freiheit der Information und der Zugang für alle zum im Mandat verankerten verteidigungswürdigen öffentlichen Gut werden.

Sicherheitspolitik steht dabei in einem wechselseitigen Verhältnis zu Inter-ventionen, die zur Entwicklung einer Gesellschaft im breitesten Sinn beitra-gen. Dazu zählen zunächst einmal die Wahrnehmung einer Mediatorenrolle nach Beendigung von Kampfhandlungen, entlang eines Friedensprozesses mit konflikttransformierendem Ansatz, die maximale Annäherung mit zivilen Konfliktlösungsmethoden an eine Situation, die von den „Tätern“ und „Op-fern“ in erster Linie selbst gelöst werden muss. Von diesem einen Ende der Skala bis zum robusten militärischen Eingriff zur Stabilisierung einer eska-lierten Situation geht es immer um die gleiche Frage, wie weit „von außen“ mit verschiedenen Mitteln auf einen bestehenden Konflikt oder eine Post-Konfliktsituationen eingewirkt werden soll. Folgt man der Auffassung, dass Friedensprozesse Prozesse zunehmender Verwirklichung von Selbstbestim-mung sind, kommt man zu dem Schluss, dass es im Wesentlichen auf be-stimmte Regeln ankommt, deren strikte Einhaltung überwacht und gegeben-falls extern eingefordert werden muss („Prozessgerechtigkeit“ bei offe-nem Ausgang, wie sich die Entität als Staat definiert). Kann dies in einem positiven Sinn zur „Normativisierung“ im Umgang mit Konflikten und zu mehr Rechtssicherheit und Frieden beitragen?

Ebenso kritisch und nach wie vor von höchster Aktualität ist das Verhältnis von Selbstbestimmung und Gewaltverbot zu Intervention: Ist mit einem Eingriff „von außen“ notwendigerweise eine Transformation des zugrundeliegenden Sachverhalts verbunden oder ist ein neutraler Standpunkt bei Internationalisierung eines internen bewaffneten Konflikts denkbar?

Ein Beispiel für die intrinsische Änderung des vorherrschenden Konfliktlösungsmusters von Gesellschaften ist die Sahel-Zone. Wo die Kohäsion der Clan-Gesellschaften nicht auf dem territorialen Zugehörigkeitsmerkmal basiert, unterhöheln ethnische, religiöse, politisch-ideelle Vorstellungen die durch das kulturfremde „*Uti possidetis*“-Prinzip und der damit verbundenen Strategie des *divide et impera* perpetuierte Ordnung. Nach Traub ist dies durch die Kolonisation in weiten Teilen des nord-, aber auch zentralafrikanischen Raums der Fall (Traub 2011, IGH W-Sahara Gutachten 1975). Zum Kern des Selbstbestimmungsprinzips gehört dabei, Staaten nach dem „free will of the people“ zu bilden und anzuerkennen. Es ist dabei strittig und unterliegt einer Rekonzeptualisierung, wie weit das in der UN-Charta positivierte Selbstbestimmungsrecht tatsächlich ausgeübt und unter welchen (engen) Voraussetzungen die Ausnahme vom Gewaltverbot dafür in Anspruch genommen werden kann.

Diese Nahebeziehung zwischen dem *Lauterpachtschen* absoluten Gewaltverbot zum Schutz der Individuen (Lauterpacht 1950) und dem *Cassese'schen* Prinzip der Selbstbestimmung zur Entfaltung und Förderung von Gemeinschaften und Entitäten (Cassese 1995) wirft Spannungszonen auf, die eine Abgrenzung erfordern. Jede Grenzziehung zwischen erlaubter Anwendung von Gewalt und konkreter Ausformung des Selbstbestimmungsprinzips muss dabei über den Blick auf den Einzelnen hinaus die Besonderheiten von Kollektiven, marginalisierten oder verletzlichen Gruppen, Minderheiten, aber auch der Mehrheit, beachten. Die gesellschaftliche Dimension, in der das Wohlergehen und Zusammenleben der Menschen gestaltet wird, zeigt erst die Problemfelder und Kollisionen zwischen den beiden Polen auf und formt die Voraussetzungen für friedliche Konfliktaustragung im konkreten Fall. Friede ist in diesem Sinn eine strukturelle Folge funktionierender innergesellschaftlicher Ausgleichsmechanismen. Das schließt Regeln der Legitimität und Schutz von Diversität mit ein (siehe Annex).

Wenn dieses Geflecht an Beziehungen gestört ist, etwa durch massive Erfahrung von Ungerechtigkeit, Benachteiligung oder Diskriminierung und genügen die etablierten institutionellen Mechanismen zum politischen Ausgleich nicht mehr, ist die Stabilität einer Gesellschaft gefährdet (siehe im Folgenden). Kommen latente Konfliktbereitschaft und Rahmenbedingungen, die das Ausbrechen bewaffneter Auseinandersetzungen begünstigen, hinzu – zum Beispiel Verfügbarkeit von Waffen und schwache Sicherheitskörper, zum Beispiel bei Überbelastung in der Bekämpfung von Epidemien – entsteht eine fragile Situation, die nach heutigem Verständnis eine Intervention erfordern kann. Gesellschaftsimmanente, potenziell innovatorische Phänomene wie Konflikte und Konfliktaustragung können durch diese Negativspirale zur globalen Bedrohung von Sicherheit und Entwicklung werden.

2.1.5 Holistisches Verständnis zum Ausgangspunkt nehmen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Ordnung, die von Umsturz bedroht ist, kollektive Unsicherheit hervorruft, deren Eskalation in einen bewaffneten Konflikt münden kann. Mit dieser Fragestellung reicht die Fragilitätsdebatte aus der rein sicherheitspolitischen Betrachtung weit in die Entwicklungstheorie hinein, da sie einerseits Sicherheitsbedrohungen mittels Nachhaltigkeitskriterien beurteilt und andererseits Fragilität in die Entwicklungsagenda mit einbezieht.

Der Begriff „Krise“ wird damit oft in unterschiedlicher Weise verstanden (Kaldor/Martin/Selchow 2007). „Urgent threat(s) to the core values of polity“ werden im IKKM nur dann als Krise wahrgenommen, wenn menschliches Handeln im Spiel ist. Das ist aber bei weitem nicht für alle Bedrohungslagen charakteristisch. Das Konzept menschlicher Sicherheit hat diese eingeschränkte Wahrnehmung relativiert und den Sicherheitsbegriff erweitert. Naturkatastrophen, denen mit zivilen und militärischen Kräften begegnet werden kann (Grundversorgung, Transport, Logistik, sanitäre Aufgaben, Sicherung des Zugangs zum Krisengebiet, Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung etc.) weisen keine völkerrechtlich relevanten Fragen einer Auseinandersetzung mit Maßnahmen oder Unterlassungen von Personen und Regimen in einem Gewaltkontext, d. h. potentiell menschenrechtsverletzendem menschlichem Verhalten, auf. Auf dem engeren Gebiet der Friedens- und Konfliktforschung werden daher nur jene Fälle von „Unsicher-

heit“ betrachtet, die durch Gewaltausübung im Kampfeinsatz hervorgerufen werden. In den Blickpunkt von Friedenssicherung fallen damit Mali, Côte d'Ivoire, Nigeria, Jemen, Syrien oder die beiden Sudans.

Ähnlich stellen die Begriffe „Risiko“, „Verletzlichkeit“ und „Gewalt“ eine sich immer mehr verdichtende Spirale der Unsicherheit dar, an die das internationale Recht unterschiedliche Rechtsfolgen knüpft. So ist der Gewaltbegriff als Emanation von Risiko heute umfassend zu verstehen. In Art. 2 (4) der UN-Charta und in GV-Resolution 3314/1974 sowie der Rechtsprechung des IGH und von internationalen Sonder-Strafgerichtshöfen näher definiert, ist er selbstverständlich längst nicht mehr auf zwischenstaatliche Kriege eingeschränkt (vgl. etwa Zusatzprotokoll II 1977 zu den Genfer Konventionen 1949 oder die Aggressionsdefinition der Vertragsstaatenkonferenz zum ICC Kampala/Uganda 2010/2017). Der Gewaltbegriff umfasst auch nichtstaatliche Formen physischer Bedrohung mit Waffen wie organisierte Kriminalität oder Terrorismus mit grenzüberschreitenden regionalen und globalen Effekten. Insbesondere tritt „Kriminalität“ als Gewaltform zunehmend ursächlich in das Erscheinungsbild fragiler Situationen, wie die Einordnung terroristischer Akte als (internationale) Strafrechtsdelikte aufzeigt. Auch der Besitz von Massenvernichtungswaffensystemen oder terroristische Netzwerkbildung haben als immanenter Bedrohungszustand zu interpretativen Erweiterungen des Gewaltverbots geführt (UNSCR 2249/2017). Der humanitätsrechtliche Schutz von Zivilpersonen ist spezifisch auf bewaffnete Konflikte und damit auf den engeren Sicherheitsbegriff abgestellt (UNSCR 1894/2009). Schutz der Zivilbevölkerung bildet daher möglicherweise den zentralen Anknüpfungspunkt einer revidierten internationalen Interventionslogik (siehe dazu Kapitel V). Sollte diese Logik nicht aufgehen, wäre der Versuch einer diplomatisch-juristischen Initiative, aus den SDGs ein Recht auf Frieden oder eine menschenwürdige Existenz im internationalen Kontext abzuleiten, ein möglicher Ausweg (*Werther-Pietsch* 2018, *Gunnarsson/Mürbe/Weiß* 2019).

Während die internationale Gemeinschaft sich bemüht, gemeinsame handlungsanweisende Konzepte für Risiko, Verletzlichkeit und bewaffnete Gewalt zu entwickeln, gibt es aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren (UN, NATO, EU, Zivilgesellschaft) immer noch einen gewissen Spielraum. Eine allgemein gültige und akzeptierte Definition der Begriffe und übereinstimmende Einschätzung der Lage würde dabei helfen, die Akteure

voneinander abzugrenzen und damit zu klären, welche Aufgaben von welchem Akteur übernommen werden sollen; in weiterer Folge würden dadurch auch die internationale Koordination und Arbeitsteilung erleichtert (Kapitel VI). Dazu sollen nun einige relevante Begriffsbestimmungen getroffen werden.

2.2 Relevante Begriffsbestimmungen⁴

2.2.1 Internationales Krisen- und Konfliktmanagement

Ordnungspolitik, ihr mögliches Scheitern und die (moralische) Verpflichtung zum Einschreiten sind in ihrer Grundidee seit der Antike Gegenstand politischer und philosophischer Diskussion. Dennoch sind Konzepte des IKKM wie Soforthilfe, Konfliktprävention, Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung und der Aufbau staatlicher Strukturen in ihrem heutigen Verständnis – gemessen an den gewachsenen Interventionsmöglichkeiten und Erfahrungen – relativ jung. Ihre Terminologie befindet sich entsprechend im Fluss. (Werther-Pietsch/Ritzer 2012: 25-64)

In Kapitel V und VI wird ein auf Zusammenwirken verschiedener Akteure aufbauendes IKKM entwickelt, das unter veränderten Globalisierungsrahmenbedingungen auf „Resilienz der politischen Ordnung“ fokussiert. Dies geht davon aus, dass auf dem Weg von instabiler, fragmentierter zu friedlicher und inklusiver Gesellschaft die Antagonismen „Fragilität“ und „Resilienz“ eine zentrale Rolle spielen.

2.2.2 Fragilität

Der ethymologische Ursprung des Begriffs liegt in der „Zerbrechlichkeit“ einer Sache (*fragilis*, latein). Im politischen Umfeld kann dies mit „Unsicherheit“ übersetzt werden:

Etwas Existierendes ist bedroht. Staatliche bzw. gesellschaftliche Resilienz als „*the lowest level of social and structural energy to keep balance in a status of peace*“;

⁴ Den weiteren Ausführungen werden Definitionen vorangestellt, denen zentrale Bedeutung für die Studie/das Handbuch zukommt. Zu den für die normative Analyse wichtigen Begriffen wie Gewalt oder Krieg wird auf Werther-Pietsch, Ursula (2017): Global Peace and Security, verwiesen.

wie es *Ola Dahlman* vom Stockholm Resilience Center ausdrückt (2011), setzt somit ein Verständnis von staatlicher Fragilität und deren Faktoren voraus.

Schon die Sichtung der Ausgangslage zeigt, dass Fragilität auf konfliktsensitive Räume – Konflikte im Sinn von Anwendung bewaffneter Gewalt – abstellt und ganz generell das mögliche Umschlagen in gewaltsame Konfliktlösung als Bewertungskriterium herangezogen wird (sicherheitspolitischer/enger Fragilitätsbegriff). Ein Vorreiter dieser aktuellen Prägung ist das International Network on Conflict and Fragility (INCAF) der OECD, das von 2008 bis 2010 eine unverbindliche „Statebuilding Guidance“ erarbeitet hat:

„By the OECD/DAC’s own definition, ‘States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations’ (OECD/DAC 2007). [...] We propose modifying the OECD/DAC definition of a fragile state, simply as one unable to meet its population’s expectations, manage changes in expectations and capacity through the political process. [...] Fragility arises from substantial disequilibrium in state-society relations. [...] There are extreme events of shocks that might produce fragility in even apparently resilient states; our greater concern is with chronic fragility, which renders states less resilient to shocks.” (OECD/DAC Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations, 2008: 16)

Unmittelbare Ursachen für Fragilität sind breit gestreut, sie schlagen sich – schleichend oder unerwartet – in Fehlleistungen gesellschaftlicher Organisation nieder. Um Fragilität in einem bestimmten Kontext zu verstehen, werden daher die Merkmale gemeinschaftlicher Organisation in ihrer weitest verbreiteten Form, nämlich von „Staatlichkeit“, herangezogen. Zur Definition von Fragilität kommt es dabei immer auf den eigenen Standpunkt an, der zwischen den Polen einer kollektiven oder individuellen Betrachtung (Staatsmerkmale vs. Kriterien für Betroffene) und einer lokalen oder internationalen Herangehensweise (internationale vs. nationale Legitimität) schwanken kann. Die „Statebuilding Guidance“ 2010 priorisiert damit ganz abstrakt die Erfüllung von Erwartungen an den Staat als ausschlaggebenden Gradmesser für Fragilität: „Dysfunctional state – citizen relations“, sei es im Bereich Armut, Ungleichheit, aber auch Sicherheitsdefiziten durch gewaltbereiten Extremismus. Das Versagen in einer oder mehrerer dieser grundlegenden

Funktionen der Staat-BürgerInnen-Beziehungen kann zu chronischer Fragilität und damit schwacher Staatlichkeit und Instabilität führen:

- Fehlender politischer Wille oder Kapazität für Grundbedürfnisbefriedigung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung
- Nicht-Erfüllung der Erwartungen der Bevölkerung
- Nicht-Bewältigung externer Schocks

Dabei ist es wesentlich festzuhalten, dass diese Betrachtung sowohl wirtschaftlich als auch von einem politischen Standpunkt aus erfolgen kann. Zum Entstehen friedlicher, resilienter Kollektive tragen ja auch diese beiden Pfeiler bei.⁵ Die Vielzahl von Indices, die die Funktionalität von Staatsstrukturen messen und dabei weit über rein ökonomische Aspekte von Entwicklung hinausgehen, wie sie im Folgenden dargestellt werden, soll wirksames externes Engagement sicherstellen.

Arbeitsdefinition Fragilität

In den Arbeiten von *Frances Steward* und *Graham Brown* von der Universität Oxford (2009) rücken Defizite in den Erwartungshaltungen an den Staat ins Zentrum der Betrachtung. Als Kriterien staatlicher Fragilität werden drei Kategorien gebildet (menschenzentrierter Standpunkt):

- “Authority failures (survival functions of the state)
- Service failures (expected functions of state engagement)
- Legitimacy failures (political functions of legitimate government)”

In dieser prägnanten Kurzzusammenfassung werden Überlebensfunktionen für die Gemeinschaft, die Zurverfügungstellung von öffentlichen Gütern wie Sicherheit, Schutz und Erhalt der Umwelt, Verteilungsgerechtigkeit und eine starke Zivilgesellschaft zur Aufrechterhaltung eines verantwortungsvollen politischen Gefüges als entscheidende Faktoren für staatliche Fragilität herangezogen.

⁵ Mitteilung der EK COM [2012] 586, Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019-2021, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/III-BR/III-BR_00494/index.shtml

2.2.3 Resilienz

Resilienz lässt sich vom Lateinischen *resiliere* (zurückspringen, abprallen) ableiten und kann im Sinn von Widerstandskraft und Anpassungsfähigkeit an geänderte Rahmenbedingungen als Antwort auf Fragilität gedeutet werden. Eine international anerkannte Definition existiert (noch) nicht; die Debatte wurde erst 2008 von US-amerikanischen *Think Tanks* wie dem Institute for National Security and Counterterrorism (INSCT2009) in Gang gesetzt. Die Definition von Resilienz des IKRK lautet:

„[t]he ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner.“ (UNISDR)

Dies knüpft an die Überlegungen von *Ola Dahlman* bezüglich eines resilienten innergesellschaftlichen Kräftegleichgewichts mit Mechanismen für friedlichen Interessenausgleich an. In der 2016 veröffentlichten EU-Globalstrategie wird dies wie folgt ausgedrückt:

„States are resilient when societies feel they are becoming better off and have hope in the future. [...] A resilient society featuring democracy, trust in institutions, and sustainable development lies at the heart of a resilient state.“ (2016 EU Global Strategy)

Die Strategie führt damit die geltende Auffassung des EU-Rats aus 2013 weiter, die eine gesellschaftsorientierte, gesamtstaatliche Ausrichtung auf allen Ebenen – lokal, national, regional, global – für die Erreichung des Ziels friedlicher und inklusiver Gesellschaften verlangt (para. 2 der EU-Ratsschlussfolgerungen „A resilient Approach“ 2013, *Haring* 2018). Hier sind die verschiedenen Wirkebenen von Resilienz angesprochen. Für die Resilienz des global agierenden IKKM und – wie in Kapitel 1 und 2 ausgeführt – die Interventionslogik des „*Comprehensive Approach*“ sind z. B. die Wechselwirkung mit der geostrategischen Lage und dem Völkerrecht sowie die enge Vernetzung der Handlungsfelder in der Kooperation ausschlaggebend.

Arbeitsdefinition Resilienz

Resilienz ist ein Steuerungsmechanismus, mit dem auf Risiken, die zu erhöhter Volatilität eines Systems – hier staatlicher Strukturen – führen können (präventiv) oder geführt haben (remedial), reagiert werden kann. Sie ist auf dem Gebiet des IKKM ein auf den Störfall des Gesellschaftsgefüges abgestelltes Instrument, dessen Ziel die Wiederherstellung ist.

Dabei muss Resilienz zusätzlich durch Werte, Recht und Legitimität definiert werden, da das Konzept nicht mit Wertekodices wie Nachhaltigkeit oder Menschenrechten gleichgesetzt werden kann. Starre Formen des Autokratismus erscheinen, wenn sie der Stabilisierung dienen, temporär resilient, sind aber eben keineswegs flexible, auf demokratischen Wandel ausgerichtete langfristig lebensfähige Ordnungen.

Das „Erreichen resilienter Systeme politischer Ordnung“ kann daher als integrales Leitprinzip aller Akteure im Auslandseinsatz für gesellschaftsweiten Frieden als dem angestrebten „endstate“ bezeichnet werden. (siehe Kapitel VI, *Werther-Pietsch* 2019: 158)

2.2.4 Scheiternde Staatlichkeit

Der Staat als Organisation des gesellschaftlichen Lebens oszilliert zwischen Fragilität und Resilienz. Schwache Staaten oder „failed states“ können im Zuge der Neukonzeption moderner Kriegführung, geänderten geostrategischen Konstellation und Verlagerung der Schauplätze bewaffneter Auseinandersetzung zu „Hubs für Unsicherheit“ werden. Dies ist dann der Fall, wenn bewaffnete Gruppen oder terroristische Gruppierungen die schwachen Institutionen ausnützen und „ungoverned spaces“ zu ihrem Handlungsraum machen. Faktum ist, dass Waffenschmuggel und terroristische Aktivitäten durch fragile Kontexte ungehindert Verbreitung finden. Fragile Staaten rücken so ins Zentrum der verteidigungspolitischen Doktrinen der sich politisch durch staatliche Fragilität bedroht fühlenden Mächte wie den USA. Ob die globale Dimension scheiternder Staatlichkeit dadurch überbewertet wird, bleibt auch post-COVID 19 zu beobachten.

Zum Staatsbegriff

Die folgenden Betrachtungen bauen auf der Drei- bzw. Vier-Elemente-Lehre zu den Kriterien von Staatlichkeit auf. Dabei geht es längst um weit mehr als nur „friedliebende Staaten“ wie noch in der UN-Charta formuliert. Bemühungen um „positiven Frieden“ greifen tiefer in den verfassungsrechtlichen Rahmen ein und legen Zusammenhänge und gegenseitige Abhängigkeiten offen (vgl. Art. 41 der EU-Grundrechtecharta). So kann zum Beispiel festgehalten werden, dass die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten durch IT-gestützte Kommunikationsnetzwerke wie die „COVID-19 Apps“ zur Rückverfolgung von Infektionen, die in westlichen Demokratien erkämpfte Menschenrechtskonformität der Exekutive durchkreuzen können und als „vierter Pfeiler von Macht“ herausfordern.

Merkmale aus der Staatslehre

Max Weber und Georg Jellinek prägten den modernen, für die UN wesentlichen Zugang zum Staatsverständnis, indem sie auf das zentrale Gewaltmonopol staatlicher Institutionen abstellen. Die allgemeine Staatenlehre kennt drei Merkmale von Staatlichkeit – Staatsterritorium als räumliche Dimension, Staatsvolk als Identität (personelle Entität) und Staatsgewalt, das heißt Aufbau und Existenz einer wirksamen, mit Befolgungseffektivität ausgestatteten Administration. Dazu tritt die Fähigkeit, mit anderen souveränen Völkerrechtssubjekten zu „kommunizieren“ bzw. rechtsgeschäftlich in Kontakt zu treten, als vierte Dimension (Montevideo-Konvention 1933). Eine Staatsdefinition, die diesen Zugang aus einer funktionellen Sichtweise wiedergibt, stammt von *Pauline H. Baker*, Berkley Center for Religion, Peace and World Affairs, und *John Ausink* von der RAND Corporation:

„We define a state as a political entity that has legal jurisdiction and physical control over a defined territory, the authority to make collective decisions for a permanent population, a monopoly on the legitimate use of force, and a government that has the capacity to interact in formal relations with other such entities.“ (1996: 4)

Die verfassungsrechtlichen Begriffe der Gewaltenteilung nach *Alexis de Tocqueville* (1835, *Über die Demokratie*) spannen die Eckpunkte der normativen Rahmenbedingungen für das Zusammenleben von Gruppen, Ethnien oder

Nationen in staatlichen Zusammenschlüssen auf und werden von den Völkerrechtsprinzipien ergänzt. Gemeinsam bilden sie „entry points“ für das Engagement in fragilen Situationen:

- Gesetzgebung
- Exekutive und
- Rechtsprechung
- Prinzipien des Völkerrechts
- Selbstbestimmung
- Souveränität
- Gewaltverbot
- Interventionsverbot und
- Internationale Rechtssubjektivität bzw. -fähigkeit

Die Volatilität dieser Kriterien wird erhöht, wenn militante Gruppierungen miteinbezogen werden (IFK Aktuell 2018, Sicherheitspolitische Dynamiken in Afrika, Kapitel I Abb. 1). IKKM dient daher der Erhaltung dieser Ordnung und ist somit bei aller Ausrichtung auf gesellschaftliche Resilienz und Peacebuilding staatszentriert, aber nicht statisch. Oder anders ausgedrückt,

„[a] state is not merely a set of established norms and legal and political institutions, but is also formed by state-society interrelations within a given territory (e.g. authority, legitimacy, representation, mediation). State formation is therefore a dynamic process.“ (Faria 2011: 3)

Kernfunktionen des Staates

Kernfunktionen des Staats sollen Wohlstand, Sicherheit, Nachhaltigkeit und Legitimität im doppelten Sinn von politisch verantwortlichem Handeln und dem Legalitätsprinzip erzeugen (Debiel 2005):

1. *Security governance*: Gewährleistung kollektiver und individueller Sicherheit
2. *Political governance*: Politische Entscheidungsfindung, die horizontaler und vertikaler Machtkontrolle unterliegt
3. *Judicial governance*: Institutionalisierte Konfliktschlichtung und Rechtsdurchsetzung

4. *Administrative governance*: Rechtsgebundene Implementierung legislativer Entscheidungen, die verantwortungsvoll mit öffentlichen Ressourcen umgeht und rechenschaftspflichtig ist
5. *Social governance*: Soziale Grundversorgung, funktionierendes Gesundheitssystem und Verteilungsgerechtigkeit
6. *Economic governance*: Infrastrukturelle und rechtliche Voraussetzungen zur Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten.

Diese Aufgabengebiete stellen positive Anknüpfungspunkte im Rahmen von Statebuilding-Programmen dar (siehe Handlungsfelder im Annex).

Funktionelle Desintegration

Im engen staatszentrierten Diskurs wird der Fall der Fragilität auf den Zustand der staatlichen Institutionen abgestellt. So bedeutet „Desintegration von Kernfunktionen“, dass dessen Institutionen nicht oder nicht mehr in der Lage sind, elementare Leistungen für ihre Bevölkerung zu erbringen. Hinzu treten Staaten, die nicht willens sind, diese Leistungen zu garantieren. Der Anteil solcher Staaten macht gemessen an der gesamten Staatenwelt jedoch nur etwa ein Prozent aus. Nimmt man die Machtinteressen nichtstaatlicher Akteure dazu, liegt dieser Prozentsatz wesentlich höher. Staaten, die nicht in der Lage sind, Kernfunktionen wie den Schutz der Zivilbevölkerung auszuüben, machen etwa 15 bis 20 Prozent der Staatenwelt aus (*Popovski*, UNU/EAD, Vortrag vom 19. Juli 2011, Wien).

Für *Popovski* und *Schneckener* sind Dysfunktionalitäten betreffend die Wohlfahrtsfunktion, die Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion sowie die Sicherheitsfunktion möglich (*Schneckener* 2004: 10f). Staatszerfall kann also durch eine graduelle Abnahme verschiedener Formen von Legitimität gekennzeichnet werden.

In diesem Sinn werden, *Rainer Tetzlaff* (1999) folgend, Zerfallsprozesse in fortschreitenden Dimensionen ausgedrückt:

- Staatliche Gestaltungsfähigkeit in Governance-Bereichen nimmt ab (funktionale Dimension)

- Staatliche Autorität besitzt immer weniger Legitimität (normative Dimension)
- Staatliche Einrichtungen erodieren (institutionelle Dimension)
- Kontrolle über das Territorium geht sukzessive verloren (räumliche Dimension)

Je nachdem wie weit dieser Prozess des „Auseinanderfallens“ von Staaten bzw. des Zusammenbruchs von Regierungsfähigkeit fortgeschritten ist, lassen sich Kategorien bilden (OECD 2012):

- Teilweise konsolidierte Staatlichkeit (Mexiko, Thailand)
- Instabile Staatlichkeit, „weak/constrained states“ (Angola, Kambodscha) – „states under stress“
- Gefährdete Staatlichkeit, „states at risk/failing states“ (WDR 2011) (DRC, Pakistan, Haiti)
- Kollabierte Staatlichkeit (Somalia, Afghanistan)

Ursachen für Staatszerfall

Wichtig ist die grundlegende Unterscheidung zwischen Phänomen, Ursache und Symptom für schwache staatliche Institutionen, wobei nach *Jodok Troy* (2007) strukturelle, prozessuale und auslösende Ursachen von Fragilität, d. h. Dysfunktionalität der Staat-Gesellschaft-Beziehungen, auftreten können.

Zu den strukturellen Ursachen zählt *Troy* Merkmale, die direkt mit den systemischen Merkmalen von Staatlichkeit zusammenhängen und damit dem Staat als solchem inhärent sind – Territorialität, kollektive Identität, Gewaltmonopol und Kernfunktionen. Dazu gehören multiethnische Bevölkerungsstrukturen, demographische Faktoren, Clanstrukturen, Einfluss anderer Staaten (z. B. frühere Kolonialmächte). Es ist also nach *Troy* in einem hohen Ausmaß von historischen Gegebenheiten auszugehen, die Fragilität bestimmen. Daneben gehört auf wirtschaftlicher Ebene auch die Einbindung in die globale Ökonomie und Ressourcenverteilung oder auch die (In-)Stabilität der (umgebenden) Region zu den sogenannten „background causes“ von Fragilität. Als Pendant wurden im entwicklungspolitischen Diskurs das Konzept der „grounded legitimacy“ und das Primat der Kontextualität für externe Akteure entwickelt. (*Hauck* 2012)

Zu den prozessualen Ursachen für fragile Situationen gehören jene Prozesse, die auf den Staat ohne sein Zutun einwirken. Aus politikwissenschaftlicher Sicht können diese Prozesse, etwa fortschreitende Institutionalisierung durch exogen gesteuerte Friedensprozesse, sogenannte „accelerators“ sein. Hauptfaktoren sind allerdings nichtstaatliche Korruption, Bürgerkriege und Aktivitäten von Gewaltnetzwerken, aber auch das rapide Abfallen des Lebensstandards oder die Zunahme von ökologischer Belastung wie z. B. Desertifikation oder Wassermangel. Nach *Satyanath, Miguel* und *Sergenti* (2004) steigert ein Rückgang von fünf Prozent des BIP die Wahrscheinlichkeit des Ausbrechens eines Konflikts im Folgejahr um die Hälfte (Untersuchung in 41 afrikanischen Ländern zwischen 1981 und 1999). Diese Faktoren wirken stetig auf staatliche Kohäsion ein und erodieren Staatlichkeit unmerklich über längere Zeit. Hier kommt es in der Folge oft zu einem konsolidierten Widerstand „von unten“, der zu einem Legitimitätsverlust führt (*Zand* 2011: 31).

Die dritte Kategorie der auslösenden Ursachen umfasst Ursachen, die direkt einen Zerfallsprozess initialisieren – „trigger factors“ –, die innerhalb weniger Tage und Wochen eine katalytische Wirkung haben, wie etwa der anklagende Selbstmord von *Mohamed Bouazizi* am 17. Dezember 2010 für den „Arabischen Frühling“. Hierzu zählen laut *Troy* allgemein akute Hungersnöte, massive Repression und Gewaltanwendung, Flüchtlingsströme oder auch Militärinterventionen. Sekundäreffekte auf stabile Staaten – von Migration bis Terrorismus – werden in einem solchen Szenario nicht geringer.

Bei den prozessualen und auslösenden Ursachen spielen Governance und die Fähigkeit zum Krisenmanagement eine wichtige Rolle. Diese Faktoren werden meist durch sogenannte „bad leaders“ zusätzlich verstärkt. Es ist somit meist nicht generell „der Staat“, der fehlschlägt, sondern regierungsverantwortliche Personen (Diktatoren, Warlords) oder Personengruppen (Eliten, Militär etc.), die als Akteure den Staatszerfall verursachen (OECD States of Fragility Report 2016).

Messmethoden

Die zunehmende Bedeutung fragiler Situationen auf der internationalen Agenda zog die Entwicklung von Instrumenten zur Messung von Fragilität und dem Grad an Resilienz einer staatlichen Struktur/Entität nach sich. Die unterschiedlichen Instrumente dienen der Identifizierung von fragilen Situationen,

der Frühwarnung sowie als analytische Grundlage für kontextspezifische Strategien. Jüngste Ereignisse zeigen dabei auch ein Anwendungsfeld für Künstliche Intelligenz auf (etwa Lagebilderstellung durch „intelligent swarming“).

Eine wichtige Funktion der diversen Messinstrumente liegt mit Stefanie Altmann darin, Interventionen zu monitoren und zu evaluieren, indem anhand der Messung bestimmter Indizes aufgezeigt werden kann, ob Veränderungen erreicht werden konnten (vgl. *Mata/Ziaja* 2009: 8, *Stepputat/Engberg-Pedersen* 2009: 26). Generell bewerten die Indizes die Leistung von Staaten hinsichtlich der Erfüllung bestimmter Funktionen. Staaten können meistens eine gewisse Punktzahl erreichen, wenn sie dabei unter einen gewissen Grenzwert fallen, werden sie in den unterschiedlichen Indizes oftmals als „fragile“ oder auch „failed“ klassifiziert. Die Ergebnisse werden häufig in einer Liste dargestellt und bilden Referenzwerte für politische EntscheidungsträgerInnen. Trotz eines gewissen Grades an Konvergenz und einiger Überlappungen bestehen große Unterschiede hinsichtlich dessen, wie internationale und nationale Akteure Fragilität bewerten. Generelle Kritik an der Messung von Fragilität wird vor allem darauf gerichtet, dass Indizes nur eine Momentaufnahme fragiler Staatlichkeit darstellen, Veränderungsprozesse jedoch nicht erklären können. Dennoch leisten die Instrumente einen Beitrag dazu, Kausalitäten zu verstehen und eine Art „early warning system“ bereitzustellen (vgl. *McLoughlin* 2010).

Bei den Messinstrumenten kann zwischen „intendiertem“ und „wirklichem“ Einsatz unterschieden werden, da die Produzenten der Instrumente diese oftmals auf bestimmte Zielgruppen ausrichten (etwa Regierungen, die Zivilgesellschaft, multi- oder bilaterale Geber, Akteure aus dem privaten Sektor). Sie verfolgen somit einen bestimmten Zweck und können nicht universell herangezogen werden, denn

„[...] a given index may not live up to the producer's expectations; any potential application has particular quality requirements that may not be met by the index“
(*Mata/Ziaja* 2008: 8).

Ein Vergleich der Indices und eine Gewichtung der Faktoren führt zu der bereits aufgeworfenen Frage nach dem Verständnis von Fragilität zurück – der Frage ihres Zentrums (Staatlichkeit) und der Reichweite der Einflussphären (z. B. entlang von gesellschaftlichen Orientierungen; *Czempiel* 1991).

Auch die zeitliche Komponente gibt verschiedene Szenarien für die Entwicklung von Fragilitätsfaktoren vor, wie etwa die Einbeziehung von Phasen der Konfliktprävention vor Ausbruch eines Konflikts (Heidelberg, Uppsala Index) oder von späten Transitionsphasen mit Konnex zu nachhaltiger Entwicklung. Die bestimmenden Parameter bleiben über diesen Zeitverlauf hinweg, der je nach Kontext unterschiedlich ausfällt, dieselben.

Die referierten Indices für Fragilität sowie die relevante Literatur legen übereinstimmend folgende Faktoren nahe („kleinster gemeinsamer Nenner“):

Interne Faktoren:

- Post-Konfliktphasen
- Militärische Bedrohungen
- Ernährungssicherheit, Hunger
- Armut
- Gesellschaftliche Kohäsion
- „Fehlender Staat“

Externe Faktoren:

- Ungleiche Strukturpolitik
- Klimawandel, Pandemien...
- Volatilität der Finanzmärkte
- Organisierte Kriminalität und Korruption
- Migration
- Globale Machtpolitik

In der Folge werden vier bekannte Beispiele dargestellt.⁶

<i>Country Policy and Institutional Assessment – CPIA (World Bank)</i>

Die Weltbank definiert fragile Situationen mit „Low Income Countries Under Stress“ (LICUS). Diese sind hauptsächlich durch schwache Institutionen, schlechte Regierungsführung, andauernde interne Konflikte, Korruption, etc. gekennzeichnet. Die Weltbank-Liste der LICUS basiert zum einen auf dem

⁶ Die Darstellung der Indices stammt von *Stefanie Altmann* in *Werther-Pietsch* 2012: 42-46.

Einkommensniveau der Länder und zum anderen auf dem CPIA. Nach diesem Instrument werden Staaten anhand von 16 Kriterien bewertet, die in folgende vier Kategorien eingeteilt werden:

- wirtschaftliche Verwaltung
- strukturelle Politiken
- Strategien für soziale Inklusion und Gerechtigkeit
- Verwaltung des öffentlichen Sektors.

Entlang der Indikatoren in den unterschiedlichen Bereichen können Staaten eine Punktzahl von eins bis sechs erreichen, wobei eins dem schlechtesten Ergebnis entspricht. Jene Staaten die unter eine Marke von 3,2 fallen werden als „fragile Staaten“ bezeichnet. Ziel des CPIA ist hauptsächlich, die „Qualität der Politik und institutioneller Arrangements von Staaten“ zu erfassen. Die Bewertung durch das CPIA bildet zudem die Grundlage für die Verteilung der finanziellen Mittel aus dem International Development Association Fonds (IDA) sowie für den Resource Allocation Index (IRAI) der Weltbank. Da der Fokus dieses Messinstruments auf politische Strategien und Institutionen ausgerichtet ist, stellt das CPIA ein unverfälschtes Messinstrument staatlicher Leistung dar. Jedoch bezieht sich das Konzept nicht eindeutig auf Konflikt als wichtige Dimension von Fragilität, was zu einer der wesentlichen Schwächen des CPIA gezählt wird (*Altmann* 2011: 32).

Bertelsmann Transformation Index – BTI (Bertelsmann Stiftung)

Der BTI betrachtet insgesamt 128 „Entwicklungs- und Transformationsländer“ durch die direkte Gegenüberstellung „gelungener“ und „weniger erfolgreicher“ Transformationsprozesse, was den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungsstand der betrachteten Staaten darstellen soll. Zudem wird die Wirkung von Reformstrategien dargestellt, die dieses internationale Ranking zusätzlich beeinflusst. Untersucht werden 17 Kriterien in den drei Kategorien Demokratie, Marktwirtschaft und Management, die anhand von insgesamt 52 Fragen bewertet werden. Innerhalb des Indexes werden die Ergebnisse in zwei weitere Ranglisten eingeteilt – den „Status Index“ sowie den „Management Index“. Während der Status-Index über den Erfolg eines Staates „auf dessen Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie“ Auskunft geben soll, soll der Management-Index Steuerungsleistungen politischer Entscheidungsträger bewerten (*Altmann* 2011: 33).

Transparenz, Genauigkeit sowie die umfassenden Länderberichte, die das Ranking des BTI begleiten, werden innerhalb der Literatur zu fragilen Situationen als die wesentlichen Stärken dieses Instruments hervorgehoben. Kritisiert wird jedoch die normative Ausrichtung, da Marktwirtschaft als bestes System, das in allen Ländern aufgebaut werden soll, hervorgehoben wird. Zudem wird von einem so genannten „sample bias“ gesprochen, da lediglich Entwicklungs- und Transformationsländer bewertet werden. Es findet somit keine Gegenüberstellung mit Industrieländern statt, was nach Meinung diverser Experten die Glaubwürdigkeit sowie Verwendbarkeit des BTI in der Praxis der Forschung einschränken würde (Altmann 2011: 33).

Index of State Weakness in the Developing World (Brookings Institution)

Dieser Index wurde von der Brookings Institution, einer Non-Profit-Organisation (NPO) aus Washington, DC entwickelt. Innerhalb dieses Messinstruments werden insgesamt 141 Entwicklungsländer anhand ihrer Leistungen in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Sicherheit, sowie soziale Wohlfahrt bewertet. In den untersuchten Bereichen kann ein Ergebnis von Null, was dem schlechtesten Wert entspricht, bis zehn, dem besten Wert, erreicht werden. Die drei Länder mit den schlechtesten Ergebnissen werden als „failed states“, das zweite Quantil mit „critically weak states“, sowie die beiden letzten Quantile mit „weak states“ und „states to watch“ bezeichnet. Der Index ist darauf ausgerichtet, politische Entscheidungsträger sowie Wissenschaftler mit einem glaubwürdigen Instrument zu versorgen, das es ermöglicht, fragile Situationen zu verstehen. Während die hohe Transparenz, simple Methodologie, sowie einfache Zugänglichkeit dieses Indexes positiv bewertet werden, wird kritisiert, dass es keine wesentlichen Vorteile zu anderen Indizes gibt (Mata/Ziaja 2009: 64).

Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) Fragility Index (University of Carlton)

Mithilfe der kanadischen Regierung entwickelte die University of Carlton den CIFP Index, der seit 1997 unterschiedliche Indikatoren für die Fragilität von Staaten hervorbringt. Im Großen und Ganzen unterscheidet dieses Instrument zwischen „fragile states“ und „failed states“. Zum einen basiert der Index auf Daten aus den sechs Bereichen: Regierung, Wirtschaft, Sicherheit und Kriminalität, menschliche Entwicklung, Demographie und Umwelt. Innerhalb dieser Bereiche sollen unterschiedliche Facetten von Fragilität und

Stabilität dargestellt werden. Eine zweite Datenquelle stellt die hier verwendete „event monitoring data“ dar, in der aktuelle Entwicklungen behandelt werden. Insgesamt 83 Indikatoren werden zur Messung von fragilen Situationen in diesem Instrument herangezogen, im besten Fall können Staaten ein Ergebnis von eins im besten und ein Ergebnis von neun im schlechtesten Fall erreichen. Der CIPF Index ist in einen umfassenden theoretischen Rahmen eingebettet und wird zudem von anderen Bewertungsformen eingebettet, die detailliertere Informationen als andere Messinstrumente enthalten. Die verwendete Methodologie wird allerdings auf mehrere Publikationen verteilt erklärt, was in der Literatur als Schwäche des CIPF genannt wird (Mata/Ziaja, 2009: 48).

Zusammenfassung „Failed States“

Staatliche Erosion ist ein in scheinbarem Widerspruch zu Globalisierung stattfindender Prozess, wobei sich für die „fehlgeschlagenen“ Aggregate unterschiedliche Bezeichnungen wie „*warlord states*, *parallel states*, *shadow states*, *neo-patrimonial states*, *quasi states*, *phantom states*“ etabliert haben (McLoughlin 2010, Faria 2011)

Schwacher, versagender bzw. verfallender und gescheiterter bzw. kollabierter Staat (Leidenmühler 2012) sind die maßgeblichen Übersetzungen von „failed states“ im deutschsprachigen Raum. Eine Reihe von Indices vergleicht die staatlichen Parameter und versucht, eine Kategorisierung auf objektiver Basis vorzunehmen. *De facto* ist diese Analyse von Fragilitätsfaktoren jedoch immer überlagert von politischen Auffassungen der Funktionalität von Staatlichkeit und den diplomatischen Beziehungen zum jeweils betreffenden Staat, die mit weiteren Faktoren im internationalen Geflecht zu mehr oder weniger intensivem Engagement und Interaktion führen.

International relevant wurde das Phänomen der „scheiternden Staaten“ im IKKM durch die Einschätzung als Sicherheitsrisiko, das von ihnen regional oder global ausgehen kann. Entwicklungspolitisch war die Einsicht klar, dass Entwicklung ohne die nachhaltige „Befriedung“ gesellschaftlicher Umbrüche nicht greifen kann, wodurch ein alternativer Zugang für die internationale Gemeinschaft über die sicherheitspolitische Schiene hinaus geschaffen wurde. Seit 2005 nahmen Geberprogramme für fragile Staaten, z. B. DFID/Vereinigtes Königreich, bis zu 40 Prozent zu.

2.3 Policy-Rahmen für externes Engagement

2.3.1 Genesis der Konzepte – die großen Linien

Prinzip der beschränkten Herrschaft

Aus der Bedeutung von innergesellschaftlicher Versöhnung, Wahlen oder Institutionenaufbau für Friedensprozesse wird deutlich, dass die grundlegende Motivation für Staatenbildung mit der Festigung von Zentren der Macht, dem Streben nach Entscheidungsbeteiligung und Verfügung über Ressourcen verbunden ist. Um die eigene Existenz abzusichern, ist diese Festigung von Macht meist mit Hegemonialstreben gleichzusetzen (*Krieger/Buckel/Fischer-Lescano/Gramsci*). Macht bedeutet ganz allgemein das Vermögen, eigene Interessen im Wettstreit mit anderen durchzusetzen. Geschieht dies ohne bewaffnete Auseinandersetzung, ist darin eine Grundhaltung von Demokratie verwirklicht: das Zusammenspiel verschiedener Akteure im friedlichen Interessenausgleich. Jedes Herausbilden stabiler Gesellschaftsgefüge hat also mit „Einordnen“ von Akteuren, der „Bildung einer Ordnung“ und einem definierten Verhältnis von systemprägenden Elementen zueinander zu tun.

Mit dem Begriff der „responsible governance“ wird diese staatliche Verantwortlichkeit operationalisiert: Mit legitimer, transparenter und rechenschaftspflichtiger Regierungsführung kann dieses für demokratiepolitische Kontexte typische Prinzip der beschränkten Machtausübung am besten umschrieben werden (vgl. z. B. Art. 8 des AKP-EU Abkommens 2000). Der Mehrwert liegt in der Verbindung von Partizipation und Inklusivität in der Entscheidungsfindung sowie der Überprüfbarkeit von Entscheidungen, um Rechtssicherheit zu garantieren. Demokratieelemente stellen sich somit nicht in erster Linie als „liberal peace“-Komponenten dar, sondern folgen der Einsicht, dass ein regelbasiertes Miteinander zu nachhaltigen Friedenslösungen führen kann. Die Kombination von externem Engagement in fragilen Situationen mit Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist ein entscheidender Fortschritt gegenüber früheren Statebuilding-Ansätzen.

Der internationale Konsensus zur Pariser Deklaration 2005 und der breit angelegte Dialog zu Peacebuilding und Statebuilding unter Führung der

OECD und der g7+-Länder zeigt den politischen Willen, in fragilen Situationen den Grundstein für die inhaltliche Ausgestaltung von verantwortlicher Regierungsführung zu legen. Wie im zitierten AKP-EU Abkommen und dessen in Verhandlung stehenden Nachfolgeabkommen, dem Entwicklungspolitischen Konsens der EU oder den SDGs zum Ausdruck gebracht, hängt dies mit der Erkenntnis zusammen, dass

„[s]tates are not only abstract entities, [but] are also the organization of human beings who have formed a political community to determine their common life.“
(Simma 2008: 729-746)

Mit weitreichenden Auswirkungen: Diese Auffassung ist Teil jenes Verständnisses, das als Impuls einer konsequenten Entwicklungs- und Gesellschaftsorientierung im Staatsaufbau und Fokussierung auf die Bedürfnisse der Menschen im gesamten IKKM gewertet werden kann.

Multilaterale Ideengeschichte

Die treibenden Leitideen, die zur Umsetzung des Prinzips der beschränkten Herrschaft seit Gründung der UN beigetragen haben, sind:

- Individualisierung (*Sen, Ogata, Axworthy*; ICC)
- Versicherheitlichung (*Buzan, Daase*; APM Convention)
- Humanization/humanitarisation (*Meron*, ICISS)
- Developmentalisation (*Buur, Brock, Sachs, Stiglitz*; SDGs)
- Universalisierung/Konstitutionalisierung (*Kant, Verdross, Koskenniemi, Frowein, Simma*)
- Menschenrechtsorientierung (*Thürer, Ermacora, Nowak*)
- Resilienz-Denken (*Dahlman, Kabat, Rosa*; Sustaining Peace Ansatz, Triple Nexus).

Mit verschiedenen Gewichtungen können diese Strömungen gleichwertig als tragend für die Haltung einer regelbasierten internationalen Ordnung gesehen werden: Für die heutige Peacebuilding- und Statebuilding-Debatte prägend ist – wie im vorhergehenden Kapitel herausgearbeitet – das Einbinden von individuellen Erwartungen der betroffenen Bevölkerungen („participation“, „inclusiveness“) und der entsprechenden Verantwortlichkeit seitens der

Regierungsstrukturen („accountability“) - ein Ausfluss aktiver Menschenrechtspolitik, des *Global Governance*-Diskurses und des „Human Security“-Paradigmas (*Amouyel* 2006), wie in der folgenden Abbildung dargestellt.

Mainstream	Seminal driving events	Selected key insights & responses
Poverty Focused Development	End of Cold War 1989/90 Monterrey Consensus on Development 2009 Paris Aid Effectiveness Agenda 2005	• MDGs • Aid effectiveness • Failed states as a development threat • Protecting development from „securitisation“/„politisisation“
Conflict Prevention and Peacebuilding	Balkan Wars 1992-2001 Rwandan Genocide 1994 UN Missions in West Africa, Mozambique, East Timor, etc.	• Strategic (enlarged, politicised) Peacebuilding • Conflict sensitivity • Preventive action/diplomacy • Human security as <i>raison d'être</i> for intervention
Security and Development	Kosovo 1999 Terrorist Attacks of 9-11 Afghanistan engagement <i>post</i> 2001 Iraq since 2003	• Failed states as a security threat – Statebuilding (institutionalist/structuralist school) • Link to Security Sector Reform • Enhanced civilian-military relations
Fragility and Resilience Regionalisation of security	Iraq post-Hussein 2006 Libya 2011 „Arab Spring“ Afghanistan post-2014 Crimean annexation and East-Ukraine 2014 Syria/Middle East 2018 Province Idlib 2020 Cyberattacks Deutscher Bundestag, Austrian MFA	• End of humanitarian intervention • Protection of civilians; „responsibility to protect“ • Effective multilateralism and non-indifference • Human security paradigm (<i>Krasner</i> 2010) • PSGs/SDGs • Erosion of rule of law • Establishment of G2 or quadripolar balance-of-power • Post COVID-19 rivalry or solidarity

Abbildung 1 – „Key Priorities of International Agendasetting beyond ICCM“
(Quelle: Eigene Darstellung)

Staatliche Innendimension

Aufbauend auf dieser Analyse kann der Begriff der guten Regierungsführung („good governance“) als Beitrag zum anzustrebenden „endstate“ der Resilienz von Gesellschaften definiert werden. Gute Regierungsführung stellt eine

regelbasierte Form der politischen Organisation zum Wohl der Allgemeinheit dar, die der eingangs aufgestellten Forderung der Prozessgerechtigkeit und beschränkten Herrschaftsmacht sehr nahekommt. Sie ist in dem Sinn kein „regime changer“, sondern begleitet Prozesse mit Blick auf Legitimation und Verantwortlichkeit von politischen Entscheidungsträgern und macht damit gesellschaftliche Systeme resilienter.

Das Völkerrecht als primäres Staatenrecht greift in die innerstaatliche Sphäre grundsätzlich nicht ein. Die Entwicklung in verschiedenen Rechtsbereichen hat jedoch dazu beigetragen, „innere Angelegenheiten“ zu internationalisieren, sofern sie – wie im Anwendungsbereich des individuellen völkerrechtlichen Strafrechts etabliert – einen „das menschliche Gewissen schockierenden Zustand“ (IGH Nuklearwaffen-Gutachten 1996) herbeiführen, der internationales Eingreifen erfordert. Normative Regeln für gute Regierungsführung, d. h. zur Relativierung von Souveränität, sind im Völkerrecht aber allgemein rar (Herdegen 2019):

a) „Soft law“-Bereich:

Gute Regierungsführung wird beispielsweise in den Maßstäben der Staatenanerkennung wie den Kopenhagener Beitrittskriterien im EU-Erweiterungsprozess Ende der 1990er-Jahre und deren Ausstrahlung auf den Friedensprozess in Süd-Ost-Europa (Gutachten der Badinter-Kommission Nr. 2 1992) reflektiert. Als Umsetzungsverpflichtung von menschlicher Sicherheit in bewaffneten Konflikten mit „soft law“-Charakter kann z. B. auch para. 138 des UN Reformgipfels 2005 herangezogen werden.

b) Völkervertragsrecht:

- *Individuelles Völkerstrafrecht*: Als positiver Stand der Debatte gilt seit Inkrafttreten des Römer (ICC) Statuts 1998, dass Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (ab 2017 des Angriffskriegs) individuell völkerstrafrechtlich geahndet werden können, ungeachtet der Funktion, in der die Straftat begangen wurde (Aufhebung der Immunität, vgl. IGH-Urteil im Fall Pinochet 2001; „widespread or systematic attack directed against any civilian population“, Art. 7 ICC, Döbler/Kalyk 2018; ähnlich Nowak: „gross and egregious violation of human rights“, Universität Innsbruck, 16. Dezember 2011; siehe Kapitel V) – politisch brisante Interpretationsfragen mit oft offenem Ausgang.

- *Vertragsrechtsregime*: Gute Regierungsführung manifestiert sich international in der Unterzeichnung und Befolgung von Klimaschutzverträgen, Abrüstungs- und Rüstungsbeschränkungsverträgen und anderen Spezialregimen. Die regelbasierte internationale Ordnung vor allem zum Schutz, Erhalt und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen kennt eine Reihe von souveränitätseinschränkenden Übereinkommen, die Pflichten auferlegen, die der internationalen Legitimität von Regierenden bei Nicht-Befolgung erheblich schaden können. Dies wird zum Beispiel bei Vertragsaustritt der USA aus der Klimaschutzkonvention 2019, vordergründig aus wirtschaftlichen oder wettbewerbspolitischen Gründen, deutlich. „Good Governance“ hat ab 2000 im Entwicklungskontext zu vielen Abkommen geführt, die innere Regierungsgeschäfte auch im Hinblick auf Korruption als Vertragsgegenstand zur Konditionalität gemacht haben.
- c) *Supranationale Organisationen*:
In Zusammenschlüssen wie der EU auf Basis einer institutionellen Teilung von Legislative und Exekutive werden multilaterale, idealistische Lösungen gegenüber nationalstaatlichen Interessen favorisiert. Aber auch die Institutionen benötigen ein System der Checks-and-Balances aufgrund der Eigendynamik von Lobbying, Bestellungsverfahren und Einflussphären.

Damit ist eine wichtige Grundsteinlegung hin zur normativen Begründung von „responsible sovereignty“ gelegt. Verantwortliche Regierungsführung wird durch diese – überwiegend menschenrechtsbasierten – Verhaltenskriterien näher bestimmt. Bewältigung von fragilen Situationen „von innen“ – *Governance* – wie „von außen“ – Krisenmanagement – werden jedoch regelmäßig und gerade heute wieder verstärkt von politischem Kalkül überlagert, das einschränkend auf deren Umsetzung wirkt. Die UN-Charta gibt, wie bereits erwähnt, für die Mitgliedschaft nur das Kriterium der „friedliebenden Staaten“ vor und nennt keine weiteren Qualitäten staatlicher Entitäten. Eine normative Festigung würde darüber hinaus einen Abbau des politischen Spielraums bedeuten und trifft daher auf vehementen Widerstand, was durch die ältere Position des IGH noch unterstützt wird („judicial self-restraint“ und Art. 103 der UN-Charta).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, ob auch nichtstaatliche Akteure, soweit sie regierungsähnliche Versorgungsnetze betreiben oder lokale Gewaltmonopole innehaben, also *quasi*-staatliche Funktionen ausüben, an diese Kriterien gebunden sind. Dies ist im Allgemeinen zu verneinen, da durch Völkerrecht im Regelfall keine Selbstbindung von nichtstaatlichen Akteuren erfolgen kann; eine einseitige Verpflichtung hängt aber von der Offenheit der regelgebenden Ordnung gegenüber selbstbestimmungsfähigen Gruppen ab (transnationale *Governance* z. B. in UNSCR Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten). Wenn das Element der Prozessgerechtigkeit dabei – neben den völkerstrafrechtlichen Grenzen („*crimes against humanity*“) – zunehmend zum bestimmenden Faktor in der Betrachtung der Rechtmäßigkeit von formaler oder informeller Transition wird, rückt Legitimität von staatlichen wie parastaatlichen Regierungsautoritäten (Rocha-Menocal 2010) in das Zentrum von IKKM-Strategien. Ein Spezialregime zum internationalen Transitionsvölkerrecht existiert dabei jedoch (noch) nicht.

Der Policy-Rahmen für das moderne IKKM lässt sich daher zusammenfassend in völkerrechtliche, entwicklungsorientierte, friedens- und sicherheitspolitische Impulse unterteilen, die in eine post-hegemoniale gemeinsame Positionierung gegenüber den Herausforderungen von Fragilität und Konflikt münden. Ein Trend, der aus den Lehren der solidarischen Bewältigung der COVID-19 Krise verstärkt werden könnte.

2.3.2 Gesellschaftsorientierter Strategieansatz

Komplexe Krisen im Fokus

Was ist strategisch? „Strategische Entscheidungen basieren auf Annahmen über die Zukunft. Sie haben einen klaren Fokus (Strategiekern), basieren auf mehreren Optionen, müssen flexibel angepasst werden, sind in sich konsistent und konsistent zu Kernzielen und anderen Funktionalstrategien.“ (Gustenau, RYLA Seminar „Strategisches Denken & Taktisches Handeln“, 28. September 2019) Es wird hier versucht, eine solche Antwort für Friedenssicherung zu finden, wie die internationale Gemeinschaft auf vorgefundene fragile Situationen reagieren kann, welche Instrumente und Kapazitäten sie braucht und mit welcher Vision sie neue Entwicklungen bewältigen sollte/kann.

Vor diesem Hintergrund kann nun ein Blick auf die Herausforderungen des externen Engagements in komplexen Krisen und Konflikten gemacht werden. 90 Prozent der humanitären Einsätze dauern heute mehr als drei Jahre, mit einer durchschnittlichen Länge von sogar bis zu sieben Jahren. (UN-OCHA) Die schwerwiegenden Konsequenzen für betroffene Gesellschaften, die wie die Weltbank bereits 2011 feststellt, über Jahrzehnte anhalten (World Development Report 2011: 10) – Fragmentierung, Polarisierung, Hybridisierung (McGinty 2011) – sind dabei offensichtlich. Sie schlagen sich in langdauernder Zerrüttung und Verharren in ungelösten politischen Spannungszonen, Einschränkung der Ökonomien um ein Drittel ihres BIP (Afrikanische Entwicklungsbank 2009), aber auch der ständigen Marginalisierung verletzlicher Gruppen und damit wachsender Gewaltbereitschaft nieder. Wie gehen externe Akteure in der Praxis mit diesen Prozessen der Staatswerdung in fragilen Kontexten um?

Als Antwort darauf ist die Verbindung militärischer wie ziviler Komponenten im IKKM – wie zum Beispiel das Engagement in der Ost-Ukraine zeigt – vorgezeichnet: Akute Grundbedürfnisse wie die Einrichtung von Winterquartieren, Stromversorgung, Schulunterricht, mobile Behördenstationen oder Gesundheitszentren, gleichzeitig aber auch die Bedienung berechtigter Ansprüche auf funktionierende Verwaltung im Justiz- und Sicherheitssektor, Information und demokratische Teilhabe sowie Mediation bzw. Fazilitation bei der Aufarbeitung von Kriegstraumata stellen klar, wie vielschichtig in fragilen Kontexten heute agiert wird.

Der Gesichtspunkt der Resilienz tritt dabei automatisch stärker in den Vordergrund: Das führt zu einer Verbindung zwischen „*humanitarian aid, development, and peacebuilding*“, im Fachjargon „HDP-“ oder „Triple Nexus“, der kurz-, mittel und langfristigen Perspektive im externen Engagement. Erste Überlegungen in diese Richtung setzte der Humanitäre Weltgipfel der UNO 2016 und dessen „Agenda for Humanity“, gefolgt von Studien der OECD und Arbeiten auf Kommissions- und Ratsebene der EU. (Günther 2016: 147-150, siehe Kapitel III.D)

Unter österreichischer EU-Präsidentschaft wurde 2018 eine intensive Debatte dazu geführt, ob neben der Sofort- und langfristigen Hilfe im Sinn von Konflikttransformation auch bereits friedenspolitisch gearbeitet werden soll.

Die Hereinnahme des politischen Aspekts ist gerade in dieser Frühphase der staatlichen und gesellschaftlichen Konsolidierung keinesfalls wegzudenken und muss unter Beachtung der Selbständigkeit der Mandate in das Engagement einbezogen werden. Diese Position findet sich z.B. in der Strategie der österreichischen Bundesregierung für Entwicklungspolitik, dem Dreijahresprogramm für die Jahre 2019-2021 vom 19. September 2018.

Planung und Design von externen Interventionen müssen infolgedessen adaptiert werden. Diese Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, adäquat auf langdauernde Krisen zu reagieren, fließen in das Gesamtbild eines revidierten IKKM ein. Von da ist es nur mehr ein Schritt zur Verbesserung der konzeptionellen und methodischen Basis des „*Comprehensive Approach*“.

Triple („HDP“) Nexus

UNSCR 2282/2016 – Sustaining Peace-Ansatz

Entsprechend den Erkenntnissen des bereits 2016 vom UNSR eingeleiteten und in der Deklaration zu Peacekeeping 2018 von der UNGV bestätigten Sustaining Peace-Ansatzes der UNO, lautet die Kernbotschaft des Triple („HDP“) Nexus, dass mehrere Handlungsstränge im IKKM parallel laufen und daher gleichzeitig angesprochen werden müssen:

- Politische und wirtschaftliche Stabilisierung in einem angespannten geopolitischen Umfeld
- Aufarbeitung der durch bewaffnete Auseinandersetzungen belasteten Vergangenheit
- Verbesserung der kurzfristigen Versorgungslage
- Maßnahmen gegen wiederaufflammende Gewalt, (Wieder-)Aufbau von Staatsstrukturen

Darin wird die holistische Herangehensweise eines umfassenden Konzepts des erweiterten Peacebuilding auf Grundlage der UNSCR 2282/2016 und Vorresolutionen deutlich. Wie bereits in der Einleitung der Studie zitiert:

„Recognizing that an integrated and coherent approach among relevant political, security and developmental actors, within and outside of the United Nations system, consistent with their respective mandates, and the Charter of the United Nations, is critical to sustaining peace.“ (Präambel para. 13)

Mit einer Kombination von sicherheitspolitischen, humanitären, Entwicklungs- und Friedensakteuren in Krisen und Konfliktszenarien vorzugehen, erfordert jedoch nicht nur, konsistent nach dem eigenen Mandat, sondern auch „integriert“, das heißt aufeinander abgestimmt, zu handeln. (Starlinger 2012: 137-148) Die Hohe Repräsentantin der EU, *Federica Mogherini*, forderte in der Globalstrategie 2016: *„We need to deepen the integrated approach“*: Ein wichtiger übergeordneter Aspekt ist die Nachhaltigkeit, die das Zusammenwirken aus ganzheitlich entwicklungsorientierter Perspektive erneuert. Der *Sustaining Peace*-Ansatz nimmt in seiner Ausrichtung auf langfristigen und nachhaltigen Frieden direkt auf Resilienz Bezug; er kann daher mit der Zielsetzung der Schaffung von und Befähigung zu mehr Resilienz als neue konzeptuelle Basis der UN-Friedenssicherung im 21. Jahrhundert gelten.

Eindeutig Stellung nimmt der *Sustaining Peace*-Ansatz zur erwähnten Debatte im Triple-Nexus: Ob Friedenskonsolidierung Teil des Leistungspakets von humanitärer Soforthilfe bis Entwicklungszusammenarbeit ist, kann für die Betroffenen überlebenswichtig werden. Der Gang zum Wasserholen oder lokales Marktgeschehen kann heute unmittelbaren Schutz vor Anschlägen und langfristige Programme zur Deradikalisierung erfordern. Mit Blick auf bleibenden Fortschritt und Stabilität vor Ort scheint ein Zusammendenken aller zum Einsatz kommenden Strategien und Interventionen externer und interner Akteure unabdingbar. Oder, wie *Louise Anten* vom Clingendael Institut in Den Haag es ausdrückt: Alle Friedens- und staatsaufbauenden Maßnahmen müssen so gesetzt werden, dass sie einen Rückfall in bewaffneten Konflikt strukturell vermeiden. Es geht also um einen akteursübergreifenden Einsatz im Sinn eines „Effect-based Comprehensive Approach“, der sich in fünf Merkmalen niederschlägt:

(1) Zusammenwirken der Kräfte

Grundsätzlich muss von der Unabhängigkeit der Akteure ausgegangen werden (Thaler/Feichtinger/Werther-Pietsch 2015). Rückwirkungen militärischer Aktionen auf zivilgesellschaftliche Hilfspro-

gramme wie etwa der Anschlag auf ein Spital in der Ost-Ukraine im Jänner 2018 sind jedoch keine Seltenheit. (EJIL 30/2019 Nr. 2) Einerseits spricht dies für die notwendige Abgrenzung der verschiedenen Akteure „in theatre“. So ist zum Beispiel eine Kennzeichnung von humanitärem Personal für dessen Akzeptanz und Sicherheit wichtig. Andererseits darf und muss das Militär humanitäre Aufgaben ausführen können, wenn keine andere Hilfe zur Verfügung steht, weil etwa zivile Hilfskonvois keinen Zugang zum Krisengebiet haben (Wiener 3C Appell, Prinzip 13). Dazu trägt die fortschreitende Flexibilisierung der Mandate bei: Als Antwort auf die diffuse geopolitische Lage erscheint ein an Prinzipien orientierter Zugang, der an den jeweiligen Kontext angepasst ist, als der allein gangbare Weg.

(2) Herausforderung „Gleichzeitigkeit“

Erkenntnisse eines britisch-schottischen Forschungsprojekts mit österreichischer Beteiligung zu „political settlements“, das im Februar 2018 in London vorgestellt wurde, bestätigen den Zusammenhang von Statebuilding und nachhaltigen Friedensstrukturen. Vereinfacht können folgende Faktoren für diese heute weithin akzeptierte „simultaneousness“ angeführt werden:

Die dargestellte Konzentration auf staatliche Serviceleistung und Rechenschaftspflicht prägt die Statebuilding-Doktrin seit 2010. Legitimität auf (sub-)nationaler wie internationaler Ebene – Stichwort „political settlements“ – und informierte Politisierung sind Prozesse, die besonders bei den Umwälzungen in den arabischen Ländern hervorgetreten sind.

Zudem wird der Umgang mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen immer entscheidender. Potente Netzwerke ersetzen typischerweise Staatsfunktionen, wo diese schwach ausgeprägt sind oder gar keine Institutionen existieren. Sie profitieren von erhöhter Mobilität auch der Ideen und bilden anpassungsfähige Versorgungsstrukturen, deren leitende Eliten oft fundamentalistisch und gewaltbereit agieren.

Der Grundsatz, dass jede Intervention politisch ist, kann nicht übergangen werden: Intervention – sei sie diplomatisch, wirtschaftlich, militärisch, humanitär oder entwicklungspolitisch motiviert –, verändert selbst den Interventionsrahmen, weshalb sie nach *Schöndorf* (2011) nur unparteiisch, aber nicht neutral sein kann. Politische *Leadership* durch lokale Kräfte im Sinn von selbstbestimmter Transition ist daher von höchster Priorität.

(3) Balanceakt Neutralität der Hilfsleistungen und Nachhaltigkeit

Stehen die völkerrechtlich geschützten Prinzipien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit durch diese Gleichzeitigkeit im HDP-Denken auf dem Spiel? Es soll klarerweise verhindert werden, dass humanitäre Hilfe von politischen Zwecken vereinnahmt wird (etwa Konditionalität für Zugeständnisse; ältere Debatte, *Feichtinger/Werther-Pietsch/Barnet* 2010). Gleichzeitig sollen Synergien geschaffen werden, etwa bei der Wasserversorgung bedürftiger Menschen, ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft oder religiösen Überzeugung. Frühes Peacebuilding trägt zu Toleranzförderung und gesellschaftlicher Kohäsion bei und wirkt so konfliktpräventiv. Auch Nothilfe, so IKRK-Präsident *Peter Maurer* nach einem Besuch der Zentralafrikanischen Republik, muss nachhaltig auf Frieden ausgerichtet sein, um nicht Schaden anzurichten (NZZ, 9. Februar 2018).

(4) Heiße Zone: Aufbau lokaler Kapazitäten und politischer Freiraum

„Turn to the local“ – der Einsatz von lokalen Akteuren als Ersthelfer – zählt zu den wichtigsten Forderungen des World Disasters Report des IKRK 2015 zur Steigerung der Effizienz externen Engagements. Dazu kommt das Dilemma des „shrinking space“, das die Abhängigkeit von Ersthilfe von der politischen Nomenklatura einer Post-Konfliktsituation verdeutlicht (Christianaid 2015). Klassisches Beispiel ist die Massenausweisung von NGOs aus Ruanda kurz vor dem Ausbruch des Genozid 1994. Dazu zählt auch das rezente Herausbilden asiatischer Zentren von selbst revolvierendem Autokratismus aus einer Kombination zentraler und dezentraler Überwachungsmethoden wie viele *Think Tanks* und Konferenzforen bereits betont haben (Berliner Peacebuilding Forum 2015, Bas-

ler Peace Talks 2018, IFK Workshop 4. Juli 2019). Die 3C-Jahrestagung 2017 (siehe Akteure im Folgenden) in Schlaining resümiert die Debatte dahingehend, dass politischer Freiraum für lokale Akteure – als Teil des modernen Peacebuilding – humanitäre Einsätze abstützen kann.

(5) Digitalisierung, neue Medienwelt

Ein wichtiger Aspekt im öffentlichen Leben ist die flächendeckende Digitalisierung der Lebensbereiche. Die „neue Medienwelt“ benötigt allerdings Regeln, damit gleicher Zugang für alle aufrechterhalten und schützenswerte Interessen rechtlich abgesichert werden. Ebenso wichtig ist der Zugang für BerichterstatterInnen, eine offene Diskussion und die Verhinderung von „fake news“. In das IKKM spielt dies insofern hinein, als neue Schutzaufgaben entstehen (weiterführend zum Zusammenhang von Digitalisierung, *Cybersecurity* und Demokratisierung siehe im Folgenden).

Neuausrichtung durch Triple („HDP“) Nexus

Für die internationalen Einsatzkräfte im IKKM ergeben sich daraus folgende strategiebildenden Impulse:

- Nachhaltigkeitsdimension als leitendes Prinzip für alle Akteure (*Lessons learned* von den SDGs)
- „Effect-based Comprehensive Approach“ („Tool-Patchwork“ und Arbeitsteilung)
- IT-basiertes Know-how in der Abstimmung zwischen sicherheitspolitischen, humanitären, Entwicklungs- und friedensbildenden Akteuren

2.4 Aktionsbereiche

2.4.1 Formen ziviler und militärischer Konfliktbearbeitung⁷

Die UNO hat sich als Friedensordnung mit Anspruch auf das Monopol einer breit aufgestellten Friedenssicherungsaufgabe etabliert. In Art. 2 (3) der UN-Charta heißt es:

„Die Mitglieder der UN regeln ihre internationalen Streitfälle mit friedlichen Mitteln auf solche Weise, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.“

Wo dies nicht der Fall ist, ergibt sich *e contrario* eine, je nach interpretativem Standpunkt, moralische oder rechtliche Verpflichtung, mit diplomatischen Mitteln friedensbildend zu wirken, „von außen“ einzugreifen bzw. eine aktive Friedenspolitik im Sinn von ziviler und militärischer Konfliktbearbeitung auszuüben. Dies geht davon aus, Friede als kulturelle Leistung und nicht automatisch als Naturzustand zu sehen (Jahrestagung des Zivilen Beirats für Konfliktprävention und Peace Building, Berlin, 25. September 2019)

Die Methoden des externen Engagements bewegen sich zwischen der Notwendigkeit einer kurzfristigen Stabilisierung der Sicherheitslage, über friedenskonsolidierende Maßnahmen in der Transitionsphase und der Langzeitvision eines stabilen, resilienten Staates (DFID 2009; INSCT 2009). Dementsprechend weit reichen die Anwendungsgebiete im Bereich des Peace- und Statebuilding wie z. B. Präventivdiplomatie, Übergangsjustiz, Menschenrechtsdialoge, Rolle von Frauen, Inklusion in Friedensprozessen, „mindfulness-based approaches“ zu Mediation, Einflussnahme auf „political settlements“, Sicherheitssektorreform (SSR), Förderung von „Social Entrepreneurs“, Medienarbeit bis zu „Disarmament, Demobilisation and Reintegration“ (DDR) in Form der „Community Violence Reduction“ oder fairer Digitalisierung. (Werther-Pietsch 2014) Diese Kernbereiche, die die Auflistung im 2003 vorgelegten *UN Handbook on Multidimensional Peace Operations* konkretisieren, weisen Synergien, aber auch Antagonismen auf, die zu Spannungen in der Koordination führen können und eine möglichst klare Arbeitsteilung erfordern.

⁷ Der Überblick gibt die Ergebnisse des Jahressymposiums der Landesverteidigungsakademie 2013 (AG unter Leitung der Autorin) sowie Materialien zum XXI. Generalstabslehrgang wieder.

Eine wichtige Abgrenzung vorweg: Zivile Konfliktbearbeitung beschäftigt sich – im Gegensatz zu militärischem Konfliktmanagement – mit der Prävention und nicht-militärischen Einhegung von Gewaltkonflikten sowie der Beförderung sozialer, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Verhältnisse, die einen möglichst friedlichen Umgang mit Konflikten innerhalb und zwischen Gesellschaften begünstigen. (*Debiel/Goede* 2011: 194-207; *Weller* 2007: 9-18)

2.4.2 Kurzcharakteristik⁸

Humanitäre Hilfe

Mit humanitärer Hilfe sind alle Maßnahmen gemeint, die darauf abzielen, „die akute Not einer Bevölkerungsgruppe zu lindern und die sich klar von politischer, wirtschaftlicher oder militärischer Hilfe abgrenzt, da sie auf einer humanitären Motivation beruht und nur humanitäre Ziele verfolgt“ (*Swamy* 2000: 233). Im UN-Sekretariat ist das Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) zuständig. Zusammen mit dem World Food Program (WFP) mit Sitz in Rom ist Ernährungshilfe und -sicherheit eines der großen Ziele des humanitären Komplexes geworden. Seit 2018 wird heftig diskutiert, ob der Zusammenhang zwischen Frieden, Sicherheit und Entwicklung auch in der operativen Arbeit seinen Niederschlag finden muss. Dies vor dem Hintergrund, dass humanitäre Hilfe den aus dem IHL abgeleiteten Grundsätzen wie Unparteilichkeit und Neutralität genügen muss/soll (*Haslinger in Werther-Pietsch* 2017: 98). Diese ermächtigen das IKRK im Übrigen, auch weitergehende Zuständigkeiten wie Besichtigung von Gefängnissen oder Familienzusammenführung effektiv wahrzunehmen.⁹

Peacekeeping

In den letzten 40 Jahren hat sich der Tätigkeitsbereich der Friedenssicherung (im engeren Sinn friedenserhaltende Operationen) auf Grundlage der Kapitel VI und VII der UN-Charta deutlich erweitert: Kalter Krieg und Interventionsverbot machten zunächst eine auf bloße Verhinderung bewaffneter Konfliktaustragung reduzierte internationale Präsenz in Krisen- und Konfliktge-

⁸ Weiterführende Darstellung der Handlungsfelder ist im Annex einzusehen.

⁹ <https://www.icrc.org/de/node/7450>

bieten notwendig. Heute umfassen Mandate von Einsätzen zur Friedenssicherung neben der Herstellung eines sicheren Umfelds und dem Schutz der Zivilbevölkerung auch friedenskonsolidierende Aktivitäten. (Gareis/Varnwick 2014; weiterführend Kapitel III und VI) Der Begriff „Friedenssicherung“ hat dabei einen weiteren Einzugsbereich als ursprünglich intendiert. Diesen fließenden Übergang brachte UN-USG *Alain Le Roy* in einem Statement vor dem UNSR am 12. Februar 2010 auf den Punkt:

„Many of our Peacekeeping missions are early Peacebuilding missions“. Die Überwachung des Cyberraums durch „Cyber-Patrouillen“ vom PC aus zum Schutz der Meinungsfreiheit im Internet ist eine mögliche zukünftige Aufgabe für Peacekeeper.

Peacebuilding

Friedenskonsolidierung hat zum Ziel, Staat und Gesellschaft eine nachhaltig gewaltfreie Austragung von Konflikten zu eröffnen. Daher beginnt Peacebuilding mit Vermittlungstätigkeit auf unterschiedlichen Ebenen (Track I-III) und der Ausbildung von „Fazilitatoren“ für solche, überwiegend innergesellschaftliche Prozesse. Das verbindet sicherheits- und entwicklungspolitische Ansätze, die aufeinander abgestimmt werden müssen, wie zum Beispiel der österreichische „Strategische Leitfaden Sicherheit und Entwicklung“ 2011 festhält (<http://www.entwicklung.at>). Peacebuilding kann auch bereits vor Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen und formellen Friedensschlüsse notwendig sein (Kurtenbach 2009). Vom Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik geprägtes Peacebuilding wendet sich dabei insbesondere verletzlichsten Gruppen zu und hat die Stärkung und das Empowerment des Individuums und marginalisierter Teile der Gesellschaft zum Ziel (Werther-Pietsch 2008). Aus diesen Erkenntnissen und infolge der teleologischen dynamischen Interpretation der UN-Charta erfordert der Sustaining Peace-Ansatz auch die Überordnung von Friedenspolitik über die anderen involvierten Politikbereiche und Handlungsfelder der Akteure (siehe insbesondere Kapitel V).

Statebuilding

Der Begriff der „post-conflict reconstruction“ bezieht sich demgegenüber in erster Linie auf Aktivitäten effektiver politischer Demokratisierung sowie das Handlungsfeld Sicherheitssektor. Statebuilding wird durch kontinuierliche, jedoch nichtlinear verlaufende Prozesse zur interdependenten Stärkung von staatlicher Kapazität, Institutionen und Legitimität vorangetrieben (*Dudouet* 2007). Statebuilding-Prozesse betreffen Kernfunktionen moderner Staatlichkeit, gemessen an der Befriedigung der Erwartungen der Gesellschaft an den Staat (OECD 2010, *Werther-Pietsch*, Working paper 2015, Universität Wien). Sie schaffen die Fähigkeit, Basisfunktionen wie Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Steueraufkommen sowie transparentes und gendersensitives Budgetmanagement oder die Rahmenbedingungen für eine breitenwirksame Wirtschaftsentwicklung („*inclusive job creation*“) zu erfüllen sowie grundlegende Dienstleistungen für die Bevölkerung mit Zugang für alle bereitzustellen (PSGs 2011; *Putzel* 2009). Der Begriff der Institutionenbildung schließt auch regionale und lokale Prozesse im Sinn der Subsidiarität und Selbstverwaltung mit ein (Dezentralisierung). In dieser Sichtweise wird der für das Verständnis von Statebuilding zentrale Begriff der Legitimität in seinen verschiedenen Ausprägungen – durch Wahlen, Leistung oder Inklusivität – zum verbindenden Schlüsselement zu Peacebuilding. Immer wichtiger für Gleichberechtigung wird faire Digitalisierung.

Zum Zusammenhang von Digitalisierung, Cybersecurity und Demokratisierung

von Matthias C. Kettemann¹⁰

Digitalisierung

4,4 Milliarden Menschen haben Internetzugang. Das heißt aber auch: 3,3 Milliarden noch nicht. Marginalisierungen werden durch das Internet nicht nur überwunden, sondern zum Teil auch fortgeschrieben. Gerade die UNO hat schon früh erkannt, dass das Internet der menschlichen Entwicklung dienen muss. Im Rahmen des UN-Weltgipfels zur Informationsgesellschaft (WSIS) (2003, 2005) bekannten sich die Staaten der Welt zu einer „den Menschen in den Mittelpunkt stellenden, inklusiven und entwicklungsorientierten Informationsgesellschaft“. Diese ist gestützt auf die Ziele und Grundsätze der UN-Charta, das Völkerrecht und den Multilateralismus sowie die „volle Achtung und Einhaltung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“.

Während inzwischen bei allen in der Politik angekommen sein sollte, dass der Klimawandel eine Gefahr für die Welt darstellt, ist die zentrale Infrastruktur des Internets formal noch größtenteils ungeschützt. Kein völkerrechtlicher Vertrag schützt den öffentlichen Kern des Internets. Dabei schlug schon 2017 die Global Commission for Stability in Cyberspace vor, universell geltende Normen zum Schutz der Stabilität und Integrität des Internets zu verabschieden: Staatliche und nichtstaatliche Akteure sollten keine Maßnahmen – selbst Gesetze – mehr setzen dürfen, die technische Essentialien des Internets (IP-Adressen, Router, Internetknotenpunkte, Unterseekabel) gefährden. 2018 haben sich in Paris 64 Staaten und fast 700 nichtstaatliche Akteure im „Paris Call“ zu mehr Vertrauen und Sicherheit im *Cyberspace* bekannt. Auch der zunehmend erstarkende völkergewohnheitsrechtliche

¹⁰ PD Mag. Dr. Matthias C. Kettemann, LL.M. (Harvard) ist Forschungsprogrammleiter am Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) und Researcher am Humboldt-Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG), Berlin. Der Beitrag greift zurück auf zwei Veröffentlichungen des Autors: Kettemann, Matthias (2019): Die normative Ordnung der Cyber-Sicherheit. Zum Potential von Cyber-Sicherheitsnormen, Normative Orders Working Paper 01/2019, http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/files/48873/Matthias_Kettemann_Cyber-Sicherheit.pdf / Kettemann, Matthias (2019): Ein Internet für alle Menschen, Tagesspiegel Background Digitalisierung und KI, 5. Juni 2019, <https://background.tagesspiegel.de/ein-internet-fuer-alle-menschen>.

Schutz des Internets, besonders die Konkretisierung der Pflichten, die aus dem Kooperationsprinzip und dem Vorsorgeprinzip fließen, macht Hoffnung. So müssen Staaten etwa in Anwendung des Grundsatzes der guten Nachbarschaft (und des Nichteingriffsprinzips) dafür sorgen, dass ihr Territorium nicht missbraucht wird, um anderen Staaten Schäden zuzufügen. Dies bedeutet auch, dass sie dem Präventionsprinzip folgend Schutzmaßnahmen ergreifen müssen, die für mehr Stabilität und Sicherheit im Internet sorgen.

Demokratisierung

Das Internet allein führt nicht zu mehr Demokratie, auch wenn Rechtstaatlichkeit und hohe Internetzugangsraten positiv korrelieren. Das Internet kann jedoch als effektives Mittel zur Erstarkung zivilgesellschaftlichen Engagements eingesetzt werden. Gleichzeitig müssen wir neben dem Schutz individueller Freiheitsräume auch die gesellschaftlichen Voraussetzungen sozialen Zusammenhalts sichern, was angesichts der Privatisierung von Plattformen und der Destabilisierung von geteilten Informationsbeständen, Kommunikationspraktiken, Medienportfolios eine große Herausforderung darstellt.

Freie Internetkommunikation ist so voraussetzungsreich wie entscheidend für eine offene, einer funktionierenden Demokratie vorausgesetzte Debatte. Neben dem Staat ist auch das Internet von Voraussetzungen abhängig, die es selbst nicht hervorbringen kann: Wir brauchen das Recht, gerade das Völkerrecht, um die technischen Grundvoraussetzungen des Internets abzusichern und zu stabilisieren und – auf die Online-Inhalte blickend – die Potentiale des Internets für die Menschen zu realisieren. Das gilt umso mehr in der Entwicklungszusammenarbeit. Während der Schutz der Kerninfrastruktur des Internets durch Völkerrecht noch einer Kristallisierung bedarf, sind die Menschenrechte bereits jetzt vollumfänglich auf das Internet anzuwenden und gerade in ihrer Dimension als Rechte mit Entwicklungsbezug besonders virulent.

