

Toolbox

Krisenmanagement

Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding:
Prinzipien, Akteure, Instrumente

Claudia Major, Tobias Pietz, Elisabeth Schöndorf, Wanda Hummel

Impressum

Autoren

Dr. Claudia Major, *stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*

Tobias Pietz, *wissenschaftlicher Mitarbeiter der Analyse des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)*

Dr. Elisabeth Schöndorf, *wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der SWP*

Wanda Hummel, *wissenschaftliche Mitarbeiterin der Analyse des ZIF*

Dank

Christoph Baron, Tobias von Gienanth, Andreas Hirblinger, Dr. Markus Kaim, Stefan Köppe, Dr. Barbara Lippert, Jens-Philip Meierjohann, Agnieszka Miadowicz, Dr. Christian Mölling, Dr. Marco Overhaus, Dr. Michael Paul, Prof. Dr. Volker Perthes, Wolfgang Richter, Ilyas Saliba, Gundula Stein, Falk Tettweiler, Dr. Oliver Thränert, Dr. Almut Wieland-Karimi

Layout: finedesign, Berlin

Druck: Königsdruck, Berlin

© SWP / ZIF 2011

Alle Rechte vorbehalten.

Stiftung Wissenschaft und Politik
www.swp-berlin.org

Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
www.zif-berlin.org

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin

Toolbox

Krisenmanagement

Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding:
Prinzipien, Akteure, Instrumente

Inhalt

Einführung: Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente	5
PRINZIPIEN	9
Konfliktsensibilität / Do No Harm	10
Local Ownership	11
Menschliche Sicherheit / Human Security	12
Resolution 1325	13
Schutz der Zivilbevölkerung / Protection of Civilians	14
Schutzverantwortung / Responsibility to Protect (R2P)	15
AKTEURE	17
Europäische Union / European Union	18
Nordatlantikpakt-Organisation / North Atlantic Treaty Organization	19
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Organization for Security and Cooperation in Europe	20
Vereinte Nationen / United Nations	21
INSTRUMENTE	23
Abrüstung und Rüstungskontrolle / Disarmament and Arms Control	24
Demokratieförderung / Democracy Promotion	25
Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration / Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)	26
Freundesgruppen des VN-Generalsekretärs / Groups of Friends of the UN Secretary-General	27
Friedensdurchsetzung / Peace Enforcement	28
Friedenskonsolidierung / Peacebuilding	29
Friedenssicherung / Peacekeeping	30
Gemeinsame Finanzierungsstrukturen / Pooled Funds	31
GSVP Operationen / CSDP Operations	32
Humanitäre Hilfe / Humanitarian Aid	33
Internationale Tribunale / International Tribunals	34
Kleinwaffenkontrolle / Small Arms Control	35
Konfliktvermittlung / Conflict Resolution	36
Politische Missionen / Political Missions	37
Polizeimissionen / Police Missions	38
Sanktionen / Sanctions	39
Schnelle Militärische Krisenreaktionskräfte / Military Rapid Response Forces	40
Sicherheitssektorreform / Security Sector Reform (SSR)	41
Sonderbeauftragte / Special Representatives	42
Vernetzte Sicherheit, Umfassende Ansätze / Comprehensive Approach	43
Versöhnung und Übergangsgerechtigkeit / Reconciliation and Transitional Justice	44
Wahlbeobachtung / Election Observation	45
Wirtschaftlicher Wiederaufbau / Economic Recovery	46
Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) / Civil-Military Co-operation (CIMIC)	47
Ausblick: Quo vadis Krisenmanagement?	48
Abkürzungsverzeichnis	51

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Ein umfassendes Abkürzungsverzeichnis findet sich im Anhang.

Einführung

Toolbox Krisenmanagement Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente

Krisenmanagement als umfassende Aufgabe der Außen- und Sicherheitspolitik

Krisenmanagement gehört seit längerem zu den Aufgaben von Staaten und internationalen Organisationen. Dabei geht es um den Einsatz von zivilem Personal, Polizei und Militär im Rahmen eines bi- oder multilateralen Engagements, um mit Hilfe unterschiedlicher Instrumente in Krisengebieten Frieden und Stabilität herzustellen. Zur Anwendung kommen Maßnahmen zur Krisenprävention, zur Bewältigung akuter und andauernder bewaffneter Konflikte und zur Friedenskonsolidierung.

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Zahl der Einsätze im Krisenmanagement gestiegen, das weltweite Engagement hat sich intensiviert, die Szenarien sind vielfältiger geworden, die Rolle der beteiligten Akteure, etwa der Europäischen Union (EU), hat sich verändert. In der EU und insbesondere in Deutschland haben die Balkankriege in den 1990er Jahren das Bewusstsein für die Notwendigkeit effektiven Krisenmanagements geschärft. Die Erfahrungen in Ruanda, Somalia und später Afghanistan haben deutlich gemacht, dass die Stabilisierung regionaler Krisenherde zu internationaler Stabilität und kollektiver Sicherheit beiträgt. Sie haben jedoch auch die Grenzen des internationalen Engagements erkennen lassen: Zwar betonen Staaten und Organisationen die Notwendigkeit der Prävention; in der Realität überwiegt jedoch die Reaktion.

Die meisten Krisen haben mehrdimensionale Ursachen und Symptome. Ihre Bewältigung erfordert folglich auch den Einsatz verschiedener Instrumente und Akteure. Nichtmilitärische Instrumente der Krisenprävention und Konflikttransformation gewinnen an Bedeutung. Polizei, Experten aus Justiz, Verwaltung und Wirtschaft sind mittlerweile als wesentliche Akteure anerkannt. Die gestiegene Bedeutung der zivilen Krisenarbeit verweist auf ein neues und breiteres Verständnis von Konfliktbewältigung: Auch wenn sich diese teilweise immer wieder auf militärische Mittel stützen wird, entscheiden die zivile Krisenprävention und Post-Konflikt-Konsolidierung über den dauerhaften Erfolg des Krisenmanagements. Dies spiegelt sich auch in der Einsicht wider, dass es notwendig ist, all diese Instrumente in einer umfassenden Krisenmanagementstrategie zu koordinieren: im Rahmen eines umfassenden oder vernetzten Ansatzes.

Die Strukturen, Prinzipien, Akteure und Instrumente im Krisenmanagement unterliegen einem kontinuierlichen Lern- und Anpassungsprozess und entwickeln sich stetig weiter. Damit verändern sich auch die Parameter der Krisenarbeit. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) der EU hat im Dezember 2010 seine Tätigkeit aufgenommen. Seine personelle und politische Ausgestaltung und damit auch die Rolle des EAD im Krisenmanagement werden sich erst in den kommenden Jahren ausdifferenzieren. Gleiches gilt für die Nato: Der potentielle Aufbau ziviler Fähigkeiten kann die Einsatzmöglichkeiten der Allianz im Krisenmanagement und damit auch die Interaktion mit anderen Akteuren verändern, mit noch nicht absehbaren Folgen.

Deutschland engagiert sich vielfältig und intensiv im internationalen Krisenmanagement, sei es bilateral oder multilateral über internationale Organisationen wie VN, Nato oder EU. Dabei verfolgt Deutschland ausdrücklich einen präventiven und zugleich umfassenden Ansatz, in dem zivile und militärische Mittel abgestimmt werden. Der Instrumentenkasten (»Toolbox«), der Deutschland dafür zur Verfügung steht, wird selten dargestellt. Welche Prinzipien liegen dem Engagement Deutschlands zugrunde, im Rahmen welcher internationalen Organisationen handelt es und welche Instrumente nutzt es?

Die deutsche Toolbox

Das Handbuch erläutert die grundlegenden Prinzipien deutschen Engagements, identifiziert die wichtigsten internationalen Akteure, an deren Handeln Deutschland als Mitglied beteiligt ist, und stellt eine Auswahl der zentralen, Deutschland zur Verfügung stehenden Instrumente der Krisenprävention und des zivilen und zivil-militärischen Krisenmanagements vor. Daraus ergibt sich die Gliederung in drei Kapitel: Prinzipien, Akteure, Instrumente. Die Beiträge innerhalb der Kapitel sind alphabetisch geordnet.

Das Handbuch ist als kompaktes Nachschlagewerk konzipiert, das schnell einen ersten Überblick vermittelt: Jedes der Prinzipien, Akteure und Instrumente wird jeweils auf einer Themenseite dargestellt. Die Themenseiten sind in sich geschlossen und können unabhängig voneinander gelesen werden. Inhaltlich sind sie nach einem einheitlichen

Schema aufgebaut: Sie stellen den Kontext eines Prinzips, einer internationalen Organisation oder eines Instruments dar, beschreiben seine Umsetzung bzw. Funktionsweise, identifizieren die relevanten Akteure und nennen Beispiele für deutsches Engagement in dem Bereich. Hinweise auf weiterführende Informationen bieten die Möglichkeit, ein Thema zu vertiefen. Die Beiträge enthalten Verweise (→) auf andere Themenseiten, so dass sich ausgehend von den einzelnen Beiträgen ein Gesamtüberblick über das deutsche Engagement im Krisenmanagement und den dafür zur Verfügung stehenden Instrumentenkasten erschließen lässt.

Der Krisenmanagementzyklus als Leitmotiv des Handbuchs

Die vorgestellten Prinzipien, Akteure und Instrumente im Krisenmanagement werden den Phasen des Krisenmanagementzyklus zugeordnet: Auf den Themenseiten wird darauf verwiesen, in welcher Krisenphase ein Prinzip zum Tragen kommt, ein Akteur aktiv werden kann oder ein Instrument angewendet wird. Das Zyklus-Modell stellt idealtypisch die verschiedenen Phasen einer Krise dar und ordnet ihnen die entsprechenden Phasen des Krisenmanagements zu.

Krisen- und Krisenmanagementphasen

Phasen einer (potentiellen) Krise	Phasen im Krisenmanagement
Frieden bzw. keine bewaffnete Auseinandersetzung	Krisenprävention
Eskalation	Mediation, Intervention
Bewaffneter Konflikt	Konfliktbewältigung
Fragile Post-Konflikt-Phase	Friedenskonsolidierung

In der Realität gehen diese Phasen ineinander über und stellen in ihrer Abfolge einen Kreislauf dar, der für die meisten Krisen charakteristisch ist. Wirksame Friedenskonsolidierung ist insofern die beste Krisenprävention.

Die Unterteilung in Phasen soll jedoch nicht im Sinne der These verstanden werden, dass Konflikte einen stets identischen linearen Verlauf nehmen. Das Modell ist vielmehr ein analytisches Hilfsmittel: Es zeigt einen Idealtyp, der helfen soll, den Verlauf einer Krise zu erfassen, Gemeinsamkeiten aufzuzeigen, angemessene Ziele zu entwickeln und geeignete Instrumente für das Krisenmanagement zu empfehlen. Das Modell reduziert damit Komplexität und eröffnet dem Beobachter die Möglichkeit, die einzelnen Phasen besser zu verstehen und abzuschätzen, welche Elemente zur Eskalation oder zur Deeskalation einer Krise beitragen können. Dabei können in jeder Phase des Krisenmanagements verschiedene Instrumente zur Anwendung kommen, auch lassen sich manche Instrumente mehrfach, in verschiedenen Phasen einsetzen.

Phasen des Krisenmanagementzyklus, Instrumente des Krisenmanagements und beteiligte Akteure

Phase	Instrumente	Akteure	Prinzipien
Frieden bzw. keine bewaffnete Auseinandersetzung	Krisenprävention: <ul style="list-style-type: none"> • Abrüstung und Rüstungskontrolle • Friedenskonsolidierung • Gemeinsame Finanzierungsstrukturen • Kleinwaffenkontrolle • Politische Missionen • Sanktionen • Sonderbeauftragte • SSR • Wahlbeobachtung 	VN, EU, OSZE	
Eskalation	Mediation, Intervention: <ul style="list-style-type: none"> • Freundesgruppen • Friedensdurchsetzung • Friedenssicherung • GSVP Operationen • Sanktionen, Konfliktvermittlung • Schnelle militärische Krisenreaktionskräfte • Sonderbeauftragte 	VN, EU, Nato	
Bewaffneter Konflikt	Konfliktbewältigung: <ul style="list-style-type: none"> • Freundesgruppen • Friedensdurchsetzung • Friedenssicherung • GSVP Operationen • Humanitäre Hilfe • Schnelle militärische Krisenreaktionskräfte • ZMZ/CIMIC 	VN, EU, Nato	<ul style="list-style-type: none"> • Konfliktsensibilität • Local Ownership • Menschliche Sicherheit • Resolution 1325 • Schutz der Zivilbevölkerung • Schutzverantwortung
Fragile Post-Konflikt-Phase	Friedenskonsolidierung: <ul style="list-style-type: none"> • DDR • Demokratieförderung • Freundesgruppen • Friedenskonsolidierung • Friedenssicherung • Gemeinsame Finanzierungsstrukturen • GSVP Operationen • Internationale Tribunale • Kleinwaffenkontrolle • Konfliktvermittlung • Politische Missionen • Polizeimissionen • Sonderbeauftragte • SSR • Versöhnung und Übergangsgerechtigkeit • Wahlbeobachtung • Wirtschaftlicher Wiederaufbau • ZMZ/CIMIC 	VN, EU, OSZE	

Übersetzt man diese Zuordnung graphisch in den Krisenmanagementzyklus, ergibt sich folgende Zuordnung zu den verschiedenen Phasen.

