

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gerald Braun/Angelina Topan

Frieden als Abwesenheit von Krieg?

Kritischer Vergleich einiger Blauhelmeinsätze
in den neunziger Jahren

Volker Matthies

„Erfolgsgeschichten“ friedlicher Konfliktbearbeitung

Berthold Meyer

Mit unendlicher Geduld für den Frieden

Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen

Manfred Kulesa

Stumpfes Friedensinstrument?

Zur Problematik der UN-Sanktionen

B 16–17/98
10. April 1998

Angelina Topan, Dr. phil., geb. 1965; Studium der Politologie und Volkswirtschaftslehre in Freiburg; Wissenschaftliche Assistentin an der Universität für Wirtschaft und Politik, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Kohäsionspolitik der EU: Die Kohäsion Griechenlands, Portugals, Spaniens und Irlands im Spannungsfeld von Vertiefung und Erweiterung, Diss. Freiburg 1996; Brain Drain in Mecklenburg-Vorpommern: Ein vorübergehendes Phänomen auf der sozioökonomischen Aufholjagd?, in: Rostocker Arbeitspapiere zu Wirtschaftsentwicklung und Human Resource Development, Rostock 1998.

Gerald Braun, Dr. rer. pol., geb. 1942; Mitarbeiter am Arnold Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung in Freiburg i. Br.; Gastdozenturen in Harare, Mogadischu, Manila. Seit 1995 Professor für Wirtschaftspädagogik und Leiter des Instituts für Human Resource Development an der Universität Rostock.

Veröffentlichungen u. a.: Nord-Süd-Konflikt und Dritte Welt, Paderborn 1994⁵; Dritte Welt. Fortschritt und Fehlentwicklung, Paderborn 1994²; (zus. mit K. Hillebrand) Multikulturelle Gesellschaft in Deutschland, Paderborn 1996².

Volker Matthies, Dr. phil., geb. 1945; 1974–1985 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut in Hamburg; seit 1986 Dozent für Politische Wissenschaft an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg; Honorarprofessor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg; Mitglied im Kuratorium des Instituts für Afrika-Kunde in Hamburg.

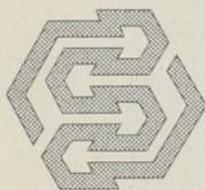
Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Frieden durch Einmischung?, Bonn 1993; Immer wieder Krieg?, Opladen 1994; (Hrsg.) Vom Krieg zum Frieden, Bremen 1995; (Hrsg.) Der gelungene Frieden, Bonn 1997.

Berthold Meyer, Dr. rer. soc., geb. 1944; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und empirischen Kulturwissenschaft in Tübingen; Projektleiter und Leiter des Akademieprogramms bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Peter Schlotter und Norbert Ropers) Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994; (Hrsg. zus. mit Bernhard Moltmann) Neuer Osten – Alter Westen. Die europäischen Staaten zwischen Annäherung und Distanz, Frankfurt 1996; (Red.) Eine Welt oder Chaos?, Frankfurt 1996; Formen der Konfliktregelung. Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1997.

Manfred Kulesa, Dr. jur., geb. 1932; Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung in Bonn; langjährige Tätigkeit im Entwicklungsdienst und in den Vereinten Nationen.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Entwicklungspolitik und Asienkunde.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Frieden als Abwesenheit von Krieg?

Kritischer Vergleich einiger Blauhelmeinsätze in den neunziger Jahren

I. Einführung

Auftrieb erhielt die Diskussion über die Wirksamkeit der UN-Friedensmissionen bzw. der Peace-keeping-Einsätze durch die Beendigung des Ost-West-Konflikts, die das Ende der Stellvertreterkriege in Afrika (Angola, Mosambik, Namibia), Asien (Afghanistan, Kambodscha) und Lateinamerika (Nicaragua, El Salvador) in greifbare Nähe rücken ließ¹. Die Euphorie zu Beginn der neunziger Jahre, in denen sich die Konflikte in Kambodscha und Angola mit Hilfe von UN-Friedensmissionen zu lösen schienen, ist jedoch der bitteren Erkenntnis gewichen, daß der Frieden nicht von Dauer gewesen ist, und kein standardisiertes Modell für militärisches Peace-keeping existiert. Obwohl die externen Konfliktursachen – die Konfrontation der Supermächte – wegfielen, sind die Konflikte in beiden Staaten im Sommer 1997 wieder ausgebrochen². Die UN-Missionen in Mosambik (UNOMOZ) und El Salvador (UNOSAL)³ gehören bislang zu den wenigen Erfolgen, obschon auch dort Signale einer erneuten Destabilisierung zu beobachten sind.

Gleichzeitig scheiterten die Bemühungen, die gewalttätigen Konflikte in Ex-Jugoslawien, Somalia und Ruanda zu verhindern und in den beiden letzten Fällen auch zu beenden. Diese Konflikte waren nicht das Ergebnis der Konfrontation der Großmächte, sondern vielmehr die Folge gesellschaftlicher Desintegrationsprozesse, von Staatszerfall und politisierter Ethnizität⁴. Die internatio-

nale Staatengemeinschaft war weder fähig noch zeigte sie frühzeitig politischen Willen, diesen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Statt dessen verausgabte sie sich in reaktivem Konfliktmanagement und unzureichender Konfliktnachsorge. Dabei spielte sicherlich auch das Problem eine Rolle, wie weit auf die jeweilige nationalstaatliche Souveränität Rücksicht zu nehmen sei (vgl. Kap. II).

Angesichts der Ursachen- und Erscheinungsvielfalt der kriegerischen Konflikte sowie der Schwierigkeit, Konflikte zu verhüten, muß über Grenzen der Peace-keeping- und Peacebuilding-Einsätze sowie über Verbesserungsmöglichkeiten nachgedacht werden. Während Peace-keeping (Friedenserhaltung) bei gewaltsam oder sogar kriegerisch ausgetragenen Konflikten greift, bezieht sich Peace-building auf die „Zeit danach“, auf die Phase der Friedenskonsolidierung. Im Gegensatz zu Peace-building, welche die Zustimmung der Konfliktparteien voraussetzt, werden Peace-enforcement-Einsätze (Friedensdurchsetzung) auch ohne die Einwilligung der Betroffenen durchgeführt (Irak 1990–1991), um beispielsweise auf Angriffshandlungen zu reagieren. Beide Kategorien sind in der Praxis jedoch nicht eindeutig trennbar. So trugen UN-Blauhelmeinsätze in Somalia, Kambodscha und Bosnien zeitweise Züge des Peace-enforcements⁵. Anhand der Blauhelmeinsätze in Somalia, Ex-Jugoslawien und Ruanda sowie anhand der wieder ausgebrochenen Konflikte in Angola und Kambodscha läßt sich ein Katalog von Bedingungen entwickeln, dessen Erfüllung für den Erfolg der Blauhelmeinsätze notwendig ist. Der Frieden in El Salvador und Mosambik steht immer noch auf tönernen Füßen. Beide Länder veranschaulichen, daß ein dauerhafter Frieden nicht nur vom Friedenswillen der Kontrahenten abhängt, sondern auch von der friedli-

Schrecken des Krieges und die (Ohn)Macht der internationalen Gemeinschaft, Bonn 1993; Gérard Prunier, *The Rwanda Crisis 1959–1994: History of a Genocide*, London 1995.

5 Vgl. Alan James, *UN peace-keeping: Recent Developments and current Problems*, in: Dimitris Bourantonis/Jarrold Wiener (eds.), *The United Nations in the New World Order*, London 1995, S. 105 ff.

1 Vgl. Philip Kunig, *Humanitäre Intervention*, in: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hrsg.), *Jahrbuch Dritte Welt*, München 1993, S. 47–63.

2 Vgl. Kambodscha und die Folgen von Hun Sens Putsch, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 25. 8. 1997; Angola driftet in den Bürgerkrieg zurück, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. 7. 1997; Daniel Spikes, *Angola and the Politics of Intervention*, London 1993.

3 UN Operation in Mozambique; UN Observer Mission in El Salvador.

4 Vgl. Jasmin Touati, *Der Bürgerkrieg in Somalia – Hintergründe und Ursachen*, in: *Peripherie*, 14 (1994) 55/56, S. 42 ff.; Peter Woodward, *The Horn of Africa: State Politics and International Relations*, London 1996, S. 115 ff.; Jens Reuter, *Jugoslawien: Versagen der internationalen Gemeinschaft?*, in: Volker Matthies (Hrsg.), *Frieden durch Einmischung? Der*

chen Bearbeitung politischer, militärischer und sozioökonomischer Probleme.

Bislang sind nur wenige Peace-keeping- und Peace-building-Einsätze der UNO in den neunziger Jahren von Erfolg gekrönt. Dies hat sowohl strukturelle Ursachen als auch konzeptionelle Gründe. Die Persistenz eines absolut interpretierten nationalen Souveränitätsrechts, aber auch die nicht unbestrittene Legitimität des Sicherheitsrates, dessen Zusammensetzung den Machtverhältnissen der fünfziger Jahre entspricht und dessen Handlungsbereitschaft häufig von den jeweiligen Interessenlagen seiner Mitglieder abhängt, zählen zu den prinzipiellen Ursachen. Die Abwesenheit eines Frühwarnsystems verhindert – ebenso wie ein mangelnder Friedenswille der Kontrahenten – ein frühzeitiges Eingreifen. Schließlich verdeutlichen fehlgeschlagene UN-Missionen auch die konzeptionellen Schwächen der Blauhelmeinsätze.

II. Relativierung der nationalstaatlichen Souveränität

Der eingeschränkte Handlungsspielraum der UNO, innen- und zwischenstaatlichen Konflikten vorzubeugen bzw. sie beizulegen, resultiert aus dem Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität. Da das Souveränitätsprinzip im wesentlichen einem Interventionsverbot gleichkommt, ist es zum traditionellen Argument repressiver Regime geworden, Kritik bzw. Maßnahmen von außen abzuwehren. Dem können aber die Verpflichtungen, die aus dem Völkerrecht erwachsen, gegenübergestellt werden⁶.

Das Prinzip der nationalen Souveränität wurde in den neunziger Jahren vor allem mit der Resolution 688 von 1991 in Frage gestellt, die den Irak aufforderte, internationalen humanitären Organisationen Zugang zu allen Hilfsbedürftigen zu gewähren. Mit der Resolution 794 von 1992 begründet die UNO ihre Eingriffskompetenz in Somalia mit dem Umfang der menschlichen Tragödie und mit der Gefahr, daß die Sicherheit der Region und damit der Weltfrieden gefährdet sei. Die Resolutionen der neunziger Jahre schufen eine Reihe von Präzedenzfällen, denen eine Interpretation von

6 Vgl. Dieter Weiss, Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern durch Auflagenpolitik oder Politikdialog?, in: Diskussionspapiere der Freien Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, 1 (1990) 5, S. 4 ff.; Edward Newman, Realpolitik and the CNN Factor of humanitarian Intervention, in: D. Bourantonis/J. Wiener (Anm. 5), S. 190–212.

der „Bedrohung des Weltfriedens“ zugrundeliegt, die über zwischenstaatliche Konflikte hinausgeht und der zunehmenden Zahl innerstaatlicher Konflikte, von Staatszerfall sowie ethno-nationaler Spannungen Rechnung trägt.

So sieht die UN-Charta vor, daß der Sicherheitsrat im Falle der Bedrohung oder des Friedensbruches bzw. im Falle von Angriffshandlungen Maßnahmen – von Sanktionen bis hin zu militärischen Aktionen – ergreifen kann (Art. 41–42). Der Sicherheitsrat kann sich auch hier auf die UN-Charta (Art. 37, Abs. 2) berufen, die es ihm erlaubt, festzustellen, ob die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit bedroht sind⁷. Mit anderen Worten ist es dem Sicherheitsrat möglich, diese Situation zu definieren, womit sich erheblicher Handlungsspielraum eröffnet. Artikel 34 der UN-Charta berechtigt den Sicherheitsrat sogar, Untersuchungen durchzuführen. Hier können zwischenstaatliche Rechts- oder Pflichtverletzungen als Begründung dienen, die Staatenverantwortlichkeit über das nationalstaatliche Souveränitätsrecht (Art. 2, Ziffer 1, der UN-Charta) zu stellen⁸. Die Resolutionen der neunziger Jahre zeigen, daß sich das Recht auf nationalstaatliche Souveränität zugunsten universaler Menschenrechte und machtvoller internationaler kollektiver Interventionssysteme abschwächt, wie Boutros Boutros-Ghali in der „Agenda für den Frieden“ betonte. Mit zunehmender Globalisierung bzw. der Verflechtung der Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme schwindet die uneingeschränkte Souveränität der Staaten, wodurch Begriffe wie Unabhängigkeit, Territorialität und Nichteingreifen relativiert werden⁹. Erforderlich ist nicht nur ein neues eingeschränktes Verhältnis zur Souveränität, sondern auch eine international geführte Debatte, unter welchen Bedingungen die Aufhebung des Interventionsverbots erfolgen soll, welche interventionistischen Instrumente angewendet werden sollen und unter welchen Kriterien eine Intervention erfolgreich sein kann.

7 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Interdependenz und Eimischung, in: Vereinte Nationen, 42 (1994) 5, S. 163.

8 Nicht enthalten sind jedoch die Verfahrensvorschriften, wie im Falle von Konflikten zwischen den UN-Mitgliedern vorgegangen werden soll. Dies ist nicht im Interesse der Mitgliedstaaten, insbesondere jener im Sicherheitsrat, die um die Einschränkung ihrer nationalen Souveränität fürchten. Siehe hierzu Janina Dacyl, Sovereignty versus Human Rights. From past Discourses to Contemporary Dilemmas, in: Journal of Refugee Studies, 9 (1996) 2, S. 137 ff.; Franz Nuscheler, Internationale Migration, Flucht und Asyl, Opladen 1995, S. 71 ff.

9 Vgl. UNHCR, Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt, Report 1995/96, Genf 1996, S. 43 ff.; Noel Malcolm, Sense on Sovereignty, London 1991, S. 6 ff.

III. Legitimität des Sicherheitsrates

Aus der Interdependenz der Gesellschaftssysteme leitete Boutros Boutros-Ghali das Recht ab, Einfluß auf inner- und zwischenstaatliche Konflikte zu nehmen, so daß sich der Spielraum für international kontrollierte Interventionen erweitert. Damit stellt sich jedoch die Frage nach der Legitimität des UN-Sicherheitsrates, welcher für die Blauhelmeinsätze verantwortlich ist¹⁰. Die derzeitige Zusammensetzung des Sicherheitsrates mit fünf ständigen Mitgliedern – den USA, Rußland, China, Frankreich und Großbritannien, die ein Vetorecht besitzen – sowie den zehn wechselnden Mitgliedern ohne Vetorecht, spiegelt die weltpolitischen Verhältnisse der fünfziger Jahre wider und bedarf der Anpassung an die politische Realität. Der Konsens über eine notwendige Reform des Sicherheitsrates endet jedoch schon bei der Frage der künftigen Struktur und der Anwendung des Vetorechts. Nach der UN-Charta (Art. 27, Abs. 3) wurde den fünf ständigen Mitgliedern ein Vetorecht eingeräumt, das sich auch auf jede Änderung der Charta bezieht (Art. 108 und 109 der UN-Charta). Zudem muß eine Änderung der UN-Charta nicht nur von einer Zweidrittelmehrheit in der Vollversammlung bestätigt, sondern auch von jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden.

Mit der stockenden Reform des UN-Sicherheitsrates stagnieren gleichzeitig auch Verbesserungen seiner Kompetenzbereiche – „Konfliktprävention“ und „Nachhaltigkeit des Friedens“. Je mehr sich Boutros Boutros-Ghali in den Einflußbereich wichtiger UN-Mitglieder, insbesondere der Vetomächte im Sicherheitsrat, vorwagte, desto mehr geriet er in die Schußlinie. Er wurde insbesondere dem amerikanischen Kongreß zu unabhängig. Das Reformpaket seines Nachfolgers Kofi Annan erwähnt eine Reform der Konfliktprävention dagegen nur am Rande. Im Gegensatz dazu plädiert er für die Stärkung der zivilen Komponenten, wie den vermehrten Einbezug der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beim Aufbau einer Zivilgesellschaft sowie der Aufwertung des

10 Vgl. Samar Sen, *United Nations and the global Challenge*, New Dehli 1996, S. 107 ff.; Thalif Deen, *Angeschlagene Jubilarin: Die Weltorganisation in ihren Fünfzigsten*, in: *Vereinte Nationen*, 44 (1996) 1, S. 1–7; Annan kritisiert amerikanische Weigerung zur Zahlung rückständiger Beträge, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. 11. 1997; Günther Unser, *Die vorsichtigen ersten Schritte des Kofi Annan*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 22. 9. 1997; Paul Conlon, *Die Vereinten Nationen brauchen mehr als eine Führung*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 12. 2. 1997; Olara A. Otunnu, *Reformbedarf im Sicherheitsrat*, in: *Der Überblick* vom September 1994.

„Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte“. Damit trägt Kofi Annan dem Aspekt der Nachhaltigkeit des Friedens über Normenbildung und dem Aufbau friedlicher Problemlösungsmechanismen verstärkt Rechnung¹¹.

Folgeschwer ist nicht nur die verschleppte Reform des UN-Sicherheitsrates, sondern die Verknüpfung der nationalstaatlichen Interessenpolitik mit der Entscheidung für oder gegen einen Blauhelmeinsatz. Offensichtlich wird dabei die Doppelschneidigkeit der „außenpolitischen“ Interessenpolitik der Staaten: Während häufig die Verfolgung eigener Interessen eine notwendige Voraussetzung für die Einsatzwilligkeit ist, kann der Wunsch nach Erweiterung der eigenen Einflußsphäre auch mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Nicht nur die USA, sondern auch die anderen Vetomächte lassen sich von ihren eigenen Interessen bei Entscheidungen im Sicherheitsrat leiten, wie dies die von Frankreich durchgeführte Operation „Turquoise“ in Ruanda hinlänglich bewiesen hat. Frankreich versteht vor allem das frankophile Afrika als eigenes Interessengebiet¹².

Es zeichnen sich grundsätzliche Widersprüche ab: Während die UNO besonders in den neunziger Jahren von den Mitgliedstaaten mit Aufgaben überhäuft wurde, blieb eine dafür notwendige Reform des Systems ebenso aus wie eine angemessene finanzielle Unterstützung. Obwohl die Mitgliedstaaten mit der Übertragung wirtschaftlicher, sozialer und friedenspolitischer Kompetenzen auf die UNO ihrem eingeschränkten Handlungsspielraum in einer Welt der Globalisierung und Vernetzung Rechnung getragen haben, betreiben nicht nur die USA, sondern auch zahlreiche weitere Mitglieder oft eine primär nationale Interessenpolitik.

Die faktische Einschränkung des nationalstaatlichen Souveränitätsrechts durch die Delegation der Kompetenz zur friedlichen Streitbeilegung auf internationale Organisationen stellt hohe Ansprüche an deren Fähigkeit, Konflikte frühzeitig zu erkennen. Die Entscheidungskompetenz des UN-Sicherheitsrates wiederum stellt Anforderungen an den Handlungswillen seiner Mitglieder.

11 Vgl. S. Sen (Anm. 10), S. 267 ff.; Annan unveils UN for next Millennium, in: *The Financial Times* vom 17. 7. 1997; Peter Willets, *Consultative Status for NGOs at the United Nations*, in: ders. (ed.), *The Conscience of the World: the Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, London 1996, S. 33 ff.

12 Vgl. Mel McNulty, *France's Role in Rwanda and External Military Intervention: A double Discreting*, in: *International Peacekeeping*, 3 (1997) 3, S. 24–44.

IV. Abwesenheit eines Frühwarnsystems

Die Abwesenheit eines Frühwarnsystems, welches fundierte Informationen über potentielle Krisenherde bereitstellt und das einen Katalog sogenannter Warnsignale enthält, dürfte mitverantwortlich für die Eskalation gewalttätiger zwischen- und innerstaatlicher Konflikte sein. Warnsignale bestehen sowohl im sozioökonomischen als auch im gesellschaftlichen und politischen Bereich. Vor allem dem Wiederaufflammen von Konflikten gehen Entwicklungen voraus, die auf die wachsende Gefahr eines erneuten Ausbruchs von kriegerischen Auseinandersetzungen hinweisen.

So sind voreilige Erfolgsmeldungen der UN-Friedensmissionen, wie in *Kambodscha* und *Angola*, skeptisch zu beurteilen, befinden sich doch beide Länder erneut an der Schwelle zum Bürgerkrieg¹³. Für den Putsch von Kambodschas zweitem Ministerpräsidenten Hun Sen gegen seinen Koalitionspartner Prinz Ranariddh Anfang Juli 1997 gab es einige alarmierende Anzeichen. Obwohl Ranariddhs royalistische Partei die Wahlen gewonnen hatte, entwarf die UNO ein *power-sharing*-Konzept, das scheitern mußte. Viele Posten wurden doppelt besetzt, so daß Hun Sen die Kontrolle über Armee, Geheimdienst und Verwaltung behielt, Ranariddhs Gefolgsleute sukzessiv in den Hintergrund gedrängt wurden und an Einfluß verloren¹⁴. Die fortschreitenden Verhandlungen des ersten Premiers Ranariddh mit den Roten Khmer hätten jedoch die Machtbalance zugunsten Ranariddhs Partei verschoben und boten schließlich eine willkommene Gelegenheit für Kambodschas zweiten Mann Hun Sen, den Rivalen auszuschalten.

Soziale Desintegrationsprozesse können ebenfalls in Kambodscha beobachtet werden – dazu zählt die Tatsache, daß sich das Land zur Drehscheibe des Drogen- und Mädchenhandels, des illegalen Waffenhandels sowie des illegalen Holzschlages entwickelt hat¹⁵. Brüchige Machtbalancen, soziale Desintegrationsprozesse sowie die Brutalisierung

des Alltags hätten als Frühwarnsignale erkannt werden können.

Das Kräfteverhältnis zwischen der angolanischen Regierung und dem Rebellenchef der Unita, Savimbi, wurde im Frühsommer 1997 weniger durch innenpolitische Machtverschiebungen, sondern durch die Destabilisierung in Zaire gestört. Mit dem Sieg der Rebellen Kabilas mit Hilfe angolanischer Regierungssoldaten in Zaire und dem Sturz Mobutus verlor die Unita ihre Unterstützung im Nachbarland. Die Regierung nutzte die Schwächung des Gegners dazu aus, um seit Mai 1997 eine neue Offensive gegen die von der Unita kontrollierten Diamantengebiete zu starten¹⁶. Im Vordergrund des Konflikts in Angola steht die Machtsicherung der Eliten, nicht die Dominanz einer Ethnie. Durch die Aufteilung der materiellen Machtbasis, indem die Rebellenorganisation die Diamantengebiete und die Regierung die Ölfelder kontrolliert, wird der Zweiteilung des Landes Vorschub geleistet. Frühe Signale einer erneuten Destabilisierung des Friedens waren die nur zögerliche Erfüllung der Bedingungen des Friedensvertrages, die anhaltende Wiederaufrüstung beider Kontrahenten mit Hilfe der Erlöse aus dem Diamanten- bzw. Ölgeschäft, größere Truppenbewegungen in strategisch wichtigen Provinzen sowie der stagnierende wirtschaftliche Aufbau des Landes¹⁷.

Auch in *El Salvador* und *Mosambik* steht die Erfüllung substantieller Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden noch aus. So müssen beide Staaten weiterhin an einer breiteren politischen Partizipation sowie an der Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer Reformen arbeiten. Defizite gibt es in El Salvador auch bei der demokratischen Kontrolle der Sicherheitskräfte sowie bei der Verfassungs-, Justiz- und Wahlreform. Die Verschleppung notwendiger wirtschaftlicher und sozialer Reformen führt zu einer permanenten sozioökonomischen Krise, die die formale Demokratisierung gefährdet. In Mosambik steht die Umsetzung der Friedensvereinbarungen auf den mittleren und unteren Ebenen der Gesellschaft und des Staates noch aus¹⁸. Deutlich wird dies an der Schwierig-

13 Vgl. Demobilising but still divided, in: *The Economist* vom 14. 9. 1996; Fortschritte im Friedensprozeß, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. 6. 1996.

14 Vgl. James Mayall, *The new Interventionism 1991–1994: United Nations Experiences in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*, London 1996, S. 512 ff.; Peter J. Opitz/D. Seemüller, *Kambodscha: UNO-Frieden nach Völkermord und Bürgerkrieg?*, in: V. Matthies (Anm. 4), S. 206; *Kambodscha – die erfolgreichste UN-Friedensmission – ein Fehlschlag*, in: *Die Zeit* vom 25. 7. 1997.

15 Vgl. *Kambodscha im Widerstreit vieler Interessen*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. 7. 1997; *The Deal that died*, in: *Far Eastern Economic Review* vom 21. 8. 1997.

16 Vgl. Angola driftet in den Bürgerkrieg zurück, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. 7. 1997; *Diamond Dispute divides Angolans*, in: *The Financial Times* vom 19. 2. 1997; *Angola drifts back towards Conflict*, in: ebd. vom 29. 7. 1997.

17 Vgl. UN-Sicherheitsrat verhängt Sanktionen gegen angolanische Rebellenorganisation, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 30. 8. 1997. In zahlreichen UN-Resolutionen wird die nur schleppende Erfüllung des Friedensvertrages immer wieder angemahnt. Siehe dazu beispielsweise Resolution 1045 vom 8. 2. 1996, Resolution 1055 vom 8. 5. 1996, Resolution 1064 vom 11. 7. 1996.