Cybersecurity

Cybersicherheit ist zentrales Schlagwort der Internetpolitik und eng verknüpft mit der Stabilität, Robustheit, Resilienz und Funktionalität des Internets. Cyber-Sicherheit kann bedroht werden durch Cyber-Kriminalität und Cyber-Terrorismus, aber auch durch mangelnde rechtliche und technische Kooperation zwischen Staaten und fehlende präventive Maßnahmen, wie der Entwicklung von Kriseninterventionszentren und -teams sowie mangelhaft erprobte transnationale Krisenkommunikationsstrukturen für Cyber-Vorfälle. Auch falsch ausgestattete oder unerfahrene Cybereinheiten sind als Instrumente der Landesverteidigung eher eine Gefahr mit Eskalationspotential als ein klarer Sicherheitsfaktor, besonders wenn ihre Kompetenzen im Verhältnis zu polizeilichen und nachrichtendienstlichen Cybersicherheitsaktivitäten unklar sind und solange die Frage der Grenzen zwischen präventiver und reaktiver Cyberabwehr ungeklärt ist.

Die Förderung und die Gewährleistung von Cybersicherheit sind Voraussetzung für den ruhigen Lauf nationaler volkswirtschaftlicher Prozesse und des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems, transnationaler Kommunikationsflüsse, für das Funktionieren von Energienetzen, die Leistungsfähigkeit nationaler, regionaler und internationaler Verteidigungsinfrastrukturen und schließlich Voraussetzung für die volle Realisierung aller Menschenrechte.

Zu oft wird (Cyber-)Sicherheit als Gegenstück von (Internet-)Freiheit konzipiert. Dieser Ansatz ist verfehlt. Gerade die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit zählt zu den Kernaufgaben des Staates – offline wie online. Auch wenn die Definitionen von Cybersicherheit auseinanderdriften, liegt diese im Gemeinschaftsinteresse aller Staaten. Dieses Gemeinschaftsinteresse ist mehr als die simple Summe aller Einzelinteressen; sie ist vielmehr ihre sich potenzierende Querschnittmenge.

Das Völkerrecht ist vollumfänglich auf das Internet anzuwenden und konturiert daher auch die Cybersicherheit. Besonders das Völkergewohnheitsrecht und die Allgemeinen Rechtsprinzipien des Völkerrechts beschränken (und befähigen) nationale Internetpolitik. Insbesondere bestehen dem Völkergewohnheitsrecht entfließende Schutzpflichten eines die Cybersicherheit beeinträchtigenden Staates gegenüber der internationalen Gemeinschaft, Gefahren für die Stabilität, Integrität und Funktionalität des Internets abzuwenden und

den globalen, unbeschränkten, grenzübergreifenden Internetverkehr nicht negativ zu beeinflussen.

Dem Vorsorgeprinzip („due diligence“-Prinzip) sowie den Grundsätzen der guten Nachbarschaft sind neben Informations- und Kommunikationspflichten nach Vorfällen auch präventive Pflichten zu entnehmen. Doch Völkergewohnheitsrecht entwickelt sich nur langsam. Wichtige Wegmarken können daher nichtbindende Normen darstellen.

Empfehlungen für externe Akteure

Wie der Bericht des *Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderung der Deutschen Bundesregierung* (2019) aufzeigt, bringt die Digitalisierung gerade für Entwicklungs- und Schwellenländer neue Entwicklungsmodelle. So kann Digitalisierung von externen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zur Öffnung von Märkten genutzt werden sowie gezielt als Instrument der Innovationsförderung genutzt werden. Digitalisierung ermöglicht auch einen rascheren Zugang zu globalen Wertschöpfungsketten und kann durch Förderung des digitalen Kompetenzaufbaus bei Sicherstellung eines passenden Rechtsrahmens und der Konnektivität zu Sprunginnovationen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum führen. Gleichzeitig müssen negative Folgen der Digitalisierung, gerade für den Arbeitsmarkt in Entwicklungs- und Schwellenländern, abgefedert werden.

Angesichts der Bedeutung von Internet-Infrastruktur, besonders kritischer Kommunikations- und Telekommunikationsinfrastruktur, für ein Funktionieren zentraler staatlicher Institutionen, muss der Schutz dieser Infrastrukturen auch im Rahmen von Peacekeeping- bzw. Peacebuilding-Missionen eine zentrale Rolle einnehmen. Generell sollte die UNO in jeder Phase der Entwicklungszusammenarbeit die digitalisierte Nachhaltigkeit und nachhaltige Digitalisierung der Entwicklungs- und Schwellenländer mitdenken und die Chancen der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung etwa von E-Government und menschenrechtssensiblen Big Data-Ansätzen, am besten über Open Source-Anwendungen, realisieren helfen.

Konfliktprävention

Konfliktprävention stellt nun den „Hoffnungsträger“ im modernen IKKM dar. Ausgerufen 1992 vom damaligen UNGS *Boutros Boutros-Ghali* wurde die konfliktpräventive Perspektive insbesondere im ethnopolitischen Raum ab der ersten Hälfte der 1990er-Jahre in den Vordergrund gestellt (*Dzibic* 2010). *Lessons learned* aus dem Arbeitsfeld sind die Hinwendung zu konfliktsensitivem Vorgehen in der Entwicklungszusammenarbeit, die Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen, die im Bereich der Friedensarbeit tätig sind, Konfliktmediation und -transformation. So wurde unter UNGS *Ban Ki-moon* durch eine Reihe wegweisender Berichte ein Schwenk in Richtung einer „culture of prevention“ als Begleitprozess zur völkerrechtlichen Schutzverantwortung (siehe Kapitel V) vorgenommen. Auch hier verlaufen die Abgrenzungen zu Peacebuilding fließend. Gerade ein weit gefasster Peacebuilding-Begriff umfasst qualitative Aktivitäten, beispielsweise im Bereich der Vertrauensbildung in öffentliche Institutionen, die auch konfliktvorbeugend wirken können. Die Erfahrung der Verstetigung bürgerkriegsähnlicher Gewaltsituationen in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre führte zu alternativen Ansätzen in der Transformation von Kriegsökonomien („war economies“) sowie von Profitinteressen lokaler nichtstaatlicher Gewaltakteure („Spoiler“). Insgesamt liegt das Hauptaugenmerk dabei auf meinungs- und rentenbildenden Eliten („political settlements“) als Machtfaktoren.

Die aufgezeigten Handlungsoptionen bilden einen *circulus viciosus*, dessen Wirkungen ineinandergreifen („Kontinuum“), wie folgende Abbildung zeigt:

Fokus/ Situation	Fragile Situation im Vorfeld eines bewaffneten Konflikts	Offener gewaltsamer Konflikt	Fragile Situation nach Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen
Stabilisierung (kurzfristig)	Konfliktprävention/- transformation und Deeskalation	Konfliktmanagement <i>Krisenmanagement, Konflikttrans- formation und Stabilisierung (Peace Enforcement)</i> <i>Humanitäre Maßnahmen</i>	Konfliktnachsorge <i>Peacekeeping</i> <i>Peacebuilding und Statebuilding</i> <i>Sozioökonomische Entwicklung</i> <i>Digitale Entwicklung</i> ⇒ Konfliktprävention
Menschliche Sicherheit (mittelfristig)			
Resilienz (langfristig)			

Abbildung 2 – Multidimensionales Konfliktmanagement im Kontext fragiler Situationen
(Quelle: Pospisil/Werther-Pietsch, Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung 2011¹¹, adaptiert)

2.4.3 Kongruenz und Widersprüche

Die beiden Hauptkomponenten externen Engagements in fragilen Situationen – Peacebuilding einschließlich des vorgelagerten Peacekeeping, das enge IKKM, und Statebuilding mit der Langzeitperspektive der Konfliktprävention, die breitere „Friedenssicherung“ im Sinn einer dynamischen Interpretation der UN-Charta – stehen im *Sustaining Peace*-Ansatz in einer engen Beziehung zueinander. Beide streben danach, das friedliche Zusammenleben zu verbessern. Dies darf jedoch über bleibende Gegensätze nicht hinwegtäuschen. Während Friedenskonsolidierung dies über Friedens- und Versöhnungsprozesse anstrebt, versucht Wiederaufbau nach bewaffneten Konflikten, dieses Ziel durch die Errichtung stabiler Rahmenbedingungen zu erreichen und betreibt daher resistente und zur Konfliktlösung befähigte Institutionen:

„Statebuilding and Peacebuilding [...] emerge as distinct but linked fields. Statebuilding and Peacebuilding both aim to assist societies move in directions that are conducive to sustained development and address overlapping problems. What may vary is the emphasis: as Sisk and Wyeth put it, Peacebuilding emphasizes helping states and societies move from situations of great peril to relatively greater

¹¹ https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Strategien/Strat_Leitfaden_Sicherheit_DE.pdf

safety. The emphasis within Statebuilding is on helping in the transition from lawlessness or arbitrary authoritarian rule to government based on law to which there is general consent. But described in this way, the potential for synergy between the two enterprises is clear“. (OECD Statebuilding Guidance 2010)

Statebuilding kann nicht als rein technischer Kapazitätsaufbau definiert werden (frühe Statebuilding-Debatte, *Fukuyama* 2004), sondern stellt einen gesellschaftspolitischen Prozess dar, der Gewinner und Verlierer erzeugt und möglichst viele Akteure – von „Spoilern“ bis zu „Drivers of Change“ – einbeziehen soll. Nationale Identitätsbildung verortet sich damit als inklusiver Prozess, der sich einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit stellt. Dazu machen demokratiepolitische Instrumente wie Parlamente oder Wahlen in regelmäßigen Abständen Regierende rechenschaftspflichtig („legitimacy through process“) – auch und gerade vom Statebuilding müssen Erwartungshaltungen bedient werden (*Münkler*, Vortrag an der Landesverteidigungsakademie, Wien im März 2019). Statebuilding, das diese politischen Aspekte negiert, kann Peacebuilding unterminieren.

Umgekehrt können Schritte der Friedenskonsolidierung – wie die Einsetzung von Machtteilungsabkommen im Rahmen umfassender Peacebuilding-Vorhaben – Statebuilding längerfristig einschränken und verzerren (Beispiele Sudan CPA 2005, Myanmar 2018, Sri Lanka 2019). So kann die internationale Gebergemeinschaft beispielsweise durch die flexible Umgehung vorhandener staatlicher Strukturen durch den Aufbau so genannter „Parallel Implementation Units“ die ohnehin meist schwache Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft erheblich beeinträchtigen (Beispiel Ost-Timor¹²). Peacebuilding kann also frühes Statebuilding schwächen, wenn nationale staatliche Institutionen systematisch ausgeschaltet werden (*Rocha-Menocal* 2010).

Obwohl Peacebuilding- und Statebuilding-Aktivitäten in vielen Aspekten komplementär sind und sich gegenseitig stützen, fallen gewisse Vorgehensweisen, die in der spezifischen Organisations- und Kommunikationsstruktur der jeweils beteiligten Akteure begründet sind, auch auseinander. Peacebuilding baut auf Versöhnung verfeindeter Gruppen und darauf auf, ein friedli-

¹² *Emilia Pires*, Finanzministerin von Ost-Timor, Ko-Vorsitzende des Internationalen Dialogs für Peacebuilding und Statebuilding, Statement beim 2nd Global Meeting in Monrovia/Liberia, 15. Juni 2011.

ches Zusammenleben möglich zu machen. Um diese Ziele zu erreichen, finden die Aktivitäten häufig auf lokaler Ebene statt, um die Probleme und Streitpunkte dort anzusprechen, wo die Menschen ihnen im Alltag begegnen. Teil dieser Strategie ist die Stärkung lokaler Kapazitäten, um den Menschen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu bieten. Statebuilding hingegen versucht, das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung aufrechtzuerhalten sowie die Kapazität des (zentralen) Staates zu stärken und damit von Institutionen, die unabhängig von ihrer Besetzung funktionieren müssen. Da Peacebuilding jedoch meist von NGOs oder der UNO geführt wird, verbunden mit dem Einsatz lokaler Fazilitatoren oder „eminent persons“, kann eine externe Begleitung von Friedensprozessen den Aufbau eines robusten und resistenten staatlichen Gefüges erschweren. Peacebuilding verläuft von der Herangehensweise her primär genuin, wohingegen Statebuilding als ein „von außen“ gelenkter Prozess wahrgenommen wird. Darüber hinaus kann sowohl Statebuilding als auch Peacebuilding leicht missbraucht werden, um einen Staat nach den Vorstellungen und Interessen der intervenierenden Mächte zu gestalten.

Die Analyse bestätigt, dass Friedenssicherung und -konsolidierung in einem direkten Wirkungs- und Spannungsverhältnis zueinander und damit auch zu einer dynamischen Nachkriegswirtschaft stehen (*Schramm* 2010, *Werther-Pietsch* 2011: 398, *Sherman* 2009, *del Castillo* 2011). Die Schwierigkeit für die internationale Gemeinschaft besteht darin, ihr Engagement zum Staatsaufbau in einen genuinen demokratischen, transparenten und vor allem inklusiven Prozess einzubetten und diesen gleichzeitig zu fördern.

2.4.4 *Components-basierte Herangehensweise*

Der neue, auf dem Sustaining Peace-Ansatz beruhende „Triple (HDP) Nexus“ versucht, diese Spannungen aufzuheben. Nach moderner Interpretation der beiden Begriffe im Sinn von UNSCR 2282/2016 muss Statebuilding dabei als Teil des Peacebuilding gelten. Diese Sichtweise liegt darin begründet, dass Statebuilding selbst kein Ziel gemäß UN-Charta darstellt, sondern dem Charta-Ziel des nachhaltigen Friedens, der über die Staaten als primäre Völkerrechtssubjekte hinausgeht, dient.

2015 Sustainable Development Goals (SDG 16)	2011 Peace and Security Goals	2006 OHCHR Human Rights Approach to Poverty Reduction	2005 Paris Declaration on Aid-Effectiveness
Partnership	Legitimate politics	Self-determination	Ownership
Peace	Security for all	Participation and inclusion	Alignment
People	Access to justice	Equality and non-discrimination	Harmonisation
Planet	Employment generation	Responsibility	Managing for results
Prosperity	Accountable revenue and service management	Rule of law	Mutual accountability

Abbildung 3 – Strategiekonvergenz zwischen Fragilität, Menschenrechten und Entwicklung
(Quelle: Eigene Darstellung - Habilitationsschrift)

Der nachfolgende Blick auf *Tools* und Instrumente zeigt, wie vielseitig IKKM geworden ist und wie ein Zusammenwirken aller Akteure ein Wirksamkeits-gesteuertes Eingreifen („Effect-based Comprehensive Approach“) befördern kann. Wichtig ist, dass einzelne Akteure im Sinn einer „Arbeitsteilung“ bestimmte Aufgaben übernehmen. Die auf den theoretischen Grundlagen und Rahmenbedingungen für resilientes Handeln in Krisen- und Konfliktregionen beruhenden Handlungsfelder werden im Annex dargestellt. Dabei wird ein Schwerpunkt darauf gelegt, wie verschiedene Strategien schematisch ineinandergreifen.

Tools und Instrumente des IKKM¹³

- ⇒ Disarmament and Arms Control
- ⇒ Democracy Promotion
- ⇒ Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)
- ⇒ Groups of Friends of the UN Secretary-General
- ⇒ Peace Enforcement
- ⇒ Peacebuilding
- ⇒ Peacekeeping
- ⇒ Pooled Funds
- ⇒ CSDP-Operations
- ⇒ Humanitarian Aid
- ⇒ International Tribunals
- ⇒ Small Arms Control
- ⇒ Conflict Resolution
- ⇒ Political Missions
- ⇒ Police Missions
- ⇒ Military Rapid Response Forces
- ⇒ Sanctions
- ⇒ Security Sector Reform (SSR)
- ⇒ Special Representatives

¹³ http://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/ToolboxKrisenmanagementSWP_ZIF_2011_ks.pdf

Zusammenfassend kann für das IKKM heute festgehalten werden, dass friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitische Aspekte zur Erreichung eines nachhaltigen Friedens gleichzeitig betrieben werden müssen. Das völkerrechtliche Instrumentarium, demokratisches Handeln und gute Regierungsführung einzufordern, erscheint demgegenüber schwach ausgeprägt bis gar nicht intendiert bzw. durchsetzungsfähig.

Eine Reihe von Fragen bleibt damit offen. Probleme und Lösungsansätze, die noch nicht verifiziert sind, zeigen übereinstimmend, dass

- bei einer Vielzahl von Akteuren die genuinen Linien stärker maßgeblich sind,
- nicht mehr ausschließlich staatliche Konstrukte für das Wohl der Gemeinschaft sorgen und
- Friede in Anbetracht von Radikalisierung und Extremismus „von der kleinsten Zelle“ her vorangetrieben und aufgebaut werden muss.

Dass dies in einem Spannungsverhältnis zu machstrategischen Überlegungen stehen kann, zeigt sich, wenn sich Politik nicht am Allgemeinwohl orientiert oder – durch potente Gegenspieler – nicht orientieren kann.

In den folgenden sechs antagonistisch formulierten Forschungsfragen findet sich diese Entwicklungsoffenheit des modernen IKKM wieder.

Zusammenfassung Forschungsfragen

• Peacebuilding vs. Statebuilding: Ist die PBSB-Agenda überholt? Das Verhältnis hat sich zunehmend zu einer Überordnung des Peacebuilding verlagert, Dies entspricht den Zielen der UN-Charta.	• Inklusion vs. Umgang mit „Spoilern“: Breite „freiwillige“ Einbeziehung steht destruktivem Verhalten gegenüber, dem mit Sozialisierung, Entgegenkommen durch Anreize, aber auch Zwangsmaßnahmen entgegnet werden kann.
• „Institutionbuilding (Fukuyama 2005) vs. grounded legitimacy“: In „hybriden politischen Ordnungen“ (<i>Clements</i> 2009, <i>Rocha-Menocal</i> 2010, <i>McGinty</i> 2010) muss Frieden <i>bottom-up</i> aufgebaut werden.	• „Local vs. global legitimacy and authority“: Lokale Strukturen dauerhaft in veränderte institutionelle Kontexte einbetten (Dezentralisierung; Selbstbestimmung)
• Staat vs. Gesellschaft: Perception von Legitimität und Existenz funktioneller Äquivalente (<i>Max Weber</i>) stehen in einem wechselseitigen, auch ambivalenten Spannungsverhältnis.	• <i>Balance-of-Power</i> vs. universeller Idealismus: Neues Konzept mit verstärkt friedenspolitischer Komponente in Form des Sustaining Peace-Ansatzes (Triple „HDP“ Nexus) versucht, zwischen diesen beiden Standpunkten zu vermitteln.

2.5 Akteure

2.5.1 Selbstverständnis

Die Herstellung eines gemeinsamen Interaktionsrahmens zwischen den Instrumenten und Akteuren von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist in den letzten 10 Jahren zu einer selbstverständlichen Forderung geworden. Das Spektrum der involvierten internationalen Organisationen ist breit und umfasst nationale zivile und militärische, staatliche und nichtstaatliche, aber auch internationale wie UNO, NATO und EU, AU, ECOWAS, Weltbank, OECD und andere Internationale Finanzinstitutionen (IFIs). Im Zusammenwirken verschiedener Akteure stellt sich regelmäßig die Frage nach deren gemeinsamen Zielsetzungen, Koordination und Abstimmungsmechanismen.

Wer aber sind nun die Akteure im IKKM konkret? In der folgenden Abbildung sind beispielhaft die wesentlichsten Akteure für den Peacebuilding-Cluster dargestellt.

Verhandlungsebene: Track I	Track II	Track III
Wirkungsmächtigkeit: Staatenwelt	„Transmitter“	Gesellschaftswelt
Einzelne Akteure: Staaten sowie internationale Organisationen, v. a. staatliche und ggf. militärische Akteure wie Repräsentanten internationaler Institutionen, Politiker, Diplomatie	Zivilgesellschaftliche Akteure auf nationaler und transnationaler Ebene, v. a. nationale und internationale NGOs, aber z. B. auch prominente Einzelpersonen	Grassroots-Bewegungen, lokale NGOs, internationale NGOs, die auf lokaler Ebene tätig sind (v. a. Entwicklung und humanitäre Hilfe)

Abbildung 4 - Akteure des IKKM – Fokus Peacebuilding

(Quelle: *Schlotter/Wisotzki* 2011: 325, adaptiert)

2.5.2 „Whole-of-Government Approaches“

Aus institutioneller Sicht sind neben den mittlerweile relativ unbestrittenen Hauptachsen aus den Bereichen Außenpolitik, Entwicklungspolitik und Verteidigung – der kanadischen „3D-Formel“ („Diplomacy, Development and Defence“) – auch andere Politikfelder und deren Beitrag für nachhaltige Sta-

bilisierung und Wiederaufbau in und nach bewaffneten Konflikten, aber auch zu deren Prävention anerkannt. Dem DIMES-Ansatz („Diplomatic, Informational, Military, Economic/Financial, and Societal/Cultural“) folgend, bedarf es über den militärischen Einsatz hinaus ziviler Expertise von Polizei und Justiz, aus der Finanzverwaltung, dem Bildungs- und Informationsbereich, den Sozial-, Gesundheits- und Infrastruktursektoren sowie sozioökonomisches und ökologisches Fachwissen, um in fragilen Situationen kompetent handeln zu können (Barnet in Feichtinger/Werther-Pietsch/Barnet 2010: Vorwort) Dies gilt sowohl in der Planung für kohärente gesamtstaatliche oder multinationale Politikformulierungen als auch bei der Umsetzung vor Ort. Damit die Akteure diese Aufgaben in ihren unterschiedlichen Bezugsrahmen meistern können, hat es sich als notwendig erwiesen, gemeinsame Mechanismen und Prinzipien zu entwickeln („Whole of Government“-Ansätze). Nimmt man die Schnittstelle zur internationalen Ebene dazu, spricht man von „Whole-of-System Approach“ (Bertelsmann/CEPS 2020: 7-15).

Der „*Comprehensive Approach*“ (CA) bietet auch in Zukunft den Handlungsrahmen für das IKKM. In UNSCR 1674/2006 betont der UNSR

„the need for a comprehensive approach through promoting growth, poverty eradication, sustainable development, national reconciliation, good governance, democracy, the rule of law, and respect for, and protection of, human rights.“

und unterstreicht

„the importance of a coherent, comprehensive and coordinated approach by the principal organs of the UN“ (UNSCR 1674 vom 28. April 2006, UN Doc. S/RES/1674, para. 2)

Der Diskurs zum CA wird in der NATO unter dem Begriff CIMIC, „Zivilmilitärische Kooperation“ geführt. Dieser umfasst die Kooperation und Koordination zwischen der NATO und zivilen Akteuren zur strategischen Unterstützung von NATO-Missionen (CIMIC Center of Excellence, <http://www.cimic-coe.org/>). Zivilgesellschaftliche humanitäre Organisationen haben diesen Ansatz aufgrund der implizierten Unterordnung ziviler Akteure unter die militärische und politische Agenda lange skeptisch betrachtet (AGGV 2009). Die OECD hat demgegenüber das Zusammenspiel

der zivilen Kräfte im „Whole of Government Approach“ betont, die EU/CMCO – etwas sensibler als die NATO – spricht von „Civil Military Coordination“, die USA von „Interagency Cooperation“. Die 2008 Capstone Doktrin bietet eine Zusammenschau der einzelnen Handlungsfelder.¹⁴

Laut Zentrum für internationale Friedenseinsätze in Berlin bezweckt dieser Ansatz,

- „Ressourcen der Diplomatie, der Entwicklungszusammenarbeit, der zivilen Friedenskräfte sowie der militärischen und polizeilichen Sicherheitskräfte,
- auf nationaler, internationaler und auf lokaler Ebene,
- ressort- und institutionenübergreifend abzustimmen und – durch Bündelung oder Arbeitsteilung – optimiert einzusetzen
- mit dem Ziel, internationale (Gewalt-)Konflikte wirksam zu bearbeiten und damit [...] zu Frieden und Sicherheit beizutragen.“ (<http://www.zif-berlin.org/de/schwerpunkte/vernetztes-handeln-comprehensive-approach.html>).

Nach *Brzoska/Erhard* lässt sich die „zivil-militärische Beziehung“ im weiteren Sinn als ein auf Kohärenz fokussiertes Zusammenwirken ziviler und militärischer Aktivitäten und Akteure verstehen, dem das Konzept der umfassenden, integrierten Sicherheit zugrunde liegt (2008):

- **Umfassende Sicherheit:** „Äußere und innere sowie zivile und militärische Sicherheitsaspekte sind aufs Engste verknüpft“;
- **Integrierte Sicherheit:** Arbeitsteilung unter den involvierten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Sicherheit als Gesamtpaket (ÖSS 2013¹⁵).

Diese fördert neben der Erbringung von Sicherheit auch die soziale, wirtschaftliche und demokratiepolitische Entwicklung von Staaten und stellt gute

¹⁴ <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-peacekeeping-operations-principles-and-guidelines-the-capstone-doctrine/> de Milliano, Cecile et al.: Resilience: The Holy Grail or Yet Another Hype?, in: Gibbons, Pat/Heintze, Hans-Joachim (Hg.) (2015): The Humanitarian Challenge. European Network on Humanitarian Action (NOHA), Berlin: Springer, 17-30.

¹⁵ Österreichische Sicherheitsstrategie 2013, <http://www.bka.gv.at/site/3503/default.aspx>

Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltige Friedenskonsolidierung gleichrangig in das Zentrum von Intervention. Hier wird deutlich, wie die immer stärkere Verlagerung des sicherheitspolitischen Auftrags der Friedensmissionen zum Menschenrechtsschutz die ursprüngliche Intention verändert hat. Klarheit muss nur herrschen, welche Implikationen dies mit sich bringt, insbesondere in Bezug auf Risikobereitschaft und in der Balance zu geopolitischen Interessenlagen. Noch aufzuzeigende Tendenzen des „mission creep“, der schleichenden Überfrachtung von friedenserhaltenden Operationen der UNO nach Kapitel VI und VII der UN-Charta legen deswegen auch die mögliche „Rückbesinnung“ auf Schutz der Zivilbevölkerung (siehe Kapitel III, V und VI) als Kernaufgabe nahe.

2.5.3 Österreichspezifikum – die Rolle der Zivilgesellschaft

*Beitrag der Wiener 3C-Konferenz*¹⁶

Dass die Expertise und Ressourcen dafür nicht nur von staatlicher Seite kommen können, sondern vielfach durch NGOs und andere nichtstaatliche Akteure ergänzt werden, liegt auf der Hand. Die lokale Zivilgesellschaft ist ein einzigartiger Spiegel der Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung in fragilen Situationen. NGOs, die in fragilen Situationen tätig sind, tragen durch ihren Zugang zur lokalen Zivilgesellschaft zum Prozess der Verbindung von Staat und Zivilgesellschaft bei und können somit auf nachhaltige Friedenssicherung hinwirken. Das Element, auf das sich die Wiener 3C-Konferenz im Frühjahr 2010 daher konzentriert hat, liegt im Sinn eines integrierten Peacebuilding- und Statebuilding-Ansatzes in der Suche nach einer fruchtbaren Zusammenarbeit staatlicher Akteure mit der engagierten zivilen Gesellschaft – über die Grenzen verschiedener Herangehensweisen, Zielsetzungen und Arbeitskulturen hinweg. In der Folge hat die österreichische 3C-Initiative genau diese Aspekte in einen gemeinsam ausverhandelten Prinzipienkatalog der Zusammenarbeit („Wiener 3C-Appell“, siehe *Must know*-Texte) einbezogen. Dieses Ergebnis wurde in der EU, der OECD, an der deutschen Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) und dem Eidgenössischen Department für Menschliche Sicherheit und Swisspeace in Bern vorgestellt und innerösterreichisch in den Folgejahren weiterentwickelt.

¹⁶ Dieser Beitrag wurde gemeinsam mit Dr. Katharina-Anna Roitbner, EAD, erarbeitet (Wertber-Pietsch/Roitbner; INEF Policy Brief 6/2010).

Viele Elemente wie die Unterschiedlichkeit der beteiligten Akteure mit ihren inter- und intra-Agency Dimensionen, aber auch die Spezifika ihrer Handlungsmuster, Werte und Kulturen machen die Komplexität der Überlegungen aus. Einerseits sollte innerhalb der Organisationen und Institutionen konsistent vorgegangen, andererseits über die Institutionen hinweg Kohärenz der Strategien erreicht werden. So etwa zwischen den Teilorganisationen der UNO und einem operativen UN-Kontingent bei deren umfassenden Engagement in einer Krisenregion und einer gleichzeitigen Präsenz der NATO oder EU sowie bilateralen Engagements. Schließlich ist eine Vielzahl an nichtstaatlichen Akteuren von humanitären NGOs und Entwicklungsorganisationen bis hin zu privaten Wirtschaftsinitiativen mit ihren spezifischen internationalen Beziehungsgeflechten relevant.

Interaktion zwischen externen staatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft ist erfahrungsgemäß nicht nur vor Ort, sondern strategisch auch in den Zentralen erforderlich. Die Einbindung in Planungs- und Führungsprozesse ist zwar von beiden Seiten umstritten und schwierig. Jene Verwaltungen, die dies schon auf nationaler Ebene versuchen, können auf höheres gegenseitiges Vertrauen und Verständnis verweisen, die sich positiv auf die Arbeit „im Feld“ niederschlagen. *Michael Schmunk*, ehemaliger Leiter der deutschen OSZE-Mission in Wien, spricht 2010 bereits von adäquater „Bescheidenheit“ in der Wahrnehmung, was einzelne Akteure erreichen können. Diese Auffassung wird schließlich durch das im vorangehenden Kapitel behandelte Konzept des aufeinander abgestimmten *components*-basierten Vorgehens und einem leisen Zurückstellen der Umfassendheit des Ansatzes als leitendes Prinzip bestätigt – ein Faktum, das in der Literatur und vor allem auf der politischen Bühne erst später aufgegriffen wurde.

Auf Umsetzungsebene muss ein CA umso klarere, für die Einsatztruppen und -organisationen nachvollziehbare, mit Erfolgsaussicht abwickelbare und öffentlich nachweisbare Aufgabenstellungen treffen.

Prinzipien des Wiener 3C-Appells

Im Wiener 3C-Appell vom 26. Oktober 2011 kommen die Impulse der verschiedenen „policy communities“ aus den Bereichen Diplomatie, Entwicklungspolitik, Militär, Finanz- und Wirtschaftspolitik, Polizei und Justiz sowie von nichtstaatlichen Organisationen aus den Bereichen Entwicklungszusam-

menarbeit, humanitäre Hilfe, Menschenrechtsschutz und -förderung sowie Friedensförderung zum Tragen. Aus gemeinsamen Verhandlungen wurden Empfehlungen formuliert, die für alle Partner akzeptabel und auf längere Sicht richtungsweisend erschienen (Volltext im Résumé zu diesem Kapitel). Das besondere Element des Wiener 3C-Appells ist die erstmalige Hereinnahme nichtstaatlicher Organisationen und damit die Breite der beteiligten Akteure.

2.5.4 *Effect-based Comprehensive Approach*¹⁷

Die Weiterentwicklung des CA baut auf den in den 2010er-Jahren gesetzten Impulsen auf. Ausgangspunkt ist die festgestellte Kongruenz in den übergeordneten Zielen, die für eine „operative Zusammenarbeit ohne gegenseitige Einvernahme“ sprechen.

Akteure	Übergeordnete Sichtweisen und Handlungsanleitungen
Externes Engagement / Internationale Akteure	
Humanitäre Hilfe	Nothilfeleistung, Lebensrettung, Neutralität im Konflikt
Entwicklungszusammenarbeit	Langfristige Perspektive, Verbindungen von Sicherheit und Entwicklung
Friedenspolitische Arbeit	Friedensperspektive, Gewaltfreiheit (Pazifismus), Konflikttransformation
Militärische Akteure	Einhegung von Gewalt durch militärische Mittel
Externes Engagement in fragilen Situationen gesamt	Konzept menschlicher Sicherheit
Intern / Akteure auf nationaler Ebene	
Strategische/Politische Akteure (Politische Parteien, Regierungsträger, Eliten, Wirtschaft, ...Minderheiten, Religionsgemeinschaften, Separatisten, „Spoiler“...)	Macht, Einfluss, Hegemoniestreben wirtschaftliche Überlegenheit, Einsatz von Waffen, Legitimierungsstrategien..., Fundamentalismen

Abbildung 5 – Beschränkte Zusammenarbeit konstruktiv motivierter *Stakeholder* in einer Krisenregion (Quelle: Eigene Darstellung)

¹⁷ Dieser Abschnitt führt den Aufsatz der Autorin zum „*Comprehensive Approach*“ in ÖMZ 2/2019, 155-166 weiter.

Das *Overseas Development Institute* und die *Humanitarian Policy Group* der Harvard Universität haben die bestehenden Überlappungen, parallel zu den Arbeiten *John Putzels* an der *London School of Economics* zum „Do no harm“-Prinzip, in einem Diagramm veranschaulicht (de Milliano in Gibons/Heintze 2015: 17-30)

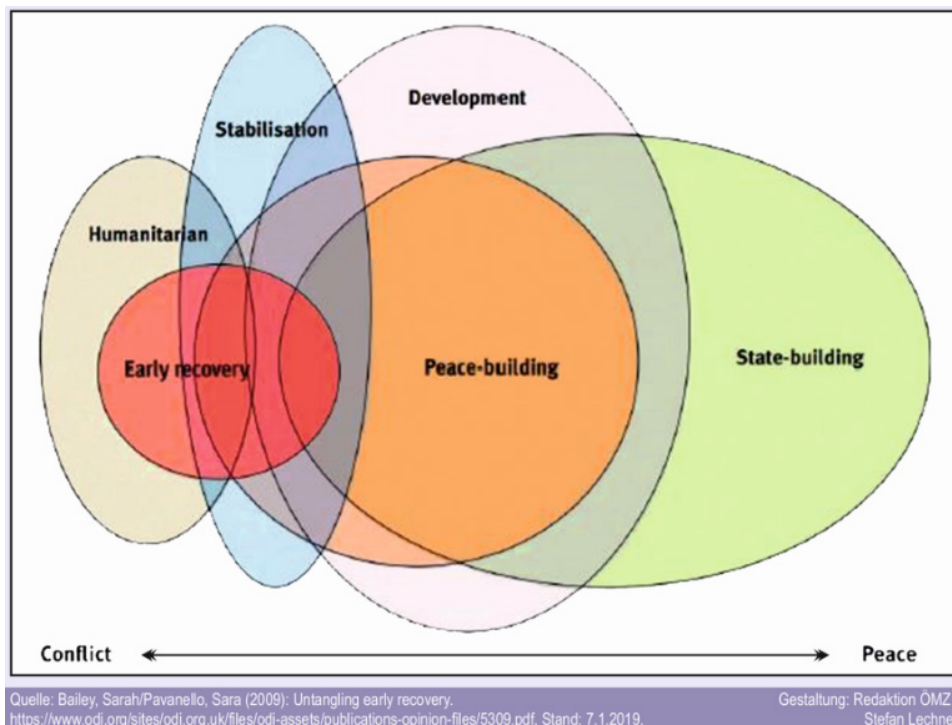


Abbildung 6 – „The intrinsic simultaneousness of external action“

Der Analyse der Auswirkungen des Sustaining Peace-Ansatzes folgend, schieben sich die Handlungsfelder demgegenüber in ihrer künftigen Prägung noch stärker ineinander als es in der Abbildung gezeigt wird: Der neue Ansatz geht von einer Verbindung aus, die das flexible Zusammenwirken der einzelnen Aufgabenbereiche, einen „Instrumentenmix“ oder *Toolset*, erfordert. Die Aktionsbereiche im obenstehenden Diagramm wären demnach stärker verdichtet. Resilienz orientiert sich nicht am Zeitpunkt des Einschreitens, sondern an der Qualität der Aufgabenstellung. Die übergeordnete Ziel-

setzung auch der Teilbereiche ist im Sinn von Resilienz die Rückführung in einen Zustand selbsttragender Entwicklung („to bounce back“):

„The best way to prevent societies from descending into crisis, including but not limited to conflict, is to ensure that they are resilient through investment in inclusive and sustainable development.“ (Worldbank/UNDP 2018: Executive Summary, para. xviii).

Der Triple („HDP“) Nexus führt alle Interventionsfelder auf operationeller Ebene im *Biscopischen* Sinn eines „full spectrum package“ (Kapitel I) zusammen und kann damit als Impulsgeber für einen „Effect-based Comprehensive Approach“ gelten. Er ist auf nachhaltigen Frieden und gesicherte Versorgung der Grundbedürfnisse ausgerichtet und schafft die Basis für gesellschaftspolitische Stabilität. Eine rein abwehrende Verteidigung von Sicherheit und Migrationseindämmung zugunsten reicher und friedlicher Weltregionen greift aus dieser Sicht zu kurz. Ohne Konfliktvorsorge und Lösung bewaffneter Konflikte ist aber auch Nothilfe – und die Bemühung, eine Vor-Ort-Perspektive zu schaffen – zum Scheitern verurteilt (Maurer, NZZ, 9. Februar 2018, persönlicher Chat aus Anlass der COVID-19 Krise, 3. April 2020) Nicht ohne Zynismus wurden die oft nebeneinander in „Silos“ agierenden IKKM-Akteure vom European Center for Development Policy Maastricht 2014 noch als „living apart together“ bezeichnet. (ecdpm 2016)

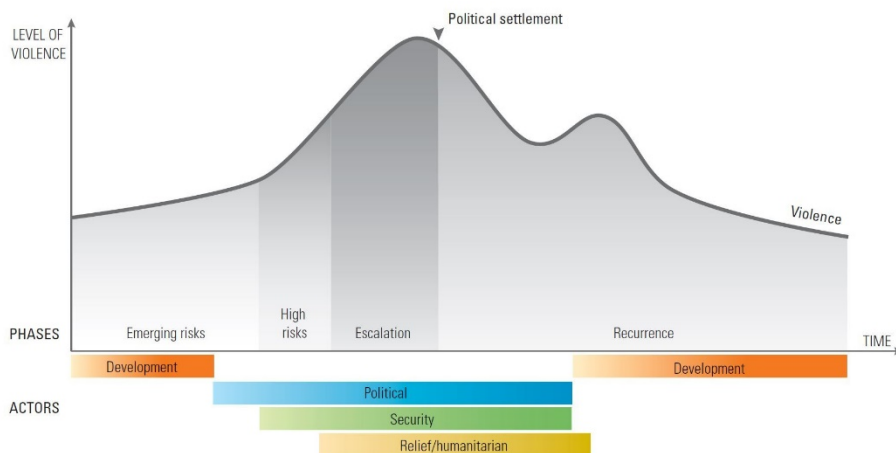


Abbildung 7 - „Siloed approach to prevention“
(Quelle: United Nations and World Bank (2018): Pathways for Peace, 284)

Die Sinnhaftigkeit und das Gebot, aufeinander einzugehen, lässt sich im Übrigen auch aus einem menschenrechtsbasierten Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit ableiten, der eine gleichzeitige Verwirklichung der politisch-bürgerlichen und wirtschaftlich-kulturell-sozialen Menschenrechte für alle anstrebt. (d'Hollander/Marx/Wouters 2013) In diesem Sinn wäre zu argumentieren, dass die aktuell diskutierte Formel des CA als „Nexus“-Philosophie explizit auf „HDP-S“, wobei „S“ für Sicherheit steht, erweitert werden könnte. Dies würde die Einbeziehung der sicherheitspolitischen Komponente und damit deren Mitverantwortung für den Erfolg signalisieren.

Praxiserfahrungen

Wie die Praxis zeigt, dienen Kontextualisierung und Flexibilität als Schlüssel zum Erfolg in der Anwendung eines CA. Durch die Einbeziehung aller engagierten Kräfte ist die Aufteilung der Aufgaben, die zur Bewältigung fragiler Situationen notwendig sind, auf verschiedene Akteure möglich. Niemand kann alles leisten. Der gezielte Einsatz im Sinne strategischer Optimierung von Synergien und die vorausschauende Sicherstellung der Kapazitäten im Wege gesamtstaatlicher und multinational abgestimmter Prozesse führt idealerweise zu Kohärenz auf der Ebene der Politikformulierung, Planung und Bereitstellung. Der CA/3C-Ansatz ist damit ein Initialschritt für bessere Wirksamkeit von externem Engagement in fragilen Situationen.

Vor Ort Koordination vs. „Headquarter“-Strategien

Oft wird eine solche Vorgangsweise aber nur als operatives und situatives Konzept verstanden, mit dem die unterschiedlichen Mittel im Anlassfall *sur place* koordiniert, effizient und effektiv eingesetzt werden bzw. indem die Strategien in einem bestimmten geographischen Kontext auf Hauptstadt- und Hauptquartiersebene entwickelt und abgestimmt werden. Dies ist die Lehre aus den Rahmenbedingungen der Einsätze in Afghanistan und im Irak, dennoch muss ein strategischer Ansatz die Entwicklung einer langfristigen Sichtweise und gemeinsame Fähigkeitsentwicklung sicherstellen. Eine solche Aktivierung des österreichischen 3C-Netzwerks wurde 2020 im Zuge der COVID-19 Krise eingeleitet. Der operative Austausch und das gemeinsame Lernen in der Krise standen dabei im Zentrum.

Entwicklung von „Joint Assessments“

Ebenso wichtig ist es bei laufenden Engagements und Einsätzen, die Beziehungen zwischen den Ebenen nicht außer Acht zu lassen. Ausgangspunkt sollte ein „Joint Assessment“ durch alle Beteiligten sein, eine strategische Analyse der Situation, aus der gemeinsame Ziele für das Engagement abgeleitet und definiert werden sowie eine Festlegung erfolgt, mit welchen Mitteln und in welcher realistischen Zeitleiste diese Ziele erreicht werden sollen. Erst mit einer solchen rationalen Strategie, die Dimensionen der Menschenrechte – Kinder in bewaffneten Konflikten, Frauen in Friedensprozessen und den Schutz von Zivilbevölkerung – als Aspekte von menschlicher Sicherheit, die auf die Bedürfnisse und Chancen des Menschen eingeht (UN-SCR 1325, 1612 und 1894), umfasst, haben Missionen im Kontext fragiler Situationen überhaupt eine Chance auf Erfolg. Dabei darf die Abstimmung mit der betroffenen Bevölkerung im Sinn von „meaningful inclusion“ nicht zu kurz kommen. Erfahrungen zeigen, dass die Kommanden – ausgestattet mit nicht realistischen Mandaten sowie unzureichenden Ressourcen – oft vor Ort erst gemeinsame Ziele definierten. Im CA/3C-Ansatz sollten multidimensionale Operationspläne gemeinsame strategische und erreichbare Ziele aufweisen (UN Peacekeeping Ministerial, New York, 29. März 2019).

Zusammenfassung Comprehensive Approach

Holistischer Zugang: <i>Comprehensive Approach/</i> „3C“-Ansatz („Koorindiert, komplementär und kohärent handeln in Krisen- und Konfliktsituationen“)	„<i>Emphasizing</i> the importance of a comprehensive approach to sustaining peace, particularly through the prevention of conflict and addressing its root causes, strengthening the rule of law at the international and national levels, and promoting sustained and sustainable economic growth, poverty eradication, social development, sustainable development, national reconciliation and unity including through inclusive dialogue and mediation, access to justice and transitional justice, accountability, good governance, democracy, accountable institutions, gender equality and respect for, and protection of, human rights and fundamental freedoms.“ (UNSCR 2282, para. 11) „Any successful operationalization of a Comprehensive Approach in the future will be based on a couple of key elements: – The sine-qua-non prerequisite is the willingness of all involved individuals, departments, and organizations to implement the approach, which would mean ‘a real cultural revolution – breaking with conventional thinking, and reorganizing to be able to work together more effectively.’ (NATO Secretary General <i>Rasmussen</i> 2010) – The development of a Planning and Operating Mechanism and its tools to cope with the multi-dimensional interdependencies, be it civil security, political governance, economy & infrastructure, or social systems, as well as to carry out concerted actions on the basis of joint strategies. – A functioning interacting triangle of peacebuilding and state-building, consisting of the three elements transparency, ownership and progress (result-orientation and joint monitoring)” (<i>Starlinger</i> in <i>Werther-Pietsch</i> 2017: 207f)

2.6 Résumé Kapitel II – Fragilität und Resilienz: Sustaining Peace-Ansatz

Resilienz als Antwort auf Fragilität

Als Kriterien staatlicher Fragilität werden die drei Kategorien, „authority failures“, „service failures“ und „legitimacy failures“ herangezogen. (Graham/Brown 2009) Staatliche Gefüge, die über Autorität, Legitimität und ein funktionierendes Verteilungssystem sowie funktionierende Institutionen verfügen, sind somit resilient. Das Erreichen resilienter Systeme politischer Ordnung kann daher als integrales Leitprinzip aller Akteure im Auslandseinsatz für gesellschaftsweiten Frieden als dem angestrebten „endstate“ bezeichnet werden.

Defintionen, Policy-Rahmen, Ausrichtung auf Triple („HDP“) Nexus, Resilienz, „*Effect-based Comprehensive Approach*“, Aktionsbereiche und die Akteure selbst zeigen ein lebendiges, von vielen getragenes, risikoreiches Engagement für mehr Frieden und Sicherheit auf der Welt. Die normative Basis ist dürftig, daher umso flexibler, unterschiedliche Strömungen im IKKM aufzufangen und sich den Gegebenheiten anzupassen. Ganz zentral ist hierfür UN-SCR 2282/2016, die das bisher Gedachte und Erprobte im Sustaining Peace-Ansatz zusammenführt.

Stand der Debatte

Skeptiker verweisen auf die institutionellen und oft ideologisch begründeten Hindernisse zwischen staatlichen, insbesondere militärischen, und nichtstaatlichen Akteuren, die deren Umsetzung erschweren bzw. unmöglich machen können. So wird argumentiert, die Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Gleichbehandlung, der klaren Priorisierung der Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung und dem Wohlergehen der Menschen der humanitären Hilfe und vieler NGOs stünden der Notwendigkeit zur Mandaterfüllung staatlicher und internationaler Akteure widersprüchlich gegenüber. (Paffenholz 2016) Ebenso gelte dies für die Ziele und Herangehensweisen im Kontext menschlicher Sicherheit, entwicklungspolitischer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit gegenüber stabilitäts- oder machterhaltungsorientiertem Vorgehen.

Eine pragmatische Sichtweise anerkennt die Unterschiedlichkeit von Akteuren und deren Zugänge und versucht, ihren Einsatz für die gemeinsam gesetzten Ziele zu optimieren. Daher ist gute Koordination die Grundlage einer kohärenten Vorgehensweise und leistet mehr Sicherheit und Entwicklung vor Ort, als jeder einzelne Akteur allein bewerkstelligen könnte.

Dennoch wird Koordination oft als Unter- und Überordnung empfunden und drückt in unterschiedlichen Sprachkontexten auch verschiedene Regelungsdichten aus. Dieser Punkt bleibt umstritten. Daher kann nicht einem starren Interaktionsmuster gefolgt werden: Die „Dichte“ der Interaktion an Handlungsmustern, d. h. die Intensität der Zusammenarbeit, variiert und kann von Konsultation bis Integration reichen.

2.7 *Must Know*-Texte – „Integrated Approach 3.0“

EU-Globalstrategie 2016 (Auszug)

„Ein integrierter Ansatz zur Bewältigung von Konflikten: Wenn gewaltsame Konflikte zum Ausbruch kommen, sind unsere gemeinsamen lebenswichtigen Interessen bedroht. Die EU wird in einer praktischen und auf Grundsätzen beruhenden Weise bei der Friedenskonsolidierung zusammenarbeiten und die Sicherheit der Menschen durch einen integrierten Ansatz unterstützen. Die Umsetzung eines „umfassenden Ansatzes der EU für Konflikte und Krisen“ durch eine kohärente Nutzung aller der EU zur Verfügung stehenden Strategien ist von wesentlicher Bedeutung. Aber die Bedeutung und der Anwendungsbereich dieses „umfassenden Ansatzes“ werden noch weiter ausgedehnt werden. Die EU wird auf allen Ebenen des Konfliktverlaufs handeln und prompt handeln, wenn es um die Prävention, die verantwortungsvolle und entschlossene Krisenreaktion, Investitionen in die Stabilisierung und die Vermeidung eines voreiligen Rückzuges beim Ausbruch einer neuen Krise geht. Die EU wird auf verschiedenen Governance-Ebenen tätig werden: Konflikte wie diejenigen in Syrien und Libyen haben lokale, nationale, regionale und globale Dimensionen, auf die eingegangen werden muss. Schließlich kann keiner dieser Konflikte von uns allein gelöst werden. Ein dauerhafter Frieden kann nur durch umfassende Vereinbarungen erzielt werden, die auf breiten, tiefen und dauerhaften regionalen und internationalen Partnerschaften gründen, die von der EU vorangebracht und unterstützt werden.“

Wiener 3C Appell

Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen

Grundsätze und Ziele der Abstimmung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren

Empfehlungen

I. Ausgangspunkt

Fragile Situationenⁱ erfordern eine koordinierte, komplementäre und kohärente Vorgangsweise aller Akteurinnen und Akteure vor Ort. Wir, die Unterzeichnenden, bauen auf den wichtigen Impulsen der 3C Roadmap vom 20. März 2009ⁱⁱ auf.

Was ist unser Ziel?

Sicherheit und Entwicklung bedingen einander. Unser Engagement soll zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung eines Landes/einer Region beitragen. Wir begrüßen daher den 3C-Ansatz, in fragilen Situationen kohärent, koordiniert und komplementär vorzugehen, in Abstimmung mit der betroffenen Regierung und der lokalen Zivilgesellschaft. Ziel des Wiener 3C-Appells ist es, für dieses Zusammenwirken Grundsätze und Ziele festzulegen.

ⁱ Fragile Situationen können dadurch charakterisiert werden, dass sie im Extremfall in einen bewaffneten Konflikt münden. Fragilität kann als nachhaltige Störung der Beziehungen und Erwartungen zwischen Staat und Gesellschaft aufgefasst werden und ist eine Konsequenz von staatlichem Versagen auf den Ebenen von Autorität, Legitimität, Rechtsschutz und Leistungsbereitstellung, sei es durch mangelnde Kapazitäten oder fehlenden politischen Willen (OECD/DAC: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience, 2008: 16ff). Der Wiener 3C-Appell bezieht sich daher auf den Zeitraum vor, in und nach Konflikten sowie auf fragile Situationen, in denen eine latente Eskalationsgefahr gegeben ist.

ⁱⁱ Sechs Prinzipien der 3C Roadmap (Stärkung von Eigenverantwortung und Kapazitäten in betroffenen Staaten; möglichst rasche und angemessene Reaktion auf Veränderungen im Partnerland; Verbesserung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht von Partnerländern und internationalen Akteuren; Verringerung der Belastung des Partnerlandes durch Koordination der externen Unterstützung; effizienter Einsatz der beschränkten Mittel unter Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Finanzierungslücken; sowie Verbesserung und Vertiefung der gemeinsamen Lernprozesse und Erhöhung der Reaktionsfähigkeit), http://www.3C-Conference2009.ch/en/Home/Conference_Outcomes.

Wer sind die Akteurinnen und Akteure?

Im 3C-Ansatz geht es um ein abgestimmtes Vorgehen von staatlichen Institutionen aus den Bereichen Diplomatie, Entwicklungspolitik, Militär, Finanz- und Wirtschaftspolitik, Polizei und Justiz sowie von nicht-staatlichen Organisationen aus den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Menschenrechtsschutz und –förderung sowie Friedensförderung. Dabei kommen spezifische Qualitäten, Herangehensweisen, Arbeitsprinzipien und Zugänge auf unterschiedlichen Ebenen zum Tragen.

Spezifische Leistungen dieser Akteurinnen und Akteure in fragilen Situationen werden im Anhang beschrieben.

Was ist uns dabei wichtig?

- Wir erkennen an, dass Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie die Menschenrechte miteinander verflochten sind und einander gegenseitig verstärken.ⁱⁱⁱ
- Konfliktprävention, Friedenserhaltung und Friedenskonsolidierung hängen eng mit dem Aufbau staatlicher Strukturen und der Förderung der Zivilgesellschaft zusammen.
- Ein wichtiger Beitrag zur Schaffung von Frieden setzt beim Empowerment (Ermächtigung) der lokalen Bevölkerung und der Stärkung von Demokratie und Menschenrechten an.
- Der Schutz und die Stärkung der Zivilbevölkerung sowie die Förderung von verletzlichen Gruppen, von Frauen und Kindern, Minderheiten und von Menschen mit Behinderung/en tragen zur Bewältigung fragiler Situationen bei und werden von uns besonders berücksichtigt.^{iv}
- Der 3C-Ansatz trägt mehr zum generellen Fortschritt im Land bei als ein isoliertes Vorgehen. Dieser Prozess ermöglicht die Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive, die immer wieder angepasst werden muss. In der Zusammenarbeit darf es keine erzwungenen „Allianzen“ geben.
- Die Leistungen von NRO dürfen nicht automatisch als Teil zentral gesamtstaatlicher Aktivität begriffen werden. Auf der Basis von gemeinsamen Zielen sind staatliche und nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure für komplementäres, kohärentes und koordiniertes Vorgehen offen.

ⁱⁱⁱ Absatz 9 des Ergebnisdokuments des VN-Weltgipfels 2005.

^{iv} Auf Grundlage der VN-Sicherheitsratsresolutionen 1325/2000, 1820/2008 und 1889/2009, 1612/2005 und 1882/2009, 1674/2006 und 1894/2009.

Wie wollen wir miteinander umgehen?

Es ist unser Grundsatz, dass alle Akteurinnen und Akteure einander im Hinblick auf ihre Eigenständigkeit, Expertise, Aufgabenstellungen und den spezifischen Beitrag, den sie zur Erreichung des Ziels von mehr Frieden, Sicherheit und Entwicklung leisten, gegenseitig anerkennen und voneinander lernen.

Die Koordinierung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren darf deren Kooperationserfordernissen innerhalb ihrer internationalen Partnerschaften und Netzwerke nicht entgegenstehen, sondern soll diese unterstützen und ergänzen.

II. Grundsätze und Ziele unseres Handelns

Die Wiener 3C-Prinzipien

1. Friedensprozesse sind nur dann nachhaltig, wenn diese auch von der Zivilgesellschaft unterstützt und mitgestaltet werden.
2. Wir, die Unterzeichnenden, anerkennen ‚Local Ownership‘ als zentrales Prinzip. Das bedeutet, dass für eine nachhaltige Konfliktlösung und Friedenssicherung eine breite lokale Partizipation und Mitbestimmung in Entscheidungsprozessen erforderlich ist. Durch die Unterstützung lokaler personaler, materieller und struktureller Kapazitäten soll eine graduelle Beendigung des internationalen Engagements in fragilen Situationen erleichtert werden.
3. Wir sehen die Möglichkeit gemeinsamer Visionen für das Engagement in fragilen Situationen, wenn diese Visionen auf der Basis des Bedarfs der Betroffenen, sowie des gegenseitigen Vertrauens in die Fähigkeiten der internationalen Akteurinnen und Akteure und deren Willen, diese auch nutzbringend einzusetzen, beruhen. Daraus können in der Folge abgestimmte Vorgangsweisen oder gemeinsame Strategien dort entwickelt werden, wo es die Zielsetzungen jeweils erfordern und zulassen. In konkreten Situationen können jedoch auch unterschiedliche Zugänge sinnvoller für die betroffene Bevölkerung sein.
4. Wir legen einen Schwerpunkt auf den Bereich Konfliktprävention, um zu verhindern, dass bewaffnete Konflikte ausbrechen oder wieder aufflammen.
5. Wir halten eine gemeinsame Analyse und Beurteilung sowie eine koordinierte Planung für einen entscheidenden Ausgangspunkt unseres Handelns.
6. Wir befürworten regelmäßige Briefings und Informationsaustausch im Anlassfall, um die konkreten Aufgaben und Handlungsweisen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure besser zu verstehen.
7. Wir setzen uns dafür ein, negative Auswirkungen unseres Handelns auf die betroffene Bevölkerung und die natürlichen Ressourcen zu vermeiden („Do no harm“). Um dieses Ziel zu erreichen ist es u.a. wichtig, Wirksamkeitsanalysen durchzuführen und die Ergebnisse anderen Akteurinnen und Akteuren zu kommunizieren.
8. Wir befürworten eine systematische Ausbildung und Fähigkeitsentwicklung im Vorfeld.

9. Die Perspektive unseres Handelns ist langfristig und kultursensitiv, d.h. wir arbeiten auf eine nachhaltige und dauerhafte Deeskalation und Lösung von Konflikten hin.
10. Der Schutz verletzlicher Gruppen im Sinne der Resolutionen des VN-Sicherheitsrates 1894 (2009) bildet einen Schwerpunkt unseres Handelns.
11. Frauen spielen eine zentrale Rolle in Friedensprozessen und bei der Konfliktprävention. Wir unterstützen besonders die Ziele der Resolution des VN-Sicherheitsrates 1325 (2000) und der Folgeresolutionen.
12. Uns ist der ungehinderte humanitäre Zugang zu Menschen in Not wichtig. Wir anerkennen Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität als oberstes Prinzip der humanitären Hilfe. Gleichzeitig respektieren wir Einsätze und Engagements von Staaten und internationalen Organisationen mit anderen Mandaten. Für Missionen zur Friedensdurchsetzung und bewaffnete Friedenserhaltung ist jedoch ein Mandat der Vereinten Nationen oder einer ihrer Regionalorganisationen bzw. die gemeinsame Einladung aller Konfliktparteien auf der Basis eines internationalen Abkommens erforderlich.
13. Wo multilaterale Mandate von komplexen internationalen Friedensoperationen die militärische Unterstützung ziviler Aufgaben notwendig machen, ist es uns wichtig, dass dieselben Prinzipien der Entwicklungssensitivität sowie des respektvollen Umgangs mit der betroffenen Bevölkerung und den zivilen Akteurinnen und Akteuren angewendet werden. Die Übernahme von zivilen Aufgaben durch Streitkräfte sollte nur dann ersatzweise erfolgen, wenn diese nicht durch zivile Fachkräfte wahrgenommen werden können.
14. Wir treten dafür ein, dass sich die Zusammenarbeit zwischen internationalen Friedensoperationen und NRO - darunter auch solchen, die explizit Frauen, Minderheiten und andere gesellschaftlich diskriminierte Gruppen vertreten - verbessert und Synergien genützt werden. Insbesondere sollen internationale Friedensoperationen, die nachweislich einen bedeutenden Beitrag zur Stabilisierung nach Konflikten leisten, entwicklungssensitiver gestaltet werden und stärker auf die sozioökonomischen Bedürfnisse und Verhältnisse vor Ort eingehen. Dazu gehört die
 - ⇒ Erfüllung der Sicherheitskomponente in Abstimmung mit anderen Zielen (Keine Sicherheit ohne Entwicklung – und keine Entwicklung ohne Sicherheit^v);
 - ⇒ situationsbedingte Unterstützung anderer Akteurinnen und Akteure in ihren Zielen, wenn es die jeweils eigene Arbeitsweise und Aufgabenstellung erlaubt;
 - ⇒ die frühzeitige Schaffung sichtbarer und nachhaltiger Verbesserungen der ökonomischen Lebensumstände, dabei gilt insbesondere:
 - ⇒ Förderung lokaler Beschaffung durch die internationale Präsenz;
 - ⇒ Anpassung der Bezahlung von lokalem Personal an lokale Gehälter sowie
 - ⇒ Ankurbelung relevanter Sektoren der Privatwirtschaft, insbesondere von Frauen geführte Unternehmen^v

^v Akkordierte Änderung vom 26. Oktober 2010.

15. Da NRO ein spezifischer Mehrwert in fragilen Situationen zukommt, treten wir auch dafür ein, dass ihre Expertise und einschlägige Erfahrung in fragilen Situationen in multilaterale Prozesse - nach dem Vorbild des „Internationalen Dialogs zu Peacebuilding und Statebuilding“ der OECD^{vi} - einfließen.
16. Der Grad der Kooperation (z.B. Koordination, Informationsaustausch) von staatlichen und nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren in fragilen Situationen ist kontextabhängig und muss jeweils individuell definiert werden.

Wir, die Unterzeichnenden, kommen überein, den Dialog zu den Wiener 3C-Prinzipien fortzusetzen und lessons learned und good/best practices zu berücksichtigen.

Dieser Appeal stellt work in progress dar und soll gemeinsam weiterentwickelt werden.

Wien, im Juni 2010

^{vi} Interpeace, Background Paper: Voices of civil society organizations (CSOs) on peacebuilding and statebuilding, prepared as an input into the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Dili, Timor-Leste, 9.-10. April 2010, http://www.interpeace.org/images/pdf/interpeace_background_paper_international_dialogue_conf_dili_cso_input_final_23042010.pdf.

Anhang

Leistungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteurinnen und Akteure in fragilen Situationen

Leistungen staatlicher Institutionen

Staatliche Institutionen tragen Verantwortung in der Planung und Durchführung ihrer politischen Strategien und Mandate. Sie stellen die Kohärenz zwischen allen dafür notwendigen nationalen und internationalen Politiken sicher. Daraus leitet sich die Notwendigkeit zur Koordinierung nationaler und internationaler staatlicher Institutionen in fragilen Situationen unter möglichst einheitlicher ziviler Führung ab.

In diesem Rahmen legen österreichische staatliche Institutionen in fragilen Situationen Schwerpunkte in den Bereichen

- Konfliktprävention und Krisenmanagement;
- Peacebuilding - Statebuilding; sowie
- Umgang mit transversalen Herausforderungen.

Damit sollen u.a. folgende Ziele erreicht werden:

- Herstellung eines sicheren Umfeldes damit andere Maßnahmen Platz greifen können (Human Security);
- Umfassende Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung; insbesondere Frauen und Kindern;
 - ⇒ Förderung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen und des Flüchtlingsvölkerrechts durch alle Konfliktparteien;
 - ⇒ Sicherstellung des freien Zugangs für humanitäre Organisationen und Hilfsleistungen, sowie Schutz von humanitären Helfern vor Übergriffen;
 - ⇒ Schaffung der Voraussetzungen für eine sichere, freiwillige und würdevolle Rückkehr und Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen;
- Gewährleistung individueller Sicherheit und Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols;
- Aufbau bzw. Wiederherstellung rechtsstaatlicher Strukturen (Rule of Law) durch:
 - ⇒ Reform von Sicherheits- und Justizinstitutionen (Security Sector Reform/SSR)
 - ⇒ Unterstützung in der Bekämpfung von Straflosigkeit bei schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte
 - ⇒ Förderung von Mechanismen der Vergangenheitsbewältigung (z.B. strafrechtliche Verfolgung, Wahrheitskommissionen, Reparationszahlungen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, Reform von Institutionen);

- Herausbildung demokratischer und politischer Institutionen und Konzepte sowie
- einer funktionierenden öffentlichen Verwaltung (Good Governance);
- Unterstützung bei der Durchführung demokratischer Wahlen und Abstimmungen;
- Förderung freier Medien und kultureller Einrichtungen;
- Stärkung der Menschenrechte durch Stärkung der Zivilgesellschaft und Schaffung von unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen und Mechanismen;
- Maßnahmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (Disarmament Demobilisation and Reintegration/DDR) insbesondere durch;
 - ⇒ Unterstützung von ehemaligen Kindersoldaten;
 - ⇒ Verhütung des unerlaubten Handels mit und Verbreitung von Kleinwaffen;
 - ⇒ Unterstützung bei Minenräumungstätigkeiten; Programme zur Unterstützung von Minen und Streumunitionsopfern
- Sicherung individueller Lebensbedürfnisse in den Bereichen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, Gesundheit und Soziales, Bildung, Infrastruktur etc.:
- Entwicklung von nachhaltiger Wirtschaft einschließlich der Stärkung des privaten Sektors (unter besonderer Beachtung der Optimierung von sozioökonomischen Auswirkungen internationaler Missionen);
 - ⇒ Unterstützung beim Zugang zu regionalen und internationalen Märkten;
 - ⇒ Erhalt nachhaltiger Ökosysteme;
 - ⇒ Zurverfügungstellung von Basisgesundheits- und -sozialprogrammen und Unterstützung bei der Entwicklung nationaler Kapazitäten;
 - ⇒ Zurverfügungstellung von Basisbildungsprogrammen und Unterstützung bei der Entwicklung nationaler Bildungssysteme;
- Entwicklung und Förderung der Zivilgesellschaft in den Partnerregionen
- Stärkung der „Widerstandsfähigkeit“ (resilience) von Gesellschaft und Staat gegen Versuche, Konflikte gewaltsam auszutragen;
- Vertrauensbildung und Konfliktaufarbeitung zur Friedenskonsolidierung und Versöhnung (insbesondere Kapazitätenbildung für Mediation).

Beiträge dazu werden einerseits durch Entsendung von zivilen Experten, Polizei, Justiz und Militär geleistet, andererseits durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Konfliktprävention und Friedenssicherung. Hinzu kommen Mittel relevanter Politikfelder sowie Finanzinstrumente, die an den Bedarf in fragilen Situationen angepasst werden müssen (z.B. pooled funding).

Leistungen von Nichtregierungsorganisationen

Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben einen komplementären Mehrwert in fragilen Situationen. Dieser leitet sich aus ihrer Wertebasis (Einsatz für ein Leben aller Menschen in Würde, für globale soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit), ihrer Unparteilichkeit und ihrer Verankerung in der zivilgesellschaftlichen Basis ab.

Prämisse

NRO handeln nach der Prämisse der Bedarfsbefriedigung der notleidenden Bevölkerung, auf Basis ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Menschenrechte und internationaler Entwicklungs-Übereinkommen, wie sie in den Millenniumszielen zum Ausdruck kommen. Alle anderen Ziele sind diesen Zielen nachgeordnet.

Prinzipien

Unabdingbare Prinzipien von entwicklungs- und friedenspolitischen NRO umfassen Nachhaltigkeit, Empowerment (Ermächtigung), Rechenschaftspflicht und Partizipation. Humanitäre Hilfe erfolgt nach den Prinzipien der Neutralität, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Menschlichkeit und muss frei sein von politischen, wirtschaftlichen, militärischen oder anderen Zielsetzungen.

Handlungsfelder

NRO verfügen in vielen relevanten Handlungsfeldern fragiler Situationen über ausgewiesene Expertise. Sie sind nicht an die Wahrung staatlicher Interessen gebunden und verfügen daher im Regelfall über flexiblen Handlungsspielraum und große Glaubwürdigkeit. Ihre Verankerung vor Ort erleichtert schnelle, an lokale Bedürfnisse angepasste und adäquate Hilfsleistungen.

Die Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Strukturen ist ein Schlüsselfaktor für den Aufbau von Frieden, Sicherheit und Demokratie:

- Humanitäre Hilfe (z.B. Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene; medizinische Versorgung; Besuche von Kriegsgefangenen und Kontrolle der Haftbedingungen; Verteilung von Nahrungsmitteln, Zelten, etc.) nach den oben genannten Prinzipien;
- Umsetzung von Programmen auf der Ebene der zivilen Gesellschaft (z.B. Bereitstellung sozialer Dienste/ basic social services)
- Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Strukturen, Akteurinnen und Akteuren insbesondere von Frauen – durch Kapazitätsaufbau und Empowerment von Organisationen (Planung, Budgetierung, Partizipation, Monitoring von politischen Prozessen) und Individuen (Qualifizierung);
- Unterstützung der Zivilgesellschaft bei der gewaltfreien Bearbeitung und Lösung von Konflikten in allen Phasen;

- Demokratisierung durch Förderung von Vernetzungsprozessen und sozialen Bewegungen;
- Schulungen und Anwaltschaft bez. Grund- und Menschenrechte und Humanitärem Völkerrecht;
- Monitoring von Übergriffen auf Zivilistinnen und Zivilisten (einschließlich sexuelle Gewalt);
- Anwaltschaftliche Arbeit und Unterstützung bez. Maßnahmen zu Mediation, Versöhnungsarbeit und Beendigung von Straflosigkeit (transitional justice) sowie zum Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen in Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen;
- Sensibilisierung und Anwaltschaft im Norden sowie Watchdog Funktion gegenüber Regierungen & staatlichen Interventionen.

Beiträge dazu werden durch die Entsendung von Fachkräften unterschiedlicher Disziplinen und den Einsatz von Finanzmitteln aus öffentlichen und privaten Quellen geleistet, die an den spezifischen Bedarf in fragilen Situationen angepasst sind.

(Quelle: https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Downloads_Themen_DivBerichte/Friedensfoerderung_und_Konfliktpraevention/Wiener_3C_Appell_04.pdf)

III Funktionsweise

3 Das System kollektiver Sicherheit

3.1 Stellenwert der UN-Charta

In Art. 1(1) der UN-Charta kamen die Mitgliedstaaten überein,

„den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.“

Grundlage des Friedenssicherungssystems der UNO ist die Verpflichtung zur friedlichen Austragung internationaler Streitigkeiten, die auf dem umfassenden Gewaltverbot in Art. 2 (4) der UN-Charta beruht. Dieses bezieht sich auf Ausübung oder Androhung staatlicher militärischer Gewalt. Das Gewaltverbot wurde in der Präambel, in Art. 51 der UN-Charta (Ausnahmen), der „Friendly Relations Declaration“ (Auslegungshilfe) und UNGV-Resolution 3314/1974 (Aggressionsdefinition der UNGV; vgl. auch Bemühungen der ICC-Reformkonferenzen 2010 und 2017) sowie durch Rechtsprechung des IGH wie dem Nicaragua-Urteil 1986 ausgeformt und präzisiert.

Angesichts des Scheiterns des Völkerbunds nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war die Zeit reif für einen globalen Mechanismus zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die UNO wurde daher als Prototyp eines „Systems kollektiver Sicherheit“ mit Befugnissen und Mitteln ausgestattet, aktiv auf eine Friedensbedrohung, einen Friedensbruch oder eine Angriffshandlung zu reagieren. In der Regelung letztinstanzlich entscheidungsbefugter Institutionen wie dem UNSR kommt der UN-Charta der Rang einer „Verfassung“ der internationalen Gemeinschaft zu. Zwangsmaßnahmen gelten grundsätzlich nur gegen ein Mitglied, womit sich ein System kollektiver Sicherheit von einem Verteidigungsbündnis, das gegen außerhalb des Bündnisses stehende Staaten gerichtet ist, unterscheidet. (*Heintschel von Heinegg in Ipsen 2018: 1178*)

Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der UN-Charta wurden vielerorts gepriesen (Paulus 2001), aber in der fast 80-jährigen Anwendung auch ein konstantes „*fire-fighting rather than a grand design*“ (Rensmann in Simma et al 2012) in Reformangelegenheiten konstatiert. Dies schlägt sich im Diktum des ehemaligen UNGS Kofi Annan nieder: „*The United Nations is by no means a perfect instrument, but it is a precious one*“ (Rede vor der UNGV am 23. September 2003, UN Doc. A/58/PV.7 [2003] 4). Die Auslegung der Charta durch den UNSR erfolgte dynamisch, wobei, wie eingangs erwähnt, der Zweck des Handelns der internationalen Gemeinschaft unter der Charta in einer nachhaltigen Ausräumung einer Friedensbedrohung beruht. (Herdegen 2016)

Diese Interpretation als eine internationale Organisation mit übergeordnet langfristig friedensbewahrender Aufgabe hat über die Jahre zu einer extensiven Auslegung der genannten normativen Grundlagen für die Friedenssicherung auf Grundlage eines umfassenden Friedensbegriffs geführt. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (SDGs; Kapitel III.E) nimmt im Gegenzug erstmals Aspekte von Fragilität und Resilienz in die „Entwicklungshemisphäre“ der UNO auf (SDG 16). Dies haben nationale Policy-Dokumente auf „Durchführungsebene“ wie die Leitlinien der deutschen Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) basierend auf dem *New Deal* zwischen OECD und den g7+ Staaten (2011) unter Bezugnahme auf Resilienz weitergeführt. Sie fokussieren – ganz im Sinn des Sustaining Peace-Ansatzes – auf ein umfassendes Bild von Peacebuilding als dem das IKKM miteinschließenden Oberbegriff. Ein Weg, der insbesondere der zentralen Friedenssicherungsfunktion von Recht im *Kant’schen* Sinn entspricht:

„*No Treaty of Peace Shall Be Held Valid in Which There Is Tacitly Reserved Matter for a Future War; Otherwise a treaty would be only a truce, a suspension of hostilities but not peace, which means the end of all hostilities – so much so that even to attach the word „perpetual“ to it is a dubious pleonasm.*“ (Kant, Art. 1 ‚Preliminary Articles‘, 1795)

3.2 Institutionelle und normative Eckdaten

Im Folgenden sollen die Hauptakteure der UN zur Friedenssicherung, deren Zusammenspiel und Befugnisse kurz beschrieben werden.

3.2.1 *Sicherheitsrat, Generalversammlung und Sekretariat*

Im Kräfteparallelogramm der vier Grundpfeiler internationaler Beziehungen im UN-Rahmen – Gewaltverbot, Souveränität, Interventionsverbot und Menschenrechte – sieht die UN-Charta als ultimative Instanz zur Entscheidung über Frieden und Sicherheit, d. h. die Zuständigkeit für die Feststellung einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs und von Akten der Aggression, den **Sicherheitsrat** (UNSR) vor. (*Krisch* in *Simma* et al 2012: 1272ff) Er setzt sich aus fünf ständigen Mitgliedern (den „P-5“) und weiteren 10, alle zwei Jahre rotierenden, Mitgliedern zusammen. Art. 12 i.V.m. Art. 39 und Kapitel VII der UN-Charta etablieren den UNSR als hauptverantwortlich für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit mit der Einschränkung seiner ursprünglich intendierten, aber immer deutlicher als Defizit wahrnehmbaren „short term crisis“-Managementfunktion. Als Instrument der P-5 ist der UNSR in Zusammensetzung und Beschlussfassung das Zentrum eines durchaus politischen Systems kollektiver Sicherheit. (*Kissinger* 1996: 845, kritisch *Eitel* 2008: „*sklerotized feudalism*“) Art. 24, der die Kompetenzen des UNSR regelt (Wortlaut siehe Must Know-Text des Kapitels), verweist auf die Kapitel VI (nicht bindende Entscheidungen zur friedlichen Streitbeilegung; Anwendungsfälle in Art. 34), Kapitel VII (Anwendungsfälle in Art. 39) und Kapitel XII.

Die **Generalversammlung** (UNGV) hat demgegenüber eine umfassende Kompetenz für alle Aktivitäten der UN, einschließlich des Weltfriedens (Art. 11) Dies hängt jedoch vom Tätigwerden des UNSR ab (*Certain Expenses-Gutachten*, 1962 ICJ Rep 151, 163): Mit der „Uniting for Peace“-Resolution vom 3. November 1950 aufgrund des Konflikts der beiden Koreas vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs wurde die Zuständigkeit zur Wahrung des Weltfriedens auf die UNGV ausgedehnt, wenn der UNSR blockiert ist (sekundäre Zuständigkeit, rechtlich unverbindlich, umfasst nach hL nicht Zwangsmaßnahmen oder die Befugnis, Friedenseinsätze zu beschließen). Art. 12, nach der sie keine Empfehlungen abgeben darf, solange der UNSR

mit einer Angelegenheit befasst ist, hat insofern in der Praxis an Bedeutung verloren (vgl. IGH Mauerbau-Gutachten 9. Juli 2004 [2004] ICJ Rep 136, paras. 27 und 28). So hat sich die GV auch außerhalb von Notstandssitzungen wie etwa im Februar 2012 zum gewaltsamen Vorgehen des syrischen Präsidenten *Bashar al-Assad* gegen oppositionelle Kräfte geäußert (A/RES/66/253 vom 16. Februar 2012). Die GV konnte weiters unter Art. 14 die UNEF I-Mission (Suez Kanal/Sinai) etablieren, die das klassische Peacekeeping der UN begründete. Ab 1963 wurden jedoch alle Missionen durch den UNSR eingesetzt. Unbeschadet dessen entscheidet die UNGV selbständig in budgetären Angelegenheiten – ein nicht zu unterschätzender Faktor.

Der/die **UN-GeneralsekretärIn und das Sekretariat** spielen eine zentrale Rolle im *Agendasetting* und in der Umsetzung mit weitreichenden Aufgaben der Analyse und eigenständigen Initiativen, die in Art. 97-99 der UN-Charta geregelt sind. Im Peacekeeping bestellt der UNGS üblicherweise „Special Representatives“ zur Leitung von Operationen und fungiert somit als Spitze der Kommandostruktur, unterstützt vom UNDPO, einem eigenen Department des UN-Sekretariats unter Leitung eines UN-USG. Fragen der Rechte und Pflichten im Gastland sind in Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen 1946 und der Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal 1994 geregelt. (*Ipsen* 2018: 1188; weiterführend siehe friedenserhaltende Operationen – Rechtsrahmen im Folgenden.) Grundsätzlich geht nur das Kommando auf die UN über, die nationalen Truppenstellerstaaten behalten die personelle Administration, disziplinarrechtliche und strafrechtliche Gewalt. Permanente Strukturen zur Friedenssicherung gem. Art. 43, d. h. bilateral der UNO zur Verfügung gestellte Truppen oder ein eigener Streitkräftekörper als Schnellreaktionskapazität - obwohl seit Gründung der UNO intensiv diskutiert – existieren bislang nicht.

3.2.2 Kapitel VI – Friedliche Streitbeilegung

Das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung ist in Art. 2 (3) der UN-Charta geregelt. Ergänzt wird die UN-Charta durch die noch sehr souveränitätslastige Erklärung von Manila über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten vom 15. November 1982 und die Erklärung über die Verhütung und Beseiti-

gung von Streitigkeiten und Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können, vom 5. Dezember 1988. Gleichzeitig ist friedliche Streitbeilegung völkergewohnheitsrechtlich verankert (IGH, *Military and Paramilitary Activities in Nicaragua*, Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Rep. 1986, 14 (290) und steht mit dem Gewaltverbot und dem Interventionsverbot - Art. 2 (1) und (4) – in enger Verbindung. Die UN-Charta hat damit das duale System kollektiver Sicherheit der Völkerbundsatzung – (1) Bemühungen zur Verhinderung des Ausbruchs eines Konflikts und (2) Maßnahmen im Fall des Scheiterns einer friedlichen Lösung – übernommen und weiterentwickelt. Allerdings erscheint das in der Liga vorgesehene zusätzliche „cooling off“-Verfahren, das eine latente Konfliktsituation einem „Vorverfahren“ und damit vor allem einem zeitlichen Puffer unterzieht, in der Reform nach wie vor als ausbaufähig (was im Völkerbund insofern ineffizient geregelt war, da Feindseligkeiten unterhalb der Kriegsschwelle davon ausgeschlossen blieben).

Zu den Mitteln der Streitbeilegung zählen nach Art. 33 (1) der UN-Charta (nicht taxativ):

➤ Verhandlungen, gute Dienste, Vermittlung

(„mediation“, „facilitation“) Das älteste diplomatische Mittel sind direkte Verhandlungen zwischen zwei oder mehreren Parteien („negotiations“; Friedensverträge in Handelsbeziehungen). Diese umfassen alle Formen von Gesprächen zwischen den Streitparteien, die auf die Lösung des Konflikts gerichtet sind, separate bilaterale Treffen, in internationalen Organisationen oder auf multilateralen Konferenzen, grundsätzlich ohne die Beteiligung Dritter. Voraussetzung ist laut *Völker Epping in Ipsen* (2018: 1232) die grundsätzliche Kompromissbereitschaft (Minimal-Flexibilität zum eigenen Standpunkt). „Gute Dienste“ werden nicht explizit erwähnt, doch stellen sie eine wichtige, vom UNGS im Hintergrund ausgeübte (passive) Form diplomatischer Streiterledigung dar, etwa Herstellung von Kontakten oder Zurverfügungstellung von Verhandlungsorten (Syrien-Gespräche 2016 und 2019 in Wien, Tankerzwischenfälle Gibraltar und Straße von Hormus 2019 mit den involvierten Staaten USA, D, Iran, UK). Vermittlungen zwischen Konfliktparteien durch Dritte (Staaten, internationale Organisationen

oder Privatpersonen) sollen aktiv auf positive Verhandlungsergebnisse hinführen. Obwohl Vorschläge seitens der Mediationen unterbreitet werden können, muss dabei die Rolle der vermittelnden Instanz neutral bleiben.

➤ Untersuchung und Vergleichsverfahren

- („inquiry“, „fact finding“) Förderung der Streitbeilegung durch unparteiische Tatsachenermittlung durch Vor Ort-Missionen, paritätisch besetzt oder rein extern, mit empfehlendem Charakter
- („reconciliation“) Vergleichsverfahren als eine Art Mischform aus Untersuchung und Vermittlung, *ad hoc* oder vertraglich vorgesehen (z. B. Bogotà-Pakt, Europäisches Übereinkommen zur friedlichen Streitbeilegung, Seerechtsübereinkommen, Wiener Vertragsrechtskonvention)

➤ Schiedsspruch, gerichtliche Regelung, Anrufung regionaler Organe oder Abkommen

(„*arbitration*“) In diesen Fällen unterwerfen sich Konfliktparteien freiwillig einem Schiedsspruch nach Treu und Glauben (Art. 37 I. Haager Übereinkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle). Auch der IGH kann diese Kompetenz als eines der sechs Hauptorgane der UN gemäß Art. 7 UN-Charta wahrnehmen, mit Berechtigung und Verpflichtung zur Interpretation der Charta inklusive Akte des UNSR. Die Reichweite letzterer Kompetenz ist allerdings insofern strittig, als für die Mitgliedstaaten bindende Resolutionen des UNSR in ihrer rechtlichen Bedeutung berücksichtigt werden müssen. Grundlage dafür ist das IGH-Statut.

➤ Andere friedliche Mittel eigener Wahl

Kultureller Austausch, Sportveranstaltungen etc., sofern damit ein Beitrag zur friedlichen Beilegung intendiert ist und tatsächlich geleistet werden kann.

3.2.3 Kapitel VII – Robuster Pfeiler

Auf Grundlage von Art. 1 Z 1, Art. 2 (5), Art. 34 und Art. 39ff der UN-Charta kann der UNSR im Fall der Bedrohung oder des Bruchs des Weltfriedens eine Reihe von Maßnahmen repressiv oder im Vorfeld einsetzen. Dies schließt politische Empfehlungen, vorläufige Maßnahmen, und – wenn eine Situation zu eskalieren droht – Zwangsmaßnahmen auch militärischer Natur mit ein.

Verhängung nicht-militärischer Zwangsmaßnahmen

Art. 41 der UN-Charta bietet ein breites Spektrum von Reaktionsmöglichkeiten des UNSR auf latente Konfliktsituationen, die grundsätzlich nicht als internationale Strafmaßnahme eingesetzt werden, sondern politisch Druck ausüben sollen. In der Praxis verschwimmt dies meist, wenn nicht ersteres im Zeitalter von sozialen Medien sogar überwiegt.

Die Wirkmittel beruhen auf:

1. der Annahme, dass Staaten rationale Akteure sind, sodass negative Effekte zielführend sind
2. dem Aufbau politischen Drucks innerhalb des betroffenen Landes.