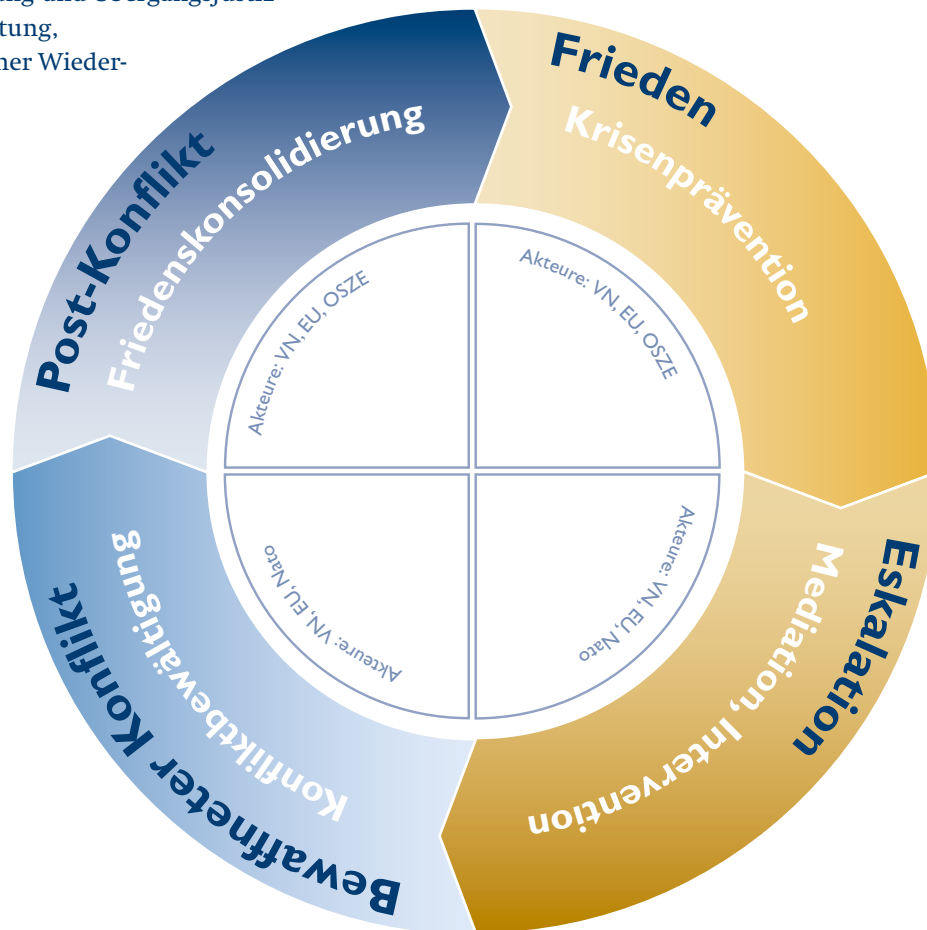
Der Krisenmanagementzyklus

► Friedenskonsolidierung

- ZMZ/CIMIC, DDR, Demokratieförderung
- Freundesgruppen
- Friedenskonsolidierung, Friedenssicherung
- Gemeinsame Finanzierungsstrukturen
- GSVP Operationen
- Internationale Tribunale
- Kleinwaffenkontrolle, Konfliktvermittlung
- Politische Missionen
- Polizeimissionen, Sonderbeauftragte
- SSR, Versöhnung und Übergangsjustiz
- Wahlbeobachtung, Wirtschaftlicher Wiederaufbau

► Krisenprävention

- Abrüstung und Rüstungskontrolle
- Friedenskonsolidierung
- Gemeinsame Finanzierungsstrukturen
- Kleinwaffenkontrolle
- Politische Missionen
- Sanktionen
- Sonderbeauftragte
- SSR
- Wahlbeobachtung



► Konfliktbewältigung

- Freundesgruppen
- Friedenssicherung
- Friedensdurchsetzung
- GSVP Operationen
- Humanitäre Hilfe
- Schnelle militärische Krisenreaktionskräfte
- ZMZ/CIMIC

► Mediation, Intervention

- Freundesgruppen
- Friedensdurchsetzung
- Friedenssicherung
- GSVP Operationen
- Sanktionen, Konfliktvermittlung
- Schnelle militärische Krisenreaktionskräfte
- Sonderbeauftragte

PRINZIPIEN

Konfliktsensibilität / Do No Harm

Do No Harm (»Richte keinen Schaden an«; Konfliktsensibilität) ist ein Prinzip in der Planung, Auswertung und Anpassung von Hilfsmaßnahmen und im Krisenmanagement. Es gründet auf der Einsicht, dass internationale Hilfe unvermeidliche Nebenwirkungen hat. Mit diesem Leitprinzip soll die Krisenarbeit konfliktsensibel gestaltet und sollen ihre negativen Auswirkungen minimiert werden.

Hintergrund

Der *Do No Harm*-Ansatz wurde Anfang der 1990er Jahre von internationalen NROs erarbeitet. Für die Nothilfe entwickelt, findet er mittlerweile in allen Bereichen und Phasen des Krisenmanagements Anwendung. *Do No Harm* liegt die Annahme zugrunde, dass in jedem Konflikt einerseits Kräfte und Strukturen vorhanden sind, die Gewalt fördern oder aufrechterhalten (Gewaltpotentiale), und andererseits solche, die für friedliche Lösungen gewonnen werden können (Friedenspotentiale).

Externes Krisenmanagement sollte jene Strukturen (z. B. lokale Streitbeilegungsverfahren, zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse) und Akteure (z. B. moderate Führungsfiguren) stärken, die auf eine friedliche Konflikttransformation hinwirken können. In der Realität kommt es jedoch immer wieder zur Förderung von Gewaltpotentialen, wenn auch meist unbeabsichtigt. Je nachdem, wem (zuerst) geholfen wird, wer welche Leistungen erhält und welche politischen oder ethischen Signale die internationalen Akteure senden, können externe Hilfsmaßnahmen Konflikte und Notsituationen sogar verschärfen.

Umsetzung

Externe Akteure können Schaden anrichten, indem sie etwas unterlassen, sich zu stark einbringen, ihre Interessen und Prioritäten nur aus eigener Perspektive artikulieren, als parteiisch wahrgenommen werden und sich vor Ort unangemessen verhalten.

Nach dem Ende des Bürgerkriegs in Guatemala beispielsweise erhielten zurückkehrende Flüchtlinge Ende der 1990er Jahre internationale Unterstüt-

zung in Form von Land, Häusern und Bildungsprogrammen. Die Bevölkerung, die zurückgeblieben war, bekam keine vergleichbaren Leistungen und sah sich benachteiligt. In der Folge entstanden lokale Konflikte sowie Streitigkeiten zwischen Hilfsorganisationen. In Osttimor vermieden internationale VN-Mitarbeiter die Einbindung lokaler Akteure und Interessen und den zeitraubenden Aufbau von Kapazitäten (→ *Local Ownership*), um ihren knappen Zeitplan einzuhalten. Doch damit setzten sie die Nachhaltigkeit der ergriffenen Maßnahmen aufs Spiel.

Das internationale Krisenmanagement ist mit solchen Dilemmata ständig konfrontiert; eine ausschließlich positive Wirkung des Engagements ist nahezu unmöglich. Im Sinne des *Do No Harm*-Prinzips gilt es, solche negativen Entwicklungen zu erkennen, zu stoppen und geeignete Methoden zu finden bzw. zu entwickeln, um die Auswirkungen des eigenen Handelns prüfen und das Handeln ggf. anpassen zu können. Kenntnisse des Konflikts und der lokalen Gegebenheiten sind dafür Grundvoraussetzungen. Auf dieser Basis müssen internationale Organisationen, Staaten und NROs verschiedene Handlungsimperative ausbalancieren und die unbeabsichtigten langfristigen Konsequenzen ihres Handelns vorausschauend bedenken.

Akteure

• *Do No Harm* ist heute ein Leitprinzip im Krisenmanagement von Staaten, regionalen und internationalen Organisationen und NROs. Sie sind gehalten, ihre Krisenarbeit auf verschiedenen Ebenen zu prüfen: auf politischer und Planungsebene, beim Personal, das vor Ort Projekte um-

setzt, und bei den internationalen, regionalen und lokalen Partnerorganisationen, die bei der Umsetzung helfen.

- Adressat sind die lokalen Akteure (Regierung, Hauptkonfliktparteien, Zivilbevölkerung).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- *Do No Harm* ist ein Leitprinzip der deutschen Nothilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und des Krisenmanagements.
- Es findet Anwendung bei Projekten des AA, des BMZ, der Deutschen Welthungerhilfe, des Weltfriedensdienstes oder des DED bzw. der GIZ.

Anderson, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder 1999.

Collaborative Learning Projects, *Do No Harm Handbook*, Cambridge 2004, www.cdainc.com.

OECD (Hg.), *Do No Harm: International Support for Statebuilding*, 11.1.2010 (Conflict and Fragility Series), www.oecdbookshop.org.

Local Ownership

Local Ownership bezeichnet den Prozess wie auch das Ziel der graduellen Übernahme von Verantwortung durch lokale Akteure. Als Grundvoraussetzung für die Nachhaltigkeit von Friedenskonsolidierung ist sie ein Kernbestandteil der Exitstrategie eines Friedenseinsatzes. *Local Ownership* ist ein ergebnisorientiertes Prinzip und normatives Konzept, das gebietet, lokale Akteure frühzeitig einzubeziehen.

Hintergrund

Local Ownership ist unter Begriffen wie »Hilfe zur Selbsthilfe« oder »partizipative Entwicklung« seit Jahrzehnten Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit. Im Bereich der → Friedenskonsolidierung wurde es mit den sich zusehends häufenden friedenskonsolidierenden Aufgaben seit den 1990er Jahren wichtiger. Auch wenn der Begriff *Local Ownership* in immer mehr Berichten, Stellungnahmen und Leitfäden internationaler Akteure in Friedensmissionen erscheint, gibt es bisher weder eine kohärente Theorie des *Local Ownership* noch eine gemeinsame Auffassung darüber, was die Umsetzung dieses Prinzips in der Praxis bedeutet. Wie können lokale Bevölkerungen die Hoheit über *Peacebuilding*-Prozesse anteilig oder vollständig »besitzen«, wenn diese doch v. a. von externen Akteuren dominiert werden? Oft bedeutet *Local Ownership* nicht lokale Autonomie, die Auswahl von Programmen und die Festlegung von Prioritäten durch lokale Akteure, sondern den Versuch, bereits definierte internationale Politiken an lokale Realitäten anzupassen. Im Gegensatz dazu verfolgen internationale Akteure auf der Arbeitsebene vielfach kommunitaristische oder *Bottom-up*-Ansätze, die Freiräume für lokale Partner schaffen und diese unterstützen und in denen *Local Ownership* unter Einbeziehung lokaler Traditionen ermöglicht wird.

Umsetzung

Da die Kräfte in Friedenseinsätzen größtenteils mit nationalen Regierungsstrukturen zusammenarbeiten, werden in solchen Einsätzen typischerweise weder die Zivilgesellschaft noch die weitere Öffentlichkeit eines Landes

einbezogen. Darüber hinaus ist die Interaktion zwischen internen (lokalen) und externen (internationalen) Akteuren in der Regel asymmetrischer Natur: Internationale Akteure dominieren und behindern so zwangsläufig *Local Ownership*. Mittlerweile werden in der Praxis jedoch einige Methoden und Instrumente der Kooperation zwischen nationalen und internationalen Akteuren eingesetzt, die lokale Teilhabe, Akzeptanz und auch *Ownership* unterstützen. So gilt *Co-location* (räumliche Zusammenführung internationalen und nationalen Personals) inzwischen als ein Schlüsselfaktor für gute Kooperation und gemeinsames Lernen. Ebenfalls hohen Zuspruch genießen Programme zur Anwerbung und Weiterbildung von nationalen Angestellten (*National Professional Officers*), auch wenn sie stets die Gefahr bergen, dass qualifizierte nationale Experten an internationale Organisationen abwandern (*Brain Drain*). Darüber hinaus scheint ein stärkerer Rückgriff auf regionale Berater, Moderatoren und Institutionen vielversprechend; auch regionale Lösungsvorschläge und die Berücksichtigung regionaler Traditionen (Rechtsprechung und Verwaltung) könnten hilfreich sein.

Akteure

- Hauptakteure sind internationale Organisationen (→ VN, → OSZE, → EU), die *Local Ownership* als Prinzip anerkannt haben, allerdings noch immer eine Operationalisierung schuldig bleiben.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Im 3. Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention« wird *Ownership* (im Sinne von Eigenverantwortung) als ein Schlüsselprinzip deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik genannt.
- *Local Ownership* ist ein grundlegendes Prinzip für die Projektsteuerung des AA und des BMZ, z. B. bei der Entwicklung von Polizeistrukturen in Afrika oder beim gemeinsam mit der AU betriebenen Grenzmanagement in Sub-Sahara-Afrika.

Donais, Timothy, »Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes«, in: *Peace and Change*, 34 (2009) 1, S. 3–26.

Hansen, Annika/Wiharta, Sharon, *The Transition to a Just Order: Establishing Local Ownership after Conflict. A Practitioner's Guide*, Stockholm 2007.

ZIF, Projekt *Local Ownership*, www.zif-berlin.org/projekte.

Menschliche Sicherheit / Human Security

Menschliche Sicherheit (*Human Security*) wird im UNDP-Bericht von 1994 definiert als Schutz vor (physischer) Gewalt – *freedom from fear* – und als Schutz vor Not und Entbehrung – *freedom from want*. Mit dieser Definition wird der Fokus sicherheitspolitischer Handelns auf das Individuum statt auf den Staat gerichtet und der Sicherheitsbegriff um eine entwicklungspolitische Komponente erweitert.