18 Vgl. Sabine Fandrych, *Mosambik: Transformation vom Krieg zum Frieden durch „sensible“ Peace-keeping*, in: Vol-

keit, ein demokratisch legitimes und kontrolliertes staatliches Gewaltmonopol durchzusetzen. Trotzdem wurden in El Salvador und Mosambik, im Gegensatz zu anderen UN-Einsatzgebieten, erhebliche Fortschritte im Bereich der friedlichen Konfliktbearbeitung gemacht¹⁹.

In *Bosnien* fällt die Bilanz der zivilen Komponente des Friedensprozesses wenig ermutigend aus. Es existieren zwar gemeinsame Institutionen, die aber schlecht funktionieren, weil die Vertreter der Teilrepubliken den Friedensprozeß durch offene Obstruktionsversuche zu untergraben drohen. Die Dominanz ethno-nationaler Parteien erschwert den Aufbau einer zivilen Gesellschaft. Wesentliches Hindernis ist nicht nur der fehlende Kooperationswille der ehemaligen Kontrahenten, sondern auch die Tatsache, daß dem Vertrag von Dayton die Verfestigung der ethnischen Trennungslinien inhärent ist. Ebenso wie der Aufbau einer zivilen Gesellschaft und einer funktionierenden Demokratie kommt auch der wirtschaftliche Wiederaufbau des Landes nur schleppend in Gang²⁰.

Am instabilsten ist die Situation in *Ruanda*. Dort häufen sich die Nachrichten vom Gemetzel an der Zivilbevölkerung. Im Nordwesten des Landes, das zum Sperrgebiet erklärt wurde, herrscht seit Mai 1997 wieder Bürgerkrieg²¹. Die Lösung politischer, militärischer und wirtschaftlicher Probleme ist

ker Matthies (Hrsg.), *Der gelungene Frieden – Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung*, Bonn 1997, S. 220–251; Ian Johnstone, *Rights and Reconciliation: UN-Strategies in El Salvador*, International Peace Academy Occasional Paper Series, Boulder 1995; Thania Pfaffenholz, *Angola und Mosambik – Kriegsbedingung und Friedenskonsolidierung*, in: V. Matthies (Anm. 4), S. 201–224; Sabine Kurtenbach, *Kolumbianisierung Lateinamerikas? Transformationsprozesse vom Krieg zum Frieden in komparativer Perspektive*, in: ebd., S. 175 ff.; William Stanley/David Holiday, *Peace Mission Strategy and Domestic Actors: UN Mediation, Verification and Institution-building in Salvador*, in: *International Peacekeeping*, 4 (1997) 2, S. 22–49.

19 Vgl. Sabine Kurtenbach, *El Salvador – Friedensprozeß auf tönernen Füßen*, in: Volker Matthies (Hrsg.), *Vom Krieg zum Frieden: Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*, Bremen 1997, S. 184–200; *Die UNO verläßt El Salvador, aber kein Ende der Gewalt*, in: *Neues Deutschland* vom 30. 4. 1996; *Ende der UNO-Mission in El Salvador*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 2. 5. 1996; Josef Thesing, *Die Demokratie stabilisiert sich: Aber neue Gefahr durch soziale Konflikte*, in: *E+Z*, 38 (1997) 3, S. 69–71; Volker Matthies, *Friedenskonsolidierung: Neue Aufgaben einer friedensorientierten Entwicklungspolitik*, in: *E+Z*, 38 (1997) 10, S. 256–258.

20 Vgl. Andreas Zumach, *Dayton – kein Synonym für den Frieden: Nach dem angeblichen Versagen der Vereinten Nationen absehbares Scheitern der NATO-Mission*, in: *Vereinte Nationen*, 45 (1997) 1, S. 9–14; *Noch ist Bosnien vom inneren Frieden weit entfernt*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. 11. 1996.

21 Vgl. *Die blutigen Nächte kehren wieder*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 25. 11. 1997; *West turns blind Eye to Rwanda Atrocity*, in: *The Financial Times* vom 20. 11. 1997; *amnesty international*, Jahresbericht 1997.

noch in weiter Ferne. Eine Bewältigung der psychischen Folgen des Völkermordes steht sowohl in Ruanda als auch in Bosnien noch aus.

Bei allen genannten Konflikten fällt zweierlei auf: Erstens gingen jedem Konflikt massive Menschenrechtsverletzungen voraus. Zweitens waren Mißerfolge der Blauhelmeinsätze vom mangelnden Friedenswillen der kriegführenden Parteien begleitet. Zu Peace-keeping und Peace-building sollten deshalb international organisierte Menschenrechtsfeldmissionen (Human Rights Field Operations) gehören. Dabei kann es sich um Missionen aus wenigen Beobachtern bis hin zu personell, finanziell und logistisch ausgestatteten größeren Aktionen handeln²². Zu ihren Kernaufgaben gehören die Tatsachensicherung sowie die Beobachtung aktueller Menschenrechtsverletzungen ebenso wie Vertrauensbildung in Koordination mit regionalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen.

Sie können nicht nur im Sinne eines Frühwarnsignals als Mittel präventiver Diplomatie in angehende Krisenregionen gesandt werden, sondern sollen besonders in der Phase des Peace-building aktiv am Aufbau einer stabilen zivilen Gesellschaft von innen heraus mitwirken. Merkmale einer zivilen Gesellschaft sind nicht nur die Bildung von Normen und Regeln der friedlichen Konfliktbewältigung, sondern auch der Aufbau eines rechtsstaatlich funktionierenden Justiz- und Sicherheitsapparates sowie die Förderung politischer Partizipation.

Dabei kann die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer nur eine Ergänzung und nicht Ersatz für Konfliktbearbeitungsmechanismen auf staatlicher Ebene sein. NGOs können durch ihren direkten Zugang zur Bevölkerung und durch ihre Kenntnisse über politische und soziale Spannungen zur Konfliktverhütung und -schlichtung beitragen. Sie fördern die Bewußtseinsbildung für Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien in breiten Bevölkerungsschichten, indem der Dialog zwischen verschiedenen Gruppierungen gesucht wird. Für viele Staaten gehört es zu einer wichtigen Erfahrung, daß NGOs ein bedeutender Bestandteil einer Zivilgesellschaft sind. Der Erfolg der UNO-Missionen hängt deshalb auch wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Kontrahenten ab²³. Sofern Frieden mehr als die

22 Vgl. Michael Schaefer, *Menschenrechtsfeldmissionen – ein innovativer Ansatz*, in: *Vereinte Nationen*, 45 (1997) 4, S. 133 ff. Sowohl in El Salvador (MINUSAL) als auch in Ruanda (HRFOR), Ex-Jugoslawien (HRFOFY) und Kambodscha sowie zahlreichen anderen Krisenregionen sind Menschenrechtsfeldmissionen Bestandteil der UN-Friedensmissionen.

23 Vgl. Duane Bratt, *Explaining Peacekeeping Performance: The UN in internal Conflicts*, in: *International Peacekeeping*, 4 (1997) 3, S. 45–70; Gerhart R. Baum, *Menschenrechte*

Abwesenheit von Krieg bedeuten soll, ist der Aufbau einer Zivilgesellschaft unabdingbare Voraussetzung für die Nachhaltigkeit des Friedens.

Warnsignale für das Ausbrechen kriegerischer Konflikte:

Sozioökonomische und gesellschaftliche Warnsignale

Soziale Desintegrationsprozesse
Steigende Kriminalität (Drogen- und Mädchenhandel)
Steigende Bereitschaft, private Konflikte mit Gewalt zu lösen (zunehmende Morde)
Verarmung breiter Bevölkerungsschichten
Verschleppung wirtschaftlicher Reformen
Hungersnöte

Politische und militärische Warnsignale

Zunehmende Rechtsunsicherheit und Menschenrechtsverletzungen
Verdacht auf Wahlfälschungen
Verschiebung innerstaatlicher und regionaler Machtbalancen
Destabilisierung in den Nachbarregionen
Wiederaufrüstung
Truppenbewegungen in strategisch wichtigen Regionen

Um die Lücke zwischen Frühwarnsystem und politischem Handeln zu schließen, müssen wesentliche Hindernisse aus dem Weg geräumt werden. Dazu gehört der Vorrang der staatlichen Verantwortlichkeit vor uneingeschränkter nationalstaatlicher Souveränität – denn es gilt, normativ-rechtliche Grundlagen zu schaffen, um Staatszerfall, Sezession und Selbstbestimmungsrecht der Völker bei ethnisch-nationalen Ansprüchen zu begegnen.

Ein Frühwarnsystem ist nur dann wirksam, wenn die „richtigen“ Informationen rechtzeitig den politisch Verantwortlichen übermittelt werden und diese auch willens sind, sie als solche zu erkennen und einen unmittelbaren Handlungsbedarf daraus ableiten. Sowohl über die Zuspitzung des Konflikts in Ex-Jugoslawien als auch über die lang andauernden Spannungen in Ruanda und Somalia, die schon seit den sechziger Jahren bestehen, gab es Informationen. Die Weltöffentlichkeit wurde aber die Konflikte erst gewahr, als größere Flüchtlingsströme

in den Vereinten Nationen – ein aktueller Lagebericht, in: Vereinte Nationen, 45 (1997) 4, S. 126–130; Wolf Grabendorff, Die Rolle der Partner: Externe Einflüsse auf die Demokratisierung in Lateinamerika, in: E+Z, 38 (1997) 3, S. 75–77; Thomas Debiel, Der Gewalt vorbeugen: Präventionskonzepte für innerstaatliche Konflikte, in: epd, 7/1996, S. 5 ff.; Manfred Nowak, World Conference of Human Rights, Vienna, June 1993: The Contributions of NGOs – Reports and Documents, Wien 1994.

aus dem ehemaligen Jugoslawien die Grenzen der EU zu erreichen drohten, sich 1992 Hungersnöte in Somalia ausbreiteten und der Genozid an den Tutsis in Ruanda im vollem Gange war²⁴.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß ein Frühwarnsystem – und damit auch die frühzeitige Verhinderung von gewalttätigen Konflikten – immer dann scheitern wird, wenn der politische Wille dazu fehlt. In der Praxis wird der Strategie der frühen Prävention, bevor gesellschaftliche Konflikte in gewalttätige Auseinandersetzungen umschlagen, keine Priorität eingeräumt²⁵. Aus diesem Grund ist auch in Zukunft mit umfangreichen Peace-keeping- und Peace-building – Aktionen zu rechnen, deren konzeptionelle Schwächen, aber auch Stärken in den Einsätzen der neunziger Jahre deutlich wurden.

V. Defizite der Blauhelmeinsätze in den neunziger Jahren

Die UN-Einsätze der neunziger Jahre demonstrieren, daß kein verbindliches Modell dafür existiert. Eine Lösung „von der Stange“ wird es auch nicht geben können. Die Einsätze der Blauhelme zeigen konzeptionelle Schwächen und Stärken, deren Behebung bzw. Ausbau zukünftigen Einsätzen zum Erfolg verhelfen könnten²⁶. Somalia, aber auch die Entgleisungen mancher UN-Soldaten in Bosnien-Herzegowina zeigten, daß die internationale Truppe *keine entsprechende Ausbildung und Informationen* über die politischen Gegebenheiten vor Ort besaß²⁷. Diese Unkenntnis über die Lage

24 Vgl. Beispiel Somalia: Von der Kunst der UN, Probleme zu lösen, in: Die Tageszeitung vom 30. 1. 1996; Belgiens Verantwortung für Ruanda, in: Neue Zürcher Zeitung vom 18. 1. 1997.

25 Vgl. Max van der Stoep, Minderheiten, Menschenrechte und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Steffen Angenendt (Hrsg.), Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, Bonn 1997, S. 263; The United Nations (eds.), The United Nations and Ruanda, 1993–1996 New York 1996, S. 110 ff.

26 Zu Somalia siehe Hans Groffebert, Der Fall Somalia und die Deutsche Bundeswehr – humanitäre Hilfe im Zeitalter der Blauhelmeinsätze, in: Rolf Hanisch/Peter Moßmann (Hrsg.), Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens, Hamburg 1996, S. 196–221; Fen Osler Hampson, Nurturing Peace: Why Peace Settlements succeed or fail, Washington, D.C. 1996. Zu Ruanda siehe Peter Molt, Internationale Katastrophenhilfe für Ruanda – eine vorläufige Bewertung, in: R. Hanisch/P. Moßmann, ebd., S. 222–248; Ulrich Albrecht, Reform der VN und humanitäre Intervention, in: Peripherie, 14 (1994) 55/56, S. 22 ff.

27 Bei einer Befragung von UNOSOM II-Truppen antworteten 80 Prozent der Befragten, daß keine Entwaffnung vorgesehen war, obwohl die Entwaffnung der rivalisierenden Clans zu ihren Aufgaben gehört; vgl. Clement Adibe, Mana-

vor Ort, die unterschiedlichen Vorstellungen über den Zweck des Einsatzes und die mangelnde Koordination der Truppenteile leisteten dem Scheitern der Einsätze Vorschub. Gemeinsame Ausbildungsrichtlinien und eine eigene Ausbildungskapazität der UNO wären hier notwendig.

Weder in Somalia noch in Ex-Jugoslawien herrschte immer Klarheit über den Auftrag. Statt dessen kam es zu *diffuser Aufgabenzuweisung*. Sie erschwerte die Lösung der Konflikte, da keine klaren politischen Strategien vorlagen. Zudem fällt es den teilnehmenden Staaten schwer, eingeschränkte Kommandos über die Truppen hinzunehmen, da die nationale politische Verantwortung für die eigenen Soldaten Bestandteil der Souveränität ist. Angesichts dieser organisatorischen Mängel wäre es sinnvoller, UN-Truppen aus wenigen Nationen zusammenzustellen.

Spareinsätze, wie in Ex-Jugoslawien (UNPROFOR²⁸) und Angola (UNAVEM I und II²⁹), die personell hoffnungslos unterbesetzt waren, richteten mehr Schaden an als sie Nutzen stifteten. So wurde von den UNPROFOR-Truppen in Ex-Jugoslawien erwartet, daß sie die Grausamkeiten unterbinden und Hilfskonvois schützen würden. Dazu hätten die Blauhelme aber nicht nur ein erweitertes Mandat, sondern auch mehr Personal benötigt. Im Gegensatz dazu zeichneten sich die UN-Einsätze in El Salvador und Mosambik durch eine adäquate Truppenstärke und durch den Einbezug ziviler Komponenten aus.

Gerade im ehemaligen Jugoslawien und Somalia litt das Ansehen der UN-Truppen, weil sie zum *Spielball der Konfliktparteien* wurden und im Bürgerkriegsmorast versanken. Die Blauhelme konnten sich gegen Einschüchterungsversuche und Manipulation kaum wehren und wurden in Bosnien sogar zu Geiseln, als sie z.B. in Pale als „Schutzschild“ angekettet wurden. Die UNPROFOR-Truppe mußte unter diesen Bedingungen scheitern. Dementsprechend sank ihr Ansehen bei der Bevölkerung³⁰.

ging Arms in Peace Processes: Somalia, United Nations Institut for Disarmament Research, Genf 1995, S. 106 ff.; Reinhard Keune, UN auf Sendung: Was Frieden stiften mit Information zu tun hat, in: Der Überblick vom Juni 1996.

28 UNPROFOR (UN Protection Force für das ehemalige Jugoslawien) ist Ende 1995 von der unter NATO-Kommando stehenden multinationalen Truppe Ifor (Implementation Force) abgelöst worden, welche im Dezember 1996 durch die multinationale Sfor (Stabilization Force) ersetzt wurde; vgl. A. Zumach (Anm. 20), S. 9–14.

29 UN Angola Verification Mission.

30 Vgl. C. Adibe (Anm. 27), S. 106 ff. Was die Blauhelme der Vereinten Nationen können und dürfen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 1. 1995; Tobias Debiel, Kriegerische Konflikte, friedliche Streitbeilegung und die Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/94, S. 3–17;

Kritik rief auch die Tatsache hervor, daß in Bosnien aus Angst vor politischen Konsequenzen sowie aufgrund mangelhafter personeller und technischer Ausstattung offensichtlich nur die *Priorität der Selbstverteidigung* gesetzt wurde. Das Gebot der Unparteilichkeit verpflichtet die Blauhelme jedoch auch, ihr Mandat durchzusetzen, beispielsweise die Sicherung eines Kompromisses der Konfliktparteien. Dies kann in letzter Konsequenz auch mit Waffengewalt erzwungen werden. Hierzu bedarf es jedoch personell und technisch ausreichend ausgestatteter Friedenstruppen³¹.

Das Konzept der Schutzzonen mußte in Bosnien-Herzegowina mangels fehlender Kriterien bzw. eines Konsenses der Konfliktparteien scheitern. Sie wurden ohne Zustimmung der bosnischen Serben eingerichtet und die Entwaffnung der Kombattanten versäumt. Ganz im Gegenteil zu ihrer Bezeichnung provozierten sie Angriffe und wurden zu tödlichen Aufenthaltsorten³². Gibt es keine *Kooperationsbereitschaft* bei den Kontrahenten (Somalia, Ruanda und teilweise im ehemaligen Jugoslawien), ist der Erfolg von Blauhelmeinsätzen gefährdet, ebenso wie bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates, die ein schnelles und entschlossenes Handeln verhindern³³. In El Salvador und Mosambik beruhten friedensstiftende Maßnahmen auf dem Konsens der Konfliktparteien sowie auf relativ homogenen Interessenlagen der intervenierenden Kräfte. Dort sind daher auch die Chancen für die Etablierung eines dauerhaften Friedens ungleich höher.

Somalia (UNOSOM³⁴) veranschaulichte, wie folgenreich unverstandene Konflikte sein können. Kurzfristige Aktionen karitativer Art verhelfen nicht zur Eindämmung gewalttätiger Auseinandersetzungen. Weder ein *politisches Friedensdiktat*, noch der Versuch einer Friedenserzwingung kann

The United Nations (eds.), The United Nations and Somalia 1992–1996, New York 1996, S. 78 ff.

31 Vgl. Die UNO im bosnischen Dilemma, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. 5. 1995; Ulrich Fastenrath, Dürfen Friedenstruppen der Vereinten Nationen kämpfen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 7. 1995.

32 Vgl. UNHCR (Anm. 9), S. 143. Zur Problematik der Schutzzonen siehe besonders: Flüchtlinge (1996) 1, S. 16 ff.

33 Vgl. Thomas G. Weiss, Humanitäre Intervention. Die Lehren aus der Vergangenheit, Konsequenzen für die Zukunft, in: Thomas Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.), Der neue Interventionismus: humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 56 ff.; UNHCR (Anm. 9), S. 134; Thomas Debiel/Franz Nuscheler, Vor einer neuen Politik der Einmischung? Imperative und Fallstricke des humanitären Interventionismus, in: dies., ebd., S. 29 ff.; Blame the Leaders, in: Far Eastern Economic Review vom 17. 7. 1997; D. Bratt (Anm. 23), S. 55 ff.

34 UN Operation in Somalia.

ten deshalb in Somalia gelingen³⁵. Hinderlich ist auch die Tendenz gewesen, die humanitär begründeten Militäroperationen mit *machtpolitischer Einflußsphärenpolitik* zu vermengen, wie es beispielsweise in Ex-Jugoslawien, Somalia und Ruanda geschehen ist.

In Bosnien und Ruanda wurde *mangelnder politischer Handlungswille* deutlich. Besonders beim Bürgerkrieg in Ex-Jugoslawien und des Genozids in Ruanda war auffällig, daß sich der UN-Sicherheitsrat nicht rechtzeitig bzw. überhaupt nicht zu einem konsequenten Handeln entschließen konnte und die Blauhelme in entscheidenden Situationen die notwendige Unterstützung verweigerten³⁶. Auf diese Weise wurde Peace-keeping zum Sündenbock für das Versagen der Mitglieder des Sicherheitsrates. Weder die Europäer, noch die USA wollten die Risiken und Kosten für ein energisches Eingreifen tragen. Die mangelhaften Handlungsmöglichkeiten auf Grund des zugespitzten Konflikts wurden zu spät erkannt.

Die einmal politisch beschlossene *Entwaffnung* konnte weder in Angola und Somalia, noch in Kambodscha vollständig durchgesetzt werden. So ist beispielsweise in Somalia bei einer Entwaffnung eines Clans – aber nicht der anderen Clans zur selben Zeit – das Scheitern des Projekts vorprogrammiert gewesen, weil eklatante Sicherheitsinteressen und Machtansprüche gefährdet wurden. Eine Entwaffnung erweist sich besonders dann als erfolgreich, wenn keine strategisch wichtigen Positionen bedroht oder fundamentale Interessen berührt werden (z. B. Sektor West in Kroatien), Sicherheitsgarantien gewährt werden und verbindende Interessen vorhanden sind (El Salvador und Mosambik). Förderlich ist in Kroatien auch der Überraschungseffekt der Aktion gewesen, weil sich die serbischen Einheiten nicht rechtzeitig auf eine gemeinsame Position verständigen konnten. Die Entwaffnung fand statt, bevor sich Widerstand auf serbischer Seite formieren konnte, während

der Überraschungseffekt in Somalia verpaßt wurde³⁷.

Die *Überwachung und Durchführung von freien Wahlen* wird problematisch, wenn zuvor nur eine unzureichende Entwaffnung stattfand und demokratische Grundeinrichtungen entweder kaum vorhanden sind (Ruanda) oder schlecht funktionieren (Bosnien). Mit Wahlen verändern sich Machtpositionen, die für die Verlierer nur schwer zu akzeptieren sind. Aus diesem Grund muß den Wahlen eine Phase der Vertrauensbildung vorausgegangen sein. Wahltermine sollten sich deshalb nach den Fortschritten im politisch-zivilen Bereich richten. Eine flexible Handhabung der Truppenabzugstermine, wie in El Salvador und Mosambik, hat sich als friedensfördernd erwiesen. Eine verkleinerte, aber längerfristige Stationierung der Sfor-Truppen in Bosnien ist deshalb ein Signal, daß sich die internationale Staatengemeinschaft nicht zurückzieht, solange ein dauerhafter Frieden nicht gesichert ist. Gegebenenfalls wirkt sie als „Brandwache“, die bei Bedarf vergrößert werden kann.

Nicht nur die Beendigung gewalttätiger Konflikte sichert den Frieden, sondern auch *eine qualitative Veränderung der Beziehungen zwischen dem militärischen und zivilen Bereich* ist notwendig. Rechtssicherheit und die demokratische Kontrolle der Streit- bzw. Sicherheitskräfte sind erforderlich. Der Aufbau einer unabhängigen Justiz und die Aufarbeitung der Kriegsverbrechen sind unabdingbare Voraussetzungen für die Stabilisierung der zivilen Gesellschaft. Wird dies versäumt, kann es bei einer Störung eines labilen Kräfteverhältnisses erneut zu kriegerischen Auseinandersetzungen kommen, wie dies in Angola 1992 und im September 1997 sowie in Kambodscha Anfang Juli 1997 der Fall war.

Dauerhafter Frieden ist nur möglich, wenn neben der Erfüllung der formalen Bedingungen des Friedensvertrages auch soziale und ökonomische Konfliktursachen bearbeitet werden. Dies ist bislang in keinem der UN-Einsatzgebiete zufriedenstellend geschehen. Ganz im Gegenteil sind die Erfolge der UN-Einsätze in El Salvador und Mosambik in Gefahr, weil grundlegende wirtschaftliche und soziale Probleme ungelöst sind.

Zusammenfassend kristallisieren sich mehrere Problemkomplexe heraus, die berücksichtigt werden müssen. Der erste Komplex betrifft die *Organisation der Blauhelmeinsätze* selbst:

- Verbesserung der Ausbildung und Informationen der UN-Truppen

35 Vgl. Barbara Ekwall-Uebelhart/Andrei Raevsky, *Managing Arms in Peace Processes: Croatia and Bosnia-Herzegovina*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva 1996, S. 133 ff.; In Somalia nichts gelernt, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 31. 5. 1995.

36 Vgl. M. Schaefer (Anm. 22), S. 131; Jürg Martin Gabriel, *Mehr Macht für die UNO?*, Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Beitrag Nr. 1, Januar 1996; Peter Billing, *Zuckerbrot und Peitsche: Vermittlungsaktionen der Supermächte in internationalen Konflikten*, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.), *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn 1995, S. 125 ff. Angesichts der instabilen Lage in Angola ist die vom Sicherheitsrat beschlossene Reduktion der Friedenstruppe zu einer wesentlich kleineren Beobachtergruppe Ausdruck mangelnden Willens der Hauptfinanziers, die UN-Aktionen dort weiter zu unterstützen.

37 Vgl. B. Ekwall-Uebelhart/A. Raevsky (Anm. 35), S. 151.

- Ausreichende Finanzierung und Vermeidung von Spareinsätzen
- Neuregelung der politischen und militärischen Kontrolle der UN-Einsätze
- Koordination zwischen den Einsatzleitungen und Truppenteilen: klare Kompetenzzuweisung und eindeutig definierte Weisungsbefugnisse
- Aktuelle Länderanalysen, die Aussagen über das jeweilige Konfliktpotential enthalten
- Daten- und Informationsaustausch intensivieren und Experten hinzuziehen.
- Landreformen, wirtschaftliche Reformen
- Auflösung/Verhinderung ökonomischer Konzentrationsprozesse
- Wiederaufbauhilfen: materielle Infrastruktur, Produktionsmittel
- Aufbau eines Kredit- und Finanzsystems
- Ökonomische und soziale Reintegration von Flüchtlingen.