Dennoch gelten Sanktionen als „*ultima ratio*“, da sie Zivilbevölkerung für Handlungen der Regierung treffen. Nicht-militärische Maßnahmen sind aus der Logik des Art. 25 der *Draft Principles of State Responsibility* rechtlich verbindend. Schon die 1990er-Jahre wurden als „Jahrzehnt der Sanktionen“ bezeichnet (Cortright/Lopez 2000). Dies erfährt unter dem „Handelskrieg“ 2019 zwischen USA und China eine *Renaissance*. Weitere Anwendungsfälle der jüngeren Sanktionspraxis sind Irak, Ex-Jugoslawien, Äthiopien, Angola, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Haiti, Libyen, Afghanistan und Sudan.

Als herausragendes Beispiel wurden infolge der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim 2014 und einem fragwürdigen Selbstbestimmungs-Referendum, eingebettet in eine verdeckte Aktion pro-russischer Kräfte während der Olympischen Spiele in Sochi, aufgrund des Vorwurfs des Rechtsbruchs von Völkerrecht und der Nichtachtung der ukrainischen Sou-

veranität wirtschaftliche Sanktionen und Reise-Restriktionen gegen die *Entourage* des russischen Präsidenten verhängt. Aber auch die in ihrer völkerrechtlichen Konsequenz interessante Errichtung des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (UN Doc. S/RES/827 [1992] vom 25. Mai 1993, vgl. etwa *Tadic*-Fall) ist eine nicht-militärische Zwangsmaßnahme; ebenso wirkt ein internationaler Haftbefehl im Fall des Vorwurfs von Kriegsverbrechen. Nach Art. 40 der UN-Charta sind auch vorläufige Maßnahmen möglich; häufig wurde diese Form von Aufforderungen zur Beendigung von Kampfhandlungen oder eines anderen friedensbedrohenden Verhaltens angewandt.

Weitreichende Folgen von Sanktionen wie gravierende humanitäre Konsequenzen, Legitimations- und Kreditwürdigkeitsverlust für das Land, Auswirkungen wirtschaftlicher Natur (Landverbote, internationale Isolierung von Staaten, etc.) haben stetig Anlass zu Diskussion gegeben. So könnte die betroffene Bevölkerung mit einem Ausgleichsfonds entlastet werden. Allerdings ist die Frage auch der Umgehung von Embargobestimmungen mit „targeted“ oder „smart sanctions“ zwischenzeitlich gelöst (z. B. Verbot der Einfuhr von Luxuswahren nach Nord-Korea). Die Sperrung von Konten stellte einen tiefen Eingriff gegen Individualrechte dar (z. B. gegen enge Verwandte des libyschen Machthabers Col. *Gaddafi* 2011). Dagegen können auch keine Rechtsmittel ergriffen werden, wenn die betreffende Person auf eine entsprechende „watch list“ (UNSR-Beschluss) gesetzt wurde. Derzeit sind etwa 25 Sanktionsausschüsse zur Überwachung der mitgliedstaatlichen Umsetzung eingerichtet.

Friedenserhaltende Operationen der UNO: „Blauhelme“

Rechtsrahmen

Militärische Zwangsmaßnahmen gemäß **Art. 42** der UN-Charta dienen als *ultima ratio*; der Ermessensspielraum ist dabei groß. Sonderabkommen gemäß Art. 43 für die Zurverfügungstellung von Luftstreitkräften (Art. 45) sowie Planung (Art. 46) durch einen einzurichtenden Generalstabsausschuss (Art. 47) sind nie zustande gekommen. In der Praxis hat sich für diese Aufgabe aber regelmäßig eine „Koalition der Willigen“ etabliert (Kap. VIII). Zu beachten ist der Unterschied zwischen mandatierten (Blauhelme unter „UN authority“, gebunden an *UNDPO Rules of Engagement*) und autorisierten Einsät-

zen. Letztere stehen aufgrund Entscheidung der Truppenstellerstaaten (TCCs) nicht unter der operativen Führung des UNGS. Für diese gelten die jeweiligen nationalen Einsatzregeln; der UN obliegt kein „operation command“ oder „control“. Darüber hinaus richtet sich das auf Peacekeeping-Kräfte anwendbare Recht in diesen Fällen nach dem „Model Status of Forces Agreement“ (SOFA, UN Doc. A/745/594 vom 9. Oktober 1990), an dem sich UN, der Aufenthaltsstaat sowie die TCCs orientieren. Handelt es sich um einen mandatierten Einsatz, gilt auch das Übereinkommen zum Schutz von UN-Personal von 1994, außer es handelt sich um Kampfhandlungen, die die Schwelle zum bewaffneten Konflikt überschreiten. Sich wandelnde Formen der Kriegführung und geänderte Bedrohungsbilder erfordern zudem modifizierte Komponenten im militärischen Arm von Friedenssicherung.

Ebenso ist humanitäres Recht anzuwenden, wenn die Situation als bewaffneter Konflikt eingeordnet werden muss. Die Grundsätze der Kriegführungsmethoden, Intensität bewaffneter Handlungen, Kollateralschäden, Beginn und Ende von kriegesischen Auseinandersetzungen, aber auch Verantwortlichkeiten gegenüber Kriegsgefangenen und Zivilbevölkerung etc. werden darin geregelt. (Haslinger in Werther-Pietsch 2017) Gewaltakte, die nicht durch IHL oder ein UN-Mandat gerechtfertigt sind, sowie menschenrechtswidriges Handeln gegen Einzelpersonen oder Gruppen können hingegen unter dem Menschenrechtsregime geltend gemacht werden, was jedoch die Ausübung von Hoheitsgewalt („jurisdiction“) voraussetzt. Diese liegt bei effektiver Kontrolle über ein Territorium vor, Verletzungen sind dann dem Heimatstaat zurechenbar (EGMR, *Al-Jedda* vs. United Kingdom, Antrag Nr. 27021/08 vom 7. Juli 2011. und *Al-Skeini* and Others vs. United Kingdom, Antrag Nr. 55721/07 vom 7. Juli 2011). Der EGMR hat dies unter Heranziehung derselben Begründung im Fall *Behrami* und *Saramati* für UNMIK und KFOR im Kosovo jedoch verneint (EGMR, *Behami* and *Behrami* vs. Frankreich, 31. Mai 2007, Antrag Nr. 78166/01; *Saramati* vs. Frankreich, Deutschland, Norwegen, 2. Mai 2007, Antrag Nr. 78166/01).

Der UNSR entscheidet im Rahmen des Mandats nicht nur über die Entsendung einer Mission, sondern auch über deren Aufgaben und Personalstärke. Diese Truppen dürfen jedoch nicht mit dem „Standby-Register“ verwechselt werden, das in den 1990er-Jahren aufgrund des Brahimi-Berichts eingeführt wurde. Hier melden Mitgliedstaaten von Kapazitäten für eine schnelle Reaktion durch eine multilaterale Truppe von *Level* 1 bis 4, Jordanien und Uruguay

sind bislang die einzigen Staaten, die Kontingente in Brigadestärke für einen Einsatz binnen 30 bis 90 Tagen zur Verfügung gestellt haben. Sogenannte „*on-call lists*“ ermöglichen ergänzend den Zugriff auf militärische und zivile Experten in kleinerem Ausmaß binnen 7 bis 14 Tagen.

Grundsätze

Grundsätze des Peacekeeping wurden für die UNEF I Mission (Suez-Kanal) festgelegt und beruhen auf:

1. Konsens der Konfliktparteien („*There is no peacekeeping if there is no peace to keep*“, UN-USG Guehenno 2010)
2. Führungsverantwortlichkeit liegt bei den UN
3. strikte Unparteilichkeit und Waffeneinsatz nur zur Selbstverteidigung (Sinai 1956-1967 und II 1973-1979).

Die robuste Komponente wurde bei ONUC (Kongo 1960) definiert. Darüber hinaus und vom ursprünglichen Konsensprinzip vor allem aufgrund der Erfahrungen in Somalia 1995 und dem früheren Jugoslawien abweichend, werden in der neueren Mandatierung die Passagen „*to use all necessary means*“ oder „*to take the necessary action/measures*“ gewählt. Dies schließt die Anwendung militärischer Mittel zur Erfüllung des Zwecks ähnlich dem völkerrechtlichen „*implied power*“-Prinzips mit ein – zweifellos ein Graubereich, der schwierige Abwägungen in der konkreten Situation erfordert.

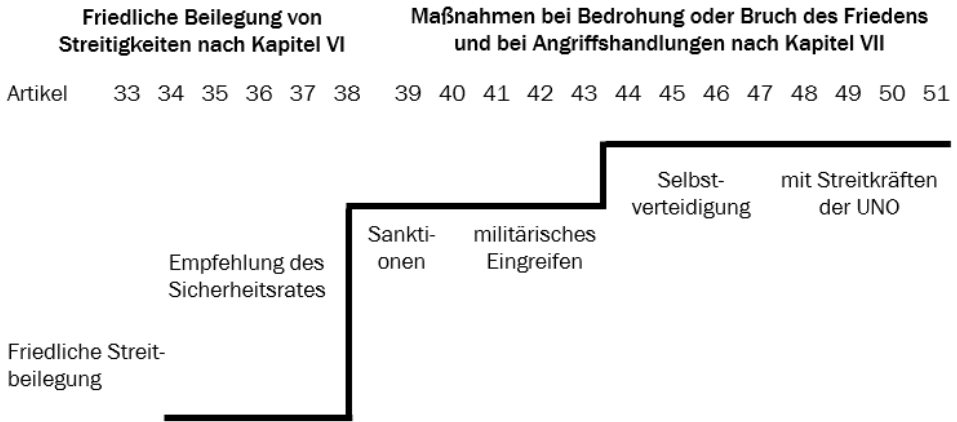
Schematischer Ablauf einer Mandatierung

1. Feststellung der Bedrohung, des Bruchs des Weltfriedens oder einer Angriffshandlung gemäß **Art. 39** der UN-Charta durch neun Mitglieder, davon alle P-5, des UNSR; umfasst (eingeschränkt) auch innerstaatliche Konfliktquellen sowie nichtstaatliche Bedrohungsszenarien wie die illegale Existenz von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus oder Verstöße gegen Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht mit weitem Ermessen.
2. Empfehlung oder Maßnahme des UNSR: Empfehlungen richten sich gemäß Art. 24 i.V.m. 48 und 49 der UN-Charta an alle Mitglieder, wobei die Empfehlung keinen Anspruch auf Befolgung durch den

Adressatenstaat sowie die übrigen Staaten hat, in der Praxis aber gerade dadurch eher zur Anwendung kam. Maßnahmen nach Art. 41 und 42 sind individueller oder abstrakt-genereller Natur, wie z. B. gegen internationalen Terrorismus in UNSCR 1373/2001 oder die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme durch nichtstaatliche Akteure in UNSCR 1540/2004 als „Friedensbedrohung“. Beide stellen rechtlich gesehen Rechtfertigungsgründe für ein diesbezügliches abwehrendes, ansonsten möglicherweise völkerrechtswidriges Handeln der Mitgliedstaaten dar. Weiters bezieht sich der UNSR wie erwähnt nicht auf einzelne Artikel, sondern verwendet regelmäßig die Formel „*acting unter Chapter VII*“, um so die Bereitschaft zum Einsatz auch robuster Mittel zu signalisieren.

3. Für die Wahl der Zwangsmaßnahmen ist ein weiter Spielraum eingeräumt. Der UNSR ist dabei jedoch nicht *legibus solutus*, sondern an absolute Verbote wie Völkermord oder Sklavenhandel gebunden. Dies gilt nicht für humanitäres Völkerrecht oder Menschenrechte im Allgemeinen, umstritten bleibt dabei der Umfang des zwingenden Völkerrechts. In dem Sinn kann der UNSR laut *Heintschel von Heinegg* (in *Ipsen* 2018: 1184) zum Beispiel keine direkten Angriffe gegen Zivilbevölkerung oder einzelne Zivilpersonen, unterschiedslose Angriffe oder willkürliches Töten von Personen autorisieren, jedoch die zustimmende Reaktion auf unilaterale Akte im Fall der (völkerrechtlich verpönten) Tötung von IS- und Alquaida-Führern oder Generälen fremder Armeen). Laut Art. 103 der UN-Charta haben die Pflichten der Mitglieder nach der Charta Vorrang vor vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Pflichten des Völkerrechts, daher kann der UNSR auch frei „im Sinn der hohen Bedeutung der Schutzgüter des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ entscheiden. (*Heintschel*, a.a.O.)

UN Charta



Quelle: Gareis/Varwick 2014: 112

Abbildung 8 – Ablauf einer UN-Mandatierung (Quelle adaptiert)

Typisierung der Einsätze

Es ist ein Faktum, dass die Aufgaben der UN-Missionen von der ursprünglichen Beobachter- und Überwachungsfunktion auf ganze State-building-Prozesse gewachsen sind (siehe Kapitel VI). Folgende Kategorisierungen haben sich dabei herauskristallisiert:

- **Phasen nach *Gareis/Varwick*:** Entstehung 1948-1956, Behauptung 1956-1967, Schlummer 1967-1973, Reanimierung 1973-1978, Aufrechterhaltung 1948-88, Expansion 1988-1993 und Schrumpfphase ab 1993 (2014: 126) [ab Ende des Ost-West-Konflikts wiederum Aufwärtsbewegung]
- **Qualitative Kriterien nach *Tobias Debiel*:** Konsensorientiertes Peacekeeping, multidimensionales Peacekeeping, robuste Friedensmissionen, militärische Friedensdurchsetzung in Kriegen mittlerer und hoher Intensität (2003)

- **„4 Generationen“-Theorie:** Traditionelle Blauhelmeinsätze, Erweiterung des Aufgabenspektrums, Zusammenwachsen von Friedenserhaltung mit Friedenserzwingung und Zuständigkeit bis hin zu zivilen Verwaltungsfunktionen
- **„Agenda for Peace“-Kategorien:** Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung, bis heute vorrangig gebräuchlich
- **Bellamy/Williams** differenzieren diese Kategorien in sieben Untertypen: *preventive deployments*, traditionelles Peacekeeping, erweitertes Peacekeeping, Friedenserzwingung, Transitionsassistentz, Transitionsverwaltung, *Peace Support Operations* (darunter fallen auch politische Missionen) (2011)

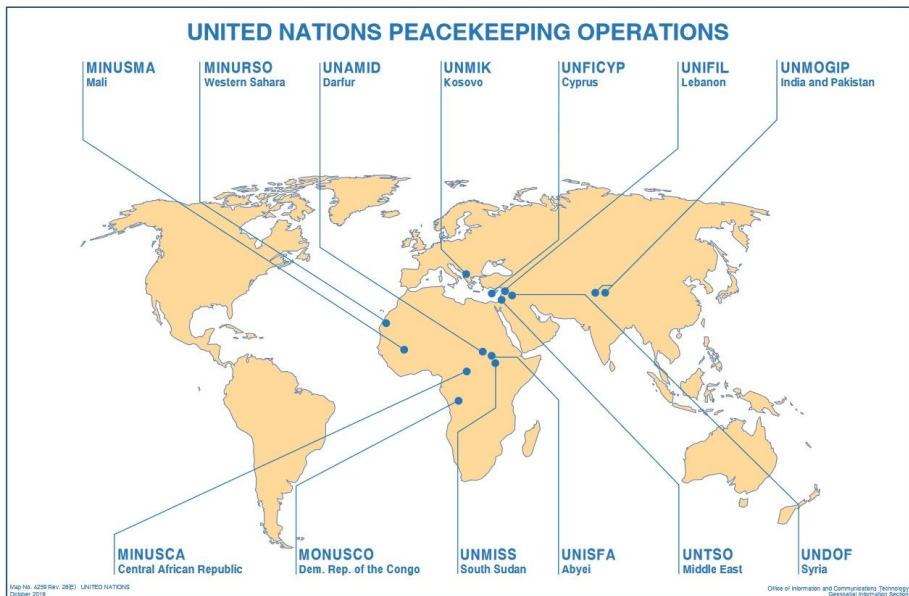


Abbildung 9 - Peacekeeping Operationen – Stand: Oktober 2019
(Quelle: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/United Nations peacekeeping operations.pdf>)

Peace Support Operations: „Missions other than war“

Heutige Funktionen des Peacekeepings nach *Michael Bothe* (in *Simma et al* 2012: 1182) sind:

- Transparenz und Vertrauensbildung: Beobachtermissionen (UNMOGIP, UNTSO, ONUCA)
- Trennung der Konfliktparteien: „Interposition forces“ (UNEF I und II, UNDOF, UNIFIL) – nur militärische Kräfte
- Aufrechterhaltung der Ordnung in „failed states“ oder Post-Konflikt Peacebuilding (UNTAC, ONUMOZ, UNOSOM II)
- Humanitäre Hilfe oder Schutz von Hilfsoperationen (UNOSOM, UNPROFOR)
- Verifikation als Teil des Post-Konfliktengagements
- Lokale DDR-Programme, Entminung (ONUMOZ)
- Unterstützung im Wiederaufbau von staatlichen Strukturen (MINURSO, MINUSTAH, UNMISS)

So haben sich alternative Formen der Friedenssicherung herauskristalliert, die dem Grundsatz der souveränen Gleichheit und den Interessen der Ständigen Mitglieder nicht entgegenlaufen, sich aber dennoch im Rahmen der Zielsetzungen der UN-Charta bewegen. Aus der Dominanz der USA (Antiterrorereinsatz seit „9-11“, 7. Oktober 2001) entwickelten sich sogenannte „*We call you if we need you-wars*“ - mit Ausnahme von UK, das stärker in die Planung der Operationen einbezogen wurde. China als zweitgrößter Truppensteller hat an derartigen „Peace Support Operations“ seit 2011 (Libyen), 2015 (Südsudan) und vor allem unter Präsident *Xi* und der neuen Militärdoktrin vom Juni 2019 ein gesteigertes Interesse gezeigt. (China-Seminar am IFK, 4. Juli 2019)

Wie *Sven-Bernhard Gareis* und *Johannes Varwick* betonen, ist die Konzentration auf „Konfliktberuhigung“ der entscheidende Erfolg des Peacekeeping der ersten vierzig Jahre. Dies fußt, den Autoren folgend, auf der „Konzeption der Zurückhaltung, strategischer Klugheit und Beschränkung auf das Machbare“. Der Kongo-Einsatz (ONUC) 1960-1964 – nach *William Durch* vom Stimson Center in New York das „Vietnam der UNO“ – zeigte, dass die heute anerkannten Statebuilding-Aufgaben und die Bewaffnung der Truppen (holistischer Ansatz, R2P) ursprünglich nicht den Peacekeeping-Grundsätzen von UNEP I-Prinzipien entsprachen.

Durch das Ende des Ost-West-Konflikts und die damit verbundene Annäherung der USA und UdSSR boomte die Friedenssicherung der UNO in den darauffolgenden Jahren. Dennoch litt deren Legitimation erheblich unter „seminal events“ wie dem Irak/Kuwait-Krieg 2003, ungelösten afrikanischen Konflikten (Folgen des Somalia-Einsatzes 1995 und der Nichtverhinderung des Genozids 1994 in Ruanda) und den Entwicklungen in Süd-Ost-Europa (kriegerischer Zerfall Jugoslawiens, machtloses „Zuschauen“ bei ethnischen Säuberungen in Srebrenica). So existierten von 1948-1988 16 Missionen, von nur 1988-1992 ganze 14 Einsätze und von 1993-2017 wiederum 16 Missionen – wie die folgende Tabelle auflistet.

Dabei weiteten sich die Aufgaben der UNO Truppen stetig weiter aus. „Mission creep“, die schleichende Verbreiterung von Mandaten *sur place* (siehe Kapitel VI), hat damit trotz Warnungen seitens der jeweiligen UNGS aufgrund des damit verbundenen erhöhten Risikos (2017 *Santos Cruz*-Bericht) tatsächlich zu einer Aushöhlung der Bereitschaft für Missionen geführt. Dies hat sicherlich zur heute festzustellenden Überforderung und der überzogenen Erwartungshaltung gegenüber der UNO beigetragen.

LIST OF PEACEKEEPING OPERATIONS 1948 - 2019

ACRONYM	MISSION NAME	START DATE	END DATE
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization	May 1948	Present
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan	January 1949	Present
UNEF I	First United Nations Emergency Force	November 1956	June 1967
UNOGIL	United Nations Observation Group in Lebanon	June 1958	December 1958
ONUC	United Nations Operation in the Congo	July 1960	June 1964
UNSF	United Nations Security Force in West New Guinea	October 1962	April 1963
UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission	July 1963	September 1964
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	March 1964	Present
DOMREP	Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic	May 1965	October 1966
UNIPOM	United Nations India-Pakistan Observation Mission	September 1965	March 1966
UNEF II	Second United Nations Emergency Force	October 1973	July 1979
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force	June 1974	Present
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon	March 1978	Present
UNGOMAP	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan	May 1988	March 1990
UNIIMOG	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group	August 1988	February 1991
UNAVEM I	United Nations Angola Verification Mission I	January 1989	June 1991
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group	April 1989	March 1990
ONUCA	United Nations Observer Group in Central America	November 1989	January 1992
UNIKOM	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission	April 1991	October 2003
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	April 1991	Present
UNAVEM II	United Nations Angola Verification Mission II	June 1991	February 1995
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador	July 1991	April 1995
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia	October 1991	March 1992
UNPROFOR	United Nations Protection Force	February 1992	March 1995
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	March 1992	September 1993
UNOSOM I	United Nations Operation in Somalia I	April 1992	March 1993
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique	December 1992	December 1994
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II	March 1993	March 1995
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda	June 1993	September 1994
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia	August 1993	June 2009
UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia	September 1993	September 1997
UNMIH	United Nations Mission in Haiti	September 1993	June 1996
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda	October 1993	March 1996
UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group	May 1994	June 1994
UNMOT	United Nations Mission of Observers in Tajikistan	December 1994	May 2000
UNAVEM III	United Nations Angola Verification Mission III	February 1995	June 1997
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia	March 1995	January 1996

ACRONYM	MISSION NAME	START DATE	END DATE
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force	March 1995	February 1999
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina	December 1995	December 2002
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium	January 1996	January 1998
UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka	February 1996	December 2002
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti	July 1996	July 1997
MINUGUA	United Nations Verification Mission in Guatemala	January 1997	May 1997
MONUA	United Nations Observer Mission in Angola	June 1997	February 1999
UNTMH	United Nations Transition Mission in Haiti	August 1997	December 1997
MIPONUH	United Nations Civilian Police Mission in Haiti	December 1997	March 2000
UNCPSG	UN Civilian Police Support Group	January 1998	October 1998
MINURCA	United Nations Mission in the Central African Republic	April 1998	February 2000
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone	July 1998	October 1999
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	June 1999	Present
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone	October 1999	December 2005
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	October 1999	May 2002
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo	November 1999	June 2010
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea	July 2000	July 2008
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor	May 2002	May 2005
MINUCI	United Nations Mission in Côte d'Ivoire	May 2003	April 2004
UNMIL	United Nations Mission in Liberia	September 2003	March 2018
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire	April 2004	May 2017
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti	June 2004	October 2017
ONUB	United Nations Operation in Burundi	June 2004	December 2006
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan	March 2005	July 2011
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste	August 2006	December 2012
UNAMID	African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur	July 2007	Present
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad	September 2007	December 2010
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo	July 2010	Present
UNISFA	United Nations Organization Interim Security Force for Abyei	June 2011	Present
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan	July 2011	Present
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria	April 2012	August 2012
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	April 2013	Present
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic	April 2014	Present
MINUJUSTH	United Nations Mission for Justice Support in Haiti	October 2017	October 2019

Find out more on peacekeeping.un.org
and follow us on social media



Abbildung 10 – Peacekeeping-Operationen
(Quelle: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping-operationlist_3_1_0.pdf)

3.2.4 Kommission für Friedenskonsolidierung

„Institutionelle Lücke“ – Geburtsstunde der *Peacebuilding Commission*

In den 1990er-Jahren entwickelten sich bei den Einsätzen in Kambodscha, Ost-Timor und im Kosovo Übergangsverwaltungen mit *quasi*-staatlichen Funktionen und Hoheitsbefugnissen, die die Regierungsgewalt des Territorialstaats zeitlich begrenzt *de facto* aufhoben. Aus der Logik des Systems kollektiver Sicherheit folgt jedoch grundsätzlich, dass der UNSR nach Beilegung des Konflikts die Intervention beendet, woraus sich die übliche Mandatsverlängerungspraxis entwickelt hat. Unter diese Zuständigkeit konnten Nachkriegssituationen nur in einer weiten Auslegung von Friedenssicherung subsumiert werden. Um diese Lücke zu längerfristigem Engagement institutionell zu schließen, wurde 2005 die Friedenskonsolidierungskommission (*Peacebuilding Commission*; PBC) gegründet. Ursprünglich mit weitreichenden konfliktpräventiven Aufgaben bedacht, ist die PBC Nebenorgan zweier Hauptorgane, des UNSR und der UNGV. Sie berichtet einmal im Jahr an die GV. Auf ihrer Agenda steht eine Reihe von fragilen Staaten bei einem Budget von nur etwa 400 Mio. US-Dollar im Jahr.

Eine Reihe von UN-Organisationen haben zu verschiedenen Aspekten der „post-conflict reconstruction“ beigetragen: Im Brahimi-Report werden folgende administrative Einheiten genannt: „UNDP, UNICEF, das Flüchtlingshochkommissariat, Büro des Hochkommissars/in für Menschenrechte, UNDPKO, UNDPA und Department for Disarmament Affairs“ (Panel on UN Peace Operations, 21. August 2000, UN Doc A/55/305-S/2000/809, para. 44f). Um die Kohärenz der Peacebuilding-Aktivitäten der UN zu erhöhen, legte UNSG Kofi Annan die Rolle der Koordination für Peacebuilding zunächst beim UNDPA fest (1997 Review), da dieses beauftragt war, das Exekutivkomitee für Frieden und Sicherheit einzuberufen. Später wurde der UN-USG für Politische Angelegenheiten zum *Focal Point* designiert. So wurde langsam klar, dass es eines eigenen neuen Organs bedurfte, um diese Agenden zusammenzufassen wie es im HLP on Threats, Challenges and Change 2004 heißt:

„[W]hat is needed is a single intergovernmental organ dedicated to peacebuilding, empowered to monitor and pay close attention to countries at risk, ensure concerted action by donors, agencies, programmes and financial institutions, and mobilize financial resources for sustainable peace.“

Die Gründung der PBC ist daher als ein wesentlicher Fortschritt zu werten, da nach zahlreichen innerstaatlichen Konflikten wie in Angola, Ruanda oder Sierra Leone die erforderlichen internationalen Instrumente für den Übergang vom Ende der Gewalthandlungen hin zu einem dauerhaften Frieden entweder gar nicht, zu spät oder unkoordiniert eingesetzt wurden und rund die Hälfte der betroffenen Länder binnen fünf Jahren wieder in Krieg und Gewalt zurückfielen (Annan 2005: Ziff. 114) Das HLP schlug 2004 auch vor, Länder zu ermitteln, die kollabieren könnten und insofern dem UNSR – sozusagen präventiv – zuzuarbeiten. Dieser Vorschlag war 2006 noch nicht mehrheitsfähig.

In der ersten Dekade ihres Bestehens wurde die PBC zwei Reviews unterzogen, um anfängliche und weiter existierende Schwachstellen und Kritik auszuräumen.

Gründungsmandat und Revision

Aufgabenprofil

Die Funktionsweise als Konsultationsgremium ist in den PBC-Resolutionen des UNSR 1645/2005, 1646 und der GV, UNGAR 60/180 vom 30. Dezember 2005, UN Doc. A/RES/60/180, bis *dato* „provisorisch“ geregelt.

Als intergouvernementales Beratungsorgan verfolgt sie drei Hauptziele:

- *„bringing together all of the relevant actors, including international donors, the international financial institutions, national governments, troop contributing countries;*
- *marshalling resources and*
- *advising on and proposing integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery and where appropriate, highlighting any gaps that threaten to undermine peace.“* (www.unorg/securitycouncil/content/subsidiary-bodies)

Um diese Ziele zu erfüllen, sollte die PBC einerseits einen koordinierten, kohärenten „Integrated Approach“ aufbauen und andererseits auf spezifische Bedürfnisse der Länder eingehen. Sie trifft sich daher in unterschiedlichen Formaten in Form des Organisationskomitees und in länderspezifischen Konfigurationen.

Kleiner Steckbrief

Das Organisationskomitee besteht aus 31 Mitgliedern und ist hauptsächlich mit Verfahrensfragen beschäftigt (*Reglement* vom 23. Juni 2006): 7 Mitglieder werden durch den UNSR bestellt, 7 durch den ECOSOC und die übrigen Mitglieder aus den „Top Ten“ der finanziellen und militärischen Geber, die Mitglieder sind auf zwei Jahre bestellt und können wiedergewählt werden. Auch die geografische Balance muss beachtet werden. Die P-5 sind durch diesen Mechanismus praktisch immer vertreten.

Bei den Länderkonfigurationen sind zudem Mitglied:

- Betroffenes Land
- Regionale Komponente: involvierte Länder, politischer Dialog, sub-regionale Organisationen wie die OIC oder die EU (aufgrund einer Vereinbarung vom 19. Dezember 2007)
- Die stärksten finanziellen, truppenstellenden und zivilen (polizeilichen) Akteure, die den Wiederaufbau mittragen
- Der höchste UN-Repräsentant des jeweiligen Landes und andere hochrangige UN-VertreterInnen
- Regionale Organisationen und IFIs

Zusätzlich können Akteure wie UN-U(A)SGs oder SRSGs, Weltbank, IMF und andere Geber eingeladen werden. Je nach Konfiguration kann die PBC an die 50 - 60 TeilnehmerInnen zählen – hier könnte man von einer eingeschränkten Funktionalität zugunsten von Inklusion sprechen. Die wichtigen Konsultationen mit der Zivilgesellschaft, NGOs und Privatsektor sind in § 21 des *Reglements* ebenso vorgesehen.

Derzeit gibt es folgende Länder-Formationen:

- BINUB United Nations Integrated Office in Burundi
- BINUCA Bureau Intégré des Nations Unies en Centrafrique
- UNMIL United Nations Mission in Liberia
- UNIPSIL United Nations Integrated Peacebuilding Office
Sierra Leone
- UNOWA United Nations Office for West Africa
- UNIOGBIS United Nations Integrated Peace-Building Office
in Guinea Bissau (UNPBC).

Auf die Tagesordnung kommen Länder, die vom UNSC oder UNSG vorgeschlagen werden, oder auf Ansuchen des ECOSOC oder der GV oder des Landes selbst, sofern es nicht auf der Agenda des UNSR ist. Alle Aktivitäten und Äußerungen der Kommission basieren auf dem Konsens ihrer Mitglieder und ihre Vorschläge sind empfehlender Natur.

Die Finanzierung, vor allem in der Frühphase, erfolgt aus dem Peacebuilding Fund, gegründet am 11. Oktober 2006, seit 2008 unterstützt von einem Beratungsgremium. Diesem steht das Peacebuilding Support Office, das personell in sehr kleiner Ausstattung in New York arbeitet, sowie die „Working Group on *Lessons learned*“ zur Seite.

In ihrer ausschließlich beratenden Funktion ist die PBC extrem abhängig vom UNSR und dessen politischen Prioritäten. (International Peace Academy, *The UN PBC: Benefits and Challenges*, 6. Juni 2006: 3) Die enge Dynamik zwischen UNSR und PBC wurde auch schon kritisch aufgegriffen („*does not necessarily always help maximize the impact on the ground*“, 5th Special Research Report 33).

Weitere Kritikpunkte sind:

- (1) Fehlschlagen der Schlüsselrolle, alle Akteure in einem integrierten Ansatz zusammenzubringen, um Redundanzen zu vermeiden
- (2) Mangelnde „*local ownership*“: Es wurden eher „westliche Marktstandards“ implementiert als „*domestic capacities*“ gesucht
- (3) Die „Konfliktfalle“ in Regionen mit systemischen Krisen tatsächlich zu überwinden (Curtis/Adebajo 2012: 140-157).

Peacebuilding bleibt damit „*under-recognized, under-prioritized and under-resourced*“ und ist nur ein Schritt zu einem effektiven CA. (Advisory Group of Experts Report: The Challenge of Sustaining Peace 2015, <https://reliefweb.int/report/world/challenge-sustaining-peace-report-advisory-group-experts-2015-review-united-nations>).

3.2.5 Kap. VIII – *Agendas der Regionalorganisationen*

Kapitel VIII stellt klar, dass das universelle System kollektiver Sicherheit das Bestehen regionaler Systeme kollektiver Sicherheit nicht ausschließt. Sinn und Zweck dieser „nachgeordneten Ebene“ ist die potenzielle Homogenität der Akteure und ihre Nähe zu den Konfliktursachen. Ziele und Grundsätze der UN-Charta müssen beachtet werden, was bedeutet, dass militärische Gewalt mit Ausnahme des inhärenten Selbstverteidigungsfalls nur dann erlaubt ist, wenn die Regionalorganisation vom UNSR dazu ermächtigt wird. Keine Einigkeit besteht in der Frage, was unter dem Begriff „regionale Abmachungen oder Einrichtungen“ zu verstehen ist.

Regionale *Player*, die als Kapitel VIII-Organisationen anerkannt sind (nicht taxativ), gelistet:

- AU APSA – APF; ECOWAS; SADC
- AESAN/SCO
- LATAM; IOC/Arabische Liga
- NATO; OSZE; EU.

Es ist hier nicht der Platz, auf die Spezifika der Organisationen im Einzelnen einzugehen. Dennoch soll hier nochmals das Prinzip einer mangelhaft dezentralisierten Weltordnung angesprochen werden. Ein Mittel, diesen Mangel zu beheben, läge in einer substanziellen Regionalisierung des Friedenssicherungssystems – eine Aufwertung regionaler Konfliktlösungskapazität also, was eine Umkehrung in der Zuständigkeit zur Erstbeurteilung einer Friedensbedrohung bedeuten könnte.

Andererseits kann in dieser Verlagerung auch das „Gefahrenmoment“ einer von den Großmächten abgekoppelten, selbständigen Regelung von Krisenherden durch möglicherweise auch stärker aufgerüstete Regionalmächte gesehen werden. Regionalmächte sollten allerdings aufgrund direkten *Involve-*

ments vor vorschnellen Militärschlägen zurückschrecken. Der derzeit dominanten globalen Interkonnektivität einschließlich extraterritorialer Militärstützpunkte würde insgesamt durch dialogischen Einfluss auf regionale Konfigurationen Genüge getan und eine überdimensionale Ausnutzung der Großmachtstellung zurückgedrängt werden. Geostrategisch geleitete Eingriffe wie die Luftschläge der NATO in Kosovo 1999, der Einsatz russischer Luftkräfte in Syrien im Frühjahr 2018 oder das US-Engagement im Irak ab 2006 würden eingeschränkt (siehe im folgenden Kapitel V).

Regionale Sicherheitsfunktion, wie der Vorschlag eines Europäischen Sicherheitsrats (Carnegie Europe, *David Whineray*, 23. Jänner 2020), bleibt dabei ein heißes Thema. Eine vergleichende Studie etwa zu IGAD und ASEAN zeigt Spannungen auf, die Governance-Strukturen auf regionaler Ebene mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten detektiert. (*MacFarlane* 2014: 432) Sowohl die AU-Charta mit Affinität zu gegenseitiger Intervention – entsprechend der afrikanischen Tradition – als auch das Gründungsethos der ASEAN-Staaten, die zwischenzeitlich durch die SCO Konkurrenz bekommen haben, können ohne UN-Mandat gedacht werden. Die ASEAN-Gruppe schließt Intervention im Fall von schweren Menschenrechtsverletzungen sogar explizit aus (Inkonsistenz zum UN Wertekanon; *Acharya* 2001: 58) und setzt vermehrt auf informelle Diplomatie und institutionellem Minimalismus. (*Kefale/LSE* 2015: 25) Diese Organisationen beobachten auch die NATO *in puncto* Mandatstreue unter dem Schirm der UN sehr genau. Regionale Unruheherde wie die Beziehungen zwischen China als regionalem Hegemon, Japan und anderen ASEAN-Mitgliedern unterminieren die Autonomie der regionalen Formation. Wie in kommunizierenden Gefäßen steigt dort auch der US-Einfluss regional wieder an. Ein Tauziehen zwischen Arabischer Liga und IGAD um Äthiopien zeigt weitere Bewegungen. Gerade die Lösung auf der regionalen Ebene erscheint aber „konfliktpräventiv“ und entlastet die UN vorerst (siehe Kapitel V).

„*Sub-contracting*“

Das prominenteste Beispiel für eine UN-mandatierte, allerdings nicht unter Führung und Kontrolle des UNGS stehende Operation war der Golfkrieg 1990/91. Im Auftrag der UNO führte eine Allianz unter Leitung der USA die Befreiung Kuwaits, dessen Annexion der irakische Präsident *Saddam Hussein* völkerrechtswidrig versucht hatte, durch.

Mitte der 1990er-Jahre wurde es üblich, die NATO und EU wie etwa in Afghanistan oder Bosnien-Herzegowina mit solchen Einsätzen zu betrauen, die OSZE führte Missionen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien durch. Die Konzentration solcher auf Regionalorganisationen nach Kapitel VIII gestützten Einsätze erfolgte damit dort, wo die UN leistungsstarke TCCs, deren eigene Interessen zumeist (mit-)betroffen waren, benötigt. Der UNO kommt dabei eine Art „Restkompetenz“ für vergessene Krisen zu, die sie mit politischen Missionen abzudecken versucht. Das „Monopol“ für robuste Missionen liegt heute, nicht zuletzt aufgrund militärischer Stärke, eindeutig bei der NATO und den USA/UK.

3.2.6 Realpolitische Prägung: Das Profil der P-5

Neue alte Multipolarität

Das Konfliktpotential US-amerikanischer und chinesischer Interessen im indopazifischen Raum, westlicher und russischer Interessen auf postsowjetischer Schnittfläche und die Langzeit-Konfliktzone MENA prägen das geopolitische Bedrohungsszenario 2019. (ISS 2018: 9-13) Die sich anbahnende Neuordnung um die Ressourcen und Handelswege der Arktis oder das Südchinesische Meer sind ebensolche heiße Zonen, an denen sich ähnlich der Straße von Hormus im Nahen Osten die Interessen der „Aufsteiger“ wie der P-5 – USA, China, Russland, UK und Frankreich – direkt berühren. Dazu kommt die Zukunft der lateinamerikanischen Demokratien vor dem Hintergrund der involvierten Weltmächte. Die strategischen Auseinandersetzungen werden heute jedoch nicht nur terrestrisch, sondern zunehmend auch im Weltall und Cyberraum unterhalb der Schwelle eines (kinetischen) bewaffneten Konflikts, über ausgedehnte Sanktionenregime im Handels- und Wirtschaftsbereich oder im Wettstreit um künstliche Intelligenz und autonome Waffensysteme sowie nukleare Szenarien ausgetragen. Eine weitere durch gegenseitige Vorwürfe leicht eskalierende Dimension kommt durch die COVID-19 Krise hinzu. Hier werden Spannungen zwischen demokratischen und autokratischen Systemen im Umgang mit Information für die Öffentlichkeit, Grundrechtseinschränkungen und Methoden der Überwachung von StaatsbürgerInnen deutlich.

Dagegen baut das Konzept des Systems kollektiver Sicherheit der UNO in Fortführung der bei Beendigung des Zweiten Weltkriegs gültigen Rahmenbedingungen auf im Wesentlichen drei politischen Prämissen internationaler Zusammenarbeit auf:

- Die Dominanz der Großmächte kann jeden Aggressor zur Raison bringen (*Kissinger*-These)
- Die UN fungiert seit 1956 mit Friedensoperationen als wirksamer Puffer zur Beobachtung, Friedenssicherung und -konsolidierung (*Hammar skjölds* Erbe)
- Friedenserhaltung wurde aus der unmittelbaren Erfahrung des Weltkriegs mit akzeptierten Zwangsmitteln ausgestattet (effektiver Multilateralismus, Selbstbeschränkung von Souveränität im Dienst des Friedens) (*Vitzthum* 2007: 627).

Dieser „Schutzmechanismus für den langen Frieden“ (GIDS Forum Zukunftsorientierte Steuerung, 7. März 2019, #füakbw) ist gegenüber den aktuellen Herausforderungen jedoch mit überholten Annahmen und Lücken behaftet und gehört adaptiert:

- Mit *Antonio Cassese* kann das Fehlschlagen der Einhegung der Großmächte als das größte Hemmnis, eine funktionierende Welt-Rechtsordnung aufzustellen, gewertet werden. (*Cassese* 2005: 352; *Krause* 2007: 17)
- *Martti Koskenniemi* fügt dieser Einsicht kritisch hinzu, dass zwar der Kalte Krieg und der Dekolonisierungsprozess, aber auch technischer Fortschritt und Expansion der Aufgaben internationaler Organisationen, den Rahmen für die (mangelnde) Funktionalität der UN-Charta abstecken, sodass „*progress often moved from international law to amorphous systems of functionally specialized governance of international problems.*“ (*Koskenniemi* 2005: 612, *Cornaro*, *Iustitia et Pax*, 5. Juni 2009, *Nolte*, DGIR 2019)
- Auch *Ulrich Schneckeners* Analyse zum Reformstau aus dem Jahr 2011 – „Club Governance“, Rückgang der Bemühungen um internationale Legitimität sowie versäumte Anpassung der Repräsentanz im UNSR – ist immer noch gültig (Antrittsvorlesung an der Universität Osnabrück).

- Von ebensolcher Bedeutung sind heute tiefgreifende Irritationen durch hybride Kriegführung im „leicht zugänglichen“ Bereich der *Cybersecurity* und die Konfrontation mit terroristischen Anschlägen, die der Logik von staatlichen Sicherheitsdoktrinen diametral entgegensteht, womit sich eine weitere Lücke im Sicherheitsnetz auftut.

Politikwissenschaftliche Analyse und Politikberatung muss sich geostrategisch daher in erster Linie mit den verschiedenen „pairings“ der Großmächte befassen, China – Russland, Russland – USA, USA – China und die mögliche Entflechtung durch Regionalisierung als bevorzugtem Einzugsbereich von Souveränität andeuten (Modell der „Regionensouveränität“).

Es ist Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft, theoretische Ansätze zu finden, die die zivilisatorischen Errungenschaften des Friedenskonzepts der UNO aufrechterhalten und Ausnahmen vom Gewaltmonopol nicht einem folgenreichen strategisch gesteuerten oder chaotischen Kräftespiel überlassen, wie *Bastian Loges* im Vorfeld der neuen Interventionslogik des UN-Reformgipfels vor 15 Jahren schreibt. (2003) Dieser Satz ist heute richtiger und wichtiger denn je. Was als treibende Kraft dazugekommen ist, ist ein Gefühl der Unsicherheit und des Unbehagens in einer Phase zunehmender Aufrüstung.

Wie spiegeln sich diese im Fluss befindlichen Prämissen im operationellen Rahmen des IKKM? Klar ist, dass die beitragsleistenden Staaten – je größer und mächtiger, desto mehr – in ihrer Entscheidung, an einer UN-Mission teilzunehmen, nicht mehr von Vorstellungen einer idealistischen „Welt-Innenpolitik“ und *Global Governance*, sondern von drei partikularistischen Sphären ausgehen:

1. **Nationale Interessen:** Schutz, Ressourcen, innerstaatliche Legitimität, Impakt auf internationales Standing etc.
2. **Geopolitische Überlegungen:** Regionalisierung von Sicherheitskonzepten, gefühlte „vicinity“ hybrider Bedrohungen wie Terrorismus, verstärkte Rivalität, jedoch realistischer Weise kein „imperialer Appetit“ der maßgeblichen Akteure
3. **Begrenzte Risikobereitschaft:** Kalkül zu Natur und Umfang der Mission, Schutz der Zivilbevölkerung, Dauer, regionalem Einfluss

So werden Effizienzüberlegungen und Risikoteilung bzw. der Grad der ausgeübten Solidarität je nach Position und Fall gegeneinander ausgespielt. Dazu ein kurzes „Welt-Sicherheitsprofil“ der wichtigsten *Player* „in a nutshell“.

„Chinesischer Drache“

Während China in Zeiten des Kalten Kriegs die aktivste Vetomacht war (70%), ist es heute der zweitgrößte UN-Truppenstellerstaat bzw. Beitragsleister zur UN-Friedenssicherung. Dass aus einer Reihe aggressiver Schritte, die geopolitisch absehbar und begründet sind, wie der militärischen Drohgebärde gegenüber dem Inselstaat Taiwan („Formosa“) und Hongkong vor der internationalen Spannungszone Südchinesisches Meer, dem verstärkten Engagement in Afrika und dem mittleren Osten oder der Handelsrivalität mit den USA abgelesen werden kann, dass China seine bisherige interventionspolitische Zurückhaltung aufgegeben hat, ist demnach nicht wahrscheinlich. Ein solches Verhalten wäre die nicht ausgeschlossene Folge einer Verhinderung chinesischer Interessen oder Schlussfolgerung zum Beispiel aus bevölkerungs- bzw. arbeitsmarktpolitischen Turbulenzen. Fest steht, dass einem Wirtschafts- und Technologiegiganten (Tunnelbau, Hochgeschwindigkeitszüge, Mars-„Eroberung“, Arktisnutzung) mit weltumspannenden Projekten wie der „Belt and Road Initiative“ (Neue Seidenstraße) mit weit mehr Fingerspitzengefühl und strategischem Denken als nur erratischen Sanktionsdrohungen entgegengetreten werden sollte. Die „Chinesische Volksbefreiungsarmee“ gehört ebenso zum Instrumentarium Chinas, das mit Blick auf das 100-jährige Bestehen der Volksrepublik China 2049 auch im militärischen Bereich eindeutig aufrüstet.

„Ausstrahlung“: Wirtschaftliche Prosperität

Viel eher als eine militärische Expansion könnte der „Beijing Consensus“ das Washingtoner Modell für Entwicklung, liberale Wirtschaftspolitik, ökosoziale Marktwirtschaft und weitgehende Privatisierungen als Motor von Prosperität in Zukunft ablösen. Die Wirtschaft Chinas wächst seit 40 Jahren überproportional und ist einer der größten Entwicklungserfolge der Geschichte. Bis 2049 könnte sich der „Chinesische Traum“, den Präsident Xi ausgerufen hat, verwirklichen. Rieseninfrastrukturprojekte und eine weltweite Handels- und Investmentstrategie einschließlich des notwendigen Bankensystems sollen „friedlich“ auf- und ausgebaut werden. (*Fitzthum* 2018: 47-65) China steht

damit nicht als Aggressor auf der globalen Bühne. Im Gegenteil, Bedrohungen, die mit dem Westen „geteilt“ werden, sollen gemeinsam bearbeitet werden: Das gilt gleichermaßen für Hindernisse beim Seidenstraßenprojekt, terroristische Aktivitäten im uigurischen Autonomiegebiet Xinjiang oder von „Restzellen“ des IS und von Alquaida im Irak, Afghanistan und Syrien wie im Kampf gegen die COVID-19 Pandemie.

„Rivalität“ – Konstellationen aus chinesischer Sicht

Chinesische Sicherheits- und Wirtschaftspolitik stehen in engem Konnex. Eine direkte militärische Konfrontation mit anderen Großmächten sucht China derzeit nicht; es könnte sich aber mit den USA eines Tages durchaus die Frage stellen: „Können zwei Tiger auf einem Berggipfel leben?“ (Fitzthum 2018: 47-65) Die Beziehungen zwischen den beiden größten Volkswirtschaften der Welt USA und China sind zugleich die wichtigsten. (Beeson/Li 2015: 93) Konkurrenz und Aggressionen, etwa Sanktionen unter WTO-Bruch, gehen jedoch bislang eher von den USA aus, wie am Welt-Wirtschaftsforum in Davos 2019 klar wurde. Die US-amerikanische Nationale Sicherheitsstrategie 2017 bezeichnet China ihrerseits klar als „Rivalen“. Die globale Sicherheitspolitik Chinas, parallel zu Chinas Rolle als aufstrebender Welt-Wirtschaftsmacht, weist einen eigenständigen Weg, von der Veto-Politik zu Nord-Korea 1950 über die fortgesetzte militärische Nicht-Interventionspolitik während des Kalten Kriegs, der Phase der Dekolonisierung und einer leichten Revision hin zur militärischen Option im Fall Libyens oder des Südsudan – was die Chinesen nicht hindert, mit etwa 30.000 Arbeitskräften im Land gigantische Pipeline-Projekte anzudenken. China stellt derzeit (2018) mehr als 20.000 Personen in 30 Missionen weltweit. (Militär aktuell 1/19)

Die SCO (Shanghai Organisation für Zusammenarbeit) ist ein Sicherheitsbündnis, das bereits 2003 als potentielle Regionalorganisation im Sinn des Kapitels VIII der UN-Charta gegründet wurde und trotz einer großen Zahl an Mitgliedern geschickt von China bespielt wird. Weitere Schauplätze der Superlative sind strategische Allianzen mit Indien oder das „16 + 1“-Format mit zentral- und osteuropäischen Staaten – das Seidenstraßenprojekt zu Land und zu Wasser umfasst neben den „Perlen“ in den ostasiatischen Meeren auch die Einbindung des Hafens von Athen – Schritte zur Regionalintegration wie das Lenkungsinstrument einer gemeinsamen Währung, Ausbau und

Schutz von Großprojekten (Yangtse-Staudamm 2009, Olympiade 2008), abhörsicheres Quantennetzwerk via Satelliten „Micius“, Magnetzüge als schnellste Transportmittel der Welt dominieren auch die Konkurrenz zu Japan und der ASEAN-Gruppe (Stichwort Kontinentalisierung). Beschäftigt wird die chinesische Parteiführung auch durch den latenten chinesisch-japanischen Streit um Inselgruppen im pazifischen Meer seit 2012 zur Ressourcenbelieferung der chinesischen Wirtschaft.

All diese „Fronten“ binden einen Teil des chinesischen Hegemonialstrebens. Dennoch wird der Appetit auf globale Politik mit wachsendem Einfluss auf den Weltmärkten wie Chinas Textil- und Autoindustrie oder Vorsorge in der Rohstoffpolitik (Seitz 2006, Southall/Melber 2009) – zuletzt etwa im Ölgeschäft im Nord-Sudan und Abyei – steigen. China ist inzwischen zum größten Gläubiger mit taktisch beispielbaren, multiplen Abhängigkeiten weltweit geworden. *Fazit*: Gemeinsam mit anderen Schwellenländern wie Brasilien stellt China eine Superpower des 21. Jahrhunderts dar. Das wird bis 2030 vor allem auch auf dem Gebiet der zukunftsorientierten Schlüsseltechnologien wie künstliche Intelligenz, Robotik und Drohnen der Fall sein. (CRS-Report 2019)

Dennoch sind Stolpersteine vorprogrammiert und ein „Alleingang“ nur begrenzt möglich. Der den gegenwärtigen Weltwirtschafts- und Finanzkrisen entgegenlaufende Aufwärtstrend Chinas, der ungebrochene autokratische Kurs seit dem Massaker am Tian'anmen-Platz 1989, das florierende, aber durch den Freiheitswillen des Menschen sicherlich nicht unbegrenzte „Social Credit System“ und die Unruhe, die der noch brüchige Friede zwischen Nord- und Südkorea auf die chinesische Führung ausstrahlt, zeigt, dass China auch gerade durch die Rezession post-COVID-19 künftig vorsichtiger und differenzierter agieren muss. Schließlich geriet China 2020 durch seine Informationspolitik und Überwachungsmethoden in der COVID-19 Krise international unter Druck. Bremsend könnten sich Grenzen nachhaltigen Wachstums durch Kostensteigerungen auf dem chinesischen Arbeitsmarkt und Umweltprobleme sowie soziale Unruhen auswirken; eine dadurch begünstigte Rezession hätte massive Folgen für die globale Politik Chinas¹⁸.

¹⁸ Ramos-Horta, José, The US and EU Financial Meltdown and its Implications for Global Peace and Prosperity, 5. Wiener Nobelpreisträgerseminar, „Policy of Peace and Human Rights“, Universität Wien, 4. November 2010.

Neues Selbstverständnis

Als Sprecher der Entwicklungsländer steht China heute auf der Schwelle zur Weltmacht, die über das größte Heer weltweit verfügt. (Militär aktuell 1/19) Insgesamt haben die „Belt and Road Initiative“, die Parteireden von Xi 2018 und die „Grand Strategy“ vorerst einmal zu einer echten Wende im internationalen Auftreten geführt. Der „chinesische Drache“ hat sich damit von den „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ von Präsident *Jawaharlal Nehru* (Indien, NAM-Gründung 1961) und Parteivorsitzendem *Zhou Enlai* (China) sowie der langjährigen Parteidoktrin von Präsident *Deng Xiaoping* (1979 – 1997) über das „New Asian Concept“ 2014 – „Sicherheit und Entwicklung als Ziele, dabei Stärken verbergen und günstigen Moment abwarten“ – zu einem offenen, weniger passiven Selbstverständnis eines Agierens „auf hoher See“ hin entwickelt, das eine strategische Führungsrolle im kommenden Weltgeschehen einräumen sollte. Das kommt auch in den jüngsten Weißbüchern und der Doktrin vom Juni 2019 zur chinesischen Landesverteidigung zum Ausdruck.

„Amerikanischer Bison“

Noch-Vormachtstellung und „Bremsen“

Dagegen scheint sich die USA immer mehr zu isolieren und macht – nicht zuletzt in der Reaktion auf die COVID-19 Pandemie – im Vergleich zu Chinas langem Atem ein vermehrt unkoordiniertes Bild.

Wiederholte Alleingänge der – im multipolaren Raum nach dem Kalten Krieg einzig verbliebenen – militärischen Super- („Hyper“)-macht USA in der Ära Bush¹⁹ haben Manöver im UNSR, in dem *Non-aligned* Entwicklungsländer und Schwellenländer nur marginal bis gar nicht vertreten sind, schon früh verkompliziert. (*Huntington* 1999) Das politische Gewicht der in Reaktion auf systemische Lücken neu gegründeten PBC, das „Wächter“-Organ Menschenrechtsrat und Rechtsprechung des ICC entwickelten sich aufgrund der zwiespältigen Rolle der USA nur zögerlich. Ebenso langwierig verlief dessen Gründung. Die führende Rolle im Lobbying für R2P war hingegen

¹⁹ Diktum des ehemaligen französischen Außenministers *Védrine*, *Le Monde Diplomatique* (August 2008), http://www.hubertvedrine.net/index.php?id_article=337.

aus der kostspieligen militärischen Präsenz der USA im Terror-Krieg sowie dem argumentierten Sicherheitsbedarf für die amerikanische Bevölkerung weltweit ableitbar.

Unter Präsident *Donald Trump* stehen die Zeichen jedoch generell auf schrittweisem Rückzug aus der internationalen Ordnung gegenwärtiger Prägung in Richtung einer interessengeleiteten amerikanischen „Direktheit“. Dies hat unmittelbar massive sicherheitspolitische Reaktionen hervorgerufen, wie zum Beispiel im Dezember 2018 in Nord-Syrien nach der überraschenden Ankündigung des Rückzugs der US-Kräfte. Eine Zuspitzung der Lage wie etwa im August 2019 in der Straße von Hormus durch das unmittelbare Gegenüberstehen von Großmächten und Einflussosphären von Allianzen – hinter ihren „Proxies“ oder direkt – ist damit bei immer noch gegebener militärischer Dominanz der USA durchaus präsent, wenn nicht wachsend.

Ein Weltakteur am Wendepunkt?

Kurz nach Amtsantritt von Präsident *Trump* wurden die beiden strategischen Kerndokumente, die Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsstrategien im Dezember 2017 und Jänner 2018 veröffentlicht. Sie führen die USA jedoch, anders als befürchtet, nicht direkt in eine Phase des totalen Isolationismus. (Ortner, ÖB Washington, 13. März 2019)

Zwar wurden, abgesehen von sozialpolitischen Fortschritten, die seit der Übernahme der Amtsführung durch US-Präsident und Friedensnobelpreisträger *Barak Obama* und seiner Wiederwahl 2012 beschlossenen Akzente der US-Außenpolitik, wie der Abzug der USA aus dem Irak, das nachhaltige Engagement in Afghanistan, eine proaktive Klimapolitik und ein Dialog mit der islamischen Welt²⁰, unter der Administration *Trump* zurückgefahren. Auch die Rolle, die die USA etwa im libyschen Befreiungskrieg 2011 (UN-SCR 1373/2001) eingenommen hat, war noch von der Vorstellung eines Willens zum „Regierungswechsel von außen“ bestimmt. Die entsprechende Stimmung in der UNGV hatte wiederholt den akuten Reformbedarf des UN-Systems wiedergegeben, zunächst von den USA selbst, aber auch von

²⁰ Erste Reise in den arabischen Raum des US-amerikanischen Präsidenten Barak Obama, Festrede an der Universität Kairo, 4. Juni 2009.

Großbritannien und Brasilien propagiert, im transatlantischen Dialog dominiert vom Willen der Europäer zu einem gestärkten Multilateralismus, unterstützt etwa von JUSCANZ.

Die verdeutlichte Zurückhaltung der USA gegenüber der UNO im Spiegel der Budgetdebatte 2019, die sich auch aus den gesplitteten Mehrheiten im Kongress ergibt – ein Drittel der Gesamtkosten für UN-Peacekeeping werden von den USA getragen, mit abnehmender Tendenz – hat dennoch nicht zur Entspannung zwischen den USA und europäischen oder arabischen Partnern geführt. Zum *Hot Spot* Syrien oder der großen Herausforderung des Iran ist es fraglich, ob die USA an ihrer geopolitisch vorgegebenen und kalkulierbaren Haltung festhalten. So verfestigten sich ab 2017 zwar die Einflusszonen der externen Mächte im Syrien-Krieg, insbesondere durch Militärstützpunkte. Russland begann mit der Modernisierung und dem Ausbau seines Marinestützpunkts in Tartus, zudem wurde, gemeinsam mit der YPG, ein russisch-kurdisches Ausbildungslager in Afrin aufgebaut. Russland gilt damit sehr zum Ärgernis Washingtons neben dem Iran vorerst als weiterer „Sieger“ im Syrienkonflikt. Die USA, gestützt auf den aus ihrer Sicht erfolgreichen Siegeszug gegen den IS, bleiben zwar im Kurdengebiet im Norden und Osten Syriens – entgegen russischen „Polizeikräften“ und syrischen Einheiten – mit geringer Stärke präsent. Dies liegt jedoch eher darin begründet, den iranischen Einfluss in Syrien weiter einzudämmen. Dass die USA ihren Einfluss aufrechterhalten wollen, zeigt die gezielte Tötung eines regional gut vernetzten und einflussreichen iranischen Generals im Jänner 2020. Die Zuspitzung im Iran-Konflikt macht deutlich, wie sehr die Vorgehensweise der USA einer friedlichen Entwicklung im MENA Raum schaden kann. Andererseits sorgen personalpolitische Entscheidungen wie die Abberufung des ehemaligen US-Botschafters bei den Vereinten Nationen und „Hardliners“ *John Bolton* am 10. September 2019 als Sicherheitsberater des Präsidenten immer wieder für unvorhergesehene Wendungen.

Umgang mit alten Partnern

Relativ rigoros ist der Umgang des amtierenden amerikanischen Präsidenten mit EU/NATO-Partnern anlässlich internationaler Gipfeltreffen. Die USA – unverzichtbarer Bündnispartner im Rahmen der NATO – haben sich damit gegenüber ihren europäischen Partnern „freigespielt“. Das gedrosselte Engagement in Afghanistan und der Schwerpunkt auf künstliche Intelligenz und

autonome Waffen Wettrüsten mit China und Russland) macht die steigenden Sicherheitsbedürfnisse deutlich. Die Flexibilität der „Big Deal“-Politik ist gerade im verteidigungspolitischen Bereich ein ernst zu nehmender, auf Kooperationen negativ wirkender Zustand. Die Fortführung der N-START-Verhandlungen 2021 sollten jedoch spätestens – anders als der Ausstieg aus dem Vertrag zur Eliminierung von Kurz- und Mittelstrecken-Raketen – auch auf US-amerikanisches Eigeninteresse stoßen (*Richard Fontaine*, CNAS, 26. März 2019) Unter dem Strich bildet zweifellos die Formel „great power competition“ gegenüber dem früheren strategischen Hauptziel der Bekämpfung des Terrorismus die künftige Linie. Nach Jahren budgetärer Engpässe sowie einer bereits fast zwei Jahrzehnte andauernden Beteiligung an Konflikten vor allem in Afghanistan und im Irak erfährt die US-Sicherheitspolitik damit gegenwärtig eine entscheidende Richtungsänderung. (*Ortner*, ÖB Washington 13. März 2019)

Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der USA unter Präsident *Trump* will an die politische und militärisch starke globale Präsenz der USA unter Präsident *George W. Bush* (2000-2008) anknüpfen („*America first*“), was den Vorwurf des nationalistischen Neo-Merkantilismus und Neo-Kolonialismus aufgebracht hat (ISS 2018: 21) Die Einschätzung der hohen Volatilität im Verhalten des amerikanischen Präsidenten ist also nur bedingt richtig: der angekündigte Rückzug aus dem Mittleren Osten sowie das Engagement mit der Nordkoreanischen Führung sind ebenso wie die Sanktionspolitik gegenüber China und die Häme auf die Errichtung einer „Armee der Europäer“ außenpolitisch relevante Schritte in einem strategischen Puzzle, das sich von den anderen Weltmächten weniger in der Nach-Innen-Gerichtetheit im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2020 und dem taktischen Streben nach eigenem Vorteil unterscheidet als in der getwitterten Methode und dem damit nach außen transportierten Muskelspiel eines „zornigen Bisons“.

„*Russischer Bär*“

Russisches Einzugsgebiet und eigenwilliger Umgang mit Völkerrecht

Nach dem Scheitern einer Aggressionsdefinition anlässlich der Genfer Abrüstungskonferenz auf Basis eines Vorschlags des sowjetischen Außenministers *Litwinow* 1923/24, schloss die Sowjetunion 1933 einen Nicht-Angriffspakt mit Nachbarstaaten wie Afghanistan, Irak, Iran und der Türkei.

Das Recht auf Selbstverteidigung als Vorläufer der beinahe schrankenlosen Ausübung eines imperialistischen Machtmonopols im Wirtschafts- und Sozialrat der Sowjets blieb dabei unangetastet. Die dominierenden Prämissen des Kalten Kriegs nach 1945 wurden auf alle Satelliten-Staaten übertragen, „Grenzkonflikte“ wie etwa der Einmarsch in Afghanistan 1979, die als klare Angriffskriege zu klassifizieren waren, ideologisch umgedeutet. Die russische Völkerrechtsdoktrin war dabei immer darauf bedacht, Legalität für das eigene Vorgehen zu konstruieren. Dass dies mit den Rechtsfiguren von friedlicher Koexistenz, Selbstbestimmung und Souveränität weit mit westlichen Vorstellungen auseinanderklafft, verwundert nicht. So verloren die politischen Beziehungen Russland-EU oder die strategische Allianz Russland-USA (Russische Sicherheitsdoktrin 2009) nach Zusammenbruch der sowjetischen Einflussphäre an Wärme und Tiefe, was unter Präsident *Wladimir Putin* zumindest anlassbezogen wieder ins Gegenteil verkehrt hat. (vgl. NATO Generalsekretär Stoltenberg, Statement Ende März 2020)

„Glasnost“ (siehe im folgenden Kapitel IV.A) löste die russische Außenpolitik nicht von der von ihr gesuchten eigenständigen Positionierung im internationalen Geschehen und ihrem steten Beharren auf Einfluss „in the near abroad“: Tschetschenienkrieg 2008, in den von Russland durchkreuzten Selbstbestimmungsfällen in Georgien und anderer „*frozen conflicts*“ in der (un)mittelbaren kaukasischen Nachbarschaft. (Fawn 2008, Halbach 2009), aber auch die Ausschaltung von RegimekritikerInnen wie *Litvinenko* oder *Politkovskaja* in den 2010er-Jahren, der seit dem Ersten Weltkrieg vertretene pro-serbischer Kurs in Süd-Ost-Europa, mit China konkurrenzierende Korridor- und Pipeline-Projekte fallen unter diese Kategorie. Im Gegenteil, der pro-*Assad*-Kurs in Syrien, die Haltung zum atomaren Kräftegerangel jenseits des Völkerrechts mit dem Iran mit Blick auf die russische Energiesicherheit, die behauptete Illegitimität israelischer Angriffe auf den Libanon und Gaza-Streifen inklusive die vermeintlichen Abschüsse durch russische Technologie von syrischem Boden aus zeigen die russische Stärke, die sich immer auch auf ein Angst-Narrativ der Diskriminierung von russisch-stämmigen StaatsbürgerInnen, sowie Teilung und Zerfall von Russland insgesamt stützt. Der INF-Austritt der USA und die bevorstehenden N-START-Verhandlungen unterstreichen die Begründetheit der russischen Ablehnung eines europagestützten Satellitenabwehrsystems der USA, wie von den westlichen Alliierten seit dem G8-Gipfel 2007 in Heiligendamm anvisiert. 2007 war somit ein absoluter Tiefpunkt der USA-Russlandbeziehungen zu konstatieren, als Prä-

sident *Putin* auf der Münchner Sicherheitskonferenz der Rede des US-Vizepräsidenten *Dick Cheney* in Vilnius über „*unfinished business of the color revolutions, democracy, the rule of law, and free markets*“ eine Retourkutsche gab. Es wurde von einem neuen „Kalten Krieg“ gesprochen. Nach der Annexion der Krim und den andauernden bewaffneten Auseinandersetzungen in der Ost-Ukraine hat zuletzt durch die Neuformation der Regierung eine Rückzugsphase ohne Machtaufgabe des russischen Präsidenten *Putin* begonnen.

Darüber hinaus, was die geopolitische Ausrichtung anbelangt, haben China und Russland 2016 ein neues Kooperationsformat eröffnet mit einer gemeinsamen Erklärung zur Stärkung der Prinzipien des Völkerrechts mit Schwerpunkt auf Souveränität und gegen unilaterale Intervention – ein klar „anti-westlicher“ Pakt. So wie der Westen Menschenrechte überspitzt, kann Russland vorgeworfen werden, autokratische Methoden einzusetzen und messianische Vorstellungen und Besitzdenken in seiner „vicinity“ zu verfolgen („Drittes Rom“, Sonderrechte als Vertreter der orthodoxen Völker, Interessen russischsprachiger Menschen und Recht auf Gewaltanwendung zum Schutz russischer BürgerInnen im Ausland; russland-analysen, Universität Bremen Nr. 362, 16. November 2018)

Verhalten in der UNO

Die Enthaltung Russlands bei der Erteilung des R2P-Mandats für die „No Fly Zone“ in Libyen und deren Verweigerung in Syrien mit Ausnahme des Einsatzes von Chemiewaffen reflektiert die russische Gratwanderung zwischen Nicht-Intervention, Eigeninteressen und realer Lageeinschätzung. Direkte Konfrontation mit den USA wird vermieden; die Besetzung der Krim ist eher ein Schauplatz gegen Europa und dessen „Rule of Law“-Imperium, um die Sanktionslosigkeit eines massiven Völkerrechtsbruchs zu demonstrieren. (*Mäilkssoo* 2017) Die nicht uneigennützige Vermittlerrolle an der syrisch-türkischen Grenze gleicht diesen Eindruck allerdings ein wenig aus (Waffenstillstandsabkommen vom 5 März 2020 unter russischer Beteiligung)

So ist Russland mit seiner großen Landstreitmacht – und Affinität zum IHL durch die deutschstämmige zaristische Völkerrechtslehre (*Martens*) – an Friedensverhandlungen grundsätzlich nur im eigenen Hegemoniebereich nachhaltig interessiert („Pufferzone“ und Ressourcenbasis in der Ukraine, Mol-

dau, Georgien, Aserbaidshan). Dazu zählt eben auch das syrische *Assad*-Regime mit einer ambivalenten, unter Außenminister *Lawrow* gut orchestrierten Position: Die Eckdaten für den Einsatz der russischen Luftwaffe im Frühjahr 2018 – angesichts der üblichen Pattstellung in der UNO – ergeben sich zum Beispiel aus der historisch gewachsenen Allianzpolitik, der Abschreckungswirkung gegenüber den „Feinden“ auf internationalem Parkett, regionaler Kalkulation, Affinität mit dem Westen in Fragen der Terrorismusbekämpfung und behaupteten Verletzungen von *ius cogens* (wiederholte Giftgasanschläge und Genfer Verhandlungen) sowie dem eigenen Militärstützpunkt an der Mittelmeerküste.

Die Haltung Russlands zur UNO kann wie folgt gekennzeichnet werden:

- Partner unter den G-20, Rivalität, aber auch Harmonie mit den USA
- Freunde bei den BRICS-Partnern, insbesondere Brasilien und Indien
- Rückhalt für das *Assad*-Regime in Syrien
- achtstärkster Truppensteller im UN-Peacekeeping (Anteil von 4% der Kosten 2018/19) und
- Atommacht.

Der Reformwille für die UN ist nur gering ausgeprägt, vor allem wird bei relativer Offenheit betreffend Zusammensetzung des UNSR unbeugsam an der *Status quo*-Option des Veto-Rechts festgehalten. (*Sergunin* 2019: 362-363)

Bedrohungspotential für Europa

Auch wenn die militärische Überlegenheit der NATO angesichts von neuen Abwehrsystemen – wie von russischer Seite im Dezember 2018 propagiert – unterminiert erscheint, ist Russland als Bedrohung Europas relativ gering. Das BIP Russlands liegt zwischen jenem Italiens und Spaniens, eine langdauernde bewaffnete Auseinandersetzung daher unwahrscheinlich, wenn auch kostengünstigere hybride Kriegsführung wie Cyber-Attacken das Zusammenleben mühsam machen können. So ist auch die kolportierte „Normalisierung der Situation“ in der Ukraine, auf der Halbinsel Krim, in Georgien oder in Syrien die außenpolitisch vertretene Position, wobei sich Russland als verantwortlicher internationaler Akteur positionieren will.

Militärische Mittel erscheinen als Teil der außenpolitischen Instrumente des „russischen Bären“, nicht als das einzige oder dominierende („matter of last resort“). Dazu hat auch die Reform und Eindämmung des Einflusses der Militärs – wiewohl zugunsten der Präsidialmacht – unter Präsident *Putin* und Premierminister *Medwedew* beigetragen. Die medienwirksame Spielwiese des Cyberraums ist da für Russland viel attraktiver. Zudem lässt eine strategische Allianz China-Russland für einen Handelskorridor über die Antarktis das vielerorts gezeigte und geostrategisch durchaus begründete EU-Bestreben für gute Beziehungen zu Russland trotz nuklearer Bedrohungsszenarien wieder in einem positiveren Licht erscheinen (Präsident Macron, Statement bei der Münchner Sicherheitskonferenz, 15. Februar 2020).

„Die Europäer“

Weltmachtstellung oder Minimundus?

Frankreich und das Vereinigte Königreich (i.d.F. UK) als europäische Großmächte waren zwar bisher neutralisiert durch den engen Verbund der EU-Außenpolitik seit 1. Dezember 2009 (Vertrag von Lissabon). Dennoch waren aufgrund der gewachsenen, anglo-amerikanischen und der (ehemals stärker) brüchigen, immer wieder Schwankungen unterworfenen deutsch-französischen Achse merklich unterschiedliche Auffassungen ins Spiel gebracht worden (*Merkel, Sarkozy, Hollande, Macron*). Kanzlerin Merkel hat in der Bekämpfung der COVID-19 Pandemie in Deutschland an internationalem Standing merklich dazugewonnen.

Bestimmend für die beiden „Erzfeinde im Hundertjährigen Krieg“ bleibt ihr Verhältnis zur NATO – mit oder ohne „Armee der Europäer“ – in Kombination mit essenziellen Politiken als Wirtschaftsgrößmächte wie dem Betreiben ziviler Atomkraft oder der Produktion von Kampfflugzeugen. Das relative Gewicht in der multilateralen Arena zeigt sich auch in den oft sehr verschiedenen Persönlichkeiten in den höchsten politischen Ämtern, dem Präsidenten- und dem Premierministeramt und der diplomatischen Position des/r Botschafters/in bei der UNO. In sicherheitspolitischen Belangen führt die sich mit Hindernissen – wie etwa dem Vorfall der Abberufung des UK-Botschafters in New York, *Kim Darroch*, aufgrund öffentlich geäußerter Kritik am US-Präsidenten im Juli 2019 – verstärkende Partnerschaft mit den USA zu einem *Revival* der in der Literatur bereits als überholt erklärten „mili-

tary first“-Kultur, auch wenn es sich bei UK dabei um den durch den Brexit ramponierten „Juniorpartner“ handelt. Zeiten einer gemeinsamen britisch-französischen Initiative in der UN-Peacekeeping-Reform, die eine latente Öffnung für holistische Ansätze mit menschenrechtlichen und Entwicklungsaspekten gezeigt hat (*Sherman* 2009, *Hauck* 2014), sind vorübergehend vorbei.

Nach *Wolfgang Ischinger* (2018) sind *Player* wie Frankreich und UK allein jedoch zu wenig, um Gewicht in die Entscheidungen der Weltmächte einzubringen. So erscheint der unter dem Nachfolger von Premierministerin *Theresa May*, dem COVID-19 genesenen *Boris Johnson*, vollzogene Brexit als historischer Trennweg, der dem europäischen Friedensprojekt durch die Grundsatzentscheidung der Briten zugunsten der angloamerikanischen Beziehung zweifelsohne Schaden zufügen, aber auch zur neuen Dynamisierung des militärischen Sektors, der gemeinsamen Verteidigung und der Einführung einer europäischen Armee führen kann. UK wird sich vorerst im UNSR nicht für eine Aufnahme der EU einsetzen, wenngleich dies auch nicht offen torpedieren. Frankreich und Deutschland, die verbleibenden – auch militärischen – Großakteure in der EU, können zwar zu einem neuen Status zusammenfinden, jedoch scheint dies derzeit aufgrund der handelnden Persönlichkeiten und Innenpolitik ein schwieriges Unterfangen.

Deutschland, seit der Aufhebung der Feindstaatsklausel umso mehr, ein dem Multilateralismus verschriebenes Land im *Kantschen* Sinn und ein Hort der „Maxime der Uneigennützigkeit“, befindet sich aber ebenso am Rückzug im unbedingten Einsatz für Frieden. Der Wechsel der deutschen Verteidigungsministerin *Ursula von der Leyen* zur Kommissionspräsidentin kann allerdings mittelfristig im Zeitraum bis zur EU-Präsidentschaft Deutschlands im 2. Halbjahr 2020 auch eine Europäisierung der GASP unter dem Stichwort „souveränes Europa“ bedeuten.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit („PESCO“)

Die EU ist damit in einer sehr interessanten, wenn auch heiklen Phase ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Selbstfindung. Anreize wurden in der EU-Globalstrategie 2016 gesetzt, die gemäß Art. 42 (6) und 46 Vertrag von Lissabon sowie Protokoll Nr. 10 zum EU-V vorgesehene Zusammenarbeit unter EU-Partnern hat sich zu einem „Vorläufer einer Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik“ vertieft.

So wurde das Momentum mit der (2.) Welle von Projekten für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit („PESCO“) am EU-Rat für Auswärtige Angelegenheiten in Brüssel am 13. November 2017 aufrechterhalten und unter österreichischer EU-Präsidentschaft fortgeführt. Die Unterzeichnung des CBRN-Programms am 12. November 2019 gibt Österreich weiterhin hohes Profil als Befürworter einer verstärkten Kooperation. Die Bereitschaft eines Mitgliedstaats, Verteidigungsfähigkeiten weiterzuentwickeln, Mitwirkung an multinationalen Programmen zur Verbesserung der Ausrüstung sowie Beteiligung an „EU-Battlegroups“ innerhalb von 5-30 Tagen bis zum Einsatz für einen Zeitraum von 30-120 Tagen ist für die Mitgliedschaft bei der PESCO ausschlaggebend und wird von der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) geprüft. Schwierig gestaltet sich die Kooperation mit der NATO, die von einer Zusammenarbeit auch in diesem Rahmen ausgeht – eine Option, die im Fall des Austritts von UK noch intensiviert wird. In der Frage der Einbindung der europäischen NATO-Alliierten, die nicht Mitglied der EU sind, kann die EU derzeit jedoch nur für Norwegen plädieren, die Türkei ist aufgrund des semi-autoritären Verhaltens von Präsident *Erdogan* äußerst heikel und die Antwort auf die Frage, wie weit diese Flanke der NATO durch die USA tatsächlich weiter gestützt wird, eher negativ. Insgesamt zielt die PESCO – auch bei französischem Gegenwind – auf Folgendes ab:

- Erhöhung der Ausgaben für Verteidigung in den EU-Mitgliedstaaten
- Mittelfristige Erhöhung des Anteils der jeweiligen Rüstungsausgaben auf 20% des Verteidigungsbudgets
- Anhebung der Ausgaben für Verteidigungsforschung auf 2% der Verteidigungsausgaben
- Durchführung gemeinsamer Projekte, die auch vom European Defence Fund (EDF) unterstützt werden können
- Koordiniertere Kooperation im Bereich Cyber-Verteidigung
- Truppen und Logistik für die EU-Battlegroups sowie für Krisenbewältigungseinsätze
- Gemeinsame Budgetierung von Missionen
- Stärkung des Wettbewerbs auf den Rüstungsmärkten.

Auch die Gründung des EDF im Lauf 2018 trägt zur Realisierung dieser langgehegten Vision pro-europäisch eingestellter Militärs bei.

Sonderrolle der Europäischen Union

Der anvisierte Brexit und die Jahre davor zeigen das fundamentale Auseinanderklaffen in politischen Zielsetzungen, historischen Rollen und Interessen oder auch rüstungspolitischen Entscheidungen. Der „EU-CA“ kränkelte entsprechend dahin, wohl auch aufgrund der fehlenden gesamteuropäischen verteidigungspolitischen Vision (*Biscop* 2018: 195). Die Pläne zu einem selbständigen Verteidigungskörper (Deutscher Weißbuchprozess seit 2016) – so unrealistisch diese erscheinen – stoßen klarerweise auf unverhohlenen Widerstand des US-Präsidenten, was wiederum geeignet ist, die Mitgliedstaaten zu spalten.

Als internationaler *Player* ist die EU eine der letzten Bastionen der „UN als Garant der regelbasierten Ordnung“. In der Globalstrategie 2016 findet sich zwar ein Schwerpunkt auf Reform der UN, allerdings ohne wesentliche substanzielle Vorschläge. Dennoch kann den Europäern künftig als Verfechter universeller Werte weiterhin eine Vordenker-Stellung im tri-(quadri-)polaren Weltmachtssystem zukommen.

„Die Aufsteiger“

Entwicklungs- und Schwellenländer sind ebenso wie die neuen Mächte, etwa die BRICS-Staaten oder die Türkei, in dieser „Kategorie“ symbolisch zusammengefasst. Äthiopien, Indien, Pakistan, Bangladesch, Ägypten, Indonesien, Ghana, Senegal, Burkina Faso, Nepal und Ruanda gehören, zum Großteil gleichzeitig auch „Drohnenmächte“, zu den wichtigsten TCCs im UN-Kontext. Zusammen genommen stellen sie etwa 60%, das ist mehr als die Hälfte des UN-Personals für Friedenseinsätze. In diese Gruppe fallen, wie in Abb. 13 ersichtlich, auch einige politisch aufstrebende und geostrategisch wichtige Länder.

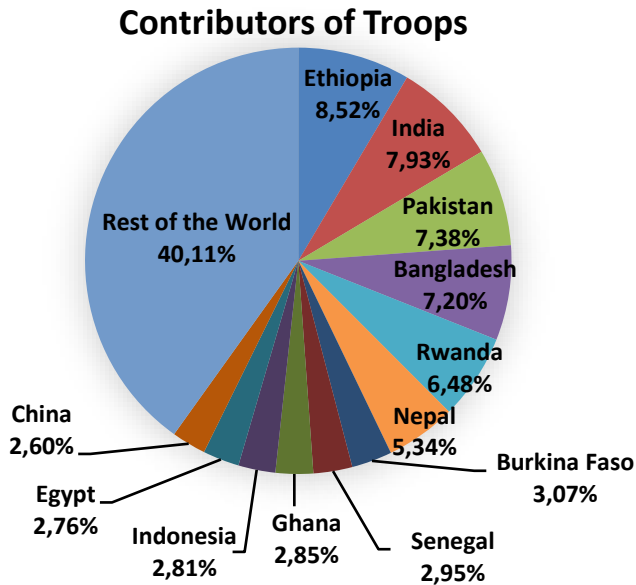


Abbildung 11 - (Quelle: Feichtinger in Werther-Pietsch 2017: 87, Darstellung M. Eibensteiner)

In der post-bipolaren Ära ist das Spiel der Großmächte verletzlicher geworden. Das Gewicht der mittleren Mächte, der umworbenen „zweiten Welt“ von *Parag Khanna* (2008), die Dynamik regionaler Integrationsprozesse, eine IT-gestützte Weltöffentlichkeit, *facebook* und *twitter* haben gleichzeitig Vorhersehbarkeit und Handlungsspielraum eingeengt. Anders als in der frühen Phase nach dem Ost-West-Konflikt spüren dies nun aber auch die regionalen Gruppierungen selbst: Ein Beispiel ist die Entwicklung der NATO zum offensiven Militärbündnis: Die 2014 in Wales – aufgrund der verdeckten russischen Aggression in der Ukraine – beschlossene strategische Kursänderung der NATO ist zwar erfolgreich umgesetzt worden und unterstreicht die Flexibilität der 29 Mitglieder der Allianz. Allerdings droht neben dem US-Druck auf die Partner auch mit der zunehmend autoritär auftretenden Türkei ein immer stärker werdendes internes Erosionsproblem (Feichtinger kompakt: „Türkische Pufferzone in Syrien“ vom 19. November 2019, Publikation des Instituts für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesverteidigungsakademie 2018).

Fragile Zonen wie der mittlere Osten rund um Syrien oder Lateinamerika im Spannungsfeld von Venezuela als „Proxy“ Russlands gegenüber den USA, Kolumbien oder Guatemala mit zähen Friedens- und Mediationsprozessen. Die Euphorie der Staatswerdung in der Dekolonisierungsperiode ist abgeflaut und weitgehend dem Wettbewerb neuer „Imperien wider Willen“ wie der EU, Amerikas und Chinas um Einflusssphären in geopolitischen Peripherien gewichen, in denen Arbeitslosigkeit und mangelnde Bildungschancen der Jugend einen Hang zu destabilisierenden Fundamentalismen schüren. (OECD 2010, *Khanna* 2009) Nicht im UNSR vertretene Staaten, die Sonderstellung der Türkei als NATO-Mitglied, regionale Blöcke und große Teile der Weltbevölkerung wie die arabische, lateinamerikanische, asiatische oder afrikanische Gruppe haben an Einfluss, jedoch nicht an Repräsentanz in den Gremien auf das Weltgeschehen gewonnen (*Mkinda/Okumu* 2008: 86), andere wurden überhaupt disproportional marginalisiert (siehe Kapitel IV.C)

Die COVID-19 Pandemie hat die Solidarität nicht in Frage gestellt, sondern eher verstärkt. Was es zu bedenken gibt, ist die Rivalität der großen Weltmächte, die sich eben nicht mehr als „Versorger“ oder „Anwalt“ ihrer Hemisphären verstehen, wie dies im Kalten Krieg der Fall war. Die Entwicklungsländer haben daher das Bekenntnis zu Solidarität „auf Augenhöhe“ mit handfesten Zahlungen eingetauscht. Um diesen Effekt zu kompensieren, kommt die Vorlage einer UN-Konvention zum Recht auf Entwicklung am 23. April 2020 nicht von ungefähr und könnte eine politische Zerreißprobe für die UNO werden.