Hintergrund

Angesichts komplexer grenzübergreifender geopolitischer Herausforderungen haben Staaten und internationale Organisationen die Bedrohung menschlicher Sicherheit – im Gegensatz zur Bedrohung staatlicher Sicherheit – als neuen sicherheitspolitischen Referenzrahmen anerkannt. Erstmals genannt wird *Human Security* im *Human Development Report* von UNDP 1994. In Anbetracht zerfallender Staaten und unsicherer Gewaltmonopole wurde darin gefordert, sicherheitspolitische Konzepte auf das Überleben, die Sicherheit und die Entwicklungschancen des einzelnen Menschen auszurichten. Entsprechend soll »Schutz vor Gewalt« nicht nur für akute zwischenstaatliche Kriegshandlungen gelten, sondern auch für die Vor- und Post-Konflikt-Phase sowie weitere Bedrohungen wie Armut oder Naturkatastrophen.

UNDP und in der Folge auch einige Staaten sowie die → EU erhofften sich, dass entwicklungspolitische Themen auf der sicherheitspolitischen Agenda höhere Priorität bekommen und mehr Mittel in Entwicklungsprojekte geleitet würden. Auch wenn Grundideen der *Human Security* Eingang in sicherheitspolitische Debatten gefunden haben, ist das Konzept weiterhin umstritten; Kritiker zweifeln an seiner Umsetzbarkeit und fürchten eine »Versicherheitlichung« der internationalen Politik – mit Verweis auf *Human Security* könne alles zur Bedrohung erklärt werden. Derzeit existieren zwei »Schulen«: Die eine arbeitet mit einer engeren, pragmatischen Definition (*freedom from fear*), die andere vertritt eine weite, holistische Definition (*freedom from fear and freedom from want*).

Umsetzung

Human Security erfordert einen integrierten und multisektoralen Handlungsansatz, der auf den Schutz, die Sicherheit sowie das *Empowerment* der Betroffenen abzielt. UNDP benennt sieben politische Anwendungsfelder: physische, politische, lokale bzw. kommunale, gesundheitliche, ökologische, ökonomische und Ernährungssicherheit. Als Konzept verhält sich *Human Security* komplementär zu bestehenden Sicherheitsbegriffen, ein umfassender Paradigmenwechsel hat nicht stattgefunden. Die begriffliche Unschärfe erschwert eine politische Ausgestaltung. Verschiedene Regierungen (v. a. Kanada, Norwegen, Japan) haben die Agenda menschlicher Sicherheit in ihre Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik aufgenommen.

2004 erstellte eine Beratergruppe des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, den *Barcelona Report (A Human Security Doctrine for Europe)*, in dem sowohl militärisches als auch ziviles Engagement gefordert werden. Auch im nachfolgenden *Madrid Report* (2007) werden die Relevanz von *Human Security* für europäische Missionen betont und folgende Grundsätze für die Praxis dieses Konzepts formuliert: das Primat der Menschenrechte, legitime politische Autorität, Multilateralismus, ein *Bottom-up*-Ansatz, ein integrierter, regionaler Fokus sowie eine transparente Strategie. Die Umsetzung gestaltet sich jedoch schwierig.

UN OCHA richtete 2004 eine *Human Security Unit* ein, die den *UN Trust Fund for Human Security* verwaltet, über den seit 1999 mehr als 350 Mio. \$ in Projekte

investiert wurden. Das Konzept hat Eingang in viele Projekte und Berichte der → VN gefunden, eine → Freundesgruppe setzt die Konzeptdiskussion fort.

Akteure

- Nationalstaaten, VN, EU.
- *Human Security Unit* (HSU) von UN OCHA.
- *Human Security Network* (informeller Zusammenschluss von 13 Regierungen mit jährlichen Treffen auf Ministerialebene).
- *UN Trust Fund for Human Security* (UNTFHS).
- *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Beteiligung an der Freundesgruppe *Friends of Human Security*.
- Erwähnung des Begriffs in offiziellen Dokumenten (z. B. 3. Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention«) – allerdings ohne Nennung konkreter Maßnahmen.

Fröhlich, Manuel, »Human Security – Ein Perspektivenwechsel in der Sicherheitspolitik?«, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hg.), *Die UN als Friedenswahrer und Konfliktschlichter*, Berlin 2007, S. 11–22.

Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha, *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Baden-Baden 2008.

Human Security Report Project (Report und Datenbank), www.humansecuritygateway.com.

Resolution 1325

Die Resolution 1325 wurde am 31. Oktober 2000 vom VN-Sicherheitsrat einstimmig verabschiedet. Darin fordert der Sicherheitsrat die VN-Mitgliedstaaten auf, sich für eine stärkere, alle Ebenen umfassende Beteiligung von Frauen an der institutionellen Prävention, Bewältigung und Beilegung von Konflikten einzusetzen.

Hintergrund

Mit der Verabschiedung der Resolution 1325 »Frauen, Frieden und Sicherheit« durch den VN-Sicherheitsrat haben die → VN und ihre Mitglieder erstmals nicht allein auf den Schutz von Frauen in Konflikten und ihre Einbeziehung in Friedensverhandlungen hingewiesen, sondern auch konkrete Maßnahmen gefordert, etwa die Ernennung von mehr weiblichen Sonderbeauftragten oder die Ausweitung der Rolle und des Beitrags von Frauen zu zivilen, polizeilichen sowie militärischen Missionen.

Umsetzung

Bislang wird überwiegend die schleppende und unzureichende Umsetzung von 1325 kritisiert. Diese Kritik bezieht sich häufig auf die mangelnde Repräsentation von Frauen in den Führungspositionen der → Friedenskonsolidierungs-Architektur der VN und in Delegationen in Friedensprozessen. Tatsächlich ist die Bilanz nach zehn Jahren immer noch ernüchternd: Obwohl die Gesamtzahl der Friedensmissionen und die Stärke ihres Personals in den vergangenen zwanzig Jahren um knapp 400 Prozent gestiegen sind, finden sich bis heute nur zwölf Frauen als Missionsleiterinnen bei den VN (aktuell fünf SRSG). Auch im Polizeidienst und beim Militär der Missionen sind Frauen mit acht respektive zwei Prozent unterrepräsentiert.

Die Wirkung von 1325 zeigt sich eher abseits der Statistiken: Seit 2000 befinden sich nahezu sämtliche Prozesse in den verschiedenen *Peacebuilding*-Institutionen auf dem Prüfstand, was die Einbindung von Frauen betrifft – 1325 hat prominent Eingang gefunden in fast jedes strategische Papier der VN,

→ EU oder → OSZE zu Friedensmissionen. Der Aufbau von *Gender Focal Points* in allen Abteilungen des VN-Sekretariats und die Ernennung von *Gender Advisors* in den verschiedenen Missionen vor Ort ist stetig vorangeschritten. Dass Frauen im internationalen Diskurs nicht mehr nur als Opfer von Kriegen, sondern immer stärker als Förderinnen von Friedensprozessen angesehen werden, ist zu einem großen Teil der Debatte zu verdanken, die von 1325 angestoßen wurde.

Auf Ebene der VN hat das zehnjährige Jubiläum der Resolution im Jahr 2010 zu zwei substantiellen Initiativen geführt. Zum einen wurde im März 2010 eine Gruppe von Expertinnen benannt, welche die Wirkung der Resolution 1325 während des letzten Jahrzehnts untersuchen soll. Zum anderen wurde im Juli 2010 durch eine Resolution der Generalversammlung eine neue Institution für *Gender Equality and the Empowerment of Women* geschaffen: *UN Women* fasst sämtliche bisherigen Institutionen zu einem neuen starken Akteur zusammen, der im System der VN mehr Gehör finden wird.

Akteure

- UN Women umfasst: das *Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women* (OSAGI), die *Division for the Advancement of Women* (DAW), der *UN Development Fund for Women* (UNIFEM) sowie das *UN International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (INSTRAW).
- Hauptakteure bei der Umsetzung sind Nationalstaaten: Bereits 14 europäische Länder haben Aktionspläne für 1325 verabschiedet – u. a.

Frankreich, Großbritannien und die Niederlande.

- Darüber hinaus engagieren sich weltweit viele NROs für die Umsetzung von 1325.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Deutschland bevorzugt bisher, wie mehrere andere Länder, die Form des Umsetzungsberichts. 2004 war Deutschland einer von nur 25 Staaten, welche der Aufforderung des VN-Generalsekretärs Folge leisteten, über die Umsetzung von 1325 Bericht zu erstatten. Ein zweiter Bericht folgte 2007, der dritte Umsetzungsbericht erschien 2010.
- Zahlreiche Projekte: darunter die Entwicklung eines »Trainingsprogramms für Polizisten zur Bekämpfung und Verhinderung sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt« mit der UN DPKO *Police Division* sowie die Implementierung der »*Gender Training Strategy in Peace Keeping Operations*« mit UN DPKO.

Auswärtiges Amt (Hg.), 3. Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325, Bundestagsdrucksache 17/4152 vom 3. Dezember 2010.

Dornig, Swen/Goede, Nils, *Ten Years of Women, Peace and Security: Gaps and Challenges in Implementing Resolution 1325*, Duisburg 2010.

Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Hoffnungsträger 1325. Eine Resolution für eine geschlechtergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik in Europa*, Berlin 2008.

Schutz der Zivilbevölkerung / Protection of Civilians

Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ist eine Querschnittsaufgabe in den Einsatzmandaten von Friedensmissionen. Zivile, polizeiliche und militärische Missionskomponenten sollen diesen Schutz gewährleisten, unterstützt durch politische Maßnahmen und abgestimmt mit den Aktivitäten humanitärer Akteure und der Entwicklungszusammenarbeit.

Hintergrund

In Krisenstaaten werden Zivilisten vermehrt Opfer gezielter Gewalt: von Tötungen, sexuellem Missbrauch, Vertreibung oder als Kindersoldaten. Die Regierungen der betreffenden Staaten kommen hier ihrer Verantwortung gegenüber der Bevölkerung nicht nach – weil sie geschwächt oder aber selbst in schwerste Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind. Die Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte und die → Schutzverantwortung gebieten der internationalen Gemeinschaft, in solchen Fällen aktiv zu werden. Doch auch sie hat in der Vergangenheit versagt, wie bei den Massakern von Ruanda und Srebrenica in den 1990er Jahren. Der Schutz der Zivilbevölkerung zählt heute zu den Prioritäten VN-mandatiertes Friedensmissionen. Nicht zuletzt ist die Sicherheit der Bevölkerung Voraussetzung für den politisch-gesellschaftlichen Wiederaufbau in Krisenländern.

Umsetzung

Die → VN haben bisher weder eine genaue Definition noch operative Richtlinien für den Schutz der Zivilbevölkerung erarbeitet. Dies erschwert die Umsetzung am Einsatzort. Zudem begünstigt es Verwechslungen mit den verwandten Konzepten der → menschlichen Sicherheit und der Schutzverantwortung; im Gegensatz zu diesen beiden Konzepten ist der Schutz von Zivilisten jedoch kein abstraktes Prinzip des Völkerrechts. Vielmehr ist es eine Querschnittsaufgabe für das zivile und militärische Personal entsprechend mandatiertes Friedensmissionen (z. B. ISAF Afghanistan oder UNMIS im Sudan). Der VN-Sicherheitsrat beriet

erstmalig 1999 über den Schutz der Zivilbevölkerung und beauftragte den Generalsekretär, Empfehlungen zur Umsetzung auszuarbeiten. Auf deren Grundlage verabschiedete der Sicherheitsrat 1999 und 2000 zwei Resolutionen (1265, 1296). Außerdem erlaubte er 1999 bei zwei Missionen (UNAMSIL/Sierra Leone, INTERFET/Osttimor) erstmalig ausdrücklich die Anwendung von Gewalt zum Schutz bedrohter Zivilisten. Heute ist der Schutz der Zivilbevölkerung Bestandteil fast aller VN-Einsatzmandate.

Doch zwischen Forderung und Umsetzung klafft eine große Lücke, was die sehr hohen Zahlen ziviler Opfer in Konflikten wie im Kongo oder in Darfur zeigen. Eine Voraussetzung für die Implementierung sind angemessene Präventions-, Reaktions-, Abwehr- und Abschreckungskapazitäten sowie genügend ziviles, militärisches und polizeiliches Personal mit entsprechenden Qualifikationen. In das Präventionsportfolio gehören v. a. politische und diplomatische Maßnahmen von VN und Mitgliedstaaten, etwa in der → Konfliktvermittlung, sowie Frühwarn- und Analysekapazitäten. Gleichzeitig müssen Staaten, aber auch die VN vor überzogenen und unrealistischen Erwartungen warnen: Der Schutz jedes Einzelnen ist unmöglich. Problematisch ist häufig auch die Abstimmung zwischen Friedensmissionen und humanitären Akteuren (z. B. UNICEF; → humanitäre Hilfe), die sich ebenfalls für den Schutz von Zivilisten einsetzen. Ein von DPKO und OCHA initiiertes und von Deutschland mitfinanzierter Bericht fordert komplementäre Strategien beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen.

Akteure

- VN-Sicherheitsrat als mandatierende Instanz.
- Friedensmissionen und humanitäre Unterorganisationen von VN, → EU, → Nato als ausführende Organe; ICRC als wichtiger Unterstützer; Gaststaaten als Partner bei der Umsetzung.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Die Bundesregierung betont, etwa im 3. Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention«, ihr Eintreten für den Schutz von Zivilisten.
- Sie stellt die präventiven Aspekte des Schutzauftrags in den Vordergrund und benennt *Good Governance* und Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzungen für die Fähigkeit von Staaten, ihren Bürgern Sicherheit zu gewährleisten.