VI. Schlußfolgerungen

Bei allen Konflikten wird deutlich, daß *sicherheitspolitische Erfordernisse* sowohl für die Bevölkerung als auch für die Kontrahenten unabdingbare Voraussetzungen für eine dauerhafte Friedenssicherung sind:

- Entwaffnung und Demobilisierung der Kombattanten
- Sozioökonomische Reintegration der Kämpfer
- Verringerung der Rüstungsausgaben und Kontrolle des Waffenhandels
- Aufbau eines neuen Polizei- und Sicherheitsapparates und dessen demokratische Kontrolle
- Aufbau einer unabhängigen Justiz
- Aufarbeitung der Kriegsverbrechen.

Das *politische Problemfeld* umfaßt sowohl das internationale Umfeld als auch interne politische Strukturen:

- Vermeidung engstirniger machtpolitischer Einflußsphärenpolitik, da krisenbegünstigend
- Zusammenarbeit mit regionalen Sicherheitseinrichtungen (z. B. NATO, OSZE)
- Konsultation und Miteinbezug unterschiedlicher gesellschaftlicher und politischer Gruppierungen bzw. Clans und NGOs in den Krisenregionen
- Schaffung stabiler Machtbalancen und Sicherheitsgarantien für die Konfliktparteien
- Bildung politischer Institutionen und breiterer Möglichkeiten der Partizipation
- Unabhängige und freie Wahlen nach der vollständigen Entwaffnung
- Schutz der Menschenrechte und deren Überwachung.

Die Bearbeitung *sozioökonomischer* Mißstände und die Transformation einer Kriegsökonomie in eine „Friedenswirtschaft“ sind unabdingbar, um einen dauerhaften Frieden zu ermöglichen:

Ein Vergleich der UN-Blauhelmeinsätze veranschaulicht dreierlei: Die Erfahrungen in El Salvador und Mosambik verdeutlichen erstens, daß Peace-keeping und Peace-building auf die Kooperation der Kontrahenten angewiesen sind, wenn sie erfolgreich sein sollen. UN-Einsätze wie in Bosnien und Somalia zeigen die beschränkten Möglichkeiten der „Friedenserzwingung“ auf: Endogene Kriegsursachen wie Staatszerfall, politisierte Ethnizität und die Zersplitterung politischer Kräfte, aber auch der leichte Zugang zu Waffen, die deutliche Überlegenheit einer Konfliktpartei und die Entschlossenheit der Kombattanten, keine Rücksicht auf die Bevölkerung zu nehmen, lassen Skepsis an der Wirksamkeit der UN-Einsätze aufkommen, bei denen es den Konfliktparteien grundsätzlich an Friedenswilligkeit und Kompromißbereitschaft mangelt. Solange Kriegsparteien einen militärischen Sieg noch für möglich halten, hat Friedenserzwingung kaum eine Chance, weil jede Partei versuchen wird, ihre Position noch zu verbessern. Gerade im Falle zeitlich terminierter Einsätze wie in Somalia genügte es dann, den Abzug der Blauhelme abzuwarten.

Zweitens zeigen sich konzeptionelle Schwächen der Blauhelmeinsätze sowohl in ihrer Organisation als auch in ihrer Qualität. Qualitativ breit angelegte UN-Missionen wie in El Salvador, Mosambik und Kambodscha demonstrieren, daß Friedensmissionen, die politische, militärische und humanitäre Komponenten umfassen, tendenziell erfolgreicher sind als Spareinsätze, die dazu neigen, der militärischen Komponente zu viel Gewicht beizumessen.

Drittens veranschaulichen diese Einsätze auch, daß eine dauerhafte Friedensregelung nur möglich ist, wenn politische, sozioökonomische und militärische Probleme gelöst werden. Ohne eine wirtschaftliche, soziale und politische Integration breiter Bevölkerungsschichten, aber auch der Kombattanten, ist ein dauerhafter Frieden gefährdet, der Ausbruch erneuter kriegerischer Ausein-

andersetzungen dagegen eine mögliche Folge. Notwendige Bedingung ist deshalb der Einbezug der Entwicklungspolitik, verknüpft mit sozioökonomischen Reformen ebenso wie die Durchsetzung friedensstiftender Maßnahmen auf mittleren und unteren Gesellschaftsebenen.

Eine Friedenspolitik der kleinen Schritte bewährte sich sowohl im Falle El Salvadors als auch in Mosambik. Konzepte der Machtteilung und Partizipation sowie der Dezentralisierung sind einer Strategie „wer die Wahl gewinnt, hat die Macht im Land“ vorzuziehen. Eine Friedenspolitik der kleinen Schritte bietet auch Raum für Flexibilität, so daß auf ein verändertes Umfeld reagiert werden kann, eventuelle Lücken der Friedenskonsolidierung auch später noch gefüllt werden und Interpretationsprobleme in Ruhe bearbeitet werden können.

So dringend die Förderung und der Miteinbezug der NGOs in den Friedensprozeß ist, so sehr muß jedoch vor überzogenen Hoffnungen gewarnt werden. In manchen Staaten sind sie entweder Repressionen ausgesetzt oder sie werden so stark kontrolliert, daß ihre Unabhängigkeit in Frage gestellt ist³⁸. Häufig wird ihre Arbeit aber auch durch einen Mangel an finanziellen Ressourcen behindert. Besonders in Afrika fehlt es ferner an einer breiteren Unterstützung der NGOs durch die Bevölkerung; jene sprechen häufig nur die gebildete Mittelschicht urbaner Zentren an. In ethno-nationalen Konflikten gelingt es ihnen nur selten, ethnische Barrieren zu überwinden.

Die UN-Friedensmissionen demonstrieren, daß von der Vorstellung Abschied genommen werden muß, einen Staat von außen aufbauen zu wollen, indem Wahlen organisiert werden und man sich anschließend zurückzieht. Die Stationierung einer verkleinerten Sfor-Friedenstruppe in Bosnien und ihr Einsatz bei der Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher ist ein erstes Signal in diese Richtung³⁹. Die tatsächliche Friedensarbeit

beginnt erst nach den Wahlen. Kontinuierliche Friedensförderung sowie die Inanspruchnahme von Mittlerdiensten auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene sind Techniken, die miteinander kombiniert werden können. Wichtig erscheint es, Verhandlungsblockaden abzubauen und die Sicherheitsbedürfnisse der Kriegsparteien zu berücksichtigen. Der Aufbau einer Kultur des Dialogs ist unerlässlich. In El Salvador hat die andauernde Vermittlerrolle der UNO erste Früchte getragen⁴⁰. Positiv wirkte sich in El Salvador die Tatsache aus, daß die gegnerischen Parteien einer Erneuerung ihrer Sicherheits- bzw. Streitkräfte sowie des Justizapparates zustimmten. Ein Problem dürfte allerdings sein, daß die Verbrechen der Todesschwadronen wohl nicht systematisch aufgearbeitet werden. Dies wird nicht nur in El Salvador, sondern auch in Fällen von Genoziden wie in Bosnien und Ruanda das immer wieder zu lösende Problem beim Aufbau einer zivilen Gesellschaft sein.

Angola und Kambodscha haben bewiesen, daß eine Konfliktbearbeitung über die formale Erfüllung der Bestimmungen des Friedensvertrages hinaus notwendig ist, wenn der Frieden von Dauer sein soll und nicht nur die „Abwesenheit von Krieg“ bedeutet. Auffallend ist auch, daß jene UN-Einsätze, die sich auf die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten stützen konnten und durch eine relativ homogene Interessenlage der intervenierenden Staaten gekennzeichnet waren, erfolgreicher verliefen als Blauhelmeinsätze, die zwischen rivalisierenden Konfliktparteien und divergierenden Interessen im UN-Sicherheitsrat zerrieben wurden. Die pauschale Behauptung vom Versagen der UN-Friedensmissionen wird daher vom Verlauf der UN-Friedensmissionen nicht bestätigt; sie könnte einer Sündenbockstrategie Vorschub leisten, um nationalstaatliche Einflußpolitik oder die mangelnde Konsensbereitschaft der Kontrahenten zu vertuschen.

38 Vgl. Statement by the UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali at the UN Department of Public Information, Forty-seventh annual Conference of Non-Governmental Organizations, New York, 20. 9. 1994, zitiert in: Peter Willets, Consultative Status for NGOs at the United Nations, in: ders. (ed.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, London 1996, S. 310–318.

39 Vgl. Kai Ambos, Dürfen NATO-Soldaten mutmaßliche Kriegsverbrecher festnehmen? Über die Rechtsgrundlagen der Sfor-Truppen in Bosnien, in: *Frankfurter Rundschau* vom

28. 7. 1997. Rechtsgrundlage ist erstens das Rahmenabkommen von Dayton mit seinen Annexen Art. II–VIII, aus dem sich die Kooperationspflicht mit dem Internationalen Gerichtshof für das ehemalige Jugoslawien ergibt. Zweitens sind die Vertragsstaaten des Dayton-Abkommens den Bestimmungen der Resolutionen 1021 und 1022 von 1995 unterworfen, die u. a. die Strafverfolgung mutmaßlicher Kriegsverbrecher zu den Aufgaben der Ifor- und Sfor-Truppen zählen. 40 Vgl. Abschluß der UNO-Mission in El Salvador, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 24. 5. 1995; E.-O. Czempiel (Anm. 7), S. 165 ff.; Th. Debiel (Anm. 23).

„Erfolgsgeschichten“ friedlicher Konfliktbearbeitung

I. Einleitung

Eine neuere Konflikt-Bilanz zeigt, daß es seit 1945 eine Vielzahl von friedlichen Konfliktregelungen gegeben hat. Von 663 Einzelkonflikten wurden immerhin 276, d. h. 42 Prozent, ohne militärische Gewaltanwendung beigelegt¹. Diese Beispiele gelungener friedlicher Konfliktbearbeitung sowie die Existenz von etlichen „Friedenszonen“ und „Friedensinseln“ auf der Welt sollten durchaus „die Aufmerksamkeit darauf richten, daß Ansätze internationaler Friedensbemühungen wie auch interner Konfliktregelungen erfolgreich sein können und gestärkt werden müssen“². Gleichwohl scheint die Friedensforschung immer noch mehr auf den Krieg fixiert zu sein als auf den Frieden. Anlässlich einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum zu Fragen der Konstituierung von Frieden bemerkte Jörg Calließ: „Erstaunlicherweise hat sich die Wissenschaft in den letzten Jahrzehnten mit diesen Fragen relativ wenig befaßt. Für sie war die Frage nach den Ursachen von Gewalt, Konflikt und Krieg durchweg so bedrängend, daß darüber die Frage nach den Ursachen von Frieden weithin aus dem Blickfeld geriet.“³

Auch in der alltäglichen Wahrnehmung von Krieg und Frieden, die wesentlich über die Medien vermittelt wird, hat der Frieden keinen vergleichbaren Attraktionswert wie der Krieg. Es existiert zwar eine Kriegsberichterstattung, aber keine Frie-

densberichterstattung⁴. So gibt es mehr Aufmerksamkeit für spektakuläre Kriegsereignisse als für stille und langwierige Verhandlungs- und Vermittlungsprozesse, mehr Studien über den Ausbruch von Kriegen als über deren Verhütung oder Beendigung sowie mehr Listen und Datenbanken über bewaffnete Konflikte und Kriege als über friedlich geregelte Konflikte und tragfähige Friedensschlüsse⁵.

Allerdings zeichnet sich seit geraumer Zeit eine Perspektivenverschiebung ab. Fragen der Friedenserhaltung und Friedenssicherung haben in den letzten Jahren unter dem Eindruck schrecklicher Kriegsgeschehnisse etwa in Ex-Jugoslawien, Somalia und Ruanda an Bedeutung gewonnen. Langjährige Kriege und Konflikte sollen beendet und geregelt, Friedenszustände gesichert und neue, gewalttätige Auseinandersetzungen verhütet werden. Neuere Publikationen haben eine Fülle an Kenntnissen zu Konzepten, Strategien, Akteuren und Instrumenten friedlicher Konfliktbearbeitung zusammengetragen⁶. Weit weniger Informationen haben wir jedoch über tatsächlich gelungene Fälle friedlicher Konfliktbearbeitung. Wo, wann und warum hat diese denn empirisch belegbar die erwünschten Erfolge gehabt? Um so wichtiger ist

4 Vgl. Jörg Calließ (Hrsg.), „Das erste Opfer eines Krieges ist die Wahrheit“ oder Die Medien zwischen Kriegsberichterstattung und Friedensberichterstattung, Evangelische Akademie Loccum, Rehburg – Loccum 1997.

5 Zu „Kriegslisten“ vgl. z. B. Thomas Rabehl/Stefan Trines (Hrsg.), Das Kriegsgeschehen 1996, Register der Kriege und bewaffneten Konflikte, Arbeitspapier der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Universität Hamburg, Institut für Politische Wissenschaft, Hamburg, Juli 1997; A. P. Schmid/A. J. B. Jongman, Contemporary Armed Conflicts, in: PIOOM Newsletter, 8 (1977) 4, S. 17–19; zu „Konfliktlisten“ z. B. das Konfliktbarometer „Welt 1997“, die 6. jährliche Konfliktanalyse des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung e. V., Heidelberg, Dezember 1997; zu „Friedenslisten“ vgl. V. Matthies/Chr. Rohloff/S. Klotz (Anm. 1).

6 Vgl. z. B. Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Eine Welt, Bd. 13, Bonn 1995; Dieter Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt am Main 1997; I. William Zartman/J. Lewis Rasmussen (Hrsg.), Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques, Washington, D. C. 1996; Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hrsg.), Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict, Washington, D. C. 1996.

1 Vgl. Christoph Rohloff, Frieden sichtbar machen! Konzepte und empirische Befunde zu Friedenserhaltung und Friedenssicherung, in: Volker Matthies/Christoph Rohloff/Sabine Klotz, Frieden statt Krieg. Gelungene Aktionen der Friedenserhaltung und der Friedenssicherung 1945 bis 1995. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde, Interdependenz Nr. 21, Materialien und Studien der Stiftung Entwicklung und Frieden und des Instituts für Entwicklung und Frieden, Bonn 1996, S. 30.

2 Tobias Debiel/Norbert Ropers/Elisabeth Wollefs, Krieg und Frieden, in: Globale Trends 1998, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt am Main – Bonn 1997, S. 372.

3 Jörg Calließ, Das zivilisatorische Hexagon auf dem Prüfstand, in: ders. (Hrsg.), Wodurch und wie konstituiert sich Frieden? Loccumer Protokolle 74/96, Evangelische Akademie Loccum, Rehburg – Loccum 1997, S. 8.

daher die Identifizierung und Erörterung von „Erfolgsgeschichten“, also von Fällen und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung.

Dabei liegt es auf der Hand, daß es bei der Präsentation von „Erfolgsgeschichten“ nicht um einen wie auch immer gearteten „Weltfrieden“ geht. Einen solchen – im Sinne einer globalen, allumfassenden, dauerhaften „Weltfriedensordnung“ – hat es bislang nicht gegeben⁷. Daher wird im folgenden „nur“ ein räumlich und zeitlich begrenzter Frieden thematisiert, der sich in bestimmten Zeitabschnitten in bestimmten Gesellschaften, Staaten und Regionen der Erde eingestellt hat.

Für Zwecke der empirischen Untersuchung bietet sich als Ausgangspunkt eine Beschränkung auf den „negativen Frieden“ im Sinne der Abwesenheit von kriegerischer Gewalt an⁸. Dieser Frieden kann sich als instabil oder stabil erweisen, also als mehr oder weniger anfällig für einen Rückfall in einen kriegerischen Konfliktaustrag. Ein stabiler „negativer Frieden“ wird aber vermutlich Elemente eines „positiven Friedens“ aufweisen, also soziale, ökonomische, politische und kulturelle Bedingungen und Strukturen, die eine verlässlich gewaltfreie Konfliktbearbeitung ermöglichen.

In Anlehnung an Friedensforscher und Friedensaktivisten wie Johan Galtung, John Paul Lederach und Kumar Rupesinghe kann allgemein von einem „Erfolg“ friedlicher Konfliktbearbeitung dann die Rede sein, wenn es zu einer „Konflikt-Transformation“ kommt, also zur Herausbildung einer neuen Konfliktformation, die eine gewaltärmere und konstruktivere Bearbeitung des Konflikts ermöglicht als die vorangehende Konfliktformation⁹. Es ließe sich dann auch von einer umfassenden Deeskalation eines Konfliktes auf der Verhaltens- und Einstellungsebene der Akteure sowie auf der Inhaltsebene sprechen. Dabei geht es zunächst weniger um (kurzfristige) Konflikt-„Lösungen“ als vielmehr um (längerfristige) Veränderungen der Austragungsformen von Konflikten von gewalttätigen zu weniger gewaltförmigen.

7 Vgl. hierzu Dieter Senghaas, Dimensionen einer Weltfriedensordnung, in: J. Calließ (Hrsg.) (Anm. 3), S. 141–161.

8 Ausführlicher zum gewählten Friedensbegriff vgl. Volker Matthies, Friedenserfahrungsforschung und Friedensursachenforschung, in: V. Matthies/Chr. Rohloff/S. Klotz (Anm. 1), S. 10.

9 Vgl. Johan Galtung, Frieden mit friedlichen Mitteln. Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur, Opladen 1998; John Paul Lederach, Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures, New York 1995; Kumar Rupesinghe (Hrsg.), Conflict Transformation, Basingstoke – London – New York 1995.

II. Friedenszonen und Friedensinseln

Von besonderem Interesse ist die Suche nach „Friedenszonen“ und „Friedensinseln“ im internationalen System, das heißt, nach Räumen und Beziehungsmustern sowie nach Gesellschaften, in denen über längere Zeiträume hinweg eine verlässlich friedliche Konfliktbearbeitung festzustellen ist¹⁰. Wo finden sich solche Friedenszonen und Friedensinseln, und wie erklärt man sie? Welches sind dort die materiellen, institutionellen, normativen und emotionalen Bedingungen und Ursachen des Friedens? Dies herauszufinden, erfordert vergleichende Untersuchungen mit empirisch gesättigten Fallstudien¹¹.

Friedenszonen lassen sich vor allem in der sogenannten „OECD-Welt“ finden, also im Bereich der westlich-kapitalistisch geprägten Industriegesellschaften Nordamerikas, Europas sowie Japans, Australiens und Neuseelands. Sowohl in ihren Beziehungen untereinander als auch in ihren Binnenverhältnissen blieben diese Gesellschaften (bis auf wenige Ausnahmen: Griechenland/Türkei, Zypernkonflikt, Nordirland, Baskenland, Korsika) weitgehend konfliktfrei. Es ist durchaus wichtig, sich angesichts neuerlicher Kriegserfahrungen auch wieder in Europa (Ex-Jugoslawien, Territorium der ehemaligen UdSSR) der Ursachen des als allzu selbstverständlich angesehenen Friedens zwischen den und innerhalb der westeuropäischen Länder zu versichern. Erklärt wird der „OECD-Frieden“ mit dem Verweis auf umfassende Integrations- und Verflechtungsprozesse, unter Rückgriff auf die These vom sogenannten „demokratischen Frieden“ („Demokratien führen keine Kriege untereinander“) sowie mit Hilfe des „zivilisatorischen Hexagons“ von Dieter Senghaas¹². Bei seiner Deutung der „Zonen des Friedens“ in der OECD-Welt verweist Senghaas auf günstige

10 Vgl. hierzu die Sonderausgabe der Zeitschrift Peace Review: Zones of Peace, 9 (1977) 2.

11 Für frühe derartige Bemühungen vgl. Nazli Choucri (with the collaboration of Robert C. North), In Search of Peace Systems: Scandinavia and the Netherlands 1870–1970, in: Bruce Russett (Hrsg.), Peace, War and Numbers, London 1972, S. 239–274.

12 Vgl. hierzu u. a. Michael Zielinski, Friedensursachen. Genese und konstituierende Bedingungen von Friedensgemeinschaften am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Entwicklung ihrer Beziehungen zu den USA, Frankreich und den Niederlanden, Baden-Baden 1995; Thomas Nielebock, Ist Demokratie friedfertiger? Über die Friedenswirkung von Demokratie in der Moderne, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Frieden durch Zivilisierung?, Münster 1996, S. 343–368; Dieter Senghaas, Frieden. Ein mehrfaches Komplexprogramm, in: ders. (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt am Main 1997, S. 560–575, sowie J. Calließ (Hrsg.) (Anm. 3).

historische Ausgangskonstellationen (Ost-West-Konflikt und dominante Ökonomie der USA), auf den politischen Willen der Westeuropäer zum Frieden untereinander, auf die demokratische Verfaßtheit der Staaten sowie auf deren wechselseitige, institutionelle Vernetzung und breit gefächerte Interdependenz¹³.

Es bildeten sich fünf Merkmale einer Struktur dauerhaften Friedens heraus: Positive Interdependenz (dichte Beziehungen von hoher wechselseitiger Relevanz), annähernde Symmetrie (symmetrische Interdependenz, besonders in ökonomischer Hinsicht), Homologie (vergleichbare Strukturen bei den Austauschpartnern, offene pluralistische Gesellschaften), Entropie (vielfältige Kreuz- und Querbeziehungen sorgen für ein hohes Maß an Selbstregulierung) sowie gemeinsame Institutionen (institutionelles Dach der Kooperationsbeziehungen).

Die interne Verfaßtheit der OECD-Gesellschaften läßt sich mit Hilfe des von Dieter Senghaas so genannten „zivilisatorischen Hexagons“ beschreiben. Das Hexagon spiegelt die Basisstruktur einer verlässlichen Friedensordnung modellhaft wider. Seine sechs Ecken bzw. Bausteine sind: ein effektives, legitimes Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Einbindungen in vielfältige Interdependenzen und die daraus resultierende Affektkontrolle, demokratische Beteiligung, soziale Gerechtigkeit sowie eine konstruktive Konfliktkultur. Dies alles sind zivilisatorische Errungenschaften, die sich erst nach langwierigen, konfliktreichen sozialen Wandlungs- und Modernisierungsprozessen eingestellt haben. Als besonders wichtig zur Erhaltung des Hexagons erachtet Senghaas die soziale Gerechtigkeit, da diese einer konstruktiven Konfliktbearbeitung erst die materielle Substanz zuführt. Insgesamt gilt ihm die OECD-Welt heute als eine Friedenszone bzw. als ein Kompositum von Friedenszonen. Für erweiterungsfähig hält er sie in Richtung Osteuropa und Ostasien. Allerdings ist sie nicht ultra-stabil, d. h. nicht unter allen Umständen erschütterungsfest und vor Zusammenbruch gefeit. Eine verschärfte Konkurrenz in den Wirtschaftsbeziehungen und eine Verschlechterung der sozialen Lage könnten Einbruchgefahren und Legitimationskrisen der demokratischen Systeme mit sich bringen, denen beizeiten entgegengewirkt werden müsse.

Interessant ist ein friedensgeschichtlicher Rückblick auf die *Schweiz*, die 1847 ihren letzten (Bürger-)Krieg führte und damit die OECD-Gesell-

schaft mit den längsten, kontinuierlichen Friedenserfahrungen darstellt¹⁴. Auf der Grundlage eines freien, bewaffneten und ökonomisch prosperierenden Bauerntums sowie eines kooperativen Verhältnisses von Elite und Volk wurde die Technik des Föderalismus und eine politische Kultur der Mäßigung ausgebildet. Eine anfänglich betriebene schweizerisch-nationale Machtpolitik machte später einer zurückhaltenden Neutralitätspolitik Platz. Nach innen vollzog sich eine friedliche Integration von verschiedenen Regionen und Sprachgemeinschaften mit dem Ergebnis eines ökonomisch prosperierenden, demokratisch verfaßten, multikulturellen Staatswesens.

Wie steht es nun mit unseren Kenntnissen über Friedenserfahrungen und Friedensursachen außerhalb der OECD-Welt, über Friedenszonen und Friedensinseln in der Welt der Entwicklungs- und Schwellenländer Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, die oft pauschal als Zonen des chronischen Unfriedens, der Katastrophen und der Kriege gelten¹⁵? Hier gibt es durchaus etliche Gesellschaften und Regionen mit erstaunlich langen und stabilen Friedenszeiten, die es zu erklären gilt.

Auffällig ist, daß es in den zwischenstaatlichen Beziehungen beispielsweise Afrikas und Lateinamerikas zu relativ wenigen gewaltförmigen (Grenz-)Konflikten gekommen ist. Da die Mehrheit dieser Staaten aber nicht demokratisch verfaßt war und ist, handelt es sich hier offensichtlich um einen „undemokratischen Frieden“¹⁶. Zur Erklärung dieses Phänomens kann auf die Akzeptanz des territorialen Status quo („peace by satisfaction“, Völkerrechtsprinzip des *uti possidetis* = Beibehaltung kolonialer Grenzen durch die postkolonialen Staaten) verwiesen werden, der im gegenseitigen Interesse schwacher, vornehmlich mit inneren Sicherheitsproblemen belasteter Staaten lag¹⁷. Doch auch in ihren Binnenverhältnissen blieben etliche Gesellschaften Asiens, Afrikas und Lateinamerikas weitgehend kriegsfrei.