Diese Änderungen der politischen Rahmenbedingungen gegenüber dem von 1945 bis 1989 zumindest überblickbaren Parkett mit strategischen Hinterhöfen sind historisch maßgeblich von folgenden Faktoren geprägt:

- Auflösung des Ost-West-Konflikts
- Stete Bedeutungsverringerung Europas und des Westens im Vergleich zum Erstarkten Chinas in einem noch nicht gefestigten indopazifischen Raum
- Begrenzter Schulterschluss in Sachen populistischen Eigeninteresses zwischen den USA und Russland mit Gegensätzen auf rüstungspolitischen und IT-Fragen

- Vorsichtige Aufbruchssignale zur Einforderung demokratiepolitischer Mitsprache im arabischen Raum in der ersten Dekade nach 2010 – was jedoch im ganzen Nahen und Mittleren Osten einer realpolitischen Einzementierung, enttäuschenden „Vermittelalterlichung“ des sunnitisch-schiitischen Gegensatzes, sowohl was Allianzen als auch Bedrohungsbilder betrifft, Raum gegeben hat
- Herausbilden neuer Fortschrittshubs durch Globalisierung.

Das für die Nachkriegsordnung nach 1945 maßgebliche System der kollektiven Sicherheit der UN, dessen Stärken und Schwächen in der Konfrontation mit den neuen Gegebenheiten der letzten zwei Jahrzehnte deutlich geworden sind, muss diesen Entwicklungsschüben Rechnung tragen. Die grundsätzliche Kompatibilität des Konzepts menschlicher Sicherheit mit dem System, wie es sich theoretisch und praktisch etabliert hat, wird zwar nach wie vor zu bejahen sein. Dennoch gehört die argumentierte Steuerung durch die neutralisierende Ausrichtung auf Schutz der Zivilbevölkerung bei Stärkung der regionalen Konfliktlösungsmechanismen (siehe Kapitel V) zu den wichtigsten Vorschlägen für Reform, die sich aus der vorliegenden Studie ergeben.

3.3 Résumé Kapitel III – Zusammenspiel der Elemente

Die normative Ausgestaltung der kollektiven Sicherheit hat im Bereich des IKKM deutliche Grenzen unterhalb der Schwelle der Großmächte erkennen lassen – die UNO ist nur so gut wie ihre „Herren“. Folgende *Lessons learned* sind aus den 80 Jahren ihres Bestehens für operative Friedensoperationen hervorgegangen:

Profil der Missionen

„No ready made solutions“: Keine klaren Konfliktverläufe, insbesondere in geostrategisch wichtigen Lagen. Kontextbezogenes Vorgehen daher mühsam, aber unerlässlich (PSGs 2011; Statebuilding Guidance; PBSB Dialog).

Dabei wurde klar, dass ein Fokus auf frühe Transitionsprozesse gelegt werden muss, um einen Rückfall in bewaffnete Konflikte zu vermeiden. (UNGV-Präsident *Eliasson* 2016)

Ebenso bedeutsam und für die Nachhaltigkeit zentral ist ein Fokus auf das lokale Geschehen, wie es US/NATO-geführten Operationen im Gegensatz zu EU-GSVP- oder OSZE-Missionen ursprünglich fehlte.

„Filling the gap“

Die Interpretation der UNO als bloßer Waffenstillstands-Akteur („Weltpolizei“) zum echten *Peace Maker* zeigt, wie flexibel das System auf die Herausforderungen reagiert hat. Einzelne Reformschritte sind die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung, Peacebuilding und Peacemaking oder die „Heraufnahme“ der Aktionsfelder humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zur Friedenssicherungssäule. Der „Gesamtwurf“ einer Reform fehlt noch, seit 2005 experimentiert die UN eher.

Rolle des UN-Sekretariats als Motor der Welt-Organisation

Wegweisend für die Entwicklung der UN-Friedenssicherung sind die UNGS-Berichte, davon zentral zum Beispiel der 2009 UNGS-Bericht zum „Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict“, aber auch der Bericht zur völkerrechtlichen Schutzverantwortung sowie der Vorbereitungsbericht des UNGS zu den SDGs 2015. Aufschlussreich ist die Aufarbeitung der Missionen in Liberia und im Südsudan. (EPON 2019)

Die Balance zwischen Fortschritt bei Entwicklung als Anliegen der Entwicklungsländer vs. der *Peace and Security*-Säule als Kerndomäne der P-5, Menschenrechtsausrichtung vs. „Souveränitätskarte“, die die UNO tief prägt, ist bleibendes Charakteristikum.

Fraglich ist, ob diese Juxtaposition den Herausforderungen der Zukunft zur Gänze entspricht oder sich durch globale Herausforderungen wie die COVID-19 Pandemie eine grundlegende Verlagerung in der Problemstellung ergeben hat. Dies soll anhand einer Analyse der „Meilensteine“ in der Entwicklung der UN-Friedenssicherung im Folgenden untersucht werden.

3.4 Must Know-Texte – UN-Charta „im O-Ton“

Artikel 1 [Ziele]

Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;
2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;
3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;
4. ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

Artikel 2 [Grundsätze]

Die Organisation und ihre Mitglieder handeln im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele nach folgenden Grundsätzen:

1. Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.
2. Alle Mitglieder erfüllen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen.
3. Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
4. Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.
5. Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand.

6. Die Organisation trägt dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.
7. Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.

Sicherheitsrat – Aufgaben und Befugnisse

Artikel 24

1. Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, daß der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.
2. Bei der Erfüllung dieser Pflichten handelt der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die ihm hierfür eingeräumten besonderen Befugnisse sind in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII aufgeführt.
3. Der Sicherheitsrat legt der Generalversammlung Jahresberichte und erforderlichenfalls Sonderberichte zur Prüfung vor.

Artikel 39

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Kapitel VI

Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten

Artikel 33

1. Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.
2. Der Sicherheitsrat fordert die Parteien auf, wenn er dies für notwendig hält, ihre Streitigkeit durch solche Mittel beizulegen.

Kapitel VII [siehe Kapitel III]

Artikel 51 [Selbstverteidigung]

Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.

Artikel 103 [Vorrangregel]

Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.

IV Meilensteine

4 Dynamik der UN-Friedenssicherungsarchitektur

Die Friedens- und Sicherheitsinstrumente der UN durchliefen nach ihrer Gründung 1945 lange Jahre einer geopolitischen Dominanz der späteren Blockführungsmächte und Alliierten des Zweiten Weltkriegs, zusätzlich vom Ost-West-Konflikt überschattet, bei gleichzeitigem Auf- und Ausbau der Staatenwelt vor allem am afrikanischen Kontinent, der sich jedoch mit erstaunlich wenigen Ausnahmen nahtlos in das System eingebettet hat. Heute ist mit nichtstaatlichen Akteuren und einer in vielerlei Hinsicht veränderten Form der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung (siehe Kapitel I und VI) eine außersystemische Herausforderung eingetreten, die die Grundfesten kollektiver Sicherheit in Frage stellt und damit neben einem nicht unbeachtlichen Eskalationsrisiko auch eine echte Chance für Neues in sich birgt.

Im Folgenden werden wichtige Weggabelungen im IKKM der UN aufgezeigt. Naturgemäß handelt es sich dabei um eine wertende Betrachtung vielschichtig interpretierbarer, sich überlappenden Entwicklungen. Zweck des Kapitels, das auf der gesamten bisher angestellten Analyse beruht, ist der Überblick über faktische und politische Voraussetzungen für das heute bestehende System kollektiver Sicherheit. „Meilensteine“ in diesem Sinn sind:

- **Peacebuilding Agenda 1992**
- **Human Security-Ansatz**
- **Reformgipfel 2005**
- **Agenda for Humanity 2015**
- **Agenda 2030 und Sustaining Peace-Ansatz**

Die identifizierten Meilensteine des IKKM werden in Kurzkapiteln nach bestimmten Kriterien heruntergebrochen, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen. Trends lassen sich so leichter verstehen und Rückschlüsse auf künftige Handlungsoptionen besser erkennen. Diese Kriterien sind:

- Einbettung in den geopolitischen Rahmen
- Auslöser/Ursache
- Zielsetzungen: Charakteristika und neue Elemente
- Abzuleitende Trends/Interventionslogik
- Operationalisierung/Mandat
- Bilanz und Weiterentwicklung des Instrumentariums
- Weltpolitische Stimmungslage, „Reformbereitschaft“
- UNGS: Verantwortungsträger der Ideengeschichte

Es ist dabei von einem sich stetig weiterentwickelnden Zyklus der Erkenntnisgewinnung in Antwort auf das politisch-faktische Geschehen auszugehen (kognitive Spirale). Anders als Willensentscheidungen ist Erkenntnisfortschritt allerdings weder umkehrbar noch falsch. Dies stimmt positiv für eine „lernfähige Zukunft“, wie in der folgenden Abbildung dargestellt.

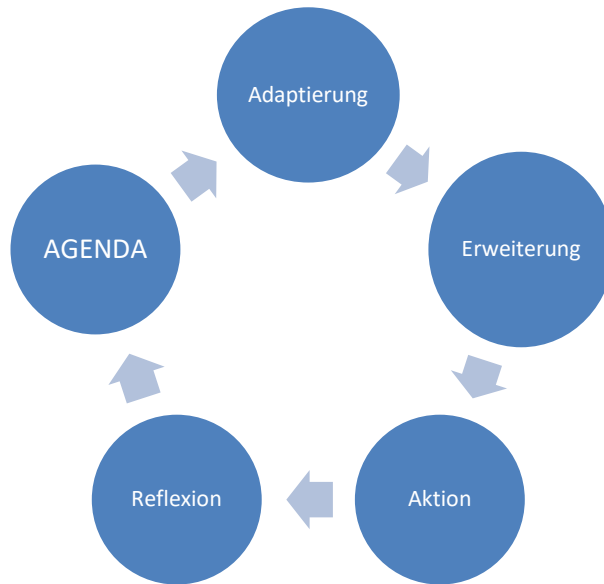


Abbildung 12 – Kognitiver Erkenntniszyklus
(Quelle: Eigene Darstellung)

4.1 Peacebuilding Agenda 1992

Überblick	
Rahmen:	Ende der bipolaren Nachkriegsordnung
Auslöser:	Klima der Weltoffenheit, Bevorzugung multi-lateraler Lösungen mit neuen Institutionen
Neu:	Ausdehnung der Friedenssicherungsagenden auf den <i>Post</i> -Konfliktbereich
Interventionslogik:	Beginn des vernetzten Denkens
Operationalisierung:	Fokus auf Präventive Diplomatie und Peacebuilding
Stimmung:	Aufbruch
Amtierender UNGS:	<i>Boutros Boutros-Ghali</i>

Einbettung in den geopolitischen Rahmen

4.1.1 *Ende des Ost-West-Konflikts: Dag Hammarskjölds Erbe*

Der Zusammenbruch der Sowjetunion (Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, UdSSR) 1989 brachte den Bevölkerungen in den ehemaligen Sowjetrepubliken mehr persönliche und wirtschaftliche Freiheiten und ein Aufbrechen der stereotypen Polit-Dychotomisierung, ging jedoch auch in eine Ära des wachsenden Oligarchismus, der Intransparenz und Korruption über. Global bedeutete das vom russischen Präsidenten *Gorbatschow* durchgeführte „Glasnost“-Programm (russisch *гласность*: Offenheit, Transparenz, Öffentlichkeit) das Ende des spannungsreichen und schwer auf dem weltpolitischen Klima lastenden Ost-West-Konflikts. Damit war die sukzessive Auflösung der starren „Proxy“-Aufteilung in zwei Hemisphären verbunden. Der damalige UNGS *Boutros Boutros-Ghali* konnte den sich anbahnenden Pluralismus und neu vorherrschende Diversität visionär für die UN nutzen.

Ziel, Charakteristik, Neues

4.1.2 *Peacekeeping und Peacemaking rücken näher zusammen.*

Im Jänner 1992 traf der UNSR erstmals in der Formation der Staats- und Regierungschefs zusammen. Von diesem Gremium wurde der UNGS mit

einer Studie „*on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the UN for preventive diplomacy, for peace-making and for peace-keeping*“ beauftragt. Dieser unterbreitete daraufhin die „*Agenda for Peace*“, ein weit vorausblickendes Konzept für institutionelle und operative Instrumente und Strukturen, um die Friedenssicherungsaufgabe der UNO im neuen *Setting* des Post-Bipolarismus zu wahren. Dabei fügte er dem Auftrag des UNSR das neue Konzept des „post-conflict peacebuilding“ als wesentlichem Teil von Peacemaking and Peacekeeping für Nachhaltigkeit hinzu. Auf das Dokument gehen vertrauensbildende Maßnahmen, *Fact-finding* und Frühwarnung zurück – eine Erweiterung der „good offices“ des UNGS.

4.1.3 Früher Versuch einer zwingenden Friedenssicherung

Ein unrealisierter Diskussionspunkt, der den Gedanken der UN als Weltpolizei widerspiegelt und die völkerrechtliche Schutzverantwortung vorwegnimmt, blieben die „Standing UN forces“ nach Art. 43 der UN-Charta. Auch die Konsensbasis für Peacekeeping („*the consent of all parties*“) sollte nicht mehr in allen Fällen zum Tragen kommen, was sich in dieser Phase jedoch noch nicht durchsetzen konnte. Diese kontroversen Vorschläge wurden in einer Ergänzung zur Agenda, dem „Supplement to the Agenda“, behandelt. Parallel und verstärkt ab 1997 („*Razzali-Plan*“) lief die Debatte um die Reform des UNSR, die nach ihrem ersten Scheitern erst wieder in die Vorbereitung des Weltgipfels 2005 aufgenommen wurde.

4.1.4 Konzept des Post-Konflikt-Peacebuilding

Grundlage für die Ausdehnung der Kompetenzen und die weitergreifende Rolle der UN im Stabilisierungs- und Post-Konfliktbereich ist die „***Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping***“ vom 17. Juni 1992 (UN Doc A/47/277-S/2411, § 21 i.V.m. „***Supplement to an Agenda for Peace***“ vom 3. Jänner 1995, UN Doc A/50/60-S/1995/1; *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, 14. Juli 1997, UN Doc A/51/950, § 66). Das bis zum Sustaining Peace-Ansatz 2016 gültige Konzept schließt eine Lücke im Friedenssicherungskonzept der UNO, indem eine längerdauernde und auf der Beseitigung der Ursachen von Konflikten beruhende Präsenz der UNO in Gang gesetzt wurde, „*that entails*

the ,action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict‘.

4.2 Human Security-Ansatz

Überblick	
Rahmen:	Vollentwicklung des UN-Operationsrahmens und der Millennium-Entwicklungsziele
Auslöser:	1994 UNDP-Weltentwicklungsbericht = Konzept menschlicher Sicherheit
Neu:	Individualisierung des Sicherheitsbegriffs, Fokus auf vulnerable Gruppen
Interventionslogik:	UNSCR 1325, 1612, 1894, <i>Common Understanding on Human Security</i> (2012)
Operationalisierung:	Reformpunkte des <i>Brahimi-Reports</i>
Stimmung:	konstruktiv-offen
Amtierender UNGS:	<i>Kofi Annan</i>

Einbettung in den geopolitischen Rahmen

Das Herausbilden des Human Security-Ansatzes fällt in die Endphase des klassischen Nord-Süd-Gegensatzes, des schweren Rückschlags von UN-Peacekeeping in Sierra Leone, Mogadishu/Somalia, dem Genozid in Ruanda 1994 und dem Massaker von Srebrenica/Bosnien 1995. Entwicklungsländer positionieren sich zunehmend auf multilateraler Ebene, wie etwa die starke Blockfreien-Bewegung (*Non-aligned Movement* in der Tradition der Gründerpersönlichkeiten *Tito, Nasser, Nehru* und *Sukarno*). Mit den Demokratisierungswellen in Afrika und Unabhängigkeitsbewegungen in den 1960er-1980er-Jahren wird der Weg zu den MDGs und SDGs freigelegt.

Die „human condition“ wird – auch unter dem Druck der Weltöffentlichkeit und einer starken menschenrechtlich orientierten Zivilgesellschaft – am deutlichsten in Afrika zum dominanten strategischen Axiom: Politischer und wirtschaftlicher Aufbruch ist zwar partiell vorhanden, bleibt *en gros* aber ausständig. Auch internationale Mobilität und die Vernetzung von Menschen und Wertvorstellungen erfassen nur Teile des Kontinents. Gleichzeitig wandeln sich das

Bedrohungsbild sowie die Formen von Gewalt und damit der strategische Sicherheitsbegriff.

4.2.1 *Antagonismen und Konkurrenz im UN-System*

Seit dem Ende des Kalten Kriegs herrschte eine gewisse Besorgnis, dass das Erstarken der Peacekeeping-Aufgaben die Entwicklungsagenden der UNO zurückdrängen könnte. (Rensmann in Simma et al 2012: 55). Parallel dazu wird klar, dass Sicherheit und Entwicklung zusammenhängen und das eine ohne das andere nicht nachhaltig erreicht werden kann (Kofi Annan). „Good governance“ bleibt vorerst konditional für den Einsatz von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Strömungen wie die Debatte um globale Güter, die die Entwicklungszusammenarbeit aus den *post*-kolonialen Beziehungen herausführen, beruhen auf Arbeiten wichtiger *Think Tanks* wie dem Club of Rome, der sich früh einer ökologischen Denkweise verschreibt. (Umwelt-Gipfel Rio 1992) Entwicklungspolitik bleibt jedoch noch in der Defensive im Vergleich zu den brennenden Friedens- und Sicherheitsproblemen, die die Weltmächte und das noch nicht ausgereifte Instrumentarium des Peacekeeping in dieser Periode beschäftigen.

Vor diesem Hintergrund wird das UN-Sekretariat von UNGS *Boutros-Ghali* zur Konsolidierung der ECOSOC-Agenden umstrukturiert, gefolgt von der Veröffentlichung der „*Agenda for Development*“ im Mai 1994. Der Bericht präsentierte eine multidimensionale, integrierte Herangehensweise an Entwicklung. Momentum gewann der UN-Reformprozess durch den Amtsantritt von UNGS *Kofi Annan*, der die spätere hochangesehene Senior Management Group um sich einrichtete. Fonds und Programme wurden in vier Sektoren eingeteilt, denen jeweils ein Exekutivkomitee vorsteht. Die heute noch treibenden Anforderungen der Stärkung der Führungskraft (Einführung der Position eines stellvertretenden UNSG) und „*Acting as one*“ vor Ort sowie die Hebung von Wirksamkeit und Effizienz durch Ankurbelung des Privatsektors (Global Compact Initiative 2000) und der Zivilgesellschaft wurden als maßgeblich erkannt und gefördert. (UNSG-Bericht 1997)

4.2.2 *Human Security als treibende Kraft*

Das Konzept menschlicher Sicherheit fasst mit seinem Fokus auf das Individuum die Speerspitze jener Strömungen zusammen, die ein Aufbrechen des Staates im Zeitalter sich verdichtender Interdependenz („interconnectedness“) mit wachsender nichtstaatlicher Handlungsfähigkeit orten und daran zum Teil weitgehende Änderungen und Anpassungsbedarf knüpfen. (Parlett 2011: 336f; Peters 2009) Gerade diese Öffnung trug dem Konzept erbitterten Widerstand auf Seiten kleiner, schwacher und unterentwickelter Staaten, aber auch Russlands und Chinas ein, die in ihrer Souveränität der Logik der UN-Charta folgend ihre beste Verteidigung sahen – und sehen.

Während UNDP den Begriff 1995 vergeblich als „organizing concept“ des Kopenhagener Weltsozialgipfels einzuführen versuchte, gelang es zumindest, die vormals ausschließlich auf ökonomische Entwicklung ausgerichtete Politik der Weltbank und des IWF umzukrempeln und die umfassenderen Parameter „menschlicher Entwicklung“ im Human Development Index zu etablieren. 1994 folgten sieben prismatische Elemente von menschlicher Sicherheit („*food, health, environment, personal, community, politics, economy*“, Mahbub ul-Haq: UNDP²¹). Es ist leicht ersichtlich, dass sich in diesem breiten Spektrum allzu viele wiederfanden und damit die Durchschlagskraft des Konzepts behinderten, wenn nicht zerstörten.

Die Vorstellung von Entwicklung als Förderung von Chancen für das Individuum („capabilities“-Ansatz) von Nobelpreisträger *Amartya Sen* trug zur Schärfung des Konzepts menschlicher Sicherheit bei und korreliert mit einem menschenrechtlichen Ansatz. Breitere Akzeptanz konnte durch die Initiativen des „Human Security Network“, zu deren Gründungsmitgliedern 1999 auch Österreich zählte, gewonnen werden. 2005 fand menschliche Sicherheit in ihrer klassischen Ausprägung – „*freedom from fear and freedom from want*“ (Human Security Commission 2003: 4) – offiziell Eingang in die UN. (Reformgipfel, para. 140). Doch die realpolitische Ablehnung eines relativierten Souveränitätsverständnisses behielt die Oberhand.

²¹ http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

So leistete die UNO am 25. Oktober 2012 einen sehr konservativen Beitrag zur Fundierung des Begriffs. In UNGV-Resolution 66/290 einigte sich die internationale Gemeinschaft nach langwierigen Verhandlungen auf ein „Gemeinsames Verständnis von Menschlicher Sicherheit“, das jedoch weit hinter dem substantiellen Reformpotential zurückblieb. Wesentliche Elemente dieser Erklärung festigen im Gegenteil noch das alte System: Die Verbindung von Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten wird zwar anerkannt („**human security is people-centred, comprehensive, context-specific and prevention-oriented**“), ein Zusammenhang mit Schutzverantwortung und Gewaltverbot jedoch abgelehnt („*does not entail the threat/use of force or coercive measures*“). Die Umsetzung dieses Konzepts gibt der gesamten folgenden Dekade den Rahmen, insbesondere im Bereich Peacekeeping (weiterführend Kapitel VI).

4.2.3 *Millennium-Gipfel 2000 („MDGs“)*

Der Millennium-Gipfel im September 2000 nahm konsensual die „Millenniums-Erklärung“ an, die zur Basis der gesamten Aktivitäten auf dem Gebiet von Entwicklung und Armutsbekämpfung der UNO wurden (Weltentwicklungsziele, MDGs). Die MDGs – auch ohne dass sie die Menschenrechte benennen – können somit zu den stärksten Strategiedokumenten der UNO für ein menschenrechtsorientiertes Denken gezählt werden. Die acht Ziele umfassen: Armutsbekämpfung, Bildung, Frauengleichberechtigung, Reduzierung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Müttergesundheit und Kampf gegen HIV/AIDS und andere übertragbare Krankheiten, globale Partnerschaften und nachhaltige Umwelt.

4.2.4 *Revitalisierung der kollektiven Sicherheit*

Im Aufwind von menschlicher Sicherheit und als Ausfluss des Endes der Ost-West-Konfrontation legte der ehemalige algerische Außenminister *Lakhdar Brahimi* einen bahnbrechenden Bericht über Peacekeeping-Missionen der UN vor. Nach den genannten Fehlschlägen in Sierra Leone, Ruanda, Somalia und dem früheren Jugoslawien hatte der UNGS ein High-level-Panel von Experten einberufen, um die Friedens- und Sicherheitsaktivitäten der UNO zu überprüfen. Dieser Bericht wurde zum wichtigsten Rahmen für die Reform des UN Peacekeeping. Empfehlungen plädierten für „*clear, credible and achievable mandates*“, worin die Hauptursache für das Scheitern der Operationen in den 1990er-Jahren

gesehen wurde. Die USA kehrten daraufhin als potenter Zahler ins Forum der Peacekeeper zurück (1 Mrd. US Dollar im Jahr).

4.3 Auf halbem Weg: Reform Agenda 2005

Überblick	
Rahmen:	Antwort auf Fehlschläge der 1990er Jahre; Terroranschlag „9-11“ in New York (2001)
Ursache:	bleibende Ungleichheit, Armut, Gewaltherde, Terrorismusbekämpfung
Neu:	R2P, POC und erweitertes Peacekeeping
Interventionslogik:	„Vom Forum (wieder) zum Akteur“, Revitalisierung des Multilateralismus
Operationalisierung:	<i>Lessons learned</i> aus bisherigen Einsätzen
Stimmung:	Zenit – Durchbruch zu supranationaler Weltordnung scheitert jedoch vorerst
Amtierender UNGS:	<i>Kofi Annan</i>

Einbettung in den geopolitischen Rahmen

Nach der Legitimationskrise der UNO in den 1990er-Jahren geht es in dieser Periode wieder bergauf und es setzt eine Reformphase 2005-2015 ein. Das Friedenssicherungsinstrumentarium wird ausgeweitet und geht in die erste Testung. Zunächst kann eine Konsolidierung der multilateralen Handlungsfähigkeit festgestellt werden. Ob es sich beim Reformgipfel 2005 um Utopie oder reale Fortschritte handelt, darin scheiden sich die Geister. Auch die Annäherung von Sicherheit und Entwicklung verlief als extrem herausfordernde Aufgabe für das UN-System nicht nur politisch, sondern auch im Bereich der Durchführung eher langsam (siehe im Detail Kapitel VI). „Überforderung“ durch das schleichend erweiterte Konzept des UN-Peacekeeping („mission creep“) der letzten Dekade vor dem 21. Jahrhundert läutet schließlich den Alleingang der USA und deren Verbündeten bzw. der NATO in Afghanistan, im Irak und Süd-Ost-Europa ein. Ab 2001 setzte nach dem Anschlag in New York eine heftige Debatte über den richtigen Weg in der Terrorismusbekämpfung ein („Allianzen“, strafrechtlich oder international, Versuch einer Konvention, Fragen der Definition von Terrorismus, etc.).

Die **Legitimitäts- und Wirksamkeitsschwäche** läuft der Interventionskultur der kollektiven Sicherheit diametral entgegen. Im Engeren sind der von der UNO nicht verhinderte Völkermord in Ruanda 1994, die Interventionen 1999 der NATO im Kosovo und die US-geführte Invasion im Irak 2003 die unmittelbaren Auslöser des Reformwillens für ein „San Francisco II“. Schließlich ging es um eine Antwort auf massive Menschenrechtsverletzungen und um die „*universally recognized imperative of effectively halting gross and systematic violations of human rights*“, dem Kern des sich weiterhin vertiefenden – neben dem internationalen Individualstrafrecht für Genozid, ethnische Säuberungen und Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (2008 Einführung eines Special Adviser on the R2P und eines ebensolchen für Prevention of Genocide mit einem gemeinsamen Büro; *Dubler/Kalyk* 2018) – herausbildenden *ius cogens* der Weltgemeinschaft. Zu Recht erkannte der damalige UNGS Kofi Annan die Gefahr einer Abkehr der Unterordnung von Sicherheitsbedürfnissen unter ein multilaterales Dach und damit einer Abwendung vom Multilateralismus der Prägung der UNO. Vertrauen musste wiederhergestellt werden.

4.3.1 „A fork in the road“ (Kofi Annan)

Der UNGS setzte dazu eine 16-köpfige Expertenkommission unter Leitung des PM von Thailand, *Anand Panyarachun* ein, die sich mit kollektiver Sicherheit im 21. Jahrhundert beschäftigen sollte (HLP on Threats, Challenges and Change; Bericht „A More Secure World: Our Shared Responsibility“). 101 Empfehlungen wurden ausgearbeitet und am Weltgipfel 2005 präsentiert. Wiederum parallel dazu arbeitete eine unabhängige Beratergruppe unter Leitung des US-amerikanischen Ökonomen *Jeffrey Sachs* an einem Umsetzungsplan für die MDGs bis 2015 („Millennium Project“). Entscheidende Reformen auf dem Gebiet Sicherheit, Menschenrechte und Operabilität im UN-System sollten durch eine klare Ausrichtung auf Entwicklung und mit den Interessen der G-77 Staaten austariert werden. Die Ergebnisse des HLP und des Millenniumprojekts flossen in den integrierten Ansatz von „***In Larger Freedom – Towards development, security and human rights for all***“ (UN Doc. A/59/2005 vom 21. März 2005) ein.

4.3.2 „No development without security“

Das Schlussdokument der Staats- und Regierungschefs erkannte den **Zusammenhang der drei Säulen Friede und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte** an, auf dem das System der UNO steht (para. 9). Dies wird vor allem aus dem Vorlauf und der Entstehungsgeschichte des UN-Reformgipfels erkennbar.

„Friede und Sicherheit“ am Zenit

Im Schlussdokument wird die primäre Verantwortung des UNSR für Friede und Sicherheit bestätigt. Fortschritte in den Arbeitsmethoden, der Beiziehung von Nicht-UNSR-Mitgliedstaaten, Transparenz und Rechenschaftspflicht waren konsensfähig. Vorsichtig; aber doch kam das Konzept einer *Responsibility to Protect* (R2P) in Antwort auf die humanitären Herausforderungen und der terroristischen Bedrohungen, die seit „9-11“ eine neue Dimension der Unmittelbarkeit erreicht hatten, zustande, wobei die internationale Schutzverantwortung ausdrücklich nur durch die UN umgesetzt werden sollte (*Peak*, „Revitalisierung“ des Multilateralismus 2005). Kriterien zur Legitimierung des kollektiven Einsatzes von Gewalt konnten nicht vereinbart werden. Eingedämmt war damit jedoch jeder Versuch der Selbstverteidigung außerhalb der Charta (Art. 52), wie noch im präventiven Selbstverteidigungskonzept der USA („*Bush-Doktrin*“) 2002 argumentiert.

Die Gründung der **Peacebuilding Kommission** deckte ein langjähriges Defizit im Bereich der Konfliktnachsorge ab (siehe Kapitel III). Dennoch konnte auch hier nicht die volle Zuständigkeit für „*preventive action in countries which are under stress and risk sliding towards state collapse*“ durchgesetzt, sondern zunächst nur eine UN-weit koordinierende Funktion für nachhaltigen Frieden in Post-Konfliktsituationen etabliert werden. Weder eine Definition oder eine umfassende Konvention über internationalen Terrorismus noch eine solche zur Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen und deren Abrüstung wurden ausverhandelt.

„In larger Freedom“

Das Schlussdokument spiegelt die Zusage des Millennium-Gipfels, die Internationale Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung (Monterrey Consensus 2003) und den Welt-Nachhaltigkeitsgipfel in Rio 1992 wieder. Eine „Revitalisierung“ des ECOSOC als „*a principal body for coordination, policy review, policy dialogue and recommendations on issues of economic and social development*“ glückte, auch die Gründung des zweijährlichen Development Cooperation Forums als Entwicklungsdialog im breiten multi-*Stakeholder* Format mit jährlicher „*Ministerial Review*“ (para. 155 b und c) konnte positive Impulse setzen.

UN-Menschenrechtsrat

Die Universalität und Unteilbarkeit des Menschenrechtsregimes (BPWSK-Rechte) wurden vom Reformgipfel unterstützt. Deren besondere Wichtigkeit wurde durch die Gründung des UN-Menschenrechtsrats unterstrichen, dessen Verhandlungsprozess bis 2006 abgeschlossen wurde. Zwar wurde dem Menschenrechtsrat nicht die Eigenschaft eines Hauptorgans zuerkannt, doch liegt in der Bezeichnung „Rat“ eine Signalfunktion, die die Konstruktion als Subsidiärorgan der UNGV (und nicht des ECOSOC) betont. Mit 47 Mitgliedern arbeitet der Menschenrechtsrat der UNGV zu und kann bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen eines UN-Mitgliedstaats dessen Mitgliedschaft suspendieren, was die Legitimität weit über die UN-Menschenrechtskommission als Vorläuferin hinaushebt. Österreich führt den Vorsitz 2019/20.

Trends für Intervention

4.3.3 Menschenrechte und Entwicklung bedingen einander.

Als Folge der großen Grundsatzdokumente können die verschiedenen „communities“ des IKKM einen Zwischenerfolg feiern: Der Menschenrechtsansatz in der EZA boomte, Militärs begannen, ihre Perspektive über das Geschehen „in theatre“ hinaus auf das „danach“ zu richten und daraus für die eigene Präsenz und Design der Operationen Schlüsse zu ziehen. Die Entwicklungsschiene wird zwar „politisiert“, aber in einem realistischen Ausmaß, das alle Fronten gegenseitig ein wenig aufhebt und gemeinsames Arbeiten möglich macht.

Der „*Comprehensive Approach*“ bzw. gesamtstaatliche Ansatz läuft damit auf einen Höhepunkt zu.

Operationalisierung im Mandat

4.3.4 Neue Instrumente „R2P“ und „POC“

Was auf ziviler Seite durch die PBC und den Menschenrechtsrat entstand, spiegelt sich im IKKM in der völkerrechtlichen Schutzverantwortung und Schutz der Zivilbevölkerung wieder (ausführlich Kapitel V). Mit diesen neuen Instrumenten wird 2005 eine Experimentalphase eingeleitet, die im Wesentlichen bis heute andauert.

Bilanz und Weiterentwicklungen

R2P muss derzeit wohl als „stalled project“ betrachtet werden. (Dubler/Kalyk 2018: 597) Die ersten zaghaften Anwendungen brachten nicht den erhofften Erfolg. Das Konzept besteht auf dem Papier weiter, für manche ist es bereits falsifiziert. Bei R2P gelang es UNGS *Annan* und UNSR *Luck*, Nicht-Duldung schwerster Menschenrechtsverletzungen als gemeinsamen „entry point“ zu etablieren, was zum spektakulären Einschwenken Chinas und Russlands unter Überwindung ihres Nicht-Interventionsstandpunkts auf eine gemeinsame Linie zur Schutzverantwortung führte. Ausschlaggebend dafür dürften aber auch der Evakuierungscharakter für chinesische StaatsbürgerInnen und Solidarität zwischen China und Russland gewesen sein. Der dual interpretierbare erste Anwendungsfall Libyen 2011 (UNSCR 1973; „regime change“) hat dieses Momentum allerdings wieder enorm reduziert.

Bleibende kritische Erfolgsfaktoren für die anderen im UN-Gipfel angesprochenen Bereiche im Peacekeeping können so skizziert werden: „*Peacekeeping needs to be understood as one tool on a continuum of options in the existing global peace and security architecture.*“ (HIPPO-Report 2015) Realistische Mandate und politischer Wille – reflektiert in Ressourcen, diplomatischer Unterstützung und einer proaktiven Implementierung – wurden als zentrale Bedingungen für Erfolg auf strategischer Ebene erkannt. „Rapid deployment mechanisms“, eine klare politische Strategie, effektive Koordination und positive, wechselseitige Beziehungen zu lokalen Gemeinschaften gehören mit zu den wich-

tigsten Prärequisiten für nachhaltiges Peacekeeping. Die im Hintergrund wichtige Reform des UNSR konnte aufgrund des Widerstands der P-5, aber auch der unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten (Zersplitterung in 5 Gruppen) nicht vorangetrieben werden. Dies trägt enorm zur Stagnation der Instrumente bei.

Aktive Arbeit an einem „window of opportunity“ für den Vorschlag der „Gruppe der Vier“ (Deutschland, Brasilien, Indien, Japan gemeinsam mit 23 Mitgliedern) ist die wohl aussichtsreichste Vorgangsweise in diesem Zusammenhang. Dies würde ein Modell forcieren, das sechs neue ständige (je zwei afrikanische und asiatische, je einen lateinamerikanischen und einen westeuropäischen Staat – sowie vier neue nicht-ständige (je einen aus Afrika, Asien, Ost-Europa und Lateinamerika) Mitglieder vorsieht. Die ständigen Mitglieder sollen die gleichen Rechte wie die P-5 bekommen, allerdings ihr Veto-recht erst nach einer Überprüfung nach 15 Jahren ausüben dürfen. Neben unzähligen anderen Vorschlägen und jahrelangem Tauziehen, ob der unterschiedlichen Interessen²², erscheint dies fair und aus der neuen geopolitischen Konstellation und dem Universalitätsgedanken der UNO ableitbar.

4.3.5 Systemweite Kohärenz – *Allerheilmittel* oder „Overstretching“?

Systemweite Kohärenz wurde in der Folge des Gipfels 2005 zum „buzz-word“ für strukturelle Reformvorhaben. Das *HLP on UN System-wide Coherence* auf den Gebieten Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt arbeitete bis November 2006 einen Bericht „*Deliver as one*“ auf *sur place*-Ebene aus. Regionalteams wurden unter Leitung des UN Resident Coordinator (UNDP) zusammengefügt und UN Women gegründet. Menschenrechte blieben der „*pillar of glass*“ (Darrow/Arbour AJIL 2009) – mehr zerbrechlich als sichtbar.

²² So versuchten die „Small Five“ – Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Schweiz und Singapur – im Mai 2012 die Vorlage eines Resolutionsentwurfs mit der Forderung einer Begründung der Ausübung des Vetorechts sowie einer Nicht-Anwendung im Fall von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die P-5 waren jedoch davon in keiner Weise zu beeindrucken, wodurch die S-5 schließlich ihren Resolutionsentwurf zurückzogen.

4.4 Agenda for Humanity 2016

Überblick	
Rahmen:	Peacebuilding und Statebuilding Ära
Auslöser:	Migration, Fokus Nordafrika („Arabischer Frühling“) und Mittlerer Osten (Hotspot Syrien), Ebola Epidemien
Neu:	Kumulativer Einsatz der Instrumente des IKKM, Friedenssicherung als Menschenrechtsschutz
Interventionslogik:	Gesamtstaatlicher Ansatz am Höhepunkt
Operationalisierung:	3C/CA, HDP Nexus, Sustaining Peace-Ansatz
Stimmung:	angespannt, aber ausbaufähig
Amtierender UNGS:	<i>Ban Ki-moon</i>

Einbettung in den geopolitischen Rahmen

Komplexe Konflikte wie der Nahe und Mittlere Osten rund um Syrien, gemischte bis negative Erfahrungen der Einsätze in Afghanistan, Irak und am afrikanischen Kontinent sowie die Krim- und Ukraine Krise als „Krise des Völkerrechts“ zeigen eine beginnende Erosion der Werte- und regelbasierten Ordnung der UN. In dieser Zeit geht es in hohem Maß um menschliche Sicherheit, individuelle Identität, Zugehörigkeit, Schutz, Fähigkeiten und Zukunftsperspektiven (*Werther-Pietsch* in *Giner-Reichl* 2017) und um die Erneuerung von „Human Security“ als einzig verbleibenden (nicht falsifizierten) Theorien globaler Sicherheitspolitik.

Auslöser/Ursache

Die UNO ist mit einer noch nie dagewesenen Anzahl von Krisenherden und interner bewaffneter Konflikte konfrontiert: Weltweit 414 Konflikte, davon 45 hochgewaltsam und in der Mehrzahl „protracted“, d. h. langandauernd (Heidelberger Konfliktbarometer 2014). Die Entwicklung führt zu den größten Flüchtlingsbewegungen weltweit seit dem Zweiten Weltkrieg, die 2015 kumulieren (ca. 60 Mio. Flüchtlinge, davon 85 Prozent IDPs). (UNHCR 2016, *Webinger* in *Werther-Pietsch* 2017: 117ff) Ebolafieber-Epidemien 2014 – 2016 vor allem in West-Afrika als Herausforderung des internationalen Reaktionsmechanismus im Katastrophenhilfe- und Gesundheitssektor prägt

eine auch von der Zivilgesellschaft mitgetragene und -gesteuerte Bereitschaft zu internationalen Entwicklungsmaßnahmen und Hilfsleistung.

Ziel, Charakteristik, Neues

4.4.1 Indossierung des Comprehensive Approach

In den drei Reformhandlungssträngen von 2015 – HIPPO-Bericht zu Peacekeeping, die Review der PBC und die Globale Studie zur Umsetzung von UNSCR 1325 – zeichnet sich ab, dass die UNO den Erwartungen, wirksam Hilfe zu leisten, nur nachkommen kann, wenn sie es schafft, in wesentlichen Situationen besser, das heißt koordinierter und mit entsprechenden Kapazitäten ausgerüstet, einzuschreiten. Eine Reaktion ist die Cluster-Bildung im humanitären Bereich und die längerfristigere Ausrichtung mit Blick auf Entwicklung. So wird „Silodenken“ vermieden und können Synergien genützt werden.

Das Grundlagendokument dieser Periode ist die „*Agenda for Humanity*“, die am 23. August 2016 in New York von der UNGV mit ihren fünf Kern-Verantwortlichkeiten angenommen wurde: (1) Schutz der Zivilbevölkerung, (2) „*Leave no one behind*“ – der menschenrechtliche Ansatz für menschliche Sicherheit von vulnerablen Gruppen und Individuen, (3) ein „neuer Weg des Arbeitens“ – gemeint sind nationale und lokale *Leadership* und *Ownership*, verstärkte Abstützung auf automatisierte Risikoanalysen und Datenbanken, Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren, (4) ein Fokus auf Naturkatastrophen und Klimawandel sowie (5) mehr Ressourcen für Soforthilfe und Steigerung der Effizienz.

Trends für Intervention

4.4.2 Humanitäre Hilfe, EZA und Friedensarbeit wirken zusammen

Geprägt vom Konzept der Resilienz, etabliert sich durch den Humanitären Welt-Gipfel 2016 in Istanbul ein breites Nexus-Verständnis (siehe Kapitel II). Die einzelnen Komponenten verschmelzen oder nähern sich zumindest logistisch und in der strategischen Zielsetzung an. Voraussetzung dafür ist Koordination und Austausch. Die Friedenskomponente ist besonders um-

stritten, da sie eine „Politisierung“ von Hilfe bedeutet (pro OECD, USAID, erst allmählich EU). Das Gegenargument beruft sich auf die *per se* politische Aufgabe von Interventionen, die in Krisen- und Konfliktgebieten stattfinden.

Operationalisierung im Mandat

Die zentrale Kritik liegt darin, dass die „Cross-cutting issues“ (Querschnittsmaterien) sowie Schutz der Zivilbevölkerung die UN-Truppen und politischen Missionen überfordern. Der 2019 nach der Verabschiedung der *A4P Declaration* in Reaktion auf den 2017 *Santos Cruz*-Bericht einsetzende Reformprozess spiegelt dies in Top „Bettering Mandates“ wieder.

Bilanz und Weiterentwicklung

4.4.3 Trügerische Hochblüte

Die Internationale Gemeinschaft steht mit der Zusammenführung aller Komponenten im IKKM und dem „*Comprehensive Approach*“ auf der Hochblüte technisch-informierter und mit Expertise vieler Einsätze über fast 70 Jahre ausgestatteter Missionen. Dennoch bleiben die Strukturen starr und oft werden benötigte Reformschritte aufgrund geopolitischer, aber auch anderer Gründe nicht umgesetzt. Neue Herausforderungen relativieren zwar die Erfolgsaussichten. Dennoch steht ein *Tool* von interoperablen Instrumenten bereit zum Einsatz (siehe Handlungsfelder im Annex).

4.5 Agenda 2030 und Sustaining Peace-Ansatz

Überblick	
Rahmen:	Rivalität der Großmächte, neue geopolitische Konstellation, Aufrüstung
Auslöser:	Trias der Präsidenten <i>Trump</i> , <i>Putin</i> und <i>Xi</i> ; Wende
Neu:	IT-Zeitalter, neue Kriegführungsmethoden und -räume (<i>Cyberspace</i> , Weltall), Erosion der internationalen Ordnung
Interventionslogik:	Holistischer Ansatz (SDGs), komplexe Betrachtungsweise
Operationalisierung:	Fokus auf Waffensysteme mit künstlicher Intelligenz (Robotik/vollautonome Waffen) und Nuklearwaffen
Stimmung:	Abbau von Konsens, Umbruch, Bewusstsein erhöhter Eskalationsgefahr
Amtierender UNGS:	<i>Antonio Guterres</i>

Einbettung in den geopolitischen Rahmen

4.5.1 Fünf Vertrauensbrüche (Wolfgang Ischinger)

Während die sicherheitspolitische Architektur einem neuen Realismus unterliegt, setzt die Menschenrechts- und Entwicklungs-„Welt“ unbeirrt ihren idealistischen Weg weiter fort. Allerdings auch unter den geänderten Prämissen von Partnerschaft, Handel, Aufbau von funktionierenden Sicherheitssektoren. Die Änderung des Entwicklungsparadigmas wird am stärksten von China vorgezeigt. In diese Rolle schlüpft China auch in der post-COVID-19 Periode. Die OECD-Staaten sind herausgefordert, ihren Standort neu zu definieren. Vieles ist im Fluss. *Wolfgang Ischinger* von der Münchner Sicherheitskonferenz spricht von einem epochalen Wandel. Nach Ischinger sind fünf „Verlust“-Phänomene ausschlaggebend:

1. **Machtpolitischer Epochenbruch**, etablierte Machtstrukturen verlieren an Einfluss; Infragestellung der NATO seitens der USA, Loslösung aus der transatlantischen Schiene, was ist der Westen ohne Amerika? Oder die EU als Friedenseinigungswerk mit vollzogenem Brexit?

2. „**Gemeinsame Wahrheit**“ für Fakten geht verloren, Vertrauensverlust im Umgang miteinander. Keine Berichtigungen von Sachverhalten auf neuen Medien, explosionsartige Verbreitung ohne Verifikationsmechanismus („Gelbwestenbewegung“ 2018/19).
3. **Formales Gewaltmonopol** (Staaten, UNO) und konkrete **Schadenszufügungskapazität** fallen auseinander. Terrorismus sowie nichtstaatliche Gewaltakteure haben mit wenig Kosten große Reichweite (Ausdehnung von Konfliktschauplätzen auf den Cyberraum).
4. **Art der Konflikte** hat sich fundamental geändert, vordergründig keine nationalen territorialen Interessen, Verschleierungstaktik („Proxy wars“, z. B. Russland beim Zwischenfall im Asowschen Meer offiziell nicht Konfliktpartei): Verhütung, Management und Beendigung durch die UN daher schwierig, da aus einem anderen geopolitischen Kontext stammend. **Völkerrechtstreue** ist weitgehend unterminiert.
5. **Methoden der Konfliktaustragung**: früher kinetisch, heute „**weaponisation**“ von Information, Energie, *Cyberspace*, dem Finanzbereich (Wirtschaftssanktionen) als bevorzugte Mittel. Die EU hinkt nach, ist jedoch (noch) der einzige *Player*, der Solidarität, nicht Hegemonie anstrebt. Mehrheitsentscheidungen ohne aktives Zutun der internationalen Gemeinschaft sind derzeit nicht in Sicht.

Auslöser/Ursache

Die Triade der Präsidenten der Großmächte USA, China und Russland lässt eine zersplitterte Weltlage erkennen. Unterschiedliche Herangehensweisen an die Herausforderungen der Zeit – Wirtschaftswachstum, Entwicklungsstrategie, Rohstoffversorgung und nachhaltiger Umgang mit Ressourcen, Haltung zum Völkerrecht und ethische Überlegungen – verschärfen die internationalen Beziehungen deutlich. Partnerschaft oder zumindest Koexistenz wechseln in „great power competition“, das heißt, sind in der neuen Rhetorik eher in eine Rivalität umgeschlagen, wobei aufgrund des hohen globalen Destabilisierungsrisikos vorerst keiner der Akteure ernsthaft an einer bewaffneten Auseinandersetzung interessiert ist. Atomare und Aufrüstung im High-Tech Segment der künstlichen Intelligenz könnten für Zukunftsthe-

men wie Ressourcenknappheit durch Klimawandel oder Arktisnutzung entscheidend werden. „Subjektivierung“ von Politik (Handelskriege US-China, Mauerbau in Mexiko), Volatilität der etablierten „Headquarters“ (EU minus UK) werden mit hartem Willen vorgetragen, militärische Einsatzbereitschaft ist nach langen Jahren reiner „Übungsrealität“ durchaus gegeben und die strategische Relativierung des Völkerrechts verursachen Druck auf demokratische Staaten. Sorge um die hohe Eskalationsgefahr charakterisiert die Lage.

Ziel, Charakteristik, Neues

4.5.2 „Leave no one behind“ und A4P-Declaration

Dahingegen ist die „**Agenda 2030**“ eine mustergültige, wenn auch herausfordernde Zusammenfassung der guten Bestrebungen zur „Rettung der Welt“ – ein notwendiger, lebendiger, aber ein wenig abstrakter „Kronjuwel in der Geschichte der UNO“. Die Umsetzung der 17 SDGs verläuft ambitioniert und involviert auf allen Ebenen – lokal bis international. Wenn es einen globalen Konsens gibt, dann liegt er in dieser Herangehensweise und Investitionen in Menschen.

Im Kleinen ist diese Ausrichtung in den Prinzipien 1 bis 8 der „**Action for Peacekeeping Declaration**“ vom September 2018 enthalten. Der Sustaining Peace-Ansatz als Oberbegriff für das IKKM im *Kantschen* Sinn und entsprechend einer teleologischen Interpretation der UN-Charta zeigt ein Verständnis der Einbeziehung der Entwicklungsagenden in die Friedenssicherung, das damit vervollständigt und wohl unumkehrbar verschmolzen ist.

Trends für Intervention

Das IKKM ist insgesamt rückläufig, einerseits existieren heiße Schnittstellen, wo Großmächte aufeinanderstoßen, aber auch die unklaren Gemengelagen regionaler und lokaler Machtbestrebungen sowie „Kontraktion“ der Kapazitäten und des Aktionsradius auf resiliente Aufstellung – Netzerkennung, Eigenversorgung, kurze Transportwege und Lieferketten – durch die COVID-19 Pandemie lassen vor Intervention der internationalen Gemeinschaft zurückschrecken. Angesichts des verstärkten Einsatzes von „smart power“ sowie niederschwelliger, aber effizienter Abschreckung durch „In-

formationskriege“ muss sich das IKKM erneuern (Schlüsselprinzipien und „Road Maps to Peace“, Kapitel VI).

Operationalisierung im Mandat

Aufnahme IT-gestützter Komponenten in Mandate sowie Ausbau von Kapazitäten in den neuen Sektoren, auch zum Selbstschutz, werden zunehmend nachgefragt.

Bilanz und Weiterentwicklung

Ein Festhalten an der gemeinsamen Zielsetzung der menschlichen Sicherheit und IKKM-Instrumentarium für „Road Maps to Peace“ erscheint für eine positive Bilanz entscheidend. Es wird sich weisen, wieweit das System durch Reformkraft und Anpassungsfähigkeit gegenüber partikulären Interessen und provokativen Alleingängen unterminiert wird oder ein auf nunmehr fast 80 Jahren Erfahrung basierender starker Sustaining Peace-Ansatz im Peace- und Statebuilding die Oberhand behalten kann.

Grundlegende Verlagerung der globalen Problemstellungen im Hinblick auf Umwelt sind im Gange: Ressourcen, Wirtschaftstreiben und Kriege werden einen stärkeren Zusammenhang zeigen als bisher. Diese Entwicklung hat mit Wasservorkommen im Nahen Osten, mit den Folgen des Wetterphänomens „El Niño“ in Subsahara-Afrika, mit der Ausbeutung seltener Erden im Kongo oder der Entdeckung weiterer Ölvorkommen in der Arktis bereits begonnen. Das falsche Versprechen der „digitalen Dividende“ wird den Entwicklungsbereich ebenso umkrepeln: steigende Arbeitslosigkeit, zunehmende Abhängigkeit von (metallischen) Rohstoffen und verstärkte Abhängigkeit von IT-Konzernen durch wachsende Machtkonzentration wird die Entwicklungszusammenarbeit nach *Sven Hilbig* in Zukunft beschäftigen. (2019: 57-64, siehe auch *Kettemann* in Kapitel II)

4.6 Résumé Kapitel IV – „From here to there“

„Agendas“ waren und sind die Hauptorientierungspunkte in der Policy der UNO. Sie geben das gesammelte Wissen, den politischen Willen und die Bereitschaft wieder, Mittel dafür in die Hand zu nehmen und für Zwecke der internationalen Gemeinschaft einzusetzen.

Die Agendas für Frieden (1992), Menschlichkeit (2016) und Nachhaltige Entwicklung (2015) bilden den Grundstock des multilateralen Gebäudes im 21. Jahrhundert. Programmatisch ist damit eine Ausdifferenzierung und Vertiefung der UN-Charta erreicht worden; in ihrer Umsetzung liegt die eigentliche Herausforderung der Zukunft.

4.7 Must Know-Chart – „Key milestones in a nutshell“

Key milestones in International Crisis and Conflict Management				
Agendas Time dimension Policytrends/ frameworks	Milestones identified – Land mark- documents	Key con- cepts and ideas – Theory of change	Key trends & lessons learned in interven- tionlogic	Key implementa- tion tools Operationalisa- tion, mandates, change in practice
Peacebuilding Agenda 1992 –2000	1992 Agen- da for Peace	Develop- ment with a human face	Geburts- stunde des breiten (Konzept des Peacebuil- ding)	„ From forum to actor“: Somalia 1992 Ruanda 1994 Früheres Jugoslawi- en 1999 AFG 2001 Irak 2003
Poverty Focussed Development Agenda 2000 – 2010	- MDGs 2000 <i>Brabimi</i>- Bericht 2011 WDR Conflict, Se- curity and Develop- ment	Institutional gap in peacebuil- ding	(Peacekeep- ing Reform) (POC first steps)	2001 9-11 2009 UNGS R2P (narrow but deep)

Key milestones in International Crisis and Conflict Management (cont.)				
Renewed Security – „Human Security Agenda“ 2003 – 2015	• 2005 UN Reformgipfel • 2008 Capstone Doctrine • 2015 HIP-PO-Bericht • 2010 „New Horizons“ (F/UK) • 2011 CivCap Initiative	Human Security Peak des Multilatera- lismus (R2P auf UN-Mandat zurückge- führt)	(PBC, HRC, R2P) („integrated missions“) (Peacekeep- ing Reform II) (Socio eco- nomic foot- print of PKOs in C-34 Com- mittee)	UNSCR 1325/1612/1894 2086 2003 UN Handbook on Multidimensional Peace Operations UNSCR 1970 und 1973/2011 1. x R2P unter Kapitel VII (Libyen)
Era of joint engagement in fragile situations – „Humanity Agenda“ 2008 – 2016	• 2016 Agen- da for Hu- manity	Integrated Approach	(Triple Nexus, Sustaining Peace- Ansatz)	Entwicklung gesamtstaatlicher Ansätze: 3D 3C CA
Sustaining Peace- Agenda 2016 – 2030	• 2030 Agen- da for Sus- tainable Develop- ment (SDGs) • 2018 Path- ways for Peace-Studie der Welt- bank • 2017 <i>Santos Cruz</i>-Bericht • 2020 Erne- uerung der WPS Agen- da • 2020 Global COVID Strategy	Era of bilate- ralism „do ut des“- Partnerschaft Resilienz- Konzept Herausbilden einer „Regi- onensouve- ränität“	(conflict prevention) (Tool- basiertes IKKM) (<i>Comprehensive Approach</i> / 3C) (Draft HDP Principles) Effect-based Comprehen- sive Ap- proach	„Back from actor to forum“: 2282/2016 „A4P“ Declaration PKOs 2018 2254/2015 (SYR) 2249/2015 (Terrorismus)

V Vision

5 Multipolare Antwort auf eine geänderte Welt

5.1 „Gretchenfrage“ - regelbasierte Balance

Ist die „Pufferzone“ im Norden Syriens der Auftakt für eine neue internationale Ausrichtung der Friedenssicherung? Oder sind regionale Kräfte am Werk, die nach einem nachhaltigen Interessenausgleich streben? Oder ist die Lage zu zersplittert und kommen nichtstaatliche Akteure stärker ins Spiel? Und wie sieht es mit den geopolitischen Vorgaben aus?

Globalisierung hat in absoluten Zahlen unzweifelhaft Wohlstand vermehrt, aber auch die Kluft zwischen Arm und Reich geweitet, da sie nicht im gleichen Ausmaß mit einer Umverteilung des Wohlstands einherging (*Stiglitz* 2018). Dies liegt u. a. darin begründet, dass sie im Zuge des Ausbaus der weltweiten Interkonnektivität zu einer Schwächung des für die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Einzelnen zuständigen Nationalstaats geführt hat. Der Staat als Normeinheit der internationalen Ordnung wurde zunehmend in ein Netz von einschränkenden Verpflichtungen und Abhängigkeiten einbezogen. Dies hat zur Minderung seiner demokratiepolitischen Beweglichkeit geführt.

Dazu kommen das Erleben gesteigerter Gleichzeitigkeit, erhöhter Aufwand für Orientierung und Informationsbündelung, das immer komplexere Verständnis von Zusammenhängen und der substantielle Wandel von Lebens- und Kommunikationsformen. Aus der daraus resultierenden Verunsicherung, die sich in einem Gefühl der „Ausgeliefertheit“ und Wahrnehmung des eigenen Unvermögens manifestiert, ist das Gesprächsklima in der Politik vor allem auf nationaler Ebene vielfach auf Populismus umgeschwungen. Wichtige Entwicklungen wie die wirtschaftliche Kraft konkurrierender Systeme, heterogene Ausrichtung in Technologie- und Umweltinvestitionen oder militärische Aufrüstung werden von der Öffentlichkeit erst zögerlich thematisiert: Ein fulminanter Beginn wurde von AktivistInnen rund um den Klimaschutz gesetzt (*Greta Thunbergs* „Fridays for future“-Bewegung). Die COVID-19 Krise hat weitere Bruchstellen sichtbar gemacht, den Umgang mit Wissenschaft und die Infragestellung rechtsstaatlicher Sicherheit durch Krisenmaßnahmen. Friedenssicherung muss heute zusammen mit Klimawandel gedacht werden – etwa klimaneutrale internationale Präsenzen oder,

um ein anderes Spannungsfeld zu nennen, Peacekeeping und Menschenrechte dürfen einander nicht widersprechen.

Wie bereits beschrieben, stellen das kollektive Sicherheitssystem (Kapitel VII) und das Primat der friedlichen Streitbeilegung (Kapitel VI) der UN-Charta die bestehenden zentralen Mechanismen der Friedenserhaltung und Konfliktlösung am Beginn des 21. Jahrhunderts dar. Zwei Defizite, die sich dabei aufgetan haben, sollen einleitend angesprochen werden:

1. Von einer gleichrangigen, ausdrücklich **kollektiven Verpflichtung zur Konfliktprävention** war bislang noch nicht die Rede. Gründe dafür sind im Entstehungshorizont der UN-Charta, der politischen Konstellation der Siegermächte 1945, deren militärischem Gewicht und Abschreckungspotential, in der geopolitischen Nachkriegssituation – dem weltumspannenden Loyalitätsmuster des Ost-West-Konflikts, der anfänglichen menschenrechtlichen „Unterversorgung“ des Systems und dem Faktum, dass die Sinnhaftigkeit konfliktpräventiver Maßnahmen oft erst im Nachhinein erkannt wird –, zu sehen.
2. Auch ein **allgemeines friedliches Konfliktlösungsgebot der internationalen Gemeinschaft** konnte – im Gegensatz zu einem umfassenden Zusammenspiel einzelner Partner oder Allianzen – aus der Zusammenschau von Gewaltverbot, Souveränität und dem Monopol des UNSR für militärische Einsätze bisher nicht konstruiert werden. Dies lässt sich vor allem aus dem Vetorecht der P-5 ableiten, welches das System kollektiver Sicherheit zu einem aus Gleichheits- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten nur „begrenzten Mechanismus für Frieden und Sicherheit“ macht.

Die Reformprozesse zu Peacekeeping und Peacebuilding der Jahre 2008 bis 2012, flankiert von der Revision des Mandats für den Menschenrechtsrat 2011 und der PBC 2015, bilden daher einen „bon moment“ der Geschichte: Aus Fehlschlägen und Schwächen der Vergangenheit wurden Möglichkeiten, die genannten Defizite im internationalen System zu beheben. Dies ist – wie hier vertreten – eine Chance, das System weiterhin und tiefgreifender im Sinn menschlicher Sicherheit zu readjustieren und eine Konsolidierung der sich anbahnenden multipolaren Phase vorzunehmen, die den neuen Herausforderungen standhalten kann.

5.1.1 Vier Pfeiler in Bewegung²³

Die Auffassung, dass die Grundpfeiler des internationalen Rechts in Gewaltverbot, der souveränen Gleichheit und dem Interventionsverbot liegen, wird heute nach hL mit dem universellen Menschenrechtsschutz als dem vierten Grundsatz ergänzt. (Herdegen 2016) Diese grundlegenden Prinzipien werden als konkrete Operationalisierung der Zielsetzungen der UN begriffen und stellen das Grundgerüst für das materielle Konfliktlösungsregime dar. (Ipsen 2018: Einleitung) Sie sind deshalb auch als Fundamental- oder Funktionsnormen bezeichnet worden. (Bernhardt 1983)

So erkennt *Knut Ipsen* in den Regelungen der UN-Charta, die diese Grundpfeiler systematisch vereint, zwar eine umfassend angelegte Friedens- und Konfliktverhütungsordnung. Die „Meilensteine“-Analyse in Kapitel IV hat jedoch demgegenüber, aufbauend auf den vom *HLP for Challenges and Change* 2004 identifizierten Schlüsselstellen (HLP 2004), eine instrumentelle, aber auch mandatorische Unterausstattung im Hinblick auf die ganze Spannbreite einer effektiven Friedenssicherung im Sinn menschlicher Sicherheit aufgezeigt. Diese Erkenntnis ist handlungsanweisend, da sich, wie die Politologin *Mary Kaldor* (ÖFSE, Wien, Vortrag vom 11. Dezember 2018) und entwicklungspolitische Vordenker wie *Franz Nuscheler* und *Ulrich Preuß* (Nuscheler 2009; Preuß 2007: 35) feststellen, menschliche Sicherheit bis *dato* zum einzig verbleibenden, nicht falsifizierten Sicherheitsordnungsprinzip auf globaler Ebene herauskristallisiert hat.

Ausgangspunkt der Überlegungen zu den systemischen Konsequenzen des Konzepts menschlicher Sicherheit war mit dem damaligen UNGS *Kofi Annan* das Erfordernis einer Redefinition internationaler Beziehungen über Globalisierung hinaus in Richtung einer „dense international cooperation“. (UN-Dok A/54/1 vom 20. September 1999) Heute ist diese Redefinition noch immer nicht abgeschlossen und der Wille zur Kooperation hat drastisch abgenommen. Eine globale COVID-19 Strategie könnte diesen Trend umkehren, ebenso ist aber eine harte Diskussion zum Recht auf Entwicklung (ab April

²³ Die folgenden Ausführungen sind eine Aktualisierung der Monographie „Sicherheit und Entwicklung – Zwei Pfeiler eines Systems?“ der Autorin, erschienen in der Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie in Zusammenarbeit mit DCAF Genf (2009) 167-234.

2020) zu erwarten. Die theoretischen Folgerungen und das Erneuerungspotential greifen in das Wechselspiel der Pfeiler des UN-Systems ein.

5.2 Menschliche Sicherheit, Individuum und Schutzfunktion

THESE:

Schutz der Zivilbevölkerung als kleinster gemeinsamer Nenner

Um die Grenzen der Überlagerung der Grundsätze internationaler Beziehungen durch eine Werteordnung neu auszuloten, soll das Zusammenwirken der klassischen Trias Gewaltverbot, Souveränität und Nicht-Intervention mit einem menschenrechtsorientierten Friedensbegriff und einem damit verbundenen Schritt hin zur „Nähe zum Geschehen“ ergänzt werden: In der Ausrichtung von Friedenssicherung auf „Schutz der Zivilbevölkerung“ kommt menschliche Sicherheit als normatives Ordnungsprinzip am sichtbarsten zur Wirkung. Das System kollektiver Sicherheit als Bezugspunkt und Wertmaßstab des Gefüges könnte damit gestärkt werden.

5.2.1 Axiomatische Grundannahme

Die Rückbesinnung auf das Individuum (Rioux 2001: 41) macht die Handlungsbasis der internationalen Gemeinschaft in fragilen Situationen zeitgemäß für die subjektive Ebene. Angesichts von vielfachen Interessen gesteuerter Realpolitik, neu aufkeimenden Nationalismen und internationaler Kriminalität bzw. Terrorismus als Wurzeln von irregulärer Gewalt setzt dies einen Kontrapunkt zum nationalstaatlichen Sicherheitsdenken und weitet die Instrumente für friedliche Entwicklung aus. Darüber hinaus ist mit dieser Argumentation auch ein Schub in Richtung eines „effektiven Multilateralismus“ verknüpft, der ein umfassendes Konfliktpräventionsgebot, ein Veto-Verbot im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen und eine damit verbundene Revision der Art. 27 (3) (Vetorecht) und Art. 103 (Prävalenz der Charta) fordert. Dies soll im Folgenden argumentativ vertieft werden. Die axiomatische Grundannahme lautet: **Dem Individuum wird dabei als Subjekt des Selbstbestimmungsprinzips im Völkerrecht und Schutzobjekt von Friedenssicherung zentraler Stellenwert beigemessen.**

5.3 Menschenrechtsfriede als politisches Leitmotiv

5.3.1 „*Responsibility to Protect*“

Menschliche Sicherheit als treibende Kraft

Für die UN-Charta ist – entsprechend ihrem Entstehungshintergrund nach dem Zweiten Weltkrieg und der prägenden Phase der Dekolonisierung in der Ära des Ost-West-Konflikts – das Prinzip der Souveränität und territorialen Integrität höchstrangig. Nur so konnte die Staatenwelt die Gleichheit ihrer Mitglieder garantieren, die zumindest formal in der gleichrangigen Mitgliedschaft in der UNGV sichergestellt wurde. Dennoch setzte sich die UNO bereits in UNSCR 1244/1999 ein viel weiter gestecktes Ziel als Vermittlung zwischen gleichen Partnern und unmittelbare Krisenbewältigung. Sie begann, die Beseitigung der strukturellen Ursachen von auch internen Konflikten und die nachhaltige Bewältigung ihrer Folgen, nämlich den Staatsaufbau im Sinn der Prinzipien der UN-Charta, zu betreiben. Diese Entwicklung ermöglichte die Umsetzung des Konzepts menschlicher Sicherheit, indem das UN-System sich auf eine breite Entwicklungsagenda einstellte und die Zuständigkeiten in den Bereichen Frieden und Sicherheit mit jenen von Entwicklung und Menschenrechten langsam zusammenwuchsen.

In einer idealen Welt gibt es keine Interessenskonflikte zwischen menschlicher und staatlicher Sicherheit. (Peters 2009: 514) Das Konzept menschlicher Sicherheit hat sich daher als geeignet erwiesen, einheitlicher handlungsanleitender Maßstab für das IKKM zu sein. Dies zeigt etwa die „Road Map to Peace“ für Syrien, UNSCR 2254/2015, mit expliziten Bezugnahmen auf menschliche Sicherheit. Aus diesem Blickwinkel kann in der auf diese Weise vereinheitlichenden Zielsetzung für das IKKM (CA) sogar ein Abbau von Komplexität gesehen werden. Eine Verrechtlichung dieser Prämisse erfolgte in der *Responsibility to Protect* (R2P), dessen Kern der Schutz von Zivilbevölkerung vor massiven Menschenrechtsverletzungen ist.

Menschliche Sicherheit ist damit die Wurzel der im 21. Jahrhundert wichtigsten Reinterpretation von Souveränität. Sie baut auf dem Bericht der Kommission Menschlicher Sicherheit „Human Security Now“ 2003 unter Leitung von *Sadako Ogata*, dem ICISS-Report 2001, den Arbeiten von *Francis Deng*

(Souveränität als Verantwortung, 1994) und *Kofi Annan* (Two Concepts of Sovereignty, The Economist 1999) sowie UNSR *Edward Luck*, einer Reihe von NGOs, aber auch auf progressiven Stimmen in der völkerrechtlichen Literatur wie *Anne Peters* oder *Monica Serrano* auf. Ihre erste Erwähnung in einem politischen Dokument findet R2P in Art. 4 (h) der AU-Charta 2000. Das Konzept fand schließlich Eingang in den UN-Reformgipfel von 2005 (para. 139 des Schlussdokuments) und wurde 2010 und 2011 weiter ausgebaut (erste Anwendungsfälle Darfur, Libyen; mit UNSCR 1970/2011 und 1973/2011 zum ersten Mal unter Kapitel VII aktiviert). 2009 veröffentlichte der damalige UNGS einen Bericht über die Implementierung der R2P. In Fortführung des Konsenses des Weltgipfels 2005 entwickelte er darin ein Dreisäulenmodell,

- mit primärer Verantwortlichkeit des Staates, seine Bevölkerung zu schützen,
- einer Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft, den Staaten dabei zu helfen, und
- einer Verantwortlichkeit der UNO, mit „*timely and decisive action*“ zu antworten, sollte ein Staat nicht willens oder in der Lage sein, seine Verantwortung zu tragen.

In den Berichten der Folgejahre wurden Mechanismen für Frühwarnung sowie regionale und sub-regionale Arrangements in der Operationalisierung vertieft.

Konsequenzen für das System: Zum Souveränitätseingriff

Durch die Etablierung einer völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit als Kern eines völkerrechtlichen *ius cogens* wurden Instrumente geschaffen, die weit in die interne Regierungsführung hineinreichen (siehe Kapitel 2.3.1). Was jedoch unter „inneren Angelegenheiten“ zu verstehen ist, befindet sich mit dem StIGH schon seit 1923 auf einer „*moving scale*“ und hat sich insbesondere seit Gründung des ICC und durch die in der Friedenssicherung praktizierte Eingriffsdichte und -intensität substanziell verändert. (*Dubler/Kalyk* 2018, siehe auch Kapitel III) Mit R2P soll aber nicht ein Prinzip des „*regime change*“ von außen geschaffen werden, dazu sind die Fundamente der Selbstbestimmung, des „*free will of the people*“ in der UN-Charta zu stark ausgeprägt. Vielmehr ist darin die Bereitschaft, schwerste Menschenrechts-

verletzungen individuell zu ahnden, zu sehen; sie schließt an die UNSR-Resolutionen mit grenzüberschreitenden Effekten an. (*Krisch in Simma et al 2012*)

Im Fall des Völkermords, der Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit und ethnischer Säuberungen (*Simma 1999*), aber auch der Piraterie, des Menschen-, Organ- und Drogenhandels, des Verstoßes gegen das Sklaverei- oder Folterverbot oder systemischen Exklusion vom öffentlichen Leben führte dies zur breiteren, wenngleich Schwankungen ausgesetzten, Akzeptanz, dass es keine Alternative zum absoluten, militärische Mittel miteinschließenden Schutz ziviler Bevölkerung gibt. (*Wagner 2006*) In diesem Sinn würde es an Zynismus grenzen, Menschenrechtsinstrumente als Hegemonialstreben misszuverstehen. Die Mandatierung von friedenserhaltenden Operationen durch den UNSR (*Hänggi/Scherrer 2007, 2008*) und die integrierten Länderstrategien der PBC²⁴ unterstützen diese Interpretation (*Thalhammer 2018*). Unter der Voraussetzung eines Mandats der UN ist in diesen Fällen zunehmend keine Politisierung innerer Angelegenheiten gesehen worden, sondern ein Beitrag zur globalen Sicherheitspolitik – und den Menschenrechten als deren „common denominator“.

Realiter ist jedoch einzuwenden, dass dies nur in der Lehre überwiegend so gesehen wird. In der Staatenpraxis findet geostrategische Kollaboration mit eminent menschenrechtsverachtenden Regimes aus taktischen Gründen weiterhin statt. Die in Bedrängnis geratene Souveränität wird auch auf multilateraler Ebene hochgehalten und verteidigt. Dies zeigt sich darin, dass in UN-Gremien wie der Frauenstatuskommission als „treaty body“ der CEDAW-Konvention oder dem C 34-Ausschuss als „subsidiary body“ gemäß Art. 29 der UN-Charta des UNSR kein Konsens zu den Abschlussdokumenten für ihre jährlichen Tagungen mehr zustande kam und um „*agreed language*“ gerungen werden musste. Damit haben derzeit jene Kräfte die Oberhand, die sich gegen ein geändertes Verständnis von Souveränität aussprechen.

²⁴ *Takeshi Osuga*, United Nations Peacebuilding Commission, Vortrag im OECD/INCAF, Paris, 4. Dezember 2008.

Daraus wird verständlich, dass die Zulassung einer Rechtsfigur der militärischen Intervention zum Zweck des Menschenrechtsschutzes in Form eines zwingend UNSR-mandatierten Eingriffs zwar als souveränitätseinschränkend ausgelegt werden kann. Gleichzeitig ist bei Vorliegen besonders qualifizierter Menschenrechtsverletzungen unter bestimmten Voraussetzungen („*crimes against humanity*“) über das traditionelle Peacekeeping hinaus gerade ein Instrument ins Leben gerufen worden, welches das Potential hat, als Basis für verantwortliche Souveränität eine neue Ära in der Weltrechtsordnung einzuleiten. Die Intervention trotz Nicht-Einwilligung der betroffenen Regierung, wenn es um „*Protection of Civilians*“ (POC) geht, macht diese konzeptuelle Stoßrichtung zum interessanten Kompromiss.

5.3.2 „Schutz der Zivilbevölkerung“ als Surrogat

Unterschied R2P und POC

Auch die jüngere Mandatierung von friedenserhaltenden Operationen durch den UNSR (DCAF 2007: 34) und die Länderstrategien der PBC untermauern den weiterführenden Ansatz der R2P. Dennoch leitet die hL aus dem völkerrechtlichen „soft law“, insbesondere der Gipfeldokumente 2004 (para. 202f) und 2005 (para. 138), vorerst nur eine völkergewohnheitsrechtliche Entstehung eines Rechtsgrundsatzes, der eine subsidiäre Verantwortung der Staatengemeinschaft für den Schutz menschlichen Lebens in essentiellen Bedrohungslagen zum Inhalt hat, ab.

Bei den Einsätzen in Darfur 2007 und Libyen 2011 wurde der Schutz der Zivilbevölkerung ausdrücklich als Ziel und Rechtfertigungsgrund der jeweiligen Missionen definiert. Tatsächlich ist der Schutz der Zivilbevölkerung im internationalen humanitären Recht bereits rechtlich bindend verankert und gehört wie die *Martens-Klausel*, das Verbot der Ununterscheidbarkeit, der unverhältnismäßigen Kollateralschäden etc. zu den grundlegenden Prinzipien des internationalen humanitären Rechts (*Fleck* 2008: Rz 129) – R2P als politisches Prinzip hingegen nicht; sie befindet sich gewissermaßen in einem permanenten Schwebezustand.

Kristallisationspunkt UNSCR 1894/2009

So nahm der UNSR am 11. November 2009 einstimmig Resolution 1894/2009 zum Schutz ziviler Bevölkerung in bewaffneten Konflikten an, die zwar größtenteils klassische Fragen des IHL anspricht, aber durch die Einstimmigkeit zu einem Text, der einen Zusammenhang mit R2P aufweist, besonders auffällt: R2P kommt in den Präambularparagrafen ausdrücklich vor. Geschmälert wird dieses Argument aber dadurch, dass der Begriff in den operativen Paragraphen tunlichst vermieden wurde und die Benennung in einem Stadium erfolgte, in dem trotz Vorlage der UNGS-Berichte zu R2P und Schutz von Zivilbevölkerung (UN-Dok S/2009/277 vom 29. Mai 2009 und S/2012/376 vom 22. Mai 2012) eine gewisse Offenheit und Bereitschaft vorherrschte, das Instrument anzuwenden. Damit wurde der normative Gehalt von Schutzverantwortung in UNSCR 1894 – wie vom Einbringer Österreich erhofft – aber weder geklärt, noch sollte zu überschießender Interpretation („falscher“ Konsens) Anlass gegeben werden. Bekanntlich dienen die Präambular-Artikel nur zur Auslegung der operativen Bestimmungen im Hauptteil einer Resolution. Im Gegenteil fällt insbesondere die im Text eingeforderte stereotype Bezugnahme auf souveräne Gleichheit und territoriale Integrität ins Gewicht, die zwar aus politischen Gründen nachvollziehbar, aber im Gesamten doch im UN-System langsam als anachronistisch und fortschrittsbremsend hätte erkannt werden sollen.

Noch im Vorfeld von UNSCR 1894 brachte die formelle Debatte der UNGV am 14. September 2009 eine erste konsensuale Resolution A/RES/63/308 zu R2P hervor, die jedoch nur aus drei Paragraphen besteht. Der vorangehende „*informal interactive dialogue*“ der UNGV 2008 hatte ein dementsprechend fragmentiertes Bild vorgezeichnet: Für das Prinzip der R2P traten Argentinien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Chile, Kroatien, Ost-Timor, Sierra Leone, Solomon Islands, Uruguay, El Salvador, Guatemala (GV-Präsident *d'Escoto*), Israel, Nepal, Peru und Ruanda auf. Ablehnend standen dem Kuba, Nikaragua, der Iran, Pakistan, Sudan, Venezuela, Algerien, Bolivien, Nord-Korea, Libyen, Ecuador und Syrien gegenüber – dieser Gruppe gelang es, das Wort „*appreciation*“ aus der GV-Resolution mit der Begründung herauszustreichen, dass R2P nur als Vorwand für politisch motivierte Interventionen und „*home grown notion of comprehensive security*“ stehe (Myanmar, Nord-Korea und Indien 2001 vor den G-77; *Acharya* 2001).

Die Libyen-Rhetorik drei Jahre später war hingegen bereits von den zwischenzeitlich etablierten Möglichkeiten des ICC durch internationalen Haftbefehl gegen Machthaber Col. Gaddafi geprägt. Zu diesem Zeitpunkt hätte es zum Durchbruch für eine neue *Czempelsche* „Welt-Innenpolitik“ kommen können. Die Einrichtung der „No fly Zone“ und die Zielsetzung des Zivilschutzes in UNSCR 1973 vom 1. März 2011 war schließlich zum ersten Mal mit dem Passus „*all necessary measures*“ ausgestattet, was bei der Mandatierung im Fall Darfur 2006 vermieden worden war. Konsens bestand darin, dass die Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung definitiv auf die internationale Gemeinschaft übergegangen war, jedoch kein Regimewechsel von außen stattfinden sollte. Die Militäraktion wurde demgemäß auf der Londoner Konferenz vom 29. März 2011 als Teil einer politischen Gesamtstrategie präsentiert (Hilpold, Feichtinger, Der Standard, 20./22. März 2011; kritisch Werther-Pietsch, oip newsletter vom 1. April 2011).

Alternativen hätten in aus dem Kontext heraus aussichtslos erscheinender fortgesetzter Diplomatie, in der Verhängung von Sanktionen, einer Umgehung des UNSR durch eine „Uniting for Peace“-Aktion der UNGV sowie schließlich im „Kosovo-Typ“ von Intervention liegen können, die seinerzeit illegal, nachträglich aber als legitim eingestuft worden war (Simma, Ambos, Cassese). Insoweit sind Mandatierung und Durchführung des Militäreinsatzes in Libyen modellhaft abgelaufen, während die innereuropäische Einigung, insbesondere im Spannungsfeld mit Deutschlands Positionierung sowie Entscheidungsabläufen im NATO-Rat „viel Raum zu lernen“ übrigließen (Payandeh 2012). Dennoch haben viele Militärs, PolitikwissenschaftlerInnen, Medien und Academia den erfolgten Sturz des Machthabers überwiegend als Vorwurf gegen die USA und den Westen konstruiert; die Anwendung wurde daher mehrheitlich als gescheitert aufgefasst.

Konsistente Interventionsbereitschaft in politisch gleichgelagerten Fällen bzw. ausreichende völkerrechtlich relevante Staatenpraxis und entsprechende *opinio iuris* konnten sich jedoch trotz UNSCR 1973 nicht etablieren. Der UNGS-Bericht zu R2P 2009 kompensiert diese rechtliche und politische Gemengelage durch eine möglichst enge Interpretation der Interventionsvoraussetzungen unter Bezugnahme auf die genannten Tatbestände des Art. 7 des ICC-Statuts und die daraus abgeleitete Formel „*widespread or systematic attack directed against any civilian population*“. Gleichzeitig lenkt er die Aufmerksamkeit auf die nicht-militärische Bandbreite der gemeinschaftlichen Reaktion.

Fazit

Dieses Auf und Ab in der Akzeptanz des neuen Instruments brachte eine – aus Sicht der Studie falsche – weitgehende Abkoppelung der R2P vom Diskurs menschlicher Sicherheit (vgl. Position der EU in UNGV Debatte vom 4. Juni 2012: „*The EU reiterates the importance of delinking Human Security from the R2P concept and welcomes the Secretary General's considerations in this regard*“) und damit eine Abkehr von der Rechtsmeinung *Daniel Thürers* von der Universität Zürich: „***The principle of self-determination underlies the whole international order.***“ (Völkerrecht als Fortschritt und Chance 2009) Oder in den Worten des finnischen Völkerrechtlers und Diplomaten *Martti Koskeniemi*: „***A vocabulary above sovereignty is needed.***“ (EJIL 2009)

Damit ist aber der Schutz der Zivilbevölkerung realistischer Weise das politisch akzeptablere Konzept, das auch aus dem Völkerstrafrecht heraus bessere Chancen hat, mitgetragen zu werden. Der Schutz ziviler Bevölkerung wurde in den ersten beiden Dekaden des 21. Jahrhunderts auch zunehmend relevant. Seit etwa einer Dekade im UN-System von UNSCR 1674/2006 bis 1894/2009 aufgebaut, wird Schutz der Zivilbevölkerung teilweise synonym bzw. als Vorgänger der völkerrechtlichen Schutzverantwortung gesehen und rechtfertigt in der modernen Völkerrechtsdoktrin den Einsatz militärischer Mittel als *ultima ratio* auch gegen den Willen der Konfliktparteien, wenn massive Kriegsverbrechen an (Teilen) der Bevölkerung begangen werden. Das Regime des Schutzes der Zivilbevölkerung wird im neuen Sustaining Peace-Ansatz weitergeführt (2018 „A4P“ Deklaration) und bildet, wie *Rittberger* schon 2009 festhält, einen geeigneten Anknüpfungspunkt für die neue Interventionslogik. (2009: 55)

5.3.3 Kernaufgabe der UN-Friedenssicherung

Souveränität als Verantwortung

„Responsible sovereignty“ wurde auf Grundlage von menschlicher Sicherheit als Gegenkategorie zum etablierten Souveränitätsverständnis entwickelt.