Benner, Thorsten/Rotmann, Philipp, »Heillos überfordert. UN-Friedensmissionen und der Schutz von Zivilisten in Konfliktzonen?«, in: *Vereinte Nationen*, 57 (2009) 4, S. 147–152.

Holt, Viktoria/Taylor, Glyn, *Protecting Civilians in the Context of UN Peace Operations. Successes, Setbacks, and Remaining Challenges*. Independent Study Jointly Commissioned by DPKO and OCHA, New York 2010, www.peacekeepingbestpractices.unlb.org.

Vogt, Andreas u. a., *The Protection of Civilians and the Post-Conflict Security Sector. A Conceptual and Historical Overview*, Oslo: NUPI, 2008 (NUPI Report Nr. 8).

Schutzverantwortung / Responsibility to Protect (R2P)

Das Prinzip der Schutzverantwortung (R2P) zielt darauf ab, schwerste Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden. Danach ist jeder Staat für den Schutz seiner Bevölkerung verantwortlich; ist er dazu nicht fähig oder willens, soll die internationale Gemeinschaft ggf. Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung ergreifen. R2P ist im Abschlussdokument des VN-Weltgipfels von 2005 verankert.

Hintergrund

Die Idee der Schutzverantwortung entwickelte sich aus der Diskussion über humanitäre Interventionen (z. B. im Kosovo) Ende der 1990er Jahre. Sie will eine Antwort auf die Frage geben, wie eine Zivilbevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen geschützt werden kann, ohne dass dabei die staatliche Souveränität missachtet wird. Sie löst diesen Zielkonflikt durch ein zweistufiges Vorgehen. Nach R2P hat jeder souveräne Staat die Verantwortung, seine Bevölkerung zu schützen. Erst wenn er dazu nicht in der Lage oder willens ist, geht die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft über. Die konzeptionelle Entwicklung von R2P erfolgte in mehreren Kommissionen und Berichten zur Vorbereitung des VN-Weltgipfels 2005 in New York (*International Commission on Intervention and State Sovereignty* 2001; *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* 2004; *Report of the UN Secretary-General* 2005).

Umsetzung

Nach langwierigen Verhandlungen wurde R2P von den VN-Mitgliedstaaten auf dem Weltgipfel 2005 förmlich anerkannt: Staaten müssen demnach ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schützen. Damit wurde der R2P-Anwendungsbereich ausdrücklich auf diese vier Fälle beschränkt. Diese Einschränkung hält die alarmierende Wirkung des Konzepts ebenso aufrecht wie dessen Mobilisierungspotential und begrenzt rechtliche Unsicherheiten und politische Unstimmigkeiten bei der Umsetzung. Die Staaten be-

kräftigten in der Abschlussresolution ihre Verantwortung, durch die → VN »geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung« behilflich zu sein. Falls nationale Behörden dabei versagen und friedliche Mittel sich als nicht zureichend erweisen, erklären sie, »im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VI und VII, zu ergreifen«.

Doch die Auslegung des Konzepts bereitet Schwierigkeiten. Zunächst ist unklar, um was es sich bei R2P im juristischen Sinne handelt. Frühere Berichte bezeichneten sie als »sich herausbildende Norm«. Doch die VN-Mitgliedstaaten vermieden diese Klassifizierung bisher: Staaten sind sehr sensibel gegenüber Veränderungen gewohnheitsrechtlicher Normen, die den Souveränitätsgrundsatz berühren. Eine der größten Herausforderungen besteht darin, das Konzept in einer Weise zu operationalisieren, dass die Staaten die vereinbarten Vorgaben auch tatsächlich umsetzen können. Entsprechende Maßnahmen reichen von diplomatischem Druck über → Sanktionen bis hin zur Anwendung militärischer Gewalt (→ Friedensdurchsetzung), wenngleich Letzteres ein hochsensibles Thema bleibt.

Im Sinne der R2P sind präventive Maßnahmen stets zu bevorzugen. Doch hier bedarf es der Weiterentwicklung, insbesondere bei der Krisenfrühwarnung. Ein Beispiel erfolgreicher Prävention war die Reaktion auf die Staatskrise

in Kenia 2008, als der damalige VN-Generalsekretär mit Unterstützung der Staatengemeinschaft erfolgreich im Konflikt vermittelte und eine Eskalation mit zivilen Mitteln verhinderte.

Akteure

- VN-Mitgliedstaaten, insbesondere ständige Mitglieder des Sicherheitsrats.
- VN und Regionalorganisationen wie → EU, AU, ECOWAS.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Bundesregierung und Bundestag unterstützen Grundlagen, Ziele und v. a. die präventiven Elemente von R2P.

Luck, Edward C., »Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm«, in: *Vereinte Nationen*, 56 (2008) 2, S. 51–58.

Schaller, Christian, *Die völkerrechtliche Dimension der »Responsibility to Protect«*, Berlin: SWP, Juni 2008 (SWP-Aktuell 46/2008).

Schorlemer, Sabine von, *Die Schutzverantwortung als Element des Friedens. Empfehlungen zu ihrer Operationalisierung*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, Dezember 2007 (Policy Paper Nr. 28).

AKTEURE

Europäische Union / European Union

Die EU ist ein Verbund von 27 Staaten. Dank der Instrumente der EU-Kommission und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kann sie ein weites Spektrum von Aufgaben im zivilen und militärischen Krisenmanagement bewältigen. Dazu gehören humanitäre Aufgaben, friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen, Wahlbeobachtung und Entwicklungszusammenarbeit.

Hintergrund

Die EU und ihre Vorgängerin, die Europäische Gemeinschaft, engagieren sich seit der Gründung in den 1950er Jahren in der Konfliktbewältigung, etwa in der Entwicklungszusammenarbeit und der → humanitären Hilfe. Im Prozess der Heranführung von Staaten, die an einer Aufnahme in die Union interessiert sind, setzt die EU Stabilisierungsinstrumente ein und fördert z. B. Maßnahmen der Konfliktbeilegung, Versöhnung und Demokratisierung. Seit Gründung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) 1992 und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) 1999 kann die EU auch militärische Mittel einsetzen. Sie hat sich auch ein ziviles Portfolio angeeignet und stellt im Rahmen der GSVP juristische oder technische Experten bereit. Diese Mischung ist eine Besonderheit der EU: Sie verfügt über zivile (wie politische, diplomatische, wirtschaftliche, polizeiliche) und militärische Mittel (z. B. die → Schnellen Militärischen Krisenreaktionskräfte: *EU Battlegroups*) und strebt an, diese im Sinne eines umfassenden Ansatzes und möglichst präventiv einzusetzen.

Funktionsweise

Die zivilen und militärischen Instrumente der EU sind nicht in einer Struktur mit Entscheidungsvollmacht organisiert, sondern dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unter Leitung des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und der EU-Kommission zugeordnet. Im EAD befinden sich Organisationsstrukturen für die zivilen (Polizei, Justiz, zivile Verwaltung) und die militärischen (z. B. EU Battlegroups) Instrumente der GSVP.

Über deren Einsatz entscheiden die EU-Staaten. Seit 2003 wurden 24 → GSVP Operationen in Europa (z. B. Bosnien), Afrika (z. B. DR Kongo) und Zentralasien (z. B. Georgien) durchgeführt. Die Aufgaben reichen von → SSR (z. B. Operation EUSEC RD Congo, seit 2005) bis zur Sicherung von Wahlen (z. B. Operation EUFOR RD Congo, 2006).

Die EU-Kommission verfügt über zivile Instrumente, insbesondere in Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, für humanitäre Hilfe, Krisenreaktion, Entwicklungszusammenarbeit und Demokratisierung. Dem Amt für humanitäre Angelegenheiten der EU-Kommission (ECHO) standen in den letzten fünf Jahren alljährlich ca. 793 Mio. € zur Verfügung. Mit diesen Mitteln wurden z. B. jüngst die Erdbebenopfer und der Wiederaufbau in Haiti unterstützt. Ein Schlüsselement ist das *Instrument for Stability* (IfS) für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Grundfreiheiten in Nicht-EU-Staaten. Das IfS bietet Finanzierungen für kurzfristige (Katastrophenhilfe, Wiederaufbau) und langfristige Projekte (Kampf gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Waffenschmuggel, Kapazitätsaufbau). Im Zeitraum 2007–2013 verfügt das IfS über 2 Mrd. €, davon entfallen über zwei Drittel auf kurzfristige und circa ein Drittel auf langfristige Projekte.

Bei der Umsetzung ihres umfassenden Ansatzes muss die EU zwischen EAD und Kommission, aber auch innerhalb beider Einheiten den Einsatz der verschiedenen Instrumente koordinieren. Uneinheitliche Entscheidungs- und

Finanzierungsstrukturen sowie divergierende Zeithorizonte (z. B. kurzfristige Krisenreaktion im Rahmen der GSVP und langfristige Entwicklungszusammenarbeit der Kommission) erschweren diesen Prozess.

Akteure

- 27 Mitgliedstaaten.
- Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik.
- EAD, EU-Kommission.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Bereitstellung ziviler und militärischer Fähigkeiten für EU-Einsätze, z. B. EUFOR RD Congo 2006; Sekundierung von Personal.
- Beteiligung an GSVP Operationen, im Falle militärischer Operationen bedeutet dies die Übernahme des Großteils der Kosten.
- Deutschland zahlt den größten Beitrag zum EU-Budget. Kosten für GSVP Operationen müssen eigens aufgebracht werden.

Greco, Ettore u.a. (Hg.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Rom: IAI, November 2010 (Quaderni IAI, English Series No. 19).

Korski, Daniel/Gowan, Richard, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capabilities*, London 2009.

Major, Claudia/Mölling, Christian, *Towards an EU Peacebuilding Strategy? EU Civilian Coordination in Peacebuilding and the Effects of the Lisbon Treaty*, Brüssel 2010 (European Parliament Standard Briefing).

Nordatlantikpakt-Organisation / North Atlantic Treaty Organization

Die Nato ist ein kollektives Verteidigungsbündnis von 28 Staaten Europas und Nordamerikas. Gemäß ihres Strategischen Konzepts (2010) hat sie drei Hauptaufgaben: kollektive Verteidigung, Krisenbewältigung und kooperative Sicherheit. Dafür greift sie auf militärische Mittel der Mitgliedstaaten zurück.

Hintergrund

Während des Kalten Krieges sollte die 1949 gegründete Nato die Freiheit und Sicherheit der Bündnisstaaten durch Aufrechterhaltung des strategischen Gleichgewichts in Europa gewährleisten. Mittel dazu waren Abschreckung, die Fähigkeit zur Verteidigung und – seit 1967 – Entspannungspolitik.

Nach dem Kalten Krieg passten die Nato-Staaten das Bündnis der veränderten Sicherheitslage an: Die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in Europa trat in den Vordergrund, Abschreckung und Verteidigung in den Hintergrund. Seit den Balkankriegen in den 1990er Jahren übernimmt die Nato zudem Aufgaben der Krisenbewältigung und Friedenserhaltung und hat diese neben der kollektiven Verteidigung in ihrem Strategischen Konzept 1999 verankert. Die Nato erkennt die primäre Verantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an, bindet sich jedoch im Krisenmanagement nicht ausdrücklich politisch oder rechtlich an ein VN-Mandat.

Funktionsweise

Die obersten Entscheidungsgremien sind der Nordatlantikrat (NAC), der Verteidigungsplanungsausschuss und die Nukleare Planungsgruppe, die unter Vorsitz des Nato-Generalsekretärs tagen. Der NAC als wichtigstes Entscheidungsgremium bietet den Rahmen für politische Konsultation und Koordination, wobei alle Entscheidungen nach dem Konsensprinzip getroffen werden. Im NAC tagen regelmäßig die Ständigen Vertreter der Staaten, halbjährlich die Außen- und Verteidigungsminister sowie etwa alle drei Jahre die Staats-

und Regierungschefs. Der Militärausschuss ist das höchste militärische Gremium. Er untersteht dem NAC, dem Verteidigungsplanungsausschuss sowie der Nuklearen Planungsgruppe, berät diese in Fragen der Militärpolitik und -strategie und ist verantwortlich für die militärische Gesamtleitung.

Die Nato setzt zur Bewältigung von Krisen militärische Instrumente ein. Dazu gehören die *Nato Response Force* (NRF) für die → schnelle militärische Krisenreaktion und je nach Einsatz von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Verbände. Die Nato hat bis auf wenige Ausnahmen – wie die gemeinsame Flotte von AWACS-Flugzeugen – keine eigenen Fähigkeiten, sondern greift auf die Beiträge der Mitglieder zurück. Deren mangelnde Bereitschaft, Truppen und Ausrüstung zur Verfügung zu stellen, aber auch Interoperabilitätsprobleme und unterschiedliche politische Vorgaben erschweren Einsätze. Derzeit ist die Nato in sieben Einsätzen involviert, darunter ISAF in Afghanistan (seit 2001), KFOR in Kosovo (seit 1999) und Libyen (seit 2011). Der Bündnisfall wurde erst ein einziges Mal erklärt, nach den Anschlägen vom 11. September 2001.

Im aktuellen Strategischen Konzept (2010) kündigt die Nato den Aufbau einer kleinen zivilen Krisenbewältigungsfähigkeit sowie die Rekrutierung und Ausbildung ziviler Experten an. Dies könnte die Rolle der Nato im Krisenmanagement und die Beziehungen zu anderen Akteuren (→ EU, → VN, NROs) verändern.

Die Nato kooperiert mit der VN und der EU. Seit 2003 kann die EU für ihre → GSVP Operationen Nato-Mittel nutzen (Berlin-Plus-Abkommen). Die

Zusammenarbeit mit der EU gestaltet sich trotz weitgehend überlappender Mitgliedschaft schwierig.