Warum ist es trotz des sich global ausbreitenden, kapitalistisch induzierten Transformations- und Modernisierungsprozesses, trotz der Zersetzung traditioneller Strukturen, der Freisetzung sozialer

14 Vgl. Karl W. Deutsch, *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, Bern – Stuttgart – Wien 1976, sowie Sabine Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf. Ein systemwissenschaftlicher Entwurf*, Baden-Baden 1998, S. 305–361.

15 Vgl. Max Singer/Aaron Wildavsky, *The Real World Order. Zones of peace, zones of turmoil*, New Jersey 1993.

16 Lothar Brock, *Paradoxien der Zivilisierung in Lateinamerika*, in: J. Calließ (Hrsg.) (Anm. 3), S. 205.

17 Vgl. Arie M. Kacowicz, *Third World Zones of Peace*, in: *Peace Review*, 9 (1997) 2, S. 169–176.

13 Vgl. hierzu Dieter Senghaas, *Die OECD-Welt: Zonen des Friedens*, in: Volker Matthies (Hrsg.), *Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung*, EINE WELT-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 4, Bonn 1997, S. 46–64.

Spannungen und der enormen sozialen Mobilisierung und Politisierung einer großen Zahl von Menschen nicht überall gleichermaßen zu Bürgerkrieg, Verheerung und gewaltsamem Staatszerfall gekommen¹⁸? Warum wurden einige Gesellschaften in der gleichen Region von langjährigen Bürgerkriegen heimgesucht und andere – wie etwa Botswana und Tanzania in Subsahara-Afrika oder Costa Rica in Zentralamerika – nicht? Warum blieben großflächige Länder mit enormen sozialen Spannungen und/oder ethnisch-kulturellen Zerklüftungen wie beispielsweise Brasilien oder Indien (bislang?) von umfassenden Bürgerkriegen verschont? Was macht den „Kitt“ aus, der heterogene Gesellschaften trotz vielfältiger Zerreißproben zusammenhält¹⁹?

Zur Beantwortung solcher Fragen müssen Aspekte der Legitimations- und Funktionsproblematik postkolonialer Staaten thematisiert werden, ferner sozio-ökonomische Verteilungsmechanismen und kulturelle Identitätsprobleme, Bestimmungsfaktoren von sozialer Integration sowie die Einbindung von Gesellschaften in weltwirtschaftliche Zusammenhänge. Allgemein geht es um Kernfragen komplexer Staaten- und Nationenbildungsprozesse: Was fördert soziale und politische Kohäsion? Wie baut sich Legitimation politischer Herrschaft auf? Welche Formen friedlicher Koexistenz entschärfen das Konfliktpotential ethnisch-kultureller Heterogenität? Welche Formen demokratischer Partizipation finden sich?

Die ungefähr ein halbes Jahrhundert anhaltende relative Stabilität *Indiens* als Gesamtstaat läßt sich gerade mit der enormen gesellschaftlichen Vielfältigkeit des Landes erklären²⁰. Die starke Fragmentierung erschwerte die Herausbildung gesamtindischer Konfliktlinien. Auch die langjährige Kontinuität des demokratischen Systems erwies sich als förderlicher Faktor für eine friedliche Konfliktbearbeitung. Von der Zerklüftung *Indiens* ging unter demokratischem Vorzeichen ein starker Zwang zu einer Politik der Mitte, des Säkularismus und des sozialen Ausgleichs aus. Mit seinem Föderalismus stellt Indien auch einen der wenigen, leidlich funktionierenden Bundesstaaten der Dritten Welt dar.

18 Vgl. I. William Zartman (Hrsg.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder – London 1995.

19 Vgl. Günter Schubert/Rainer Tetzlaff/Werner Vennewald (Hrsg.), *Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen*, Münster – Hamburg 1994, S. 410.

20 Vgl. Joachim Betz, *Indien: Kein gewaltsamer Staatszerfall*, in: V. Matthies (Hrsg.) (Anm. 13), S. 90–112.

Malaysia gilt als ein Musterfall friedlicher Konfliktbearbeitung in einer schwierigen ethnischen Konstellation (Dominanz der Malaien, Chinesen als wichtigste Minderheit) eines südostasiatischen Schwellenlandes²¹. Nach der ethnischen Polarisierung von 1969 betrieb die malaiische Elite einen Aufbau autoritärer Herrschaftsstrukturen und eine Förderung der Malaien im Wirtschaftsleben. Doch fand dieses System auch Akzeptanz bei den Nicht-Malaien, die hierin das geringere Übel im Vergleich zu offener ethnischer Konfrontation sahen und auch weiterhin von der ökonomischen Prosperität profitierten. Mäßigend auf die Konfliktträchtigkeit wirkten auch das erhebliche Maß an Rechtsstaatlichkeit und die malaiische Kultur (Wunsch nach Einheit, Konsens und Kompromiß) sowie ein Minimum an Elitenidentität (keine scharfen Ausgrenzungen).

Von erheblicher Bedeutung für die langjährige Friedenserhaltung in *Tanzania* erwies sich die geringe Fragmentierung der Bevölkerung entlang ethnischer Bruchlinien²². Als nationale Bindeglieder wirkten die Sprache Kiswahili und die allseits anerkannte Legitimation der nationalen Unabhängigkeitsbewegung. Zudem achtete die tanzanische Elite auf soziale Kohäsion und politischen Zusammenhalt.

Die lange Friedenszeit in *Botswana* wurde offenbar durch die hochgradige ethnische Homogenität des Kleinstaates, eine geschickte Außenpolitik in einem konfliktreichen Umfeld, eine günstige Ressourcenausstattung, die pazifizierende Funktion klientelistischer Beziehungen sowie durch staatliche Investitionen in das Gesundheitswesen und andere soziale Dienste ermöglicht²³.

In *Costa Rica*, der langjährigen „Schweiz Mittelamerikas“, trugen breite bürgerliche Mittelschichten, demokratische Traditionen sowie staatliche Investitionen in das Erziehungs- und Gesundheitswesen zur langfristigen politischen Stabilität bei²⁴.

Eine vergleichende Auswertung der Friedenserfahrungen von OECD- und Nicht-OECD-Gesellschaft-

21 Vgl. Jürgen Rüländ, *Malaysia: Friedliche Konfliktregelung in einem multiethnischen Schwellenland*, in: ebd., S. 113–150.

22 Vgl. Rolf Hofmeier, *Tanzania: „Friedensoase“ in der subsaharischen Krisenzone*, in: ebd., S. 151–174.

23 Vgl. Pierre du Toit, *State Building and Democracy in Southern Africa, Botswana, Zimbabwe and South Africa*, Washington, D. C. 1995.

24 Vgl. John A. Booth, *Costa Rica: The Roots of Democratic Stability*, in: L. Diamond/J. Linz/Seymour Martin J. Lipset (Hrsg.), *Democracy in Developing Countries*, Bd. 4, Latin America, Boulder – London 1989, S. 387–422; Ulrich Fanger/Bernhard Thibaut, *Costa Rica*, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 3: Mittelamerika und Karibik, Bonn 1992, S. 52–83.

ten läßt durchaus einige elementare Gemeinsamkeiten erkennen: Von ursächlicher Bedeutung für den Frieden erweist sich offenbar eine günstige Kombination von historischen, strukturellen, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Faktoren. Dazu zählen der Aufbau bzw. das Vorhandensein von Institutionen, Normen und Verfahren zur Mediatisierung sozialer Konflikte und zur Entschärfung ethnisch-kultureller Heterogenität, verschiedene demokratie-kompatible Formen politischer Partizipation, wirtschaftliche Wohlfahrt, eine annähernd faire ökonomische Umverteilung bzw. Elemente sozialer Gerechtigkeit, elementare Rechtsstaatlichkeit und zivile Kontrolle des Sicherheitsapparates, Bestandteile einer politischen Konsenskultur, der Verzicht auf die Ausgrenzung und Unterdrückung bestimmter Bevölkerungsgruppen sowie eine kluge und verantwortungsvolle Politik von Führungseliten.

III. Gelungene Fälle von Konfliktregelung und Friedenskonsolidierung

Bei der Beschäftigung mit Fragen der friedlichen Konfliktregelung scheint es mehr konzeptionell-theoretische Überlegungen zu geben als fundierte empirische Untersuchungen zu tatsächlich gelungenen Regelungen. Dies gilt auch für den schon länger thematisierten Bereich der Minderheitenkonflikte, die häufig mit Separations- und Sezessionsbestrebungen, also Elementen des Staatszerfalls, verbunden sind²⁵. Der empirische Befund hinsichtlich solcher Konflikte macht das Überwiegen destruktiver Formen des Konfliktaustrages deutlich. Die Liste „aktuell relevanter Sezessions- und Autonomiebestrebungen ist lang und fast identisch mit der Liste kriegerischer Konflikte“²⁶. Konstruktive Konfliktregelungen – vor allem durch Machtteilung, Autonomie oder Selbstverwaltung – sind demgegenüber eher selten anzutreffen²⁷.

25 Vgl. hierzu Christian P. Scherrer, *Ethno-Nationalismus im Weltsystem. Prävention, Konfliktbearbeitung und die Rolle der internationalen Gemeinschaft*, Münster 1996; Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Staaten? Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Eine Welt, Bd. 2*, Bonn 1997.

26 Christian P. Scherrer, *Selbstbestimmung statt Fremdherrschaft: Sezessions- und Autonomieregelungen als Wege zur konstruktiven Bearbeitung ethno-nationalistischer Konflikte*, in: N. Ropers/T. Debiel (Hrsg.) (Anm. 6), S. 279.

27 Vgl. Timothy D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, D. C. 1996.

Weithin gelungene Regelungen finden sich vor allem in Europa, etwa betreffend die Åland-Inseln (schwedischsprachige Minderheit zu Finnland gehörig)²⁸, das slowakisch-ungarische Minderheitenproblem²⁹, die Rechtsstellung der Deutschen und Dänen im Grenzraum zwischen den beiden Staaten³⁰ oder den Südtirol-Konflikt (deutschsprachige Minderheit zu Italien gehörig). Zu einer dauerhafteren Befriedung solcher Konflikte wird es in der Staatenwelt wohl erst dann kommen, „wenn . . . die Bereitschaft zunimmt, wesentlich massiver als bisher Verfassungsreformen in Richtung auf diverse Modelle des power sharings in Angriff zu nehmen“³¹. Strategien und Konzepte der Dezentralisierung, Autonomisierung, Föderalisierung und des Minderheitenschutzes müßten weitere Verbreitung finden. Dann mag sich der friedentiftende Effekt solcher Maßnahmen einstellen, doch „in aller Regel wird bei ihnen . . . bereits vorausgesetzt, was sie erst hervorbringen sollen: die Bereitschaft sämtlicher Nationalitäten, sich wechselseitig zu dulden und sich unter dem Dach eines gemeinsamen staatlichen Gehäuses einzurichten. Wo dieser Wille fehlt, kann den zentrifugalen Kräften auch durch noch so planvoll und raffiniert ausgedachte Mechanismen der Konfliktvermeidung und -schlichtung nicht Einhalt geboten werden.“³²

Der Minderheitenkonflikt in *Südtirol* gilt international als einer der wenigen positiv verlaufenden Fälle der Konfliktregelung, in dem nach vielen Jahren fruchtloser Bemühungen und zeitweiliger Gewaltanwendung eine tragfähige und friedens-trächtige Vereinbarung zustande kam³³. Der Erfolg dieser Regelung läßt sich vor allem durch die Internationalisierung der Konfliktbearbeitung in Gestalt der Einbeziehung des Staates Österreich erklären: Die Südtiroler standen unter dem Schutz eines internationalen Vertrages, der bei Nichterfüllung eingeklagt werden konnte. Die Vertragspartner waren nicht ein Staat und eine diesem ausgelieferte Minderheit, sondern zwei

28 Vgl. Markku Suksi, *Rechtliche Regelung der Autonomie. Die autonomen Alandinseln und weitere europäische Beispiele*, in: H.-J. Heintze (Hrsg.) (Anm. 25), S. 222–247.

29 Vgl. Dieter W. Bricke, *Slowakisch-Ungarische Minderheitenprobleme*, in: ebd., S. 274–293.

30 Vgl. Knut Ipsen, *Minderheitenschutz auf reziproker Basis – die deutsch-dänische Lösung*, in: ebd., S. 327–341.

31 Norbert Ropers, *Friedliche Einmischung. Strukturen, Prozesse und Strategien zur konstruktiven Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*, Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, Berghof Report Nr. 1, Berlin, Oktober 1995, S. 88.

32 Peter Waldmann, *Ethnoregionalismus – eine Herausforderung für den Nationalstaat*, in: *Gegenwartskunde*, (1993) 3, S. 397.

33 Vgl. Michael Feiler, *Südtirol: Konfliktregelung durch Internationalisierung*, in: V. Matthies (Hrsg.) (Anm. 13), S. 176–202.

souveräne, gleichberechtigte Völkerrechtssubjekte: Italien und Österreich. Österreich konnte jederzeit als völkerrechtliche Schutzmacht für Südtirol auftreten. Ein neues Autonomiestatut für Südtirol trat am 20. Januar 1972 in Kraft. Bis in die achtziger Jahre hinein gab es jedoch Vollzugsprobleme und politische Krisen. Erst am 11. Juni 1992 konnte mit der Abgabe einer Streitbeilegungsurkunde vor den Vereinten Nationen ein formeller Schlußstrich unter die Südtirolfrage gezogen werden.

Weitgehend vernachlässigt ist auch die empirische Untersuchung der komplexen Prozesse der Transformation von Kriegszuständen hin zu Friedenszuständen. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges wurde der Blick frei für neue friedenspolitische Herausforderungen in Gestalt der Bewältigung verheerender (Bürger-)Kriegsfolgen.

„Friedenskonsolidierung“ („post conflict peace building“, in der Sprache der UN-„Agenda für den Frieden“ von 1992) ist ein politisch hochsensibler, komplexer gesamtgesellschaftlicher Prozeß der Rehabilitation, der Rekonstruktion und der Erneuerung nach dem Ende langer Kriege, dessen Erfolgsbedingungen bislang erst in Ansätzen bekannt sind³⁴. Als zentrale Problemdimensionen dieses Prozesses gelten:

– die *Demilitarisierung des vorangegangenen Konfliktes* (durch Demobilisierungsmaßnahmen, Entwaffnung, zivile Kontrolle des Sicherheitsapparates sowie durch eine Neugestaltung der zivilmilitärischen Beziehungen);

– die *Erneuerung bzw. Rekonstruktion des politischen Systems* (durch freie Wahlen, demokratische Partizipation, Konzepte der Machtteilung und die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft);

– die *Ablösung der Kriegswirtschaft durch eine Friedensökonomie* (durch die Behebung von Kriegsschäden, die Eindämmung der Raub- und Plünderungswirtschaft des Krieges sowie durch die Wiederbelebung von Produktion und Handel);

– die *Bewältigung der immateriellen, sozialen und psychosozialen Kriegsfolgen* (durch die Betreuung, Repatriierung, Rehabilitation und Reintegration

34 Vgl. Volker Matthies (Hrsg.), Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995; ders., Friedenskonsolidierung. Neue Aufgabe einer friedensorientierten Entwicklungspolitik, in: Entwicklung+Zusammenarbeit (E+Z), 38 (1997) 10, S. 256–258; Winrich Kühne (in cooperation with Peter Cross and Tanja Schümer), Winning the Peace. Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding. International Workshop, Berlin, 4.–6. Juli 1996, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1996.

von Kriegsopfern, Entwurzelten und Flüchtlingen sowie durch die Bearbeitung von individuellen und kollektiven Traumata).

Friedenskonsolidierung umfaßt also Elemente des Katastrophen-Managements, der entwicklungspolitischen Rekonstruktion und der friedenspolitischen Konflikttransformation. Der Friedensforscher Johan Galtung hat die verschiedenen Dimensionen der Friedenskonsolidierung treffend auf den Begriff der „drei Rs“ gebracht und auf den engen Zusammenhang von *Resolution*, *Reconstruction* und *Reconciliation* verwiesen³⁵. Insgesamt stellt Friedenskonsolidierung also ein anspruchsvolles Projekt dar, eine Art von nachholender Staaten- und Nationenbildung sowie den Aufbau einer demokratisch legitimierten, ökonomisch prosperierenden, sozial gerechten und friedensfähigen Nachkriegsgesellschaft.

Ein zusätzliches Problem stellt die Relation zwischen den Eigenanstrengungen der kriegsgeschädigten Gesellschaft und der Wiederaufbauhilfe der internationalen Gemeinschaft dar. Hier bedarf es offensichtlich einer speziellen, behutsamen „Hilfe zur Selbsthilfe“ in der schwierigen Phase des Übergangs vom Krieg zum Frieden³⁶. Zu unterscheiden wäre zwischen Nachkriegsgesellschaften, denen eine direkte, massive Hilfe von seiten der internationalen Gemeinschaft zuteil wird, und solchen, die weithin aus eigener Kraft ihre Nachkriegszeiten konstruktiv zu gestalten versuchen. Als Beispiele für den ersten Fall können die bislang relativ erfolgreichen Friedenskonsolidierungen nach dem Bürgerkrieg in Mosambik und dem Tuareg-Aufstand in Mali gelten; als relativ erfolgreiche Beispiele für den zweiten Fall der Libanon sowie Nigeria (nach dem Biafra-Krieg), Uganda (nach dem Sieg Musevenis 1986) und Somaliland (nach der Abtrennung von Somalia 1991).

Die Operation der Vereinten Nationen in *Mosambik* (ONUMOZ, 1992–1995) wird gern als eine der „Erfolgsgeschichten“ der UN apostrophiert, vor allem auch im Vergleich mit den mißlungenen UN-Bemühungen in Angola³⁷. Durch ein „sensibles peace-keeping“ gelang den Vereinten Nationen unter Berücksichtigung der negativen Erfahrungen in Angola eine bislang weithin gelungene Konsolidierung des Friedensprozesses in Mosam-

35 Vgl. Johan Galtung, The Triple-R: Resolution, Reconstruction, Reconciliation: Do them Together, not Separately!; Manuskript, o. O., o. J.

36 Vgl. Nicole Ball/Tammy Halevy, Making Peace Work: the Role of the International Community, Washington, D. C. 1996; Jonathan Moore, The UN and Complex Emergencies. Rehabilitation in Third World Transitions, Genf 1996.

37 Vgl. Sabine Fandrych, Mosambik: Transformation vom Krieg zum Frieden durch „sensibles“ Peace-keeping, in: V. Matthies (Hrsg.) (Anm. 13), S. 220–244.

bik. Das Land bot hierfür auch günstige Voraussetzungen: einen geringeren Internationalisierungsgrad des dortigen Konflikts als in Angola (kein „Stellvertreterkrieg“) und weniger externe ökonomische Interessen als in Angola infolge einer ungünstigeren Ressourcenausstattung. Die schwache Ressourcenbasis schränkte auch die Kriegsführungsoptionen der Konfliktparteien ein. Die Vereinten Nationen übernahmen eine dynamische Rolle im Friedensprozeß, ausgestattet mit einer angemessenen militärischen und zivilen Komponente, während die Konfliktparteien den Willen zum Frieden und zur Kooperation mit den VN hatten. Eine große Leistung der VN war die Flexibilisierung des Friedensprozesses, namentlich im Hinblick auf die Terminierung der Demobilisierung und der Wahlen, sowie ihr anhaltendes Engagement bei der Vertrauens- und Konsensbildung. Vor allem gelang die Transformation der Rebellenbewegung Renamo zu einer politischen Partei und die Legitimierung einer neuen Regierung durch nationale, demokratische Wahlen. Eine nachhaltige Friedenskonsolidierung muß allerdings die Vertiefung des Demokratisierungs- und Versöhnungsprozesses zum Ziel haben. Dazu bedarf es unter anderem einer längst überfälligen Dezentralisierungspolitik, einer Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure und einer allgemeinen Verbesserung der sozio-ökonomischen Lage.

Das namentlich von deutscher Seite unterstützte *Programm Mali Nord* zur Bewältigung der Folgen der Tuareg-Rebellion (vom Ende der achtziger Jahre bis 1996) gilt aktuell als eine der „Erfolgsgeschichten“ entwicklungspolitischer Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung³⁸. Die konstruktive Wirkung des Programms resultierte offensichtlich aus folgenden Faktoren:

- Es war bereits arbeitsfähig, als es auf erste Hilfsmaßnahmen am meisten ankam: 1995 und 1996.
- Es hatte in seinem Raum bald eine unbestrittene Führungsrolle bei Repatriierung, Reintegration und Wiederaufbau inne.
- Der Schwerpunkt lag von Anfang an auf wirtschaftlicher Wiederbelebung und auf investiven (arbeitsintensiven) Maßnahmen.

38 Vgl. Henner Papendieck/Barbara Rocksloh-Papendieck, Frieden von oben oder von unten? Der Beitrag des Programms Mali Nord zur Überwindung der Tuareg-Rebellion, in: *Entwicklung+Zusammenarbeit*, 38 (1997) 10, S. 267–269; Walter Michler, „Ritter der Wüste“ wurden zu Bauern. Mit deutscher Hilfe wurde in Mali der Überlebenskrieg der Tuareg beendet, in: *Das Parlament*, Nr. 9–10 vom 20./27. 2. 1998, S. 18; Frieden für die Wüstenkrieger. Deutsche Hilfe beim Wiederaufbau von Nord-Mali. Ein Film von Hilde Stadler (Bayerisches Fernsehen, 3. März 1998, 22.50 Uhr).

– Die dafür notwendigen Mittel standen (und stehen) ihm zur Verfügung.

– Es arbeitet dezentral, ist über ein Netzwerk mit dem administrativen und politischen Umfeld verbunden und bezieht die betroffene Bevölkerung in hohem Maße mit ein.

– Operational ist es unabhängig und in keine Behörde eingebunden.

Auf diese Weise spielt(e) das „Programm Mali Nord“ eine zentrale Rolle im Friedenskonsolidierungsprozeß des Landes.

Nach 15jährigem Bürgerkrieg gab es in den neunziger Jahren im *Libanon*, der vormaligen „Schweiz des Nahen Ostens“, ein ungewöhnliches Maß an politischer Stabilität und legitimierter Ordnung³⁹. Eine neue Formel der friedlichen Koexistenz wurde gefunden, die eine einigermaßen faire Verteilung legaler politischer Macht ermöglichte. Vor allem die Wiederherstellung funktionaler Staatlichkeit muß nach dem Zerfall des Staates im Bürgerkrieg als eine herausragende Wiederaufbauleistung angesehen werden, die auch von allen politischen Kräften des Landes grundsätzlich respektiert wird. Allerdings ist die neue Staatlichkeit mit einem autoritär-repressiven Vorgehen der Regierung gegen Kräfte verbunden, die sich dem weiteren Ausbau eines starken Staates und der neuen Wirtschaftspolitik entgegenstellen. Deutlich erkennbar ist die Begünstigung des libanesischen Großkapitals zu Lasten des Mittelstandes und des lohnabhängigen Teils der Bevölkerung. Das staatliche Gewaltmonopol ist zwar weitgehend wiederhergestellt, defizitär bleiben jedoch die Rechtsstaatlichkeit, eine demokratische Konfliktkultur, die Entfaltung zivilgesellschaftlicher Kräfte sowie die soziale Gerechtigkeit. Erst durch die Behebung dieser Defizite und die Ausbildung der Elemente des zivilisatorischen Hexagons wird wohl eine nachhaltige Konsolidierung des Friedensprozesses im Libanon zu erreichen sein.

Eine – weithin fast schon vergessene – „afrikanische Erfolgsgeschichte“ der Kriegsfolgenbewältigung und Friedenskonsolidierung ist der *Biafra-Krieg in Nigeria* (1967–1970)⁴⁰. Die traumatische Erfahrung des Krieges sowie die aktive Versöh-

39 Vgl. Volker Perthes, Vom Bürgerkrieg zur Normalität? Der Libanon versucht sich neu zu erfinden, in: V. Matthies (Hrsg.) (Anm. 13), S. 203–219.

40 Vgl. Axel Harneit-Sievers, Nigeria: Der Sezessionskrieg um Biafra. Keine Sieger, keine Besiegten – Eine afrikanische Erfolgsgeschichte? in: Rolf Hofmeier/Volker Matthies (Hrsg.), *Vergessene Kriege in Afrika*, Göttingen 1992, S. 277–318; Axel Harneit-Sievers (mit Beiträgen von Gesine Krüger und Frank Schubert), *Kriegsfolgen und Kriegsfolgenbewältigung in Afrika: Der nigerianische Bürgerkrieg 1967–70*, Hannover 1992.

nungs- und Reintegrationspolitik der nigerianischen Zentralregierung, Ölgelder und kommunale Selbsthilfe trugen dazu bei, daß es zu einer raschen Heilung der Kriegswunden und zu einer Stabilisierung Nigerias als staatlicher Einheit kam, trotz der virulent bleibenden Vielzahl von politischen und sozio-ökonomischen Problemen des Landes.

Auch dem seit 1966 von gewaltförmigen Konflikten heimgesuchten *Uganda* gelang seit 1986 unter der Regierung Museveni eine erfolgreiche Rekonstruktion des Staates und eine sozio-ökonomische Kriegsfolgenbewältigung⁴¹. Doch trotz der Bemühungen um politische Konsensfindung und Partizipation gab und gibt es anhaltende Schwierigkeiten bei der Integration der unterlegenen Kriegspartei und dem nationalen Ausgleich, also bei der Schaffung eines dauerhaften, landesweiten Friedens.