(Deng et al 1996, Falk 2000: 582)²⁵ Aus dieser Sicht bilden das Engagement der internationalen Gemeinschaft für Peacekeeping, Peacebuilding, Statebuilding und Resilienz einen „moralischen Imperativ“, der in den Menschenrechten normativ untermauert ist. (Simma 1999)

Wie Buzan/De Wilde festhalten, hat Sicherheitspolitik in langdauernden und von Armut geprägten fragilen Situationen eine starke Komprimierung erfahren (2011): Entwicklungspolitische Handlungsfelder haben sich mit einer Reihe von Politikbereichen wie Konfliktprävention, Demokratisierung und Institutionenaufbau zu einem „identity building“ zusammengetan. (Rocha-Menocal 2008) Der Grundsatz des „friedlichen Zusammenlebens der Völker und Nationen“, wie schon in der Völkerbundsatzung 1920 verankert (Präambel und Art. 12ff), rückt dabei als Prärequisit von Entwicklung verstärkt und in einer vom rein staatsrechtlichen Denken losgelösten Form in den Mittelpunkt (Kluglist 2006): Friede wird als ideales Resultat individueller wie kollektiver Selbstbestimmungsprozesse zum entwicklungspolitischen Leitmotiv. Dieses Verständnis von Selbstbestimmung spiegelt sich in den gemeinsamen Art. 1 der UN-Weltmensenrechtspakte. Hier liegt der Angelpunkt einer Zusammenführung der Konzepte. Dieser mit dem Sustaining Peace-Ansatz kompatible Ansatz überlagert die (ältere) Menschenrechtsrhetorik. Der große Fortschritt liegt in der Aufhebung der Untrennbarkeit des BPWSK-Regimes zugunsten eines „*vital core of international law*“: Es geht um das aktive Herauslösen und Benennen des in Bezug auf den Bereich Frieden und Sicherheit wichtigsten Kerns, was keine Aussage darüber enthält, ob es sich um eine Über- oder Unterordnung handelt.

„Vital core of international law“

Friede kann demnach entlang der bereits von Johann Galtung geprägten und von Dieter Senghaas und Jürgen Habermas verwendeten Begrifflichkeit des positiven Friedens als ein „Zustand ohne Menschenrechtsverletzung durch völkerrechtsunmittelbare Akteure“ aufgefasst werden („positiver Menschenrechtsfriede“). Bezogen auf Staaten kann dieses Modell von Frieden bereits auf die 1945 „Atlantic Charter“ zurückgreifen. (Verdross/Simma 1984: VIII,

²⁵ Handy, Simon, Politische Situation im Tschad, Vortrag, Tagung der Landesverteidigungsakademie – Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement zum Eufor-Einsatz im Tschad, 27. November 2007.

Isensee 1995: 37, Hobe 2004: 324) Positiver menschenrechtlicher Friede – den die UNO in seiner breiten Aufstellung vertritt – stellt ein „global public good“ dar. (Task Force on GPG 2006) Zur Definition jener Kriterien, die – wenn positiver Menschenrechtsfriede durch das kollektive Konfliktpräventionsgebot nicht gewährleistet werden kann – eine militärische Operation der Staatengemeinschaft rechtfertigen, muss daher in der Mandatierung auf einen „*vital core of international law*“ in Form materieller *ius cogens*-Normen, deren Kreis nicht einfach individueller Interpretation freigegeben ist (Commission on Human Security 2003, Debiel/Franke 2008: 74-76), fokussiert werden. Dies trifft auf Art. 7-Tatbestände des ICC-Status jedenfalls zu, was eine klare menschenrechtliche Wurzel zeigt. Das gemeinsame Merkmal dieses harten Kerns ist seine völkerrechtliche Kodifizierung im Menschenrechtssystem, dem IHL, internationalen Strafrecht und Völkergewohnheitsrecht, die insgesamt und nur in diesen Fällen ausnahmslos eine Verantwortung zum Schutz menschlicher Sicherheit auslöst („Fight for Humanity Approach“).

Selbstbestimmung als teleologisches Zentrum

Die Achtung dieses „harten Kerns“ von *ius cogens* ist Voraussetzung für demokratische selbstbestimmte Entwicklung. Selbstbestimmung ist als politischer Begriff für die zunehmende Verwirklichung von Menschenrechten für alle das *Pendant* zum philosophischen Begriff der Freiheit. Eine Ausrichtung der Friedenssicherung auf Selbstbestimmung würde damit die Menschenrechtsorientierung verstärken und als *Theory of Change* der UNO eine weitreichende Änderung des Selbstverständnisses der Organisation nach sich ziehen. Manche sehen darin einen Rückzug in Richtung „Verpolizeilichung“ (Münkler). Diese Argumentation kann aus völkerrechtlicher Sicht jedoch nicht geteilt werden.

Selbstbestimmung ist ein schillerndes und oft mißbräuchlich verwendetes Konzept, das dem neuen Machtgehabe und den *Egos* der Weltpolitik entspricht. Natürlich findet viel eher eine „*splendid isolation*“ statt als das Mitwirken an der guten Sache. Wie dies dennoch genutzt werden kann, wird versucht, in folgenden innovativen Denkansätzen rund um ein zweistufiges Friedenssicherungssystem aufzuzeigen.

5.4 Innovative Denkansätze und Vorschläge

5.4.1 Kollektives Konfliktpräventionsgebot

Aufbauend auf diesen Überlegungen kann Friede – entlang der mittels „Individualisierung“ geschärfte Aggressionsdefinition – als „positives menschenrechtliches Gewaltverbot“ qualifiziert werden. Friede, so könnte i.d.S. gefolgert werden, bedeutet Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und aktive „Herstellung von Frieden“. Die Achtung der Menschenrechte wird also über den „Schutz der Zivilbevölkerung“ nicht mehr nur an gute Regierungsführung und Konditionalität geknüpft, sondern konstruktiv mit Instrumenten der Friedenssicherung verbunden.

Aus der anerkannten inhärenten Schutzpflicht der Menschenrechte ergibt sich, dass die Akteure und ordnungspolitischen Entitäten der Völkerrechtsordnung verpflichtet sind, den Ausbruch von Konflikten, definiert als ein Zustand der Menschenrechtsverletzung, zu verhindern oder zu beenden. Es kann daraus also ein friedensstiftendes Argument über die *Balance-of-power*-Politik hinaus gezogen werden. Aus den daraus erwachsenden positiven Verpflichtungen lässt sich nämlich ein kollektives Konfliktpräventionsgebot zur Verhinderung massiver, systematischer Verletzungen von Menschenrechten ableiten. Dieser vorgelagerte Bereich von Konflikteskalation erfordert einen Fokus auf wirksame Gegenmaßnahmen der Konfliktprävention wie Ausbau der Frühwarnsysteme, Dialog und Mediation, Förderung lokaler und regionaler Konflikttransformationszentren etc., die auf die Instrumente des „Pillar 2“ der R2P („*responsibility to assist*“) zurückgreifen können. Im Fall der Nichtbefolgung einer derartigen Verpflichtung durch einzelne Akteure und den Ausbruch eines bewaffneten Konflikts ist nach wie vor in den Maßnahmen des Kapitels VII der UN-Charta ultimativ eine kollektive Reaktion vorgesehen (Prävalenz der Werte im System). Weiterreichende Überlegungen zu einer „*responsibility to rebuild*“, die sich ebenfalls aus dem Konzept der drei Säulen der R2P ergeben, erscheinen derzeit nicht realistisch (Werther-Pietsch 2018). Auf dem Gebiet der Friedenssicherung liegt die zentrale Antwort des Konzepts menschlicher Sicherheit daher zunächst in einem Vorstoß für ein kollektives Konfliktpräventionsgebot. (in Ansätzen bereits Verlage 2009: 399)

5.4.2 Kollektives Interventionsgebot

Die mittels Menschenrechtsverletzungen definierte Gewaltsphäre legt die Aufnahme des allgemeinen Tatbestands der massiven, systematischen Menschenrechtsverletzung als „friedensbedrohend“ in den Einzugsbereich des Art. 39 der UN-Charta nahe („*widespread or systematic attack directed against any civilian population*“; UNSCR 1894/2009; Verwirklichung der Tatbestände der Art. 6 bis 8 des ICC-Statuts). In dieser Hinsicht wird der Artikel – im Einklang mit der notwendigen Erweiterung der Aggressionsdefinition insbesondere für das Handeln nichtstaatlicher Akteure – substantiell ergänzt. (a.A. Heintze 2010)

Die rechtlichen Grenzen von Intervention nach Ausschöpfung aller friedlichen Mittel und damit die Legitimität für Friedensoperationen ergibt sich in diesem Modell aus dem Zusammenspiel von internationalen Menschenrechten, dem Selbstbestimmungsrecht, der staatlichen Souveränität sowie den Kompetenzen des UNSR gemäß Kapitel VII der UN-Charta. Eine Aufarbeitung der jüngeren Praxis humanitärer Intervention bei *Nicholas Wheeler, Martha Finnemore, Mary Kaldor, Bruno Simma, Antonio Cassese, Christian Tams, Tobias Debiel* u. a. (Nachweise in *Debiel/Goede/Niemann/Schütte* 2009) vor 2005 führte zu jener Haltung, die der UN-Reformgipfel schließlich zum beschriebenen Szenario um para. 139 des Schlussdokuments eingenommen hat. Die UNGV hat damit ein Recht auf (unilaterale) humanitäre Intervention durch einzelne Staaten zurückgewiesen und die Handlungsverantwortung des Sicherheitsrats bekräftigt. (*Schorke* 2009) Die kollektive Reaktion auf illegale Gewaltausübung ist eine Funktion der Gesamtheit der internationalen „Rule of Law“-Gemeinschaft zum Schutz der Selbstbestimmung der Völker und damit der individuellen Selbstbestimmung.

Die gegebene Missbrauchsgefahr – vorschnelles und selektives Vorgehen auf Grundlage strategisch-politischer Gesichtspunkte (Veto der P-5), fragliche Angemessenheit oder Effektivität sowie Nichtachtung humanitärer – oder von – Konfliktursachen war lange der Grund für das „historische Abseitsstehen“ einer defizitären UNO in Afghanistan, in Süd-Ost-Europa oder im Irak. (*Lietzau* 2004: 298) In der Folge hat sich jedoch erwiesen, dass eine Schutzverantwortung von Einzelstaaten oder Staatengruppen kein Ersatz für ein weitreichenderes politisches Konzept auf universeller Ebene ist. Ein sol-

cher „schneller Einsatz“ wäre aber oft gar nicht notwendig, wenn früh erkannt und eingegriffen wird, schon weil die Entwicklung zu einer Krisensituation im Grunde über lange Zeit sichtbar ist und Anknüpfungspunkte für Konfliktprävention vor Ausbruch latenter Konfliktherde hätten identifiziert werden können. Hier könnte das Interesse der potentiellen Truppenstellerstaaten aufgrund ihrer, auch durch die COVID-19 Krise eingeschränkten, politischen und finanziellen Situation genützt werden, ohne unilaterales Vorgehen zu fördern oder das Primat der regionalen Konfliktlösung zu unterlaufen.

5.4.3 *Schutzmechanismus und Vetorecht*

ANTITHESE:

Verhinderung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit als Kernstrategie

„Fight for Humanity Approach“ (Part 1)

Auf der Suche nach einer Antwort auf die neuen Herausforderungen des Systems wurden bisher drei Elemente identifiziert: Reform des UNSR, Kernbildung im Menschenrechtsregime („vital core of *ius cogens*“) und das kombinierte Konfliktpräventions-/Interventionsgebot, um auf Komplexität frühzeitig reagieren zu können. Für ein erneuertes IKKM im UN-Rahmen soll nun versucht werden, auf diesen drei Ebenen mit der Verallgemeinerung des Modells eines „Schutzmechanismus pro *ius cogens*“ zu reagieren.

In Anbetracht der im Schlussdokument 2005 anerkannten humanitätsrechtlichen *ius cogens*-Tatbestände sowie einem Tatbestand der Friedensbedrohung durch massive, systematische Menschenrechtsverletzungen („*systematic, flagrant and widespread violations*“; UNSCR 1894/2009) ähnlich der etablierten Formel der ICC-Tatbestände, lässt sich die Zielsetzung einer Konfliktpräventions-/Interventionspflicht in bewaffneten Konflikten definieren.

Definition von Gewalt als multiple kollektive Menschenrechtsverletzung

UNSCR 1265/1999, 1296/2000, 1325/2000, 1612/2005, 1674/2006, 1738/2006, 1820/2008, 1882/2009, 1888/2009 und 1889/2009 sowie 1894/2009 stecken den positivierten Bereich der „protection of civilians“ im

Wesentlichen ab. Hier geht es regelmäßig um breite Auswirkungen auf Zivilbevölkerung: Motiv der NATO für den Kosovo-Einsatz war – so GS *Javier Solana* am 25. März 1999 – „*to halt the violence and to stop further humanitarian catastrophe*“. Ähnlich begründete Oberbefehlshaber *Wesley Clark* die 1999 Militäroperationen der NATO als eine „*response to the deepening humanitarian tragedy unfolding in Kosovo as Yugoslave military and security forces continue and intensify their attacks on their own people*“. (Zitate bei *Thürer* 2000: 579)

Daraus folgt nun der eingangs geforderte systemische Umkehrschluss: **Dem Konzept des qualifizierten positiven Menschenrechtsfriedens** (UNSR Präsidialerklärung vom 31. Jänner 1992, S/23500, UN 1992, 66) **im IHL entspricht das menschenrechtlich determinierte Gewaltverbot. Es kommt in diesem Vorschlag damit zu einem Zusammenfließen humanitätsrechtlicher und menschenrechtlicher Argumentationsketten.** Auch hier gilt: Nicht das gesamte Spektrum menschenrechtlicher Ansprüche kann für eine solche qualifizierte kollektive Menschenrechtsverletzung herangezogen werden, wieder geht es um den für Friedenssicherung relevanten *ius cogens*-Kern. Diese Zusammenschau ergibt nun ein in sich geschlossenes Interventionsregime. Kernbestimmungen des Menschenrechtsregimes, präzisiert in Art. 7 ICC Statut, gelten dabei im Sinn von „*intransgressible principles of international customary law*“ (IGH Nuklearwaffen-Gutachten 1996) als fundamentale Prinzipien des internationalen humanitären Rechts.

Weiterentwicklung des Modells der R2P

Menschliche Sicherheit als normatives Ordnungsprinzip führt durch diese Blickweise auf das vertragliche Menschenrechtssystem als Rechtsrahmen *erga omnes* (*Fischer-Lescano* 2006) zu einer verdichteten Form der staatlichen Verantwortlichkeit.

Diese Ausrichtung fügt der Diskussion um „protection of civilians“ den funktionellen Blickwinkel als (Wieder-)Herstellung menschlicher Sicherheit aufgrund von Menschenrechtsverpflichtungen hinzu. Der Schutzmechanismus dient in der hier verfolgten Auffassung dazu, schwerwiegende Verletzungen menschenrechtlicher Mindeststandards („Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit“) zu verhindern oder zu beenden, ohne dass hierfür zwingend eine Einwilligung des Staats vorliegen muss. (früh *Wheeler* 2002, *Finnemore* 2003, *Cassese*

2003) In diesen engen Grenzen wäre ein verpflichtendes Verbot des Gebrauchs des Vetorechts durch die P-5 als großer humanitärer Fortschritt und Geste an die Menschheit in ihrer Gesamtheit denkbar und könnte aus den Schlussfolgerungen der ILC (2019) abgeleitet werden. Dies müsste den P-5 allerdings politisch wie rechtlich mit einer Stärkung der jeweiligen Position in den Regionalorganisationen, in denen sie überwiegend Einfluss ausüben, quittiert werden.

Einsatzvoraussetzungen

Die Aktivierung des derart präzisierten „Schutzmechanismus *pro ius cogens*“ wird von den gleichen Rahmenüberlegungen, wie sie für die Eingriffsvoraussetzungen für R2P gelten, geleitet. Die dort entwickelten Kriterien dürfen daher für weitere Ausführungen herangezogen werden:

1.) *Recta auctoritas*

Zunächst ist auf die Frage der Mandatierung einzugehen. Die wegweisende Abhandlung Bruno Simmas zur mangelnden Legitimität des NATO-Militärschlags, der schließlich 1999 zur Stabilisierung Süd-Ost-Europas geführt hat, hat die viel diskutierte Frage der Herausbildung neuen Völkergewohnheitsrechts im Hinblick auf nicht vom UNSR beauftragte „humanitäre Intervention“ aufgeworfen. Simma führt dies auf die Beobachtung (Simma 1999, a. A. Habermas 1999) – zurück, dass das Verhältnis von UN und NATO zumindest temporär von wechselseitiger Verstärkung zu fundamentalem Wettbewerb gewechselt habe. Die dominante Stellung des Herausforderers gab die NATO zwar am Beginn der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts an die USA ab, wie aus der Spaltung der EU-Partner in der Beurteilung der Operation *Iraqi Freedom* in ein „altes und ein neues Europa“ (US-Außenminister Powell vor dem UNSR am 5. Februar 2003) abzulesen war und sich auf den NATO-Gipfeln seit 2017 in europäischen Kreisen widerspiegelt. Die COVID-19 Krise könnte diese verletzlich gewordene Partnerschaft noch weiter spalten. Die aktuellen Entwicklungen lassen auf eine gelebte, immer heikler werdende Komplementarität der beiden Akteure schließen, überlagert von Alleingängen des russischen Präsidenten *Putin*.

Als Reaktion auf die sich Anfang der 2000er-Jahre real abzeichnende Reformbrüchigkeit eines internationalen Interventionsregimes wurde die im-

manente oder manifeste militärische Aktion einer Allianz, die nicht in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts stattfindet, entgegen den Ausführungen des ehemaligen UNGS *Kofi Annan* in seinem Reformpapier 2005, vom High Level Panel als *ultima ratio* gutgeheißen. In seinem Papier geht *Annan* demgegenüber Charta-konform von einer zwingenden Devolution an die UN aus, wenn der betroffene Staat auf nationaler Ebene unwillig oder unfähig ist, seine Schutzfunktion auszuüben. Die Verantwortung des UNSR, wenn dieser nicht handelt, bleibt bei *Annan* ebenso wie im para. 139 des Schlussdokuments 2005 ungelöst. Auch der mit UNSCR 1894/2009 eingeschlagene Weg beantwortet die Frage nicht, stellt jedoch deutlich auf nationale Verpflichtungen und internationale Assistenz im Vorfeld zu militärischer Intervention ab. Die angesprochene robuste „Säule 3“ wird dabei in den nachfolgenden Berichten von UNGS *Ban Ki-moon* unter Leitung von *Ed Luck* 2009 als im Rahmen der bestehenden Völkerrechtsordnung dargestellt, was allerdings jenem breit angelegten „campagning“ entspricht, das eine entsprechende Rechtsüberzeugung erst schaffen soll. (UNGS Report on Implementing R2P 2009; siehe auch *Kettemann* in Kapitel II)

Die Ansicht, dass in der wiederholten Situation eines militärischen Eingreifens ohne multilaterales Mandat der Beginn einer völkergewohnheitsrechtlichen Entwicklung liegen soll, ist schließlich unter Berufung auf para. 139 des Schlussdokuments des Reformgipfels 2005 (neuer Begriff der R2P *post-2005*²⁶) überholt und mangels anderer nachfolgender Praxis aus heutiger Sicht zu verneinen. (aA *Richemond* 2003) Ein gleiches Argument zog *Matthias Herdegen* bereits aus der fallbezogenen Tatsache, dass die NATO-Vorgangsweise im Kosovo nur von einem Teil der Völkerrechtslehre und einer signifikanten, aber nicht konsensgetragenen Praxis gestützt worden war. (*Herdegen* 2004: 580) Aus der Analyse ergibt sich, dass von einer UN-Mandatierung zwingend auszugehen ist, unabhängig von der Frage, ob R2P falsifiziert wurde.

²⁶ *Luck, Edward*, The R2P, Vortrag, 39th IPI Vienna Seminar „The UN Security Council and the responsibility to protect: Policy, process, and practice“, Wien, Diplomatische Akademie, 14.-16. Juni 2009.

2.) Adressat des Schutzmechanismus

Unabhängig von der Frage des Einsatzes bei Naturkatastrophen oder Epidemien wie COVID-19 (was ein Tätigwerden des UNSR voraussetzen würde), ist für ein effektives Konfliktpräventionsgebot seine Operationsfähigkeit gegen alle Risiken von menschlicher Sicherheit wichtig, ob diese nun von Staaten oder nichtstaatlichen Akteuren ausgehen (Fall *Tadić*, ICTY). Das Schlussdokument des UN-Reformgipfels 2005 bekräftigt in para. 138 – 140 ein Festhalten am multilateralen Ansatz für R2P, wie eine systematische Interpretation der UN-Charta ergibt, nur gegen Staaten. (Dorband 2006: 4, 7f) Vor dem Hintergrund der gegenläufigen Ermächtigungsresolutionen im Bereich des Terrorismus (McKeever 2009: 395) und ohne ausdrückliche Bezugnahme im Text erscheint diese Ausrichtung jedoch nicht gefestigt. Es findet sich zwar keine Referenz auf nichtstaatliche Akteure im operativen Teil der UNSCR 1368 und 1373/2001 sowie 1973/2011. Auch der UNSR bestätigt die Öffnung des Art. 51 der UN-Charta für Verteidigungsschläge gegen nichtstaatliche Akteure nicht selbst, sondern verfolgt das Zurechnungsmodell der „Komplizität“. Ebenso hält der IGH im Mauerbau-Gutachten 2004 äußerst knapp fest, dass das Selbstverteidigungsrecht nur gegen Staaten ausgeübt werden kann. (IGH Mauerbau Gutachten 2004, ICJ Reports 136; *Activités armées sur le territoire du Congo [République démocratique du Congo c. Rû'andu]*, ordonnance du 21 octobre 1999. C.I.J. Recueil 1999, 1025)

Dennoch ist aufgrund des Schadenspotentials nichtstaatlicher Akteure aus teleologischer Sicht von einer analogen Anwendung auszugehen. Zur Wahrung von menschlicher Sicherheit als Gemeinschaftsinteresse ist daher die Frage zu beantworten, gegen wen der (staatliche) Schutzmechanismus durchgeführt werden darf, von wem also die abzuwehrende „Gefahr“ ausgehen kann, und ob nichtstaatliche Entitäten in diesem Sinn überhaupt zu einem bewaffneten Angriff im Sinn der UNGV-Resolution 3314/1974 befähigt sind. Bei Vorliegen einer immanenten Bedrohung wird dies aus einem teleologischen Standpunkt zu bejahen sein, also sowohl die Legitimität der Gefahrenabwehr gegen nichtstaatliche Akteure als auch die Qualifikation eines terroristischen Akts als „armed attack“, auch wenn TerroristInnen damit in einem *Seidelschen* Sinn „privilegiert“ erscheinen. (Seidel 2002) Umgekehrt muss eine erweiternde Auslegung oder analoge Anwendung von Art. 51 der UN-Charta zur Ausführung auch unilateraler, also nicht durch das bekundete gemeinschaftliche Interesse an menschlicher Sicherheit für alle abgedeckten

Aktionen gegen nichtstaatliche Akteure an der mangelnden systemischen Identität zwischen Art. 39 und Art. 51 mit Blick auf deren beabsichtigte Regelungsgehalte scheitern („*any threat*“). So kann im Hinblick auf ein Konfliktpräventionsgebot hinterfragt werden, ob die bisherigen Reformansätze zur Revitalisierung, Funktionalität und Effektivität des UNSR als systemische Angelpunkte zu erhöhter Operativität des Weltsicherheitssystems genügend beitragen konnten. (Sustainability Watch 2005, Luck 2006)

3.) *Recta intentio* bzw. *iusta causa*

Um POC als Motiv für den Schutzmechanismus zu konstruieren, wird dabei zunächst von *Antonio Cassese*s Einschätzung ausgegangen: Intervention sei geboten, wenn

„gross and egregious breaches of human rights, anarchy in a sovereign state or consistent obstructive behaviour of the regime in the multilateral arena, inability of the Security Council to take coercive action, all peaceful avenues explored, a group of states – restricted multilateralism – exclusively for the limited purpose of stopping the atrocities and restoring respect for human rights“. (Cassese 2005)

Soweit geht *Cassese* konform mit Überlegungen der ICISS – im Wesentlichen die dargestellten Bedingungen der *iusta causa*, *recta intentio*, „*ultima ratio*“, Proportionalität der Mittel, Geeignetheit in Bezug auf Erfolgsaussicht, Frage nach der legitimen Ermächtigungsinstanz als im Interventionsfall leitend anzusehen (2001 Modell von R2P, ICISS 2001: para. 4.1-4.43, Krause in Miinkler et al 2008).

Zusammenhang Menschenrechte, Schutz der Zivilbevölkerung und Eingriffsverpflichtung

*Cassese*s Argumentation ist mit ihrem Fokus auf massive, systematische Menschenrechtsverletzungen als Interventionsgrund weitestgehend mit den Pfeilern des Konzepts menschlicher Sicherheit kompatibel. Im von menschenrechtlichen Tatbeständen erfüllten *ius cogens*-Begriff zielt er jedoch auf eine abstrakte Formulierung ab. Damit engt *Cassese* nicht von vornherein auf die konkreten *ius cogens*-Tatbestände des para. 139 des Schlussdokuments des Reformgipfels 2005 – Genozid, *Ethnic cleansing*, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit, wie sie in Art. 7 des Römer

(ICC) Statuts ausgestaltet wurden – ein. Diese Verknüpfung des menschenrechtlichen Hintergrunds von *ius cogens* mit dem völkerrechtlichen Schutzmechanismus – die verobjektivierte Motivation – wird erst im hier vorgeschlagenen Modell eingebracht.

Als positiver Stand der Debatte gilt – wie auch die ILC in ihrem Bericht 2019 ausführt (ILC 2019) – seit Inkrafttreten des Römer Statuts 1998, dass Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit (ab 2017 auch des Angriffskriegs) individuell völkerstrafrechtlich geahndet werden können, ungeachtet der Funktion, in der die Straftat begangen wurde (Aufhebung der Immunität, vgl. bereits *Pinobet*-Fall, IGH 2001). Was unter den vier Tatbeständen als „höchstqualifizierte Menschenrechtsverletzungen“ zu verstehen ist, unterliegt der Rechtsprechung des ICC, der dazu auch Völkervertragsrecht wie die Völkermord-Konvention aus dem Jahr 1948 heranzieht. Zur Intensität der Rechtsverletzung als solcher hat sich im Zuge der Verhandlungen zum ICC-Statut von 1991-1998 folgende Formel herauskristallisiert: **„widespread or systematic attack directed against any civilian population“** (Art. 7 ICC, *Dubler/Kalyk* 2018; ähnlich *Nowak* „gross and egregious violation of human rights“, Tagung an der Universität Innsbruck, 16. Dezember 2011). **Dem seit 2008 mühsam erungenen Fortschritt einer Einigung auf die *Dubler-Kalyksche* Formel kommt das zentrale, anzuerkennende Alleinstellungsmerkmal zur Definition der Tatbestände zu. Sie ist daher geeignet, als verteidigungswürdige Speerspitze des völkerrechtlichen Fortschritts des 21. Jahrhunderts im Bereich der Friedenssicherung zu gelten.**

Als Interpretationsmaxime und Legitimationsbasis für multilaterales Einschreiten lehnt sich der Sustaining Peace-Ansatz daher grundsätzlich an *Dubler/Kalyk*s und *Cassese*s Auffassung an, dass – abweichend von *Nico Krisch* in seinem Kommentar zu Art. 2 (4) der UN-Charta – wann immer zwischen der Trias Gewaltverbot (Friede), Souveränität (Interventionsverbot) und Menschenrechte (Entwicklung) Spannungen und Konflikte auftauchen, Menschenrechte jene Wertung in der UN-Charta darstellen, die überwiegt (Vorrang der Menschenrechte durch Individualisierung und Universalität, neues Selbstbestimmungsverständnis, positiver Menschenrechtsfriede). Aus diesem Vorrang ist ein Konfliktpräventionsgebot primär des Staats, sekundär – aber ebenso – zwingend auf eine Verpflichtung zur Auslösung des Schutzmechanismus der internationalen Gemeinschaft zu schließen. Ge-

stützt auf die ICC-Tatbestände scheint sich die internationale Gemeinschaft auch in diese Richtung zu bewegen. Die Nichtanrufung von R2P im Fall des *Bombardements* ziviler Personen in Sri Lanka im Juni 2009 zur Herbeiführung militärisch erzwungener Friedensbedingungen, in den Fällen Myanmar 2017, Darfur 2006 oder Syrien seit 2011 stellt aus dieser Sicht jedoch die Brüchigkeit der Argumentation dar.

4.) *Immanenz*, „*magnitude*“, *Proportionalität*

Entscheidend für die Aktivierung des kollektiven Schutzmechanismus ist, wie intensiv und in diesem Sinn „real“ die Bedrohung durch bewaffneten Konflikt einzuschätzen ist. Auch zur Beurteilung dieser rechtsrelevanten Frage kann ein Blick auf die ICISS-Kriterien für R2P aufschlussreich sein: Zum spezifischen Kriterium der Immanenz massiver, systematischer Menschenrechtsverletzungen ist festzuhalten, dass dieses im Fall einer bewaffneten Reaktion gemäß Art. 51 der UN-Charta, also bei Anrufung des Selbstverteidigungsrechts, nach hL immer restriktiv ausgelegt wurde. Auch das HLP on Threats, Challenges and Change stützt sich in diesem Sinn auf die vom IGH in seiner im 1986 ergangenen Nikaragua- und dem Oil platforms-Urteilen 2003 entwickelte enge Interpretation. Im Fall der COVID-19 Krise (wenn nicht-menschlich verursachte Krisen einbezogen werden) hätte hier das Wissen um den Ausbruch und die Intensität der Epidemie in China als Maßstab herangezogen werden müssen, was offene Informationspolitik voraussetzt.

Abweichend von dieser Linie wurde im Zuge der Terrorismusbekämpfung vor allem in der US-amerikanischen Literatur argumentiert. Immanenz als Charakteristik der konkreten Bedrohungslage ist dabei nicht nur eine Frage der zeitlichen Unmittelbarkeit (*temporality*, *immediacy*), sondern auch der unmittelbaren Größe („*magnitude*“). (Hilpold 2006) Eine proaktive rechtspolitische Argumentation zugunsten unilateraler Intervention zum Schutz ziviler Bevölkerung auch jenseits der Immanenzschwelle als kriegsmindernd erscheint aufgrund humanitärer Folgewirkungen derartiger Einsätze sowie dem Schein-Motiv des „Erklärungsnotstands gegenüber der eigenen Öffentlichkeit gegenüber einer überwältigenden Notlage und der politischen Glaubwürdigkeit der handelnden PolitikerInnen rein spekulativ. Staaten, die den Vorwand der R2P für eine Kriegführung aus tatsächlich existierenden anderen Gründen nützen, werden die Erreichung ihrer Ziele über die Einhaltung

von humanitären Standards stellen und Staaten, die das humanitäre Eingreifen anderer gegen sich befürchten müssen, werden sich von einer solchen Bedrohung nicht abhalten lassen, um so deutlicher ihre eigenen Ziele anzustreben.“ (*Goodman* 2006)

Klar ist, dass Immanenz im Sinn von Notwehr und eine Verhältnismäßigkeit der Bedrohung zum bedrohten Gut als Kriterium für den Schutzmechanismus gegeben sein mussten (keine Selbstverteidigung ohne Verteidigungscharakter, *Doebring* in *Simma et al* 2012). Präemptive Aktionen in Erweiterung der *Webster*-Formel aus dem berühmten „Caroline-Zwischenfall“ sind davon nach wie vor nicht erfasst (vgl. gegenläufige US-amerikanische Position). Dies ist besonders bei Cyber-Attacken schwierig aufgrund ultrakurzer Ortungs-, Beurteilungs- und Reaktionszeit. Die Ausrichtung auf ein multilaterales Konfliktpräventionsgebot, die das reaktive Spektrum erweitert, ändert daran nichts; das Kriterium der Verhältnismäßigkeit der Reaktion (Proportionalität) im Interventionsfall umfasst die Abschätzung des Erfolgs einer möglichen Mission im Vergleich mit den zu erwartenden Folgen von Nicht-Intervention – was in einem Spannungsverhältnis zu einer strikten Handlungsverpflichtung bei Verletzung von *ius cogens* steht und im konkreten Fall gelöst werden muss.

5.) *Dezentralisierung der UN-Sicherheitsarchitektur*

*Antonio Cassese*s Konstrukt eines „restricted multilateralism“ ist im Konzept menschlicher Sicherheit, das dem Fokus auf das Individuum eine gleichwertige Konzentration auf universellen Multilateralismus gegenüberstellt, der allein die Kollektivität aller Individuen umfassend repräsentieren kann, nicht abgedeckt. Der menschenrechtsorientiert ausgerichtete Ansatz meidet mit seiner objektivierten Sichtweise wechselnde strategische Machbarkeitsüberlegungen („Recht des Stärkeren“; Ungleichbehandlung; Diskriminierung). So kommt der Sustaining Peace-Ansatz zum Schluss, unter Zugrundelegung der im zitierten 2009 Bericht entwickelten Sichtweise des UN-Systems dem *Annan*-Vorschlag Recht zu geben, der eine letztinstanzliche Autorisierung durch den UNSR fordert. Wie kann aber ein Fehlschlagen dieser Voraussetzung tatsächlich kompensiert oder abgemildert werden? Der folgende verfahrensorientierte Vorschlag, der die verbleibende „*Cassese*sche Lücke“ aufzufüllen versucht, vervollständigt das diskutierte Modell der „R2P minus“ (= POC), auch mittels Aktivierung und Revision des Art. 42 der UN-Charta.

Eine Differenzierung der bisherigen Sicherheitsarchitektur und -Praxis könnte sich aus dem Anknüpfungspunkt der schnellen neutralen Eingreiftruppe ergeben, die im Bedarfsfall regional bereitgestellt werden kann und bei Gefahr im Verzug auf Basis eines regionalen *Assessments* vorläufig streitschlichtend und deeskalierend mit zwingender unmittelbar nachfolgender Behandlung des Konfliktgegenstands durch den UNSR handelt (Modifikation des Art. 42 der UN-Charta; unabhängig vom Abschluss bilateraler Verträge). Die primäre Legitimation zur Identifikation des Vorliegens einer völkerrechtlichen Schutzverantwortung durch den UNSR (*Horn* 2001) ist im Konzept menschlicher Sicherheit unter Heranziehung der genannten Gründe jedenfalls aufrechtzuerhalten (*Joubert* 2001: 337, mit Nachweisen zu *Serge Sur*), alternativ wäre davon auszugehen, dass die Epoche der UN und damit der Universalitätsanspruch in Bezug auf die Verantwortung für den Weltfrieden normativ wie praktisch zu Ende gegangen wäre („Notariatsfunktion“ im Kosovokonflikt, Schweigen im Tschetschenienkrieg, *Paulus* 2001: 320). Der Multilateralismus heutiger Prägung scheint zwar wie in Kapitel IV dargestellt durch Dominanz von Staaten mit (bröckelnder) Vormachtstellung in wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht und neuer Akteure an seine Grenzen gestoßen zu sein, wird in den kommenden Jahren durch neue Kräfte Modifikationen erfahren. Auch eine intensiviert Dynamik der EU-Integration auf diesem Gebiet kann, unkoordiniert ausgeübt, der Autorität globaler Sicherheitssysteme potenziell schaden: Unter oftmals betonter „Rule of law“-Position der EU-Partner sind die Mitgliedstaaten unter Führung von Deutschland und Frankreich zwar prinzipiell zum Aufbau einer europäischen Verteidigungsidentität bis 2025 bereit (European Security Strategy 2003, *Biscop* 2006, *Kammel/Algieri* 2009: 17, EDA) – eine Bereitschaft, die aber Wettbewerb und Gegnerschaft hervorruft. Gerade deshalb muss die Sinnhaftigkeit des oft beklagten Zustands, dass die Rechtsetzung der UNO zentral, die Rechtsdurchsetzung – der Struktur der Ordnung folgend – jedoch dezentral erfolgt, auf universeller Ebene hinterfragt werden.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, den Begriff „Intervention“ in Bezug auf die Ausübung einer völkerrechtlichen Schutzverantwortung für die Zivilbevölkerung im Fall menschlich verursachter Katastrophen im Sinn des Art. 7 ICC Statut durch den engeren Begriff des „Schutzmechanismus“ zu ersetzen und als für Konfliktprävention relevant zu neutralisieren, was eine Diskussion zum Vetoverzicht der P-5 in Fällen der Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit

erleichtern sollte.²⁷ Der Interventionsbegriff könnte damit komplementär auf seine ursprüngliche Breite zurückgeführt werden. (Naidoo 2010, Kapitel II)

5.5 Wege aus der Sackgasse: Sicherheitsrat als „Friedensrat (Peace & Security Council)“

5.5.1 *Der neue Friedenssicherungsbegriff*

Festgehalten werden kann, dass Friedenssicherung der UNO heute nicht mehr dem engen Konzept der Gründerzeit entspricht. Die neuen Grundlagen beruhen auf UNSCR 2282/2016 und der 2018 A4P Declaration. Die *Ipsensche* Vorstellung von Friedens- und Konfliktverhütungsordnung wurde erweitert. Ob eine Entwicklung des Friedenssicherungsbegriffs bis hin zum HDP-Nexus eine Überstrapazierung dessen, was für Friede und Sicherheit von der UN „von außen“ getan werden kann, bedeutet, ist noch offen. Die Frage stellt sich, ob die politischen Entitäten mehr externe Assistenz überhaupt absorbieren können. Offen bleiben auch die Reaktionen der Großmächte auf der einen sowie radikalisierte nichtstaatlicher Gruppen auf der anderen Seite. Eindämmung von Menschenrechtsverletzungen und Maßnahmen der Konfliktprävention könnten für die P-5 wieder wichtiger und die UN damit stärker werden.

5.5.2 *Zweistufiges Friedenssicherungsmodell (Part 2)*

Im Sinn einer besseren Zusammenschaltung der Instrumente und Organisationen wird eine Erweiterung des Modells mit komparativen Vorteilen für Friedenssicherung vorgeschlagen. Logische Folgerung, gleichwohl mit hoher diplomatischer Überzeugungsarbeit verbunden, daraus ist, dass die P-5 für den argumentierbaren Gewinn an Stabilität und Stärkung der „**Regionensouveränität**“ als Gegenleistung einer Einschränkung ihres Veto-Rechts zustimmen müssten. Um das vorgeschlagene Instrumentarium operativ zu machen, wird ein in der Praxis schon etablierter und von der COVID-19

²⁷ United Nations Youth and Student Association of Austria – Academic Forum for Foreign Affairs (UNYSA-AUSTRIA-AFA), Exploring New Capacities to Address the Threat of Atrocity Crimes: The Case for a UN Emergency Peace Service (UNEPS), Wien, 23.-25. Mai 2011.

Pandemie verstärkter Trend der Regionalisierung von Sicherheit systematisiert. Aus Sicht des Sustaining Peace-Ansatzes wäre zur Wirksamkeitssteigerung einer differenzierten gemeinschaftlichen Reaktion auf eine Friedensverletzung ein gestuftes Verfahren zweckmäßig.

Peace and Security Councils als Drehscheibe für Friedenssicherung

Im Kern des Vorschlags designiert der UNSR ständige regionale Organe bzw. Gremien (*Peace & Security Councils*, PSCs), die zwingend mit einem breiten, für die Region repräsentativen Kreis von staatlichen und multilateralen Institutionen zu besetzen sind und im Vorfeld der Einschaltung des UNSR tätig werden sollen. Diese könnten, wo möglich ident mit Regionalorganisationen nach Kapitel VIII, durchaus auf bestehenden Organisationen wie der AU, OIS oder der SCO aufbauen und sollten aus taktischen Gründen (siehe Abbildung 15) weltweit nicht mehr als fünf an der Zahl sein. Ehemalige AußenministerInnen, MediatorenInnen, „Eminent Persons“ („Weisenräte“) sollten zu diesen *ad hoc* zugezogen werden können, wenn dies der zu behandelnde Fall erfordert. Die Diskussion als solche ist nicht neu: Unter Rückgriff auf die Formel *Winston Churchills*, „*a Council of Europe and a Council of Africa under the common roof of the world organization*“ und dem Einwurf *Johan Galtungs* unter Bedauern anlässlich der Konferenz „*Making the Difference*“ in Brüssel, 3./4. Juni 2009, „der Sicherheitsrat sei kein Friedensrat.“, könnte eine Revision durchaus in diese Richtung zielen. Tatsächlich wurde diese Grundsatzfrage bereits in den Folgejahren nach dem Zweiten Weltkrieg adressiert: „*The choice between regionalism and universalism weighted heavily on the planning of the post-war collective security system.*“ (UN-Dok A/CN.4/L.682 vom 13. April 2008, para. 196) Die Leitung der PSCs durch rotierende regionale Vorsitze, gemeinsam mit dem UNGS und einem P-5 Mitglied könnte dies austarieren.

Einem kombinierten Modell der Zusammensetzung der *Peacebuilding Commission* mit der Aufgabenstellung des Menschenrechtsrats folgend, hätten die PSCs *de lege ferenda* die universellen Grundsätze und Grenzen des Gewaltverbots unter den Vorgaben des UNSR und des ICC in erster Instanz umzusetzen. Der UNGS-Bericht zu R2P enthält in para. 45 eine Aufzählung von Aufgaben, die von den PSCs übernommen werden könnten („*i.e. conflict-sensitive development analysis, indigenous mediation capacity, consensus and dialogue, local dispute resolution capacity, capacity to replicate capacity*“) und die diese in die Nähe

eines integrierten Peacekeeping und Peacebuilding-Mandats rückt. (*Werther-Pietsch/Ritzger* 2013: 89, *Werther-Pietsch* 2019: 155-166)

Im Anlassfall, d. h. zur Feststellung der Gebotenheit eines militärischen Einsatzes (vorläufige Feststellung einer schweren *ius cogens*-Verletzung) wäre die Entscheidung aufgrund der objektivierten Kriterien ohne ausdrückliche Zustimmung der involvierten Streitpartei(en) unverzüglich zu fällen und dem UNSR als hauptverantwortlichem Organ zuzurechnen, der innerhalb einer Frist ausnahmslos selbst darüber endgültig entscheidungsbefugt wäre. (*Werther-Pietsch*, COVID-19 and the Regionalisation of Security, eingereicht; *Werther-Pietsch*, The Global Peace Mechanism and Its Inherent Failures, im Erscheinen) Die PSCs würden damit mit unselbständiger und einstweiliger höchster Entscheidungsbefugnis ausgestattet. Die Möglichkeit eines scharfen Warnzeichens an Konfliktparteien, gefolgt von der potentiellen Bestätigung des UNSR, könnte ein „cooling off“ begünstigen. Eine vergleichbare Rolle in der Praxis, noch ohne normativen Auftrag nahm die Arabische Liga und Internationale OIS in den Auseinandersetzungen in Libyen ein. Die PSCs würden zudem dem neuralgischen Punkt der Bewältigung fragiler Situationen aus einer holistischen Sicht dienen – ein Dach, unter dem die Komponenten des IKKM effektiv geeint werden könnten. (2009 UNGS Report on peacebuilding in the aftermath of conflict)

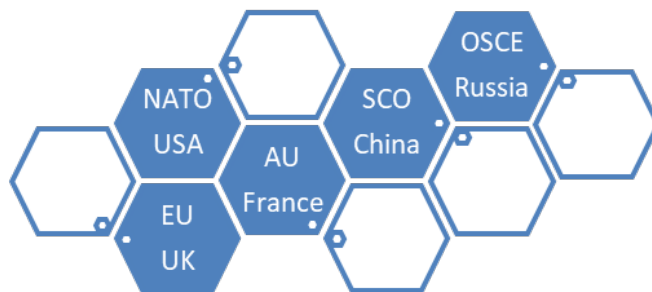


Abbildung 15 – Regionalisation of Security, institutionelle Arrangements:
Model of “regional backyards” of UNSC and rough allocation of P-5 to possible PSCs
(Quelle: Eigene Darstellung)

„Peace Observers“

Zur Operationalisierung könnten ergänzend zum Vorschlag dazu renommierte unabhängige Institute *sur place* beauftragt werden („Peace Observatories“). Diese wären unter die Ägide der UN zu stellen und hätten die Funktion der regelmäßigen Berichterstattung und laufender Zuarbeit in den jeweiligen PSCs. Der heute oftmals unklaren Faktenlage durch „fake news“ könnte so gegengesteuert und ein gemeinsames Verständnis und Vertrauen aufgebaut werden. Die benötigte Grundlage für die Messung der zu beobachtenden Bedrohungslage und zur Früherkennung liefert zum Beispiel *Taylor Owen* mit einer multivariaten Auswertung eines Bündels von Parametern für menschliche Sicherheit (multivariater Ansatz, 2004). Solche Ansätze wurden auch bereits von UN-Organisationen vor Ort entwickelt (OECD/INCAF, 2.-5. Mai 2017)

Empfehlung

Bei zunehmend simultan ablaufenden Konfliktphasen und -szenarien ist die Zuständigkeit der PSCs mehrstufig und wie im Mandat der Peacebuilding Commission vorgesehen holistisch:

- 1.) **„Responsibility to react“:** Schutz vor unmittelbar drohenden Situationen im Fall der akuten Lebensbedrohung einer großen Anzahl von Menschen entlang der von den PSCs als konzeptuelle Leitlinien auf Basis der im vorhergehenden Kapitel entwickelten fünf Kriterien
- 2.) **„Responsibility to rebuild“:** Unterstützung des Aufbaus demokratischer Regime und ökonomischer Entwicklungsprogramme in der Phase der Versöhnung und des Wiederaufbaus
- 3.) **„Responsibility to prevent“:** Prävention im Sinn der regelmäßigen und *ad hoc*-Anhörung des designierten Frühwarnmechanismus zu allen sicherheitspolitisch relevanten Fragen wie etwa Entwicklung der Sicherheitssektor-(system-)reform etc. vor dem UNSR

4.) „*Responsibility to mediate*“: Ausbau und Zurverfügungstellung von organisatorisch den PSCs unterstellten „Stand-by Mediation Teams“ auf regionaler Ebene.

Dieser Ansatz entspricht der Idee einer gestuften Verantwortung, die insbesondere die souveränitätsrelevanten Folgerungen in ein Entwicklungsland-freundliches Licht stellt (von Arnould 2009: 27-32), aber auch die Interessen der P-5 wahrt. Der UNSR wäre mit seinen regionalen „wings“ („Flügeln“) damit ermächtigt, den Weg zu einem echten „Friedensrat“ einzuschlagen.

Konzept einer „Regionensouveränität“

Zentraler Reformgedanke ist die Zwischenschaltung einer regional definierten Ebene vor Befassung des UNSR in der globalen Friedenssicherung (Adler 2008: „*regions are liberal governance mechanisms that work at distance*“). Die gewonnene Zielgenauigkeit der Maßnahmen, Neutralisierung eines Partners in der Region und das Eigeninteresse an mittelfristiger Stabilisierung im Raum sind Aspekte, die in der derzeitigen Form des Modells einer Konfliktlösung mit kurzem Horizont in der UN-Charta nur marginal verwirklicht sind. Die im Anlassfall betroffene bzw. zu aktivierende „Regionen“ bilden subkontinentale geographische Einzugsbereiche. Eine eminent wichtige Funktion für den Aufbruch im arabischen Raum 2011 kommt auf Grundlage dieser Argumentation etwa der Arabischen Liga zu. (Bothe in Simma et al 2012)

Das Modell der PSCs als ausführenden regionalen Unterorganen des UNSR greift auf regionale Integrationsprozesse auch in sicherheitspolitischer Hinsicht zurück, wie etwa jenen der AU. Zur Frage der Effektivität einer militärischen Intervention aus humanitären Erwägungen, wenn diese vom UNSR selbst beschlossen oder den auf regionaler Ebene dafür autorisierten Gremien einstweilig verfügt wird (Aktivieren des Schutzmechanismus), muss die Repräsentanz der Gremien vis-à-vis der realen, nicht ausschließlich die Machtverteilung im UNSR wiedergebenden Befindlichkeit ins Kalkül gezogen werden. Durch die Aufteilung der Verantwortung für Friedenssicherung auf PSCs (sofort/vorläufig) und den UNSR (mittelfristig/endgültig), ohne die Universalität und damit die Letztentscheidung des UNSR einzuschränken, wird eine höhere Nachhaltigkeit und Objektivität zunächst auch ohne Änderung des Vetorechts ermöglicht. Im Ergebnis wichtig erscheint diese

Flexibilisierung auch für die Qualität der Entscheidungsfindung, was das angesprochene Kontinuum von Beobachtung bis Beschlussfassung unter Einbeziehung eminenter nichtstaatlicher Akteure der Zivilgesellschaft angeht (**zweistufiger Schnelleingreifmechanismus mit obligatorischer sukzessiver Verantwortung des UNSR**). Zur Umsetzungsfähigkeit des Vorschlags muss allerdings zweifellos etwa auf den mühevollen Weg zu Mehrheitsentscheidungen in der GASP innerhalb der EU oder die Frage einer europäischen Armee verwiesen werden.

Massive, systematische Menschenrechtsverletzungen als Eingriffsvoraussetzungen im *Cassese*-Sinn wären parallel zur Argumentation entlang der vier ICC-Tatbestände aus dem Völkerstrafrecht als Form der Friedensbedrohung aus Rechtssicherheitsgründen explizit in Art. 39 der UN-Charta zu verankern. Alternativ könnten diese Vorschläge als Einschreitegrund auch mit einem in separaten Artikeln einzuführenden regionalen Schnelleingriffsverfahren der Völkerrechtsgemeinschaft bzw. in übereinstimmender Form in den *Rules of Engagement* verknüpft werden. Dennoch greift die „dynamische Interpretation“, die keine Änderung der Charta voraussetzt, hier besonders gut.

Positivrechtliche Ansätze

Die 2006 ins Leben gerufenen Instrumente des Menschenrechtsrats und der *Peacebuilding Commission* sind zwei Ansatzpunkte für eine institutionelle Verankerung der vorgeschlagenen Reformschritte.

Für die Schaffung des Menschenrechtsrats hatten sich im Vorfeld der ehemalige UNGS *Kofi Annan* und der seinerzeit amtierende Präsident der UNGV, der Schwede *Jan Eliasson* eingesetzt und dabei stärkere Frühwarnmechanismen favorisiert, um der überbordenden und politisch wenig einflussreichen „Resolutionskultur“ Biss zu verleihen. Auch die EU griff vor der inaugurativen Sitzung des Menschenrechtsrats am 19. Juni 2006 einen umfassenden Reformansatz auf. Von friedensschaffenden und präventiven Befugnissen des Menschenrechtsrats ist jedoch wenig übriggeblieben; gerade diese hätten die UN-Menschenrechtsarbeit wie die Diskussion um ein Recht auf Entwicklung 2020 allerdings zum Novum gemacht. Die Haltung der USA, den Menschenrechtsrat in einer direkten Verbindung zum UNSR zu installieren, war v. a. auf deren in diesem Szenario gesicherte Veto-

Möglichkeit zurückzuführen und nicht dem (altruistischen) Streben nach Menschenrechtsschutz. (Ryf 2006) Dieses Manko, die Kompetenzen des Menschenrechtsrats effektiv zu operationalisieren, die Entkoppelung von bestehenden Handlungssträngen zu Friedenssicherung und Konfliktprevention und die mangelnde Dezentralisierung auf Vor-Ort-Strukturen könnten von PSCs aufgefangen werden; eine Zusammenarbeit auf Expertenebene wäre daher aussichtsreich.

Die Peacebuilding Commission (PBC) als Modell weist hingegen andere komparative Vorteile, wie die fallbezogene, operative Zusammensetzung auf; allerdings ist der Kompetenzbereich – ausschließlich in Post-Konfliktsituationen angelegt (BICC 2008) – enger gezogen. In ihrer Ausgestaltung sind die politischen Aufgaben auf eine zielgerichtete Koordinierung der für die Friedenskonsolidierung maßgeblichen Akteure, die Begleitung der Umsetzung von Friedensabkommen und von inklusiven Friedensprozessen, die Entwicklung integrierter Strategien für Wiederaufbau und Entwicklung stabiler politischer, wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse sowie Wissensmanagement durch Bereitstellung gebündelter Informationen und Koordinierungsplattformen ausgerichtet. Die ausdrücklich politikübergreifende Einrichtung der PBC stellt damit eine institutionelle Antwort auf politische Fragmentierung dar (Fassbender 2005; Österreich Initiative hochrangiges Panel zu sozioökonomischen Auswirkungen von PKOs am 1. Oktober 2010 in New York). Davon sollten umgekehrt auch die „Peace Observatories“ profitieren können.

Hauptaufgabengebiet der PBC (siehe auch Kapitel III) ist die kohärente Zusammenführung eines breiten Spektrums von UN-Aktivitäten der Post-Konflikt-Friedenskonsolidierung und des Aufbaus staatlicher Strukturen. (Hänggi/Scherrer 2007: 3, Kofi Annan, Vortrag an der Universität Ulster vom 18. Oktober 2004, UNGS Report on MINUSTAH vom 23. August 2007, siehe auch UN Capstone Doctrine 2008 oder Handbook on UN Multidimensional Peace Keeping Operations 2003) In der Bewältigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen von internen bewaffneten Konflikten und in der Bearbeitung von strukturellen Konfliktursachen werden sicherheits- und entwicklungspolitische Perspektiven kombiniert. (Oeter 2005, OECD/DAC Handbook on SSR) Das *Peacebuilding Support Office* soll nach der Ansicht des ehemaligen Vorsitzenden des PBC-

Organisationskomitees und deutschen UN-Botschafters *Peter Wittig*²⁸ dem chronischen Mangel an Planungskapazitäten, internen Koordinations- und Kohärenzabläufen, der kontinuierlichen Betreuung von „vergessenen Krisen“ oder Ausräumung anderer systemischer Fehlschläge der komplexen friedenserhaltenden Operationen entgegneten („*monitoring role throughout the process*“, *Howard* 2008).

Der anfängliche Widerstand der Entwicklungsländer gegen die Gründung der PBC könnte mit einer Kompetenzerweiterung verschwinden. So bezog sich ihre Kritik auf das gestärkte Pouvoir einer UN-Administration unter US- und EU-Einfluss, die ihre Souveränität weiter aushöhlen und eine schleichende Relativierung des Prinzips der Nichtintervention nach sich ziehen würde. (*Luck* 2008) Eine Übertragung präventiver- und Frühwarnaufgaben sowie operativer Befugnisse fand, da auch die Interessen der P-5 nicht harmonisiert werden konnten, nicht statt, wäre aber die adäquate Lösung gewesen.

Das Gegengeschäft für die Einschränkung des Veto-Rechts der P-5 im Fall des Eintritts eines der ICC-Tatbestände lautet: Agieren in einer überschaubaren Gruppe von „Konfliktparteien“, Vertrauen aufgrund langjähriger friedenssichernder Zusammenarbeit („Peace Observatories“-Prozess), genuines Interesse an friedlicher Streitbeilegung. Die Einbindung von regionalen Spielern mit tiefgehender Kenntnis der Lage sollte in der Regel näher an Lösungen heranführen – eine nachhaltige Konfliktbeilegung ohne diese ist ohnehin nicht möglich.

²⁸ *Wittig, Peter*, ehem. deutscher Botschafter bei den Vereinten Nationen, anlässlich des österr. Seminars zum sozioökonomischen Impact von Friedensoperationen, New York, 1. Oktober 2010.

Kernpunkte „Peace & Security Councils“ Friedenssicherung auf zwei Ebenen

Definition: Fünf ständige Räte zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit mit Beobachtungs- und Vorabentscheidungsfunktion als regionale Formationen des UNSR mit unselbständigen einstweiligen Entscheidungsbefugnissen und dezentraler Durchsetzungskapazität (Ausstattung mit schnellem Reaktionsmechanismus) und rotierendem Vorsitz eines Landes der Region, des UNGS und eines P-5 Mitglieds.

Format: Gemischte Zusammensetzung auf Basis regionaler Gesichtspunkte. Um systemische Blockaden einer politischen Lösung durch ein verkleinertes, möglicherweise dadurch entscheidungsbefähigtes Format hintanzuhalten, sollten die regionalen Gremien staatlicher RepräsentantenInnen durch Hinzuziehung ziviler Expertise „entpolitisiert“ werden. Bei entsprechendem UN-getriebener Beobachtung („Peace Observatories“, *Peace Observers*) könnte durch frühzeitige Einberufung des Gremiums im jeweiligen regionalen Format dem strukturellen Problem der Eskalation von politisch-militärischen Exzessen, vor allem bei sich lang anbahnenden Konflikten, entgegengewirkt werden.

Arbeitsweise: Methodischer Ansatz zur Einhaltung des Zeitlimits in/vor Eskalation eines Konflikts nur aufgrund der positivierten ICC-Tatbestände zur weiteren Vermeidung der Veto-Blockade im UNSR; Pool von sofort und mittelfristig einsetzbaren zivilen und militärischen Kapazitäten für komplexe Missionen in Krisengebieten (DPPO/ DPO/ PBSO/ UNDP/ u. a. Nebenorgane der UN); Förderung regionaler Zentren von Expertise und entsprechendem Training („*component/scenario-based approach*“, z. B. KAIPTC, Effect-based Comprehensive Approach Center of Excellence).

Aufgaben: Vorläufige Feststellung einer Verletzung des Art. 39 der UN-Charta, insbesondere einer Friedensbedrohung im Fall schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen entlang der *Dubler/Kalyk*-Formel („*widespread or systematic attack directed against any civilian population*“); Aufbau operativer Kapazitäten im gesamten Kontinuum von Konfliktprävention bis *post*-Konfliktbereich. Ein *Whole-of-System Approach* muss auch bei regionaler Ausrichtung – etwa afrikanische „Stand-by Force“ für Aktionen der AU, SADC Brigade für Manöver im südlichen Afrika – für einen gemeinsamen kohärenten Rahmen sorgen.

Koordination: Abstimmung mit Aufgaben des Menschenrechtsrats im Präventionsbereich zur Früherkennung von massiven, systematischen Menschenrechtsverletzungen, Mediation und Abstimmung mit Aufgaben der PBC im ganzen Spektrum von Peacebuilding und Statebuilding im Sinn menschlicher Sicherheit. Damit könnten die PSCs auch außerhalb von Konfliktsituationen friedenskonsolidierend wirken.

5.5.3 Projektion in die Zukunft

Der „Fight for Humanity“ Ansatz in der globalen Friedenssicherung des 21. Jahrhunderts könnte das System Kollektiver Sicherheit in einem mandatorischen Sinn verschlanken und als politisches Leitmotiv erneuern. Dieser weitreichende Vorschlag ist zwar sicherlich mit Vorsicht zu genießen, kann aber als Vision dienen. Dass die einflussreichen Weltmächte so weit gehen, ist bei formativen Ereignissen wie der COVID-19 Krise nicht auszuschließen. In den Mühlen des diplomatischen Alltags kann ein solcher Gedankenansatz langsam versickern. Mitgegeben werden soll aber Folgendes: Der Fokus der Friedenssicherungsdebatte muss sich verlagern, um multilaterale Kernbotschaften zu transportieren.

Die UNO als friedenssichernde Interventions- und Präventionsordnung für den Weltfrieden im 21. Jahrhundert braucht:

- **Objektivierte systematische Beobachtung von Krisenherden und gestreamten UN-eigenen Berichterstattungsmechanismus – Aufwertung nichtstaatlicher *Think Tanks* („Peace Observatories“)**
- **Balance zwischen regionaler und globaler Ebene auf institutioneller Ebene – zweistufiger Friedenssicherungsansatz (Regionale „Peace & Security Councils“ und Schutzmechanismus *pro ius cogens* – „Fight for Humanity Approach“)**
- **Normative Auspolsterung von „Friedenssicherung als Menschenrechtsschutz“: Schutz der Zivilbevölkerung (POC) als kleinster gemeinsamer Nenner des IKKM und Hauptaufgabe der UN-Friedenssicherung.**

5.6 Résumé Kapitel V – Sicherheitsrat als Friedensrat

Zurück zum Ursprung – Reformvorschläge

Die Vision der UN-Charta, die Grundpfeiler Friede, Sicherheit und Entwicklung systematisch zu vereinen, mündet in der vorgelegten Studie damit in eine umfassend angelegte Interventions- und Präventionsordnung.

Die „Meilensteine“-Analyse in Kapitel IV hat, aufbauend auf den vom HLP on Threats, Challenges and Change 2004 identifizierten Schlüsselstellen (HLP 2004) eine instrumentelle und mandatorische Unterausstattung im Hinblick auf die ganze Spannbreite einer effektiven Friedenssicherung im Sinn menschlicher Sicherheit aufgezeigt. Diese Erkenntnis ist handlungsanweisend.

Durch das Konzept menschlicher Sicherheit ist Bewegung in die Friedenssicherungslandschaft der UNO gekommen. Mit einem Werdegang von über 30 Jahren, begonnen beim UNDP-Bericht aus dem Jahr 1994 hat dieses Konzept der operativen Zusammenführung des Menschenrechtssystems mit der UN-Charta zu einem gewissen Grad ermöglicht. Die transformativen Ideen dazu sind Individualisierung des Sicherheitsbegriffs, Schutz der Zivilbevölkerung und *Responsibility to Protect*.

Darauf aufbauend wird zunächst vorgeschlagen, den Begriff „Intervention“ in Bezug auf die Ausübung einer völkerrechtlichen Schutzverantwortung für die Zivilbevölkerung durch den engeren Begriff des „Schutzmechanismus“ zu ersetzen und ihn als für Konfliktprävention relevant politisch zu neutralisieren, was eine Diskussion zum Vetoverzicht der P-5 erleichtern sollte.²⁹ Der damit verschränkte Interventionsbegriff selbst könnte dazu komplementär auf seine ursprüngliche Breite zurückgeführt werden.

Konkret werden Stoßrichtungen entwickelt, die eine Weiterentwicklung des Systems der kollektiven Sicherheit sicherstellen könnten: Zweistufigkeit des UN-Mechanismus für Friedenssicherung und Einschränkung des Einschrei-

²⁹ United Nations Youth and Student Association of Austria – Academic Forum for Foreign Affairs (UNYSA-AUSTRIA-AFA), Exploring New Capacities to Address the Threat of Atrocity Crimes: The Case for a UN Emergency Peace Service (UNEPS), Wien, 23.-25. Mai 2011.

tegrundes auf Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit (Art. 7 ICC-Statut, „Fight for Humanity Approach“, UNSCR 1973/2011 Libyen). Ob das Völkerrecht damit tatsächlich zu einem Friedenssicherungsrechtlichen *ius cogens*-Kern vorstößt und damit der Verzicht auf das Vetorecht der P-5 verbunden sein könnte, werden künftige Entwicklungen zeigen.

Schutzmechanismus und Vetorecht (Part 1)

Als positiver Stand der Debatte gilt seit Inkrafttreten des Römer Statuts 1998, dass Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit individuell völkerstrafrechtlich geahndet werden können, ungeachtet der Funktion, in der die Straftat begangen wurde. Zur Intensität der Rechtsverletzung als solcher hat sich im Zuge der Verhandlungen zum ICC-Statut von 1991 – 1998 folgende Formel herauskristallisiert: „*widespread or systematic attack directed against any civilian population*“ (Art. 7 ICC, Dubler/Kalyk 2018). Politisch bleiben die Interpretationsfragen mit oft offenem Ausgang dennoch brisant.

Peace & Security Councils (PSCs) (Part 2)

Bei zunehmend simultan ablaufenden Konfliktphasen und -szenarien ist die Zuständigkeit der PSCs holistisch und mehrstufig interpretierbar („gestufte Verantwortung“). Angedacht ist ein Schnelleingreifmechanismus mit obligatorischer sukzessiver Verantwortung des UNSR:

- 1.) „**Responsibility to react**“: Schutz vor unmittelbar drohenden Situationen im Fall der akuten Lebensbedrohung einer großen Anzahl von Menschen entlang der Dubler-Kalyk-Formel – diese wird im Anwendungsfall von den konzeptuellen Leitlinien auf Basis der fünf Kriterien für ein kombiniertes Konfliktpräventions-/Interventionsgebot geschärft (*recta auctoritas, recta intentio* im Sinn von Verursacherprinzip, *iusta causa*, Immanenz, Proportionalität)
- 2.) „**Responsibility to rebuild**“: Unterstützung des Aufbaus demokratischer Regime und ökonomischer Entwicklungsprogramme in der Phase der Versöhnung und des Wiederaufbaus

- 3.) **„Responsibility to prevent“**: Prävention im Sinn der regelmäßigen und *ad hoc*-Anhörung des designierten Frühwarnmechanismus zu allen sicherheitspolitisch relevanten Fragen wie etwa Entwicklung der Sicherheitssektor-(system-)reform etc. vor dem UNSR.
- 4.) **„Responsibility to mediate“**: Ausbau und Zurverfügungstellung von organisatorisch den PSCs unterstellten „Stand-by Mediation Teams“ auf regionaler Ebene

Die Reformideen einer umfassenden kollektiven Interventions- und Präventionsordnung können in der Vision des UNSR als „Friedensrat“ zusammengefasst werden. Die weitreichenden Vorschläge dieses Kapitels sind sicherlich mit Vorsicht zu genießen, dienen aber als Richtschnur. Für weitere Reformschritte kann damit resümiert werden, dass sich der Fokus der Friedenssicherungsdebatte verlagern und schlanker machen sollte, um gezielt multilaterale Kernbotschaften zu transportieren.

Die UNO als „Interventions- und Präventionsordnung für den Weltfrieden“ braucht:

- **Objektivierter systematischer Beobachtung von Krisenherden und gestreamten UN-eigenen Berichterstattungsmechanismus – Aufwertung nichtstaatlicher *Think Tanks* („Peace Observatories“)**
- **Balance zwischen regionaler und globaler Ebene auf institutioneller Ebene – zweistufiger Friedenssicherungsansatz (Regionale „Peace & Security Councils“ und Schutzmechanismus *pro ius cogens* - „Fight for Humanity Approach“)**
- **Normative Auspolsterung von „Friedenssicherung als Menschenrechtsschutz“: Schutz der Zivilbevölkerung (POC) als Hauptaufgabe der UN-Friedenssicherung“ (Werther-Pietsch, Wiener Strategiekonferenz 2019).**

Diese Vision wird im nächsten Kapitel auf ein dem derzeitigen Stand der Entwicklung angepasstes operatives Reformpaket zugeschnitten und präzisiert.

5.7 Must Know-Texte – Normative Bausteine

AU Charta, Art. 4 – Principles

„The Union shall function in accordance with the following principles:
(h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity; ...”

„Responsibility to protect“; R2P gem. para. 139 SD des 2005 UN Reform-Gipfels

„[Wir sind] bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen“ (para. 139 des Schlussdokuments).

UNGV/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005 (Schlussdokument des UN Reformgipfels 2005, para. 138)

„The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.”

UNSG Report on Implementing the responsibility to protect, A/63/677, 12. Jänner 2009, para. 10 lit c

„While the scope should be kept narrow, the response ought to be deep, employing the wide array of prevention and protection instruments available to Member States, the United Nations system, regional and subregional organizations and their civil society partners. To that end, in paragraph 138 of the Summit Outcome, States were called on to use “appropriate and necessary means” to prevent such crimes and their incitement, and the international community was called on to “encourage and help” States to exercise their responsibility and to “support the United Nations in establishing an early warning capability”. In paragraph 139 of the Summit Outcome, reference is made both to “appropriate diplomatic, humanitarian and peaceful means” under Chapters VI and VIII of the Charter and to “collective action” under Chapter VII. Our approach to the responsibility to protect should therefore be both narrow and deep; ...”

Wichtige Links:

ICC, Römer Statut 2008, Art. 7

ICISS Report „Responsibility to Protect“ 2001

<http://www.iciss.ca/report2-en.asp>

UNSCR 1973/2011 – Establishment of the No Fly Zone over Libya

<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>

UNSCR 1894/2009 – Protection of Civilians

http://www.humansecuritygateway.com/documents/UNSC_SRES1894_ProtectionCiviliansArmedConflict.pdf

VI Schlussfolgerungen

6 Neue Impulse – Fit für das 21. Jahrhundert

6.1 Innovationen im Peacekeeping

Kritik, Irrwege und Innovationen liegen im kognitiven Erkenntniszyklus eng beieinander, sie bedingen sich geradezu gegenseitig. Entsprechend den in Kapitel IV aufgezeigten Entwicklungsfortschritten soll daher abschließend noch einmal ein Blick auf die Praxis vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund können konkrete Überlegungen zu einem operativen Paket von „Schlüsselprinzipien für Kollaboratives Internationales Krisen- und Konfliktmanagement“ angestellt werden.

Das A und O des UNO-Friedenseinsatzes

Frieden auch mit militärischen Mitteln aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, war von Beginn an im Konzept der UN präsent. Eine militärische Herangehensweise, die auf Konsens und Kooperation und nicht auf der Machtgebärde stärkerer Kräfte beruht, war bereits im Völkerbund gepflogen worden und wurde in der Suez-Krise 1956 von UNSG *Hammarström* und dem kanadischen Außenminister *Pearson* als „Pufferzone“ zwischen Israel und Ägypten zur Grundlage der UN-Friedenssicherung. Die Grundprinzipien des klassischen Peacekeeping waren geboren (vgl. Kapitel III):

- Externe Intervention nur mit Konsens der Konfliktparteien („*No peacekeeping where there is no peace to keep*“, UN-USG *Guehenno* 2010);
- Einsätze nur unter Ägide der UN und der Unparteilichkeit der Mission; sowie
- Anwendung von Gewalt nur zum Zweck der Selbstverteidigung (UNRIC 2008), in späterer Folge auch für die Mandatserfüllung.

Viele Etappen der Reform aufgrund von Felderfahrungen und vor dem Hintergrund der geopolitischen Entwicklungen folgten (siehe Kapitel IV). 2005 wurde ein „*comprehensive programme for reform*“ seitens des UNDPKO (heute UNDP) begonnen, 2008 von der Administration in Antwort auf eine Reihe von Vorgaben des UNSR die Capstone Doktrin entwickelt, die weitestgehend das Konzept menschlicher Sicherheit im Peacekeeping verwirklichte. Die „New Horizons 2010“-Initiative verfolgte einen Neuansatz in Planung,

Management und Führung von PKOs. Die Reformbemühungen mündeten schließlich in der „Action for Peacekeeping (A4P)“-Deklaration 2018. Die 2007 ins Leben gerufene neue Einheit *Department of Field Support* (DFS) wurde im Zuge der damit einhergehenden Umstrukturisierung 2018 wieder in UNDPPO und UNDPO reintegriert.

Eingebettet in die großen Züge der Entwicklung des IKKM der UNO können Peacekeeping-Reformetappen im Überblick wie folgt dargestellt werden:

- 1992 Agenda for Peace
- 2000 **Brahimi-Bericht**, ICISS Report
- 2003 **UN Handbook on Multidimensional Peace Operations**
- 2005 „Comprehensive Programme for Reform“
zur Umsetzung des Reformgipfels
- 2008 **Capstone Doktrin** („integrated missions“)
- 2010 „New Horizons“-Reformprojekt (Franz./brit. Projekt)
- 2011 „CivCap Initiative“ (gestützt auf Weltbankbericht 2011)
- 2011 Socio economic footprint of PKOs
(Österreich-Initiative im C-34 Committee)
- 2015 **HIPPO-Bericht**
- 2016 Agenda for Humanity
- 2017 **Santos Cruz-Bericht**
- 2018 **A4P Declaration**
(Sustaining Peace Ansatz, Triple („HDP“) Nexus)
- 2020 Erneuerung der WPS-Agenda

Weiterentwicklung mit offenem Ausgang

Im Gefolge der „Neuen Kriege“ (Kaldor, Münkler) ist das Konsens-Kriterium zwar ins Wanken geraten, blieb in der Praxis jedoch maßgeblich. Was die Anwendung von Gewalt anbelangt wurde klar, dass die Staatengemeinschaft basierend auf dem Leitprinzip der R2P weiterhin keinen anderen globalen Sicherheitsansatz als den der menschlichen Sicherheit verfolgt („2. Generation“, *Mary Kaldor*, ÖFSE, Wien, Vortrag vom 11. Dezember 2018). Eine klare Linie, unter welchen Voraussetzungen ein Friedenseinsatz zwingend stattfinden muss, konnte sich jedoch nicht durchsetzen und blieb die UN bei allem Fortschritt in einer politischen Argumentation des Für und

Wider gefangen. Diese Entwicklungsschwäche zeigt sich ähnlich im realpolitischen „principled approach“ der EU-Globalstrategie 2016, mit der sich die EU immer noch und möglicherweise als einziger „Freund und Verfechter“ eines effektiven Multilateralismus aufstellt, während grundsätzlich Reformbedarf im UN-System angemeldet wird. Dass dieser Sicht aber noch ein gutes Stück Realismus fehlt, wird einerseits durch die Folgen der COVID-19 Krise klar, die eine offene Schnittstelle UN-EU aufgezeigt hat. Andererseits tritt der zwar angesichts durch den Brexit und die EK-Präsidentin *Ursula von der Leyen* entschärfte, aber dennoch weiterbestehende innereuropäische Gegensatz in Fragen einer EU-Verteidigungsunion deutlich zutage (*Biscop* 2018: 191-195).

Quer durch die Interessenlagen der großen involvierten Streitmächte und UNSR-Mitglieder zeigt sich damit die zentrale Friedenssicherungsaufgabe im „Schutz der Zivilbevölkerung“ – für die einen die menschenrechtsbasierte, die anderen das im Vergleich zur R2P konzisere Konzept, dem insofern als kleinster gemeinsamer Nenner des IKKM Zukunft zu geben ist. Dies kann auch empirisch bestätigt werden, wie im Folgenden gezeigt wird.

6.2 Die Etappen

6.2.1 *Von der Überwachungs- zur Stabilisierungsfunktion*

Basis 1948 – 1960

Zum Zeitpunkt der Gründung der UNO 1945 war die praktische Bedeutung des Peacekeeping noch nicht in vollem Ausmaß absehbar. Zwar wurden die UN mit dem Kernziel gegründet, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen“ (Art. 1 der UN-Charta), Peacekeeping war in der Gründungscharta in dieser Form jedoch nicht vorgesehen. Die Legitimität von Friedenseinsätzen wurde daher auf eine Verbindung von Kapitel VI und VII der Charta gestützt („Kapitel VI ½“): Während sich in Kapitel VI die „friedlichen“ Möglichkeiten zur Wahrung von Frieden und Sicherheit finden, beispielsweise Mediation und präventive Diplomatie, beschreibt Kapitel VII „robuste“ Maßnahmen, die auch den Einsatz militärischer Gewalt, beispielsweise zur Durchsetzung eines Waffenstillstands inkludieren.

Auf Grundlage dieser Interpretation entsandte die UNO schon drei Jahre nach ihrer Gründung ihre erste Peacekeeping-Mission. Der damalige (bis heute aktive) Einsatz im Nahen Osten reflektiert dabei das typische Muster der Einsätze in der Frühphase des Peacekeeping. Die Mission bestand im Wesentlichen aus leicht oder gänzlich unbewaffneten Truppen und wurde aufgestellt, um in einer „Pufferzone“ einen Waffenstillstand zwischen kriegführenden Staaten zu überwachen. Im Zusammenhang mit dieser ursprünglichen Zielsetzung wird heute von „traditionellem“ Peacekeeping oder Peacekeeping der ersten Generation gesprochen (UNRIC 2008).

Expansion 1960 – 1980

In den darauffolgenden Jahren wurden vermehrt auch robustere Missionen unter Kapitel VII mit etwas komplexeren Mandaten ausgestattet. Aufgrund des Vetorechts der ständigen Mitglieder im UNSR war die UNO während der Jahre des Kalten Kriegs jedoch von einer politischen Pattstellung geprägt, wodurch bis 1987 insgesamt lediglich 13 Einsätze autorisiert wurden (Ritzer in Werther-Pietsch 2017: 104). Gegen Ende des Kalten Kriegs³⁰ kam es schrittweise zu einer Annäherung zwischen den USA und der Sowjetunion. Im Zuge von „Glasnost“ und „Perestroika“ entwickelte sich eine kooperativere Stimmung im UNSR, was sich in einem rasanten Wachstum der Friedenseinsätze niederschlug. Allein zwischen 1988 und 1994 bewilligte der UNSR 22 neue Missionen – mehr als zuvor in seiner gesamten Geschichte.

Die Missionen stiegen in dieser Zeit nicht nur zahlenmäßig an, auch deren ambitionierte Zielsetzungen erreichten einen ersten Höhepunkt. Neben der neuen, beinahe euphorischen Stimmung in Bezug auf die Möglichkeiten des Peacekeeping war dies auch eine Folge der veränderten Struktur bewaffneter Konflikte: Wurden diese während des Kalten Kriegs hauptsächlich zwischen rivalisierenden Staaten ausgetragen, waren sie, wie in Kapitel I beschrieben, seit Ende der bipolaren Ära meist innerstaatlicher Natur (Human Security Research Group 2010). Damit änderten sich erstmals auch die Rahmenbedingungen des Peacekeeping.

³⁰ Ich danke meinen StudentInnen der Lehrveranstaltung vom SS 2019 an der Universität Graz für die Aufbereitung der Fakten.

Anstatt zur Überwachung internationaler Friedensabkommen wurden Blauhelme ab Ende der 1980er-Jahre vorwiegend zur Stabilisierung nationaler Konfliktsituationen eingesetzt. Gekennzeichnet von schwachen oder kollabierten öffentlichen Institutionen, einem gestörten sozialen und politischen Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, ethnischen Rivalitäten, brüchigen Friedensverträgen, einer typischerweise hohen Anzahl an Konfliktparteien sowie dem häufigen Auftreten von „Spoilern“ stellten innerstaatliche Konflikte Peacekeeping vor neue Herausforderungen. Dies manifestiert sich bis heute u. a. in folgenden Aspekten:

1. Ein komplexer Konfliktkontext erschwert den Abschluss eines stabilen und umfassenden Friedens- oder Waffenstillstandsabkommens. Solide Verträge sind jedoch eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiches Peacekeeping. Ist diese Bedingung nicht erfüllt und steigt somit die Gefahr eines erneuten Gewaltausbruchs, finden sich Friedenseinsätze häufig mit der fast unmöglichen Aufgabe konfrontiert, „einen inhärent unhaltbaren Frieden zu erhalten“ (Doyle 2007).
2. Gleichzeitig wurde es durch die höhere Anzahl an Konfliktparteien schwieriger, dass alle wichtigen Fraktionen der Aufstellung einer Friedensmission zustimmen. Häufig würden einzelne Parteien den Konflikt lieber selbst regeln, teilweise um den eigenen militärischen Vorteil ausspielen zu können (Guéhenno 2010). Fehlt mit der Zustimmung der Konfliktparteien das erste Prinzip des Peacekeeping, wird in weiterer Folge auch die Einhaltung der beiden anderen Grundprinzipien des Peacekeeping – Unparteilichkeit und Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung – erschwert. (Weber 2007: 3ff; Doyle 2007)

6.2.2 Fehlschläge, Rückgang und Reform im Peacekeeping: Der Brahimi-Report

Gewachsene Aufgaben 1990 – 2000

In die Periode nach Ende des Kalten Kriegs fiel nicht nur eine in Zahlen und Komplexität noch nie dagewesene Expansion der Friedenseinsätze. Mit den gestiegenen Herausforderungen teilweise überfordert, erlebten die UN auch einige der spektakulärsten Fehlschläge ihrer Geschichte in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre: Der Einsatz in Somalia scheiterte kläglich und auch in Ruanda und dem bosnischen Srebrenica konnten zu schwach ausgerüstete Peacekeeping-Missionen Völkermorde nicht verhindern. Obwohl die Blauhelme im selben Zeitraum durchaus Erfolge verzeichneten wie beispielsweise in Mosambik oder El Salvador, hinterließen die tragischen Fehlschläge doch einen bleibenden Eindruck (*Gareis/Varwick* 2014).

Der veränderte Charakter bewaffneter Konflikte seit 1989 bedeutete, dass nicht mehr nur die militärischen Aufgaben im Zentrum von Missionen standen. Der internationale Diskurs im Bereich Konflikt- und Friedensforschung unterstützte diesen Trend. Ging man zuvor traditionell von der Sequenzierung der internationalen Stabilisierungsmaßnahmen aus, wonach zuerst Peacekeeping für Sicherheit in fragilen Situationen sorgt und anschließend von Friedenskonsolidierung („post-conflict peacebuilding“) abgelöst wird, so war nun zunehmend von einer simultanen, integrierten Wahrnehmung und abgestimmten Struktur für beide Aufgaben die Rede. Dadurch werden Peacekeeper, wie bereits hingewiesen, in den Augen von UN-USG *Alain Le Roy* zu frühen Peacebuildern.

Ab Mitte der 1990er-Jahre kam der erste große Peacekeeping-Boom zu einem Ende und ging in eine Phase der Konsolidierung über. Gleichzeitig wurden Friedenseinsätze immer kritischer hinterfragt. (*Antesserre* 2019: 108) Das an sich innovative Umdenken, das zu einem **stärkeren Augenmerk auf die verbesserte Integration von traditionellem Peacekeeping mit Aufgaben der Friedenskonsolidierung** geführt hatte, konnte den hohen Erwartungen durch Einbettung in breite politische Prozesse nicht wirklich gerecht werden. Das ganzheitliche Konzept für die internationale Unterstützung der Transitionsphase von Konflikt zu Frieden musste optimiert werden. Friedenseinsätze dürfen in diesem Sinn nicht als isolierte Funktion betrachtet werden, sondern können nur eine Komponente des internationalen Engagements darstellen (siehe A4P 2018).

Kulminationspunkt 1999/2000

Geprägt von Multidimensionalität und ambitionierten, integrierten Mandaten, geht Peacekeeping damit in seine zweite Phase („Peacekeeping der zweiten Generation“, *Kühne* 2005). Zu den wichtigsten Aufgaben im Post-Konfliktbereich zählen seither die Absicherung von humanitärer Hilfe, die Reform des Sicherheitssektors, der Wiederaufbau öffentlicher Institutionen, die Errichtung von Infrastruktur und die Förderung lokaler Versöhnung (*Ban* 2007: 12ff). Angesichts dieser Aufgabenstellungen wurden jedoch immer mehr zivile und polizeiliche Kräfte zur Umsetzung der Mandate benötigt, wodurch sich Peacekeeping stark gewandelt hat und Schlüsselpositionen an zivile ExpertInnen gingen. Diese integrierte Herangehensweise kulminierte gegen Ende des letzten Jahrhunderts dann im Kosovo (UNSCR 1244/1999) und in Ost-Timor (UNSCR 1272/1999) in den bis dahin komplexesten Missionen. In beiden Fällen traten traditionelle Peacekeeping-Tätigkeiten eindeutig in den Hintergrund: Unter der Führung des UN-Sekretariats errichtete die UNO jeweils eine politische Übergangsadministration, die weit über traditionell militärische Aufgaben hinaus staatsbildende Agenden übernahm.