Akteure

- 28 Mitgliedstaaten.
- Zahlreiche Partnerschaften im Rahmen des *Euro Atlantic Partnership Council*, des *Nato's Mediterranean Dialogue*, der *Istanbul Cooperation Initiative* und mit Kontaktländern.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Deutschland ist nach den USA der zweitgrößte Beitragszahler.
- Es stellt militärische Fähigkeiten für die NRF und laufende Einsätze bereit, z. B. ISAF.

Hofmann, Stephanie/Reynolds, Christopher, *Die EU-Nato-Beziehungen. Zeit für »Taufwetter«*, Berlin: SWP, Juli 2007 (SWP-Aktuell 37/2010).

Kaim, Markus/Niedermeier, Pia, »Das Ende des multilateralen Reflexes? Deutsche NATO-Politik unter neuen nationalen und internationalen Rahmenbedingungen«, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen, Normen*, 2. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 105–125.

Richter, Wolfgang/Tettweiler, Falk, *Verteidigung, Krisenmanagement, Kooperation. Zum neuen strategischen Konzept der Nato*, Berlin: SWP, Dezember 2010 (SWP-Aktuell 87/2010).

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Organization for Security and Cooperation in Europe

Die OSZE ist eine regionale Sicherheitsorganisation mit 56 Teilnehmerstaaten aus Europa, dem Kaukasus, Zentralasien und Nordamerika. Aufgabenbereiche sind Frühwarnung, Prävention, Management und Nachsorge von Konflikten. Die Entscheidungen, die die Teilnehmer nach dem Konsensprinzip treffen, sind politisch, jedoch nicht völkerrechtlich bindend.

Hintergrund

Die OSZE wurde 1973 im Kalten Krieg als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gegründet, um ein multilaterales Forum für Dialog und Verhandlungen zwischen Ost und West zu bieten. 1975 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der damals 35 Teilnehmerstaaten (europäische Länder, Kanada, USA) die Schlussakte von Helsinki, eine politisch bindende Übereinkunft, die grundlegende Prinzipien für das zwischenstaatliche Verhalten der Teilnehmer und für das Verhalten der Regierungen gegenüber ihren Bürgern festlegte. Bis 1990 tagte die KSZE regelmäßig (drei Folgekonferenzen ergänzt durch Expertentreffen) und beschloss Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen den Teilnehmern. Das Ende der Blockkonfrontation stellte die KSZE vor neue Herausforderungen in der regionalen Sicherheit und Stabilität.

Die Charta von Paris für ein neues Europa leitete 1990 die Transformation zu einer operativen Organisationsstruktur ein, in deren Zuge die KSZE eigene Institutionen aufbaute und neue Themenschwerpunkte setzte. Auf die Konflikte auf dem Westbalkan und in den Nachfolgestaaten der UdSSR reagierte die KSZE 1992 als Akteur im Krisenmanagement mit der erstmaligen Entsendung von *Fact finding*- und *Berichterstatter*-Missionen. Im Gefolge dieser Entwicklungen und der stärkeren Strukturierung der Arbeit der Konferenz kam es 1995 zur Umbenennung in OSZE.

1999 richtete die OSZE auf Grundlage der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul eine operative Einsatzzen-

trale im Konfliktpräventionszentrum (*Conflict Prevention Center, CPC*) ein.

Der Fokus auf Demokratisierung und Menschenrechte (v. a. → Wahlbeobachtung) wird von einigen eher autoritären Staaten zunehmend als Einmischung angesehen. Da der OSZE bisher auch kein Durchbruch bei der Schlichtung eingefrorener Konflikte (Transnistrien, Nagorny-Karabach) gelang und ihre Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu Beginn des 21. Jahrhunderts unklar bleibt, versuchen die Teilnehmer im »Korfu-Prozess« seit 2009 neue Ansätze und Partnerschaften zu entwickeln, um die politische Wirkmacht zu bewahren.

Funktionsweise

Der Vorsitz der OSZE rotiert jährlich unter den 56 Teilnehmerstaaten. Die politischen Beschlüsse werden bei Gipfeltreffen und durch den Ministerrat der Außenminister gefasst. Die administrative und operative Umsetzung verantwortet einerseits der Ständige Rat der Botschafter, andererseits das Sekretariat in Wien, geleitet vom Generalsekretär. Weitere Organe sind der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit und seit 1991 das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (*Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR*). ODIHRs Wahlbeobachtungsmissionen sind eine der wichtigsten Aktivitäten der OSZE.

Für die aktuell 17 Langzeitmissionen und andere Feldaktivitäten ist das CPC in Wien zuständig. Derzeit ist die OSZE in Südosteuropa, im Südkaukasus sowie in Zentralasien mit Missionen (v. a. Westbalkan, seit 1995 in Bosnien-

Herzegowina, seit 1999 in Kosovo), mit Büros (u. a. Zagreb, Eriwan, Baku) und mit Zentren bzw. Projektkoordinatoren (v. a. in Zentralasien) vertreten.

Akteure

- 56 Teilnehmerstaaten.
- Kooperationspartner aus dem Mittelmeerraum (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien), aus Asien (u. a. Afghanistan) und Australien.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Maßgebliche finanzielle und personelle Beteiligung (2010: 11 % des OSZE-Haushalts).
- Projektfinanzierung (Beitrag zum Aufbau eines *Border Management Staff College* in Tadschikistan).
- Sekundierung von Personal in Feldmissionen, Wahlbeobachtungsmissionen und OSZE-Institutionen.
- *Agenda-Setting* zu bestimmten Themen (z. B. Berliner OSZE-Antisemitismuskonferenz 2004).

Richter, Solveig/Schmitz, Andrea, *Sicherheitsdialog oder Talkshop? Der Korfu-Prozess der OSZE unter kasachischem Vorsitz*, Berlin: SWP, Februar 2010 (SWP-Aktuell 15/2010).

Zellner, Wolfgang, »Die Leistungsbilanz von OSZE-Missionen«, in: Josef Braml u. a. (Hg.), *Einsatz für den Frieden*, München 2010, S. 310–318.

Zentrum für OSZE-Forschung,
www.core-hamburg.de.

Vereinte Nationen / United Nations

Die Vereinten Nationen sind eine internationale Organisation, die sich die Wahrung bzw. Wiederherstellung des Friedens zum Ziel gesetzt hat. Sie haben 192 Mitgliedstaaten, was ihr eine einzigartige Legitimität verleiht. Die Praxis der Entscheidungsfindung in den VN beruht auf den Prinzipien von Konsens und Kompromiss.

Hintergrund

Die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs gründeten die VN 1945 als Nachfolgeorganisation des gescheiterten Völkerbunds. Ihre Mitgliedstaaten sollen helfen, Frieden und Sicherheit in der Welt zu bewahren. Die VN sind keine Weltregierung und sie erlassen auch keine Gesetze. Sie stellen vielmehr Mittel zur internationalen Konfliktlösung bereit und leisten Beiträge zur Setzung von Normen, die das Verhalten der Mitgliedstaaten anleiten. Seit ihrer Gründung nahmen sowohl Mitglieder (von 51 auf derzeit 192) als auch Tätigkeitsfelder (u. a. Krisenbewältigung, Entwicklung, Umwelt) stetig zu. Das reguläre Gesamtbudget der VN für den Zeitraum 2010–2011 beträgt 5,367 Mrd. \$. Das VN-Hauptquartier befindet sich in New York.

Funktionsweise

Die VN haben sechs Hauptorgane: die Generalversammlung als Vollversammlung aller Mitgliedstaaten; den Wirtschafts- und Sozialrat, der für wirtschaftliche, soziale und Entwicklungsfragen zuständig ist; den Internationalen Gerichtshof als Rechtsprechungsorgan der VN; den Treuhandrat, der ursprünglich Dekolonialisierungsprozesse begleitete, derzeit aber inaktiv ist; das Sekretariat als wichtigstes administratives Organ der VN unter Leitung des VN-Generalsekretärs; und den Sicherheitsrat als mächtigstes Gremium der VN. Dem 15-köpfigen Gremium obliegt laut VN-Charta »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«. Dafür kann er völkerrechtlich bindende Sanktionen verhängen, friedenserhaltende Operationen und die Anwendung militärischer

Gewalt mandatieren. Nach Ende der Blockkonfrontation des Kalten Kriegs ist der Sicherheitsrat deutlich aktiver geworden, Friedensmissionen haben sich zu einem wichtigen Instrument entwickelt. Für ihre Planung ist das Sekretariat zuständig. Darüber hinaus verfügen die VN seit 2005 über Strukturen zur Förderung der → Friedenskonsolidierung.

Die sechs Hauptorgane der VN bilden zusammen mit ihren Nebenorganen, Unterorganisationen und Programmen sowie den zahlreichen Sonderorganisationen das VN-System. Die VN finanzieren sich aus Pflichtbeiträgen der Mitgliedstaaten zum ordentlichen VN-Haushalt, Pflichtleistungen zu Friedensoperationen und zu internationalen Strafgerichtshöfen sowie aus freiwilligen Beitragsleistungen an VN-Fonds, -Programme und -Einzelmaßnahmen. Beschlüsse werden auf Basis von Konsens und Kompromiss gefasst; die vielfach unterschiedlichen Interessen erschweren die Entscheidungsprozesse. Um die Handlungsfähigkeit der VN zu erhöhen, müssen die Mitgliedstaaten die VN nicht nur politisch unterstützen und ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen, sondern auch Reformen vorantreiben (Sicherheitsrat, institutioneller Aufbau, Finanz- und Managementreform).

Akteure

- Sicherheitsrat als zentrale beschlussfassende und mandatierende Instanz.
- Generalversammlung, v. a. Haushaltsausschuss und dessen Beratender Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen als budgetierende Institutionen sowie der Sonderausschuss für Friedenssicherung als empfehlungs-

gebendes Organ – die EU-Kommission hat hier Beobachterstatus.

- Kommission für Friedenskonsolidierung als beratendes Nebenorgan von Sicherheitsrat und Generalversammlung.
- Generalsekretär und Sekretariat: v. a. DPKO, DFS sowie DPA als Planungs- und Verwaltungsbüros für Friedens- bzw. → Politische Missionen.
- Missionen selbst, unter Leitung eines SRSG; sie kooperieren mit den jeweiligen VN-Länderteams, bestehend aus VN-Programmen und -Unterorganisationen.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Deutschland ist drittgrößter Beitragszahler zum regulären VN-Haushalt, viertgrößter Geber beim Peacekeeping-Budget und engagiert sich mit zahlreichen freiwilligen Beiträgen und in der Projektförderung.
- Besonderes Engagement in den Bereichen Menschenrechte, Klimaschutz und in Fragen internationaler Sicherheit, u. a. als Mitglied von → Freundesgruppen.
- Deutschland ist 2011/12 nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat.

Gareis, Sven B./Varwick, Johannes, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, Opladen 2006.

Schöndorf, Elisabeth/Kaim, Markus, *Frieden, Sicherheit und Krisenbewältigung. Deutsche Prioritäten im Sicherheitsrat 2011/12*, Berlin: SWP, Februar 2011 (SVWP-Aktuell 7/2011).

DGVN, *VN-Basisinformationen*, www.dgvn.de.

STRUMENTE

Abrüstung und Rüstungskontrolle / Disarmament and Arms Control

Die beiden Begriffe bezeichnen eine Reihe von Maßnahmen, Abkommen und Initiativen, die auf die Begrenzung oder Reduzierung von militärischen Instrumenten und Fähigkeiten abzielen. Im weiteren Sinne fallen hierunter auch Instrumente der Nichtverbreitung bzw. Exportkontrollen.

Hintergrund

Abrüstung zielt auf die Verminderung oder Abschaffung von Streitkräften oder Gewaltmitteln. Verfechter des Abrüstungsansatzes sehen Kriegsmittel (z. B. Waffen) als Hauptgrund für Kriege. Folglich verringert ihre Beseitigung die Kriegswahrscheinlichkeit. Rüstungskontrolle bezeichnet die zwischen Akteuren, zumeist Staaten, vereinbarte Steuerung bestehender oder zu schaffender militärischer Fähigkeiten. Ziele sind Kriegsverhütung, Schadensbegrenzung im Kriegsfall und Kostensenkung. Hier werden nicht die Waffen selbst als das Grundproblem angesehen, sondern ihre Einbindung in einen größeren sicherheitspolitischen Kontext, der mindestens zwei Parteien umfasst.

Instrumente von Abrüstung und Rüstungskontrolle sind Verträge und Konventionen, traditionell auf internationaler Ebene. Sie können regional (Staatengruppen), bi- oder multilateral vereinbart werden, global oder räumlich begrenzt gelten. Zentral für das Funktionieren von Abrüstung und Rüstungskontrolle ist die Überprüfung, ob die Verträge eingehalten werden (Verifikation). Sie schafft Transparenz für die Teilnehmer und soll einem Bruch der Verträge vorbeugen. Mit der Umsetzung werden meist bestehende Organisationen (z. B. → OSZE für das Dayton-Abkommen) beauftragt oder neue geschaffen.

Umsetzung

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts dominierte die Idee der Abrüstung (z. B. Genfer Abrüstungskonferenz 1932–35). Nach dem Zweiten Weltkrieg gewann die Rüstungskontrolle an Bedeutung,

die v. a. die militärische Konkurrenz der USA und der Sowjetunion einhegen sollte.