In der von Somalia abgespaltenen Nordwestregion *Somaliland* gab es seit 1991 hochinteressante – und leider nur wenig beachtete – Versuche einer eigenständigen staatlichen Konsolidierung⁴². In Ermangelung funktionaler staatlicher Instanzen gewannen die indigenen Klanstrukturen und „Ältesten“-Räte eine große Bedeutung im Bereich der Konfliktschlichtung, der Kontrolle von Milizen und der sozio-ökonomischen Ressourcenverteilung. Auf einer mehrmonatigen, von Hunderten von Klanältesten aus ganz Somaliland organisierten Nationalen Friedenskonferenz in Boroma kam es 1993 zur Festigung eigener Staatlichkeit und einer legitimierte Regierungsbildung. Insgesamt zeigt die Entwicklung Somalilands, daß es dort unter Rückgriff auf indigene Strukturen und Verfahren in erheblichem Maße gelungen ist, im Unterschied zu (Süd-)Somalia weithin aus eigener Kraft ohne nennenswerte ausländische Hilfe sowie ohne die UNO eine relativ friedliche Rekonstruktion von Staat und Gesellschaft zu beginnen. Gleichwohl dauern lokale Auseinandersetzungen an, bleiben die zentralen Regierungsstrukturen bei faktischer Autonomie der Teilregionen und Klanautoritäten

41 Vgl. Frank Schubert, *Uganda. Der Schwierige Weg zum Frieden*, in: V. Matthies (Hrsg.) (Anm. 34), S. 225–248; Gérard Prunier, *Ein Beispiel wider den Afro-Pessimismus. Stärken und Schwächen des Modells Uganda*, in: *Le Monde Diplomatique*, Februar 1998, S. 4f.; Gilbert M. Khadiagala, *State Collapse and Reconstruction in Uganda*, in: I. W. Zartman (Hrsg.) (Anm. 18), S. 33–48.

42 Vgl. Maria Brons, *Somaliland. Zwei Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung*, Institut für Afrika-Kunde Hamburg, Hamburg 1993; Kathrin Eikenberg, *Nachkriegsentwicklungen am Horn von Afrika: Eritrea, Äthiopien und Somaliland*, in: V. Matthies (Hrsg.) (Anm. 34), S. 249–278; Abdi Ismail Samatar, *Leadership and ethnicity in the making of African state models: Botswana versus Somalia*, in: *Third World Quarterly*, (1997) 4, S. 687–708; Sonja Heyer, *Bedingungen von Staatsbildung und Staatszerfall in Somalia: Überlegungen zu einer Theorie des temporären Staates*, in: *Welttrends*, (1997) 14, S. 81–96.

schwach, ebenso wie die sozio-ökonomischen Verhältnisse weiterhin prekär sind.

Eine Auswertung dieser und anderer Fälle der Transformation vom Krieg zum Frieden zeigt, daß es bei der Konsolidierung von Friedensprozessen nach dem Ende langer Kriege vor allem auf folgende Faktoren ankommt:

- das Interesse am und den Willen zum Frieden, aus dem eine Vertrauens- und Kooperationsbasis erwächst;
- ein gemeinsames Interesse an der Wiederherstellung bzw. Erneuerung funktionaler Staatlichkeit;
- eine Formel der friedlichen Koexistenz bzw. vereinbarte Regeln über eine politische Machtteilung und Machtbeteiligung sowie über die Legitimation einer neuen politischen Nachkriegsordnung;
- gegebenenfalls Druck von außen auf die Konfliktparteien über ökonomische Abhängigkeiten bzw. eine friedenspolitische Konditionierung von Wiederaufbauhilfe;
- damit verbunden eine anhaltende Bereitstellung von Mediationsangeboten an die Konfliktparteien⁴³;
- eine Ausweitung des „Friedensprozesses von oben“ (auf der Ebene des Zentralstaates und der nationalen Eliten) auf die mittleren und unteren Ebenen von Staat und Gesellschaft (Dezentralisierung, regionale und lokale Ebenen), um „Friedensprozesse von unten“ zu befördern und vielfältige politische Partizipationschancen zu gewährleisten⁴⁴;
- in diesem Zusammenhang Eröffnung von Entfaltungschancen für zivilgesellschaftliche Kräfte und Strukturen, über die sich der Friedensprozeß nachhaltig in der Bevölkerung verwurzeln soll;
- die Unterfütterung des politisch-staatlichen Konsolidierungsprozesses durch eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die allen Bevölkerungsgruppen faire Verteilungschancen ein-

43 Vgl. Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson, *Making Peace Settlements Work*, in: *Foreign Policy*, (1996), S. 54–71; Fen Osler Hampson, *Nurturing Peace. Why Peace Settlements Succeed or Fail*, Washington, D. C. 1996.

44 Vgl. Norbert Ropers, *Prävention und Friedenskonsolidierung als Aufgabe für gesellschaftliche Akteure*, in: Dieter Senghaas (Hrsg.) (Anm. 6), S. 219–242; Mary B. Anderson, *Do No Harm. Supporting Local Capacities for Peace through Aid. Collaborative for Development Action. Local Capacities for Peace Project*, Cambridge, Mass. 1996; Mohamed Sahnoun, *Managing conflict after the Cold War*, Catholic Institute for International Relations, London, Oktober 1995.

räumt und somit letztlich einen sozial gerechten Frieden für alle ermöglicht.

Ein stabiler Frieden läßt sich nicht von außen erzwingen; er kann auch nicht von außen gebracht, sondern muß von innen geschaffen werden⁴⁵. Daher müssen gezielt diejenigen (zivil-)gesellschaftlichen und politischen Kräfte unterstützt werden, die ein genuines Interesse am Frieden und den Willen haben, sich der Logik des Krieges zu widersetzen und die gewalttätige Konfliktdynamik zu durchbrechen. Auf jeden Fall ist die Konsolidierung des Friedens nach dem Ende langer Kriege nicht als „quick fix“ zu haben, sondern sie bedarf eines langen Atems und langfristiger Prozesse des Wiederaufbaus, des Interessenausgleichs, der Vertrauensbildung und der Versöhnung.

IV. Gelungene Fälle präventiver Konfliktbearbeitung und Kriegsverhütung

Erst seit einigen Jahren gibt es unter der Schockwirkung verheerender lokaler Kriege (u. a. Ex-Jugoslawien, Somalia, Ruanda) nach dem Ende des Ost-West-Konflikts den Beginn einer systematischen Präventionsforschung sowie Ansätze einer Präventionspolitik, namentlich in Gestalt der sogenannten „Präventivdiplomatie“ der Vereinten Nationen und der OSZE⁴⁶.

Die Präventionsforschung muß vor allem nach den Bedingungen erfolgreicher Kriegsverhütung fragen und vergleichende Studien über gelungene und mißlungene Fälle präventiver Konfliktbearbeitung anfertigen. Ferner müßte sie bemüht sein, genauere Einblicke in die Genese und Dynamik von Krisen- und Konfliktprozessen zu gewinnen und langfristige, auf die Eliminierung von Gewaltursachen zielende (ursachen- oder strukturorientierte Prävention), aber auch kurz- und mittelfristige Strategien zur Verhinderung von gewalttätigem Verhalten (verhaltens- oder prozeßorientierte Prävention) zu entwerfen. Schließlich gilt es, plausible und praxisrelevante Erklärungs- und Prognosemodelle für die Früherkennung von Konflikten und die Frühwar-

nung zu erarbeiten. Erklärungsbedürftig ist die vielfach beklagte Kluft zwischen „early warning“ und „early action“, also die Lücke zwischen erfolgreicher Frühwarnung und ausbleibendem präventiven Handeln, wie sie beispielsweise in den Fällen Ex-Jugoslawien, Somalia und Ruanda zu beobachten war. In der Regel wird diese Lücke auf nicht vorhandene oder geringe staatliche Interessen und den mangelnden politischen Willen staatlicher Akteure zurückgeführt⁴⁷.

Als zwei – international viel beachtete und gut erforschte – Fälle weithin gelungener Präventivdiplomatie von seiten der internationalen Gemeinschaft gelten das *Baltikum* und *Makedonien*. Dem Konflikt um die *estnische* und *lettische* Staatsbürgerschaft bezüglich der *russischen* Bevölkerungsgruppen wurde eine große internationale Bedeutung beigemessen, da sich hier Minderheitenfragen mit menschenrechtlichen und sicherheitspolitischen Fragen im OSZE-Europa eng miteinander verbanden⁴⁸. Aus diesem Grunde kam es zu einem konsequenten internationalen Engagement zur Verhütung eines gewalttätigen Konfliktes. Dieses Bemühen erwies sich als erfolgreich im Sinne einer gelungenen Transformation des Konfliktes: Auf den Ebenen des Verhaltens, der Einstellungen und der Ziele der Kontrahenten stellten sich positive Veränderungen ein.

Zum Erfolg trugen vor allem vier Faktoren bei: Glückliche Umstände (u. a. Kultur der Gewaltfreiheit im Baltikum im Kontext der Unabhängigkeitsbewegung; Aufwertung internationaler Organisationen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes), das Tätigwerden einer Vielfalt verschiedener internationaler Organisationen (UN, OSZE) und Nichtregierungsorganisationen mit der Folge einer Pluralität internationaler Perspektiven und Verstärkungseffekten; ferner gab es frühzeitige, kontinuierliche Aktivitäten und Engagements zahlreicher externer Akteure bei hoher Akzeptanz vor Ort sowie einen erkennbaren Nutzen des internationalen Engagements für die Streitparteien. Die durch präventive Diplomatie erreichte Konflikttransformation war jedoch nur eine Voraussetzung, um kreative Lösungen für die Probleme in Estland und Lettland herbeizuführen, nicht aber schon die Lösung des Konfliktes selbst. So ist die Frage, ob sich die gelungene Konflikttransformation in Nordosteuropa am Ende zu einer tatsäch-

45 Vgl. Wolfgang Heinrich, Hilfe von außen, Frieden von innen. Nothilfe in Konflikten, in: *der überblick*, (1997) 2, S. 95 f.

46 Vgl. Volker Matthies, Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33–34/96, S. 19–28; Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, D. C. 1996; *Preventing Deadly Conflict. Final Report with Executive Summary*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Carnegie Corporation of New York, New York, Dezember 1997.

47 Vgl. Alexander George/Jane E. Hall, *The Warning-Response Problem and Missed Opportunities in Preventive Diplomacy*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington, D. C. 1997.

48 Vgl. Hanne M. Birckenbach, Gewaltprävention durch internationale Organisationen. Der Konflikt um die estnische und lettische Staatsbürgerschaft, in: V. Matthies (Hrsg.) (*Anm.* 34), S. 252–277.

lichen „Erfolgsgeschichte“ präventiver Konfliktbearbeitung entwickelt, noch immer offen.

Als eine weitere international gewürdigte „Erfolgsgeschichte“ präventiver Diplomatie gilt die erstmalige vorbeugende Entsendung von UN-Blauhelmen nach *Makedonien*, um dort ein Übergreifen des Krieges aus anderen Teilen Ex-Jugoslawiens zu verhindern⁴⁹. Seither (1993) galt Makedonien als eine „Oase des Friedens“ auf dem Balkan. Dabei war aber die Wahrscheinlichkeit einer serbischen Aggression relativ gering. Plausibler ist, daß die vorbeugende Präsenz der Vereinten Nationen im Zusammenwirken mit anderen internationalen Organisationen – vor allem der OSZE – allgemein zur politischen Absicherung der Unabhängigkeit des jungen Staates beigetragen und sich heilsam im Interesse von Ruhe und Stabilität innerhalb des ethnisch heterogenen Makedonien ausgewirkt hat.

Immerhin wurde der Beweis erbracht, daß eine präventive Stationierung von UN-Blauhelmen überhaupt möglich ist. Damit war zum ersten Mal ein neues, innovatives Instrument der UN-Präventivdiplomatie zur praktischen Anwendung gekommen, wie es die „Agenda für den Frieden“ von 1992 vorsah. Allerdings erleichterten günstige Bedingungen das Engagement der internationalen Gemeinschaft:

- ein großes Interesse der Weltöffentlichkeit angesichts der Geschehnisse in Bosnien;
- ein vorhandener politischer Wille im UN-Sicherheitsrat zum präventiven Handeln, gespeist nicht zuletzt durch ein schlechtes Gewissen infolge der Zurückhaltung der großen Mächte in Bosnien;
- ein geostrategisches Interesse namentlich der USA an Makedonien;
- die relativ geringe Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Großangriffs von außen;
- innerhalb Makedoniens gab es den Willen und die Akzeptanz für ein vorbeugendes internationales Engagement.

Ferner handelte es sich um eine territorial klar abgegrenzte Einheit, deren Grenzen sich relativ

leicht überwachen ließen. Allein schon aus diesem Grund läßt sich eine einfache Übertragung des präventiven Blauhelmkonzeptes auf andersartige innerstaatliche Konflikte und komplexe Bürgerkriegssituationen kaum vorstellen.

Einige allgemeine Erfolgsbedingungen präventiver Diplomatie lassen sich aus diesen und anderen Fällen ableiten⁵⁰:

- ein erhebliches Interesse der internationalen Gemeinschaft, namentlich der großen Mächte;
- ein frühzeitiges Tätigwerden, wenn sich die Konfliktfronten noch nicht allzusehr verhärtet haben;
- die Akzeptanz präventiver Bemühungen durch die Konfliktparteien;
- die Einsicht derselben in den Nutzen präventiver Maßnahmen;
- die Bereitschaft der Kontrahenten zum Dialog untereinander;
- ein möglichst komplementäres und kohärentes Vorgehen verschiedener präventionspolitischer Akteure;
- eine kluge Auswahl präventionspolitischer Instrumente;
- eine ausgewogene Mischung aus öffentlichem Druck und stiller Diplomatie sowie
- eine wirksame Ausstattung der präventionspolitischen Akteure mit Autorität und Ressourcen.

Allerdings kuriert Präventivdiplomatie oft nur die Symptome tieferliegender Probleme, indem sie Konflikte deeskaliert, eindämmt und entschärft. Sie sollte daher bemüht sein, die friedliche Konflikttransformation so weit voranzutreiben, daß substantielle Lösungen der Konflikte möglich werden und auch tatsächlich erfolgen. Dies bedeutet, auch sensible Herrschafts- und Machtfragen zu thematisieren sowie ursachenorientierte Präventionsstrategien zu verfolgen.

49 Vgl. Wolfgang Moeller, Makedonien: Konfliktverhütung durch präventive Stationierung von UN-Blauhelmen, in: ebd., S. 278–304; Sophia Clément, Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the Fyr of Macedonia, Chaillot Papers, No. 30, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, December 1997.

50 Vgl. Margaretha af Ugglas, Conditions for Successful Preventive Diplomacy, in: Steffen Carlsson (Hrsg.), The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE, Stockholm 1994, S. 11–32; M. S. Lund (Anm. 46), S. 51–105.

Mit unendlicher Geduld für den Frieden

Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen

Seit 1992 unterhält die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)¹ Langzeitmissionen in Krisengebieten. Die meisten wurden zunächst für ein halbes Jahr entsandt, doch dann immer wieder um denselben Zeitraum verlängert. Einige von ihnen – etwa die in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien oder nach Georgien – bestehen schon seit mehr als fünf Jahren, ohne daß ein Ende in Sicht wäre. Daher stellt sich die Frage, ob es unendlicher Geduld der Staatengemeinschaft bedarf, um einen prekären Frieden in den Einsatzgebieten zu stabilisieren oder überhaupt zu schaffen, oder ob andere Gründe für die dauernden Verlängerungen maßgeblich sind.

Um diese Frage zu beantworten, sollen im folgenden die Mandate der OSZE-Missionen und ihre jeweilige Erfüllung betrachtet und miteinander verglichen werden.

I. Die Stellung der Langzeitmissionen im Kontext der OSZE

In der Geschichte der KSZE/OSZE lassen sich drei Phasen ihres Umgangs mit Fragen der Gewaltprävention und des Krisenmanagements bei regionalen und innergesellschaftlichen Konflikten unterscheiden²: In der ersten von 1975 bis 1989 war den meisten Teilnehmerstaaten eine Einhegung des Ost-West-Konfliktes weitaus wichtiger

1 Im folgenden wird der Einfachheit halber die Bezeichnung OSZE immer dann für den Zeitraum verwendet, in dem korrekterweise noch bis zum Budapester Folgetreffen im Dezember 1994 von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) die Rede sein müßte, wenn es um Maßnahmen oder Probleme geht, die bis in die Gegenwart reichen.

2 Zu dem folgenden ausführlicher: Berthold Meyer, Von der KSZE zur OSZE: Vom „Kleinarbeiten“ des einen großen Konflikts zur simultanen „Konfliktverhütung“ an zahlreichen kleineren Herden, in: ders., Formen der Konfliktregelung. Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1997, S. 412 ff., sowie ders., In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand, HSFK-Report, Frankfurt 1998 (i. E.); vgl. ferner den umfassenden Sammelband von Michael Bothe/Natalino Ronzitti/Allan Rosas (eds.), The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes, The Hague u. a. 1997.

als die Suche nach Verfahrensregeln für die Beilegung kleinerer Konflikte. Während der Umbruchphase nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation konnte eine Reihe von „Krisenmechanismen“³ vereinbart werden. Insbesondere der Streitbeilegungsmechanismus läßt sich nur bei Konflikten zwischen Staaten einsetzen, während er für die zunehmend wichtiger werdenden innerstaatlichen Auseinandersetzungen nicht geeignet ist.

Mit der Auflösung Jugoslawiens und der Sowjetunion war die Staatengemeinschaft daher genötigt, in einer dritten Phase neue Institutionen und Verfahren des Krisenmanagements und der Gewaltprävention zu entwickeln. Dies sind vor allem

- der Amtierende Vorsitzende und seine persönlichen Beauftragten, die er jederzeit in Krisengebiete entsenden kann;
- der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), der selbständig interethnische Problemlagen, die den internationalen Frieden beeinträchtigen können, aufgreifen kann;
- kurzfristige Erkundungsmissionen und internationale Wahlbeobachtung durch das Warschauer Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte sowie
- die im Zentrum dieses Aufsatzes stehenden Langzeitmissionen.

Alle diese Aktivitäten steuert und koordiniert der wöchentlich in Wien zusammentretende Ständige Rat der OSZE und in seinem Auftrag der Generalsekretär.

II. Die ersten Langzeitmissionen

Nachdem im Sommer 1992 zwei Erkundungsmissionen der KSZE die militärische Situation im Kosovo beobachtet hatten, empfahl der Ausschuß

3 Dies sind der „Wiener Mechanismus“ für Konsultation und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, der „Valletta-Mechanismus“ zur friedlichen Streitbeilegung, der „Berliner Dringlichkeitsmechanismus“ und der „Moskauer Mechanismus“ der Menschlichen Dimension; vgl. dazu Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994, S. 31–45.

Hoher Beamter (AHB) am 24. August die Entsendung von längerfristigen Missionen in den Kosovo, den Sandjak und die Vojvodina. Sie sollten vor allem den „Dialog zwischen den betroffenen Behörden und Vertretern der Bevölkerung und Gemeinschaften (gemeint sind die unterschiedlichen Volksgruppen, B. M.) in den drei Regionen“ fördern, „Informationen über alle Fragen von Bedeutung für die Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ sammeln und die damit verbundenen Probleme lösen helfen⁴.

Die Mission kam Ende Oktober 1992 zum Einsatz. Sie vermittelte – wie vorgesehen – in Streitfällen und übernahm dabei vielfach die Funktion einer Ombudsperson, um den Mangel an Rechtsschutz für die Bevölkerung gegenüber den Behörden auszugleichen. Dadurch konnte eine größere Anzahl von lokalen Zwischenfällen „auf ihren zumeist unpolitischen Charakter reduziert und von ethnischen Emotionen befreit werden“⁵.

Im Verlaufe ihrer Tätigkeit umfaßte die Mission bis zu 20 Personen. Ein Beschluß, den Umfang auf 40 Personen zu erhöhen, konnte nicht mehr realisiert werden, da die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien für ein vorzeitiges Ende der Mission sorgte, indem sie eine Verlängerung des Mandats über Ende Juni 1993 hinaus ablehnte. Dieser Abbruch hängt mit der Suspendierung der Teilnahme der jugoslawischen Delegation an den Sitzungen der OSZE-Gremien zusammen. Da die OSZE die Aufgaben der Mission nicht für erledigt hält, bemüht sie sich seither um eine Wiedereinreise. Da sie aber nach wie vor nicht bereit ist, die Suspendierung der Belgrader Regierung aufzuheben, blockieren sich beide Seiten weiterhin gegenseitig.

Anders als Slowenien, Kroatien und später Bosnien-Herzegowina hatte sich die Teilrepublik Mazedonien im September 1991 aus dem jugoslawischen Staatsverband herauslösen können, ohne daß es zu blutigen Auseinandersetzungen mit Restjugoslawien kam. Doch niemand konnte eine gewaltgeladene Entwicklung ausschließen, da in Mazedonien eine starke albanische Minderheit lebt und die Lage im zu Serbien gehörenden, zu etwa 90 Prozent albanisch bevölkerten Kosovo äußerst gespannt war und ist. Am 18. September 1992 beschloß der AHB daher „zum Zweck der

Verhinderung eines Übergreifens des Konflikts“⁶ ein Mandat für die Mission, das folgende Aufgaben umfaßt: die Aufnahme eines dauerhaften Dialogs mit den Regierungsbehörden sowie mit Vertretern der politischen Parteien, anderer Organisationen und Bürgern; die Durchführung von Erkundungen hinsichtlich der Stabilität der Situation, von möglichen Konflikten und Unruhen sowie die Ermittlung der Umstände möglicher Zwischenfälle. Außerdem sollte sie eine sichtbare Präsenz im Lande zeigen⁷.

Obwohl Vermittlung nicht direkter Bestandteil des Mandats war, übernahm die Mission in der Praxis diese Funktion schon bald, insbesondere in bezug auf die albanische Volksgruppe⁸. Darüber hinaus unterstützte sie den Europarat bei einer Volkszählung im Juni 1994 und arbeitete immer wieder mit dem HKNM zusammen. Im Oktober 1994 organisierte und beobachtete sie die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Alles in allem hat diese nie mehr als zehn Mitglieder umfassende Mission bisher im Sinne der Konfliktprävention erfolgreich gearbeitet. Das heißt jedoch nicht, daß sie damit überflüssig geworden wäre. Im Gegenteil – die mazedonische Regierung legt Wert darauf, die OSZE im Lande zu behalten. Sie hat daher bei der Entscheidung über die halbjährliche Verlängerung im Juni 1997 angeregt, die Mission in ein Regionalbüro für den südlichen Balkan umzuwandeln⁹.

Mit der Verschärfung der Konfliktlage im Kosovo im Frühjahr 1998 erhielten sowohl die OSZE-Mission in Mazedonien (und die dort stationierten UN-Blauhelme) als auch die seit 1997 bestehende OSZE-„Präsenz“ in Albanien eine zusätzliche Funktion. Solange es der OSZE nicht gelingt, sich über eine Wiedereinsetzung ihrer Kosovo-Mission mit Belgrad zu einigen, müssen diese Missionen der internationalen Organisation an den Grenzen des Kriegsgebietes verhindern, daß Waffen in den Kosovo geschmuggelt werden, um so einer Eskalation entgegenzusteuern.

Gleichzeitig mit dem Beschluß, eine Mission nach Skopje zu entsenden, wurde die Tätigkeit von Sanktions-Unterstützungs-Missionen (Sanctions Assistance Missions/SAMs) vorbereitet, die die

4 15. Treffen des AHB vom 14. August 1992, zit. nach Heinz Vetschera, Die sicherheitspolitische Rolle der KSZE: Krisenmechanismus, Konfliktverhütung und präventive Diplomatie, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik, Wien 1992, S. 123 f.

5 H. Vetschera, ebd., S. 126; vgl. auch Konrad Klingenburg, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 151 ff.

6 16. Treffen des AHB, vgl. H. Vetschera (Anm. 4), S. 124.

7 So wiedergegeben bei Hans-Joachim Gießmann, Europäische Sicherheit am Scheidewege – Chancen und Perspektiven der OSZE, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 97, Hamburg 1996, S. 47.

8 Vgl. H. Vetschera (Anm. 4), S. 125.

9 Vgl. Alice Ackermann, Die Republik Mazedonien und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 80; vgl. auch OSZE-Tätigkeitsbericht, in: Österreichische Militärzeitschrift (ÖMZ), (1997) 5, S. 579.

Zollbehörden der an die Bundesrepublik Jugoslawien grenzenden Staaten beraten und bei der Einhaltung der gegen das Land gerichteten Sanktionen unterstützen sollten. Sie kamen zunächst in Bulgarien, Ungarn und Rumänien, später auch in Albanien, Kroatien, Mazedonien und in der Ukraine zum Einsatz. In ihnen taten über 200 Zollbeamte aus verschiedenen Teilnehmerstaaten Dienst. Ihr Mandat lief zum 30. September 1996 aufgrund der Aufhebung der Sanktionen aus. Ihre Wirkung war ohne Zweifel sehr begrenzt, jedoch sah der erste OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höyneck in ihnen „einen erheblichen Beitrag . . ., den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um die Beendigung der Kämpfe im früheren Jugoslawien Glaubwürdigkeit zu verleihen“¹⁰.