Um den gewachsenen Herausforderungen eine systemische Antwort zu geben und die Rückschläge der 1990er-Jahre zu überwinden, berief UNGS *Annan* gegen Ende des Jahrzehnts eine Expertenkommission unter der Führung des algerischen Diplomaten *Lakhdar Brahimi* ein. Ziel war es, die Rolle der UN-Friedenseinsätze in bewaffneten Konflikten zu analysieren und Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Der im Jahr 2000 präsentierte und *Brahimi*-Report kam zu dem Schluss, dass es in vielen Fällen an politischem Willen der Mitgliedstaaten – sowie infolgedessen auch an materieller Unterstützung – und an einer leistungsfähigen Struktur innerhalb der UN fehlte.

Zu den Empfehlungen des *Brahimi*-Reports zählten damit eine Refokussierung der Missionen auf realistische Mandate unter Beachtung der Grundprinzipien des Peacekeepings, eine verbesserte Zusammenarbeit der relevanten *Stakeholder* innerhalb der UN sowie eine Aufstockung der personellen Ressourcen (*Brahimi* et al 2000).

6.3 Peacekeeping „revisited“

6.3.1 *Strategische Trends post-Brahimi*

Entwicklungen 2000 – 2010

Wenn auch bei weitem nicht alle Empfehlungen des Brahimi-Reports tatsächlich umgesetzt wurden, setzte ab der Jahrtausendwende, durch den Reformprozess sowie die relativen Erfolge im Kosovo und Ost-Timor gestärkt, eine neue Welle an Peacekeeping-Missionen ein. Insbesondere in Afrika wurde seither eine Reihe von multidimensionalen Missionen aufgestellt. Dazu zählen beispielsweise die mittlerweile erfolgreich beendeten Einsätze in Burundi und Sierra Leone ebenso wie die nach wie vor aktiven Missionen in Liberia und Côte d'Ivoire. Bemerkenswert an dieser Expansion war nicht nur die Anzahl an neuen Missionen, sondern auch deren Größe und damit die förmliche Explosion an eingesetztem Kapital und Personal: Das jährliche Budget wuchs von weniger als \$ 1 Mrd. im Jahr 1999 innerhalb von weniger als zehn Jahren auf über \$ 7 Mrd.; im gleichen Zeitraum schnellte die weltweite Zahl an uniformierten Bediensteten von rund 17.000 auf gut 100.000 Personen. (<https://peacekeeping.un.org/en>)

Diese knapp zehn Jahre dauernde Wachstumsphase brachte die UNO an die Grenzen ihrer Kapazität, wodurch es ab ca. 2008 erneut zu einem Rückgang an Peacekeeping-Aktivitäten kam. Seit damals wurden Friedenseinsätze lediglich in den Sudan und den Südsudan sowie eine Beobachtermission nach Syrien entsandt. Die Einsätze in der Zentralafrikanischen Republik und dem Tschad sowie zwischen Äthiopien und Eritrea wurden hingegen beendet und andere Missionen teilweise reduziert (*Guéhenno* 2010). Die erneute Konsolidierungsphase schlägt sich auch in einem leichten Rückgang des Budgets und der Anzahl an Bediensteten nieder, welche nicht mehr an die Höhe der Jahre 2008 und 2009 herankommen (*Ritzer* in *Werther-Pietsch* 2017: 101-110).

Insgesamt kann zu diesem Zeitpunkt von einem äußerst breiten Spektrum von internationalem Krisenmanagement, militärischem Schutz von Hilfslieferungen, militärischer Durchsetzung von Sanktionen, Bewachung punktueller Flugverbotszonen, Administration von Sicherheitscordons, Durchführung von Luftschlägen, weitflächigen Besetzungen und grundsätzlich ganzen

Invasionen, legitimerweise jedoch nicht „regime change“, ausgegangen werden. (Handbook on UN Multidimensional PKOs 2003) Gleichzeitig können Missionen Komponenten wie Mediation, Frühwarnung, Sicherheitssektor(-System)-Reform sowie Wiederaufbauleistungen auf dem Gebiet des State-building („scenario-based PKOs“) aufweisen. (Haery, CIC 2010)

Neue Aufgaben bergen neue Risiken

Das Paket der insgesamt 57 Empfehlungen traf auf eine vorher nicht gekannte Intensität innerstaatlicher Konflikte mit ihren spezifischen Herausforderungen für die UN. Von schwachen Friedensabkommen und zerfallenden Staatsstrukturen umgeben, müssen Peacekeeping-Missionen in einem solchen Umfeld robust auftreten, um – auch dank ihrer typischerweise überlegenen Bewaffnung – eine abschreckende Wirkung auf die KombattantInnen zu erzielen und die Einstellung bewaffneter Handlungen zu ermöglichen. In vielen Einsätzen wurden Blauhelme, durch die eigenen Regeln und internationale Auflagen in ihrem Handeln eingeschränkt, attackiert oder Opfer von Sabotageakten. Mandate von Missionen wurden in den letzten 15 Jahren daher meist unter Kapitel VII der UN-Charta erteilt, wodurch die Missionen die Möglichkeit haben, ihre Aufgabenstellungen mit militärischer Gewalt durchzusetzen. Wie und unter welchen Umständen Waffengewalt angewendet werden darf, ist für jede Mission separat in den sogenannten *Rules of Engagement* festgelegt. (Santos Cruz-Bericht 2017)

Für eine adäquate Reaktion auf die mit den Aufgabenstellungen einhergehenden Risikosteigerungen wurden viele Überlegungen angestellt. Eine Möglichkeit liegt in der Reaktivierung einer „Weltpolizei“, wie bereits in der Charta vorgesehen. Der Gründung von „Stand-by Forces“ – wie im *Brahimi*-Bericht vorgesehen – konnte jedoch nur begrenzt entsprochen werden. Das *UN Standby-Arrangements System* (UNSAS) für schnelle Einsatzbereitschaft innerhalb von 30 Tagen wurde etwa in den „Standby High Readiness Brigades“ (SHIRBRIG) umgesetzt. Der Kernstab bestand aus 15 Nationen (inklusive Österreich), Einsätze in Äthiopien/Eritrea und Liberia erfolgten 2001 und 2003. Darüber hinaus konnte diese Schnelleingreiftruppe jedoch keine internationalen Friedenseinsätze verbuchen. Eine weitere Folge der Umsetzung des Berichts war die Schaffung von 184 neuen Stellen für Peacekeeping im UN-Sekretariat. Zwei strategische Langzeittrends, mit denen neue Wege beschritten wurden, können jedoch in Antwort auf die geänderte Lage beobachtet werden:

1. Einerseits machen die UN stärker Gebrauch von den Möglichkeiten des Kapitels VIII der UN-Charta und suchen Kooperation mit regionalen und sub-regionalen Organisationen wie AU, ECOWAS, Arabische Liga oder OSZE. Obwohl lange unterschätzt, liegt die Bedeutung von Kooperationen für die UN auf der Hand: Strategische Partnerschaften erlauben nicht nur eine Teilung der durch Friedenseinsätze entstehenden Kosten, sie ermöglichen auch ein besseres Verständnis des lokalen Kontexts und können so zu mehr Legitimität in der Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung beitragen. (UNDPKO/DFS 2008: 34ff)
2. Andererseits wurden Versuche unternommen, die Zusammenarbeit der relevanten Einheiten innerhalb der UN zu verbessern. Nach einer rezenten Umstrukturierung im Sekretariat der UN sollen die wesentlichen Entscheidungsträger im Bereich des Peacekeeping enger kooperieren, gemeinsam realistische Strategien entwickeln und einen konstruktiven Dialog führen. (UNDPKO/DFS 2009: 9ff; A4P Declaration 2018)

6.3.2 *Einfluss entwicklungspolitischen Denkens*

Integration 2010 – 2015

Die Tendenz hin zu innerstaatlichen Konflikten löste nicht nur ein Umdenken über das operative und strategische Konzept des Peacekeeping aus, auch das normative Bezugssystem, welches der internationalen Gemeinschaft als Grundlage für Interventionen in Drittländern dient, veränderte sich zwangsläufig. Verglichen mit traditionellem Peacekeeping, beispielsweise einer Beobachtermission in der Pufferzone zwischen zwei Staaten, ist ein Friedenseinsatz in innerstaatlichen Konflikten – politisch gesehen – bedeutend heikler und ist in einer Balance zum Prinzip der Nicht-Einmischung in die Angelegenheiten eines souveränen Staates zu werten. Der Brahimi-Bericht trug dazu bei, dass sich die Friedensmissionen in den letzten zwanzig Jahren neben der UN-Charta vermehrt auf Aspekte des internationalen Menschenrechtsregimes und des humanitären Rechts sowie entwicklungspolitischen Dimensionen des Engagements stützten (DPKO/DFS 2008: 14f).

Nicht nur sicherheitspolitisch betrachtet, spielt menschliche Sicherheit eine wichtige Rolle in der Legitimation von Friedenseinsätzen. Umgekehrt hat sich auch entwicklungspolitisch in den letzten Jahren eine Sichtweise etabliert, die Sicherheit als zentrale Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung sieht. Entwicklung ist demnach untrennbar mit Frieden verbunden (*Annan 2006: „No development without security, and no security without development“*). Für die Herstellung eines für Entwicklung notwendigen Mindestmaßes an Sicherheit kann Peacekeeping eine wichtige Rolle spielen. Dadurch entstanden gemeinsame Strategien an den Schnittstellen zwischen den Politikfeldern. (Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung 2011, WDR 2011, States of Fragility Reports der OECD, Pathways for Peace 2018)

Im Zuge des Diskurses gewann dabei aus entwicklungspolitischer Sicht insbesondere der Schutz der Zivilbevölkerung als juristische Rechtfertigung für Einsätze an Bedeutung. Dies hat auch Auswirkungen auf die umstrittene Rechtsfigur der R2P, deren Beschluss 2005 und Folgejahre nach den ambivalenten Erfahrungen in Libyen und Syrien von einem Stillstand abgelöst wurde. Die Menschenrechtsorientierung von Entwicklung zeigte diesen Weg als allein gangbare Kompromissformel auf. Erstmals 1999 im Mandat von UNAMSIL als Aufgabe einer Friedensmission erwähnt, ist der Schutz der Zivilbevölkerung heute Kernaufgabe beinahe aller UN-Peacekeeping-Missionen (Kapitel V, Annex).

Heute werden die Missionen von der Weltöffentlichkeit am erfolgreichen Schutz der Zivilbevölkerung gemessen. Obwohl die meisten neueren Mandate den Schutz der Zivilbevölkerung inkludieren und immer robustere Mandatsausübung vorsehen (*„use all necessary means up to and including the use of deadly force to protect civilians from physical violence“*), werden diese Erwartungen selten erfüllt. Diese Divergenz zwischen Erwartungen und *de facto*-Implementierung ist teilweise auf unrealistische Forderungen zurückzuführen. Vor-Ort-Bedingungen und Ressourcenknappheit machen es den Blauhelmen unmöglich, an allen Orten und zu jeder Zeit alle zu schützen. Dies lässt das Peacekeeping in eine Phase der „Hypocrisie“ stürzen.

6.3.3 Unrealistische Ziele und überstrapazierte Kapazitäten³¹

Im Gegensatz zur berechtigten entwicklungspolitischen Dimension entfalten die aus der Phase nach der Gründung der UNO stammenden überzogenen Erwartungen an das Friedenssicherungsinstrumentarium langfristig einen Legitimitätsverlust. Konfliktberuhigung wurde von der UNO zwar erfolgreich durchgeführt, konnte aber anders als Konfliktursachenbekämpfung nicht zur echten „Befriedung“ für die Bevölkerungen führen (z. B. Palästina, Libanon etc.) Der eingetretenen Überforderung wurde nicht ausreichend systemisch gegengesteuert.

In der Aufgabenstellung für moderne Friedenseinsätze spiegelt sich diese wesentliche Problematik des Peacekeeping wieder: Wie können kurzfristige Ziele wie die Herstellung eines Mindestmaßes an Sicherheit mit mittel- und langfristigen Zielen wie etwa der nachhaltigen ökonomischen Entwicklung und dem Aufbau von Institutionen vereint werden? Peacekeeping bewegt sich ständig in diesem Spannungsfeld und muss permanent prüfen, welche Ziele realistisch gesehen erfüllt werden können. Integrierte „Road Maps to Peace“ (z. B. UNSCR 2254/2015 zu Syrien) versuchen dieses Problem zu lösen. Von der Öffentlichkeit und auch der internationalen Gemeinschaft wird Peacekeeping allerdings fälschlich als Lösung für fast alle Konflikte gesehen. Auf Krisen in fragilen Staaten folgen regelmäßig beinahe reflexartig Rufe nach der Entsendung einer Friedensmission, ohne dabei das Vorhandensein der nötigen Voraussetzungen (vor allem hinsichtlich der Grundprinzipien des Peacekeeping) und damit die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Einsatzes ausreichend zu validieren. (Gareis/Varwick 2014) Die Rede ist von „mission creep“ (schleichender Mandatserweiterung), der Verdrängung von Problemen über einen geringen Anteil an Konfliktlösungskompetenz bis hin zu vorzeitig zum Erfolg erklärten Missionen wie Haiti oder Ost-Timor.

Zusätzlich zu den komplexen Aufgabenstellungen stellen auch die Einsatzgebiete die UN vor große Herausforderungen: Sie liegen quer über den Erdball verteilt, befinden sich häufig in schwierigem Gelände oder landumschlossenen Regionen und sind aufgrund der mangelnden Infrastruktur oft nur schwer erreichbar. In Kombination mit dem knappen Budget sowie dem

³¹ Die Punkte 6.3.3 bis 6.3.5 folgen Thomas Ritzers Analyse in: Werther-Pietsch, Ursula (Hg.) (2017): Global Peace and Security, 101-110 (UN Peace Operations Today).

Mangel an Ausrüstung und Truppen führen diese Umstände dazu, dass die UNO sich entlang der Grenzen ihrer Kapazitäten bewegt (zif 2009: 42).

6.3.4 *Kampf um Finanzierung, Ausstattung und Training*

Obwohl mit rund 100.000 SoldatInnen die bislang zweitgrößte mobilisierte „Armee“ der Welt, konnten sich die Mitgliedstaaten der UN bisher nicht dazu durchringen, die Blauhelme mit einem angemessenen Budget auszustatten. (Ritzer in Werther-Pietsch 2017: 101-110) Das volumsmäßig höchste Budget 2011 von etwas über \$ 7 Mrd. stellt beispielsweise nur knapp mehr als 1 Prozent des Budgets des größten Militärapparates, dem der USA, dar (basierend auf Zahlen von UNDPKO 2011 und US Department of Defense 2011).

Ähnlich dem Budget sind auch Material und Training der SoldatInnen eine Funktion des (oftmals fehlenden) politischen Willens der Mitgliedstaaten. Zwar legt der UNSR für jeden Einsatz im Mandat die Truppenstärke und Ausrüstung fest, jedoch werden diese Vorgaben nur in seltenen Fällen auch wirklich erfüllt. Meist muss das UN-Sekretariat als Bittsteller bei den Mitgliedstaaten auftreten und um technisch anspruchsvolles Gerät (vor allem Fahrzeuge, Hubschrauber und Nachtsichtgeräte, Drohnen) sowie die Bereitstellung von SoldatInnen anfragen. Es hat sich dabei eine Situation ergeben, in welcher die Industrienationen Nordamerikas und Europas sowie Japan den Großteil der finanziellen und materiellen Bürde tragen, während Staaten aus dem globalen Süden (vor allem Bangladesh, Indien und Pakistan) das Gros der Truppen stellen (UNDPKO 2011: 3). Ein Kernproblem dieser Konstellation ist das häufig mangelnde Ausbildungsniveau dieser Soldaten, die oft schlecht trainiert und unvorbereitet auf ihre schwierige Aufgabe eingesetzt werden.

Eine neue Aufgabe ist die Sicherung des Cyberraums gemeinsam mit nationalen Behörden, soweit dies im Mandat zur Friedenssicherung reflektiert ist. Die Verletzlichkeit der Truppe ist durch die Möglichkeiten auch nichtstaatlicher Akteure hingegen immens gestiegen (siehe Santos Cruz-Bericht, XXII. Generalstabsausbildung mit integriertem Masterlehrgang der Landesverteidigungsakademie, Planspiel 2020).

6.3.5 *Management integrierter Missionen*

Die verschiedenen Aspekte eines komplexen Mandats zu erfüllen, erwies sich in der Praxis aufgrund der teilweise divergierenden Zielsetzungen als schwieriges Unterfangen. (EPON 2019) Zwar tragen Friedensmissionen neben den sicherheitspolitischen Aufgaben für entwicklungspolitische und humanitäre Agenden nicht die Alleinverantwortung, aufgrund ihrer Größe und landesweiten Präsenz nehmen sie typischerweise dennoch die Führungsrolle unter den verschiedenen UN-Agenturen ein und üben so eine gewisse Koordinierungsfunktion aus.

Alle Agenden und Tätigkeitsfelder im Verantwortungsbereich moderner Peacekeeper müssen daher in das Management von Friedensmissionen integriert werden. Dieser integrierte Ansatz ist wichtig, eröffnet er doch die Chance, ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und die Zusammenarbeit und Komplementarität der einzelnen Komponenten zu verbessern. Er belastet aber auch den Steuerungsapparat des UNDPO sowie der einzelnen Missionen im Feld mit einem beinahe unendlichen Spektrum an Aufgaben, was zu Behäbigkeit und mangelnder Flexibilität im Management von Einsätzen führen kann. Diese „Vorherrschaft“ ist zwar im Kohärenz-Gedanken nicht in dieser Form intendiert, in der Praxis wird jedoch eine solche Tendenz nicht zu verneinen sein (*Santos Cruz*-Bericht 2017).

Die Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Bestandteilen einer Mission hat sich trotz aller Bemühungen als bleibende Herausforderung erwiesen. Zu unterschiedlich sind oft die traditionellen Strategien, Kommunikations-, Hierarchie- und Kontrollmechanismen der verschiedenen Kontingente. In den meisten Missionen wurden daher CIMIC („civil-military cooperation“) Einheiten geschaffen, die die Koordination und Zusammenarbeit dieser Komponenten verbessern sollen. (Bertelsmann/CEPS 2020)

6.3.6 *Erfolgsmessung und „Phasing out“*

Länder, in denen eine Peacekeeping Mission stationiert ist, fallen weniger leicht in Konflikte zurück als andere (*Hultman/Kathman/Shannon* 2015). Dennoch lässt sich der Impakt einer Mission in einem Land schwer festmachen. Die effektive Wirksamkeit von Peacekeeping im Bemühen um globalen

Frieden und Sicherheit ist in akademischen wie auch praktischen Kreisen umstritten. Historisch gesehen gab es sowohl Erfolge als auch Fehlschläge, weshalb sich kein endgültiges Urteil ableiten lässt. (Doyle/Sambanis 2000, Bellamy/Williams 2005; EPON 2019) Auch umfangreiche empirische Studien kommen zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen, wobei die Interpretation der Ergebnisse durch die Abschätzung erschwert wird, wie in einer gegebenen Situation die Chancen auf dauerhaften Frieden mit bzw. ohne Peacekeeping stünden (Page 2004: 269).

Die Messung des Erfolgs einer Mission scheitert in erster Linie am Mangel eindeutiger Kriterien, ab wann eine bestimmte Mission als gelungen gewertet werden kann. Schwierigkeiten bestehen darin, dass jede Situation einzigartig ist und es daher kein allgemeingültiges Rezept oder eine einheitliche Schwelle geben kann, bei deren Überschreiten Länder als langfristig stabil und Einsätze als erfolgreich gelten. Zwar geben die vom UNSR auferlegten Mandate bestimmte Ziele vor, doch meist lassen diese einen gewissen Interpretationsspielraum zu und selbst ihre Erfüllung gewährleistet nicht notwendigerweise nachhaltigen Frieden. (Druckman/Stern 1999)

Die Festlegung von konkreten Erfolgskriterien auf Ebene einzelner Missionen ist vor allem insofern von Bedeutung, als davon der Zeitpunkt der Beendigung eines Einsatzes abhängt (Wolfgang Petritsch, Vortrag vor George Marshall Center, Landesverteidigungsakademie am 13. Mai 2019). Peacekeeping Missionen stellen schließlich Übergangslösungen dar und können *idealerweise* nur so lange in einem Land bleiben, wie dieses seine Zustimmung gibt und bis dieses selbst über angemessene Kapazität und Stabilität verfügt, um die Aufgabe der Friedenssicherung selbst zu übernehmen. Dabei gilt es, die Balance zwischen einem frühzeitigen Abzug, der mangels Stabilität zu erneuten Kampfhandlungen führen und einem verspäteten Abzug, der sowohl ein Gefühl der „Besatzung“ unter der lokalen Bevölkerung hervorrufen als auch den Staatsaufbau verzögern kann (Le Roy 2010), zu finden. „Benchmarking“, das heißt das Setzen von begleitenden Erfolgsindikatoren ab dem Beginn des Einsatzes, hat beispielsweise in Liberia und Cote d’Ivoire 2017 zu einer guten Abwicklung von „Exit-Strategien“ geführt.

6.4 Lessons learned

6.4.1 Santos Cruz-Bericht: Sicherheit des UN-Personals

Neue Herausforderungen 2015 – 2018

Zu den komplexen Situationen der innerstaatlichen Konflikte mit hoher Fragmentierung der Konfliktparteien, teilweise auch der Verkehrung der staatlichen Autoritäten in Institutionen, die die Rechte der eigenen Bürgerschaft am meisten missachten, kamen nicht-traditionelle Bedrohungen wie gewaltbereiter Extremismus und internationale Kriminalität, womit eine Regionalisierung, Globalisierung, aber auch massive Internationalisierung der Konfliktsituationen verbunden war. Die Kombination dieser Trends zeigte sich auch in immer länger dauernden Krisenzuständen („protracted conflicts“, Kapitel I), die neue Formen von Konfliktlösung und -transformation erforderten (z. B. Einsätze in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik).

Die Reaktion auf die genannten Herausforderungen fand in der Praxis vor allem durch die Capstone-Doktrin 2008 sowie *Ad hoc*-Initiativen von hohen UN-Beamten (z. B. Michael von der Schulenburg, „Civcap Initiative“) statt. Ein zweiter großer Reformschub ergab sich damit durch den HIPPO-Bericht 2015. Damit einher geht auch eine Erhöhung des Risikos der Missionen. (2017 Santos Cruz-Bericht) Darin zeigt sich deutlich, dass die Bedürfnisse eines modernen Peacekeeping in Ausstattung und Fähigkeiten nicht erreicht werden kann sowie eine effektive Mandatsimplementierung der Ausnahmefall bleiben muss. Die Reaktion der Truppenstellerstaaten ist ebenso zurückhaltend: Trotz finanzieller Motive, Fragen der Reputation und des internationalen *Standings* oder verdeckter nationalen Interessen ist Peacekeeping eine Aufgabe, die neben Privilegien auch mit Verpflichtungen und Verantwortung verknüpft ist. Das strikte Beharren der Mitgliedstaaten auf eigene Jurisdiktion betreffend das zur Verfügung gestellte vor allem militärische Personal hat auf dem Gebiet der Verantwortlichkeit und Loyalität zur UN Nachteile. (Deutscher Bundestag 2008)

Eine immer robustere Mandatsausübung korreliert mit der an sich richtigen Tendenz des UNSR, Peacekeeping-Missionen zu immer früheren Zeitpunkten im Konfliktzyklus einzurichten, die Zustimmung eher vermutend und die

Regel, dass ein etablierter Friede abgesichert werden solle, unterlaufend. Diese Entwicklungen im Peacekeeping stellen einen Flexibilitäts- und Innovationstest für die UN-Administration dar. Auch wenn gegen eine Mission Stimmung gemacht wird, indem etwa die Bevölkerung gegen die UNO aufgewiegelt wird, Nachschubrouten abgeschnitten und internationale Rechtsabkommen betreffend den Einsatz verletzt werden (insbesondere die SOFAs), ist die Notwendigkeit der Kooperation schon fast eine Unmöglichkeit. Damit wird auch die Wirksamkeit der Operation als Friedensvermittler unterminiert.

6.4.2 *HIPPO-Bericht: Fähigkeitenentwicklung und schneller Einsatz*

Die UN brauchen im Schnitt sechs Monate, um eine Peacekeeping-Mission aufzustellen und vor Ort einzurichten. Dies gibt „Spoilern“ des Friedensprozesses und bewaffneten Gruppen die Möglichkeit, neue Bedingungen zu schaffen und Menschenrechtsverletzungen weiter zu begehen. Darüber hinaus erfordern die Umstände, in denen eine PKO heute durchgeführt wird, „special forces“. Die herkömmlichen Infanterien, die immer noch den Löwenanteil der Blauhelme ausmachen, sind nicht gerüstet, Massenüberwachung durchzuführen oder forensische Analysen anzustellen, um kriminellen Netzwerken nachzugehen. UN-Peacekeeping muss sich daher den neuen Kriegführungsmethoden anpassen.

Zu einem gewissen Ausmaß kann Training diese Defizite ausgleichen. Der Impakt ist jedoch angesichts der immensen Zahl von über 100.000 Uniformierten, die aus- und weitergebildet werden müssen, gering. Dazu kommt die 6 – 12-monatige Rotation des militärischen Personals. Eine Delegation an private Sicherheitsfirmen ist aufgrund der hoheitlichen Funktion der Friedenserhaltung grundsätzlich auszuschließen. Dazu müsste über eine strenge Haftungslösung und ein eingeschränktes *Pouvoir* der operativen Ebene nachgedacht werden.

6.4.3 *Koordinationserfordernisse – ein kritischer Faktor*

Das „Primat der Politik“ (OECD-DAC Vorsitzender *Erik Solheim*, New York 2014, Stockholm 2016) kann nicht genügend betont werden. Jede Mission muss die politischen Ziele, die der UNSR festgesetzt hat, umsetzen und

eine Strategie für alle Aktivitäten entwerfen. Koordination ist dafür unerlässlich. PKOs arbeiten nicht in einem Vakuum, wirksame Koordination auch mit externen Akteuren ist ein Muss. Dazu gehören die Gastland-Regierung, lokale Autoritäten, andere UN-Organisationen, internationale und nationale Zivilgesellschaft einschließlich religiöser Gruppen. Von großer Bedeutung, wenn auch nach wie vor unterrepräsentiert, sind die Verbindungen zur Bevölkerung und den lokalen Repräsentanten, was zum Beispiel im Kontext von Frühwarnung eine Rolle spielen kann. Eine Rückbindung auf den Sustaining Peace-Ansatz (UNSCR 2282/2016) erscheint an diesem Punkt der logische Weg.

6.4.4 Weitere Entwicklungen

Am 25. September 2019 wurde von der UNGV eine Deklaration zu Peacekeeping angenommen, die eine Neuauflage der 2008 Capstone Doktrin wohl noch ein wenig hinauszögern wird. Angesichts der angespannten Lage zwischen den P-5, aber auch den in Kapitel I beschriebenen Strömungen, die auf die UNO einwirken, war die gewählte Vorgangsweise sicherlich eine vorsichtig-positive. Die Deklaration enthält sieben Leitprinzipien: (1) Peacekeeping wird als Unterstützung für den politischen Prozess gesehen. (2) Daneben ist Schutz der Zivilbevölkerung eine der Hauptaufgaben, gefolgt von – in Reaktion auf den *Santos Cruz*-Bericht – (3) die Sicherheit des UN-Personals, (4) Verantwortlichkeit und Rechenschaft. Die für die Situation im Land wichtige Ausrichtung auf „sustaining peace“ (5) und Partnerschaften (6) sind ebenso wichtige Punkte wie die *Zero-Tolerance* gegen sexuellen Mißbrauch und generell, der Verhaltenskodex der Truppen (7).

Wie sieht die Umsetzung dieser Leitprinzipien aktuell aus? Im rezenten Bericht des Effectiveness of Peace Operations Network (EPON) 2019 zur UN-Mission im Südsudan (UNMISS) werden einige der diskutierten Punkte teils bestätigt, teils weiterentwickelt. So wird klar, dass im südsudanesischen Kontext Schutzzonen besser funktionieren als das gemeinsame Patrouillieren für den Schutz der Zivilbevölkerung. Politisch heikel ist es, wenn solche Zonen zur „Homogenisierung“ von Bevölkerung führen. Lokales Engagement hingegen, verbunden mit einer Dezentalisierung von *Pouvoir* an die Präsenzen im Feld war erfolgreich und hat zu Flexibilität und „responsiveness“ beigetragen. Klar ist auch, dass die Appelle, den SüdsudanInnen den Weg zum

Frieden zu überlassen („ownership“) übersimplifiziert und die Rolle des UN-Sonderbeauftragten vor allem auf regionaler Ebene (IGAD, AU) wird hervorgehoben. Wichtig erscheint ein „effects-based approach“, bei dem auch das lokale Engagement immer auf die Prioritäten der Mission ausgerichtet sein muss. Dennoch ist dies bei einem Splitting von 207 Aufgaben im Mandat unübersichtlich in der Durchführung.

Die „Rule of Law“-Sektion, eine der wenigen *Capacity-building*-Rollen, die UNMISS bei Zurückfahren des Statebuilding angesichts des den Friedensprozess blockierenden Verhaltens der Regierung aufrechterhalten hat, führte andererseits zu guter Akzeptanz durch Arbeit „hinter den Kulissen“. Als besonders positiv für „regional buy-in“ in den Friedensprozess werden die „Regional Protection Forces“ (RPF) hervorgehoben, die allerdings im Operationellen noch sehr zu wünschen übriglassen. Insgesamt kein leichtes Unterfangen, aber „Wo ein Wille, da ein Weg“. (Strategiekonferenz Wien, Landesverteidigungsakademie, Vortrag der Autorin vom 27. Juni 2019)

Zukunft des Peacekeeping – Zwischenergebnis

In den letzten Jahren wurden viele Anstrengungen unternommen, Peacekeeping für die Zukunft fit zu machen. UNGS *Antonio Guterres* selbst zeigte sich offen für Wandel. Unter seiner Leitung wurde 2016 eine *Review* gestartet, auch der Peacekeeping Gipfel unter dem Vorsitz von US-Präsident *Obama* 2015, der zu erhöhten Truppenkontingenten und einer größeren Unabhängigkeit der UN von einigen wenigen großen Truppenstellerstaaten geführt hat, ist hier zu erwähnen. Dieser Trend wurde durch die „pledges“ der UN-Mitglieder beim Peacekeeping-Gipfel im März 2019 bestätigt und fortgesetzt. Damit wurde auch die Schaffung eines „Peacekeeping Capability Readiness System“ gefördert, um schneller in den Einsatz gehen zu können. Moderne Technologie soll für Informationssammlung, zur Beobachtung und zur Aufklärung eingesetzt werden. Ebenso werden die Rahmenbedingungen für die Verantwortlichkeit von militärischen Peacekeepern zur erhöhten Rechtssicherheit mit Nachdruck vorangetrieben.

„Bettering mandates“

Umsetzbare Mandate, Ausstattung und politische Unterstützung in der Implementierung gehören zu den wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Mission. Im Jänner 2017 beschrieb UNGS *Guterres* die Aufgabe des Peacekeeping vor dem UNSR in konziser Weise: „*To save lives. To prevent mass atrocities. To set the stage for stability and sustainable peace.*“ (UNSG, UNSR Thematic Debate on Peacekeeping Operations Review, 2017). Dies scheint besser kommunizierbar zu sein als der Schutz jeder/jedes Einzelnen in einem Land oder die „Bildung einer neuen Schweiz“. Wie die Mandate „gestreamlined“ und klare Aufgabenstellungen gefunden werden können, wird im UN-Sekretariat aufbauend auf dem 2019 Gipfel entwickelt (Interviews der Autorin im NY *Headquarters* 9. März 2013, siehe dazu auch die Arbeiten von DCAF für den Sicherheitssektor, <https://www.dcaf.ch/>).

Fähigkeitenentwicklung: Components und Szenarios

Das maßgeschneiderte Bündeln von Fähigkeiten ist das auf dem Boden des Sustaining Peace-Ansatzes entwickelte aktuelle Modell von Friedenssicherung („component-based approach“). Trifft dies auf eine exakte Analyse möglicher Konfliktszenarien, kann eine relativ genaue Abschätzung der einzusetzenden *Tools* vorgenommen und Planungskapazität für wahrscheinliche Einsatzbilder favorisiert werden. (Jurekovic/Feichtinger 2019) Szenario-Entwicklung wird auch auf IT basierend weiterentwickelt (FSC Foresight and Strategy Cockpit Strategietool, *Gustenau*, RYLA Seminar „Strategisches Denken & Taktisches Handeln“, 28. September 2019).

Operationelle Herausforderungen

Formen nicht-kinetischer niedrigschwelliger Konfrontation wie Informationskrieg über die Verbreitung von „fake news“, eine Neuversion des alten „Propaganda“-Kriegs und dessen Weiterentwicklung, Cyberkrieg unter Einsatz von „deep data learning“ & künstlicher Intelligenz, Drohnen sowie zunehmend vollautonomer Waffen können die Infanterie-lastigen UN-Missionen in Zukunft stärker aushebeln denn je. Friedenssicherung gegenüber der betroffenen Bevölkerung wird jedoch über *social media*, den Cyberraum und das weitere Weltall hinaus immer eine Aufgabe der Präsenz, des Dazwischengehens und des sichtbaren Eintretens für den Frieden bleiben. Das Problem liegt hier eher im Schutz der UN-Truppen in Ausführung dieses Auftrags.

6.5 Must Know-Text – Action for Peacekeeping Declaration

ACTION FOR PEACEKEEPING

Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations

1. We, Member States of the United Nations (UN), in our respective and various capacities as members of the General Assembly and the Security Council, as troop, police and financial contributors to UN peacekeeping operations, as host governments, and as members of international, regional and sub-regional organisations and arrangements, together with those organisations and arrangements, and the Secretary-General of the UN, issue this Declaration of Shared Commitments, which represents the renewal of our collective engagement with UN peacekeeping operations.

2. Today, peacekeeping faces critical challenges, and success depends on all stakeholders playing their part in a renewed collective commitment. We support the Secretary-General's vision for reforming the peace and security pillar of the UN Secretariat and his commitment to improving the ability of the UN to deliver on its mandates through management reform, which will enhance the impact of peacekeeping.

3. We affirm the primacy of politics in the resolution of conflict and the supporting role of peacekeeping operations therein, and reaffirm the basic principles of peacekeeping, such as consent of the parties, impartiality, and non-use of force, except in self-defence and defence of the mandate. We recall the importance of peacekeeping as one of the most effective tools available to the UN in the promotion and maintenance of international peace and security. We collectively reaffirm our continued and strong support for peacekeeping to play a critical role in preventing, containing and resolving conflicts where peacekeeping operations are deployed and for its role in promoting compliance with international law and building peace.



TO ADVANCE
POLITICAL SOLUTIONS
TO CONFLICT AND ENHANCE THE
POLITICAL IMPACT OF PEACEKEEPING

4. We collectively commit to stronger engagement to advance political solutions to conflict and to pursue complementary political objectives and integrated

strategies, including at national and regional levels, within our respective mandates and responsibilities. We affirm that the pursuit of sustainable political solutions should guide the design and deployment of UN peacekeeping operations. We recognize that lasting progress in strengthening security, national reconciliation, the rule of law, human rights and sustainable development needs to occur in parallel.

5. As Member States, we commit to pursue clear, focused, sequenced, prioritized and achievable mandates by the Security Council matched by appropriate resources; to seek measures to enable greater coherence between mandates and resources; and to support the implementation of Security Council resolutions through our bilateral and multilateral engagements.

6. The Secretary-General commits to report to the Security Council using a comprehensive analysis with frank and realistic recommendations, to propose parameters for the sequencing and prioritization of mandates, and to enhance measures to share the findings of Secretary-General- commissioned reviews and special investigations, as appropriate.

7. To strengthen consultation between peacekeeping stakeholders on mandates and their implementation, we collectively commit to implement existing intergovernmental commitments on triangular cooperation between uniformed personnel contributing countries, the Security Council and Secretariat, and to consider options for further direct engagement between host governments and the Security Council.

8. We collectively commit to implement the Women, Peace and Security agenda and its priorities by ensuring full, equal and meaningful participation of women in all stages of the peace process and by systematically integrating a gender perspective into all stages of analysis, planning, implementation and reporting. We further recommit to increasing the number of civilian and uniformed women in peacekeeping at all levels and in key positions.





**STRENGTHENING THE
PROTECTION
PROVIDED BY
PEACEKEEPING OPERATIONS**

9. We recognize that host states bear the primary responsibility to protect civilians and stress the contribution that peacekeeping operations, where mandated, can make to international efforts to protect civilians and to promote and protect human rights.

10. We collectively commit to support tailored, context-specific peacekeeping approaches to protecting civilians, in relevant peacekeeping operations, emphasising the protection of women and children in those contexts. We commit to implement protection of civilians mandates of peacekeeping missions, including through using all necessary means when required, in accordance with the UN Charter, mission mandates, and applicable international law. We further commit to improving strategic communications and engagement with local populations to strengthen the understanding of the peacekeeping missions and their mandates.



**TO IMPROVE THE
SAFETY AND SECURITY
OF PEACEKEEPERS**

11. We pay tribute to fallen peacekeepers and condemn in the strongest terms all acts of violence against UN personnel, as well as any attempts to commit such acts, which may constitute war crimes. We commit to take all appropriate measures to bring to justice perpetrators of criminal acts against UN personnel.

12. Recognizing the evolving challenges in today's conflict environments, we collectively commit to take active and concerted measures to address the rise in peacekeeper fatalities and enhance safety and security, and in this regard, we note the importance of the Secretary-General's Action Plan and Peacekeeping Training Plan, as well as efforts to improve continually medical, technical and logistical support in peacekeeping operations.



**TO SUPPORT EFFECTIVE
PERFORMANCE AND
ACCOUNTABILITY
BY ALL PEACEKEEPING COMPONENTS**

13. We collectively commit to ensuring the highest level of peacekeeping performance, and to hold all civilian and uniformed peacekeepers, particularly leadership, accountable for effective performance under common parameters while addressing performance shortfalls. The Secretary-General commits to develop an integrated performance policy framework based on clear standards for all actors, and to ensure that performance data is used to inform planning, evaluation, deployment decisions and reporting; to communicate to Member States all operational and technical requirements; to provide effective field support to peacekeeping operations, and to work with Member States to generate the necessary specialized capabilities, including language skills, while supporting new approaches to improve force generation, equipment serviceability and sustainability.

14. As Member States, we commit to provide well-trained and well-equipped uniformed personnel and to support the effective development and delivery of peacekeeping training. We further commit to support pre-deployment preparations of personnel and capabilities required for effective performance, and the existing human rights screening policy. We collectively support a light coordination mechanism related to training and capacity building and emphasise the need for increased funding to better support training. The Secretary-General commits to provide Member States with training materials and standards which match operational requirements.

15. We stress the importance of avoiding all caveats which have a detrimental impact on mandate implementation and performance. We as Member States commit to redouble all efforts to identify and clearly communicate any caveats or change in status of caveats, and to work with the Secretariat to develop a clear, comprehensive and transparent procedure on caveats.



**TO STRENGTHEN
THE IMPACT
OF PEACEKEEPING ON
SUSTAINING PEACE**

16. The Secretary-General commits, in sustaining peace through multidimensional peacekeeping operations, to seek to strengthen national ownership and capacity; in doing so, ensure integrated analysis



and planning, particularly for transitions; and to seek greater coherence among UN system actors including through joint platforms such as the Global Focal Point on Police, Justice and Corrections.

17. We collectively commit to support inclusive and participatory approaches by peacekeeping operations with the host government. We further support the inclusion and engagement of civil society and all segments of the local population in peacekeeping mandate implementation. We further commit to strong coordination, coherence and cooperation between the Security Council and the Peacebuilding Commission during peacekeeping mandates, as appropriate. During transitions from peacekeeping operations, we commit to support UN Country Teams to continue assisting host countries to build peace.



TO IMPROVE PEACEKEEPING PARTNERSHIPS

18. We collectively commit to enhance collaboration and planning between the UN and relevant international, regional and sub-regional organizations and arrangements, including the African Union (AU) and the European Union (EU), which have deployed several mandated operations in the past years, while recognising the need for a clear delineation of roles between respective operations. We commit to support the AU to strengthen and implement its policies, procedures and capacities, including on compliance. Recognising the Security Council's primary responsibility for the maintenance of international peace and security, we reaffirm the need to enhance the predictability, sustainability and flexibility of financing for AU-led peace support operations authorized by the Security Council, and under the Security Council's authority consistent with Chapter VIII of the UN Charter.

19. As host governments of peacekeeping operations, we commit to make all efforts to build and sustain

peace and to cooperate with peacekeeping operations in the pursuit of Security Council mandates, including facilitating access, and recognise national responsibilities related to the safety and security of peacekeepers.

20. Collectively, we commit to better prepare, train and equip uniformed personnel by pursuing innovative approaches, including triangular partnerships and co-deployments.



TO STRENGTHEN THE CONDUCT OF PEACEKEEPING OPERATIONS AND PERSONNEL

21. We collectively commit, within our respective responsibilities, to holding personnel and leadership accountable for proper conduct, including through support to the UN zero-tolerance policy with its victim-centred approach on all forms of sexual exploitation and abuse. We commit as Member States to certifying that prospective personnel meet UN standards for service in UN peacekeeping operations.

22. We are committed to the implementation of the UN Human Rights Due Diligence Policy for all UN support to non-UN security forces, including reimbursements.

23. We further commit to sound environmental management by implementing the United Nations Environmental Policy for UN field missions, and to support environmentally-responsible solutions to our operations and mandate delivery.

24. We as endorsers of this Declaration commit to translating these commitments into our positions and practices in the relevant UN bodies, including the General Assembly and the Security Council in their consideration of peacekeeping, and to meet periodically in relevant formats to review progress, including at field-level.



(Quelle: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>)

6.6 Schlüsselprinzipien des IKKM 2030

6.6.1 *Strategische und operative Anpassungen*

Die Überwindung von Fragilität als kontextspezifisches Ziel beschäftigt das IKKM bereits seit etwa zehn Jahren. Die Lektionen dieser Periode sind Nachhaltigkeit, Resilienz, Konflikttransformation und abgestimmtes Vorgehen.³² Zusammenfassend kann nach der Analyse der Geschichte und dem Neuerungsbedarf des Peacekeeping festgehalten werden, dass das „Erreichen resilienter Systeme politischer Ordnung“, dies aber unter strenger Einhaltung einer gemeinsamen Arbeitsteilung, der erfolgversprechendste aller Neuansätze für nachhaltigen Frieden in Umsetzung von UNSCR 2282/2016 ist. Das macht IKKM zu einem „multi-level game“. Eine Reihe von strategischen und operativen Beobachtungen und Herausforderungen belegt diese These.³³

Strategische Entwicklungen

- Was als „Rückzug“ interpretiert werden könnte, ist eine stärkere Betonung von aufgeklärtem Eigeninteresse, die nicht nur die Partner des IKKM gegenseitig in Pflicht nimmt, sondern externe Akteure umgekehrt auch von der alleinigen Verantwortung für den angestrebten Erfolg losspricht.
- Dies trifft ebenso auf die These der R2P zu. Auch dort findet *de facto* eine Abwendung von geschlossener mandatreuer Durchsetzung von Werten und/oder Interessen der Weltgemeinschaft statt. Die voreilige Regimewechsel-Diskussion im Anlassfall Libyen hat diesen Einbruch durchaus beschleunigt.
- Dazu kommt das Auseinanderbrechen der internationalen Gemeinsamkeiten („Werte“) sowie der daraus resultierende „principled pragmatism“ der Akteure, wie etwa jener der EU.

³² Feichtinger, Walter (2014): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Internationales Krisen- und Konfliktmanagement. Eine Bestandsaufnahme, in: Feichtinger Walter/Mückler Hermann/Hainzl Gerald/Jurekovic Predrag (Hg.): Weg und Irrwege des Krisenmanagements, Internationale Sicherheit und Konfliktmanagement, Vol. 7, Wien – Köln – Weimar: Böhlau.

³³ Die folgenden Ausführungen beruhen auf „Comprehensive Approach 3.0“ in ÖMZ 2/2019 der Autorin.

- Eine erhöhte Interkonnektivität ruft zudem die auf Eigeninteressen beruhende stärkere Ausrichtung auf Langzeitziele hervor, die unbeabsichtigte Folgen detektiert und unterbindet. Dies stärkt den Blick auf regionale Implikationen und die Erkenntnis, dass die internationale Gemeinschaft nur begrenzten Einfluss auf politische Prozesse hat.

Operative Erkenntnisse

- Ein wesentlicher Reformschub mit Antwortcharakter auf die konstatierten Veränderungen ist, dass die Rollen der einzelnen Akteure im IKKM präziser und schärfer wahrgenommen werden – eine szenariotechnische Spezialisierung.
- Darauf fußt die Bereitschaft, gezielte *Tools* aufgrund kontextspezifischer Analyse einzubringen, bei deren Anwendung aber immer eine Langzeitperspektive im Blick zu haben. (*Starlinger* in *Werther-Pietsch* 2017: 208) Die Folge sind flexiblere „piecemeal“-Mandate („components based approach“).
- Graubereich Friedensakteure: Konstruktive Inklusion bedeutet Einschluss von „bad actors“. Nur Extremismus, der auf der Intention besteht, seine Ziele mit Gewalt durchzusetzen, muss ausgeschlossen werden, was auch einen Einstiegspunkt für den Start gemeinsamer Verhandlungen unter den übrigen Konfliktparteien bedeuten kann. (*Collier* 2013)
- Der „endstate“-Diskurs hat sich dabei, wie das Beispiel Kosovo zeigt, auf prozessorientierte Wege zur Erlangung erhöhter Resilienz verlagert. Um friedliche und inklusive Gesellschaften zu verwirklichen, muss eine Ausformung des (völkerrechtlichen) Prinzips der Selbstbestimmung im Statebuilding gefunden werden.
- Ebenso wurde klar, dass fragile Situationen, in denen Konflikt zum Alltagsbild gehört, eine präventive Strategie benötigen.

Eine Erweiterung der Vorgaben für den CA könnte daher wie folgt aussehen (Europäisches Forum Alpbach 2018, Seminar 05, *Co-Chair: Werther-Pietsch/Pospisil*):

Principle	Conceptual Basis	Methodological Basis	Political Implication
Resilience and culturally sensitive conflict transformation as overall goals	Principled pragmatism Holistic approach including all stakeholders and external actors Triple (HDP) Nexus: Unity of effort required, better understanding of „good & bad” actors	Rules-based engagement; readiness to solidarity and mutual assistance 3(4)C approach of coordination, complementarity, coherence and communication Early warning Focus on prevention	Draft Principles for responsible and inclusive Peacebuilding and Statebuilding (proposal) Focus on indirect causes of conflict (non-hostility sphere>> SDGs) Reform of multilateral institutions in the light of prevention
Enlightened self-interest as driver of negotiations and <i>post</i>-conflict institutions	Changed legal reasoning for missions: inclusive reference frame for ethical choice toward an „endstate“ in a certain context New model of partnership („do ut des“; neither instrumentalisation nor unilateral ownership)	Strive for international alignment on a robust „do ut des“ base	Open dialogue; freezing out extremists/spoilers Bringing in women’s voice as parts of society, actors and negotiators Engagement only when clear arguments and added security or wealth for country or region „Turn to the local” Initiative
Long-term thinking; no fix time-lines	Flexibilisation of mandates Flexibility on the ground, capacity planning in head quarters Attentiveness to „windows of opportunities”/ „ripe moments“	Instrumental, components-based approach Choosing distinct issues in engagement Division of labour „Niche philosophy”	Accompanying genuine processes, fostering inclusiveness Prioritisation of capabilities & capacity building at national level Start of mission & flexible adjustment of mandates until „success” is given

Regional impact and outreach	Cross-border issues	Enlarged communication & coordination	Involvement and strengthening of sub-regional organisations
Joint and regular assessment of expected outcomes	Rationalisation of motives for intervention Unintended implications („do no harm“)	Communication strategy on the ground	Not to be the „occupier“
Robust reaction as a matter of last resort, dialogue prevails	Redefinition of „necessity“ (ILC Draft Articles) Negotiations underpinning the whole peace process	Reform of international order, formally, in using „soft law“ track and jurisprudence; new rules to include new actors, substantially open up for matters of self-determination or legislation for cyberspace	Stick to universal values of the international order & own legitimacy Remedy for eroded multilateralism

Abbildung 13 – Resilienzfaktoren politischer Neuordnung –
Anforderungen an ein revidiertes IKKM
(Quelle: Eigene Darstellung)

Wie wirken sich diese Resilienzfaktoren politischer Neuordnung nun auf Schlüsselprinzipien der internationalen Friedenseinsätze aus? Und welche Schlüsse lassen sich aus den vorgefundenen Änderungen im IKKM konkret für den CA ziehen?

6.6.2 *Blick voraus*

Die UNO hat 2016 einen Lösungsansatz geliefert, der unspektakulär für eine Vertiefung „gemeinsamer Interessen“ eintritt, also das Herz eines funktionierenden Multilateralismus trifft. In der A4P Declaration 2018 wurde dieser weiterentwickelt und von der UNGV abgesegnet. Die Pathways for Peace-Studie der Weltbank/UNDP, ebenfalls aus 2018, zeigt als Ausgangspunkt – empirisch belegt – die favorisierte „simultaneousness“ (*Werther-Pietsch/Ritzer* 2013: 88):

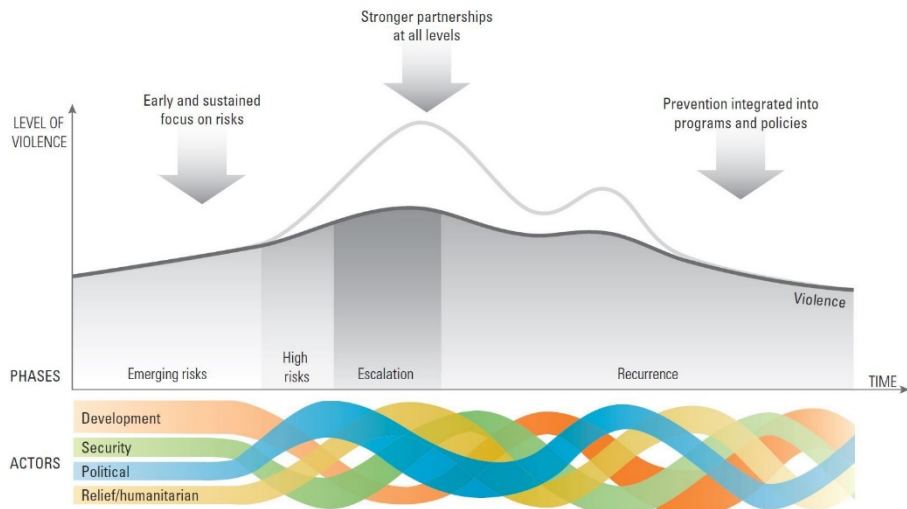


Abbildung 14 – „Sustained Approach to Prevention“
(Quelle: United Nations und World Bank (2018): Pathways for Peace, 284)

1. **Vorrangige Unterstützung legitimer Politik durch prozessorientierte Vorgangsweise**
2. **Zeitgemäße Interpretation des Nicht-Einmischungsgebots**
3. **Simultane Einsatzbereitschaft aller Akteure des IKKM unter Beachtung einer langfristigen Perspektive**
4. **Primat lokaler Lösungen (Resilienz, post-COVID-19 Lehre).**

Die Internationale Gemeinschaft steht mit ihren bewährten *Tools* vor einem neu zu definierenden Kräftegleichgewicht: Bei langsamem Abgehen von überstrapazierenden, großflächigen Einsatzaufträgen wird für den einzelnen durchführenden Akteur das Zusammenspiel und der richtige Zeitpunkt – wie vom Resilienz-Ansatz empfohlen – besonders wichtig. Starker politischer Rückhalt auf hoher Ebene (UNSCR) kann Schnelligkeit, Exaktheit oder Ausdauer zwar nicht ersetzen, aber eine Arbeitsteilung bekräftigen oder diese überhaupt erst ermöglichen.

Entscheidend wird daher sein, einen übergreifenden gemeinsamen Verhaltenskodex für externes Engagement als Rahmen zu schaffen, der die Qualität

der Eingriffe sichert („Draft Principles for Responsible Peacebuilding and Statebuilding“, *Werther-Pietsch* in *Nowak/Werther-Pietsch* 2014: 232-33). Ein solcher Verhaltenskodex würde, entsprechend dem Trend zu freiwilligen Selbstverpflichtungen, auch der Flexibilisierung der rechtsbasierten internationalen Beziehungen Rechnung tragen und staatliche Bereitschaft zum Mitmachen stärken.

Optionen für die UNO 2030

Sven Bernhard Gareis und *Johannes Varnick* schließen ihre Analyse der UN mit der kritischen Vorausschau auf ein „muddling through“, wobei die beiden Pole „Welt ohne UNO“ und „UN als Weltregierung“ das Spektrum ultimativ abstecken. (*Gareis/Varnick* 2014: 410)

Positiv wird in dieser Evaluierung identifiziert:

- Moderater und von Rückschlägen gezeichneter Trend zum „Gewaltlegitimierungsmonopol“ im Friedenssicherungsbereich
- Strategische Allianz mit nichtstaatlichen globalen Forschungs- und Meinungsbildungsakteuren, auch um einem wachsenden Bedeutungsverlust zu entgegenzuwirken, und
- Wandel vom „Forum“ zum „Akteur“.

Was die UNO unabdingbar für die Stabilität des internationalen Systems macht, ist ihr Anspruch, dass einzelne Staaten oder Staatengruppen nicht allein über die Zulässigkeit von Gewaltanwendung entscheiden. Die alten *Global Governance*-Konzepte der Entgrenzung und Verbindung sind zwar zwischenzeitlich „Club Governances“ gewichen, die eine aktivere Rolle von Nicht-Demokratien und einen stärker interessenbasierten Multilateralismus eingeführt haben (z. B. G-7). Damit sind unübersichtliche Zusammenarbeitsformen mit sogenannter *Output*-Legitimität („*messy multilateralism*“, *Haas* 2010) entstanden, die lösungsorientiert und ohne institutionellen Überbau flexible Antworten auf konkrete Probleme suchen. Keine dieser „Machtbasen“ weist die regelbasierte Umfassendheit der UNO auf, kann aber in verschiedenen technischen Fachbereichen für internationale politische wie wirtschaftliche Beziehungen tonangebend werden und die UNO so zu einem von mehreren Instrumenten zur Lösung von transnationalstaatlichen Fragestellungen machen. Hier ist ein aktives Herangehen auch der UNO an Wissens- und Ent-

scheidungshubs und Kooperation gefragt, wenn sie ihre Funktion und Autorität im *Agendasetting* beibehalten will. Dazu muss sie das Mandat der Mitgliedstaaten aufrechterhalten und klare Priorisierungen vornehmen, die sie zu *Leadership* befähigen.

Die Erkenntnis der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Neuorientierung kann dabei ein wertvoller Impulsgeber zu einer substantiellen „Supranationalisierung“ der UNO sein: Etwa Schritte hin zur Aufhebung des Interventionsverbots in innere Angelegenheiten durch den Verzicht auf das Veto im Fall konstatierter Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord oder ethnischen Säuberungen ebenso wie das Verbot eines entgrenzten Kriegs unter Einsatz von vollautonomen Waffen (*Lethal Autonomous Weapon Systems*, LAWS) wären strategische Ziele, welche den diplomatischen *Corps* auch kleiner, demokratischer Länder außenpolitische Signalfunktion und Handlungsstärke verleihen würden. Ein stetes Mainstreaming solcher konzeptueller Zielsetzungen würde dazu beisteuern, nicht in hochfliegende Reforminitiativen zu verfallen, sondern „den Weg zum Ziel“ zu nehmen.

6.7 Résumé Kapitel VI – *To-do List*: Multipolares synchronisiertes Engagement

IKKM für globalen Frieden und Sicherheit hat zur Aufgabe, zum „Erreichen resilienter Systeme politischer Ordnung“ beizutragen. Eine *To-do List* für multipolare, aber synchronisierte Zusammenarbeit ergibt als kleinsten gemeinsamen Nenner der theoretischen und praktischen Analyse folgende grundsätzliche Handlungsanleitungen für eine Wirksamkeitsgesteuerte Weiterentwicklung des „*Effect-based Comprehensive Approach*“.

Collaborative International Crisis and Conflict Management C-ICCM

Key Principles 2030³⁴

1. Focus on resilience and conflict transformation as overall goals

All peace processes should be taken as a chance to foster legitimacy and resilient in-country progress. Poor sustainability of international engagement can result not only in setbacks but in loss of prior achievements in this endeavour. Instead of focusing on pure conflict stabilization, the international community needs to prioritize conflict transformation with a view to obtaining self-sustaining security and development.

2. Effect-based Comprehensive Approach in a regional setting

A minimum of common goal setting and coordination of external engagement are vital to increase the efficiency and credibility of international stakeholders sur place. This includes joint assessments of expected outcomes to build common ground (division of labour, SWOT analysis).

3. Legitimacy of international action

For the future of the international community as a community of solidarity and peaceful societies, international action needs a legitimate basis in international law, at best a UN Security Council mandate. (Sub)-regional organisations for reason of their vicinity to the problems to solve shall be involved and considered in an appropriate way (Peace & Security Councils). Dialogue prevails whereas robust action always remains *ultima ratio*.

4. Avoid high and/or unrealistic expectations

Management of expectations specifying opportunities and possibilities but also limitations and risks of international interventions needs to take place continuously, not only prior to the deployment of an in-

³⁴ Aktualisierung der „10 Key Principles“ mit Erlaubnis des Autors, veröffentlicht von *Feichtinger* in *Novak/Werther-Pietsch* 2014: 70f. Weiterentwicklung durch Seminaristen der Bundeswehr, Universität München vom 14.-16. Februar 2020 unter Leitung der Autorin.

ternational crisis management mission. Unmet expectations can result in mutual frustration and loss of confidence of international and local actors.

5. Necessity of unconditional proportionate military means when fighting for humanity

In certain situations, for the protection of civilians and for temporary pressure on parties to the conflict when “widespread or systematic attack directed against any civilian population” occur, military means are necessary in support of international political engagement and mediation – as response to humanitarian emergencies and endemic violence (“Fight for Humanity Approach”). [*To be negotiated: Special obligation to intervene in cases of crimes against humanity without veto right of the P-5*] However, military means cannot replace civilian peacebuilding efforts and should embrace a transforming character. To be taken seriously, robust peace support means also all-inclusive capabilities including space and cyber defence at the disposal of missions.

6. Reality check on the ground

Prior to taking the decision to deploy a crisis management mission, international actors need to have a picture whether certain preconditions are in place. This is best done by all representatives on the ground who should be mandated to report regularly so as to be prepared if a crisis occurs (Peace Observatories alert system). The conflict situation, success probability of an intervention as well as the availability of human and financial resources need to be judged in a realistic manner.

7. Local ownership of peace processes and inclusion

The implementation of peace concepts can only be successful if these are not only supported but conducted and shaped by the respective local populations. In this context, resistance to peace efforts by spoilers – when local actors taking political and/or economic advantages of the current conflict situation – needs to be overcome. Extremists are to be frozen out. Inclusion of women following the “Women, Peace and Security (WPS) Agenda” of UNSCR 1325 pays, since 16 percent of

peace agreements last longer when women are included in the negotiations and subsequent implementation.

8. System-wide action under the HDP doctrine

Despite the recognized need for sustainable and long-term international engagement it should be clear that external actors are only ‚guests‘ in the respective conflict country. Especially military actors are under time pressure to achieve measurable results with a view to upholding local support processes. In fact, a common understanding of simultaneousness of action should be guiding external players on the basis of the Triple (“HDP”) nexus.

9. Civil-military coordination and partnerships

High needs of resources, capabilities and assets and multiple challenges on the ground must result in increasing division of labor and coordination efforts between civilian and military actors. Here again, a turn to expressed needs and inclusion of local capacities is required to gain support and secure sustainability.

10. Joint assessments and flexible exit-strategies “plus”

Collaborative International crisis management can only be limited in time, content and geographical space. It needs to incorporate transition challenges and adaptive exit-strategies including fair digitization, protection from hybrid threats, human rights-aligned PKOs and zero tolerance for discrimination. Clear goals of the external presence are a must for the (self-)development of the society concerned.

Zur Zukunft der UN-Friedenssicherung

Folgendes Reformpaket wird auf Basis der Analyse vorgeschlagen:

a) System kollektiver Sicherheit

- *Mandat:* Rückbesinnung und Priorisierung von Menschenrechten durch „Schutz von Zivilbevölkerung vor massiven oder systematischen Angriffen“ als Kernbereich der UN-Friedenssicherung

- *Operationalisierung*: Zweistufigkeit der Friedenssicherung durch Vorschaltung einer „regionalen Zuständigkeit“ der etablierten Regionalorganisationen unter Rückgriff auf das vom Völkerbund installierte, noch unvollendete „cooling off“-Verfahren

b) UNSR

- *Aufgaben*: Die Formel „Sicherheitsrat als Friedensrat“ kann politischen Konsens für einen holistischen Zugang zu Friedenssicherung („*Integrated Approach 3.0*“) bewirken.
- *Zusammensetzung*: Weiterführung des Vorschlags der „Gruppe der Vier“ (Deutschland, Brasilien, Indien, Japan – gemeinsam mit 23 weiteren Mitgliedern) zur Stärkung der asiatischen und afrikanischen Präsenz unter Aufrechterhaltung der „engen“ Veto-Kompetenz.
- *Beschlussfassung*: Vetorecht-Verzicht im Fall von Verbrechen gegen die Menschheit/Menschlichkeit als Speerspitze des Völkerrechts im 21. Jahrhundert.
- *Peacebuilding Commission-Reform*: Peacekeeping und Peacebuilding bedingen gegenseitig ihren Erfolg. Die stärkere Einbindung der PBC in Peacekeeping-relevante Entscheidungsprozesse erscheint als ein probates Mittel, die Effektivität in diesem Sinn zu steigern.

c) Adaptierung der militärischen Einsatzstrategie:

Die Zukunft des Peacekeeping und Peacebuilding wird komplex und multidisziplinär bleiben. (Gareis/Varwick 2014: 143) So vollzog sich der faktische Wandel von zwischenstaatlichen Bedrohungen hin zur hybriden Bedrohung durch Terrorismus im strategischen Wandel von „no more deterrence by punishment“ zu „deterrence by denial“ (US-amerikanische Verteidigungsdoktrin 2002). Auch die UNO muss auf diese neue Irrationalität mit erhöhter Risikobereitschaft, einer geänderten Gefechtsführungslogik und einer institutionellen Operationalität, nur im Notfall durch privatisierte „Standby Forces“ reagieren, um einen neuen legitimatorischen und für TCCs attraktiven Rahmen zu schaffen.

d) Erneuerung der Unterstützung von Friedensprozessen

unter Nutzung des entstandenen Know-hows (siehe „HDP Principles“): Konzentration auf außer Streit stehende Fragen im Friedensprozess; Erarbeitung und hochrangige Annahme von diesbezüglichen Grundsätzen wie sie für Peacekeeping bereits in der 2018 A4P Declaration auf den Weg gebracht wurden. Ausgangspunkt könnten Elemente für „Road Maps to Peace“ sein.

Um die Mehrheitsfähigkeit dieser Thesen zu testen, wären diese Punkte unter Leitung des UNDPD in einer inklusiven mehrjährigen Debatte zusammenzuführen:

- Launch der Ausarbeitung eines umfassenden Krisen- und Konfliktmanagements der UN („UN-IKKM“) durch den UNGS auf Basis des Sustaining Peace-Ansatzes, des Triple (HDP) Nexus, der *Brahimi*- und HIPPO-Empfehlungen, gemeinsam mit den Regionalorganisationen NATO, EU und AU sowie einschlägigen wissenschaftlichen Institutionen (New York University, Columbia, Georgetown, Harvard, Stanford, Oxford, Cambridge, FüAk Hamburg, BundeswehrUni München, Universität Wien, etc.), die diesen Prozess begleiten sollten.
- Entwurf einer entsprechenden Kommunikationsstrategie für das Projekt als offenes Forum für Wissenschaftskreise und Zivilgesellschaft, vor allem Jugend, kein Rückfall mehr in die unproduktive Pattstellung zwischen Steigerung elizitärer Effektivität auf der einen und Partizipation auf der anderen Seite. Diese Herausforderung ist auch aus der „Women, Peace and Security“ (WPS)-Agenda bekannt, wo Mediatoren teilweise die Akzeptanz von Frauen und Frauengruppen mit dem Argument einer Verschleppung von Verhandlungsergebnissen hintanhielten.

Die in der Studie entwickelten „**Systemwide HDP Principles**“ sollten zu dieser für den Gedanken einer gemeinsamen Friedenssicherung dringend notwendigen Diskussion einen kleinen Anstoß geben und den Startpunkt für ein schlagkräftiges und nachhaltiges IKKM im Rahmen von kollektiver Sicherheit 2030 setzen.

6.8 Must Know-Draft – Systemwide HDP Principles

Elements of Road Maps to Peace

The new notion of ‘sustaining peace’ as stipulated in UNSC Resolution 2282/2016 and the 2030 Agenda of the United Nations translate processes of transition in legal terms. Five core elements assist in determining pathways to peace between all actors involved:

1. **Conflict prevention/intervention** (*ius cogens* with regard to crimes against humanity)
2. **Commitment to democratization servicing social inclusion and responsibility:**
 - Build responsive leadership and governance (‘structural or built-in responsibility’);
 - Establish fair access to power and resources; and
 - Start with dealing with the past, mostly procedures of reconciliation.
 - Mainstream broadly an overarching gender perspective.
3. **Contribution to the guiding principle of combining HDP dimensions** with a view to reaching higher levels of self-determination:
 - Unite political settlements for resilience;
 - Create an environment that increases legitimacy;
 - Follow a renewed human security doctrine in fragile situations;
 - Focus on human dignity as the central objective;
 - Put emphasis on root causes of the conflict;
 - Reconcile peacebuilding with human security and transitional justice;
 - Take conflict transformation and mediation (continued facilitation) as priorities;
 - Promote non-discrimination at all levels;
 - Protect vulnerable and marginalized people;
 - Align with local priorities;
 - Do no harm, with regard to other policies applied;
 - Concentrate on dialogue between all groups; and
4. **Support for a common understanding of resilience as a ‘joint endstate’ vision:**
Unite all actors around and build a win-win situation for all.
5. **Implementation of a ‘lex pacificatoria’ anticipating measures for conflict prevention:**
 - Negotiate inclusively but freeze out extremism;
 - Be gender-responsive (security issues DDR, SSR, IDPs, POC);
 - Take the essential question of migration on board;
 - Balance between transitional justice, amnesties and the fight against radicalization;
 - Be accountable to partners; and
 - Collaborate effect-based and comprehensively in planning and action (*‘Effect-based Comprehensive Approach’*).

Annex

A Handlungsfelder im Detail

Die Aktionsfelder des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements wandeln sich stets. Neue Bereiche wie Cyberpolizei, Maßnahmen zur Epidemieeindämmung, Drogenbekämpfung, Extremismusbekämpfung und Deradikalisierung, Kampf gegen Menschenhandel, menschenrechtskonformes Grenzmanagement, Asylgewährung, Schutz der kritischen Infrastruktur oder der digitalen Freiheiten in der Demokratie erfordern dabei ein vertieftes Spezialwissen, das in diesem Band nicht dargestellt werden kann. Dennoch lassen sich diese Aufgaben den im folgenden Überblick dargestellten Aktionsbereichen zurechnen und eine Bündelung der Maßnahmen unter den Prinzipien dieser Handlungsfelder vornehmen.

A.1 Humanitäre Hilfe³⁵

A.1.1 *Komplexe Katastrophen*

Ziel der Humanitären Hilfe ist es, Leben zu retten, menschliches Leid zu lindern und Schutz und Versorgung von Menschen in einer humanitären Notlage (Katastrophen, Pandemien, kriegserische Konflikte) sicher zu stellen. (Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019-2021).

Die steigende Zahl komplexer Katastrophen, die durch ein Zusammentreffen multipler Gefahrenlagen und Risiken entstehen, geht zumeist mit exzessiver Gewalt, Vertreibung der Bevölkerung, einer Beeinträchtigung der Gesellschaft und Schädigung der Wirtschaft sowie einem teilweisen Zusammenbruch staatlicher Strukturen einher. Wie der IFRC World Disaster Report festhält, sind die am meisten von Armut betroffenen Gesellschaften und Länder am verletzlichsten, da ihnen Kapazitäten im Umgang mit den Folgen des Klimawandels, der demografischen Dynamik des Bevölkerungswachstums, unkontrollierter Urbanisierung, den Folgen von Nahrungsmittelspekulationen und großflächigem Landkauf sowie einer aggravierenden Umweltsituation weitgehend fehlen (IFRC). Hier wird die volle Tragweite des Resilienz-Denkens offenkundig: Die Zunahme von bewaffneten, oft innerstaatlichen und über Jahre mit exzessiver Gewalt geführten Konflikten, schlechte Regierungsführung und steigende Migrationsströme, über Landesgrenzen und innerhalb von Ländern, rufen Ressourcenkonflikte und angespannte Sicherheitsszenarien hervor. Diese Faktoren verstärken die Anfälligkeit von Individuen, Gemeinden, Gesellschaften und ganzen Ländern, Risiken und Schocks gegenüber, und minimieren deren Widerstandsfähigkeit. (UNISDR).

³⁵ Gekürzter Abdruck von *Heike Welz, Max Santner und Martina Schloffer* in: *Werther-Pietsch/Ritzer* (2017): *Failed States*, 99-109.

Die Humanitäre Hilfe konzentriert sich auf kurz- bis mittelfristige Maßnahmen und umfasst Rettung und Erstversorgung, Bereitstellung und Verteilung von Hilfsgütern – medizinisches Gerät, Medikamente, Nahrungsmittel, Zelte, Decken, Hygieneartikel, Küchensets etc. –, medizinische Notfall-Versorgung, Logistikleistungen, darüber hinaus Besuche von Kriegsgefangenen und Zivilinternierten, um sich von den Zuständen in den Gefängnissen ein Bild zu machen, aber auch die Identifikation und Zusammenführung von verwandten Personen und den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten im Allgemeinen. Nach einer Phase der Erstversorgung, in der Leben retten und Überleben sichern im Zentrum stehen, werden möglichst früh und wenn vorhanden unter Einbeziehung bestehender lokaler Ressourcen, Kapazitäten und Strukturen Maßnahmen geplant, die eine Brücke zwischen Katastrophenhilfe und mittelfristigem Wiederaufbau bzw. langfristiger Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen sollen („Triple (HDP) Nexus“, siehe Kapitel II).

Die Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen erfolgt nach internationalen Richtlinien wie dem „SPHERE Handbook – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response“, des „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief“ und verpflichtet sich der Rechenschaftslegung gegenüber den Empfängern (SPHERE Handbook, Code of Conduct).

A.1.2 Prinzipien

Humanity, neutrality, impartiality, and operational interdependence

Humanitäre Hilfe hat nach den Bestimmungen des IHL unabhängig, neutral, unparteilich zu erfolgen und ist nicht an politische, wirtschaftliche, militärische oder sonstige Gegenleistung gebunden (UN-OCHA). Schon aus ihrem Ursprung auf den Schlachtfeldern von Solferino 1859 ist humanitäre Hilfe ein moralischer und rechtlicher Imperativ und muss allen Bevölkerungsgruppen ohne Unterscheidung nach Rasse, Ethnie, Geschlecht, sozialem Status, Religion, Nationalität oder politischer Meinung des Empfängers geleistet werden. (Europäischer Konsens 2007)

Als Teil des Völkerrechts bildet das IHL, im Wesentlichen die Genfer Konventionen (1949) und die Zusatzprotokolle (1977, 2007), das seit der ersten Genfer Konvention von 1864 ständig weiterentwickelt wird, die Grundlage für die Tätigkeit des Roten Kreuzes. Das IHL verpflichtet die den Konventionen beigetretenen Regierungen, unter allen Umständen die Grundsätze der Menschlichkeit einzuhalten, insbesondere im Kriegsfall. Die aufgrund des IHL geschützten Personengruppen umfassen verwundete und kranke Soldaten, Kriegsgefangene, militärisches und ziviles Sanitätspersonal und Ausrüstung, Zivilbevölkerung, ZivilistInnen, die das Militär begleiten, und Feldgeistliche.

Do No Harm

Als Mindeststandard gilt das „Do No Harm-Prinzip“, demzufolge Projekte und Programme Kontext- und Konflikt-sensitiv geplant werden müssen und die Sicherheit und das Wohlergehen der Empfänger in keiner Phase gefährden dürfen. (Anderson 1999)

Humanitarian space

In komplexen Katastrophen ist der Zugang zu notleidenden Menschen zu deren Schutz und Versorgung in einem neutralen, unparteilichen und unabhängigen Rahmen, dem „*humanitarian space*“, schwieriger; das Risiko für humanitäre HelferInnen steigt. (ODI 2009, Hubbard/Brassard-Boudreau 2010)

Koordination

Um bestmögliche Effizienz und Wirksamkeit in der Durchführung humanitärer Maßnahmen zu ermöglichen, benötigt es klare, professionelle Strukturen in der Koordination, Entscheidungsbefugnis und Vergabe von Mitteln auf staatlicher Ebene. Humanitäre Hilfe muss kohärenten Strategien, Zielen, Abläufen und Instrumenten folgen und die Mittelvergabe darf nicht nach politischer Interessenslage erfolgen. (ÖFSE 2012)

Als zivil-militärische Beziehung im engeren Sinn versteht man die Formalisierung der Zusammenarbeit militärischer und ziviler Akteure vor Ort wie etwa das NATO CIMIC Concept (siehe Kapitel II. Dieser Zusammenarbeit liegen internationale Richtlinien wie die „*Oslo Guidelines*“ für Einsätze bei Naturkatastrophen, die Richtlinie zu „Military and Civil Defence Assets“ 2003 sowie die Inter-Agency Standing Committee (IASC) Richtlinie zu „Civil Military Relationship in Complex Emergency“ 2004 zugrunde.

Trotz gemeinsamen Einsatzes für umfassende menschliche Sicherheit ist zu beachten, dass sich Militär und humanitäre zivile HelferInnen in der Zielsetzung ihres Mandats, der Arbeitsweise und der Organisationsstruktur grundlegend voneinander unterscheiden. Die UNO geht daher von dem Prinzip aus, dass das Militär *per se* kein humanitärer Akteur ist, da es aufgrund des politischen militärischen Auftrags den humanitären Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit in letzter Konsequenz nicht entsprechen kann. (Steering Committee on Humanitarian Response 2004)

Die Implementierung humanitärer Hilfe ist maßgeblich von der Akzeptanz der Konfliktparteien und der Zivilbevölkerung und deren Vertrauen in die Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Hilfe bringenden Akteure abhängig. (Studer 2001) Daher sollte die direkte Involvierung des Militärs in humanitäre Aktivitäten nur unter genau definierten Umständen, basierend auf dem Prinzip der Subsidiarität und klarer Unterscheidbarkeit militärischer und ziviler HelferInnen sowie der zu respektierenden Prinzipien des IHL (weiterführend Haslinger in Werther-Pietsch 2017: 95-100) erfolgen, wenn alle zivilen Mittel zur Krisenbewältigung ausgeschöpft sind („last resort“).

Aus Sicht der Praxis beschreiben VertreterInnen des ÖRK das Zusammenwirken der Akteure folgendermaßen: Multiple Akteure der Humanitären Hilfe und deren Interessen sowie die Katastrophen zugrundeliegenden komplexen Ursachen bergen Konflikte in der Kohärenz der Zielsetzung einzelner Politikfelder und stellen eine Herausforderung im Ressourcen-Wettbewerb und der Koordination Humanitärer Hilfe dar. Der von vielen Regierungen ermutigte gesamtstaatliche Zugang mit diplomatischen, sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumenten Frieden, Sicherheit, Wachstum, Entwicklung und Stabilität zu erreichen, ist als ein differenzierter Weg zu betrachten, der auch Gefahren birgt, die unabhängige Humanitäre Hilfe zu unterminieren und überzogene Erwartungshaltungen an sie zu stellen. Umso wichtiger ist es, dass sich die verschiedenen Akteure der Humanitären Hilfe auf internationaler, nationaler und zivilgesellschaftlicher Ebene in Dialog- und Ausbildungsprozesse einbinden, die potentielle Synergien wahrnehmen und Risiken der Humanitären Hilfe im Politikbereich und auf operativer Ebene reflektieren wie das Dialogforum und Koordinationsmechanismus maßgeblicher humanitärer Akteure auf UN-Ebene und Ebene humanitärer Organisationen.

Im Rahmen der seit 2005 bestehenden Bestrebungen der UN-Reformagenda zur Verbesserung der humanitären Hilfe wurde das *Cluster-System* als Koordinationsmechanismus der internationalen Hilfsgemeinschaft entwickelt. Das *Cluster-System* fasst Organisationen und VertreterInnen nationaler Behörden, die in ähnlichen thematischen Bereichen operativ sind, in Sektoren zusammen (z. B. Ernährung, Wasser- und Siedlungshygiene, *Camp Management*, Gesundheit, etc.) und stellt diese unter die koordinierende Führung einer Organisation. (UN *oneresponse*, siehe Kapitel III.D)

A.1.3 Ablaufschema

Die Erstverantwortung für die Bevölkerung im Katastrophenfall liegt beim jeweiligen Staat, in dem sich die Katastrophe ereignet. Dazu gibt es unterschiedlich geregelte nationale Gesetzgebung. Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) hat Richtlinien zur Stärkung nationaler Katastrophenhilfe-Gesetze entwickelt und berät Staaten in der „Disaster Law Initiative“ rechtlich bei der Erstellung und Anpassung effektiver nationaler Katastrophengesetze und operativer Maßnahmenpläne. (International Disaster Relief Law Programme)

In der Praxis sind lokale Anwohner, Behörden und Freiwillige von Hilfswerken die Ersthelfer im Katastrophenfall. Wenn lokale Kapazitäten bei der Bewältigung nicht ausreichen, werden nationale und gegebenenfalls regionale Kapazitäten über die vorgesehenen Behördenstrukturen unter Einbindung mandatierte Einsatzorganisationen mobilisiert.

Sofern das Ausmaß einer Katastrophe die Selbsthilfe-Kapazität eines Landes überschreitet, stellt der betreffende Staat über seine Regierung Hilfsersuchen auf internationaler oder regionaler Ebene an die UNO, EU oder andere regionale Organisationen. Das formale Hilfsersuchen beziehungsweise die Zustimmung eines Staates, humanitäre Hilfe zu erhalten, sind bindend und ohne staatliche Zustimmung grundsätzlich ein Eingriff in die Souveränität.

Auf internationaler Ebene werden die UN in der Unterstützung der betroffenen Regierung und deren Behörden bei Maßnahmen der Krisenbewältigung aktiv. Dem *Under Secretary General/Emergency Relief Coordinator* obliegt die Verantwortung, alle Hilfsmaßnahmen auf UN und zwischenstaatlicher Ebene zu koordinieren. Dabei ist das *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) als Koordinations- und Informationsdrehscheibe zwischen UN-Organisation und einem Verband nicht-staatlicher humanitärer Akteure zentral (UNGV-Resolution 46/182).

Das IASC und seine Mitgliedsorganisationen sind fortlaufend, also auch in Nicht-Krisenzeiten, mit der Weiterentwicklung und Verbesserung des humanitären Systems mandatiert.

Auf Länderebene unterstützt die UN *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) den *Humanitarian Coordinator* in der effektiven Katastrophen-Koordination und entsendet mittels verschiedener Mechanismen wie den Schnell-Einsatzteams (*Disaster Assessment and Coordination System/UNDAC, Surge Capacity*) ExpertInnen zur Bedarfserhebung, Katastrophenbewältigung und administrativen Unterstützung der nationalen Behörden (*On-site Operations Coordination Centre/OSOCC*). Finanzielle Mittel können über den *Central Emergency Relief Fund (CERF)*, der von Gebern im Voraus dotiert wird, im Anlassfall rasch ausgeschüttet werden.

A.1.4 Humanitäre Akteure

- Internationale Organisationen, Regierungen und Agenturen

Regierungen und staatliche Agenturen für Entwicklung und Humanitäre Hilfe sowie das UN-Büro für Humanitäre Hilfe UN-OCHA und DG ECHO – *Humanitarian Aid and Civil Protection* – der EU sind die hauptsächlichen institutionellen Geber in der internationalen humanitären Hilfe. Sie verfügen oft über eigene Regionalbüros und Länder-Vertretungen und entsenden im Katastrophenfall auch eigene *Assessmentteams*, um den Finanzierungsbedarf der Hilfe umfassender beurteilen zu können.

Die EU verfügt über den Zivilschutzmechanismus (*Civil Protection Mechanism*), der im Katastrophenfall eine verstärkte Zusammenarbeit und gemeinschaftliche Hilfsmaßnahmen regelt und Hilfsansuchen von außerhalb der EU koordiniert. Das *Monitoring and Information System (MIC)* von DG ECHO poolt Zivilschutzkapazitäten der EU-Partner, die in den jeweiligen Innenministerien angesiedelt sind, und kann diese über den Gemeinschaftsmechanismus koordiniert und schnell abrufen.

- Nicht-staatliche Humanitäre Hilfsorganisationen

Parallel dazu werden auf Ebene der nicht staatlichen humanitären Organisationen wie der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond Bewegung (RKRH) im Katastrophenfall die Einsatzmechanismen mobilisiert. Dem Internationalen Roten Kreuz kommt dabei eine völkerrechtliche Sonderstellung zu, die sich in menschenrechtlich geforderten, ordnungspo-

litischen Aufgaben auf Grundlage des internationalen humanitären Rechts wie Konfliktvermittlung und Sicherung des menschenwürdigen Umgangs mit Kriegsgefangenen, Inspektion von Gefängnissen, Wiederzusammenführung von Verwandten, etc. niederschlägt. Aufgrund der weltweiten Präsenz verfügt das RKRH rasch über Information aus dem Katastrophengebiet und entsendet, sofern ein Hilfsersuchen der nationalen RKRH-Gesellschaft vorliegt, materielle, personelle und finanzielle Soforthilfe, für die ein spezieller *Disaster Relief Emergency Fund (DREF)* eingerichtet ist. Wenn es eine Katastrophe großen Ausmaßes ist, werden RKRH-Expertenteams (*Field Assessment Coordination Teams/FACT*) innerhalb von 12 Stunden in das Katastrophengebiet entsandt und unterstützen die betroffene nationale RKRH-Gesellschaft in den Erstmaßnahmen.

Zusätzlich können speziell ausgebildete standardisierte Schnelleinsatz-Module (*Emergency Response Units/ERU*) in den Bereichen Basisgesundheitsversorgung, Wasser- und Siedlungshygiene, Logistik, Hilfsgüterverteilung und IT/Telekom binnen 48 Stunden abgerufen und innerhalb von 72 Stunden operativ vor Ort sein. Diese Expertenteams arbeiten in den ersten Wochen autark und bauen, sollte ein längerer Einsatz notwendig sein, vorübergehende Delegationsstrukturen auf. (Hirschmugl 2019)

In der Praxis findet rasch eine Kontaktaufnahme zwischen den großen humanitären Hilfsorganisationen und den UN-Katastrophenhilfe-Mechanismen über das IASC und UN-OCHA statt.