Heute sind mehr als zwanzig bi- und multilaterale Rüstungskontrollabkommen in Kraft, die alle Gruppen von atomaren, biologischen und chemischen Waffen (ABC-Waffen) erfassen. Zusätzlich sind nuklearwaffenfreie Zonen eingerichtet und Beschränkungen für konventionelle Waffen vereinbart worden. Seit dem Ende des Kalten Krieges stellen der Wandel der sicherheitspolitischen Ordnung, technologische Innovationen, neue Arten der Kriegsführung und die Globalisierung – die vermehrten Zugang zu doppelverwendungsfähigen Technologien bedeutet – neue Herausforderungen an die Rüstungskontrolle. Kleinwaffen und leichte Waffen sind die Hauptkampfmittel in Konflikten. Die militärische Entwicklung der letzten Jahre hat ein System hervorgebracht, das rüstungskontrollpolitisch schwer zu erfassen ist, da erst die Vernetzung unterschiedlicher Technologien Wirkung zeitigt. Weiterhin stellen der internationale Terrorismus und nichtstaatliche Akteure Herausforderungen an die Kontrolle und Einhegung von Waffen.

Seit den 1990er Jahren lässt sich zudem eine Abkehr von der vertraglich abgesicherten, kooperativen Rüstungssteuerung beobachten. Der Trend geht stärker in Richtung a) einer Informalisierung der Abmachungen und b) einer nichtkooperativen Nichtverbreitungspolitik. Diese bekräftigt die seit den 1970er Jahren bestehende Unterteilung der Welt in Besitzer und Nichtbesitzer von Militärtechnologien und Waffen. Es fehlt aber an Anreizen für die Nichtbesitzer, von der Beschaffung der

ihnen vorenthaltenen Technologien abzusehen. Ein Lichtblick im nuklearen Bereich ist Obamas *Global Zero Initiative* (2009). Auch wenn das Ziel einer Abschaffung der Atomwaffen derzeit visionär scheint, hat die Initiative doch die Abrüstung und Rüstungskontrolle wiederbelebt.

Akteure

- Staaten, OSZE, → EU, → VN.
- Je Abkommen eigene Umsetzungsorganisationen.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Deutschland hat alle wichtigen Verträge unterzeichnet.
- Deutschland engagiert sich in den Umsetzungsorganisationen und in Governancestrukturen wie der *Proliferation Security Initiative* (PSI) und der G8-Initiative *Global Partnership* zur Reduzierung nuklearer, chemischer, biologischer und radiologischer Proliferationsrisiken.
- Unterstützung in Gestalt von Experten/Personal in internationalen Organisationen (z. B. IAEO) und von finanziellen Ressourcen, z. B. Unterstützung der G8-Initiative, wo Deutschland mit einer Zusage von bis zu 1,5 Mrd. \$ zweitgrößter Geber ist.

Müller, Harald/Schörnig, Niklas, *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle: eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2006.

Neuneck, Götz/Mölling, Christian (Hg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005.

Thränert, Oliver, »Die ›globale Null‹ für Atomwaffen«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 60 (Dezember 2010) 50, S. 3–7.

Demokratieförderung / Democracy Promotion

Im deutschen Sprachgebrauch umfasst Demokratieförderung alle nichtmilitärischen Maßnahmen externer Akteure, die darauf abzielen, eine demokratische politische Ordnung zu etablieren, zu stärken oder wiederherzustellen. Dafür engagieren sich Staaten, internationale Organisationen, aber auch NROs.

Hintergrund

Ausgehend von den Umbrüchen und Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa hat sich Demokratieförderung in den 1990er Jahren zu einem zentralen Aufgabenfeld westlicher Entwicklungs- und Außenpolitik entwickelt. Sie gilt nicht nur als Mittel der Konfliktprävention und Post-Konflikt-Konsolidierung, sondern auch als Instrument der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Etwa ein Zehntel des weltweiten Budgets für Entwicklungszusammenarbeit fließt in die Demokratieförderung.

Umsetzung

Bei der Demokratieförderung wird ein breites Spektrum wirtschaftlicher, diplomatischer und zivilgesellschaftlicher »Werkzeuge« genutzt. Wirtschaftsförderung und → wirtschaftlicher Wiederaufbau – gelegentlich flankiert durch Auflagen für die Vergabe von Krediten – geben positive Anreize für Demokratisierungsbemühungen. Als sehr effizient haben sich auch politische Anreize erwiesen. So hat die Perspektive des EU-Beitritts den Aufbau demokratischer Strukturen maßgeblich angeregt. Das Gros der Maßnahmen der internationalen oder nationalen Organisationen unterstützt den Aufbau staatlicher Strukturen, demokratischer Verfahren und Einrichtungen (Wahlkommissionen, → Wahlbeobachtung, Verfassungsgebung). Weitere Schwerpunkte sind die nachhaltige Stärkung demokratischer Institutionen, etwa durch Kooperation zwischen Parlament und Zivilgesellschaft (z. B. *Global Programme for Parliamentary Strengthening* von UNDP), die Stärkung von Mehrpartei-

ensystemen und die Unterstützung beim institutionellen Aufbau (z. B. Modernisierung durch *E-Governance-Programme* von UNDP). Hinzu kommt die Förderung von Pluralität, Transparenz, Pressefreiheit, Menschen- und Minderheitenrechten sowie von Rechtsstaatlichkeit. Im Rahmen von Entwicklungskooperationen werden demokratische Grundwerte in gemeinsamen Strategiepapieren verankert oder dienen als Bewertungskriterien für Partnerschaften. Wesentliches Element der Demokratieförderung ist die Stärkung, Emanzipierung und Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Vereinen, Gewerkschaften und freien Medien, etwa durch *Capacity Building*, Infrastrukturprogramme, politische Bildungsmaßnahmen oder Frauenförderung.

Ziel der Demokratieförderung ist die Transformation der politischen Ordnung und der Machtverhältnisse. Dabei ist die Anknüpfung an lokale Traditionen und Strukturen Voraussetzung für dauerhaften Erfolg (→ *Local Ownership*). Gefordert sind partizipative, stark kontextgebundene und flexible Gesamtstrategien, die auf einen umfassenden und langfristigen Prozess ausgelegt sind. Häufig besteht ein Spannungsverhältnis mit anderen politischen Zielen der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik, die sich vielfach an kurzfristigeren Prioritäten orientieren.

Akteure

- VN: UNDP, DPA (*Electoral Assistance Division*) und VN-Demokratiefonds.
- EU: Europäische Kommission (Europäische Nachbarschaftspolitik). Seit 2006 wird die Mehrzahl der Programme zur Demokratieförderung

im *European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR) gebündelt. Für den Zeitraum 2011 bis 2013 hat die EU im EIDHR dafür 472 Mio. € bereitgestellt.

- Regierungen, staatliche Akteure, politische Stiftungen und NROs wie das *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), die *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) oder das *National Democratic Institute* (NDI).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagement

- Finanzielle Unterstützung zur Durchführung demokratischer Wahlen (u. a. für Wahlbeobachtung).
- Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte des BMZ; Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, erstellt vom AA.
- Demokratieförderung als Querschnittsthema und in einzelnen Projekten von AA und BMZ.
- Stärkung politischer Institutionen und Verfahren durch Programme politischer Stiftungen (v. a. Parlaments- und Parteienarbeit, Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und politischer Teilhabe).

Burnell, Peter, »Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2004) 3, S. 100–116.

Grävingsholt, Jörn u. a., *Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte*, Bonn: DIE, Januar 2009 (Analysen und Stellungnahmen 1/2009).

Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Import/Export Demokratie. 20 Jahre Demokratieförderung in Ost-, Südosteuropa und dem Kaukasus*, Berlin 2010 (Schriften zur Demokratie, Bd. 14).

Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) / Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)

Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kämpfern sind zentrale Aufgaben in Post-Konflikt-Situationen. Deren Bewältigung ist eine Kernvoraussetzung für die Stabilisierung und den Wiederaufbau.

Hintergrund

DDR ist Teil eines umfassenderen Bündels von Maßnahmen zur Stabilisierung eines Landes. DDR-Programme werden seit den 1990er Jahren zusammen mit Einsätzen der → VN zur → Friedenssicherung neuen Typs (multidimensional) implementiert, v. a. im westlichen Balkan und in Afrika. Seitdem wurden insbesondere von den VN, aber auch von anderen internationalen Akteuren mehr als 60 Programme umgesetzt. Allein 2010 liefen weltweit rund 20 DDR-Prozesse in Post-Konflikt-Ländern. Während Entwaffnung und Demobilisierung relativ schnell implementiert werden können, erfordern Reintegrationsmaßnahmen ein Engagement teils über mehrere Jahre hinweg.

Umsetzung

Für die Entwaffnung und Demobilisierung ist die militärische Komponente eines Friedenseinsatzes zuständig, die Reintegration übernimmt ziviles Personal in Kooperation mit lokalen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit. Die ersten beiden Phasen dauern zumeist nur wenige Tage: Die Kombattanten werden kurzzeitig in Lagern untergebracht, um sie zu registrieren und in Kooperation mit zivilen Akteuren und lokalen Gruppen über den Friedensprozess aufzuklären und Hintergrundinformationen zu sammeln (Ausbildungsstand, Fähigkeiten).

Internationale Organisationen wie die VN haben wegen enger Planungshorizonte oft Schwierigkeiten, sich langfristig in der Reintegration zu engagieren, weshalb es nach den ersten beiden Phasen in der Regel zu Finanzierungs-

engpässen und Unterbrechungen des Programms kommt.

DDR ist eines der wenigen Tätigkeitsfelder von VN-Friedensmissionen, in dem die Aufarbeitung praktischer Erfahrungen zu einem groß angelegten koordinierten Lernprozess unter Beteiligung aller internationalen Akteure geführt hat. An dessen Ende stand 2007 die Verabschiedung der *Integrated DDR Standards* (IDDRS) durch die *Interagency Working Group on DDR* der VN. Seitdem sind die IDDRS leitend für DDR-Programme der VN weltweit. In der Realität haben DDR-Prozesse bis heute große Schwierigkeiten, die hohen Erwartungen zu erfüllen, die lokale und internationale Akteure an sie stellen.

Akteure

- DDR wird von internationalen Organisationen im Rahmen von Friedensmissionen durchgeführt. In den militärisch dominierten Phasen ist v. a. DPKO federführend, unter Beteiligung ziviler Akteure, u. a. Weltbank, VN-Agenturen und bilaterale Geldgeber (DFID, GIZ).
- Mittlerweile wird verstärkt auf → *Local Ownership* gesetzt, indem der Aufbau nationaler Kommissionen unterstützt wird, die mit internationaler Hilfe DDR implementieren (z. B. die nationale DDR-Kommission im Südsudan).
- Hinzu kommen Unterauftragnehmer für die Durchführung von Teilprojekten in der Reintegrationsphase (GIZ, DED, aber auch private lokale Unternehmen).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Beteiligung an der Finanzierung des *Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme* der Weltbank, an DDR-Programmen in Afghanistan und am UNDP-Fonds für Krisenprävention und Wiederaufbau. Aus diesem Fonds werden Projekte und Programme für Prävention und Wiederaufbau finanziert, deren besonderer Schwerpunkt auf DDR liegt.
- Beteiligung an DDR-Programmen der KfW und der Weltbank z. B. im Sudan und in Ruanda.

Kingma, Kees/Muggah, Robert, *Critical Issues in DDR: Context, Indicators, Targeting and Challenges*, Washington, D.C. 2009.

Pietz, Tobias, »Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards: A Model for Coordination in Peace Operations?«, in: Wolfgang Seibel u. a. (Hg.), *Peace Operations as Political and Managerial Challenges*, Boulder 2011.

Springer, Natalia, *Die Deaktivierung des Krieges. Zur Demobilisierung von Gesellschaften nach Bürgerkriegen*, Baden-Baden 2008.

Freundesgruppen des VN-Generalsekretärs / Groups of Friends of the UN Secretary-General

Freundesgruppen sind diplomatische Verhandlungsinstrumente. Es handelt sich um kleine, informelle Zusammenschlüsse von VN-Mitgliedstaaten, die den Generalsekretär oder ggf. seine Repräsentanten vor Ort und den Sicherheitsrat bei der Lösung eines Konflikts oder einer inhaltlichen Frage des VN-Krisenmanagements unterstützen. Zusammensetzung und Größe variieren.

Hintergrund

Freundesgruppen kommen als Instrument der Konfliktlösung seit Anfang der 1990er Jahre verstärkt zum Einsatz. Die zunehmende Komplexität der Konflikte erforderte zusätzliche politische Instrumente. Freundesgruppen sind ein Instrument, das weniger sichtbar ist, doch große Wirkung haben kann: Solche Gruppen können zum Informationsaustausch zwischen → VN und Konfliktparteien, aber auch unter den Konfliktparteien beitragen. Sie signalisieren ihnen, dass die internationale Gemeinschaft entschlossen ist, die Krise zu bewältigen und Druck auszuüben. Daneben unterstützen sie die Aktivitäten von Generalsekretär und Sicherheitsrat und helfen bei der Mobilisierung von Ressourcen für den gesamten Friedensprozess.

Zuweilen werden informelle Ad-hoc-Zusammenschlüsse von Staaten, die sich um die politische Transformation eines Konflikts bemühen, auch als Kontaktgruppen bezeichnet: Die Grenze zu Freundesgruppen ist fließend; tendenziell sind ihre Verbindungen zu den VN aber weniger eng.

Umsetzung

Freundesgruppen finden ad hoc zusammen und agieren meist länder-, aber auch themenspezifisch. In der Regel bestehen sie aus Vertretern von drei bis sechs Staaten. Wie im Fall von El Salvador, Kambodscha oder Georgien unterstützen Freundesgruppen den VN-Generalsekretär auf diplomatischer Ebene und geben ihm den notwendigen politischen Rückhalt für Verhandlungen mit Konfliktparteien.