An regulären Langzeitmissionen folgten in kurzen Abständen die nach Georgien (beschlossen am 6. November 1992), nach Estland (13. Dezember 1992) und nach Moldawien (4. Februar 1993). Danach wieder in größeren Abständen nach Lettland (23. September 1993), Tadschikistan (1. Dezember 1993), Sarajevo (2. Juni 1994), Ukraine (15. Juni 1994), Tschetschenien (11. April 1995), Bosnien und Herzegowina (8. Dezember 1995), Kroatien (18. April 1996) sowie im vergangenen Jahr eine ständige „Präsenz“ in Albanien (3. April 1997) und eine Beratungsgruppe für Weißrußland, die ihre Tätigkeit am 21. Februar 1998 aufgenommen hat. Schon dieser Überblick (siehe auch die Übersicht) macht deutlich, daß mit den Missionen – ganz anders als bei den „Mechanismen“ – ein Instrument vorhanden ist, bei dem der Bedarf der betroffenen Länder und die Möglichkeiten der OSZE, zu handeln, offensichtlich rasch in Einklang zu bringen waren.

III. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Mandate

Die hier skizzierten Mandate der ersten beiden Missionen zeigen beispielhaft, wie vielfältig und je nach Einsatzgebiet verschieden die Aufgaben aller Missionen sind. Diese lassen sich jedoch in vier Kategorien aufgliedern:

1. bei *Statusfragen* zwischen der jeweiligen Titulnation und den im selben Lande nach mehr Selbständigkeit strebenden nationalen Minderheiten vermitteln und umfassende Lösungen suchen;
2. in ihren Einsatzgebieten für die *Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte* sorgen;

¹⁰ So zitiert nach dem Annual Report 1994 bei K. Klingenburg (Anm. 5), S. 155.

3. bei der Transformation von Diktaturen den *Prozeß der Demokratisierung* unterstützen sowie

4. einen *Waffenstillstand* herbeiführen oder die Tätigkeit von Friedenstruppen überwachen.

Nicht jede Mission hat ein Mandat für alle vier Aufgabenbereiche. Zwischen den ersten dreien gibt es außerdem einige Berührungspunkte: Die allermeisten Missionen haben sich – zumindest auch – mit Minderheitenkonflikten zu befassen. Daher sind auf der gesamtstaatlichen Ebene fast immer Regelungen für den Status dieser Volksgruppen zu finden. In diesem Zusammenhang ist häufig ihre demokratische Repräsentanz in den staatlichen Organen zu sichern, während in den Alltagsbeziehungen zwischen den Angehörigen der Ethnien dafür zu sorgen ist, daß Menschen- und Minderheitenrechte eingehalten werden.

Während die Missionen in diesen drei Bereichen sowohl Aufgaben zur Gewaltprävention wie zur Friedenskonsolidierung wahrnehmen, bezieht sich das Mandat zur Herbeiführung eines Waffenstillstandes und zu seiner Überwachung immer auf Konflikte, die die Schwelle zu militärischer Gewalt schon überschritten haben. Folgt man dieser Einteilung, so lassen sich die grundlegenden Inhalte der Mandate wie folgt zusammenfassen:

1. Soweit es *Statuskonflikte* angeht, orientiert sich die OSZE als eine Gemeinschaft von Staaten an den Interessen ihrer Mitglieder. D. h., in Fällen, in denen eine ethnische Minderheit ihr Siedlungsgebiet aus einem Staatsverband herausbrechen will, versucht die OSZE und ihre Mission, die Gefahr einer Sezession abzuwenden (Ukraine, Tschetschenien) oder eine solche rückgängig zu machen (Georgien, Moldova). Diese Haltung ist vor allem der Tatsache geschuldet, daß die OSZE anderenfalls kaum von dem betroffenen Mitglied eingeladen würde, eine Mission in sein Land zu entsenden, und ohne Einladung kann sie – anders als der Hochkommissar für nationale Minderheiten – nicht aktiv werden.

Diese Politik geht aber auch darauf zurück, daß nicht unmittelbar beteiligte Länder – auch und gerade des „alten“ Westens –, die ebenfalls Probleme mit dem Status von Minderheiten (z. B. Frankreich mit den Korsen, Spanien mit den Basken, Kanada mit den Frankophonen in Quebec oder die Türkei mit den Kurden) haben, alles vermeiden, was sezessionistische oder irredentistische Bewegungen in ihrem eigenen Lande indirekt stärken könnte. Da die Missionen in ihrer Arbeit vor Ort jedoch versuchen müssen, zu einem friedlichen Interessenausgleich zwischen den Kräften zu gelangen, die den Staat zusammenhalten wollen, und denen, die auf eine Abspaltung setzen, ist es

Langzeitmissionen der OSZE

Staat sowie Beschluß- und Entsendedatum	Personal- umfang	Mandat			
		Umfassende politische Lösung von Status- fragen	Menschen- und Minderheitenrechte	Demokratisierung	Überwachung von Waffenstillstand bzw. Friedenstruppen
Kosovo, Sandjak, Vojvodina 14. 8. 1992 8. 9. 1992	1992: 12 1993: 20	Förderung des Dialogs zwischen pol. Institutionen und Vertretern der Min- derheiten	Beobachtung von Menschen- und Minderh.rechten	Unterstützung der Gesetzgebung	
Skopje (Mazedonien) 18. 9. 1992 Sept. 1992	8 + 2 EU Monitore z. Z. 4	Förderung d. Dialogs zw. ethn. Gruppen, insbes. zur Klärung des Status der Alba- ner	Förderung Dialog zwi- schen ethn. Gruppen	Kontakt zu Parteien, NGOs, Bürgern	
Georgien 6. 11. 1992 3. 12. 1992	Start: 8 1995: 19 (8 Offz.)	Förderung von Ver- handlungen zum Sta- tus Südossetiens	Förderung der Achtung der Menschenrechte in ganz Georgien	Beratung zu neuer georg. Verfassung	Überwachung gemein- samer (russ.- südos.- georg.) Friedenstrup- pen in Südossetien
Estland 13. 12. 1992 15. 2. 1993	6 z. Z. 5	Förderung der Stabili- tät zw. gesellschaftl. Gruppen	Förderung der Inte- gration/Verständigung zw. gesellschaftl. Gruppen	Wiedererrichtung einer Bürgergesell- schaft	
Moldawien 4. 2. 1993 25. 4. 1993	8 z. Z. 7	Verhandl. um Status für Transnistrien zu erleichtern	Beratung bei Minderheitsfragen (Gagausen)	Beratung bei demo- kratischen Reformen	Kontakt zu trilater. Friedenstruppe; zum Abzug der 14. russ. Armee ermutigen
Lettland 23. 9. 1993 14. 11. 1993	anfangs 4, später 7, z. Z. 6	Informationen und Beratung zur Staats- bürgerschaft	Informationen und Beratung zur Staats- bürgerschaft		
Tadschikistan 1. 12. 1993 19. 2. 1994	anfangs 4, z. Z. 8		Achtung der Menschenrechte und Dialog zw. allen Parteien fördern	Beratung zu Wahlen und demokratischen Institutionen	OSZE über die Entwicklungen informieren
Sarajevo 2. 6. 1994 31. 10. 1994	6		Unterstützung der Ombudsleute i. d. Föd. von Bosnien und Herzegowina		
Ukraine 15. 6. 1994 24. 11. 1994	6 z. Z. 4	Beratung bei der Verfassung für die Ukraine und die Krim	Dialog zw. gesell- schaftl. Gruppen fördern		
Tschetschenien 11. 4. 1995 26. 4. 1995	anfangs 6, später 12, z. Z. 8	Beitrag zu Dialog und Verhandlungen	Einhaltung von Menschenrechten fördern	Schaffung rechtsstaatl. Verfahren fördern	Runde Tische zur Vorbereitung von Waffenstillstands- verhandlungen
Bosnien und Herzego- wina 8. 12. 1995 18. 12. 1995	über 400 internat. u. ein- heim., zeitweilig über 2 000		Einhaltung von Men- schenrechten fördern	Vorbereitung und Organisation der Wahlen auf allen Ebenen	Regionale Rüstungs- kontrolle und Abrü- stung sowie VSBM
Kroatien 18. 4. 1996 5. 7. 1996	anfangs 12, Plan für 1998: 250		Hilfestellung beim Schutz von Menschen- und Minderheiten- rechten	Beobachtung von demokratischen Institutionen und Prozessen	
Albanien 27. 3. 1997 3. 4. 1997	ca. 18 zeitw. bis 500		Beratung bei Menschenrechten	Org. der Wahlen und Hilfe beim Aufbau demokr. Institutionen u. neuer Verfassung	
Weißrußland 20. 6. 1997 22. 2. 1998	6		Kontrolle bei der Einh. von OSZE- Verpflichtungen	Beratung bei der Förderung demokrat. Institutionen	

für sie unabdingbar, auch deren Vertrauen zu gewinnen, da sie anderenfalls die Gegenwart der OSZE von vornherein als Parteinahme für die Regierungsseite ablehnen würden.

In Situationen, in denen der Status von Minderheiten lediglich gesichert werden soll, ohne daß eine Sezession zu erwarten ist (wie in Estland, Lettland und mit Abstrichen Mazedonien) hat die OSZE-Mission allem Anschein nach geringere Probleme, als Helferin der Regierung bei der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen, die den KSZE/OSZE-Dokumenten entsprechen, aufzutreten. Soweit die Repräsentanten der Minderheiten erkennen können, daß ihren Volksgruppen diese Hilfe letztlich zugute kommt, können sie sich auch darauf einlassen. Derartige Konstellationen dürften einer der Gründe dafür sein, daß diese Missionen als erfolgreicher angesehen werden können als die meisten, die mit ernsthaften Sezessionsproblemen zu tun haben.

2. Vergleicht man die auf die Einhaltung der *Minderheiten- und Menschenrechte* bezogenen Aufgaben der Missionen, so sind auf der einen Seite in hohem Maße Gemeinsamkeiten zu erkennen, was durch den nachfolgend zu behandelnden Themenbereich der Demokratisierung nochmals unterstrichen wird. So sollen alle mit Parteien, Gewerkschaften und anderen Gruppen zusammenarbeiten sowie Ombudspersonen unterstützen. Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist die Kooperation mit dem Hochkommissar für nationale Minderheiten, der alle diese Länder (abgesehen von Tschetschenien sowie Bosnien und Herzegowina) ebenfalls regelmäßig aufsucht, um sie bei der Bearbeitung der Minderheitenprobleme zu beraten. Auf der anderen Seite ist die Lage in den einzelnen Ländern jedoch so verschieden, daß verallgemeinernde Aussagen über die Erfolgsbedingungen und -aussichten nicht möglich sind. Dies schon deshalb, weil einige der Missionen bisher ausschließlich eine Präventivfunktion hatten (Kosovo/Sandjak/Vojvodina, Estland, Lettland, Mazedonien und Ukraine), während andere die Menschen- und Minderheitenrechte in einer noch nicht stabilisierten Nachkriegssituation schützen sollten (Georgien, Moldawien, Tschetschenien, Bosnien und Herzegowina sowie Kroatien).

Da dieser Arbeitsbereich vor allem lokale Probleme und Einzelfälle betrifft, ist es für den Erfolg wichtig, daß die Missionen in den betroffenen Ländern für die Bevölkerungen sichtbar präsent sind und flächendeckend arbeiten können. Wer hierfür mit weniger oder kaum mehr als zehn Mitarbeitern auskommen muß oder nur ein Büro in der Hauptstadt unterhält, ist geradezu zwangsläufig überfordert. Allerdings zeigt der Vergleich mit der

riesigen Mission nach Bosnien und Herzegowina, daß selbst 400 ständige Mitarbeiter angesichts der Schwere ihrer Aufgaben noch nicht genug sind.

3. Da sämtliche Langzeitmissionen der OSZE bisher in Länder entsandt worden sind, in denen es bis zur Auflösung der Sowjetunion und des damaligen Jugoslawiens die Alleinherrschaft einer kommunistischen Partei, keine freien Wahlen und eine mehr oder weniger staatlich-parteilich gelenkte Medienlandschaft gab, gehört die *Unterstützung des Aufbaus von pluralistischen Demokratien* zu den Hauptzielen, die die OSZE mit ihrer Präsenz in diesen Ländern verbindet. Sie entspricht damit dem „unerschütterlichen Bekenntnis“ aller Teilnehmerstaaten des Pariser Gipfels von 1990 „zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie“.

Der Vergleich der verschiedenen Mandate und ihrer Verwirklichung im Bereich der Demokratisierungshilfe zeigt, daß deren Schwerpunkt bei der Durchführung und Beobachtung von Wahlen liegt. Um dies flächendeckend organisieren zu können, muß die Missionsstärke zeitweilig um ein Vielfaches erweitert werden, damit sie ihre Beobachtungsergebnisse auch gegenüber denjenigen glaubwürdig rechtfertigen kann, die bei einer Wahl unterliegen. Dies gilt insbesondere für Länder mit einer vom Bürgerkrieg zerrissenen Gesellschaft. Die enormen Anstrengungen in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Albanien stehen hier vielleicht für einen neuen Trend, der auf der Erkenntnis aufbaut, daß die Beobachtung mit Hilfe von Stichproben erst dann genügt, wenn Demokratien schon einigermaßen gefestigt sind. Wahlbeobachtungen sind zunehmend auch Gegenstand von Kurzzeitmissionen im Auftrag des Warschauer Büros der OSZE für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, wobei wiederum fast ausschließlich Länder aus dem ehemaligen kommunistischen Machtbereich besucht werden. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildete 1996 die Beobachtung der Präsidentenwahl in den USA¹¹.

Erst mit Abstand an zweiter Stelle stehen Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Erarbeitung demokratischer und gegebenenfalls föderaler Verfassungen. Dazu gehört auch die Unterstützung beim Aufbau eines pluralistischen Parteiensystems sowie die Förderung unabhängiger Medien. Hierfür sind die Mandate meist sehr allgemein gehalten, um auf die jeweiligen Gegebenheiten des Gastgeberlandes Rücksicht nehmen zu können. Wo diese sich jedoch – wie in Tadschikistan – als fortdauernder Kriegszustand darstellen, steht die Mission auf verlorenem Posten.

11 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ, (1997) 1, S. 76.

4. Nur wenige Missionen sollen einen *Waffenstillstand* ermöglichen oder die Tätigkeit von Friedenstruppen beobachten. Sämtliche derart mandatierten Missionen oder Vorhaben¹² der OSZE agieren in Regionen auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion. Sie haben es daher allesamt mit russischen oder GUS-Truppen zu tun, die einmal als Konfliktpartei (in Tschetschenien) oder zur Unterstützung einer der Parteien (so in Moldawien und zunächst in beiden Kriegsgebieten Georgiens), ein anderes Mal als vorgebliche (in Tadschikistan) und in einem Fall auch als echte Friedenstruppen (nach 1992 im georgisch-südostetischen Konflikt) in Erscheinung treten.

Schon die Formulierung des Mandats, aber auch der Erfolg vor Ort hängen daher sehr stark davon ab, welche Politik die Russische Föderation in einem Konfliktgebiet verfolgt und inwieweit die Politik und Militärstrategie Moskaus gegenüber dem „Nahen Ausland“ mit dem Verhalten der Repräsentanten der Armee „vor Ort“ übereinstimmen; weiterhin, ob die Russische Föderation versucht, die OSZE in ihre Politik einzubinden, oder ob Moskau sich – wie zeitweilig in Tschetschenien – in eine Sackgasse manövriert hat, so daß es sich von den OSZE-Aktivitäten verspricht, diese ohne Gesichtsverlust verlassen zu können.

IV. Ambivalente Zwischenbilanz

Bis auf die von Belgrad zum Abzug gezwungene erste Mission und die *Sanctions Assistance Missions*, die zum 30. September 1996 ihre Aufgaben erledigt hatten, sind alle anderen Langzeitmissionen regelmäßig im Halbjahresrhythmus, und diejenigen nach Bosnien und Herzegowina sowie nach Kroatien von vornherein mit größeren Fristen verlängert worden. Was steht hinter diesen Entscheidungen der Lenkungsgruppen der OSZE? Zeugen sie davon, daß noch nicht alle Aufgaben der Missionen erledigt sind? Oder daß sie so gute Arbeit leisten, daß sie das Gastgeberland – wie im Falle Mazedoniens – unbedingt im Lande behalten will?

12 Mit in den Kontext der Überwachung von Waffenstillständen und Truppenabzügen gehört der Konflikt um Berg-Karabach. Diesbezüglich faßten die KSZE-Außenminister am 24. März 1992 den Beschluß, auf einer nach Minsk einzuberufenden Konferenz eine Friedenslösung zu finden. Die Konferenz kam noch nicht zustande. Auf dem Gipfel in Budapest im Dezember 1994 erklärten sich die Staats- und Regierungschefs außerdem bereit, im Zusammenhang mit einer politischen Lösung eine bis zu 5 000 Mann starke Friedenstruppe der OSZE zu entsenden. Allerdings wurde auch dieses Vorhaben bisher nicht realisiert.

Einerseits sprechen sowohl die vielfältigen „guten Dienste“ der Missionen wie auch die beruhigende Wirkung, die von der bloßen Anwesenheit von Repräsentanten einer internationalen Organisation ausgeht, dafür, sie im Lande zu halten, bis der innere Frieden gesichert ist. Andererseits können die Fortdauer innerer Spannungen und gelegentlicher Gewaltanwendung auch als Belege dafür angesehen werden, daß die im Mandat aufgelisteten Aufgaben noch nicht erfüllt sind, ja, daß manche Konflikte so komplex und tiefgreifend sind, daß bestimmte Ziele der Mission mit den vorhandenen Mitteln auf absehbare Zeit nicht erreicht werden können.

Es ist grundsätzlich sehr schwierig, den Grad des Erfolges einer Mission zu messen. Dies zeigt das tschetschenische Beispiel: Der dort eingesetzten OSZE-„Unterstützungsgruppe“ ging es zunächst einmal darum, überhaupt Waffenstillstandsverhandlungen zu ermöglichen. Diese führten zum Abkommen vom 31. Juli 1995. Doch der Waffenstillstand hielt nicht lange. Die tschetschenische Konfliktpartei warf der OSZE daraufhin vor, gegenüber den russischen Vertragsverletzungen geschwiegen zu haben. Ihr damaliger Präsident Dudajew verweigerte der Unterstützungsgruppe sogar jeden Kontakt. Erst nachdem er einem russischen Raketenangriff zum Opfer gefallen war, wurde der Missionschef Guldemann von Dudajews Nachfolger Jandarbijew empfangen. Durch OSZE-Vermittlung kam es am 27. Mai 1996 zu einem Treffen mit der russischen Regierung, bei dem die Konfliktparteien einen umfassenden Gewaltverzicht und einen neuen Waffenstillstand beschlossen, der allerdings ebenfalls „laufend verletzt“ wurde¹³. Die dann nach den russischen Präsidentschaftswahlen von Jelzins Bevollmächtigtem General Lebed mit dem Stabschef der tschetschenischen Streitkräfte Maschadow geführten Gespräche verliefen zunächst ohne die OSZE. „Die Unterstützungsgruppe wurde erst wieder in die Verhandlungen einbezogen, als mir (Guldemann, B. M.) Lebed am 28. August in Moskau den Entwurf für ein Abkommen unterbreitete, den ich am folgenden Tag Jandarbijew übermittelte. Das Abkommen wurde am 31. August in Chasawjurt ... unterzeichnet. Die Unterstützungsgruppe trug mit ihren Kommunikationsmitteln dazu bei, daß das Treffen stattfand.“¹⁴

Vor allem in noch andauernden Prozessen der Vermittlung ist es problematisch, den konkreten

13 Tim Guldemann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 135 f.
14 T. Guldemann, ebd., S. 136.

Beitrag einzelner Beteiligter, Gruppen oder Organisationen zu isolieren, denn fast überall sind die OSZE-Missionen nicht allein im Einsatz. Sie überschneiden sich z. B. da, wo es um Minderheitenprobleme geht, mit den Aktivitäten des OSZE-Hochkommissars. Ein weiteres Bewertungsproblem erwächst daraus, daß Missionen oder Vertreter der UNO, des Europarates oder der EU sowie von gesellschaftlichen Gruppen sich in denselben Ländern um Prävention, Vermittlung und Friedenskonsolidierung bemühen.

Da es nicht die Politik der Staatengemeinschaft sein sollte, quasi automatisch in jedem Juni und Dezember alle Mandate zu verlängern, stellt sich die Frage nach dem Erfolg oder Mißerfolg der Einsätze auch unter dem Aspekt, wann sie zu beenden sind. Einzig im Mandat der Mission nach Estland gab es den Auftrag, „in Anbetracht des befristeten Mandats nach Wegen und Mitteln zu suchen, die örtliche Bevölkerung schrittweise auf die Übernahme von Aufgaben der Mission vorzubereiten“¹⁵. Dies ist bisher noch nicht relevant geworden, obwohl der estnische Außenminister Ilves im April 1997 im Ständigen Rat eine baldige Beendigung der Mission befürwortet hat¹⁶.

Bei allen späteren Missionen scheinen die Gremien der OSZE hingegen erst gar keine Perspektiven für die „Zeit danach“ mehr entwickelt zu haben. Vielmehr lassen die fast gewohnheitsmäßigen Verlängerungen den Schluß zu, daß in den vergangenen Jahren dem Ständigen Rat der Mut fehlte, auch einmal selbst eine Mission zu stoppen – sei es aus der Erkenntnis, daß sie das Maximum dessen erreicht hat, was ihr zu leisten möglich war, oder aus der Einsicht, ihr ein unerfüllbares Mandat erteilt zu haben. Allerdings sind immer wieder Mandate abgeändert worden.

V. Zur Entsendepolitik der OSZE

Die Entsendepolitik der OSZE stößt gleichermaßen auf der Ebene der Staatengemeinschaft wie auf der der Gastgeberländer auf Probleme, die sowohl die Einrichtung, die Dauer des Einsatzes wie den möglichen Abzug betreffen.

1. Grundsätzliche Probleme auf der Ebene der Staatengemeinschaft

Das Spannungsverhältnis zwischen dem inhaltlich meist sehr umfassenden Mandat einer Mission und

15 Zit. bei Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.) (Anm. 13), S. 118.

16 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ, (1997) 4, S. 466.

ihrer in den meisten Fällen eher zu geringen Personalausstattung wurde schon angedeutet. So fällt es kleineren Missionen schwer, die Präsenz der OSZE im Gastland flächendeckend sichtbar zu machen. Um größere Missionen entsenden zu können, müßten die Mitgliedstaaten jedoch hinreichend geeignetes Personal zur Verfügung stellen. Die Bereitschaft dazu hängt nicht nur von der Risikoeinschätzung für den Einsatz ab, sondern auch vom Haushalt der OSZE. So klagte der Amtierende Vorsitzende am 16. Oktober 1997 zum wiederholten Male im Ständigen Rat darüber, „daß die Finanzierung von OSZE-Operationen zum Großteil auf freiwilligen Beiträgen beruht. Operationelle Sicherheit hinsichtlich der Durchführung von der OSZE beschlossener Aktivitäten sei derzeit nicht gegeben.“¹⁷

Da der Verlängerungsturnus der meisten Missionen bisher nur ein halbes Jahr betrug, gab es einen dementsprechend häufigen Personalwechsel. Er erschwert es auf der individuellen Ebene, daß sich die Mitarbeiter optimal mit ihrer Aufgabe identifizieren. Auf der Ebene der gesamten Mission verhindert er außerdem, daß ein für eine effektive Arbeit unabdingbares ‚institutionelles Gedächtnis‘ in der Mission entsteht und es somit erforderlich wird, daß die Kontakte zu wichtigen Dienststellen und den Vertretern der Konfliktparteien immer wieder neu aufgenommen werden müssen. Diese können daher ihre Interessen aufgrund ihrer mit weitem Abstand besseren Kenntnisse der landesinternen Verhältnisse gegen die Friedensstrategie der OSZE durchsetzen.

Nicht immer ist es so klar wie in dem neuen Mandat der „Präsenz“ in Albanien, daß die Vertreter der OSZE die Koordinierung der Aufgaben der verschiedenen internationalen Organisationen, die ebenfalls im Lande vertreten sind, übernehmen sollen. Die übrigen OSZE-Missionen wären dazu außerdem nur dann in der Lage, wenn sie sich – wie in diesem Falle – auf eine längerfristige Anwesenheit einrichten könnten.

Schließlich ist bisher völlig ungeklärt, wie und von wem letztendlich festzustellen ist, ob und wann ein Mandat als erledigt anzusehen ist. Entscheidet hierüber die Regierung des Gastgeberlandes? Oder ein gemeinsames Kommuniqué von Vertretern der verschiedenen Konfliktparteien? Oder die Kassenlage der OSZE und der Entsenderländer?

2. Zunehmende Probleme einiger „Gastgeber“ mit den Verlängerungen

Um eine Mission entsenden zu können, bedarf es der Einladung des Landes, in dem sie tätig werden

17 OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ, (1998) 1, S. 65.

soll. Da dessen Regierung aber häufig selbst Konfliktpartei ist, ist sie nur eingeschränkt zur Kooperation mit der OSZE bereit. Die Einstellung zu der Mission mag sich im Laufe der Zeit ändern, jedoch entstehen für die „Gastgeber“ mit zunehmender Dauer der Missionen zwei politische Probleme, die eng miteinander verknüpft sind: Je länger Missionen vor Ort aktiv sind und sich politisch einbringen, desto mehr tangieren sie die Souveränität der betroffenen Staaten, was von Regierungen stets nur ungern akzeptiert wird. Es wird überdies von ihnen unter Umständen als Gefahr für ihre internationale Reputation bewertet.