Neben den international arbeitenden humanitären Hilfswerken wie der RKRH Bewegung, Ärzte ohne Grenzen (MSF), CARE, Caritas, Oxfam, *Malteser International* u. a., die über entsprechende Einsatzstrukturen und Partnernetzwerke in vielen Ländern verfügen, gibt es eine Unzahl kleinerer NROs und Einzelinitiativen. Diese können oft in nur sehr bescheidenem Umfang, jedoch durchaus flexibel und wirksam arbeiten. Die große Herausforderung in der Proliferation humanitärer Akteure ist jedoch der Mangel an Informationsabgleich, Koordination, Unparteilichkeit und die unterschiedliche Qualität der Hilfsleistungen.

- Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und -Föderation

Die RKRH-Bewegung ist die weltweit größte humanitäre Bewegung mit einem Netzwerk von 188 Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und nahezu 100 Millionen Freiwilligen. Die Arbeit der RKRH-Bewegung ist von den sieben Rotkreuz-Grundsätzen „Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität“ geleitet. (IFRC, Rotes Kreuz)

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ist die Gründungsorganisation der RKRH-Bewegung (1863) und arbeitet in über 80 krisengefährdeten Ländern der Welt. Als nichtstaatliches Völkerrechtssubjekt hat das IKRK darüber hinaus die Aufgabe für die Weiterentwicklung und Verbreitung des IHL insbesondere bei Behörden, dem Militär, Zivilschutzeinrichtungen, den nationalen RKRH-Gesellschaften und Bildungsinstituten zu sorgen.

Zu den klassischen Aufgaben gehören der Besuch von Kriegsgefangenen und Zivilinternierten, die Vermittlung von Nachrichten und Familienzusammenführung über den RKRH-Suchdienst und die operative Versorgung der von Krieg und Konflikten betroffenen Menschen in den Bereichen Wasser- und Siedlungshygiene, Ernährungssicherheit, erste Hilfe, medizinische Notversorgung und physische Rehabilitation.

Das IKRK hat Beobachterstatus bei den UN und Vertretungen bei der EU, zahlreichen regionalen Organisationen und ist auf diplomatischer Ebene im fortlaufenden Politikdialog mit der internationalen Gemeinschaft, Regierungen und Behörden, um das Bewusstsein für die Humanitäre Hilfe, den Respekt für das IHL und die daraus resultierenden staatlichen Verpflichtungen den Regierungen in Erinnerung zu rufen. (ICRC)

Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondorganisationen (IFRC) wurde 1919 als jene Organisation gegründet, die den auf Friedenswahrung ausgerichteten Völkerbund, als Vorläufer der UN, auf humanitärem Gebiet ergänzen sollte. Heute ist die Hauptaufgabe der Föderation die Verhütung und Linderung menschlichen Leidens und damit auch, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung und Stärkung des weltweiten Friedens zu leisten. Die RKRH-Föderation koordiniert die Tätigkeit der nationalen RKRH-Gesellschaften im Katastrophenfall und unterstützt diese in deren Leistungsbereichen mit Schwerpunkt auf Gesundheit und Soziales, dem Blutspende- und Rettungsdienst, der Katastrophenvorsorge- und humanitären Hilfe wie der Verbreitung humanitärer Ideale. (IFRC)

A.2 Peacekeeping

A.2.1 Friedensmissionen – ein weites Feld

In Ergänzung zu den Ausführungen in Kapitel II und V kann Friedenssicherung, die bereits 1992 in ein Kontinuum zum Übergang zur Nachkriegsordnung „verlängert“ und in der Praxis zur Hauptaufgabe der UN im Friedens- und sicherheitspolitischen Kontext wurde, definiert werden als

„technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers. Over the years, Peacekeeping has evolved from a primarily military model of observing cease-fires and the separation of forces after inter-state wars, to incorporate a complex model of many elements – military, police and civilian – working together to help lay the foundations for sustainable peace.” (UN Capstone Doctrine 2008: 17ff)

Eine präzise Abgrenzung des Begriffs „Peacekeeping“ als operativer Teil von Friedenssicherung im UN-Kontext gestaltet sich schwierig, zudem ist Peacekeeping in der UN-Charta nicht explizit genannt. (Bellamy/Williams/Griffin 2004, Fortna/Howard 2008) Das dynamische Konzept hat sich vor allem auch an ein sich ständig veränderndes Umfeld, in dem sich Peacekeeping bewegt, anpassen müssen (Burk 1997: 1; siehe Kapitel VI). Im praktischen

Sinn ist Peacekeeping aber im UN-Rahmen eindeutig mit multidimensionalen Missionen externer Kräfte – Peacekeeping Operations, Peace Support Operations – konnotiert.

Während des Ost-West-Konflikts bis 1989/90 bestand die Option, nach Kapitel VII zu handeln, weitgehend auf dem Papier. Über Zwangsmaßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens wurde zwar beraten, allerdings zunächst nur in Ausnahmefällen (Ermächtigung zum Militäreinsatz einzelner Staaten unter der Führung der USA in Nord-Korea im Sommer 1950, Wirtschaftsboykott gegen Südrhodesien im Winter 1966 und Waffenembargo gegen Südafrika im Herbst 1977, *Fink* 1999); eine massive Welle von Sanktionen erfolgte ab Mitte der Dekade gegenüber Iran, Russland, Syrien etc. Ein früher Versuch, die Lähmung des UNSR aufzuheben und die Blockade des Systems kollektiver Sicherheit zu durchbrechen, war die „*Uniting for Peace*“-Resolution der UNGV vom November 1950. 1988 wurde den Friedensmissionen der UN der Friedensnobelpreis verliehen, was die „*Renaissance*“ (*Gareis* 2003: 119) des Peacekeeping durch die Ost-West Annäherung ermöglicht hatte.

1992 könnte insofern als *Peak* bezeichnet werden, als bis dahin eine erfolgreiche Ausweitung der Aufgaben erfolgt war. 1992 (UNSCR 745 vom 28.2.1992) erteilte der UN-Übergangsbehörde in Kambodscha (UNTAC) das Mandat, die Umsetzung des im Oktober 1991 unterzeichneten Friedensabkommens zu kontrollieren. Hier wurde klar, dass die Aufgaben bereits nationale Versöhnungsprozesse, Entwaffnung und Reintegration von Bürgerkriegsarmeen, Repatriierung von Flüchtlingen und *quasi*-hoheitliche Befugnisse umfassten. Im ehemaligen Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina (UNPROFOR) standen Peacekeeping-Kräfte einem überbordenden Mandat gegenüber. Dies fand jedoch keine Entsprechung in der militärischen Ausstattung und der rechtlichen und politischen Klarstellung der *Rules of Engagement* (Srebrenica, Sierra Leone). Hier wie in Somalia fand eine nachhaltige Diskreditierung der UNPKOs statt und eine Hinwendung zur (militärisch effizienten) NATO. Dies gipfelte in der Nicht-Verhinderung des Genozids in Ruanda 1994. In den 1990er-Jahren geriet die UNO, wie in Kapitel III dargestellt, in eine tiefe Krise. Bis hin zum Vorwurf, die Industriestaaten würden in selektiver Weise über die UNO eigene Interessendurchsetzung betreiben.

Der Anstieg innerstaatlicher Konflikte führte zu einer höheren Akzeptanz der internationalen Rechtsordnung, da hier eine Bindung durch Eigeninteressen stattfand, die die Staaten vorerst auch am Konsens festhalten ließen. 2000 konnte der *Brahimi*-Bericht die Neuerungen auf institutioneller Seite im UN-Rahmen evaluieren (Stand-by Forces, UNSAS, etc.). Es wurde aber auch klar, dass eine zwischenstaatliche Organisation nicht die Staaten in der Wahrnehmung der Verantwortung für den Frieden ersetzen können. Die große „Exit“-Strategie, das heißt der Wiederaufbau nach der Abschreckung der Parteien vor Gewaltanwendung – hat sich seither zu einem zentralen Bestandteil entwickelt, auch wenn dies in den Anfängen nur in einem reaktiven Lernprozess bestand.

Heute herrschen „komplexe Mandate“ vor, die diesen Entwicklungen Rechnung tragen. Gleichzeitig ist aber eine abnehmende Bereitschaft zu konstatieren, der UNO das Vertrauen für effektive Konfliktlösung zuzusprechen und damit eigene Truppenkontingente für den gemeinsamen Zweck zur Verfügung zu stellen. Das hängt mit der neuen Eigenständigkeit

der Protagonisten zusammen. Die globale Krise im Nahen und Mittleren Osten im Dezember 2018 nach Rückzug der USA aus Syrien lässt deutlich auf ein Ende der unipolaren Welt schließen. Mittlere Mächte wie die Türkei, Israel, Iran, Irak und Syrien stoßen mit ihren Interessen in ein Vakuum. Autoritäre Systeme wie Russland gewinnen Terrain. Ein weiterer autokratischer Superstar, China, ist zum zweitgrößten Beitragsleister zum UN-Peacekeeping aufgestiegen (weiterführend Kapitel VI).

A.2.2 Grundlagen des Peacekeeping³⁶

Peacekeeping ist heute die sichtbarste und wohl bekannteste Funktion der UN. Obwohl in der Gründungscharta der UN eigentlich nicht verankert, entwickelte sich Peacekeeping in den letzten Jahrzehnten zu einem Kerninstrument der internationalen Gemeinschaft im Bemühen um globalen Frieden und Sicherheit. Trotz rückläufigem Budget von rund \$ 7 Mrd. auf \$ 5 Mrd. 2018 durch die Beitragskürzungen der USA bildet es nach wie vor den mit Abstand größten Kostenträger im UN-System. (Ritzer in Werther-Pietsch/Ritzer 2014) Aktuell sind mehr als 10 Missionen der UN auf vier verschiedenen Kontinenten aktiv. Die dabei engagierten rund 122.000 uniformierten und zivilen Personen machen die Peacekeeper zur zweitgrößten im Einsatz befindlichen „Armee“ der Welt. Die ausführenden Truppen werden von den Mitgliedstaaten der UN zur Verfügung gestellt.

Der Begriff „Peacekeeping“

„was coined to describe a type of military action, used as a tool in the UN system of collective security, which is consent based and tries to maintain or preserve peace with no or only a minimal use of force. It was designed as an alternative to enforcement action or enforcement measures which imply the use of force for the purpose of imposing the will of the enforcer on the addressee of the action.“
(Botche in Simma et al 2012: 1174f).

Die ursprünglichen Grundprinzipien wurden anlässlich der UNEF I-Mission (Suez-Kanal) festgelegt: Friedenssicherung beruht auf Konsens der Konfliktparteien („*There is no peacekeeping if there is no peace to keep*“, Guehenno 2010), Führungsverantwortlichkeit liegt bei den UN, strikte Unparteilichkeit und Waffeneinsatz nur zur Selbstverteidigung (Sinai 1956-67 und II 1973-79).

Ähnlich definierte auch der ehemalige UNGS Boutros Boutros-Ghali 1992 Peacekeeping als „[...] a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well.“ Essentiell ist dabei, dass Peacekeeping per definitionem einen bereits bestehenden Frieden erhält, nicht im Sinne des Peace Enforcement Frieden „erzwingt“. Diese Ausrichtung befindet sich jedoch, wie de Coning et al. in EPON 2019 feststellen, in Auflösung. Die Grundsätze werden heute aufgrund geänderter Sicherheitslagen herausgefordert und unterliegen laufenden Änderungen (Kapitel VI).

Die Grundidee des Peacekeeping kann aber nach wie vor entsprechend den umfassenden Zielsetzungen des externen Engagements in fragilen Situationen als integraler Bestandteil

³⁶ In Ergänzung zu Kapitel II und VI.

des Versuchs umrissen werden, krisengeschüttelte Staaten durch internationale militärische, polizeiliche sowie zivile Präsenz bei der Schaffung eines elementaren Niveaus an Sicherheit sowie längerfristig eines nachhaltigen Friedens zu unterstützen.

A.3 Mediation und Konfliktvermittlung

Unter den Verfahren der Konfliktvermittlung, Schiedsgerichtsbarkeit, „gute Dienste“, Verhandlungen, Konsultationen stellt Mediation sowie Fazilitation zur Verfügung. Es werden Track I-III unterschieden:

- **Track I:** Direkte Friedensverhandlungen mit den Konfliktparteien, offizielle Verhandlungen, Staatsorgane, Diplomatie, UN-Sonderbeauftragte. Ziel ist die Ausverhandlung eines Friedensabkommens bzw. „Road Maps to Peace“
- **Track II:** Betrifft die Rolle von PraktikerInnen und NGOs; Ziel, die Gesellschaften wieder zu funktionsfähigen, kohäsiven Zusammenleben zu ermächtigen, friedliche Streitbeilegungs- und Interessenausgleichsmechanismen, Vergangenheitsbewältigung, etc.
- **Track III:** Lokale Autoritäten oft gestützt auf externe Fazilitatoren für konstruktive Konfliktlösungsprozesse „im Kleinen wie im Großen“ mit großer Nachhaltigkeitswirkung.

Track II-Aktivitäten hängen von der Präsenz bzw. dem Ausprägungsgrad der **Zivilgesellschaft** ab („*vibrant civil society*“). Methodisch bedienen sie sich gemeinsamer Assessments, Konzipierung, Planung, Durchführung, Evaluierung. Die Komplementarität der verschiedenen Ansätze ergeben sich aus ihrer finanziellen Ausstattung, Erfahrungshorizont, Dauer des Engagements, Vernetzung, Prestige.

Track II – Mediation und Fazilitation	
Hindernisse	Erfolgsrahmenbedingungen
– Restriktionen auf zivile (bürgerlich-politische) Rechte	– Zeitpunkt „reif“ (z. B. „<i>mutually hurting stalement</i>“, keiner kann gewinnen ==> Konsultationen mit Dritten, auch wenn Vertrauen erst aufgebaut werden muss), interne Machtdynamik verstehen, mid-level leaders einbeziehen, neutrales Forum anbieten, Antwort auf humanitäre Bedürfnisse
– „Bewegungsfreiheit“: Visas, neutrale Zonen, Zugang zu Rebellenkontrollierten Regionen	– Illegitime Parteien (Einbeziehung von Paramilitärs oder terroristischer Gruppen? nachhaltige Lösungen – <i>Hippler, Petritsch</i>; stille Diplomatie, wenn Direktkontakte rechtlich verboten, Arbeit mit nahestehenden Gruppen, gemäßigte Fraktionen)

– Interaktion mit Track I-Akteuren, Konkurrenz	– Fragmentierungs-/Organisationsgrad der Parteien (Verhandlungserfahrung, Kapazitäten, Interessenidentifikation, Bildung kohärenter Strategien, etc.)
– Repressives Umfeld (Bedrohung der persönlichen Sicherheit, verdeckt arbeiten, auf niedriger Schwelle)	– Bedürfnis/Werte-basierte Wurzeln des Konflikts als Basis (Sicherheit, Identität, gemeinsame Probleme: kulturelle und ökonomische Muster, Flüchtlingsproblematik, wirtschaftl. Entwicklung, etc.)
– Lokale Geschichte der Track II-Bemühungen und „burn out“	– Mehrheit der Bevölkerung hinter dem externen Engagement „versammeln („ <i>peace constituency</i> “; mehr als die Hälfte der bewaffneten Konflikte bricht innerhalb der ersten 2 Jahre wieder aus, WDR 2011)

A.3.1 Inklusive Gestaltung von Friedensprozessen

Abhängig von Wissen, Fähigkeiten, Ressourcen, Hilfsansuchen; Zeit, Ort, gemeinsamem Essen, TeilnehmerInnen (*top/middle leaders*, LehrerInnen, SozialarbeiterInnen, Jugend, politische AktivistInnen, Medien, etc.), Beteiligung der lokalen Ebene kann in folgenden Aktivitätslinien erfolgen:

1. Verhandlungen (Track I) sh. Elemente eines Friedensabkommens
2. Trainings
3. Dialog
4. Problem-solving workshops (Interaktive Konfliktlösung zum *Backing* von „Track I“; in Identitäts-basierten Konflikten, Integration als Ziel und Machtasymmetrie schwach ausgeprägt)
5. Friedenserziehung/Medien
6. Gemeinsame Projekte (Versöhnung, Ownership)

Dazu muss vertrauensbildende Arbeit im Vorfeld und parallel geleistet werden:

- Alle TeilnehmerInnen gleich, mit Respekt begegnen, *gender-/kulturell sensible* Kommunikation
- Konstruktives Gesprächsklima schaffen (Rahmenbedingungen)
- Zuhören – Verständnis signalisieren – sich der Probleme annehmen – paraphrasieren
- Neutrale Haltung/keine Eigeninteressen als Mediator
- Kein „*naming and blaming*“
- Offene Fragen annehmen, beschreiben, nicht werten, „*possibility trees*“
- Gegnerisches (kontradiktorisches Verfahren) Auftreten vermeiden („*calming down*“)
- Feindschaftliche Situationen erkennen und auflösen (*icebreakers*, Grundregeln – am Anfang klarstellen/gemeinsam entwickeln, persönliches Zugehen auf TeilnehmerInnen).

Grundregeln erfolgreicher Mediation (Track I/II): Flexibilität, Kreativität und Resilienz

- „Groundedness“ – Konfliktursachen (Assessment), Identifikation der Positionen und Konfliktparteien, Lebensbedingungen der Bevölkerung/wie weit geht Bevölkerung mit
- Ausgangspunkt: „*parties seek to live together in peace, rights of states/nations/peoples will be protected, all parties will be treated with respect*“
- Grundsatz der Vertraulichkeit
- Unilaterale oder militärische Lösung ausschließen, gemeinsam gewinnen alle Parteien
- Gruppendynamik beachten – Arbeit an Machtunterschieden, wer kontrolliert wen...
- „Überraschungseffekt“: Wechsel zwischen Belohnung, Zwang, Expertise, Legitimität, Referenzierungen
- Wahl informeller Schauplätze.
- Komplexität/„Steckenbleiben“: entfrachten, „sequencing“, Ebenen, Verhärtungen, Konditionalitäten herausarbeiten, Pausen/Rückzug, realistische Ziele
- Mediationsprozesse aufeinander abstimmen (immer beenden, sonst Start erschwert)
- Strategie zum Umgang mit Medien entwerfen (Druck auf Eliten, Inklusion marginalisierter Gruppen, etc.)
- Follow up Aktivitäten planen und integrieren (Evaluation).

A.3.2 Menschenrechte und politischer Dialog

Friedenssicherung und -verhandlungen stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einem zu offensiv verfolgten Menschenrechtsdiskurs. Hier müssen sensible Abwägungen vorgenommen werden. Die Anwendung der Menschenrechte als universelle Werte stoßen oftmals auf andere kulturelle Ausprägungen des Zusammenlebens. Ein implizites Menschenrechtsverständnis kann unter solchen Umständen zielführender sein als eine klare Konditionalisierung. Grundsätzlich sollten Mediation und Menschenrechte – wie Souveränität und menschliche Sicherheit – kein Gegensatz sein, dies muss aber im konkreten Fall bei Auftreten von Dissonanzen bearbeitet und klargestellt werden.

Arbeitsdefinition

„Unter dem ‚Menschenrechtsansatz‘ versteht die Entwicklungszusammenarbeit als Fundament und Handlungsziel (1) die Orientierung an international vereinbarten Menschenrechtsstandards und ihrer Interpretation (2) die systematische Anwendung der menschenrechtlichen Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie (3) den Aufbau der Kapazitäten von PflichtenträgerInnen (primär staatliche Institutionen), Menschenrechte zu erfüllen und von RechtsträgerInnen (Menschen, Zivilgesellschaft), Menschenrechte effektiv einzufordern.“ (UN Common Understanding 2003)

Bleibende Fragen im Menschenrechtsansatz – auch nach Beschlussfassung der Indikatoren zu den SDGs – betreffen Monitoring, Messbarkeit, Verhältnis zur Wirtschaft, Menschenrechte in fragilen Situationen und Kultursensitivität.

Grundsätze menschenrechtsorientierter Strategien

- Der menschenrechtsbasierte Ansatz (MRBA) in Peacebuilding und Statebuilding bietet einen offenen und inklusiven Zugang zu allen Interventionsbereichen.
- Der Wechsel von „Wohltätigkeit“ zu „Ermächtigung“ und Rechten zeigt den gesellschaftstransformativen Ansatz auf.
- Die menschenrechtlichen Leitprinzipien der Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht bilden den Kern und sind in allen Bereichen von Governance und Friedensprozessen anwendbar.
- Menschenrechtsarbeit wird als Sektorpolitik, *Mainstreaming* und politischer Dialog geleistet.
- Menschenrechtsorientiertes Denken soll in Planungsstrategien wie Länder- und Regionalprogrammen systematisch leiten.

A.3.3 *Elemente von Friedensabkommen*

Vor dem Hintergrund von menschenrechtsorientierten Strategien und Mediationsbemühungen externer Akteure im Bereich des erweiterten Peacekeeping können wichtige Inhalte von Friedensverhandlungen festgehalten werden („Road Maps to Peace“ werden in Kapitel VI – Résumé vertieft). Klar ist, dass formelle Friedensabkommen bereits die Ausnahme darstellen. Vom Grad der Inklusivität abhängig, reicht der Bogen vom klassischen „Friedensdiktat“ bis zu neuen Formen IT-basierter *Tools*, Waffentstillstandsabkommen, Erklärungen von UNGS oder hochrangigen Militärs. Ausschlaggebend ist, dass jene Konfliktparteien, die (Teile der) Bevölkerung repräsentieren, die Beendigung der Kampfhandlungen erklären (Haslinger in Werther-Pietsch 2017: 99)

Es ist daher sinnvoll, von „Road Maps to Peace“ zu sprechen, die einen flexiblen Zugang zu einem erwünschten „endstate“ aufweisen. In Friedensprozessen geht es in der Regel um folgende Topics:

Components of a Peace Agreement

Varying greatly from case to case, some provisions are fairly universal:

- Security guarantees
- Demilitarization, demobilization, and reintegration of fighters
- Protection of all parties' human rights
- Return or resettlement of refugees and IDPs
- Social, political, legal, and economic restructuring
- Nature of transitional government
- Women shaping peace
- Elections + other forms of accountability mechanisms and regime change
- Implementation strategies
- Timetables.

(Quelle: *Smith Amy L./ Smock David R.* 2008: *Managing a Mediation Process*, United States Institute of Peace, Washington D.C., 57; eigene Ergänzungen)

New Deal – geltendes Paradigma aus 2011

Als substantieller Raster für ein gemeinsames Vorgehen können die in Monrovia verhandelten und in Busan 2011 angenommenen PSGs legitime Politiken (inklusive politische Prozesse), physische Sicherheit, Ausübung von Gerechtigkeit (ein funktionierender Justizsektor), wirtschaftliche Entwicklung (Schwerpunkt Arbeitsplatzbeschaffung) und faires Haushaltsmanagement (Steueraufkommen, „accountability“ und Verteilung) gelten. Konkret hat der *New Deal* folgende Impulse für externes Engagement gebracht:

1. Fragile Staaten im „driver seat“: Die 2007 noch von den OECD-Mitgliedern formulierten *Principles for Good Engagement in Fragile States and Situations* wurden durch ein Konzept ersetzt, das mit der Gruppe der g7+ ausverhandelt und von beiden Seiten, der Geberseite und von Seiten der fragilen Staaten getragen wird.
2. Das Konzept des Statebuilding ist den jüngsten Erfahrungen angepasst, Staatsaufbau konzentriert sich auf staatliche Kernfunktionen, nichtstaatliche Akteure werden verstärkt miteinbezogen. Die Einsicht, dass Staatswerdung ein eminent politischer Prozess ist, führt zu verstärkter Unterstützung politischer Teilhabe- und Ausgleichsprozesse und mehr Zurückhaltung bei der Priorisierung der Politikaufgaben auf Geberseite.
3. Wesentliche Elemente sind gemeinsames „fragility assessment“, gesamtstaatliche nationale Vision („*one vision, one plan*“), inklusiver Prozess und politische *Leadership*.
4. Neue Formen der Finanzierung, vor allem „pooled funding“ können risikominimierend eingesetzt werden. Um eine eigenverantwortliche Budgetführung einschließlich des „gender responsive budgeting“ zu etablieren, wird der Einsatz von Budgethilfe mit intensivem Monitoring vorgeschlagen.

Diese Bemühungen wurden in den nachfolgenden Jahren in der Praxis teilweise falsifiziert. Trotz intensiver Prozesse in ausgewählten Pilotländern und internationalem *Feed-back*-Prozess in Paris zeigte sich, wie schwer sich die Realität zur place ändern kann und von wie vielen Faktoren dies tatsächlich abhängt. Dennoch stellt der *New Deal* den aktuellen Stand der Debatte dar und ist, was Operationalisierung betrifft, mangels anderer Foren *state-of-the-art*.

A.4 Friedenskonsolidierung

A.4.1 Friedensbildende Maßnahmen

Erfahrungen mit der internationalen Bearbeitung potentieller oder bereits eskalierter gewaltförmiger Konflikte haben die Grenzen traditionellen Konfliktmanagements gezeigt, welches im Wesentlichen mit diplomatischen und militärischen Maßnahmen operiert. Insbesondere in den zunehmend innerstaatlichen Konflikten mit zum Teil unübersichtlichen Konfliktparteien sind solche Bemühungen unzureichend, wie die Beispiele Somalia, Afghanistan und Irak zeigen. (Roithner/Truger in Werther-Pietsch/Ritzer 2012: 38)

Dieses breite Engagement erfordert Flexibilität und fließende Übergänge in der Aufgabenerfüllung, Handlungsfelder sind daher verschiedenen Bereichen zurechenbar. Peacebuilding in einem umfassenden Sinn berücksichtigt folgende, in Kapitel IV.A aufgezeigte, Komponenten:

- Unterstützung eines nationalen Versöhnungsprozesses/Mediation
- Organisation und Monitoring von Wahlen
- Stärkung des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit
- Rückkehr von Flüchtlingen und IDPs
- DDR (*Demobilisation, Disarmament and Reintegration*), Entminung
- SSR (Sicherheitssektorreform, inkl. Justizsektorreform)
- Sozio-ökonomische Entwicklung.

A.4.2 Ursprünge und Evolution

In seinem heutigen Verständnis wurde der Ausdruck „Peacebuilding“ erstmals 1992 in der „Agenda for Peace“ des damaligen UNGS *Boutros Boutros-Ghali* geprägt. Vor dem Hintergrund einer sich neu gestaltenden Weltordnung und der Entwicklung hin zu internen, asymmetrischen Konflikten mit einer verstärkten Gefährdung der Zivilbevölkerung erkannte *Boutros-Ghali* die Notwendigkeit der Stärkung friedensfördernder Strukturen in Postkonfliktsituationen (*Boutros-Ghali* 1992). Noch weit entfernt von einem integrierten Verständnis, führt der im Jahr 2000 erschienene *Brahimi*-Bericht („*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*“) die Peacebuilding Definition in diesem Sinn als „*activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war*“ weiter (*Brahimi* 2000). An dieser

Definition wird besonders die klare Hinwendung des UN-Systems zu einem positiven Frieden (siehe Kapitel V) sichtbar.

Endogene Peacebuilding-Maßnahmen beginnen häufig nach dem Einsetzen einer Peacekeeping Mission. *Izumu Nakamitsu* vom damaligen UNDPKO betont den Zusammenhang zwischen Peacekeeping und dem vermehrten Einsatz von zivilen Kapazitäten im Peacebuilding (*Le Roy/Nakamitsu*, Nexus 2010). Der *Brahimi*-Report spezifiziert die Beziehung folgendermaßen:

„It is the job of peacekeepers to work to maintain a secure local environment while peacebuilders work to make that environment self-sustaining (...) making peacekeepers and peacebuilders inseparable partners”. (*Brahimi* 2000: 2)

Sowohl der *Brahimi*-Report als auch das New Horizon Paper 2009 (UNDPKO/DFS 2009) wenden sich gegen das so genannte „sequencing“ von Peacekeeping und Peacebuilding. Effektives Peacebuilding begleitet den Peacekeeping-Prozess von Beginn an und folgt nicht erst nach dessen positivem Abschluss (A/64/868).

2008 wurde in den „*Principles and Guidelines for United Nations Peacekeeping Operations*“ („*Capstone Doctrine*“), bekräftigt, dass Peacebuilding sowohl die Prävention als auch die Rehabilitation nach Krisen umfaßt: „*Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundation for sustainable peace and development*“. (UN Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines 2008: 18 und 25) Nach der Capstone-Doktrin sind es vor allem vier kritische Bereiche, in denen Peacebuilding zu nachhaltigem Frieden beiträgt:

- „*Restoring the State’s ability to provide security and maintain public order;*
- *Strengthening the rule of law and respect for human rights;*
- *Supporting the emergence of legitimate political institutions and participatory processes;*
- *Promoting social and economic recovery and development, including the safe return or resettlement of internally displaced persons and refugees uprooted by conflict.”*

A.4.3 „*Bridging the gap*“

Das Konzept des Peacebuilding basiert auf einer Langzeitperspektive, die über die reine Herstellung eines negativen Friedens im Sinne einer Abwesenheit von Gewalt und einer kurzzeitigen Prävention von Konflikt hinausgeht. (*Galtung* 1975) Zu den Zielen von Peacebuilding zählen im Kern, Staat und Gesellschaft eine nachhaltig gewaltfreie Austragung von Konflikten zu ermöglichen sowie dem erneuten (Wieder)-Ausbruch bewaffneter Konflikte vorzubeugen. Das Konzept geht dabei grundlegend davon aus, dass in fragilen Staaten Entwicklung nicht getrennt von Politik und Sicherheit erfolgen kann und umgekehrt (*Rocha-Menocal* 2010). So konzentriert sich UNIPSIL Sierra Leone beispielsweise auf Dezentralisierung und „good governance“; UNIOGBIS Guinea Bissau legt den Fokus auf nationale Versöhnung und politischen Dialog.

„Agreements that end a conflict are hard to find. Most peace accords are not solutions in content but proposed negotiated processes which, if followed, will change the expression of the conflict and provide avenues for redefining relationships. (...) People must shift from a temporary effort to negotiate an agreement that ends the violent expression of conflict to a context-based, permanent, and dynamic platform capable of non-violently generating solutions to ongoing episodes of conflict.” (Lederach 2005: 46)

Peacebuilding zielt darauf ab, eine solide Grundlage für umfassenden, gesellschaftlichen Frieden zu schaffen. In diesem breiten Verständnis umfasst der Prozess des Peacebuilding im Gegensatz zum Peacekeeping nicht nur die Stabilisierung einer fragilen Konfliktsituation, sondern darüber hinaus das Ziel einer grundlegenden Transformation von Staat und Gesellschaft. Es begleitet frühe Statebuilding-Maßnahmen, wird aber konflikttransformierend auch in latenten Konfliktsituationen vor Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen angewandt. So werden gezielt marginalisierte Gruppen einbezogen. Sicherheit und Entwicklung verschmelzen zu einem umfassenden Prozess. Damit umfasst Peacebuilding immaterielle, qualitative und somit schwer greifbare, mess- und evaluierbare Komponenten wie den psychosozialen Wiederaufbau, nationale Versöhnung oder das Vertrauen der Bevölkerung in Institutionen.

A.4.4 Lokale Verantwortung als Leitmotiv

Der Erfolg von Peacebuilding Aktivitäten basiert in erster Linie auf dem Willen der Konfliktparteien, Streit beizulegen, Interessen abzuwägen, Kompromisse zu suchen und sich zu einer gemeinsamen, friedlichen Vision von Staat und Gesellschaft zu bekennen. Externe Akteure können diesen Prozess durch Fazilitation und Konfliktvermittlung unterstützen, beispielsweise über *Lobbying*-Arbeit, der Unterstützung von Projekten oder Trainingsmaßnahmen zum Aufbau bzw. der Stärkung nationaler Kapazitäten. Die primäre Verantwortung für den Prozess des über soziale Kohäsion hinausgehenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen (Wieder)-Aufbaus nach bewaffneten Konflikten liegt dabei bei den staatlichen Autoritäten. Die UNSR 1645/2005 betont die Bedeutung des Prinzips der „national ownership“ in Peacebuilding-Prozessen. Peacebuilding ist somit eine primär endogene Herausforderung und Verantwortung (A/64/866–S/2010/386: 2).

Übersicht über Peacebuilding-Akteure

Internationale Dimension

- Internationale Mediatoren/-innen
- UN: UN PBC, PBF, PBSO, Peacebuilding- und Peacekeeping-Missionen
- EU, ESVP-Missionen
- Regionale und subregionale Organisationen wie AU, ECOWAS, SADC, IGAD, OSZE
- Bilaterale Geber, diplomatische Missionen
- Internationale nicht-staatliche Akteure: NRO, Medien, Stiftungen, religiöse Gruppierungen, *Think Tanks*
- Diasporagruppen
- Internationale private Sicherheitsdienste
- Internationale Unternehmen.

Lokale Dimension

- Regierung, nationale Verwaltung, politische Parteien, Gemeinderäte, lokale politische Autoritäten
- Clans
- Ethnien
- Militär, Polizei, Gendarmerie
- Rebellen, paramilitärische Gruppierungen
- Lokale private Sicherheitsdienste
- „Spoiler“
- Lokale nicht-staatliche Akteure: NROs, Gewerkschaften, Medien, religiöse Gruppierungen, Frauenorganisationen
- Lokale Wirtschaft.

Im Prozess der nachhaltigen Friedenskonsolidierung nimmt die regionale Dimension eine besondere Rolle ein. Einerseits kann die regionale Dimension von bewaffneten Konflikten zu sogenannten *spill-over*-Effekten auf Nachbarländer führen, andererseits verfügen regionale Organisationen wie OSZE, ECOWAS, AU oder SADC über ein großes Potential im Peacebuilding, vor allem im Bereich der Mediation (A/64/866–S/2010/386: 4f.). Lokale, zivilgesellschaftliche Akteure verfügen in komplexen Post-Konfliktsituationen über einen privilegierten Zugang zu marginalisierten Gruppen und können daher, u. a. über vertrauensbildende Maßnahmen und „*advocacy*“ einen spezifischen Beitrag zu inklusiven Peacebuilding-Prozessen leisten. Lokale NROs sind besonders bedeutsam im Bereich der Konfliktprävention sowie als Kontrollinstrument staatlicher Institutionen. (Kurtenbach 2009) UNSCR 1325 unterstreicht die Bedeutung der aktiven Einbeziehung von Frauen und Frauenorganisationen in Friedens- und Wiederaufbauprozesse. (UNGS Report 2010)

Grundsätze des Peacebuilding nach *Truger*

1. An den Wurzeln der Konflikte ansetzen
2. Die menschliche Person und ihren Schutz ins Zentrum der Sicherheitsanstrengungen stellen
3. Gewalt gegen Frauen verhindern und die Partizipation von Frauen in Friedensprozessen fördern
4. Die Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen adressieren und nachhaltig verändern
5. Betroffene stärken sowie helfen, die gesellschaftlichen Verhältnisse selbst zu gestalten
6. Möglichst frühzeitig einer weiteren Eskalation von Krisen vorbeugen und über den unmittelbaren Effekt hinaus eine dauerhafte Deeskalation der Konflikte anstreben
7. Negative Effekte durch die Erhebung möglicher Folgewirkungen vermeiden
8. Über eigene Vorhaben informieren und zur Objektivierung der Berichterstattung beitragen
9. Die spezifischen Vorteile von Nichtregierungsorganisationen (NRO) nützen
10. Abstimmung der vielfältigen internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Initiativen anstreben
11. Gut ausgebildete und geeignete Fachkräfte durch effektive Auswahlmechanismen rekrutieren.

A.4.5 Institutionalisierung im UN-System

Am UN-Reformgipfel 2005 wurde eine neue UN Peacebuilding-Architektur – bestehend aus der *Peacebuilding Commission* (PBC), dem *Peacebuilding Fund* (PBF) sowie dem *Peacebuilding Support Office* (PBSO) – beschlossen (siehe Kapitel III). Sie zielt auf eine Verbesserung der Präventions- und Reaktionskapazitäten der UNO auf komplexe Krisensituationen ab (UN-Resolution 60/180 und 1645/2005). Der Start erfolgte unterausgestattet, ohne Gender-Dimension, einer beachtlichen Lücke zwischen Headquarters und Feld, schleppender Zusammenarbeit zwischen UNSR und PBC ohne substanziellere Einbeziehung, Inkohärenzen und mangelnder Koordinierung zwischen PBC und SRSG bzw. *Country Teams*. Eine erste Überprüfung 2010 (Ko-Fazilitatoren Irland, Südafrika und Mexiko) brachte in einem offenen, transparenten inklusiven Prozess folgende Empfehlungen (Review2010):

1. Fehlschläge des isolierten Peacekeeping führen zur Entwicklung des Konzepts des erweiterten Peacebuilding, eines inklusiven Prozesses unter Berücksichtigung nichtstaatlicher Akteure.
2. Durch die zunehmende Einbeziehung des (Wieder)-Aufbaus bzw. der Stärkung staatlicher Kapazitäten und Strukturen kommt es zu einer Annäherung der Friedenskonsolidierung an den Prozess des Statebuilding. (*Werther-Pietsch/Roithner* 2010: 9) In der Dili- sowie der Monrovia-Deklaration des Dialogs 2010 und 2011 einigten sich VertreterInnen fragiler und entwickelter Staaten darauf, politische Friedensprozesse und inklusive politische Dialoge, regionale Stabilität und Zusammenarbeit sowie die Entwicklung sozialer Kapazitäten für Versöhnung und friedliches

Zusammenleben zu stärken. UNGS *Guterres* hat mit seiner „Action for Peacekeeping“-Initiative 2018 und das Peacekeeping-Ministerial 2019 haben einen weiteren Anstoß zur einem Zusammendenken der militärischen und zivilen Instrumente des IKKM (Peacekeeping und politische Missionen) gegeben.

3. Der *Lessons learned*-Prozess des Peacebuilding verdeutlicht die Notwendigkeit der Integration von Entwicklungsperspektiven in Peacebuilding-Tätigkeiten. Konfliktprävention, Konfliktmediation und –transformation sowie v. a. die Unterstützung lokaler Akteure in der Schaffung inklusiver, politischer Prozesse werden zu Schlüsselbegriffen des integrierten Peace- und Statebuilding-Prozesses. (Monrovia Declaration 2011 des International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding) Internationale Akteure stehen vor der Herausforderung, legitime politische Prozesse sowie Vertrauensbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zu stärken, um nationalen Akteuren die Konsolidierung einer friedlichen und resilienten Gesellschaft zu ermöglichen.
4. Das Verhältnis zu UNSR und Vor-Ort-Strukturen der UN-Organisationen sind Teil der tiefgreifenden „system-wide coherence“-Initiative und wurden Gegenstand einer zweiten Revision.

A.5 Transitional Justice

Dass Frieden schließen ein eminent schwieriges Unterfangen darstellt, zeigt folgende spannungsgeladene Beobachtung:

„Um des Friedens und des Aufbaus einer demokratischen Grundordnung Willen wird von den Menschen erwartet, dass sie sich an den politischen Großprojekten aktiv und kompetent beteiligen, dem neuen Rechtsstaat vertrauen und ihre gewohnten Gefühls- und Verhaltensmuster von Angst, Rache, Aggression und Gewalt für einen konsensorientierten Versöhnungswillen aufgeben“ (*Auer* 2014: 15)

A.5.1 Konflikt und Gewalt in Gesellschaften

Konflikt ist „soziales Handeln, das auf der Wahrnehmung von teilweise inkompatiblen Interessen oder Intentionen zweier oder mehrerer Personen basiert“ (Elwert 2004: 26) Elwert unterscheidet drei Formen der Konfliktaustragung: Gewalt, Meidung und Verfahren.

„Trigger“, die zu gewalttätigen Ausschreitungen im gesellschaftlichen Gefüge führen können, liegen dabei in:

1. Konfliktthemen, die mobilisieren und spalten (Ressourcen, Marginalisierung, etc.)
2. Gewaltbereite politische Akteure („perforiertes staatliches Gewaltmonopol“)
3. Öffentliche Anerkennung von Gewaltakten, Legitimierung von Gewalt (Mythen, Narrative, Historisierung, etc.)

4. Legitimitätsverschiebungen im Wertesystem über die Zeit (Machtgewinn- oder -verlust, Dichotomisierung, politisierte Ethnizität, kulturelle Feindbilder, diskriminierende „Gedenkkultur“)
5. Multiple Brüchigkeit der Gesellschaft in fragilen Situationen (Polarisierung v. Normalität, Sicherheitsgefühl, Vertrauen in Rechtsinstanzen, Verhärtungen, etc.)
6. Politische, gesellschaftliche und individuelle Bedeutung von Gedächtnisformen

A.5.2 Definition

„Transitional Justice comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof.“ (2004 UNGS)

Jan Wouters führt aus einem institutionellen Blickwinkel den Internationalen Strafgerichtshof, *ad hoc*-Tribunale wie den ICTR oder ICTY, Versöhnungsinstrumente wie Wahrheitskommissionen, etc. Wichtig ist dabei, dass Übergangsjustiz als umfassendes Konzept gesehen und nicht rein justizlastig interpretiert wird. Das Konzept ist damit zwingend politisch. Folgende Elemente können für einen holistischen Zugang stehen:

- Frage der Straffreiheit (Rechenschaftspflicht, Rechtsstaatlichkeit, Legalitätsprinzip – Art. 7 ICC-Statut, „*narrow but deep*“, *ius cogens*)
- Gerechtigkeit (Ausgleich, Anerkennung, Suche nach Wahrheit, Vertrauen, Entschädigung/Restitution, opferzentrierter Ansatz)
- Versöhnung (Peacebuilding zwischen verschiedenen Gruppen, Mediation, Rehabilitation, Menschenrechtserziehung)
- Nicht-Wiederholung von schweren Menschenrechtsverletzungen (Institutionenreform).

Eine Aufarbeitung stößt dabei naturgemäß auf das Hemmnis des Zeitfaktors (Erfahrungsgeneration, Bekenntnis- und Erinnerungsgeneration; Kinder von Zeitzeugen), eine „Kultur des Vergessens“ (Verdrängungsstrategien, Abspaltung des „Ich“ von bedrohlichen Erlebnissen, aufrechnen, externalisieren, ausblenden, schweigen – was sich oft in fortgesetzter Ohnmacht manifestiert) sowie die mangelnde Bekämpfung der Konflikteursachen (Ressourcenverteilung, Ausgrenzungen, Fremdenhass, ...).

Die „EU policy on support to transitional justice“ auf Grundlage des EU-Aktionsplans Menschenrechte und Demokratie 2012 verwirklicht diese Grundsätze. Sie ist auf Art. 21 TEU gestützt, der Menschenrechte, Demokratie, Rechtssicherheit und gute Regierungsführung als leitende Prinzipien der EU-Außenpolitik ausweist – Grundsätze, die auch die 2016 EU-Globalstrategie fort schreibt. EU-Maßnahmen und -Aktivitäten auf dem Gebiet der Übergangsjustiz umfassen:

- Nationale Legislative Reformprojekte
- Kohärente und wirksame nationale Strafverfolgung
- Dokumentation
- Wahrheitskommissionen
- Reparationsprogramme (UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International HR and Serious Violations of IHL)
- Institutionenreform: Integrität (Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Zugang, Wirksamkeit des Justizsektors), Legitimität, Rechenschaftspflicht, Repräsentativität, responsiveness, demokratische Kontrolle, Inklusion der Zivilgesellschaft
- Kontextspezifischer Ansatz, „comprehensiveness“, frühes Engagement (etwa als integrales Element im Peacebuilding-Prozess)
- Rechts-basierter Ansatz, opferzentriert, Gender/Kinder-Dimension, Verknüpfung mit Sicherheit & Entwicklung Nexus, Beachtung der Eigenverantwortlichkeit.

A.6 Demobilisation, Disarmament and Reintegration

A.6.1 Definition

„DDR is a set of interventions in a process of demilitarising official and unofficial groups by disarming and disbanding non State groups and downsizing armed forces“ (EU Concept for Support to Disarmament, Demobilization and Reintegration, EC 14.12.2006, Rat 11. Dezember 2006, § 3 und 11)

Beispiel zum Verhältnis DDR/SSR: Verbindung durch Restrukturierung des Sicherheitssektors/Fähigkeitenanalyse, Port-au-Prince/Haiti: Gewaltprävention und -reduktion in sozialen Gemeinschaften als Basis für lokale Entwicklung, „Community Violence Reduction“ (CVR), gilt als zweite Generation von DDR. Reintegration als weitaus zeit- und kapazitätsintensiver Komponente muss dabei besonderes Augenmerk geschenkt werden.

A.7 Sicherheitssektorreform

A.7.1 Zwei Definitionen

„Security system reform [includes] core security actors (e.g. armed forces, police, gendarmerie, border guards, customs and immigration, and intelligence and security services); security management and oversight bodies (e.g. ministries of defence and internal affairs, financial management bodies and public complaints commissions); justice and law enforcement institutions (e.g. the judiciary, prisons, prosecution services, traditional justice systems); and non-statutory security forces (e.g. private security companies, guerilla armies and private militia).“ (OECD Handbook 2007)

„SSR is the transformation of the ‘security system’ which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions – working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance.” (Wouters, Post-conflict reconstruction, Intersentia, 514)

Die beiden Definitionen zeigen die Verbindungen bzw. Nähe zu den Sektoren Justizreform, DDR und Rechtssicherheit auf. Die darunterliegende Annahme liegt darin, dass sich Unsicherheit, Kriminalität, Gewalt und Unterentwicklung gegenseitig verstärken.

A.7.2 *Genesis*

SSR ist als Sektor im IKKM sehr gut etabliert. Ursprünge gehen auf 2002 zurück:

- 2002 Weltbank-Studie „Voices of the Poor“: Priorität armer Bevölkerungsschichten
- 2005 – Kein Friede ohne Entwicklung und umgekehrt (UNGS *Kofi Annan*)
- 2008 Handbuch der OECD zu SSR (2011 Gender-Dimension)
- 2011 Weltbank-Bericht „Conflict, Security, and Development“ – ausführliches Datenmaterial sowie substantielle Aussagen zu Langfristigkeit und Notwendigkeit eines Mehrebenen-Engagements für Sicherheit als Voraussetzung für Entwicklung
- 2014 OECD Resource Flow Study to Fragile States: Projektion für 2030: 63 Prozent der ärmsten Menschen werden in fragilen Situationen leben, d. s. mehr als 1.5 Mrd.

A.7.3 *Prinzipien*

Aus dem Handbuch der OECD 2008 lassen sich folgende Grundsätze ableiten:

- Mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren arbeiten
- Politisches Umfeld „schaffen“ (konfliktsensitiver Ansatz, Bedeutung der nationalen Agenda, verschiedene Kontexte für Sicherheit und Justiz)
- *Assessments* („*Inception phase*“ 18 Mon. empfohlen; vier Kategorien: Politische und Konflikt-Analyse, Governance und Kapazität im Sicherheits- und Justizsektor, Bedürfnisse der Bevölkerung, andere Programme und Akteure)
- *Trade off* zwischen „comprehensiveness“ und „ownership“ – „Early investment in political terrain and appropriate analysis“ – OECD Ministerial Declaration 4.4.2007, Schroeder/Chappuis 2015)
- Programmdesign mit dem Ziel, SSR-Reform zu unterstützen (Ziele/ Monitoring/ Reviews/ Evaluierung)
- Nationale Kapazitäten aufbauen (rechtlicher Rahmen, ...), regionalen Rahmen einbeziehen
- Integrierter Ansatz: Post-Konflikt-Friedensabkommen, PKOs, DDR, SALW, TJ
- (Sub-)Sektoransatz:

- Demokratische Kontrolle/ *Accountability*
 - Verteidigungsreform
 - Geheimdienstreform
 - Integriertes Grenz-Management
 - Polizeireform
 - Justizreform
 - Gefängnisreform
 - Private Sicherheits- und Militärunternehmen (oft 80 bis 90% der Sicherheitsservices)
 - Zivilgesellschaft
- *Whole-of-Government Approaches* – verschiedene Zugangsweisen:
 - Problemlösungsansatz
 - Institutioneller Ansatz
 - „Phased approach“ im Post-Konflikt-/Transitionsprozess („entry point“ für Vertrauensbildung)
 - *Comprehensive Approach* (als „endstate“).

SSR „in a nutshell“:

(1) klarer institutioneller Rahmen

(2) gute Regierungsführung

(3) Kapazitätenstärkung

(Strategie, Finanzplanung, *train the trainer*, CSOs, marginalisierte Gruppen)

(4) Verbindungen zu Parallelsektoren

(„Train and equip“, EK-Mitteilung März 2015).

A.8 Statebuilding

A.8.1 Definition „post-conflict reconstruction“

„*Post-conflict reconstruction*“ als Teil des Sustaining Peace-Ansatzes ist wohl die umfassendste Aufgabe nachhaltiger Friedensschaffung, dementsprechend vielfältig sind die Zugangsweisen. Eine mögliche Zusammenfassung könnte auch in „Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Situationen“ liegen, ist aber gerade beim entwicklungspolitischen Publikum (noch) nicht zur Gänze angekommen und etabliert.

Der Begriff „*post-conflict reconstruction is a multifaceted notion that combines political, military and economic factors*“. Das Ziel ist – ähnlich dem Peacebuilding – nachhaltiger Friede nach bewaffnetem Konflikt. Ältere Definitionen nehmen auf parallele Prozesse der Balance zwischen Beendigung der Feindseligkeiten und Wiederaufbau der ökonomischen und sozialen Grundlagen der Gesellschaft durch Institutionenbildung Bezug. (Keil 2008: 263f.)

Die gültige Definition der OECD integriert diese beiden Aspekte und betont breiter die Staat-Bürger-Beziehung als politisches Charakteristikum:

- „*Statebuilding needs to be understood in the context of state-society relations; the evolution of a state's relationship with society is at the heart of statebuilding.*
- *Statebuilding is a deeply political process, and understanding the context – especially what is perceived as legitimate in a specific context – is crucial if international support is to be useful.*
- *Statebuilding is first and foremost an endogenous process; there are therefore limits.*“ (OECD Statebuilding Guidance 2010)

Dies aus den Lehren, in denen die internationale Gemeinschaft Staatsaufbau mehr oder weniger erfolgreich auch schon zur Gänze „von außen“ betrieben hat:

*„11. Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to **establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo** under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide **transitional administration establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions** to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo”* (UNSCR 1244/1999)

A.8.2 Resiliente Systeme politischer Ordnungen

Merkmale und Kriterien für Fragilität können als Rahmen für Politikmaßnahmen dienen. Nicht zuletzt, um einen positiv besetzten Begriff für diesen Teil des IKKM zu schaffen, wurde das Konzept der Resilienz in den Statebuilding-Diskurs eingeführt. „Resilience“, als Überlebensfähigkeit, Schockresistenz, Regenerationspotential oder einfach effizientes Bewältigen von Problemlagen ohne Rekurs auf militärische Mittel, hat gewissermaßen Antwortcharakter auf fragile Staatsstrukturen (siehe auch Kapitel II). Das SDG 16 lautete ursprünglich auf „friedliche und resiliente Gesellschaften“, wurde aber in der Übersetzung auf „Gerechtigkeit, Zugang zu Justiz und starke Institutionen“ verkürzt (SDGs 2015).

Laut dem Europäischen Entwicklungsbericht 2009 zeichnen sich resiliente Kollektive durch die Fähigkeit aus, auf interne und externe Schocks zu reagieren. Diese Erholungsfähigkeit trägt wesentlich zur Entwicklung eines sozioökonomischen Systems und zum Wohlergehen seiner Mitglieder bei: je erholungsfähiger ein Kollektiv, desto mehr Wohlergehen können seine Mitglieder erreichen und desto sicherer ist der Fortbestand dieses Wohlergehens. Erholungsfähigkeit bedarf laut *Stinchcombe* (1975) folgender Kriterien:

- Solidarität zwischen Mitgliedern und Gewährleistung eines Mindestmaßes an Ressourcen, Dienstleistungen und Rechten für alle
- Bestehen eines normativen Systems als Handlungsrahmen
- Kapazität, Probleme der Mitglieder durch institutionelle Mechanismen zu lösen

- Möglichkeit für alle Mitglieder, einen gewissen Einfluss auf die Führung des Kollektivs auszuüben.³⁷

Zivilgesellschaften spielen für die Erholungsfähigkeit eines Staates eine entscheidende Rolle, können aber selbst durch teilweise hoch komplexe Überlebens- und Anpassungsmechanismen nicht alle politischen, wirtschaftlichen oder klimatischen Schocks vollständig abfedern. Für die Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Staat bildet Legitimität das entscheidende Moment.

A.8.3 Trias Legitimität, Demokratisierung und Inklusion

Legitimität, nicht Staatlichkeit, in Verbindung mit Demokratisierung und Inklusion wird zum verbindenden Schlüsselbegriff für das Herausbilden und Stärken nachhaltiger Gewaltresistenz. Verschiedene Formen von Legitimation, die auf die Loyalität der Bevölkerung abzielt, können aus demokratiepolitischer Sicht positiv oder negativ sein. So wirkt etwa dynastische Legitimität einem Wechsel in der Regierung und dem gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Ämtern diametral entgegen. *Rocha-Menocal* hat einen Überblick über legitime Regierungsführung zusammengestellt.

³⁷ Hierzu darf auf die Ausführungen von *Matthias Kettemann* in Kapitel II hingewiesen werden – Empfehlungen zur Nutzung von IT für Demokratisierung durch EZA-Geber und gleichzeitig Minimierung der von IT ausgehenden Gefahren.

Different sources of legitimacy nach *Rocha-Menocal*

<i>Form of legitimacy</i>	<i>Key characteristics and/or examples</i>
Legitimacy bestowed by international standards and external actors	International recognition of the state as a member of the United Nations and as signatory of international declarations and covenants, for example. This kind of legitimacy can converge with domestic legitimacy or be at odds with it.
Legitimacy based on performance	This kind of legitimacy can emanate from, among other things: - provision of public goods and services, including social security (e.g., the modern welfare state), - sustained economic growth (e.g., the so-called East Asian Tigers – South Korea, Taiwan, Singapore and Hong Kong – as well as China and Vietnam) In fragile states, a key dimension of such legitimacy hinges on the (in-)ability of the state to provide or otherwise ensure the provision of basic services, first and foremost security (London School of Economics and Pricewaterhouse Coopers LLP 2008; Whaites 2008), but also health, education, etc.
Legitimacy based on ideology and/or nationalism	Examples include Cuba and Iran (revolutionary ideology based on communism and religious fundamentalism respectively, and largely defined in opposition to the United States in particular).
Legitimacy based on populism	This legitimacy is derived from a mass model of politics in which charismatic leaders appeal to the people directly as the source of their right to rule. Examples include Juan Perón in Argentina and, more recently, Hugo Chávez in Venezuela.
Legitimacy based on clientelism and neo-patrimonialism	This form of legitimacy rests on the rewards that accrue from exchange of material benefits for political support. Linkages between state and social actors are based on personalised relations rather than mediated through formal institutions. Examples include much of Latin America and Sub-Saharan Africa.
Process-oriented legitimacy	The legitimacy of the state is here tied to agreed-upon formal rules and procedures through which the state both takes binding decisions and organises people's participation (participatory processes, bureaucratic management, justice, <i>etc.</i>) (Bellina et al., 2009). Examples of such procedural legitimacy include: - the establishment of the rule of law; - liberal democratic representation (including elections but also respect for fundamental civil and political rights); and - accountable and transparent decision-making processes. This form of legitimacy exists mainly in advanced/highly developed industrial countries, but can also be found in developing countries such as Costa Rica and India. Since the 1980s, with the advent of the "Third Wave" of democratisation, many countries (including fragile states) throughout Africa, Asia, Latin America and elsewhere in the developing world are attempting to strengthen this form of legitimacy, although this remains a challenge (Rocha-Menocal/Fritz 2008).

Traditional forms of legitimacy	This kind of legitimacy derives from non-state communal and customary institutions and authorities and is based on norms of trust and reciprocity rooted in social practices. As explained by Kevin Clements (2008), “[t]he core constitutive values that lie at the heart of traditional legitimacy are the values that enable kin groups, tribes and communities to exist, satisfy basic human needs and survive through time. Traditional legitimacy rests on complex patterns of power, responsibility and obligation which enable social groups to exist and co-exist”. This kind of legitimacy can be found across the developing world (Africa, Asia, Latin America, the Pacific, <i>etc.</i>), and is particularly dominant in rural communities at the sub-national level.

(Quelle: *Rocha-Menocal* 2010)

Das Abstellen auf Legitimität in einem inklusiven Sinn zeigt eine prozessorientierte Betrachtung von Staatsbildung auf. Der Begriff der „grounded legitimacy“ (OECD 2010) verortet Legitimität in der Ausübung von Kontrolle durch die legitimierende Basis und kommt dem Wesensgehalt von Demokratie damit sehr nahe: Regieren wird durch zeitlich gebundene „Mandatierung“ in ihrer Aktionsbreite weitgehend gebunden und überprüfbar gemacht.

Wie wichtig ist die „demokratische Bedingung“ für friedliche Entwicklung? Sind Demokratien friedlicher als andere Regierungsformen und können sie in Form internationaler Kooperation zu mehr Entwicklung beitragen?

Eine Vorhersage der Erschütterung und des Endes der Diktaturen im arabischen Raum hätte 2010 noch kaum Gehör gefunden. Zu verkrustet schienen vom System profitierende Eliten, zu unfrei die arbeitende Bevölkerung, insbesondere die gebildete Mittelschicht und StudentInnen. Dennoch kann eine dritte große Welle der Demokratisierung, 20 Jahre nach der Dekolonisierungsdekade in weiten Teilen der Welt, insbesondere Afrikas bis hin zu den Umbrüchen in Osteuropa ab 1989 konstatiert werden. In Tunesien und Ägypten fanden im Frühjahr/Sommer 2012 erstmals freie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt, Libyen folgte im Juli. Im Vergleich: 1900 gab es keine einzige Demokratie nach dem Freedom house-Index; passives und aktives Frauenwahlrecht wurde erstmals von Australien 1902 eingeführt und blieb lange die Ausnahme (Die Presse, 1. Juli 2012).

Immanuel Kant hält in seinem Werk „Zum ewigen Frieden“ aus dem Jahr 1795 fest, dass der normative Friedensrahmen – staatliches Verfassungsrecht, Völkerrecht und Weltbürgerrecht – gleichzeitig soziopolitische und wirtschaftliche Bedingungen für Frieden enthalten bzw. bereitstellen muss (später: Interdependenz). Das US-Verständnis des überwiegend normativ gefassten „*Kantian Peace*“ gibt demgegenüber naturgemäß der Wirtschaft mehr Gewicht und ist substantiell geprägt von den Pfeilern Demokratie, internationaler Organisation und wirtschaftlicher Verflechtung. Beiden Sichtweisen ist auf Grundlage der Erfahrungen in Ost-Timor oder dem Kosovo damit gemeinsam, dass Inklusivität und Verrechtlichung einen demokratiepolitischen Rahmen für friedliche Entwicklung abstecken können. In diese Richtung weisen auch die „Peacebuilding and Statebuilding Goals“ (PSGs). Schließlich ist die Einrichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit, die über dem Prinzip der Immunität von Staatsorganen steht – vergleiche Verurteilung des Ex-Machthabers von Liberia, *Charles Taylor*, zu 50 Jahren Haft für seine Rolle im Bürgerkrieg in Sierra Leone, die

Weigerung von *Joyce Banda*, Präsidentin von Malawi, den vom ICC wegen Kriegsverbrechen angeklagten sudanesischen Präsidenten *Omar al-Bashir* einreisen zu lassen – ein Meilenstein im Kampf um „verantwortliche Regierungsführung“.

Es kann daher festgehalten werden, dass die Komponenten Partizipation, d. h. die Ausrichtung von Regierungsführung auf „*social expectations*“, und Rechtssicherheit, d. h. die Durchsetzung des „Rule of law“-Gebots – fehlende Elemente im internationalen Engagement im Irak oder in Afghanistan – als institutionelle Aspekte die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen präzisieren. Dennoch lässt sich eine generell höhere Friedfertigkeit von Demokratien wissenschaftlich nicht belegen (*Collier* 2009). Der „empirische Doppelbefund“ zeigt, dass Demokratien nämlich in der Tat friedlicher im Umgang miteinander, jedoch gewaltbereit gegenüber Nicht-Demokratien sind.

Dazu soll auf Probleme des Friedlichkeitstheorems von Demokratien hingewiesen werden:

- Mangelhafte Demokratisierung der Außenpolitik
- Manipulationsmöglichkeiten (IT) – Einfluss von *Pressure Groups*, Stellenwert von einflussreichen Sponsoren, etc.
- *Accountability*-Mechanismen sind überwiegend nach innen gerichtet
- Gefahr „demokratischer Kriege“ aus universellem und moralischem Charakter.

Die Grundbotschaft der Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung stellt jedoch einen nicht wegzudiskutierenden Auftrag an die internationale/regionale/lokale Gemeinschaft, das Leitbild eines menschenrechtskonformen Regierens auszubauen dar, und fordert Reaktionen auf die massive Missachtung dieser Grundsätze. Während China und Russland autokratische Herausforderungen darstellen, leiten Legitimität, Demokratisierung und Inklusion Geberprogramme genau in diese Richtung, jedoch in einem viel zu geringen Ausmaß.

A.8.4 *Verschiedene Zugänge zu Statebuilding*

Klar ist damit, dass IKKM die klassische Entwicklungszusammenarbeit verändert hat – sie fokussiert stärker auf den Entwicklungsgrad des Partnerlands, passt Finanzierungsinstrumente an das erhöhte Risiko an und forciert *Pooled Funding*, Budgethilfe mit „benchmarks“ und begleitendem Monitoring.

Theorien zum Statebuilding wurden im Kosovo, Irak, in Haiti, Afghanistan, Südsudan oder bevorstehend in Syrien mit großteils negativen, mindestens aber gemischten Bilanzen angewendet. Immer stärker rückte dabei in den Vordergrund, mit welcher komplexen Situationen nach Leistung humanitärer Hilfe zu rechnen ist. Durch vielfache Vernetzung dominieren „*hybrid political settings*“, ein schwer zu durchdringendes Geflecht gesellschaftlich-wirtschaftlich-politischer Beziehungen, wenn es zu einer „*fusion of politics, crime, conflict and profit*“ kommt (*van Waeen* 2012). Heute wird mit *components*-basierten Methoden versucht, eine Gegenreaktion zu setzen (siehe Kapitel II).

Seit *Fukuyama* (2004) wurden daher verschiedene, ursprünglich US-, gefolgt von frühen kanadischen, britischen und niederländischen Zugängen zu Statebuilding weiterentwickelt. Ein wesentlicher Faktor ist die zunehmende Aufnahme entwicklungs- und friedenspolitischer Aspekte der Konfliktprävention und -transformation, die ihrerseits über den erweiterten Sicherheitsbegriff und die Menschenrechtsdebatte in die Praxis Eingang gefunden haben. Politische Analyse, die Rolle von nicht-staatlichen (Gewalt-)Akteuren, Dezentralisierung, um die Peripherien zu erreichen, der Fokus auf Sicherheitssektorreform (SSR) und Entwaffnung (*disarmament*), Demobilisierung und Reintegration (DDR), die Abhängigkeit des Erfolgs von der Verteilung sogenannter „Friedensdividenden“ für die Bevölkerung bei zumindest mittelfristigem Engagement – bei abnehmender Bedeutung externen Engagements nach Ablauf der ersten zwei Jahre – ergänzen die „lessons identified“. Die Überlappung mit dem dargestellten breiten Peacebuildingbegriff (siehe Kapitel III) zeigt deutlich den Weg zum Sustaining Peace-Ansatz.

Multilateral wurde dies in der Formulierung der *Peacebuilding and Statebuilding Goals* (PSGs), die von der Gruppe fragiler Staaten („g7+“) und der internationalen Gemeinschaft in Busan/Südkorea am 1. Dezember 2011 anerkannt: Damit wurde auch international der Weg der Legitimität als dem wichtigsten Element für nachhaltiges Statebuilding beschritten.

Davon abzugrenzen sind neue Formen der Gewalt wie organisierte Kriminalität, Menschen-, Waffen- und Drogenhandel etc., die dieses Ringen um gesellschaftlichen Ausgleich verletzen und zunehmend auf die staatlichen Sicherheitsapparate ausgerichtet werden müssen. Durch die Fragilitätsdebatte wurden EZA-Geber auf die Zusammenhänge von Armut, ökonomischer und politischer Governance, Sicherheit und Konflikt aufmerksam gemacht und die Notwendigkeit für wechselseitig unterstützende Politikansätze und Strategien hingewiesen. Regionale Impulse können heute neben nationales Statebuilding gesetzt werden. Im Folgenden ein paar Beispiele.

A.8.5 Statebuilding-Strategien wichtiger Geber

Institute for State Effectiveness – Ghani-Lockhart-Carnahan 2006

Das in Washington D.C. angesiedelte Institut bildet am Tiefpunkt der älteren Statebuilding-Debatte, die von praktischen Fehlschlägen gekennzeichnet war, einen aus dem Afghanistan-Engagement abgeleiteten Denkansatz, der auf einem genuinen, eigengesteuerten Zugang zu Gewaltbearbeitung und Konfliktmanagement beruht. OECD, US/UK-Strategien und der WDR bauen auf diesen Erkenntnissen auf.

Primärer Grund für Fragilität und Staatsversagen wird im Verlust von Vertrauen gesehen. Der *circulus vitiosus* beginnt mit dem Verlust an Vertrauen in den Staat, eine inklusive politische, soziale, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung aufzustellen und aufrechtzuerhalten. Mit dem Verlust gehen ein Ansteigen an Illegalität, die Ausweitung des informellen Sektors, Wirtschaftskriminalität, ineffektive Grundbedürfnisbefriedigung, Niedergang von Infrastruktur, Korruption und Bereicherung an öffentlichen Gütern für private Gewinne

einher. Machtmissbrauch, Verfall der Verwaltung, Haushaltskrise, Schwächung staatlicher Kontrolle sind die Folge.

Diese Desintegration kann sich in verschiedenen Varianten zeigen: Institutioneller Zerfall vom Zentrum her (Nepal), separatistische Bewegungen in multiethnischen Staaten (Ex-Jugoslawien, Äthiopien), langandauernde Konflikte (DRC, Liberia, Somalia, Uganda), starke Repression, die Dissidenten hervorrufen (El Salvador, Guatemala, Sudan) und „externe Invasionen“ (Afghanistan, Libanon).

Langandauernde („protracted“) Konflikte kann man nach *Ghani-Lockhart-Carnahan* an bestimmten Faktoren erkennen:

Das Erstarken bewaffneter Gruppen (junge arbeitslose Männer) und Militarisierung der Gesellschaften, Kontrolle über bestimmte Territorien, v. a. ressourcenreiche oder für Guerilla geeignete Schlupfwinkel, Verfügbarkeit von Waffen.

Regionalisierung innerhalb des Landes und zunehmende Schärfung der Identitäten, Einbindung von Nachbarregionen, Flüchtlingsbewegungen, Macht über Verteilungsströme eher durch „strongmen“ als politische Führer.

Private (geheime) Unterstützungsnetzwerke und Abnahme des Vertrauens in formale staatliche Strukturen, die zu Patron-Klient-Abhängigkeiten mit Tendenz zu humanitärer Krise führen.

Undurchsichtige Entscheidungsstrukturen, Abhängigkeit von charismatischen Führern, Dominanz kleiner Eliten, Resistenzbewegungen und Repression werden durch Schwäche der staatlichen Strukturen weiter privatisiert.

Diese Punkte bilden konkrete Ansatzpunkte für Engagement:

Gründe für das (bisherige) Fehlschlagen externen Engagements aus Sicht des Instituts sind:

- mangelnde Analyse der institutionellen Zusammenhänge, die zum Konflikt geführt haben,
- mangelnde Kenntnis über die Transition von langandauernden Konflikten zu nachhaltigem Frieden (Geflecht von formellen und informellen Beziehungen),
- die notwendigen Staatsfunktionen, die Legitimität verleihen, wurden nicht aus dem Kontext bzw. von den beteiligten *Stakeholdern* abgeleitet und es liegt keine nationale Vereinbarung darüber vor,
- dominante Eigeninteressen mit ungewollten Konsequenzen für Statebuilding-Prozesse sind im Spiel.

Politisches Abkommen für Staatsaufbau ist das zentrale Element.

Ghani, Lockhart und *Carnahan* gehen davon aus, dass Märkte und Zivilgesellschaft (europäische Staaten als „network states“, *Castells* 1996) den Staat als Ordnungsstruktur brauchen.

Diese müssen verantwortlich, effektiv, transparent und den Rechtsvorschriften entsprechend funktionieren.

Daraus folgt: Kritische Akteure müssen ihre Interessen artikulieren und Konflikte gewaltfrei lösen. Gleichzeitig muss das Gewaltmonopol organisiert werden. Verfassung zeigt gesellschaftlichen Konsens zu neuen leitenden Akteuren, die auf ihre Aufgaben in der Erfüllung ihrer Ämter beschränkt sein müssen. Politische Eliten müssen sich in politische Führung, bedingte bzw. verantwortliche Souveränität transformieren. Der demokratische Prozess muss diejenigen fördern, die diesen Prozess für die Errichtung formaler staatlicher Strukturen nützen (Ziel); Zeithorizonte und „benchmarks“ sind die Instrumente dafür.

Statebuilding als Hauptaufgabe in fragilen Situationen hat fünf Motive:

- Staaten sind die Grundelemente der existierenden internationalen Ordnung.
- Der Staat ist ein Mechanismus zur Schaffung von Rechten und Verpflichtungen.
- Loyalität der BürgerInnen zum Staat ist die Voraussetzung für das staatliche Gewaltmonopol.
- Märkte und Zivilgesellschaft hängen von der Fähigkeit ab, dafür „enabling environments“ zu schaffen.
- Armutsbekämpfung funktioniert nur, wenn eine Mobilisierung der BürgerInnen für Wohlfahrts- und Agendas menschlicher Sicherheit stattfindet.

Dazu benötigt der Staat 10 Funktionen – im Kontrast zur „Sicherheitsgarantie“ des 19. Jahrhunderts, die auf Bereitstellung militärischer (physischer) Sicherheit im Gegenzug zu Loyalität gegenüber dem Staat beruht:

- Gewaltmonopol
- Funktionierende Verwaltung
- Haushaltsfunktion (Einkommenstrends zeigen die wesentlichen Charakteristika der Beziehungen von Wirtschaft und Politik; Wiedergabe der Einkommen von natürlichen Ressourcen wie Öl im öffentlichen Haushalt)
- Ausbildung für alle
- Festlegung von Bürgerrechten und -pflichten (Sozialpolitik mit dem Ziel der Schaffung von Chancengleichheit schafft Identität)
- Zurverfügungstellung von Infrastruktur (Wasser, Transport, Energie als Voraussetzung für andere Funktionen, z. B. Sicherheit)
- Marktregulierung
- Management des staatlichen Vermögens
- Internationale Beziehungen
- „Rule of Law“.

Alle Funktionen hängen voneinander ab. Dies ist grundlegend für Demokratie: Die Erfüllung der Kernstaatsfunktionen und erreichbare, nachvollziehbare Ergebnisse sind für das Herausbilden von Demokratie unerlässlich, es zählt also weniger der Grad der Erfüllung (national, lokal, regional, ...) als die Leistung.

Externe Akteure arbeiten oft parallel zu den lokalen oder nationalen Behörden, nicht im Tandem mit ihnen oder in Form der Arbeitsteilung unter einer *overarching strategy* (3C). Kritisch sehen die Autoren der Studie daher mangelnde Koordination im Stock-taking, bei der Übernahme der Kosten oder von Rollen (Verwalter, Fazilitator, strategischer Ratgeber, Katalyst, Verteilungssubstitut, Monitor, Evaluator, Vorbild). Als Eckpunkt einer funktionierenden Exit-Strategie wird weiters die oft fehlende oder durch die externe Präsenz unterminierte Führungstransformation durch politische *Leadership* gefordert; sie folgt dem Modell eines „double-compact“ zwischen Staat und internationaler Gemeinschaft und Staat und BürgerInnen.

Ghani, Lockhart und *Carnahan* schlagen einen „*sovereignty index*“ für diesen „offenen Moment für die Zukunft“ eines Landes bzw. einer Gesellschaft vor.

UK-Strategie, DFID 2010

Bei gesellschaftsorientierter Definition von Fragilität stellt *Rocha-Menocal* auf Schlüsselmerkmale ab: Schwache Institutionen und Regierungssysteme.

Absenz von politischer leadership, Staatskapazität und/oder politischem Willen, wesentliche Staatsfunktionen auszuüben, besonders Armutsbekämpfung, Verteilung von Gütern, soziale Gerechtigkeit (Spezialität der britischen Definition, im Gegensatz zur breiteren Weltbank-Formel: schwache Regierungsführung, schwache Politiken, schwache Institutionen, im Vergleich EC, CIDA, UNDP, USAID: zusätzlich territoriale Kontrolle und Legitimität.

Die britische Position leitet sich von Erfahrungen aus verschiedenen Etappen ab:

Staatliche Kapazitäten und soziale Erwartungen müssen ins Gleichgewicht gebracht werden (*Jones et al 2008*):

- Überwindung des hands-off Ansatzes (reines Peacekeeping) nach Ende des Kalten Kriegs
- UNGS *Boutros Boutros Ghali* Agenda for Peace 1992 (*Call/Cousins 2007*)
- „Liberal Peacebuilding“ der ersten Phase (*Paris 2004*): Wahlen und marktorientierte Wirtschaft mit gemischten Ergebnissen (El Salvador, Liberia, Ruanda)
- Erfahrung der Komplexität von *post*-Konfliktsituationen: zu politischer und wirtschaftlicher Stabilisierung treten die Institutionen → Institutionenaufbau (*Wyeth/Sisk 2009*)
- Staat rückt ins Zentrum: Statebuilding nach anti-staatlichem (marktzentriertem) Washington Consensus entwickelt sich schließlich hin zu OECD Principles on Good International Engagement in Fragile States and Situations 2007

Danach zwei Erkenntnisse wesentlich: Zusammenhang Staatsfunktionen und Entwicklung, gefolgt vom Zusammenhang Unterentwicklung und Unsicherheit (Sicherheit und Entwicklung) → formt den Legitimitätsfokus im neueren Ansatz („*both as a means and an end in itself*“, *Wyeth/Sisk 2009*)

Der britische Ansatz betont, dass Statebuilding und Peacebuilding sich gegenseitig behindern können (Goodwin 2011):

- Statebuilding führt nicht automatisch zu Frieden
- Schritte, die für die Friedenskonsolidierung notwendig sind, um ein formales Friedensabkommen zu ermöglichen, können die Schaffung eines fähigen und effektiven Staats behindern
- Peacebuilding untergräbt Statebuilding, wenn es staatliche Institutionen umgeht, auch wenn das kurzfristig sinnvoll ist
- Statebuilding kann zu fokussiert sein auf formalen Institutionenaufbau im Zentrum.

OECD/DAC Statebuilding Guidance 2010

Die *Policy Guidance* der OECD zum Thema „Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility“ wurde nach zweijähriger Debatte im International Network on Conflict and Fragility im September 2010 publiziert.

Effektive Staaten sind für Entwicklung wichtig. Fragilität, Konflikt und Gewalt können sich gegenseitig verstärken, Statebuilding und Peacebuilding sollten daher simultan angewendet werden.

Das OECD-Verständnis von Statebuilding ist geprägt von Staat-Gesellschafts-Beziehungen, der Frage von Legitimität, d. h. politischen Prozessen, sowie dass Statebuilding „von außen“ Beschränkungen unterworfen ist, da Staatswerdung im Wesentlichen ein endogener, d. h. von innen gesteuerter (Selbstbestimmungs-)Prozess ist. Die internationale Verflochtenheit ist für den Weg aus der Fragilität ebenso prägender (zu berücksichtigender) Faktor.

Daraus leiten sich drei kritische Aspekte für Statebuilding ab: (1) Beachtung des *political settlement*/ „rules of the game“, Machtverteilung und Verbindungen zwischen Staat und Gesellschaft, (2) Grad der Kapazität und Fähigkeit des Staates, seine Kernfunktionen effektiv auszuüben, und (3) das Management von in den Staat gesetzten, realen und artikulierten Erwartungen.

Legitimität liegt im Zentrum der Bemühungen, da diese die Basis für einen rechtsgetriebenen, d.h. nicht-gewaltgesteuerten gesellschaftlichen Ausgleich bildet. Statebuilding ist kein linearer Prozess, setzt aber physische Kontrolle über ein bestimmtes Territorium und ein grundsätzliches Einverständnis zu den politisch maßgeblichen Kräften im Land voraus.

Daraus folgt:

1. Strategische Wahl unter Einbeziehung einer breiten Basis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die dem komplexen Zusammenspiel von Interessen gerecht wird.

- Auf Geberseite bedingt dies einen „Whole-of-Government“-Ansatz („*coherent, coordinated and complementary approach*“, 3C-Ansatz)
 - Beachtung globaler und regionaler Faktoren (Geldwäsche, Waffenschmuggel, Drogen, Korruption, Terrorismus).
2. Länderprogramme müssen auf folgender Analyse aufbauen:
 - Wurzeln von Konflikt und Fragilität, Faktoren für Friedensbildung, lokale Konfliktlösungsstrukturen
 - Chancen für inklusive politische Prozesse
 - Strategisch wichtige Staatsfunktionen wie Sicherheit, Justiz, Einkommen, Haushalt, wirtschaftliche Entwicklung
 - Gender-sensitive Vorgehensweise.
 3. Anpassung der Art und Weise der Hilfe (Budgethilfe, *pooled funding*, Sektorprogramme, Risikoausgleich, langfristiges Engagement, Verantwortung bei den Vor-Ort-Strukturen, Verfahren und Vergaberegelungen, die sich positiv den lokalen Arbeitsmarkt und die Wirtschaft auswirken (Österreichische Initiative zum *Socio-economic impact of Peacekeeping operations 2010* in New York).

Geberseitig gelten die 2007 *Principles of Good International Engagement in Fragile States and Situations*.

WDR 2011 „*Conflict, Security and Development*“ und „*Pathways for Peace*“ 2018

Der WDR 2011 stellt ein in sich schlüssiges Gebäude zur Erfassung von Fragilität und den Reaktionen externer Akteure, in erster Linie der Weltbank selbst und der dafür notwendigen Änderungen der Weltbankpolitik, dar. Er basiert über eine außerordentlich umfassende Datenerhebung und Reihe von empirischen Untersuchungen von Transitionsprozessen. Damit ist er Quelle und Referenzdokument auf dem Gebiet.

Ausgehend vom Begriff der „organisierten Gewalt“ („*organized violence*“) als Gebrauch oder Androhung physischer Gewalt durch Gruppen, der staatliche und nichtstaatliche Aktionen umschließt, wird zur Begründung eines geänderten Weltbankengagements in fragilen Situationen insbesondere die Rückfälligkeit von Staaten in (bewaffnete) Konflikte und der hohe Preis, gemessen an der Wirtschaftsleistung, der dafür bezahlt werden muss, argumentiert („*cycles of violence*“). So hebt der WDR immer wieder hervor, dass durchschnittlich 15-30 Jahre (eine Generation) an Produktion und Fortschritt durch massive kriegsartige Auseinandersetzungen verloren gehen. (Die WB stützt sich dabei auf Daten u. a. des Uppsala/PRIO Armed Conflict Data Base und das International Peace Research Institut, Oslo).

Dazu unterscheidet der WDR und PfP verschiedene interne und externe Risiken, die zu Fragilität führen („*stresses*“). Eine zentrale Rolle zur Überwindung von „*Stress*“ – auf dem Weg zu stabiler, langfristig friedlicher Entwicklung („*resilience*“) – ist Vertrauensbildung zwischen Gruppen, die durch Konflikt getrennt wurden bzw. zwischen dem Staat und

Gruppen, was die Herstellung der Rahmenbedingungen für eine stabile und langfristig friedliche Entwicklung betrifft.

Ein weiterer, bisher vernachlässigter Faktor sind Erwartungen („expectations“) – im DFID- oder OECD-Ansatz Vertrauen bzw. Legitimität – zu niedrig oder zu hoch, die über Zukunft, Familien, Bildung, Arbeitschancen und ganz allgemein die Sicherheit von den BürgerInnen angestellt werden. Diese müssen – etwa durch Umfragen, um die Datenlage zu verbessern – in Statebuilding-Strategien mit einbezogen werden.

Im Idealfall streben die WB/UNDP wie die PSGs einen vom Land selbst gesteuerten Prozess des *Assessment* und der Priorisierung an („compact“), der entsprechend kommuniziert werden muss (signals, accountability) und auch von den Gebern einzuhalten ist („double compact“; Ghani/Lockhart 2008).

Dieser Prozess wird weitgehend als elitengetrieben wahrgenommen. Eliten können jedoch nur kurzfristig das Ziel der Befriedung bedienen, solange sie nicht inklusiv genug sind, das heißt, wesentliche Entscheidungsträger als Repräsentanten von Gruppen vereinen und tatsächlich konkrete Implementierungsschritte einleiten. Sie sind, anders als Institutionen, durch Personalisierung charakterisiert. Interessant ist, dass der Institutionenbegriff im WDR sehr breit ist. Er umfasst formelle Regeln, geschriebenes Recht, Organisationen, informelle Verhaltensnormen und „shared beliefs“.

So kommen die WB/UNDP zu einer Definition von Fragilität als „*periods when state of institutions lack the capacity, accountability, or legitimacy to mediate relations between citizen groups and between citizens and the state, making them vulnerable to violence.*“ Bei Legitimität unterscheidet das WB-Team Prozess-Legitimität (entscheidungsorientiert), Leistungs-Legitimität (resultatorientiert, Erfüllung von Grundbedürfnissen) und internationale Legitimität (der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit nachzukommen). In diesen drei Dimensionen verwirklicht, erscheint „legitim“ synonym für „gerecht“.

Dabei verläuft der Fortschritt nicht stetig, sondern folgt sogenannten „*transition moments*“, d. h. Entwicklungssprüngen, die unbedingt beachtet werden müssen und rasche Reaktion erfordern, um am Ball zu bleiben. „*Windows of opportunity*“ sind maßgebliche Katalysatoren, die zum Erfolg einer externen Intervention beitragen und auch von lokalen Führern nicht versäumt werden dürfen.

Die Vorrangigkeit von Politikmaßnahmen zur Erhöhung von Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeitschancen sind wichtige Weichenstellungen. Je nach Lesart sind Demokratisierung oder etwa Bildung in dieser Phase zweitrangig. Es handelt sich also möglicherweise um einen neuen selektiven „security first“-Ansatz, ergänzt um soziale und politische Komponenten: Gewaltprävention in der Gruppe, Transformation von Militär, Polizei und Justiz zu der Allgemeinheit verantwortlichen Sicherheitskörpern, kritische Infrastruktur, Stärkung von Frauen, Anti-Korruptionsmaßnahmen sind Basisinstrumente, die der WDR aus der Erfahrung der letzten beiden Dekaden unter Anführung vieler Beispielsfälle zieht. Externen Faktoren von Fragilität soll durch gestärkte Zusammenarbeit auf regionaler Ebene begegnet

werden. Hauptaussage ist daher das Durchbrechen von Zyklen von Gewalt durch Stärkung von legitimierten Institutionen und Regierungsführung, um Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeit zu gewährleisten. Ein „Brechen mit der Vergangenheit“, wo angemessen, muss daher glaubwürdig gestaltet und über eine festzulegende Periode nachvollziehbar signalisiert werden.