Freundesgruppen können in der Konfliktprävention zum Einsatz kommen, ihr Aktivwerden wirkt aber in der Regel als Maßnahme, die Friedenseinsätze flankiert. Dabei geht es meist um die Unterzeichnung eines Friedensabkommens oder die Begleitung seiner Umsetzung. Nach dem Bürgerkrieg in El Salvador beispielsweise engagierten sich Mitte der 1990er Jahre v. a. Nachbarstaaten wie Mexiko erfolgreich in den Verhandlungen, während die USA umfassende finanzielle Ressourcen für die Umsetzung des Friedensprozesses bereitstellten. Daneben gibt es Freundesgruppen, die sich für die Weiterentwicklung und Förderung konfliktübergreifender Elemente des VN-Krisenmanagements einsetzen, etwa die Unterstützer der → Resolution 1325.

Der Erfolg der Gruppen hängt von unterschiedlichen Faktoren ab: der Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit des Engagements, der Unparteilichkeit und dem politischen Willen der teilnehmenden Länder, der Zusammensetzung der Gruppe sowie der Zuverlässigkeit der Verhandlungspartner im Konfliktland. In Somalia beispielsweise konnte die Freundesgruppe nichts ausrichten, weil keine lokalen Partner für den Friedensprozess zur Verfügung standen.

Akteure

- Eine Freundesgruppe besteht aus Vertretern von VN-Mitgliedstaaten.
- Generell sollte sie in ihrer Zusammensetzung eine ausgewogene Mischung aus Sicherheitsratsmitgliedern, finanzstarken Geberländern, Nachbarstaaten des Konfliktlandes und Vertretern der wichtigsten An-

spruchsgruppen (*stakeholder*) aufweisen und unparteiisch sein.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Engagement in der Freundesgruppe für Georgien, gemeinsam mit Frankreich, Großbritannien, Russland und den USA; seit 2003 deren Koordinator (bereits seit 1993 Bemühungen um eine Lösung des georgisch-abchasischen Konflikts).
- Mitgliedschaft in weiteren länderspezifischen Gruppen (z. B. Jemen) und themenorientierten Zusammenschlüssen, so etwa in den Freundesgruppen für die Reform der VN, die Umsetzung der Resolution 1325, für Mediation, → menschliche Sicherheit und Konfliktprävention.

Ahtisaari, Martti, »What Makes for Successful Conflict Resolution?«, in: *Development Dialogue*, (November 2009) 53, S. 41–49.

Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.), *Georgien im Fokus: Sicherheitspolitische Perspektiven für den Kaukasus – Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik*, Berlin 2009.

Whitfield, Theresa, *Working with Groups of Friends*, Washington, D.C. 2010.

Friedensdurchsetzung / Peace Enforcement

Friedensdurchsetzung bedeutet die Anwendung von Zwangsmaßnahmen bis hin zu militärischer Gewalt auf Grundlage eines VN-Sicherheitsratsmandats. Sie kann im Fall einer Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit bzw. bei einem Bruch des Friedens erfolgen und zielt auf die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit.

Hintergrund

Der VN-Sicherheitsrat trägt laut VN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Um diese Verantwortung wahrzunehmen, kann er u. a. die Anwendung militärischer Gewalt mandatieren. Deren Anwendung ist jedoch politisch umstritten und gilt als letztes Mittel zur Wiederherstellung des Friedens. Geregelt ist die Friedensdurchsetzung in Kapitel VII der VN-Charta. Zur ihrer Autorisierung muss der VN-Sicherheitsrat zunächst eine Bedrohung der internationalen Sicherheit nach Artikel 39 der VN-Charta feststellen. Anschließend kann er nach Zustimmung seiner fünf ständigen sowie vier weiterer Mitglieder eine völkerrechtlich bindende Resolution verabschieden. Mit der Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen werden in der Regel andere internationale Organisationen oder Koalitionen von Mitgliedstaaten beauftragt. Die Zustimmung der Konfliktparteien ist zwar wünschenswert, nach Kapitel VII der VN-Charta aber nicht erforderlich. Während des Kalten Krieges verhinderte die Blockkonfrontation im Sicherheitsrat die Anwendung friedensdurchsetzender Maßnahmen. Ausnahme war das Einschreiten in Korea 1950–53. Seit Anfang der 1990er Jahre werden Friedensdurchsetzungsmaßnahmen häufiger ergriffen.

Umsetzung

Die Anwendung militärischer Gewalt ist die *ultima ratio* der Krisenbewältigung. Der VN-Sicherheitsrat autorisiert militärische Zwangsmaßnahmen in der Regel nur bei akuter Gefährdung regionaler und internationaler Sicherheit. Eine durchsetzungsfähige und

glaubwürdige militärische Präsenz soll die Auseinandersetzungen zwischen Konfliktparteien beenden und → Schutz für die Zivilbevölkerung bieten. Dabei kann sie schon durch ihre Abschreckungswirkung zur Deeskalation beitragen. Mit der Friedensdurchsetzung betraut sind zumeist regionale bzw. subregionale Organisationen, wie etwa die → Nato (z. B. in den Balkankonflikten Anfang der 1990er Jahre und in Afghanistan seit 2001), die → EU (z. B. GSVP-Mission im Kongo 2006), ECOWAS (z. B. in Liberia 1990) und SADC (z. B. in Lesotho 1998). Zuweilen mandatiert der Sicherheitsrat auch multinationale Koalitionen von Staaten (*coalition of the willing*), wie z. B. die multinationale Übergangstruppe in Haiti (2004), oder auch einzelne Staaten, z. B. Großbritannien 2000 in Sierra Leone. VN-geführte Friedensmissionen übernehmen diese Aufgabe in der Regel nicht: dafür fehlt es ihnen an angemessenen Kapazitäten, z. B. zur schnellen Entsendung von Truppen, und an technischer Ausrüstung.

Friedensdurchsetzende Maßnahmen ohne Sicherheitsratsmandat erlangen völkerrechtlicher und politischer Legitimation, wie die Nato-Intervention im Kosovo 1999 zeigte. Zur nachhaltigen Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit sollten friedensdurchsetzende militärische Maßnahmen von politischen und zivilen Maßnahmen ergänzt werden. Erfolgreiche Beispiele sind die multinationalen INTERFET, die eine Gewalteskalation in Osttimor 1999 stoppten, oder die britische *Operation Paliser* in Sierra Leone (2000). In beiden Fällen waren die Militäreinsätze von Anfang an als Teil einer umfassenden Krisenmanagementstrategie geplant.

Akteure

- VN-Sicherheitsrat als mandatierende Instanz.
- Die militärischen Komponenten internationaler, regionaler und subregionaler Organisationen (Nato, EU, AU etc.) und die Truppen multinationaler Koalitionen bzw. einzelner Mitgliedstaaten als durchführende Akteure, begleitet von diplomatischen Maßnahmen und → humanitärer Hilfe.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Beteiligung an friedensdurchsetzenden Maßnahmen unter einem VN-Sicherheitsratsmandat etwa in Afghanistan im Rahmen des Nato-geführten ISAF-Einsatzes.
- Grundsätzlich verfolgt Deutschland jedoch eine Politik der militärischen Zurückhaltung.

Cimbala, Stephen J./Foster, Peter K., *Multinational Military Intervention: NATO Policy, Strategy and Burden Sharing*, Farnham 2010.

Coleman, Katharina P., *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*, Vancouver 2010.

Vereinte Nationen (Hg.), *United Nations Peace Operations. Principles and Guidelines*, New York 2008, www.peacekeepingbestpractices.unlb.org.

Friedenskonsolidierung / Peacebuilding

Friedenskonsolidierung bezeichnet zivile Maßnahmen, die in einem Post-Konflikt-Land dauerhaften Frieden herstellen sollen. Sie zielen auf die Beseitigung struktureller Ursachen gewalttätiger Konflikte, auf die Bewältigung von Konfliktfolgen und die Schaffung von Konflikttransformationsmechanismen. Die Friedenskonsolidierung vereint sicherheits- und entwicklungspolitische Ansätze.

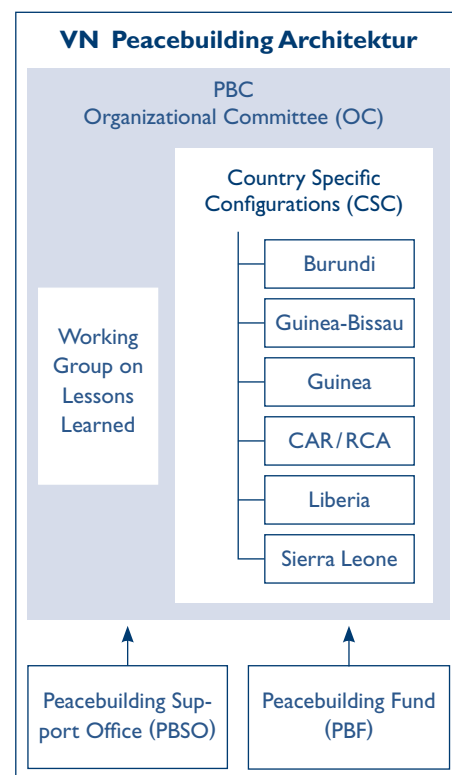
Hintergrund

Der Begriff wurde von VN-Generalsekretär Boutros-Ghali geprägt (Agenda für den Frieden, 1992). Heute ist die Friedenskonsolidierung integraler Bestandteil internationalen Krisenmanagements. Leitend ist die Erfahrung, dass formal beendete Konflikte wieder aufgeflammt und in das Stadium gewaltsamer Auseinandersetzungen zurückgefallen sind. Umfassende friedenskonsolidierende Maßnahmen sollen das verhindern. Erfolgreiches *Peacebuilding* wirkt insofern auch präventiv.

Umsetzung

Friedenskonsolidierung ist eine Querschnittsaufgabe, die in verschiedenen, interdependenten Bereichen ansetzt. Beispiele für Maßnahmen im Sicherheitsbereich sind → DDR sowie → SSR. Im politischen Sektor geht es um den Aufbau von Verwaltungen und politischen Institutionen, die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Menschen- und Minderheitenrechten. Der → wirtschaftliche Wiederaufbau erfordert u. a. die Bekämpfung von Gewaltökonomien und die Förderung lokaler Wirtschaftsstrukturen. Zur Bewältigung der psychologischen und gesellschaftlichen Kriegsfolgen werden Maßnahmen ergriffen wie → Versöhnung und Übergangsjustiz oder die Reintegration von traumatisierten Flüchtlingen oder Kindersoldaten. Zudem müssen die Nachbarregionen einbezogen werden, etwa bei der Regelung von Grenzfragen. Friedenskonsolidierung findet bereits im Rahmen von Einsätzen der → VN zur → Friedenssicherung statt. Dort nimmt der Anteil der *Peacebuilding*-Aufgaben seit 15 Jahren kontinuierlich zu. Vermehrt entsendet die VN rein

zivil besetzte *Peacebuilding*- und → Politische Missionen (Beispiel Sierra Leone). Friedenskonsolidierung erfolgt meist in Zusammenarbeit etwa mit anderen internationalen Organisationen, NROs oder einzelnen Staaten. Die Zahl der beteiligten Akteure ist kontinuierlich gestiegen. Daraus ergeben sich häufig Koordinations- und Kohärenzprobleme, wie auch die Erfahrung in Afghanistan zeigt. Um die Akteure besser zu koordinieren und institutionell zu unterstützen, haben die VN-Mitgliedstaaten 2005 neue Strukturen geschaffen: die Kommission für Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding Commission*, PBC), den Friedenskonsolidierungsfonds (*Peacebuilding Fund*, PBF) und ein Unterstützungsbüro (*Peacebuilding Support Office*, PBSO). Die PBC soll integrierte Strategien und Umsetzungspläne für konfliktgeschwächte Staaten entwerfen, Ressourcen mobilisieren und die Geber koordinieren. Der PBF, ein freiwilliger Fonds unter der Autorität des VN-Generalsekretärs, soll flexibel Finanzmittel bereitstellen, insbesondere in der Frühphase eines Konsolidierungsprozesses. 46 Mitgliedstaaten haben bisher 350 Mio. \$ zugesagt. Das im VN-Sekretariat angesiedelte PBSO unterstützt Kommission und Fonds analytisch und administrativ. Aktuell hat die PBC sechs Schwerpunktländer unter der Ägide sogenannter *Country Specific Configurations* (CSC). Doch bleibt sie hinter ihren Möglichkeiten zurück: Die Kommission benötigt eine stärkere Anbindung an den Sicherheitsrat, mehr mitgliedstaatliche Unterstützung und müsste ihre analytischen, strategischen und kommunikativen Fähigkeiten ausbauen. Für die Umsetzung vor Ort braucht sie v. a. geeignetes Personal und zuverlässigere Mittelausstattung.



Akteure

- Staaten, internationale und regionale Organisationen (z. B. → EU), die politisch-strategische und finanzielle Beiträge leisten und zur Umsetzung beitragen. Dazu → Freundesgruppen, Finanzinstitutionen und NROs.
- Adressaten und letztlich Umsetzer von *Peacebuilding* sind die lokalen Regierungen, Konfliktparteien und Zivilbevölkerungen.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Peacebuilding ist ein Schwerpunkt deutschen Krisenmanagements und der deutschen VN-Sicherheitsratsmitgliedschaft 2011/12.
- Im Jahr 2010 Vorsitz der PBC; Einzahlung von bislang 19 Mio. \$ in den PBF.

Kühne, Winrich, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue*, Berlin: ZIF, August 2009 (ZIF-Analyse 08/09).