Unter den Gastgeberstaaten befürchtete vor allem die Ukraine Mitte 1996, weitere Verlängerungen könnten von der Außenwelt als Beleg dafür angesehen werden, daß bei ihr immer noch nicht alles in Ordnung sei, obwohl sie sich inzwischen eine neue Verfassung gegeben hatte. Andere Staaten meinten hingegen, daß noch weitere Aufgaben, insbesondere die Beobachtung der russischen Minderheit auf der Krim und die Abhaltung von „runden Tischen“ zu verschiedenen Themen zu erfüllen seien¹⁸. So wurde das Mandat doch noch zwei weitere Male verlängert, allerdings bei der Sitzung des Ständigen Rates am 11. Dezember 1997 mit der Maßgabe, „angesichts der positiven Entwicklungen ... dem Generalsekretär eine Reduzierung der internationalen Mitarbeiter der Mission von sechs auf vier nahezu legen“¹⁹.

Als eine gewisse Diskriminierung oder Bevormundung wird in den mittel- und osteuropäischen Ländern außerdem die Tatsache empfunden, daß die OSZE seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ihre Arbeit zur Prävention und zum Krisenmanagement auf den früheren „Osten“ konzentriert hat, während ethnische Konflikte in immer schon zum „Westen“ gehörenden Staaten – wie z. B. in Nordirland, im Baskenland, auf Korsika, auf Zypern oder in Quebec – oder auch die schweren Spannungen zwischen der Türkei und Griechenland, nicht auf der Agenda der OSZE-Gremien stehen und Versuche, sie dort zur Sprache zu bringen, an westlichem Desinteresse scheitern.

VI. Einige Schlußfolgerungen

Nicht alle genannten Probleme der Langzeitmissionen lassen sich durch grundsätzliche oder durch

18 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ, (1996) 5, S. 585.

19 Ständiger Rat, 143. Plenarsitzung vom 11. Dezember 1997, Beschluß Nr. 204, Anhang.

operative Veränderungen, die vom Ständigen Rat und vom Generalsekretariat vorzunehmen wären, beheben. Aber es gibt Möglichkeiten und auch schon Ansätze hierzu:

1. In dem Maße, in dem das Vertrauen in die Kompetenz der OSZE auf dem Gebiet der Gewaltprävention, des Krisenmanagements und der Friedenskonsolidierung wieder zunimmt, sollte sie auch von ihren Mitgliedern mit mehr Mitteln ausgestattet werden, um mit mehr und besser vorbereitetem Personal ihren Aufgaben vor Ort nachzukommen.

2. Der Weg, der erstmals in Bosnien und Herzegowina beschritten und in Kroatien, Albanien und Weißrußland wiederholt wurde – von der halbjährlichen Verlängerung zu längeren Fristen überzugehen –, zeigt eine neue Flexibilität. Dies sollte dazu führen, daß Missionen, bei denen absehbar ist, daß ihre Anwesenheit über längere Zeit erforderlich ist, in permanente Büros oder „Botschaften“ der OSZE umgewandelt werden. Das hätte mehrere Vorteile: Rein technisch würde es erleichtern, in Form eines vor Ort geführten Archivs ein ‚institutionelles Gedächtnis‘ entstehen zu lassen. Für die inhaltliche Arbeit wäre der Vorzug eines z. B. auf drei Jahre berufenen Leiters, daß er in der Lage wäre, intensivere Kontakte zu den wichtigen Personen, Dienststellen und Organisationen im Lande aufzubauen. Damit jedoch nicht ein einzelnes Land hierin eine Diskriminierung zu sehen braucht, empfiehlt es sich, gleichzeitig mehrere Missionen diesem Wandel zu unterziehen.

3. Für eine solche dauerhafte Institutionalisierung dürfte es vor allem dann leichter fallen, die Zustimmung der Gastgeberländer zu erhalten, wenn die OSZE sich von dem Verdacht befreit, eine Institution des „alten Westens“ zu sein, die den „neuen Osten“ bevormunden will. Dies ließe sich am ehesten dadurch erreichen, daß endlich auch innergesellschaftliche Konflikte in Ländern des „alten Westens“ von den OSZE-Gremien thematisiert und Missionen oder „Botschaften“ der OSZE auch hier eingerichtet würden.

4. Das Mandat der „Präsenz“ in Albanien, die Arbeit der verschiedenen dort tätigen internationalen Organisationen zu koordinieren, ist ein Versuch, Doppelarbeit und Reibungsverluste zu vermeiden. Wenn die OSZE ihre vom Pariser Gipfel 1990 anvisierte zentrale sicherheitspolitische Rolle in Europa wenigstens für den Bereich des Krisenmanagements und der Gewaltprävention behaupten will, sollte sie auch die Mandate der anderen Missionen um diese Aufgabe erweitern.

Stumpfes Friedensinstrument?

Zur Problematik der UN-Sanktionen

I. Einleitung

In der Diskussion um eine kürzlich zu diesem Thema publizierte Analyse¹ wurde vor einer „Irakisierung“ der Debatte um die UN-Sanktionen gewarnt. In der Tat gibt es eine ganze Reihe von anders gelagerten Beispielen des Einsatzes und der Wirkung von Sanktionsinstrumenten, seit mit dem Ende des Kalten Krieges ihre Anwendung viel öfter möglich wurde. Aber die Sanktionen gegen den Irak sind angesichts des Umfangs und der Dauer ihrer Maßnahmen, ihrer Erfolglosigkeit und ihrer bedenklichen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung der deutlichste Problemfall. Insofern ist die Irakkrise nicht nur eine Krise internationaler Friedenspolitik und der Funktion des Sicherheitsrats, sondern auch eine Krise der UN-Sanktionen.

Man trifft jetzt wieder auf die Meinung, daß der rasche ‚chirurgische Schnitt‘ einer militärischen Operation der Langzeitanwendung einer Kombination von Sanktionsmitteln auch in ihrer härtesten Form vorzuziehen sei. Diese Position wird hier nicht vertreten, und der damit angestellte Vergleich wirkt makaber, solange man davon ausgehen muß, daß in beiden Alternativen primär die Falschen getroffen werden. Allerdings können Sanktionen den militärischen Einsatz nicht gänzlich ersetzen oder verhindern, wie sich am Beispiel von Haiti zeigt, wo es trotz der Sanktionsepisode zu militärischer Intervention gekommen ist.

Im übrigen sei an die Weisheit erinnert, die im Chinesischen das Wort Krise aus den Zeichen für Gefahr und Chance bilden läßt. Gefahr und Schwäche sind leider nur zu oft deutlich. Die Chance liegt in der Auswertung der Erfahrungen aus den Sanktionsepisoden der neunziger Jahre und in der Reform des Systems der UN-Sanktionen. Die internationale Gemeinschaft muß aus ihren Fehlern lernen. Das bedarf intensiver Diskussion; dazu wollen diese Ausführungen beitra-

gen. Es geht trotz aller Kritik nicht um die Abschaffung, sondern um die politische und rechtliche Qualifizierung des Sanktionsinstruments.

II. Gefahren und Schwächen der Anwendung von Sanktionen

Aus den bisherigen Erfahrungen werden in der Tat einige schwerwiegende Probleme im Gebrauch des Sanktionsinstruments deutlich². Völkerrechtliche und ethische Probleme stehen dabei im Vordergrund. Die Zivilbevölkerung leidet in höherem Maße als die politische Elite und kann, wie das Beispiel des Irak zeigt, zur Geisel in der Auseinandersetzung werden. Hinzu kommt häufig noch die Fragwürdigkeit des Erfolgs und schließlich die Schadenswirkung auf Drittländer. Diese Probleme lassen eine Reform notwendig und dringend erscheinen.

Der internationalen Gemeinschaft stehen hier mehr Optionen und Alternativen zur Verfügung, als sie bisher wahrgenommen wurden. Im Fall des Irak würde zum Beispiel die Diskussion im Sicherheitsrat anders verlaufen, wenn die Sanktionen von Anfang an mit einer Befristung verhängt worden wären. Dann hätte man nämlich am Ende dieser Frist wiederum einen Beschluß zu ihrer Fortsetzung fassen, sich also im Kreis der ständigen Mitglieder abstimmen müssen, um ein Veto zu vermeiden. Da eine solche Befristung aber fehlt, kann im Zweifelsfall jedes ständige Mitglied die Aufhebung von einmal gefaßten Sanktionen blockieren. Die irakische Führung mag daher mit einigem Recht befürchten, selbst durch eine folg-samere Politik eine gänzliche Aufhebung in absehbarer Zeit nicht erreichen zu können. Damit entfällt der Anreiz, auf dem das System beruht; und es mag aus dieser Sicht logisch erscheinen, ihn durch alternative Arrangements wie die Peitsche der Drohung mit einem Militärschlag oder das Zuckerbrot einer Ausdehnung des „oil for food“-Programms wieder herzustellen. Solange diese

1 Der vorliegende Text beruht im wesentlichen auf: Manfred Kulesa/Dorothee Starck, *Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik*, Policy Paper 7, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1997.

2 Vgl. David Cortright/George A. Lopez (Hrsg.), *Economic Sanctions – Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World*, Oxford 1995.

Vetofalle existiert, dürfte es auch für Libyen kaum eine Chance der Beendigung des Sanktionsregimes geben.

Weil es bei den Beschlüssen des Sicherheitsrats um Politik und nicht um Rechtsfindung geht, darüber hinaus den ständigen Mitgliedern durch ihr Veto-recht der maßgebliche Einfluß auf die Entscheidungsfindung zugestanden wird, kann Gleiches auch ungleich entschieden werden. Der jeweiligen Machtkonstellation und den Interessen der ständigen Mitglieder kommt eine zentrale Rolle zu. So wurden gegen Haiti wegen der Machtübernahme durch die Militärs Sanktionen verhängt, nicht aber gegen Nigeria oder Burma. Im Tschetschenien-Krieg wäre ein Sanktionsbeschluß gegen die Russische Föderation undenkbar gewesen; keine der historischen Großmächte würde einer Regelung zustimmen, wonach man sich in eigener Sache der Stimme zu enthalten hätte.

Gelegentlich kann es auch zu völkerrechtlich umstrittenen Entscheidungen kommen. Einen solchen Fall stellen die Sanktionen dar, die ab 1992 gegen Libyen verhängt worden sind³. Der Sicherheitsrat verlangte in seiner Resolution 748 vom 31. März 1992 die Überstellung von zwei Verdächtigen des Attentates von Lockerbie an die USA und Großbritannien sowie generell die Abkehr vom Terrorismus. Libyen hat die Legitimität dieses Verlangens nicht anerkannt und dagegen vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) geklagt. Die Klage ist noch anhängig. Gelegentliche libysche Äußerungen der Kompromißbereitschaft wurden von den Urhebern der Resolution stets als unzureichend zurückgewiesen. Inzwischen mehren sich die Stimmen, die Zweifel an der Rechtsgültigkeit des geforderten Begehrens auf Überstellung der Verdächtigen wie an der Verantwortlichkeit Libyens für die Lockerbie-Affäre und für den Terrorismus jüngeren Datums äußern. Jeder Versuch der Vermittlung in diesem Konflikt – eine Reihe europäischer, afrikanischer und arabischer Staaten treten für die Aufhebung der Sanktionen ein – scheiterte bislang an der tiefen Animosität, die das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Libyen kennzeichnet.

Weltpolitisch bedenklich ist auch das Problem des Nord-Süd-Gefälles: Wie die Wasser des Mississippi, sagen amerikanische Forscher, fließen Sanktionen immer von Norden nach Süden. Die globalen Machtstrukturen dominieren das Geschehen. Ungelöst bleiben schließlich die Probleme der Drittländer, insbesondere der Nachbarstaaten und

Handelspartner des verurteilten Landes, die von den Sanktionen unverhältnismäßig stark betroffen sein können. So hat Jordanien unter den Irak-Sanktionen zu leiden, und die Donaustaaten tragen erhebliche Lasten bei den Sanktionen gegen das frühere Jugoslawien. Für ihre Verluste gibt es keine Entschädigung, und die Vorschrift von Art. 50 der UN-Charta mit dem Recht, solche Beschwer zu Gehör zu bringen, hat sich bislang als unwirksam erwiesen.

III. Schwierigkeiten mit dem politischen Erfolgskalkül

Die Erwartungen an die Wirkung eines Sanktionsregimes erfüllen sich selten so wie geplant. Sanktionen sind gerechtfertigt, wenn und insoweit sie eine Friedensstörung ohne Krieg beseitigen. Es ist aber nicht sicher, ob sie sich tatsächlich so auswirken, und die Erfahrung läßt den Schluß zu, daß die prophetischen Gaben der Entscheidungsträger hier besonders gering ausgeprägt sind, zumal sie sich auch oft von innenpolitischen Überlegungen leiten lassen, die nichts mit den Erfolgsaussichten der beschlossenen Maßnahmen zu tun haben müssen. Die Erkenntnis, daß Sanktionen keineswegs automatisch die gewünschte politische Wirkung haben, war schon 1967 am Beispiel des Wagenburg-Effekts in Südrhodesien zu beobachten: Wenn man gegen die ganze Welt steht, schart man sich um die Fahne und stellt die internen politischen Auseinandersetzungen zurück. Im Irak mußten die Sanktionen sogar als Begründung für eine Verschärfung der Unterdrückung durch die Machthaber herhalten.

Bei mancher Sanktionspraxis ist die Frage angebracht, ob sie nicht zu politischer Fehlentwicklung beigetragen hat. Zum Beispiel wurden im Fall von Jugoslawien der Kulturaustausch und die Lieferung von internationalen Zeitungen und Zeitschriften abgebrochen. Dadurch dürfte der politische Dialog im Lande und die Vertretung der Menschenrechte zusätzlich erschwert worden sein. Auch hier wurde die Frage einer demokratischen Alternative zu der herrschenden Staatsführung erst nach Aufhebung der Sanktionen aktuell.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen unterscheidet sich die Haltung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen: China und Rußland verhalten sich zurückhaltender als die Vereinigten Staaten, und jedes Land hat seine eigene Position. Für China hat gerade das Prinzip der Souveränität einen hohen Stellenwert. Es betont regelmäßig, daß Dispute durch friedliche

³ Vgl. Vera Gowlland-Debbas, Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, in: International and Comparative Law Quarterly, Vol. 43, Januar 1994.

Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Staaten gelöst werden sollen, was in den meisten Fällen nicht genügend versucht worden sei. Deshalb hat sich China bei den entsprechenden Resolutionen häufig der Stimme enthalten.

IV. Empfehlungen zur Reform

Jenseits der unterschiedlichen politischen Standpunkte wäre in jedem Fall bei der Auswahl der angewandten Sanktionsmaßnahmen ein höheres Maß an Sorgfalt und Kreativität zu wünschen.

Generalsekretär Boutros-Ghali hat im Januar 1995 dafür einen „Mechanismus“ vorgeschlagen, der die Auswirkungen der in Frage stehenden Maßnahmen noch vor Verhängung von Sanktionen und dann während ihrer Anwendung ermöglichen soll. Seine Vorschläge zur Reform⁴ werden seither in den Vereinten Nationen intensiv diskutiert, ohne daß es bislang zu entscheidenden Beschlüssen gekommen wäre⁵.

Sanktionen sollten nicht als statische Maßnahme eingesetzt werden. Um erfolgreich wirken zu können, müssen sie Rücksicht auf die im Zielstaat vorhandenen Gegebenheiten und Politikstrukturen nehmen. Eine entsprechende Einflußnahme auf die Führungsschichten oder die Stärkung oppositioneller Gruppen kann wirkungsvoller sein als umfassende Wirtschaftssanktionen, die die gesamte Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen. Vor der Verhängung von Sanktionen ist daher eine Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Situation des Staates sowie seiner absehbaren Reaktionsweisen vorzunehmen, bei der auf die Informationen und Analysen internationaler Organisationen und Institute zurückgegriffen werden kann. Ist erkennbar, daß eine gewählte Maßnahme keinen Erfolg haben wird, so ist das Sanktionspaket flexibel an die neu erkannten Erfordernisse anzupassen.

Dieser Forderung nach Flexibilität in der Methode steht die nach eindeutiger und unveränderbarer Formulierung der Ziele gegenüber, d. h. der Bedingungen für die Aufhebung der Sanktionen. Hier darf es weder ein nachträgliches Draufsatteln noch eine „hidden agenda“ geben (Beispiel: „Saddam muß weg!“ – eine Forderung, die sich in keiner Resolution auch nur andeutungsweise findet).

4 Vgl. Boutros Boutros-Ghali, Ergänzung zur Agenda für den Frieden. Positionspapier des Generalsekretärs, UN-Dokument A/50/60-S/1995/1 vom 3. 1. 1995.

5 Vgl. Manfred Kulesa, Von Märchen und Mechanismen, in: Vereinte Nationen, (1996) 3, S. 89 ff.

Klarheit und Transparenz müssen insofern die entscheidenden Prinzipien der Sanktionsbeschlüsse sein.

Künftige Resolutionen sollen also die Ziele der Sanktionen klar formulieren und die Bedingungen für ihre Aufhebung eindeutig im voraus bestimmen. Die Aufhebung der Sanktionen durch einen ausdrücklichen Beschluß des Sicherheitsrates darf nicht wegen des Vetorechtes von ständigen Ratsmitgliedern unwahrscheinlich oder unberechenbar für die Zielstaaten von Sanktionen werden. Deshalb ist unter bestimmten Umständen die automatische Suspendierung der Sanktionen bei Erreichung bestimmter Ziele in Erwägung zu ziehen. Es mag dann immer noch zu klären sein, wer die Erreichung des Zieles sozusagen von Amts wegen feststellen kann. Die Frage liegt nahe, ob so etwas zum Mandat des Generalsekretärs gehören könnte. Da aber zu vermuten ist, daß der Sicherheitsrat den Beschluß über den Erfolg eines Sanktionsregimes nicht aus der Hand geben will, ist die zeitliche Begrenzung der Verhängung von Sanktionen wahrscheinlich das beste Mittel, zu einer regelmäßigen Überprüfung ihrer Wirksamkeit bzw. der Gründe für ihre Fortsetzung zu gelangen.

Für den Erfolg der Sanktionen ist die internationale Glaubwürdigkeit der Entscheidungen des Sicherheitsrates ein wichtiges Kriterium. Es muß vermieden werden, daß der Rat zur Durchsetzung der außenpolitischen Interessen eines (ständigen) Mitgliedes instrumentalisiert wird. An die Begründung der Ratsentscheidungen sind daher hohe Ansprüche zu stellen. Zu fordern ist eine Einigung der ständigen und der nichtständigen Mitglieder, in der diese – unter Anerkennung des bestehenden weiten Ermessensspielraums der UN-Charta – Ziele und Prinzipien der kollektiven Friedenssicherung festlegen, an denen das Handeln des Sicherheitsrates gemessen werden soll.

Die Umsetzung und Durchsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrates ist eine Aufgabe der gesamten Staatengemeinschaft. Von den Sanktionen besonders betroffene Drittstaaten haben ein Anrecht auf solidarische Unterstützung hinsichtlich ihrer besonderen wirtschaftlichen Lasten. Ein solcher Ausgleich könnte durch die Schaffung eines Ausgleichsfonds unter dem Dach der Vereinten Nationen ermöglicht werden.

Werden Sanktionen verhängt, so ist ihnen Zeit zu geben, ihre Wirkung zu entfalten. Der eigenständige Zwangscharakter der Maßnahmen ist auch von ihren Urhebern ernstzunehmen. Ein rascher oder automatischer Wechsel zu militärischen Maßnahmen ist jedenfalls abzulehnen.

V. Die humanitäre Frage: Sanktionen und Menschenrechte

Auch die humanitäre Problematik wirtschaftlicher Sanktionen läßt sich am Beispiel des Irak, gegen den ab August 1990 umfassende Wirtschaftssanktionen verhängt wurden, am ehesten verdeutlichen. Dort mehrten sich ab 1991 alarmierende Berichte über die Situation der Zivilbevölkerung. Die Ernährungs- und gesundheitliche Lage der Menschen wurde als besorgniserregend beschrieben; man fürchtete eine humanitäre Katastrophe. Humanitäre Hilfe war zwar zugelassen, aber nicht in dem notwendigen Umfang verfügbar. Der Sicherheitsrat reagierte auf diesen Notstand, indem er das „oil for food“-Programm entwickelte. Dem Irak sollte unter UN-Aufsicht der Export einer bestimmten Menge Öl erlaubt sein, dessen Erlöse u. a. zu Reparationszahlungen und zum Erwerb humanitärer Güter wie Nahrungsmittel und Medizin für die leidende Bevölkerung verwendet werden sollten. Der Irak lehnte allerdings bis Ende 1996 die Durchführung dieses Programmes als Eingriff in seine Souveränitätsrechte ab. In der Zwischenzeit verschlechterte sich die allgemeine wirtschaftliche Lage des Landes und die Versorgungssituation seiner Bevölkerung weiter. Neunzig Prozent der Deviseneinkünfte Iraks vor dem Krieg stammten aus dem Ölgeschäft, und diese Mittel fehlten – ebenso wie die Gelder auf den vom Sicherheitsrat eingefrorenen Auslandskonten – für den Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Infrastruktur.

Die Sanktionen trugen dazu bei, nach dem Krieg ein Wiedererstarren der irakischen Wirtschaft zu verhindern, allerdings vor allem zu Lasten der irakischen Zivilbevölkerung. Inflation und Knappheit machten Nahrungsmittel für die verarmte Bevölkerung praktisch unerschwinglich. Ein Rationierungssystem der Regierung konnte kaum eine Minimalversorgung gewährleisten und eine verheerende Verschlechterung der allgemeinen Gesundheitssituation der Menschen im Irak nicht verhindern. Krankheiten und Mangelernährung waren die Folge. Das Gesundheitssystem des Irak leidet unter Ausrüstungsmängeln und kann deshalb nicht mehr angemessen funktionieren. UN-Studien gehen von einer Verfünffachung der Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren aus. Inzwischen ist das „oil for food“-Programm unter strikter UN-Aufsicht angelaufen. Wie sich die Lage im Irak dadurch und im Zuge einer Erweiterung des Programms ändern wird, bleibt abzuwarten.

Die Verschlechterung der humanitären Situation im Irak stellt keinen Einzelfall dar. Wirtschaftssanktionen, insbesondere wenn sie umfassend und effektiv einsetzen, sind von ihrer Anlage her zwangsläufig gegen die Zivilbevölkerung gerichtet. Berichte über schädliche Auswirkungen der Sanktionen auf die Menschen in den Zielstaaten gibt es daher auch aus der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und Haiti. Diese Sanktionsfolgen sind nicht nur ethisch fragwürdig, sie haben auch rechtliche Relevanz. Die Menschenrechte und das im Kriegsfall anwendbare humanitäre Völkerrecht werden zunehmend als Grenzwerte für die Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen erkannt. Sie gehören zum Kern der Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen, die vom Sicherheitsrat gemäß Art. 24 Absatz 2 der UN-Charta bei der Erfüllung seines Mandates zur Friedenssicherung zu beachten sind. Wenigstens die zwingenden Rechte der von den Auswirkungen der Sanktionen betroffenen Menschen sind daher bei der Verhängung der Wirtschaftssanktionen zu berücksichtigen, insbesondere die auf Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser, Unterkunft und Kleidung. Aushungern ist in keinem Fall erlaubt. Die Grenze ist dann überschritten, wenn die Sanktionen dazu beitragen, daß ein erheblicher Teil der Bevölkerung unter das Existenzminimum fällt⁶.

Gewiß sind die UN-Sanktionen nicht die einzige Ursache für das Elend der Menschen im Irak. Dieses ist auch das Ergebnis von zwei aufeinander folgenden Kriegen, die das Land zerstört haben, sowie einer Regierungspolitik, die den sozialen Nöten des Volkes nicht die entscheidende Priorität einräumt. Aber es besteht kein Zweifel, daß die Sanktionen einen erheblichen Beitrag zu der Verschärfung der Notsituation geleistet haben und noch leisten.

Leider gibt man sich in der internationalen Diskussion an dieser Stelle meist mit der Forderung zufrieden, daß der Zugang für humanitäre Hilfe gewährleistet sein muß. Darauf haben auch die Sanktionsregime des Sicherheitsrates nach kurzer Zeit geachtet. Die Sanktionsausschüsse und ihr Sekretariat wenden seitdem den größten Teil ihrer Arbeitskapazität für die Bearbeitung und Genehmigung von Anträgen zur Lieferung von humanitären Hilfs- und Versorgungsgütern auf. Andererseits wissen wir, daß die global verfügbare humanitäre Hilfe ohnehin nicht ausreicht, um in allen Katastrophensituationen dieser Erde zuverlässig verfügbar zu sein. Um so weniger Hilfe kann die notleidende Bevölkerung eines international

⁶ Vgl. Lori Fisler Damrosch (Hrsg.), *Enforcing Restraint – Collective Intervention in International Crimes*, New York 1993.

isolierten Landes erwarten, wenn es noch dazu fern von den Ländern des reichen Nordens gelegen ist. Irak ist auch dafür ein Beispiel – und gleichzeitig für das Paradox, daß die reichen eigenen Ressourcen des Landes für geraume Zeit nicht für die Nothilfe eingesetzt werden durften.

Für die Zukunft ist zu fordern, daß hinsichtlich der Berücksichtigung humanitärer Grenzen von Sanktionen nicht nur ihre unmittelbaren Auswirkungen auf den Zugang zu humanitären Gütern und die Praxis der humanitären Hilfslieferungen in Betracht gezogen werden, sondern stets auch die übergreifenden Auswirkungen, die sie auf die Wirtschaft und die Verschlechterung der Lage der Bevölkerung des Zielstaates insgesamt haben.