A.9 Konflikttransformation³⁸

A.9.1 „Transformative shifts“ (Post-2015 HLP)

Konflikttransformation ist ein eher vage umgrenzter Begriff und wird im IKKM oft synonym mit Konfliktregelung und Konfliktlösung verwendet. Sie verweist auf ergebnis-, prozess- und struktur-orientierte Langzeitinitiativen der Friedenskonsolidierung, die auf die Bearbeitung direkter, struktureller und kultureller Formen der Gewalt abzielen (Reimann 2004: 10). Wie das HLP on the Post-2015 Development Agenda zurecht hinweist, geht es dabei um Fragen einer echten Anpassung, die mit Wandel verbunden ist.

Ideen und Verfahren der Konflikttransformation mit Ursprüngen in der Konfliktregelung und -lösung wurden den neuen Gegebenheiten der „protracted conflicts“ angepasst. Im Gegensatz zu den mehrheitlich symmetrischen, zwischenstaatlichen Konflikten der Zeit des Kalten Kriegs, die mit den klassischen Methoden der Konfliktregelung (offizielle Diplomatie auf Topebene, Mediation und Verhandlungen) weitestgehend „gelöst“ werden konnten, wurden mit diesen Ansätzen bei den langjährigen, überwiegend innerstaatlichen Konflikten keine befriedigenden Lösungen erzielt. Langdauernde lassen ein komplexes Geflecht wechselnder Akteure, Ziele und Lösungen mit vielfältigen Ursachen und Dynamiken entstehen. (Azar 1990: 6) Diesen historisch tief verwurzelten Konfliktformationen mit massiven Auswirkungen auf die jeweiligen sozialen Strukturen, Kulturen, Interaktionen und Psycho-Biografien können weder mit Friedensverhandlungen auf Topebene noch mit den inoffiziellen Verhandlungsstrategien des Track II adäquat begegnet werden. (Graf/Kramer 2011)

A.9.2 Subjektive Interessen, Grundbedürfnisse, Identitäten

Lösungen der Konfliktregelung können als interessenbasiert definiert, die der Konfliktlösung als bedürfnisbasiert und die der Konflikttransformation mit der Perspektive einer Versöhnung als identitätsbasiert bezeichnet werden (vgl. Kelman 2004: 267).

Konflikttransformation geht zum Teil über die Positionen eines kognitiven, oftmals politisch-rechtlichen Aushandelns von Widersprüchen auf den Ebenen der Interessen, Positionen und der Strategien, mit denen Konfliktparteien ihre Ziele verfolgen, hinaus. Ansätze wie jener der „interaktiven Konflikttransformation“ gehen davon aus, dass „gruppenspezifische“

³⁸ Der Abriss folgt einem Artikel von Wilfried Graf, Gudrun Kramer und Thomas Ernstbrunner in Werther-Pietsch/Ritzer (Hg.) (2014): Failed States: Statebuilding als Konfliktprävention, 110-120.

Interessen und Werte soziale und kulturelle Konstruktionen sind, die auf legitimen oder illegitimen Grundlagen beruhen – aber zumeist verhandelbar sind. Wie bei der Konfliktlösung versucht man im Allgemeinen, zu den dahinterliegenden menschlichen Grundbedürfnissen – die nicht nur legitim, sondern immer authentisch, unverzichtbar und nicht verhandelbar sind – der einzelnen Mitglieder der Konfliktparteien durchzudringen und diese dialogisch, kreativ, empathisch zu errahnen und aufzuspüren. Das Konzept der Grundbedürfnisse dient dabei in erster Linie als Referenzrahmen, um zwischen unterschiedlichen Gerechtigkeits- und Legitimitätsvorstellungen zu medieren, und legitime von illegitimen Zielen unterscheiden zu können (Graf/Kramer 2011: 25). Konfliktparteien sollen so in die Lage versetzt werden, die Grundbedürfnisse des anderen zu erkennen und als legitim wahrzunehmen.

Der/die externe, internationale KonfliktvermittlerIn, sucht gemeinsam mit den Personen vor Ort nach kreativen Lösungen und bindet dabei die vorhandenen Ressourcen in den jeweiligen Kulturen, Religionen und Gesellschaften dialogisch ein. Lederach erweitert dieses Konzept um die Beziehungen innerhalb der Konfliktparteien und die Grassrootebene (*bottom-up*, Track III). Diese ist besonders in Fragen der Nachhaltigkeit von enormer Bedeutung, da diese Ebene von der Nicht-Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse, der Gewalt und anderen Effekten von Konflikten am stärksten betroffen ist (Reimann 2004: 11).

Ein wichtiges Element, das Konflikttransformation von anderen Ansätzen unterscheidet, ist die partizipative und freiwillige Einbindung der internen betroffenen Akteure, die diese Beziehungen auch nach der Unterzeichnung von Friedensverträgen nachhaltig weitertragen müssen (Assefa 1999) – dies als essentieller Teil auf dem Weg zur Versöhnung, die immer nur freiwillig, von innen heraus und niemals von außen erzwungen oder auferlegt werden kann. Gleichzeitig muss nach Kelman an der „Identität“ gearbeitet werden: Er sieht hier den Bedarf, konstruktiv gemeinsame soziale, kollektive Identitäten aufzubauen. (Volkan 2001, 2006, Kelman 2004, Eagly/Baron/Hamilton 2004) Es geht dabei einerseits um eine Verbesserung der Qualität der sozialen Interaktion zwischen den Volksgruppen und andererseits um einen graduellen Wandel der kulturellen Identität, der „innerlichen Versöhnung“, ohne sich selbst dabei zu verlieren (Kelman 2010: 4).

Für Kelman wird erst mit dem gruppeninternen Wandel der kollektiven Identitäten der Wandel internalisiert und Versöhnung möglich, die allerdings zunächst instabil und vor allem in Krisenzeiten Rückfällen in alte Beziehungsmuster ausgesetzt ist (Kelman 2010: 2).

„The coexistence of new attitudes toward the other as a potential partner in peace with old attitudes toward the other as a mortal enemy creates instability in the new relationship, particularly in the context of an existential identity conflict. Changing circumstances may trigger the old attitudes in their full force.“ (Kelman 2010: 3)

A.9.3 Begleitprozess für den Wandel

Der Prozess der Konflikttransformation und des Durcharbeitens bedarf dabei der Begleitung eines „reflexiven“ Dialogprozesses, der den Teilnehmenden die politischen und sozialen Machtverhältnisse (strukturelle Gewalt), ideologischen und kulturellen Annahmen und

Einstellungen, sowie die biographisch-lebensgeschichtlichen Gewalterfahrungen bewusstmacht (Graff/Kramer 2011: 28). Latente, unbewusste „Denk- und Fühlmuster“ (ebd.: 26) können auf komplexe Art zusammenwirken und kreative Konflikttransformation behindern. Die Aufarbeitung pendelt zwischen Analyse und Lösungsvorschlägen sowie einer losen Bewegung im Zeitfenster von Vergangenheit zur Zukunft:

- Gegenwart und Geschichte der Konflikte zwischen den Konfliktparteien
- Die tiefere Vergangenheit der Konflikte, die Bedingungen und Folgen historischer Traumata, gesellschaftlicher Machtverhältnisse und kultureller Identitäten
- Die Zukunftsperspektiven für Konfliktlösung und Versöhnung.

Ein solcher Prozess zielt sowohl auf das Aufdecken „kollektiv unterbewusster Programmierungen“ als auch auf die „Bewusstmachung von „tiefen“-kulturellen und „tiefen“-strukturellen Ressourcen für Friedensentwicklung“ ab (ebd.: 27). Dabei müssen nicht nur Widersprüche und Differenzen ausgehalten und respektiert werden, sondern auch Hass als notwendige Emotion für Versöhnung zugelassen werden, bevor diese Emotionen und Widersprüche transformiert werden können.

Konflikttransformation beruht dabei auf einer positiven Grundhaltung gegenüber sozialem Wandel – „*conflict transformation is therefore a process of engaging with and transforming the relationships, interests, discourses and, if necessary, the very constitution of society that supports the continuation of violent conflict*“ (Miall 2004: 4), von einem graduellen Wandel der Konfliktkultur hin zu einer Friedenskultur, Transformation der Annahmen, Einstellungen, Werte und Normen, sozialen, kulturellen Identitäten, Transformation der Strategien und Verhaltensweisen sowie der politischen und rechtlichen Institutionen, schließlich Aufarbeitung der Vergangenheit.

Kongruent dazu sieht *Kelman*, dass Konflikttransformation und Versöhnung zumindest rudimentär das Fundament einer pragmatischen, rechtlichen und politischen Konfliktregelung als Voraussetzung bedürfen. Dieser „robusten“ Vorgangsweise muss auf Augenhöhe aber die Lösung und Transformation des Konflikts auf der Ebene sozialer Strukturen, kultureller Identität und kollektiver Emotion zur Seite gestellt und nicht unter einem militärischen Sicherheitsparadigma subsumiert und verzerrt werden.

A.10 Konfliktprävention

A.10.1 Querschnittsmaterie

Als wichtiges Handlungsfeld der UN im Bereich der Friedenssicherung fungiert die Konflikt- und Krisenprävention, fußend auf dem UNGS-Bericht 2000 über die „Verhütung bewaffneter Konflikte“ mit 29 Empfehlungen zu Erarbeitung langfristiger Strategien, verstärkter Nutzung des IGH und GS, bessere Koordinierung des gesamten UN-Systems im Hinblick auf Präventionsziele, Umsetzung der Reformen im Bereich PKOs und Entwicklung. Damit ist Konfliktprävention eine klassische Querschnittsaufgabe durch Politikberei-

che wie Außen-, Entwicklungs-, Finanz-, Handels-, Umwelt- und Sicherheitspolitik sowie Koordinationserfordernissen mit nichtstaatlichen Akteuren.

Gegenstand der engeren Krisenprävention ist die Beeinflussung derjenigen Prozesse, die zur Gewaltanwendung/-eskalation führen (Gareis/Varwick 2014: 151). Es gilt Methoden, die die Entstehung oder das Wiederaufflammen verhindern, von solchen zu unterscheiden, die operative und strukturelle Prävention bezwecken (Abschreckung, Gleichgewicht, kooperative Sicherheit, Gewaltlegitimierungsmonopol der UN...). Weiters wird zwischen „early warning“ und „early action“ (*Operation turquoise* Ruanda 1994 mit verheerenden Folgen) unterschieden. Perspektivlosigkeit, Armut, Ungleichheit, Staatszerfall fordern ein immer stärkeres vorsorgendes Engagement. So zeigt die UN-Strategie für Katastrophenvorsorge (UNISDR) deutlich auf, dass Prävention wirksam und günstiger als Katastrophenhilfe ist. Die Investition von 1 \$ in Katastrophenvorsorge erspart 7 \$ an Katastrophen-Nothilfe-Maßnahmen. (www.oic-un.org/forum/UNISDR.pdf) Die Pathways for Peace-Studie der Weltbank 2018 stützt ihre Priorisierung von Konfliktprävention ebenfalls auf Zahlen.

A.10.2 Im Zentrum: Gewaltprävention

Im Allgemeinen werden unter Konfliktprävention Maßnahmen der Konfliktbearbeitung verstanden, die verhindern sollen, dass ein Konflikt mit gewaltsamen Mitteln ausgetragen wird. Konkret wird zwischen direkter (oder auch operativer, unmittelbarer) und struktureller Prävention unterschieden (vgl. u. a. Miall 2000, Ackermann 2003, Wallenstein/Möller 2003), wobei letzteres auf die Bearbeitung der tieferliegenden Konfliktursachen abzielt (Ackermann 2003: 341) und Maßnahmen zur Reduzierung von Armut, der Förderung von Menschenrechten, Minderheitenschutz und „good governance“ anwendet (Anderlini/Stanski 2008:2). Direkte Prävention versucht in erster Linie, den Ausbruch direkter Gewalt zu verhindern und reagiert auf unmittelbare Krisen mit der Entsendung von Diplomaten, um zwischen den Konfliktparteien zu medieren. Dies wird meist von Maßnahmen wie Sanktionen, positiven ökonomischen Anreize oder Demobilisierung und Abrüstung flankiert (ebd.).

Historisch reichen die Wurzeln des Konzeptes bis zum Wiener Kongress 1815 zurück (Craig/George 1995); besonders aber nach dem Zweiten Weltkrieg, sowie während und nach dem Kalten Krieg gewann Konfliktprävention enorm an Bedeutung. Die Frage wann, wo, wie und warum Maßnahmen zur Konfliktprävention eingesetzt werden, wird kontrovers diskutiert. Ausgehend von einer Kritik des liberalen Friedens moniert Oliver Richmond, dass Konfliktprävention ironischerweise ein viel aggressiverer Ansatz zum Erhalt und zur Wiederherstellung von Frieden sei als traditionelles Peacekeeping und Peacebuilding (2008a:12). Mit den Konzepten des R2P, vor allem Pillar I und II, oder Menschlicher Sicherheit kann die Internationale Gemeinschaft frühzeitig aktiv werden, um den „liberalen Frieden“ zu schützen (ebd.).

A.10.3 Künftige Ausrichtung

Trotz der Erweiterung von Konfliktprävention um einen strukturellen Ansatz, der längerfristig die tieferliegenden Konfliktursachen anspricht und gewaltpräventiv vorgeht, sind zwei fundamentale Kritikpunkte anzuführen, die einen nachhaltigeren Ansatz fordern:

1. Direkte Konfliktprävention ist in erster Linie ergebnisorientiert, also bis zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages oder Waffenstillstands. Es ist somit zeitlich und konzeptionell eingeschränkt (z. B. fehlen Maßnahmen zur nachhaltigen Bearbeitung der Beziehungen zwischen den Konfliktparteien)
2. Strukturelle Prävention, die implizit auf einem Konzept des liberalen Friedens beruht, verfolgt einen *top-down*-Ansatz von Demokratisierung, Strukturveränderungen und Entwicklung. Damit werden akteur- und kulturorientierte Ansätze auf *Grassroot*-Ebene vernachlässigt (Graf/Kramer/Ernstbrunner in Werther-Pietsch 2017)

Das Faktum, dass es in 40% aller Nachkriegsgesellschaften innerhalb von fünf Jahren zu einem neuerlichen Ausbruch von Konflikten kommt (Mobekk 2005: 382), zeigt die Notwendigkeit, über Verträge hinauszugehen, um präventive Wirkung auszuüben. Friedensverträge können zumeist nicht die politischen Spaltungen und tieferliegenden Widersprüche zwischen den Konfliktparteien überbrücken (Kumar 1997: 4, Graf/Kramer/Nicolescu 2008: 5). Zusätzlich kann hier von einem Gerechtigkeitsdefizit gesprochen werden, da, entgegen den Erwartungen der Bevölkerung, mit dem Ende der direkten Gewalt oft nicht gleichzeitig ein Abbau der strukturellen Gewalt einhergeht: „*The expectations for social, economic, religious, and cultural change are rarely achieved, creating a gap between the expectations for peace and what it delivered.*“ (Lederach 1999: 5) Auch für den strukturellen Arm der Konfliktprävention ist eine solche Zielsetzung außerhalb der Reichweite, da durch die implizite Ausrichtung an einer liberalen Friedensagenda die Bearbeitung der tieferliegenden Wurzeln des Konflikts nicht zur Gänze erfasst werden können. Struktur bedeutet in diesem Paradigma vor allem Ökonomie, die Institutionen von Staaten und ihrer Praxis (Governance). Im Zuge internationaler Interventionen werden Defizite im strukturellen Bereich in erster Linie durch Befriedung, Demokratisierungs- und Entwicklungsprogramme „von außen“ bearbeitet (Richmond 2008a: 15). Das Ziel solcher friedenserhaltenden Maßnahmen sind marktwirtschaftliche Öffnung, die Implementierung liberal-demokratischer Ideologien, „good governance“, Rechtsstaatlichkeit sowie wirtschaftliche Entwicklung. (Richmond 2008b:106) Richmond bezeichnet einen solchen Frieden als virtuell, da er eine leere Hülle ist, die nicht auf der Situation und den menschlichen Grundbedürfnissen des Individuums aufbaut (ebd.). Ebenso vernachlässigt ein solcher Frieden die tieferliegenden kulturellen und sozialen Wurzeln eines Konfliktes und schließt lokale Initiativen und Konzepte aus, die diese von innen heraus bearbeiten könnten. In der Praxis fehlt es hier vor allem an „multi-track“ oder „Track III“-Initiativen, womit alle prozess- und strukturorientierten Maßnahmen gemeint sind, die auf Grassrootebene Capacity-building und Empowerment sowie Trauma-, Menschenrechts- und Entwicklungsarbeit implementieren. (Reimann 2004: 6) Die Vermittlung in internationalen Konflikten ist immer auch ein Medieren von unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen. Es braucht daher zivilgesellschaftliche Akteure, die sich konstruktiv mit den unterschiedlichen kulturellen Wertvorstellungen auseinandersetzen und zwischen diesen Normen und Werten vermitteln.

Anstatt sozialen Wandel durch Drittparteien von außen zu initiieren, geht man davon aus, dass das Potential zu Frieden bereits in der Region, Gesellschaft und deren traditionellem, sozialem und kulturellem Umfeld vorhanden ist. Mit multidimensionalen, multiparadigmatischen Ansätzen rücken neben den struktur- auch akteur- und kulturorientierte Ansätze in den Mittelpunkt der Anstrengungen präventiver, nachhaltiger Konfliktbearbeitung. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass für einen nachhaltigen Frieden die kulturellen Werte, Normen, aber auch die Beziehungen und Einstellungen der Konfliktparteien zueinander verändert und deren Identitäten gespiegelt werden müssen. (*Graf/Kramer 2011a: 10*). Der aktuelle Sustaining Peace-Ansatz ist die operative Ebene, diese Einsichten auf multilateralen Boden zu transportieren und weiterzuentwickeln.

B Literaturverzeichnis

Die Literaturübersicht gliedert sich in einen Allgemeinen **Teil A** mit Quellen zum Völkerrecht im Wandel, UN-Friedenssicherungsarchitektur, Geopolitik, Strategiebildung, Intervention, Human Security und einen **Teil B** zu spezifischen Teilbereichen:

- IKKM 3C
- Fragilität-Resilienz
- Humanitäre Hilfe
- Konfliktprävention
- Konflikttransformation
- Peacebuilding
- Peacekeeping
- Statebuilding.

Alle Internet-Sites, wenn nicht anders angegeben, abgerufen im November 2019.

Konferenzforen und Dokumente werden im Fließtext mit *Websites* unterlegt. Ebenso werden Vorträge an Ort und Stelle präzisiert. Gerichtsentscheidungen, UN- und EU-Dokumente werden mit offiziellen Dokumentnummern angegeben.

Teil A

Völkerrecht, UN-Friedenssicherungsarchitektur, Geopolitik, Strategiebildung, Intervention, Human Security

- Acharya, Amitav* (2001): Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order. New York, London: Routledge
- Adler, Emanuel* (2008): The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation, EJIR Vol. 14 Nr. 2, 195-230
- Altmann, Stephanie* (2011): Effektive Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Situationen – Chance oder Utopie? Diplomarbeit, Universität Wien
- Amouyel, Alexandra* (2006): What is Human Security?, in: Human Security Journal, Vol. 1, 80
- Annan, Kofi* (2000): Wir, die Völker: Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Bericht des Generalsekretärs (A/54/2000)

- Arnault, Andreas von* (2009): Souveränität und Responsibility to Protect, *Die Friedens-Warte* 84/1, 11-52
- Baker, Pauline/Ausink, John* (1996): State Collapse and Ethnic Violence: Towards a predictive model, *Parameters*, 19-31
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha* (2004): *Rules for the World, International Organizations in Global Politics*, London: Ithaca
- Bausback, Winfried/Schuieler, Franziska* (2009): Human Security im bewaffneten Konflikt, Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? – „Menschliche Sicherheit“ als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik, Fachgespräch mit dem Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik und der Arbeitsgruppe Wehrpolitik der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, München, 15.1.2009, 66-71
- Beeson, Mark/Li, Fujian* (2015): Geopolitics and paradigms in China and the United States, in: *International Affairs* 91: 1 (2015), 93-100
- Bender, Peter* (2007): Frieden muss erzwungen werden, *Internationale Politik* Nr. 7/8, 48-53
- Bernhardt, Rudolf* (Hg.) (1983): *Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte*, FS *Hermann Mosler*, Beiträge 81, Berlin
- BICC (2008): Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen – Ein Generalschlüssel für den Frieden? (Konzeptpapier; Projektleiter: *Franke, Volker*, Autorin: *Heinze, Marie-Christine*) (März 2008) 7-10, http://www.bicc.de/publications/concept_papers/peace_build/konzeptpapier.php
- Biscop, Sven* (2006): Courage and Capabilities for a „More Active“ EU, Report from the 1PstP European Strategic Forum, Warschau, in: *Flechtner, Stefanie* (Hg.) (2006): *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, http://www.egmontinstitute.be/papers/06/sec-gov/Biscop_Report%20Warsaw.pdf
- Biscop, Sven* (2018): PESCO, Strategic Autonomy, and Ambition, in: *Sicherheit und Frieden*, 4/2018, 191-195
- Botbe, Michael* (2012): Peace-Keeping, in: *Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas* (Hg.) (2012): *The Charter of the United Nations*, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press
- Buzan, Barry/De Wilde, Jaap* (2011): *Prismatic Security – Expanding the Copenhagen School to the Local Level*
- Cassese, Antonio* (1995): *Self-determination of peoples: A legal reappraisal*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cassese, Antonio* (2003): Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, *EJIL* (2003), <http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/com.html>
- Cassese, Antonio* (2005): *International Law*, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press
- Cede, Franz/Sucharipa-Behrmann, Lilly* (Hg.) (1999): *Die Vereinten Nationen, Recht und Praxis*, Wien

- Collier, Robert* (2013): World's best diplomats: Here's how to achieve peace in Syria. Six essential lessons and suggestions of those who ended wars from Central America to Bosnia, Yemen to Afghanistan, mit *Wolfgang Petritsch*
- Commission on Human Security (Hg.) (2003): Security Now, Vorwort Sadako Ogata, <http://humansecurity-chs.org/finalreport/>
- Congressional Research Service (US) (2019). Artificial Intelligence and National Security, CRS Report, 30.1.2019, <https://crsreports.congress.gov>
- Cortright, David/Lopez, George* (2000): The Sanctions Decade. Assessing UN-Strategies in the 1990s, London: Boulder
- Curtis/Adebajo* (2012): Peacebuilding, Power and Politics in Africa, Athens Ohio University Press, 140-157
- Czempiel, Ernst-Otto* (1991): Weltpolitik im Umbruch: Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München – Berlin: C.H. Beck
- Darrow M./Arbour L.* (2009): The Pillar of Glass: Human Rights in Development Operations of the United Nations, 103 AJIL, 446-501
- Debiel, Tobias/Franke, Volker* (2008): Auf tönernen Füßen?, in: *Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha* (Hg.) (2008): Menschliche Sicherheit, Reihe Eine Welt. Text der Stiftung Entwicklung und Frieden Bd. 21, Bonn
- Debiel, Tobias/Goede, Nils* (2011): Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze – eine kritische Zwischenbilanz, in: Friedensgutachten 2011, Berlin: Lit Verlag, 194-207
- Debiel, Tobias/Goede, Nils/Niemann, Holger/Schütte, Robert* (2009): Vom „neuen Interventionismus“ zur R2P, Die Friedens-Warte, 84/1 (2009) 60-80
- Deng, Francis M.* (2011): Genocide Prevention – A Challenge of Constructive Management of Diversity, Dag Hammarskjöld Lecture 2010, in: *Henning Melber* (Hg.), Dealing With Crimes Against Humanity, Development Dialogue 55, Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation (März 2011) 91-100
- Deng, Francis M. et al* (1996): Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa, Washington D C, Brookings Institution Press
- Doehring, Karl* (2012): Kommentar zu Art 1, in: *Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas* (Hg.) (2012): The Charter of the United Nations, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press
- Dorband, Jana* (2006): Perspektiven amerikanischer Außenpolitik jenseits des Iraks, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Zeitschriftenschau 2
- Dubler, SC, R./Kalyk M.* (2018) Crimes against Humanity in the 21st Century – Law, Practice and Threats to International Peace and Security, Boston – Leiden: Brill
- EGMR, <https://www.coe.int/de/web/portal/gerichtshof-fur-menschenrechte>
- Eitel, Tono* (2008): The UN oligarchs and their privileges, Sucharipa Memorial Lecture, 28.5.2008, Diplomatische Akademie Wien
- EU Council (2006): Revised version of the paper on the list of issues for the implementation of the GA Resolution on the establishment of the Human Rights Council, 2.5.2006

Europäische Verteidigungsagentur,

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00002_de.htm

Europäischer Rat, A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy, 13.12.2003, und ESS 2008, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=DE&mode=g

Falk, Richard (2000): Sovereignty and human dignity: the search for reconciliation, in: *Steiner, H. J./Alston, Philip* In: international human rights in context: law, politics, morals, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press

Fassbender, Bardo (2005): UN-Reform und kollektive Sicherheit, Der Bericht des „UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change“ vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des UN-Generalsekretärs vom März 2005, Global Issue Paper Nr. 17

Fawn, Rick (2008): The Kosovo – and Montenegro – Effect, International Affairs Vol. 84 Nr. 2 (März 2008) 269-294

Finnemore, Martha (2003): The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force, Cornell University Press

Fischer-Lescano, Andreas (2006): Globalverfassung, Die Geltungsbegründung der Menschenrechte im postmodernen ius gentium, AG Friedensforschung an der Uni Kassel, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Globalisierung/verfassung.html>

Fitzthum, Robert (2018): China verstehen. Vom Aufstieg zur Wirtschaftsmacht und der Eindämmungspolitik der USA, Wien: ProMedia

Galtung, Johan (2009): Vortrag anlässlich der Konferenz „Making the Difference Strengthening capacities to respond to crisis and security threats“, Brüssel, 3./4. Juni 2009, <http://www.making-the-difference.eu/>

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. Auflage, Opladen – Toronto: Verlag Barbara Budrich UTB

Goodman, Ryan (2006): Humanitarian Intervention and Pretexts for War, AJIL Vol. 107, 107-141

Gunnarsson, Logi/Mürbe, Ulrike/Weiß, Norman (2019) (Hg.): The Human Right to a Dignified Existence in an International Context. Legal and Philosophical Perspectives, Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam Nr. 46, Baden-Baden: Nomos

Haas, Richard N. (2010): The case for messy multilateralism, in: Financial Times vom 5.1.2010

Habermas, Jürgen (1999): Rede zur Verleihung des deutschen Friedenspreises, Die Zeit 19/1999, http://www.zeit.de/2001/42/200142_habermas.xml

Haglund, David G./Ross, Jennifer N. (2001): La sécurité humaine sur le champ de bataille: un point de vue « shakespearien » sur l'évolution paradoxale d'une doctrine canadienne, in: *Rionx, Jean-François* (Hg.), La sécurité humaine (2001)

Halbach, Uwe (2009): „Georgienkrise“ und „Kaukasuskonflikt“: Die regionale Dimension des neuerlichen Kriegs im Südkaukasus, Europäisches Journal für Minderheitenfragen 1, 4-19

- Hänggi, Heiner/Scherrer, Vincenza* (2007): Towards a Common UN Approach to Security Sector Reform: Lessons learnt from Integrated Mission, Studie Nr. 25, Genf: DCAF
- Hänggi, Heiner/Scherrer, Vincenza* (2008): Security Sector Reform and UN Integrated Missions, Experience from Burundi, The Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo, Genf: DCAF
- Hauck, Volker* (2014): Comprehensive Approach, Maastricht: ecdpm
- Heintze, Hans-Joachim* (2010): Humanitäre Hilfe – Instrument zur Schaffung geordneter Staatlichkeit? Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund der Haiti-Katastrophe, Policy Paper 32, Stiftung Entwicklung und Frieden
- Herdegen, Matthias* (2004): Asymmetrien in der Staatenwelt und die Herausforderungen des „konstruktiven Völkerrechts“, *ZaöRV* 64, 571-582
- Herdegen, Matthias* (2016): Völkerrecht, 15. Auflage, München: C.H. Beck
- Herdegen, Matthias* (2019): Der Kampf um die Weltordnung, München: C.H. Beck
- High-level Panel (HLP) on Threats, Challenges and Change* (2004): „A more secure world: our shared responsibility“, UN-Dok A/59/565 vom 2.12.2004, <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>
- Hilpold, Peter* (2005): Reforming the United Nations, *NILR LII* (2005), 410ff
- Hilpold, Peter* (2006): Duty to Protect, *Max Planck UNYB* 10, 34-69
- Hobe, Stephan/Kimminich, Otto* (2004): Einführung in das Völkerrecht, 8. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck
- Horn, Helge von* (2001): „Humanitäre Intervention“ und die UN-Charta, AG Friedensforschung an der Uni Kassel, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UNO/horn.html>
- Human Rights Council, follow up on special sessions, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/follow-up_special_sessions.htm
- Human Security Commission (2003): Human Security now, <https://reliefweb.int/report/world/human-security-now-protecting-and-empowering-people>
- Human Security Research Group (2010): Human Security Report 2009/10. Simon Fraser University. <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/overview.aspx>
- ICISS (2001): The Responsibility to Protect, <http://www.iciss.ca/report2-en.asp>
- IGH, <https://www.icj-cij.org/en>
- Institute for Security Studies (ISS) (2009): Institute Report, Afghanistan – New approaches towards stabilisation, Paris, 4.5.2009.
- International Crisis Group (2006): Getting the UN Into Darfur, Policy Briefing, Brüssel, 12.10.2006
- International Task Force on Global Public Goods (2006): Final Report
- Ipsen, Knut* (2018): Völkerrecht, 7. Auflage, Bochum – München: C. H. Beck
- Ischinger, Wolfgang* (2018): Welt in Gefahr, Berlin: Econ Verlag

- Isensee, Josef* (1995): Intervention zwischen Menschenrechtsschutz und Großmachtpolitik, DGfP 12 (1995)
- ISS Aktuell, 1-2018, Wien: Landesverteidigungsakademie
- Joubert, Jean Paul* (2001): Mutations des relations internationales: L'« intervention d'humanité », nouvelle jeunesse du jus ad bellum?, in: *Rioux, Jean-Francois* (Hg.) (2001): La sécurité humaine mit Nachweisen von Serge Sur (« sécurité collective décentralisée »)
- Journal of Democracy (2009): Dossier „China Since Tiananmen“, Sammlung von politikwissenschaftlichen Aufsätzen, Vol. 20 Nr. 3 (Juli 2009)
- Kaldor, Mary/Martin, Mary/Selchow, Sabine* (2007): Human Security and the European Union, International Affairs Vol. 83 Nr. 2, 237-288
- Kammel Arnold H./Algieri, Franco* (2009): Die Europäische Sicherheitsstrategie auf der Suche nach einem strategischen Konzept für die EU, Die Friedens-Warte 84/4, 11-28
- Kefale, Asnake* (2015): Regional Organizations and Security Governance: A Comparative Assessment of IGAD and ASEAN, London: LSE Global South Unit: Working Paper Series No. 1/2015
- Khanna, Parag* (2009): Lecture „Managing regional and global threats to security“, International Security Conference des OIIP, Diplomatische Akademie Wien, 14.10.2009
- Kissinger, Henry A.* (1996): Die Vernunft der Nationen, Über das Wesen der Außenpolitik, Berlin/New York
- Kissinger, Henry A.* (2014): World Order, Penguin Random House UK
- Kluglist Jan* (Hg.) (2006): Policy coherence for development, Peace, Security and Development Nr. 20, <http://www.minbuza.nl>
- Koskeniemi, Martti* (2005): From Apology to Utopia, Cambridge: Cambridge University Press
- Kraster, Ivan* (2019): Europäischer Liberalismus in einer neuen Weltordnung, in: BMLV-Direktion für Sicherheitspolitik (Hg.): Sicher. Und Morgen? Sicherheitpolitische Jahresvorschau 2020, 68-72.
- Krause, Joachim* (2005): Multilateralismus in der Sicherheitspolitik – europäische und amerikanische Sichtweisen, in: *Varwrick, Johannes* (Hg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, Opladen, 219-238
- Krause, Joachim* (2007): Die internationale Ordnung in der Krise, Internationale Politik Nr 7/8, 8-20
- Krause, Skadi* (2008): Gerechte Kriege, ungerechte Feinde – Die Theorie des gerechten Krieges und ihre moralischen Implikationen, in: *Münkler, Herfried/Malowitz, Karsten* (Hg.): Humanitäre Intervention. Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 113-142
- Krell, Gert* (2019): Weltordnung oder Weltunordnung. Theoretische Leitperspektiven in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Politik 1/19, 4-33
- Krisch, Nico*, Kommentar zu Art. 39, in: *Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas* (Hg.) (2012): The Charter of the United Nations, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press

- Lauterpacht, Elihu* (1950): *International Law and Human Rights*, Cambridge
- Leidenmühler, Franz* (2011): *Kollabierter Staat und Völkerrechtsordnung: Zur Aktualität der Westfälischen Ordnung*, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag
- Lietzau, William K.* (2004): *The Role of Military Force in Foreign Relations, Humanitarian Intervention and the Security Council*, *ZaöRV* 64, 281-304
- Loges, Bastian* (2003): *Gibt es ein Regime humanitärer Interventionen unter dem Dach der VN?*, Braunschweig-Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 54
- Luck, Edward* (2006): *The UN Security Council: A Primer*, New York
- Luck, Edward C.* (2008): *Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung*, *Ver-einte Nationen* 2, 51–58
- Makinda, Samuel M./Okumu, Wafila F.* (2008): *The African Union – Challenges of globalization, security and governance*, Abingdon, Oxon/New York: Routledge
- Mälksoo, Lauri* (2017): *Russian Approaches to International Law*, Oxford: Oxford University Press
- Meyers, Reinhard* (1981): *Die Lehre von den Internationalen Beziehungen. Ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick*, Düsseldorf
- Milanovic Branko* (2016): *Die Ungleiche Welt*, Berlin: Suhrkamp
- Morje, Lise* (2008): *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge, Cambridge University Press
- Naidoo, Kumi* (2010): *Boiling point: Can “Citizen action” save the world?*, *Development Issue* Nr 54, Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 25-38
- Nolte, Georg* (1999): *Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur Humanitären Intervention der NATO-Staaten*, *ZaöRV* 59 (1999) 941-960
- Nuscheler, Franz* (2009): *Rhetorik und Praxis von Global Governance*, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktforschung (Hg.), *Globale Armutsbekämpfung – ein Trojanisches Pferd?*, *Beiträge zur Friedensforschung*, Bd. 56, 303-319
- Nowak, Manfred/Werther-Pietsch, Ursula* (Hg.) (2014): *All Human Rights for all. Vienna Guidebook on Peaceful and Inclusive Societies*, Vienna – Graz – Antwerp: nww – intersentia, 227-234
- Nye, Joseph* (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs
- OECD (2010): *Shifting Wealth*, Paris: OECD
- OECD/DAC Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf> Howard,
- Oeter, Stefan* (2005): *Post-Conflict Peacebuilding*, *Die Friedens-Warte* 80/1-2, 41-59
- Paech, Norman/Stuby, Gerbard* (2001): *Die Zukunft des Völkerrechts*, AG Friedensforschung an der Uni Kassel, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Voelkerrecht/paech-stuby.html>
- Parlett, Kate* (2011): *The individual in the international legal system: continuity and change in international law*, *Cambridge Studies in International and Comparative Law* Nr. 75, Cambridge: Cambridge University Press

- Paulus, Andreas L.* (2001): Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht
- Peters, Anne* (2009): Humanity as the A and O of Sovereignty, *EJIL* Vol. 20 Nr. 3, 545–567
- Peters, Anne* (2014): *Jenseits der Menschenrechte*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Preuß, Ulrich K.* (2007) Asymmetrisches Völkerrecht?, *Internationale Politik* Nr. 7/8, 32-39
- Prodi Report* (2008): Report of the African Union – United Nations Panel on modalities for support to AU Peacekeeping Operations, UN-Dok A/63/666-S/2008/813 vom 26.12.2008
- Rafeiner, Nina* (2003): *Zur Universalität der Menschenrechte*, Wien, Dissertation
- Rensmann, Thilo* (2012): Reform, in: *Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas* (Hg.) (2012): *The Charter of the United Nations*, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press, 25-69
- Ress, Georg* (1991): Auslegung der Charta, in: *Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas* (Hg.) (1991): *The Charter of the United Nations*, Oxford: Oxford University Press 1991, XLV-LXV
- Richemond, Daphné* (2003): Normativity in International Law: The Case of Unilateral Humanitarian Intervention, *Yale Human Rights & Development Law Journal*, Vol. 6 (2003) 45-51
- Rioux, Jean-Francois* (Hg.) (2001): *La sécurité humaine*
- Rittberger, Volker* (2009): Die Entwicklung der VN-Friedensmissionen, Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? – „Menschliche Sicherheit“ als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik, Fachgespräch mit dem Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik und der Arbeitsgruppe Wehrpolitik der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag am 15.1.2009 in München, 54-65
- Rocha-Menocal, Alina* (2008): ODI Concept Note, International Workshop on Human Rights and state-building – a new paradigm for development assistance in fragile settings?, veranstaltet vom dänischen Außenministerium und ODI London, Kopenhagen, 21.4.2008
- Ruf, Werner* (2006): Der Menschenrechtsrat der UN – ein Fortschritt?, AG Friedensforschung an der Uni Kassel, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Menschenrechte/ruf.html>
- Russische Sicherheitsdoktrin 2009 (8.5.2009), http://www.nzz.ch/nachrichten/international/russland_sicherheitsdoktrin_1.2550898.html
- Schlotter/Wisotzki* (2011): *Friedens- und Konfliktforschung*, Baden-Baden: Nomos
- Schorckopf, Frank* (2009): Politische Herrschaft als verantwortete Selbstbestimmung Die Friedens-Warte 84/1 (2009) 89-139
- Secretary of State *Colin Powell* addresses the Security Council, 5.2.2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html>
- Seidel, Gerd* (2002): A New Dimension of the Right of Self-Determination in Kosovo?, in: *Tomuschat, Christian* (Hg.) (2002): *Kosovo and the International Community*, 203-216
- Seitz, Konrad* (2006): China: Eine Weltmacht kehrt zurück

- Sergunin, Alexander* (2019): The United Nations, London: Routledge
- Sherman, Jake* (2009): The Political Dimensions of Peace Operations, Draft Background Paper for the 11 September 2009 Thematic Series “Building More Effective UN Peace Operations”, NYU Center on International Cooperation, New York/Alpbach
- Simma, Bruno* (1999): NATO, the UN and the Use of Force, EJIL Vol 10 (1999) 1-22, <http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab1-4.html>
- Simma, Bruno* (2009): Universality from the Perspective of a Practitioner, EJIL Vol. 20 Nr. 2, 273ff
- Southall Roger/Melber Henning* (2009): The New Scramble for Africa, Imperialism – Investment – Development, University of KwaZulu Press
- Stiglitz Joseph E.* (2018): Globalization and its Discontents Revisited. Anti-Globalization in the Era of Trump, New York – London: W. & W. Norton & Company
- Stinchcombe, Arthur* (1975): Social Structure and Politics, in: Greenstein/Polsby (Hg.): Handbook of Political Science, Band 3, Readings Massachusetts: Addison-Wesley
- Sustainability Watch (2005): Comments on the Draft Outcome Document of the 2005 UN World Summit, 5.8.2005
- Tams, Christian* (2009): The Use of Force against Terrorists, EJIL Vol. 20 Nr. 2, 359 – 397
- Taylor, Owen* (2004): Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition, Security Dialogue Vol 35 Nr 3, 373-387
- Tetzlaff, Rainer* (1999): Der Wegfall effektiver Staatsgewalt in den Staaten Afrikas, in: Die Friedens-Warte, Band 74 Heft 3, 307-330
- Thalhammer, Andreas* (2018): „70 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ 1948-2018, BMLV, Dezember 2018
- Thürer, Daniel* (2000): Modernes Völkerrecht: Ein System im Wandel und Wachstum, 4. Szenario: NATO-Intervention im Kosovo – Dilemma zwischen staatlicher Souveränität und menschenrechtlichem, humanitärem Gerechtigkeitsgebot?, ZaöRV 60/3-4, 823ff
- Thürer, Daniel* (2009): Völkerrecht als Fortschritt und Chance – Grundidee Gerechtigkeit, Bd. 2, Zürich/St Gallen: Dike Verlag AG
- Tomuschat, Christian/Walter, Christian*, Völkerrecht, 8. Auflage, Nomos
- Traub, Rainer* (2011): Die Macht der Kalifen, in: *Großbondardt, Annette/Pötzl, Norbert F.* (Hg.): Die neue arabische Welt. Geschichte und politischer Aufbau, Hamburg: Spiegel Buchverlag
- Ul Haq, Mahbub* (1995): Reflections on Human Development, Oxford University Press/New York
- UN, Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2009 substantive session (23 February-20 March 2009), General Assembly Official Records Sixty-third Session Supplement No. 19 (A/63/19) vom 24. März 2009
- UNDP Global Human Development Report: The Human security concept. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>.

- UNDPKO/DFS Briefing Paper: The Nexus between Peacekeeping and Peacebuilding, New York, September 2010
- UNGS Bericht über die Arbeit der Organisation, GV mündliche Berichte, 54. Session, 4. Plenum, UN-Dok A/54/1 vom 20.9.1999
- UNGS *Report on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*, New York, UN-Dok S/2009/304 vom 11.6.2009
- Verdirame, Guglielmo* (2013): What to Make of Jus Post Bellum: A Response to Antonia Chayes, in: EJIL Vol. 24 No. I, 307-313
- Verdross, Alfred/Simma, Bruno* (1984): Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 3. Auflage, Berlin
- Verlage, Christopher* (2009): Responsibility to Protect, Marauhn Thilo/Walter Christian (Hg.) (2009): Jus Internationale et Europaeum 29
- Vitzthum, Wolfgang Graf/Bothe, Michael* u. a. (Hg.) (2007): Völkerrecht, 4. Auflage, Berlin: De Gruyter
- Wagner, Jürgen* (2006): Neoliberale Geopolitik: Transatlantische Konzepte einer militärischen Absicherung der Globalisierung, in: Pflügler, Tobias/Wagner, Jürgen (Hg.) (2006): Weltmacht Europa. Auf dem Weg in weltweite Kriege, Hamburg, 56-80
- Webinger, Peter* (2017): Migration Policies, in: Werther-Pietsch, Ursula (Hg.) (2017): Global Peace and Security. International Crisis and Conflict Management, Wien: MANZ, 117-133
- Weller, Christoph* (2007): Zivile Konfliktbearbeitung, INEF Report 85/2007 Duisburg 9-18
- Werther-Pietsch, Ursula*: COVID-19 and The Regionalisation of Security, eingereicht
- Werther-Pietsch, Ursula* (2013): Selbstbestimmung, Gewaltverbot und Friedenssicherung heute. Die Verbindung von Entwicklung, Friede, Sicherheit und Menschenrechten, Wien – Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Habilitationsschrift
- Werther-Pietsch, Ursula* (2014): Trends und Innovationen im zivilen Krisen- und Konfliktmanagement – Optionen für Österreich, Jahressymposium der Landesverteidigungsakademie 2013, Schriftenreihe Band 1/2014, 71-96
- Werther-Pietsch, Ursula* (2019): Innovative militärische Hochtechnologie – brauchen wir eine neue Kriegführungsethik?, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 04/2019, 438-447
- Werther-Pietsch, Ursula* (2020): The Global Peace Mechanism and Its Inherent Failures, im Erscheinen
- Werther-Pietsch, Ursula* (Hg.) (2017): Global Peace and Security, Wien: MANZ
- Werther-Pietsch, Ursula/Rützer, Thomas* (2013): PKOs und die neue Interventionslogik, in: Pucher, Johann, Frank, Johann (Hg.), Strategie und Sicherheit, 87-98
- Wheeler, Nicholas* (2002): Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society, Oxford (2002) 11
- Zand, Bernhard* (2002) : in: *Großbondardt, Annette/Pötzl, Norbert F.* (Hg.): Die neue arabische Welt. Geschichte und politischer Aufbau, Hamburg: Spiegel Buchverlag

Teil B

IKKM 3C

- Bertelsmann Stiftung/Centre for European Policy Studies (Hg.) (2020): Europe's coherence gap in external crisis and conflict management: Political rhetoric and institutional practice in the EU and its member states, Brüssel: Verlag BertelsmannStiftung
- ecdpm (2016): Living Apart Together, Discussion Paper Nr. 206, <http://ecdpm.org/publications/eu-development-cooperation-humanitarian-aid/>
- Feichtinger, Walter/Braumandl-Dujardin, Wolfgang/Gauster, Markus (Hg.) (2011): Comprehensive Approach. Vom strategischen Leitgedanken zur vernetzten Politik, Wien: LVAk-Schriftenreihe
- Feichtinger, Walter/Werther-Pietsch, Ursula/Barnet, Günther (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C Konferenz, Coordinated, Complementary and Coherent Action in fragile Situations – The Vienna 3C Conference, Wien: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 12/2010/S
- Felberbauer, Ernst M./Riemer, Andrea (Hg.) (2011): Comprehensive Approach. Definitionen – Ansätze – Weiterentwicklungen, Wien: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie
- Starlinger, Thomas (2012): The Comprehensive Approach. A Way to Operationalize it in (Post)-Conflict Scenarios, in: Mathis-Moser, Ursula (Hg.) (2012): Responsibility to Protect, Innsbruck: canadiana oenipontana 11, 137-148
- Starlinger, Thomas (2017): Creating a Planning and Operating Mechanism – a Stance by a Military, in: Werther-Pietsch, Ursula (Hg.) (2017): Global Peace and Security. International Crisis and Conflict Management, Wien: MANZ, 176-209
- Werther-Pietsch, Ursula (2019): Comprehensive Approach 3.0: „Triple Nexus“, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 02/2019, 155-166
- Werther-Pietsch, Ursula/Roithner, Anna Katharina (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Staaten. NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding, INEF Policy Brief, 6/2010, Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg Essen, <http://inef.uni-due.de/cms/files/policybrief06.pdf>

Fragilität – Resilienz

- Altmann, Stephanie (2012): Wie wird Fragilität gemessen, in: Werther-Pietsch, Ursula/Ritzer, Thomas (Hg.) (2012): Failed States – Staatsaufbau als Konfliktprävention, Wien – Berlin: nww Verlag, 41-46
- Dahlman, Ola (2011): What is Resilience? Interdisciplinary Perspectives on Science and Humanitarianism, <http://fletcher.tufts.edu/Resilience/~media/E7BA9E8E06C44F6187916B99F37D03C7.pdf>
- De Milliano, Cecile et al. (2015): Resilience: The Holy Grail or Yet Another Hype? In: Gibbons, Pat/Heintze, Hans-Joachim (Hg.) (2015): The Humanitarian Challenge. European Network on Humanitarian Action (NOHA), Berlin: Springer, 17-30

- EU (2017): A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action, Ratsschlussfolgerungen vom 13.11.2017, https://ec.europa.eu/europeaid/council-conclusions-strategic-approach-resilience-eus-external-action-november-2017_en
- EU-Globalstrategie (2016), <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-promote-citizens-interests>
- Haring Stefanie* (2018): Resilienz im AKP-Raum. Zugang und Umsetzung des Konzepts auf verschiedenen Ebenen, Masterarbeit an der Universität Graz
- Hilpold Peter* (Hg.) (2013): Die Schutzverantwortung (R2P) Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklung des Internationalen Rechts, Leiden – Boston
- Hilpold, Peter* (Hg.) (2016): Autonomie und Selbstbestimmung, Wien: Facultas
- Institute for National Security and Counterterrorism (INSCT) (2009): Project on Resilience and Security, Workshop Report: *Longstaff, Patricia, Mergel, Ines, Armstrong, Nicholas*, Syracuse University
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, <https://www.pbsbdialogue.org/en/>
- Interpeace/Harvard Humanitarian Initiative et al. (2016): Assessing Resilience for Peace, Guidance Note, <http://3n589z370e6o2eata9wahfl4.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/06/2016-FAR-Guidance-note-Assesing-Resilience-for-Peace-v7.pdf>
- Kant Emanuel* (1795): Preliminary Articles for Perpetual Peace Among States, <http://www.constitution.org/kant/perpeace.htm>
- Koskeniemi, Martti* (2009): The Politics of International Law – 20 Years Later, in: EJIL Vol. 20 No. 1, 7-19
- Leitlinien der deutschen Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1214246/057f794cd3593763ea556897972574fd/preventing-crises-data.pdf>
- Mata, Javier F./Ziaja, Sebastian* (2009): User's Guide on measuring Fragility, DIE/UNDP, Faust, Jörg/Nahem, Joachim (Hg.), 2009, http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Fragility_Users_Guide_%28web%29.pdf
- McLoughlin, Claire* (2010): Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), <http://www.gsdr.org>
- Mueller H.* (2017) "How Much Is Prevention Worth?" Background paper for the United Nations-World Bank Flagship Study, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, World Bank, Washington, D.C.
- Nolte, Georg/Krieger, Heike* (2016): The International Rule of Law – Rise or Decline?, KFG Working Paper No. 1
- OECD/g7+ (2011): New Deal, <https://www.pbsbdialogue.org/en/new-deal/new-deal-principles/>
- Schneekener, Ulrich* (Hg.) (2016): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Baden-Baden: Nomos

- Stepputat, Finn/Engberg-Pedersen, Lars* (2008): Fragile States: Definitions, Measurements and Processes, in: *Fragile Situations. Background Papers*, DIIS Report Fragile Situations, 2008:II, Copenhagen, 2008, 21-33, <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3203>
- Stewart, Frances/Brown, Graham* (2009): Fragile States, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), University of Oxford, Working Paper No. 51
- United Nations and World Bank (2018): Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-1162-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>
- Werther-Pietsch, Ursula* (2017): Aufstieg, Fall und Reformkraft des Konzepts menschlicher Sicherheit, in: *Bayer, Kurt/Giner-Reichl, Irene* (Hg.) (2017): *Entwicklungspolitik 2030*, Wien: MANZ, 95 – 106
- Werther-Pietsch, Ursula* (2018): The Impact of SDGs on International Law – A Nucleus of a Right to Peace, in: *Österreichische Politikwissenschaftliche Zeitschrift (ÖPZ)*, Vol. 47 Heft 1, 18.3.2018

Humanitäre Aktion

- Active Learning Network for Accountability & Performance in Humanitarian Action (AL-NAP) <http://www.alnap.org/ourwork/current/evaluation.aspx>
- AGGV (2009): Positions- und Hintergrundpapier der österreichischen NRO Dachorganisation „Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe“. Zivil-militärische Beziehung. 2009, http://www.globaleverantwortung.at/images/doku/aggv_position_zmb_211009.pdf
- Anderson, M. B.* (1999): *Do No Harm: How aid can support peace – or war*. Boulder (CO). Lynne Rienner Publishers
- Annual Donor Humanitarian Response Index, DARA.Madrid/Genf, www.daraint.org
- Brzoska, Erhard/Erhard, Hans-Georg* (2008): Policy Briefing zu Zivil-militärischer Beziehung, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), http://www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Veranstaltungen/PB/2008-11_pb_kurzbericht_de.pdf
- Christianaid, <http://www.christianaid.org.uk/Images/ACT-Alliance-World-Humanitarian-Summit-jan-2015.pdf>
- Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs), <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/publication/p1067.htm>
- Dialogforum und Koordinationsmechanismus humanitärer Akteure (auf UN-Ebene und Ebene humanitärer Organisationen), <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>
- Europäischer Konsensus über die Humanitäre Hilfe (2007), http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_en.htm
- Günther, Annett* (2016) Der Humanitäre Weltgipfel – Für die Herausforderungen der humanitären Hilfe gibt es keine kurzfristigen Lösungen, in: *Vereinte Nationen* 4/2016, 147-150

- Haslinger, Birgit* (2017): The Framework of International Humanitarian Law, in: *Werther-Pietsch, Ursula* (Hg.) (2017): Global Peace and Security. International Crisis and Conflict Management, Wien: MANZ, 95-100
- Hirschmugl, Gernot* (2019): Internationale Katastrophenhilfeinsätze und die Entsendung ziviler/militärischer Kräfte, Diplomarbeit, Universität Graz
- Hubard, Don/Brassard-Boudreau, Cynthia* (2010): Shrinking Humanitarian Space? Trends and prospects on security and access, in: The Journal of Humanitarian Assistance, <http://sites.tufts.edu/jha/archives/863>
- Human Rights Law and the core international Human Rights Instruments: <http://www2.ohchr.org/english/law/>
- Humanitarian Accountability Partnership, <http://www.hapinternational.org>
- Hyogo Framework of Action (2005-15) <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>
- IASC Reference Paper (June 2004): Civil-Military Relationship in Complex Emergencies, <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications>
- ICRC Humanitarian Diplomacy Division, http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_humanitarian_diplomacy?OpenDocument
- IFRC World Disaster Reports: <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/report-online/>
- International Disaster Relief Law Programme: “Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance”, <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>
- International Humanitarian Law, Geneva Conventions (1949), Additional Protocols (1977, 2007), <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>
- International Humanitarian Law, <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>
- MCDA, Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies – Rev. 1 (January 2006)
- ODI Humanitarian Policy Group Policy Brief (2009): Providing aid in insecure environments. <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4243.pdf>
- ODI Humanitarian Policy Group Research Briefing Paper (2004): Measuring the impact of humanitarian aid – a review of current practice, Charles-Antoine Hofmann, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/343.pdf>
- OECD High Level Forum IV on Aid Effectiveness. “Busan Partnership for Effective Development Cooperation, (2011). <http://www.oecd.org/dataoecd/54/15/49650173.pdf>
- Oslo-Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief – Rev. 1.1 (November 2007)
- Rotes Kreuz, www.roteskreuz.at

- SPHERE Handbook-Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response (2011) (1st ed. 1998). The Inter-Agency Sphere Project. Practical Action Publishing. United Kingdom
- Steering Committee on Humanitarian Response (SCHR) (2004): Position Paper on the role of international Peacekeeping forces in the provision of humanitarian assistance, [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/SCHRposition%20paper%20on%20the%20role%20of%20international%20Peacekeeping%20forces%20\(2004\).pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/SCHRposition%20paper%20on%20the%20role%20of%20international%20Peacekeeping%20forces%20(2004).pdf)
- Studer, Meinrad* (2001): The ICRC and Civil-Military Relations in Situations of Armed Conflict, in: ICRC Humanitarian Debate: Law, Policy, Action, Juni 2001, Vol. 83, Nr. 842
- Swamy, Gita* (2000): Humanitäre Hilfe, in: Vogler, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Verineten Nationen, München/Wien, 232-239
- Thaler, Mario/Feichtinger, Walter/Werther-Pietsch, Ursula* (2015): Miteinander oder streng getrennt?, in: Die Furche, 5.3.2015
- UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), <http://www.unisdr.org/>
- UN oneresponse, <http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Global%20Cluster%20Leads.aspx>
- UN-OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf
- UN-OCHA: Humanitarian Data and Trends, <https://docs.unocha.org>
- Zangl, Bernhard* (2002) : Humanitäre Interventionen, in: Ferdowski, Wladimir (Hg.) : Internationale Politik im 21. Jahrhundert, 105-122

Konfliktprävention

- Ackermann, Alice* (2003): The Idea and Practice of Conflict Prevention, in: Journal of Peace Research, Vol. 40 No. 3
- Anderlini, Sanam N./Stanski, Victoria* (2004): Conflict Prevention, Resolution and Reconstruction. In: International Alert/Women Waging Peace: Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert/Women Waging Peace, London/Washington, DC
- Assefa, Hizkias* (2011): The meaning of Reconciliation, in: European Centre for Conflict Prevention (Hg.): People Building Peace. 35 Inspiring Stories from Around the World. European Centre for Conflict Prevention, The Hague: 1999. <http://www.peoplebuildingpeace.org/thestories/article.php?typ=refl&id=16>
- Bauwens, Werner/Reycler, Luc* (Hg.) (1994): The Art of Conflict Prevention. Macmillan, London
- Bloomfield, David* (1997): Peacemaking Strategies in Northern Ireland: Building Complementarity in Conflict Management Theory. London - Palgrave Macmillan
- Brahm, Eric* (2003): Conflict Stages, http://www.beyondintractability.org/essay/conflict_stages/?nid=1068

- Craig, Gordon A./George, Alexander L.* (1995): *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*. Oxford University Press, New York
- Graf, Wilfried/Kramer, Gudrun/Nicoleson, Augustin* (2008): *The Art of Conflict Transformation Through Dialogue*. Working Paper. IICP, Wien. <http://www.iicp.ch/files/Art%20of%20Conflict%20Transformation%20through%20Dialogue.pdf>
- Hampson, Fen O./Malone, David M.* (Hg.) (2002): *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*. Lynne Rienner, Boulder
- Kumar, Krishna* (1997): *The Nature and Focus of International Assistance for Rebuilding War-Torn Societies*. In: *Kumar Krishna* (Hg.): *Rebuilding Societies after Civil War – Critical Roles for International Assistance*. Lynne Rienner, Boulder
- Lund, Michael S.* (2002): *Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning lessons from experience*. In: *van Tongeren, Paul* et al. (Hg.): *Searching for peace in Europe and Eurasia. An overview of conflict prevention and Peacebuilding activities*. Lynne Rienner, Boulder
- Miall, Hugh* (2000): *Preventing Potential Conflicts: Assessing the Impact of “Light” and “Deep” Conflict Prevention in Central and Eastern Europe and the Balkans*, in: *Lund Michael/Rasamoelina Guenola* (Hg.): *The Impact of Conflict Prevention Policy: Cases, Measures, Assessments*. CPN Yearbook. Baden-Baden: Nomos
- Mobekke, Eirin* (2005): *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies – from Intervention to Sustainable Local Ownership*. Conference Report. DCAF, Riga
- Munera, Gabriel* (1994): *Preventing Armed Conflict in Europe: Lessons from Recent Experience*, Paris: Institute for Security Studies
- Richmond, Oliver P.* (2008a): *The Transformation of Peace*, in: *Richmond Oliver P.* (Hg.): *Rethinking Peace and Conflict Studies*. Palgrave Macmillan, London
- Richmond, Oliver P.* (2008b): *Peace in International Relations*, New York: Routledge
- Thomas, John M./Bennis, Warren G.* (1972): *Management of Conflict and Change: Selected Readings*. Penguin Books, Harmondsworth/Baltimore
- Wallensteen, Peter/ Möller, Frida* (2003): *Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown*. Uppsala University, Uppsala Peace Research Papers 7
- Zartman, William I.* (2001): *Preventing Deadly Conflict*, in: *Security Dialogue*, Vol. 32 No. 2

Konflikttransformation

- Assefa, Hizkias* (1999): *The meaning of Reconciliation*, in: *European Centre for Conflict Prevention* (Hg.): *People Building Peace. 35 Inspiring Stories from Around the World*. European Centre for Conflict Prevention, The Hague, <http://www.peoplebuildingpeace.org/thestories/article.php?typ=refl&id=166>
- Azar, Edward E.* (1990): *The Management of Protracted Social Conflict. Theory and Cases*. Dartmouth: Aldershot
- Azar, Edward E.* (1991): *The analysis and management of protracted social conflict*, in: *Volkan, Vamik/Montville, Joseph/Julius, Demetrios* (Hg.): *The Psychodynamics of International Relationships*. Vol. II: *Unofficial Diplomacy at Work*. Lexington Books, Lexington

- Bar-On, Dan* (2004): Die Last des Schweigens – Gespräche mit Kindern von NS-Tätern. Edition Körber-Stiftung, Hamburg
- Becker, David* (1992): Ohne Hass keine Versöhnung. Das Trauma der Verfolgten. *Koræ*. Freiburg
- Burton, John W./Sandole D.J.D.* (1986): Generic Theory: The Basis of Conflict Resolution. In: *Negotiation Journal*, Vol. 2 Nr. 2
- Eagly, Alice/Baron, Reuben/Hamilton Lee* (Hg.) (2004): The social psychology of group identity and social conflict: Theory, application, and practice. American Psychological Association, Washington, DC
- Graf, Wilfried/Kramer, Gudrun* (2011): Konflikttransformation und die Arbeit am sozialen Unbewussten II. Galtungs Transcend-Verfahren kritisch-konstruktiv weiterdenken, in: *Spektrum der Mediation*, Nr. 42
- Graf, Wilfried/Kramer, Gudrun/Nicolesou, Augustin* (2008): The Art of Conflict Transformation Through Dialogue. Working Paper. IICP, Wien, <http://www.iicp.ch/files/Art%20of%20Conflict%20Transformation%20through%20Dialogue.pdf>
- Kelman, Herbert C.* (2004): My Life as a Social Psychologist. In: EAGLY Alice/BARON Reuben/HAMILTON Lee (Hg.): The social psychology of group identity and social conflict: Theory, application, and practice. American Psychological Association, Washington, DC
- Kelman, Herbert C.* (2010): Conflict Resolution and Reconciliation – A Social-Psychological Perspective on Ending Violent Conflict Between Identity Groups. In: *Landscapes of Violence*, Vol. 1 Nr. 1
- Lederach, John P.* (1999): Just Peace: The challenges of the 21st Century, People building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World. European Center for Conflict Prevention, Utrecht
- Lederach, John P.* (2005): The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace, Oxford: Oxford University Press
- Leonhardt Manuela* (2001): Konfliktanalyse für die Projektplanung und -steuerung. Eine praktische Handreichung im Auftrag des GTZ, www.gtz.de/de/dokumente/de-konfliktanalyse.pdf
- Miall, Hugh* (2004): Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin
- Reimann, Cordula* (2004): Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin
- Volkan, Vamik* (2001): Transgenerational Transmissions and Chosen Traumas – An Aspect of Large-Group Identity, in: *Group Analysis*, 34
- Volkan, Vamik* (2006): Blindes Vertrauen – Großgruppen und ihre Führer in Zeiten der Krise und des Terrors. Psychosozial-Verlag, Gießen

Peacebuilding

- Ban, Ki-Moon* (2010): Progress report of the Secretary-General on Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict.
- Collier, Paul* (2009): Gefährliche Wahl: Wie Demokratisierung in den ärmsten Ländern der Erde gelingen kann, München: Siedler Verlag
- De Brabandere, Erich* (2010): The Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of Jus Post Bellum as a Legal Concept, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 43, 119-149
- Debiel, Tobias/Held, Thomas/Schneckener, Ulrich* (Hg.) (2016): *Peacebuilding in Crisis. Rethinking Paradigms and Practices of Transnational cooperation*, London/New York: Routledge
- Doyle, Michael* (2007): The John W. Holmes lecture: Building Peace. Academic Council on the United Nations System. http://findarticles.com/p/articles/mi_7055/is_1_13/ai_n28411764/?tag=content;col1
- Doyle, Michael/Sambanis, Nicholas* (2000): Making war and building peace. United Nations Peace Operations, in: *The Review of Internationale Organizations*, Vol. 1
- Dudouet, Veronique* (2007): Surviving the Peace. Challenges of War-to-Peace Transitions for civil society organizations (Berghof Report No. 16), Berlin: Berghof Foundation
- Džihic, Vedran* (2010): Ethnopolitik in Bosnien-Herzegowina: Staat und Gesellschaft in der Krise, Baden-Baden: Nomos
- Fischer Martina/Schmelzle Beatrix* (Hg.) (2008): Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure, Berghof Handbook Dialogue Series, 2008, http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue8_failingstates_complete.pdf
- Galtung, Johan* (1975): Strukturelle Gewalt: Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung. Reinbek: Rowohlt
- Lederach, John Paul* (1998): Building Peace – Sustainable Reconciliation in Divided Societies, Washington D.C.: United States Institut of Peace
- McGinty, Roger* (2011): International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace. London: Palgrave Macmillan
- Paffenholz, Thania* (2016): Beyond the Normative: Can Women's Inclusion Really Make for Better peace Processes? Genf: Geneva Institute
- Paffenholz, T./Hirblinger A./Landau D./Fritsch F./Dijkstra C.* (2017): "Inclusion and the Prevention of Violent Conflict." Thematic paper for the United Nations–World Bank Flagship Study, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, World Bank, Washington D.C.
- Paris, Roland* (2002): International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice', *Review of International Studies* 28 Nr. 4
- Schneckener, Ulrich* (2005): Die VN-Peacebuilding-Kommission, Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution, SWP-Aktuell 37

- UN, 2010 Review of the United Nations Peacebuilding architecture, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/868S/RES/1947\(2010\)A/RES/65/7](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/868S/RES/1947(2010)A/RES/65/7)
- UNGS (2007): Conceptual basis for peacebuilding for the UN system adopted by the Secretary-General's Policy Committee in May 2007.
- UNGS (2010): Report on women's participation in peacebuilding, S/2010/466
- UNPBC United Nations Peacebuilding Commission (2011): UN missions in PBC countries: <http://www.un.org/en/Peacebuilding/pbcmission.shtml>
- Ziegerbofer, Anita* (2017): Tribute to *Bertha von Suttner*, in: *Nowak, Manfred/Werther-Pietsch, Ursula* (Hg.) (2014): All Human Rights for All. Vienna Guidebook on Peaceful and Inclusive Societies, Vienna – Graz – Antwerp: nwv – intersentia, 15-19

Peacekeeping

- Advisory Group of Experts Report: The Challenge of Sustaining Peace (2015), <https://reliefweb.int/report/world/challenge-sustaining-peace-report-advisory-group-experts-2015-review-united-nations>
- Annan, Kofi* (2006): The address by UN Secretary-General Kofi Annan to the United Nations Association of the United Kingdom. London, UK, http://www.un.org/News/ocsg/sg/stories/statments_search_full.asp?statID=49
- Autesserre, Séverine* (2019): The Crisis of Peacekeeping. Why the UN can't end wars, in: *Foreign Affairs* 2019, 101-116
- Ban, Ki-Moon* (2007): Report of the Secretary-General on the work of the Organization. United Nations General Assembly, Official Records, www.un.org/millenniumgoals/sgreport2007.pdf
- Bellamy, Alex/Williams, Paul* (2005): Who's keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations. In: *International Security*, Vol. 29
- Bellamy, Alex/Williams, Paul* (2011): *Understanding Peacekeeping*, Cambridge
- Bellamy, Alex/Williams, Paul/Griffin, Stuart* (2004): *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press
- Boutros-Ghali, Boutros* (1992): An Agenda for Peace. A/47/277 – S/24111. <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- Brahimi, Lakhdar et al.* (2000): Comprehensive review of the whole question of Peacekeeping operations in all their aspects. Vereinte Nationen, A/55/305-S/2000/809. http://www.unic.or.jp/security_co/pdf/a_55_305_e.pdf
- Center on International Cooperation (NYU/CIC) (2010): *Peacebuilding Components of Peacekeeping Operations, A Review of Security Council Mandates*, Studie im Auftrag von DPKO Best Practice Section der UNO, 1.11.2010
- Debiel, Tobias* (2003): *UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen*, Bonn

- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2008): Völkerrechtliche Zurechenbarkeit von Menschenrechtsverletzungen beim Einsatz deutscher Soldaten im Rahmen von Friedenstruppen, SD 2 3000 – 106/08
- Druckman, Daniel/Stern, Paul* (1999): Perspectives on Evaluating Peacekeeping Missions. In: *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 4
- EPON (Effectiveness of Peace Operations Network): Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in South Sudan / UNMISS, Norwegian Institute of International Affairs 2019
- Fink, Udo* (1999): Kollektive Friedenssicherung: Kapitel VII UN-Charta in der Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, 2 Bd., Frankfurt/Main
- Fortna, Virginia Page* (2004): Does Peacekeeping Keep Peace? In: *International Studies Quarterly*, Vol. 48
- Fortna, Virginia Page/Howard, Lise Morjé* (2008): Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature, in: *Annual Review of Political Science*, vol. 11
- Guéhenno, Jean-Marie* (2010): Lecture on Peace Operations. Columbia University, New York.
- Haery* (2010): UNDPKO/DFS Briefing paper, New York
- Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, New York (2003)
- HIPPO-Report (2015): UN Report of the High-Level Panel on Peace Operations, New York, 17.6.2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95
- International Peace Institute (2010): 2010 Vienna Seminar: UN Peacekeeping in the 21st Century – Partnerships for Peace. Diskussionspapier
- Jureković, Predrag/Feichtinger, Walter* (2019) (Hrsg.): Erfolg oder Misserfolg von internationalen Interventionen – Innovative Messmethoden und Fallstudien, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Band 9/2019
- Kühne, Winrich* (2005): Die Friedenseinsätze der VN. Bundeszentrum für politische Bildung. <http://www.bpb.de/apuz/29023/die-friedenseinsaetze-der-vn?p=all>
- Le Roy, Alain* (2010): Rede vor dem Weltsicherheitsrat. 12. Februar 2010. <http://www.unmultimedia.org/radio/english/detail/90784.html>
- Santos Cruz, Carlos Alberto dos* (2017): Improving Security of United Nations Peacekeepers (Santos Cruz-Bericht), UN, Dezember 2017
- Schöndorf, Elisabeth* (2011): Vom traditionellen Peacekeeping zu komplexen Statebuilding-Operationen, Stand und Weiterentwicklung internationaler Friedenseinsätze, in: *Pucher, Johann/Frank, Johann* (Hg.): *Strategie und Sicherheit*, Wien: Böhlau Verlag, 323-334
- Schroeder/Chappuis* (2015): New Perspectives, in: *International Peacekeeping* 27/1/2015
- UNDPKO (2009): Background note 2009. <http://www.un.org/en/Peacekeeping/archive/2009/pkfactsheet2009.zip>.
- UNDPKO (2011): Background note 2011. <http://www.un.org/en/Peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>

- UNDPKO (2011a): List of Peace Operations. <http://www.un.org/en/Peacekeeping/documents/operationslist.pdf>
- UNDPKO (2011b). Surge in Uniformed UN Peacekeeping Personnel. <http://www.un.org/en/Peacekeeping/documents/chart.pdf>
- UNDPKO und United Nations Department of Field Support (2009): A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping. <http://www.un.org/en/Peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>
- UNDPKO und United Nations Department of Field Support (2010): Peacekeeping and Peacebuilding. Clarifying the Nexus. www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20Peacebuilding%20Peacekeeping%20Nexus.pdf
- United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines. New York (2008), <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-peacekeeping-operations-principles-and-guidelines-the-capstone-doctrine/>
- United Nations Regional Information Center (2008): 60 Jahre Friedenssicherung der Vereinten Nationen (Hintergrundinformation). http://www.unric.org/html/german/pdf/2008/UNRIC_Hintergrund_Peacekeeping.pdf
- UN-OCHA Position Paper on the role of international Peacekeeping forces in the provision of humanitarian assistance, [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/SCHRposition%20paper%20on%20the%20role%20of%20international%20Peacekeeping%20forces%20\(2004\).pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/SCHRposition%20paper%20on%20the%20role%20of%20international%20Peacekeeping%20forces%20(2004).pdf)
- Weber, Thomas (2007): Die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und Regionalen Organisationen bei Peacekeeping-Einsätzen. ETH Zürich, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=35888>
- Zangl, Bernhard (2002): Humanitäre Interventionen, in: Ferdowski, Wladimir (Hg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert, 105-122
- Zentrum für Friedenseinsätze (2009): Glossar. Friedenseinsätze. http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Glossar.pdf
- Zentrum für internationale Friedenseinsätze (zif), <http://www.zif-berlin.org/de/schwerpunkte/vernetztes-handeln-comprehensive-approach.html>

Statebuilding

- D'Hollander, David/Marx, Axel/Wouters, Jan (2013): Integrating Human Rights in Development Policy: Mapping Donor Strategies and Practices, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2286204
- Del Castillo, Graciana (2011): The Economics of Peace: Military vs. Civilian Reconstruction, Conference on Expeditionary Economics, West Point
- Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019-2021, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategische-dokumente/>

- Faria, Fernanda* (2011): Fragile states: a fluid concept for Peacebuilding and Statebuilding, Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) Policy Brief, No. 3
- Fukuyama, Francis* (2006): Staaten bauen, Berlin: Ullstein
- Hilbig, Sven* (2019): Entwicklungspolitik 2.0? Der globale Süden und das falsche Versprechen der „digitalen Dividende“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik I, 57-64
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2010): Dili Declaration: A new vision for Peacebuilding and Statebuilding, http://www.c-r.org/our-work/influencing-policy/Dili%20Declaration_FINAL_12042010.pdf
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011): The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding, Final Draft, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/48345560.pdf>
- Keil, Rambke*: EU-NATO Cooperation, in: Spence, Fluri: The EU and SSR, 2008 London, 263f
- Kurtenbach, Sabine* (2009). Post-War and Post-Conflict Challenges for Development Cooperation, INEF Policy Brief 5/2009, Duisburg
- May, Larry* (2014): Jus Post Bellum, Grotius, and Meionexia, in: *Stahn J./Easterday J. S./Iverson J.* (Hg.) (2014): Just Post Bellum, Towards a law of Transition From Conflict to Peace, The Hague: T-M-C Asser
- OECD Statebuilding Guidance, https://www.oecd-ilibrary.org/development/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility_9789264074989-en
- ÖFSE (Hg.) (2012): Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen, Berichte, Informationen, Wien Südwind-Verlag
- Putzel, James* (Hg.) (2009): State-building in fragile situations, London: Joint study by the London School of Economics and Pricewaterhouse Coopers
- Rocha-Menocal, Alina* (2010): State-building for peace: A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states, European University Institute (EUI) Florenz Working Papers, Robert Schumann Center for Advanced Studies
- Sabic-Draganovic, Aida* (2017): Verfassungsreformen der Entitäten – Federacija Bosne I Hercegovine I Republika Srpska: Legitimität und Legalisierung der Entitäten, Diplomarbeit an der Universität Graz
- Schramm, Carl J.* (2010): Expeditionary Economics, in: Foreign Affairs (May/June), <http://www.foreignaffairs.com/articles>
- Werther-Pietsch, Ursula/Reinprecht, Astrid* (2014): Essentials, Findings, Implications, in: *Nowak, Manfred/Werther-Pietsch, Ursula* (Hg.) (2014): All Human Rights for All. Vienna Guidebook on Peaceful and Inclusive Societies, Vienna – Graz – Antwerp: nwv – intersentia, 227-234
- Werther-Pietsch, Ursula/Ritzer, Thomas* (Hg.) (2012): Failed States – Staatsaufbau als Konfliktprävention, Wien – Graz: nwv – Berliner Wissenschaftsverlag
- World Bank (2011): Conflict, Security, and Development, World Development Report. <http://wdr2011.worldbank.org/>

C Abkürzungsverzeichnis

3C	Coordination, Complementarity, Coherence
a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
A4P	Action for Peacekeeping
AJIL	American Journal of International Law
AM	AußenministerIn
APM	Anti-Personal Mines
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
BAKS	Bundesakademie für Sicherheit
BICC	Bonn International Center for Conversion
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPWSK	Bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle (Menschen-)Rechte
BRICS	Brazil, Russia, India, China, South Africa
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CA	Comprehensive Approach
CBRN	Chemical, biological, radiological and nuclear
CHS	Commission on Human Security
CIFP	Country Indicators for Foreign Policy
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DFID	Department for International Development
DFS	United Nations Department of Field Support
d. h.	das heißt

DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
DRC	Democratic Republic of the Congo
ebd.	ebenda
ECOSOC	Economic and Social Council
ECOWAS	Economic Community of West-African States
EDA	European Defence Agency
EFA	Europäisches Forum Alpbach
EJIL	European Journal of International Law
EK	Europäische Kommission
EPON	Effectiveness of Peace Operations Network
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EU-GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUTM	European Union Training Mission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FRD	Friendly Relations Declaration
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GPG	Global Public Goods
HDP	Human Development Peace
HIPPO	High-level Independent Panel on Peace Operations
hL	Herrschende Lehre
HLP	High-level Panel
ICC	International Criminal Court
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IDA	International Development Association
i.d.S.	in diesem Sinn

i.d.F.	in der Fassung
IDP	Internally Displaced Person
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IFK	Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGH/ICJ	Internationaler Gerichtshof / International Court of Justice
IHL	International Humanitarian Law
IICP	Zentrum für Friedensforschung und Friedensbildung
IKKM	Internationales Krisen- und Konfliktmanagement
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILT	Interational Law of Transition
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
INF-Treaty	Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty
INSCT	Institute for National Security and Counterterrorism
IOC	Organisation Islamischer Staaten
IS/ISIS	Islamischer Staat
ISS	Institut für Strategie und Sicherheitspolitik
i.V.m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
JUSCANZ	Japan, United States, Canada, Australia, New Zealand
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Center
KFOR	Kosovo Force
LATAM	Lateinamerika
LAWS	Lethal Autonomous Weapon System
LICUS	Low Income Countries Under Stress
LSE	London School of Economics
MDGs	Millennium Development Goals
MENA	Middle East and North Africa
MINURSO	UN Mission for the Referendum in Western Sahara

MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali
MINUSTAH	Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti
MRR	Menschenrechtsrat
NAM	Non-Aligned Movement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO/NRO	Non-governmental Organisation
NPO	Non-Profit-Organisation
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCHA	Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖFSE	Österreichische Forschungstiftung für Internationale Entwicklung
OIC	Organisation für Islamische Zusammenarbeit
OK	Organisationskomitee
ONUCA	United Nations Observer Group in Central America
ONUMOZ	Operation der Vereinten Nationen in Mozambique
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
para.	Paragraph
PBC	Peacebuilding Commission
PBSB	Peacebuilding and Statebuilding
PC	Personal Computer
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PK	Peacekeeping
PKO	Peacekeeping Operation
POC	Protection of Civilians
PSC	Peace and Security Council

PSG	Peacebuilding and Statebuilding Goals
R2P	Responsibility to Protect
RKRH	Rotes Kreuz , Roter Halbmond
RPF	Regional Protection Force
RYLA	Rotary Youth Leadership Award
SADC	Southern African Development Community
SD	Schlussdokument
SDG	Sustainable Development Goals
SHIRBRIG	Standby High-Readiness Brigade
SOFA	Status of Forces Agreement
SSR	Security Sector Reform
TCC	Troop Contributing Country
u. a.	unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UK	United Kingdom
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNDPO/ UNDPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNEF	United Nations Emergency Force
UNGS/ UNSG	UN-Generalsekretär
UNGV	UN-Generalversammlung
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNISDR	UN International Strategy for Disaster Risk Reduction
UNMISS	UN Mission in South Sudan
UNMOGIP	UN Military Observer Group in India and Pakistan
UNO	United Nations Organisation
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

UNOSOM	UN Operation in Somalia
UNPROFOR	UN Protection Force
UNRIC	United Nations Regional Information Centre
UNSAS	UN Standby Arrangements System
UNSCR	UN Security Council Resolution
UNSR/UNSC	UN-Sicherheitsrat
UNTAC	UN Transitional Authority in Cambodia
UNTSO	UN Truce Supervision Organisation
UNUSG	UN Undersecretary General
US/USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
vgl.	vergleiche
WDR	World Development Report
WFP	World Food Program
WPS Agenda	Women, Peace and Security Agenda
WSK Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YPG	Kurdische Volksverteidigungseinheiten
z. B.	zum Beispiel

D Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1 „Key Priorities of International Agendasetting beyond ICCM“
- Abbs 2 Multidimensionales Konfliktmanagement im Kontext fragiler Situationen
- Abb. 3 Konvergenz zwischen Fragilitätsstrategien, Menschenrechten und Entwicklungsprinzipien
- Abb. 4 Akteure des IKKM – Fokus Peacebuilding
- Abb. 5 Beschränkte Zusammenarbeit konstruktiv motivierter Stakeholder in einer Krisenregion
- Abb. 6 “The intrinsic simultaneousness of external action”
- Abb. 7 “Siloed approach to prevention”
- Abb. 8 Ablauf einer UN-Mandatierung
- Abb. 9 Peacekeeping Operationen
- Abb. 10 Friedenserhaltende Operationen 1948-2019
- Abb. 11 Truppenstellerstaaten für UN-Missionen
- Abb. 12 Kognitiver Erkenntniszyklus
- Abb. 13 Resilienzfaktoren politischer Neuordnung – Anforderungen an ein revidiertes IKKM
- Abb. 14 “Sustained Approach to Prevention”
- Abb. 15 “Regionalisation of Security”, institutionelle Arrangements

E Information zur Autorin

Ursula Werther-Pietsch

Priv.-Doz. Mag. Dr., Ministerialrätin, Matura mit Auszeichnung, Studium der Rechtswissenschaften, Französisch und Architektur.

Lektorin am Verlag MANZ, Gründung und Schriftleitung der Fachzeitschrift „Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung (JAP)“. Assistentin für Verfassungsrecht und Internationales Recht an den Universitäten Graz und Wien. 2012 Habilitation im Fach Völkerrecht und Internationale Beziehungen.

1992 Eintritt in den öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Leitungsfunktionen im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Völkerrechtsbüro und Sektion Entwicklung, u. a. zuständig für EU-Beitritt auf dem Gebiet Drittstaatskooperation, Menschenrechts- und Frauenrechtsfragen sowie Regierungsprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik, zuletzt stellvertretende Abteilungsleiterin.

Gastforscherin am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie. Masterlehrgang-Projekt „Global Peace and Security“ an der Donau Universität Krems, Lehrbeauftragte an der Universitäten Wien und Graz, Bundeswehr Universität München, Diplomatische Akademie Wien, Fachhochschule Burgenland, Europäisches Forum Alpbach etc.

Ab 2020 Hauptvorlesung „Globalisierung und Recht“ an der Universität Graz.

Autorin und Herausgeberin von Fachbüchern auf den Gebieten internationales Recht und internationale Organisationen, Menschenrechte, EU-Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik, Comprehensive Approach.

Wissenschaftliche Beraterin des Akademischen Forums für Außenpolitik, Redaktionsmitglied der ÖMZ, Mitglied der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht, Mitglied der Wissenschaftskommission beim BMLV.

Mitbegründerin des gesamtstaatlichen 3C-Ansatzes in Österreich.



Wie werden Friedenseinsätze post-COVID-19 aussehen? Welches Gremium entscheidet über eine Mission der internationalen Gemeinschaft für Frieden und Sicherheit und wer leitet sie? In welchen Fällen muss die internationale Gemeinschaft zwingend eingreifen? Das Buch identifiziert „Meilensteine“ und zeigt Reformideen auf.

Aus dem Inhalt:

- Weltpolitisches Lagebild – neue Verhältnisse
- Grundlagen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements
- System kollektiver Sicherheit – die Vorgaben der Nachkriegsordnung
- Dynamik der UN-Friedenssicherungsarchitektur
- Multipolare Antwort auf eine geänderte Welt
- Neue Impulse: Fit für das 21. Jahrhundert

Das Ergebnis praxisgeleiteter Forschung.

ISBN: 978-3-903121-82-9