Dem Genehmigungsverfahren für Lieferungen aufgrund humanitärer Ausnahmen unterliegen neben Handelsfirmen auch gemeinnützige Hilfsorganisationen, von denen es als unnötige Belastung empfunden wird. Da für die Sanktionsausschüsse das Konsensprinzip gilt, hat jedes Mitglied praktisch ein Vetorecht, und es besteht der Vorwurf willkürlicher Handhabung, wenn dieses Recht von den einzelnen Mitgliedern verschieden ausgeübt wird. Es ist ohnehin nicht einzusehen, warum für jedes Sanktionsregime ein eigener Sanktionsausschuß mit spezifischem Mandat etabliert werden muß, in dem dann alle Sicherheitsratsmitglieder mehr oder weniger aktiv mitarbeiten. Wahrscheinlich wäre es besser, für die Betreuung aller Sanktionsregime ein besonderes Organ (Sanktionsrat) oder einen zentralen Sanktionsausschuß des Sicherheitsrats einzurichten, dessen Berichte regelmäßig zu veröffentlichen sind. An die Entscheidungen dieses Gremiums und ihre Begründung wären rechtsstaatliche Maßstäbe anzulegen; diese sollen gleiche Sachfragen gleich entscheiden und so berechenbar werden.

Soweit als möglich sind humanitäre Hilfsorganisationen von administrativen und logistischen Auflagen freizustellen. Große und anerkannte Institutionen wie die des UN-Systems und des Roten Kreuzes sollten von den Embargobestimmungen ausgenommen werden, solange sie sich an die vom Sicherheitsrat verfügbaren Bestimmungen halten. Für kleinere Organisationen sollten sie dann wiederum „Schirme“ gemeinsamer Garantie bereithalten. Sobald die Sanktionen dazu beitragen, daß ein signifikanter Teil der Bevölkerung unter das Existenzminimum fällt, sind sie als rechtlich unzulässig anzusehen. Die Maßnahmen sind dann entweder ganz aufzuheben, abzumildern oder durch zielgerichtete Maßnahmen zu ersetzen. Vom Sicherheitsrat und dem UN-Sekretariat ist daher die Lage der Zivilbevölkerung in den Zielstaaten von Sanktionen regelmäßig zu überprüfen. Geeig-

nete Informationsquellen stellen insbesondere die Länderberichte und Analysen der UN-Sonderorganisationen wie die Welternährungsorganisation FAO oder die Weltgesundheitsorganisation WHO dar. Eine deutliche Konzentration sollte dabei auf die Situation besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen, z. B. der Kinder und schwangeren Frauen, gerichtet werden.

VI. Ziele und Wirkungsweise der UN-Sanktionen

Sanktionen sind keine Strafen, sondern internationale Beugemaßnahmen. Sie sollen mit ihrem Zwang bewirken, daß die Adressaten ihr friedensbrechendes oder friedensbedrohendes Verhalten ändern. Mit dieser Zielsetzung ist regelmäßig das Bestreben verbunden, dem sanktionierten Staat die Mißbilligung seines Verhaltens durch die Staatengemeinschaft deutlich vor Augen zu führen und schließlich durch die Demonstration internationaler Rechtsdurchsetzung auch andere Staaten von Verletzungen ihrer völkerrechtlichen Pflichten abzuschrecken.

Um ihre Wirkung zu entfalten, müssen die Sanktionen effizient, effektiv und erfolgreich sein. Mit Effizienz ist hier die Umsetzung in Recht und Verwaltung der sanktionierenden Staaten gemeint. Bei den vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen müssen alle Mitgliedstaaten mitziehen – auch die Nachbarn und Freunde des sanktionierten Landes. Modelle einer einheitlichen Gesetzgebung zur Umsetzung in das nationale Recht können sich hier als nützlich erweisen. Innerhalb der Europäischen Union werden die wesentlichen wirtschaftlichen Maßnahmen auf der Grundlage von Art. 228 a und 73 g des EG-Vertrages einheitlich umgesetzt; einzelne, insbesondere sicherheitsrelevante Maßnahmen sind hingegen in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben.

Als effektiv sind die Sanktionen zu bewerten, wenn sie die beabsichtigte negative Wirkung auf das Ansehen oder die Wirtschaft des Sanktionslandes ausüben. Bei umfassenden Wirtschaftssanktionen soll die Isolierung des Zielstaates effektiv zustandekommen und nicht durch Umgehungs- oder Anpassungsstrategien verhindert werden. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die wirksame Kontrolle der Grenzen des Zielstaates. Der Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien wurden durch militärische Seeblockaden, die die alliierten Truppen bzw. die NATO gemeinsam mit der WEU nach Genehmigung des Sicherheitsrates durchführten, von wichtigen Verkehrswegen abgeschnit-

ten. In den Nachbarstaaten Jugoslawiens wurde darüber hinaus ein modellhaftes System der internationalen Zollhilfe etabliert: OSZE und EU entsandten insgesamt mehr als 200 Zollbeamte nach Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Mazedonien, Rumänien und der Ukraine, die den dortigen Behörden Hilfestellung bei der Überwachung der Grenzübergänge zur Bundesrepublik Jugoslawien leisteten, ohne selbst hoheitliche Funktionen wahrzunehmen. Diese sogenannten *Sanctions Assistance Missions* (SAMs) wurden von ihren Heimatstaaten – Mitgliedern der OSZE – finanziert und ausgestattet. Ihre Aktivitäten wurden durch die Zentrale SAMCOMM (*SAM Communications Centre*) in Brüssel koordiniert und ausgewertet. SAMCOMM und der für die politische Begleitung und Auswertung der Sanktionen eingesetzte EU/OSZE-Sanktionskoordinator berichteten dem Sanktionsausschuß des Sicherheitsrates regelmäßig über Verstöße und praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Sanktionen. Die Berichte führten zu einer wesentlichen Verfeinerung des Kontroll- und Genehmigungsmechanismus von Lieferungen unter den humanitären Ausnahmebestimmungen sowie nicht selten zu eingehenderen Untersuchungen von Verletzungen der Sanktionen und strafrechtlicher Verfolgung daran beteiligter Personen. Umgekehrt wurden die SAMs mit aktuellen Informationen über die vom Sanktionsausschuß ausgesprochenen Genehmigungen versorgt und konnten so das Funktionieren des Systems für die humanitären Lieferungen verfolgen. Es ist zu empfehlen, daß EU und OSZE ihre Erfahrungen sorgfältig auswerten und für einen erneuten ähnlichen Einsatz zur Verfügung stellen.

Letztlich werden Sanktionen nur dann als erfolgreich bewertet werden können, wenn sie die Politik des sanktionierten Staates tatsächlich beeinflussen, d. h. wenn der Staat die Bedingungen der Sanktionsbeschlüsse erfüllt und die als friedensgefährdend eingestufte Haltung nicht fortführt. Dieser Wechsel der Politik im Zielstaat kann auf einer veränderten Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierung beruhen: Die von ihr zu tragenden Kosten für ihre innenpolitische Legitimation sind ab einem gewissen Punkt durch die Sanktionen so erhöht, daß sie für diese Regierung nicht mehr in einem vertretbaren Verhältnis zu dem Nutzen der friedensstörenden Politik stehen.

Ein anderes Wirkungsmodell geht von einer zumindest begrenzt pluralistischen Interessenpolitik im Zielstaat aus: Die Sanktionen unterstützen in diesem Fall die kritische Haltung oppositioneller Gruppen und tragen durch deren wachsenden Einfluß mittelbar zu einer Veränderung der Politik bei.

Während die im Ergebnis als erfolgreich beurteilten Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien derartige Modelle stützen könnten, zeigen die Erfahrungen im Irak die Grenzen solcher theoretischer Muster auf. Weder sind die Mitglieder der dort herrschenden autokratischen Regierung von der allgemeinen Verschlechterung der Wirtschaft ihres Landes selbst unmittelbar betroffen, noch sind sie wohl durch das Leiden ihrer Bevölkerung zu Änderungen ihrer Politik zu bewegen. Oppositionsgruppen, die – ähnlich wie der ANC in Südafrika – die Sanktionen als Bestätigung ihrer Anliegen sehen könnten, sind nicht mit entsprechendem Gewicht vorhanden. In einem solchen Fall gewinnen somit Forderungen nach zielgruppenorientierten Sanktionen an Relevanz. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die unmittelbar auf die Angehörigen der Machteliten etwa von Regierung und Militär abzielen (sogenanntes „targeting“).

VII. Welche Arten von Sanktionen sind zu empfehlen?

Kriterien für die Auswahl von Sanktionen können in den Stichworten Verhältnismäßigkeit, Erfolgchancen, Zielgruppenorientierung und humanitäre Rücksichten zusammengefaßt werden. Bei der Verhältnismäßigkeit kommt es auf die Bewertung des friedensstörenden Fehlverhaltens und der Auswirkung von Sanktionsmaßnahmen an. Mit den Erfolgchancen ist die Wahrscheinlichkeit der angestrebten Änderung in der Politik des von Sanktionen betroffenen Landes gemeint. Hierher gehört auch die Frage nach der politischen Meinungsbildung im Lande und nach der Rolle der Opposition. In Südafrika, Nigeria, Haiti und Burma haben sich legitimierte Sprecher mit einem Votum für Sanktionen gemeldet, weil sie sich davon eine politische Wende erhofften. Schließlich ergibt sich aus der Absicht, in erster Linie die „Übeltäter“ zu treffen und die Unschuldigen zu schonen, das Gebot einer zielgruppenspezifischen Vorgehensweise. Auch darf bei den Folgen für die Zivilbevölkerung eine „humanitäre Schwelle“ nicht überschritten werden.

Ein Waffenembargo ist in der Regel am leichtesten zu akzeptieren und fast immer friedensfördernd, allerdings – wie alle partiellen Embargos – auch besonders schwer wirksam durchzusetzen. Meist trägt es lediglich dazu bei, die Handelsbeziehungen in die illegale Verborgenheit und die Preise in die Höhe zu treiben. Das ungeheuer breit gestreute Angebot, insbesondere bei Klein-

waffen, kommt erschwerend hinzu. Die Durchsetzung von Waffenembargos erfordert erhebliche Anstrengungen und Kosten. Inzwischen liegen immerhin auch einige positive Erfahrungen vor, insbesondere für Jugoslawien, wo das Embargo im wesentlichen nur zugunsten der schwächeren Konfliktpartei Bosniens unterlaufen wurde, übrigens mit Wissen und Duldung von Mitgliedern des Sicherheitsrates.

Zu einer zweiten Kategorie mit meist geringem sekundären Schadenspotential gehören solche Maßnahmen, die in erster Linie die Mißbilligung der internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck bringen. Hierzu gehört etwa der Ausschluß von den Olympischen Spielen, aber auch generell der Abbruch von Austauschbeziehungen in Sport, Kultur, Wissenschaft, Technik, Information, Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit sowie die Suspendierung der Mitgliedschaft des sanktionierten Staates in internationalen Organisationen. Freilich muß hier, wie bereits erwähnt, darauf geachtet werden, daß das demokratische Änderungspotential nicht kontraproduktiv getroffen wird.

In eine dritte Gruppe gehören Maßnahmen im Bereich von Verkehr und Kommunikation, finanzielle Sanktionen oder ein Teilembargo für bestimmte Güter, wie wir es von dem COCOM-Regime mit seinem Embargo strategisch wichtiger Geräte und Technologietransfers kennen. Hier ist die Zielgruppenorientierung wichtig, z. B. bei Reisebeschränkungen. In manchen Entwicklungsländern trifft es die politisch verantwortliche Elite sehr, wenn sie nicht mehr in eigenen Geschäften unterwegs sein und ihre Kinder nicht auf die Schulen und Hochschulen des Nordens schicken kann. Beispiele für einen solchen Ansatz bilden vor allem die Sanktionen gegen Haiti und die UNITA in Angola. In Haiti hat man zusätzlich zu dem seit 1993 bestehenden Waffen- und Ölembargo, das 1994 auf ein generelles Handelsverbot ausgedehnt wurde, zuletzt auch eine zielgruppenorientierte Strategie angewandt: Den Generälen, die verantwortlich für den Putsch des demokratisch gewählten Präsidenten Aristide und die nachfolgende Gewaltherrschaft waren, wurden keine Besuchervisa erteilt, und ihre Auslandskonten wurden eingefroren. Gegen die Bürgerkriegspartei UNITA wurde 1993 ein Waffen- und Ölembargo verhängt, um ihre aktive Beteiligung am Friedensprozeß zu erzwingen. Seit August 1997 wurde darüber hinaus ein Flugverbot für das von UNITA besetzte Gebiet, ein Einreiseverbot für UNITA-Vertreter und ihre Familien sowie Schließung aller UNITA-Büros im Ausland vom Sicherheitsrat verfügt. Die Entwicklung moderner Technologien, z. B. im Computer- und Satellitenwesen, wird in

Zukunft neue Optionen für „smart sanctions“ bieten. Streitig ist, ob die Tribunale, wie sie für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda eingerichtet wurden, zu den Sanktionsmaßnahmen nach Art. 41 der UN-Charta gehören. Dafür spricht, daß eine andere Rechtsgrundlage derzeit nicht gegeben scheint.

In eine vierte Kategorie kann man den partiellen oder umfassenden Handelsboykott einordnen – also im Gegensatz zum Embargo, das den Import in den Zielstaat verhindert –, ein Verbot der Ausfuhr von Waren aus dem sanktionierten Land. Untersuchungen stützen die Annahme, daß der Boykott wirtschaftlich und menschenrechtlich erheblich weniger schädlich einzustufen ist als die umfassenden Wirtschaftssanktionen, das schwerste Geschütz aus dem Sanktionsarsenal. Ihnen gegenüber ist nach den Erfahrungen der letzten Jahre äußerste Zurückhaltung zu empfehlen: Weder steht der durch sie verursachte Schaden in einem tragbaren Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Nutzen, noch haben sich in der Vergangenheit Erwartungen bestätigt, nach denen durch eine Verschlechterung der allgemeinen Wirtschaftssituation eines Landes ein Wandel seiner Politik wirkungsvoller zu erreichen ist als durch gezielte Maßnahmen anderer Art.

VIII. Fortentwicklung des Sanktionsrechts

Hier ist vor allem an eine Kodifizierung des internationalen Sanktionsrechts und an ein UN-Gewaltmonopol zu denken. Über mögliche Grundsatzbeschlüsse der Generalversammlung und des Sicherheitsrats hinaus sollte eine internationale Konvention erarbeitet werden, die Ziele, Prinzipien und Grenzen von Sanktionsregimes, aber auch Grundsätze, Institutionen und Verfahren der Durchführung festlegen sollte. Bei dieser Gelegenheit könnte auch geklärt und vereinbart werden, inwieweit ein innerstaatlicher Konflikt als Bedrohung des Weltfriedens gelten muß (siehe UNITA) und die Verletzung der Menschenrechte den Grund für friedenssichernde Sanktionen bilden kann (siehe Haiti).

Für ein internationales Gewaltmonopol der Vereinten Nationen im Bereich friedenspolitischer Sanktionen spricht die allgemeine Tendenz zu multilateraler Konfliktlösung. Das Mittel bilateralen Drucks zur Verhinderung von Friedensstörungen

ist in der Geschichte immer wieder eher für Eigeninteressen als für das gemeinsame Wohl der Menschheit eingesetzt worden. So soll auch der internationale Handelskrieg durch die GATT/WTO-Schlichtung vermieden werden. Das dient dem Schutz der Schwachen gegen die Starken. Sanktionen gewinnen an Glaubwürdigkeit und Schlagkraft, wenn sie von der Staatengemeinschaft getragen werden. Deshalb wäre ein UN-Sanktionsmonopol zu begrüßen.

Natürlich muß man zwischen den Sanktionsinstrumenten unterscheiden. Was aus freien Stücken gewährt wird, können souveräne Staaten auch in freier Entscheidung zurücknehmen. Das gilt etwa für den Kulturaustausch oder die Entwicklungszusammenarbeit. Aber bei Wirtschaftssanktionen oder der Beschränkung von Kommunikation wäre eine Einschränkung bilateraler Zwangsmaßnahmen wünschenswert. In den USA sind die bilateralen Sanktionen ein Thema intensiver Diskussion, und das nicht nur im Blick auf Kuba und das Helms-Burton-Gesetz. Einem Zeitungsbericht war kürzlich zu entnehmen, daß derzeit insgesamt 42 Prozent der Menschheit wegen 27 verschiedener Verhaltensweisen von amerikanischen Sanktionen bedroht werden⁷. Natürlich sinkt die Wirksamkeit solcher Maßnahmen mit ihrer inflationären Verhängung⁸. Vor allem aber wird von den Kritikern zu Recht an die Verpflichtung zum System multilateralen Vorgehens erinnert.

7 Vgl. Reginald Dale, Finally Common Sense On Spread of Sanctions, in: International Herald Tribune vom 12. 12. 1997.

8 Zur ökonomischen Wirkungsanalyse von Sanktionen siehe vor allem: George Clyce Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberley Ann Elliott, Economic Sanctions Reconsidered, Washington, D.C. 1990².

IX. Ausblick

Kann man den Frieden durch Zwangsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft wahren oder wiederherstellen? Die Gründer der Vereinten Nationen hielten das zumindest im Einzelfall für möglich. Deswegen gaben sie dem UN-Sicherheitsrat das Recht, Sanktionen mit bindender Wirkung zu verhängen. Die Attraktivität des Sanktionsinstrumentes für politische Entscheidungsträger liegt auf der Hand. Sanktionen stellen ein Mittel der internationalen Einflußnahme dar, das stärker als diplomatische Vermittlungsversuche wirkt, aber unterhalb der Schwelle der militärischen Intervention liegt. In diesem Sinne ist auch das seit 1990 starke Engagement des Sicherheitsrates bei der Verhängung dieser Maßnahmen zu verstehen.

Der anfänglich geweckte Enthusiasmus über diese neugewonnene Handlungsfähigkeit ist inzwischen der Ernüchterung und Nachdenklichkeit über die Funktionalität und den Einsatz von UN-Sanktionen gewichen. Jetzt ist es Zeit, das stumpfe Instrument der Friedenssicherung zu schärfen. Heute können wir auf die Erfahrungen zurückgreifen, die mit der Anwendung des Kapitels VII der UN-Charta gemacht wurden (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens sowie bei Angriffshandlungen). Die konzeptionelle Diskussion, die der UN-Sicherheitsrat am 21. November 1997 dazu führte, läßt hoffen, daß die entscheidende Weichenstellung für eine Reform in dem hier vertretenen Sinne gefunden werden kann. Dazu ist allerdings eine intensive politische Beschäftigung mit dem Thema notwendig.

Gerald Braun/Angelina Topan: Frieden als Abwesenheit von Krieg? Kritischer Vergleich einiger Blauhelmeinsätze in den neunziger Jahren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17/98, S. 3-12

Nur wenige Peace-keeping- und Peace-building-Einsätze der UNO sind in den neunziger Jahren von Erfolg gekrönt gewesen. Dies hat sowohl strukturelle Ursachen als auch konzeptionelle Gründe. Ein immer noch als absolut interpretiertes Souveränitätsrechts aber auch die nicht mehr unangefochtene Legitimität des Sicherheitsrates, dessen Zusammensetzung den Machtverhältnissen der fünfziger Jahre entspricht und dessen Handlungsbereitschaft häufig von den jeweiligen nationalen Interessenlagen seiner Mitglieder abhängt, zählen zu den maßgeblichen Ursachen. Die Abwesenheit eines Frühwarnsystems verhindert ein frühzeitiges Eingreifen in inner- und zwischenstaatliche Konflikte. Schließlich legen fehlgeschlagene UN-Missionen auch die konzeptionellen Schwächen wie die organisatorischen Mängel der Blauhelmeinsätze offen.

Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden ist nicht nur der prinzipielle Kooperationswille der Konfliktparteien, sondern auch qualitativ breit angelegte UN-Blauhelmeinsätze, die sowohl militärische, (sicherheits)politische und humanitäre Komponenten umfassen. Eine stabile „Nachkriegsordnung“ erfordert die komplexe Lösung politischer, sozioökonomischer und militärischer Probleme im Rahmen des Aufbaus einer Zivilgesellschaft.

Volker Matthies: „Erfolgsgeschichten“ friedlicher Konfliktbearbeitung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17/98, S. 13-22

Seit etlichen Jahren wird beklagt, daß die Friedensforschung mehr auf den Krieg fixiert sei als auf den Frieden. Es gibt zwar eine lange Tradition der empirischen Kriegsursachenforschung, aber keine vergleichbare Kontinuität einer Friedensursachenforschung. Neben dem negativen Befund einer Vielzahl von gewalttätigen Konflikten seit 1945 wären auch positive Beispiele der Friedenserhaltung und Friedenssicherung zu nennen.

Inmitten von Krisenzonen mit verheerenden (Bürger-)Kriegen und Staatszerfallsprozessen finden sich durchaus Gesellschaften und Regionen, die durch eine relativ friedliche Konfliktbearbeitung gekennzeichnet sind. Ferner finden sich auch erfolgreiche Beispiele der Konsolidierung des Friedens nach dem Ende langer Kriege, Beispiele der konstruktiven Regelung relativ gewaltarmer Konflikte sowie der präventiven Konfliktbearbeitung und Kriegsverhütung. Welches sind die normativen, materiellen, institutionellen und politischen Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung? Welche friedenspolitischen „Lehren“ lassen sich aus den „Erfolgsgeschichten“ ableiten? Der Beitrag diskutiert diese Fragen anhand ausgewählter Fallbeispiele gelungener Friedenserhaltung, Kriegsverhütung und Friedenskonsolidierung in europäischen und außereuropäischen Regionen.

Berthold Meyer: Mit unendlicher Geduld für den Frieden. Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16–17/98, S. 23–30

In den neunziger Jahren hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein neues Instrument des Krisenmanagements und der Gewaltprävention entwickelt und dieses in einer Vielzahl von Konfliktzonen eingesetzt: die Langzeitmissionen. Sie sollen 1. bei *Statusfragen* zwischen der Titularnation und den im selben Lande nach mehr Selbständigkeit strebenden nationalen Minderheiten vermitteln, 2. in ihren Einsatzgebieten für die *Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte* sorgen sowie dort 3. den *Prozeß der Demokratisierung* unterstützen. In einigen Fällen sollen sie jedoch 4. vor allem erst einmal für *Waffenruhe* sorgen oder, wo dies schon geschehen ist, die Tätigkeit von Friedenstruppen überwachen.

Einige der Missionen – etwa die in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien oder in Georgien – sind während der vergangenen fünf Jahre regelmäßig verlängert worden, ohne daß ein Ende in Sicht wäre. Da dies sowohl als Zeichen dafür gewertet werden kann, daß sie notwendige „gute Dienste“ leisten, wie auch als Beleg dafür, daß sie ihr Mandat noch nicht erfüllt haben, geht diese vergleichende Untersuchung der Frage nach, wie es um die Chancen der verschiedenen Missionen steht, ihre Aufgaben mit den vorhandenen Mitteln zu meistern und einen dauerhaften Frieden zustandezubringen.

Manfred Kulesa: Stumpfes Friedensinstrument? Zur Problematik der UN-Sanktionen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16–17/98, S. 31–38

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat der Sicherheitsrat mehrfach Sanktionen gegen Friedensstörer verhängt. Die vorliegenden, eher problematischen Erfahrungen haben mittlerweile zu Kritik und Nachdenklichkeit geführt. Die Irak-Krise ist auch eine Krise der UN-Sanktionen. Die aufgetretenen völkerrechtlichen und ethischen Probleme erfordern eine Reform in der Anwendung des Instrumentariums internationaler Sanktionen.

Die Schwierigkeit der Erfolgsabschätzung von Sanktionen macht eine sorgfältige Analyse der Situation des Ziellandes vor und während der Sanktionen notwendig. Klar formulierte Ziele sollten Berechenbarkeit herstellen. Eine Befristung sollte verhindern, daß die Aufhebung der Sanktionen durch das Veto eines Landes unterbleibt. Ohnehin muß der Gefahr entgegengewirkt werden, daß der Sicherheitsrat für nationale Einzelinteressen instrumentalisiert wird.

Die Menschenrechte werden zunehmend als Grund (Haiti) und Grenze (Irak) von Wirtschaftssanktionen erkannt. Es genügt nicht, humanitäre Hilfslieferungen als Ausnahmen von einem Embargo zuzulassen. Es ist unverantwortlich und unzulässig, wenn Kinder sterben müssen und ein erheblicher Teil der Bevölkerung unter das Existenzminimum gedrückt wird. Dem muß die internationale Gemeinschaft Rechnung tragen.

Bei der Auswahl der Sanktionsinstrumente sind Verhältnismäßigkeit, Erfolgchance, Zielgruppenorientierung und humanitäre Rücksichten wichtige Kriterien. Maßnahmen, die primär die politisch verantwortliche Führungselite treffen, sind vorzuziehen. Gegenüber umfassenden Wirtschaftssanktionen ist größte Zurückhaltung geboten. Drittstaaten, denen durch ein Sanktionsregime erheblicher Schaden entsteht, sollten dafür einen Ausgleich erhalten. Empfohlen wird die Kodifizierung des Sanktionsrechts in Form einer internationalen Konvention, die gleichzeitig ein UN-Gewaltmonopol für friedenssichernde Sanktionen festlegen sollte.