Schaller, Christian/Schneckener, Ulrich, *Das Peacebuilding-System der VN. Neue Mechanismen – neue Möglichkeiten?*, Berlin: SWP, März 2009 (SWP-Studie 6/2009).

Sustainable Peacebuilding Network, Homepage der Working Group on the Future of the Peacebuilding Commission, www.sciencesociales.uottawa.ca/cepi-cips/eng/spn.asp.

Friedenssicherung / Peacekeeping

VN-geführte Einsätze zur Friedenssicherung helfen Staaten, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind, Voraussetzungen für einen tragfähigen Frieden zu schaffen, etwa indem sie die Umsetzung von Friedensabkommen begleiten. Von einem Sicherheitsratsbeschluss mandatiert, bestehen die Missionen in der Regel aus internationalen Truppen, Polizei und zivilem Personal.

Hintergrund

VN-geführte Friedensmissionen sind eines der wichtigsten Instrumente des internationalen Krisenmanagements. Gegenwärtig unterhält die → VN 15 Missionen mit insgesamt über 120.000 Mitarbeitern (rund 84.000 Soldaten und Militärexperten, etwa 14.400 Polizisten, 5.500 internationale und knapp 14.000 lokale zivile Mitarbeiter, rund 2.400 freiwillige *UN Volunteers*, Stand: Januar 2011). Finanziert werden sie einerseits durch den VN-Haushalt für Friedensmissionen, in den die Mitgliedstaaten jährlich einzahlen, andererseits durch freiwillige Beiträge. Im Gegensatz zur → Friedensdurchsetzung ist die Zustimmung des Konfliktlandes Voraussetzung für einen VN-Einsatz.

Umsetzung

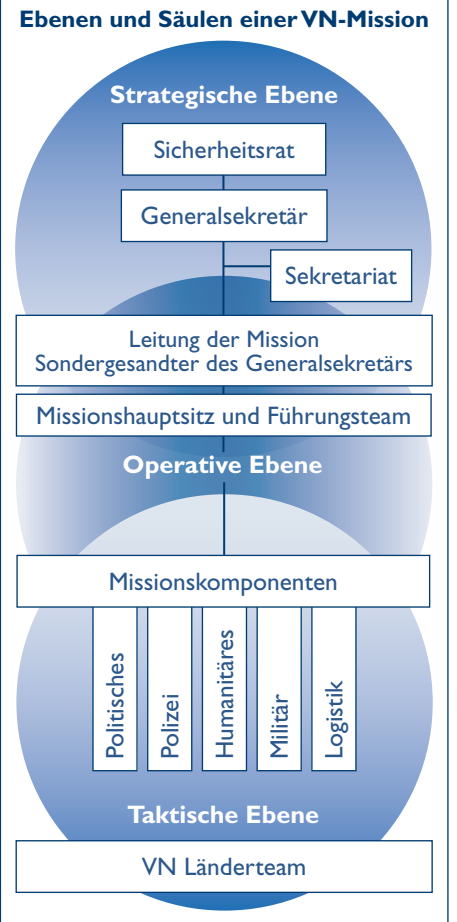
VN-Missionen haben sich in den über 60 Jahren ihres Bestehens weiterentwickelt. Vier Kategorien bzw. Generationen von Friedenseinsätzen lassen sich unterscheiden: traditionelles *Peacekeeping*, multidimensionale Missionen, Missionen mit robustem und solche mit exekutivem Mandat. Während des Kalten Krieges überwogen traditionelle *Peacekeeping*-Einsätze: Leicht bewaffnete Blauhelmsruppen überwachten die Einhaltung von Friedensabkommen und Waffenstillständen. Solche Missionen sind heute selten. Mit dem Ende des Kalten Krieges wandelten sich Konflikte und Bedrohungen und entsprechend auch die Friedenseinsätze: Die sogenannte zweite Generation des multidimensionalen *Peacekeeping* umfasst auch nichtmilitärische Aufgaben, z.B. → DDR. Diese → Friedenskonsolidierungsaufgaben, werden v.a. von zivilem Personal wahrgenommen. Seit den 1990er Jahren stattet der Sicherheitsrat viele Missionen mit einem sogenannten

robusten Mandat aus, das sie ermächtigt, Gewalt nicht nur zur Selbstverteidigung anzuwenden, sondern auch zur Durchsetzung des Mandats. Die meisten jüngeren Missionen fallen in diese Kategorie, z.B. im Kongo. Missionen mit exekutivem Mandat, die vierte Generation, übernehmen zeitweise Regierungsfunktionen, etwa im Kosovo.

Mit steigendem Bedarf an Einsätzen und zunehmender Komplexität der Missionen wuchs die Zahl der involvierten Akteure. VN-Missionen stehen meist in arbeitsteiliger Beziehung zu anderen VN-Organisationen wie UNDP und zu regionalen und internationalen Akteuren wie → EU, AU, → OSZE, → Nato, Weltbank, aber auch zu NROs. Zur besseren Abstimmung soll ein »umfassender Ansatz« (→ Vernetzte Sicherheit) beitragen: in Form »integrierter Missionsplanungsprozesse« (frühzeitige Einbindung aller beteiligten Akteure auf VN-Planungsebene) und »integrierter Missionen« (Zusammenführung von VN-Mission und dem am Ort arbeitenden VN-Länderteam in einer Organisationsstruktur). Doch die Koordination bleibt schwierig – innerhalb und außerhalb der VN-Strukturen. Nicht zuletzt fehlt es Missionen oft an schneller Entsendefähigkeit, politischer Unterstützung und an (Führungs-) Personal mit den benötigten Qualifikationen.

Akteure

- Der Sicherheitsrat erteilt das politische Mandat, dem Generalsekretär obliegt die ausführende Leitung. Dabei wird er von DPKO und DFS unterstützt.
- Die Missionsführung im Einsatzland setzt das Mandat unter der operativen Leitung eines → Sonderbeauftragten um.



- Multinationale Truppen und Polizeikräfte, die die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis bereitstellen; missionsspezifisch rekrutiertes internationales und lokales Zivilpersonal.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Viertgrößter Geldgeber für VN-geführte Friedensmissionen.
- Deutschland stellte Mitte 2010 49 zivile Mitarbeiter und 14 Polizisten, außerdem (Stand: Januar 2011) 270 Soldaten und militärische Berater (Platz 43 der VN-Truppenstellerliste).

Center on International Cooperation (Hg.), *Annual Review Global Peace Operations 2010*, New York 2010.

Hansen, Wibke/Gienanth, Tobias von, *Zukunft für das Peacekeeping. Das »New Horizon« Papier der Vereinten Nationen*, Berlin: ZIF, Dezember 2009 (ZIF Policy Briefing).

Tull, Denis M., *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte*, Berlin: SWP, Januar 2010 (SWP-Studie I/2010).

Gemeinsame Finanzierungsstrukturen / Pooled Funds

Gemeinsame Finanzierungsstrukturen sind multilaterale Mechanismen, die länder- oder themenspezifisch Ressourcen mobilisieren und Geber koordinieren. Ziel ist größere Kohärenz, Flexibilität und Effektivität beim Einsatz der Beiträge.

Hintergrund

Die Mittel, die Staaten und Organisationen für Krisenmanagement bereitstellen, werden häufig nicht effizient eingesetzt: Jeder Geber hat seine eigene Agenda, Prioritäten, Verfahrensanforderungen und Verteilungskanäle. Das führt zu Duplizierungen, Lücken und Hilfsprogrammen, denen es an Kohärenz mangelt. Gemeinsame Finanzierungsstrukturen sollen dem entgegenwirken und einen koordinierten, schnellen und flexiblen Einsatz von Mitteln gewährleisten.

Umsetzung

Die wichtigsten gemeinsamen Finanzierungsstrukturen sind internationale Fonds, in die internationale Organisationen, Staaten und zuweilen auch Privatpersonen einzahlen (*Multi-Donor Trust Funds*, MDTFs). Auch wenn die institutionelle Ausgestaltung von MDTFs variiert, bündeln doch alle Fonds die Gelder mehrerer Geber in einem Korb (*pool*), der von einem dazu mandatierten Akteur (z. B. → VN) verwaltet wird.

Es gibt länder- und themenspezifische Fonds. Die meisten länderspezifischen Fonds sind multisektoral angelegt und finanzieren insofern Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen (Sicherheit, Gesundheit, Bildung etc.), wie etwa der *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*. Zuweilen haben sie aber auch enger definierte Aufgaben (z. B. → DDR in Sierra Leone).

Globale Fonds fördern die Wahrnehmung einer sicherheitspolitischen Querschnittsaufgabe in Krisenländern (z. B. *UN Democracy Fund*) oder in einer bestimmten Region (z. B. *African Peace*

Facility als Hauptfinanzierungsquelle der AU). Es gibt auch Mischformen aus länderspezifischen und globalen MDTFs (z. B. *Peacebuilding Fund*, → Friedenskonsolidierung).

Die Effektivität von MDTFs wird von mehreren Faktoren beeinträchtigt. Die Fragmentierung der Geberseite kann nur bis zu einem gewissen Grade überwunden werden: Divergierende Interessen erschweren immer wieder schnelle Entscheidungen. Zudem sind MDTFs häufig mit Zielkonflikten konfrontiert. Eine starke Einbindung lokaler Partner (→ *Local Ownership*) bei der Implementierung von Programmen beispielsweise kann ein langwieriges Unterfangen sein: Geeignete Personen und Gruppen müssen ausfindig gemacht werden, wobei unterschiedliche Bevölkerungsgruppen gleichermaßen einzubeziehen sind (→ Konfliktsensibilität). Diese zeitintensiven Prüfungsprozesse können zu Lasten schneller Hilfe gehen.

Zudem können die Empfänger oftmals die Hilfe nur schlecht verwalten: personelle und strukturelle Kapazitäten für Planung und Organisation fehlen häufig. Nicht selten wird der finanzielle und personelle Aufwand für das Fondsmanagement seitens der Geberstaaten unterschätzt. Schließlich fehlt es an systematischen Auswertungen der Ergebnisse fondsfinanzierter Projekte.

Akteure

- V. a. westliche Staaten als wesentliche Geber.
- VN und Weltbank fungieren in der Regel als verwaltende Organisationen.

- Hilfeempfänger sind meist Regierungen, zuweilen auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie z. B. lokale NROs.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Beiträge zu zahlreichen Fonds; Schwerpunkte liegen auf Staaten in Afrika, insbesondere Sudan, und in Afghanistan.

Boyce, James/Forman, Shepard, *Financing Peace: International and National Resources for Postconflict Countries and Fragile States*, Oktober 2010 (Hintergrundpapier Weltentwicklungsbericht 2011).

Patrick, Stewart/Brown, Kaysie, *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing »Whole of Government« Approaches to Fragile States*, New York 2007, www.cgdev.org.

Pech, Birgit, *Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Implikationen für Post-Konflikt-Situationen*, Duisburg: INEF, Oktober 2010 (Projektarbeitspapier Nr. 2).

GSVP Operationen / CSDP Operations

Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verfügt die EU über zivile und militärische Mittel zur Konfliktprävention und Krisenbewältigung. In GSVP-Operationen kann die EU damit ein breites Spektrum an Aufgaben abdecken, z.B. Polizei-Ausbildung oder die Sicherung von Wahlen.

Hintergrund

Die Balkankriege in den 1990er Jahren hatten der → EU verdeutlicht, dass sie nicht in der Lage war, für ihre eigene Sicherheit einzustehen, einen Konsens über die Form ihres Krisenmanagements zu erzielen und eigenständig zu handeln. Daraufhin gründeten die EU-Staaten 1999 die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Es folgte der Aufbau ziviler und militärischer Institutionen zur Beobachtung und Situationsanalyse und ggf. zur Vorbereitung und Durchführung von Operationen, etwa des EU-Militärstabs und der *Civilian Planning and Conduct Capability*. Der Versuch, zivile und militärische Aspekte konsequent zu verbinden, zeigt sich in der Gründung des beide Bereiche umfassenden *Crisis Management and Planning Directorate*. Die EU-Staaten vereinbarten zudem Fähigkeitsplanziele (*Headline Goals*), um langfristig militärische und zivile Fähigkeiten wie Polizei, Justiz und Verwaltung bereitzustellen, darunter auch Kräfte zur → schnellen Krisenreaktion (z. B. *EU Battlegroups*, zivile Krisenreaktionsteams).

Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde die ESVP in GSVP umbenannt und reformiert, um sie kohärenter und effizienter zu gestalten. So wurden der Posten des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) geschaffen, eine Beistands- und Solidaritätsklausel eingeführt und die Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) beschlossen.

Die sogenannten Petersbergaufgaben, die 1992 von der WEU vereinbart und später in die EU überführt wurden, beschreiben das Einsatzspektrum

der GSVP. Sie umfassen humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Maßnahmen, Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, militärische Beratung und Unterstützung von Drittländern in der Terrorismusbekämpfung.

Umsetzung

Seit 2003 wurden 24 Operationen in Europa (z. B. Bosnien), Afrika (z. B. DR Kongo) und Asien (z. B. Indonesien) durchgeführt, die Mehrheit davon zivile Missionen. Die Aufgaben reichen von der Polizei-Ausbildung (EUPOL Afghanistan, seit 2007) über → SSR (EUSEC RD Congo, seit 2005), Training und Ausbildung im Justizbereich (EUJUST LEX Irak, seit 2005) bis zur Absicherung von Wahlen (EUFOR RD Congo, 2006). Über die Entsendung von Missionen, die wenige Monate bis zu mehreren Jahren dauern können, entscheidet der Rat der EU einstimmig. Der HV ist für die Gesamtkoordinierung zuständig.

Während zivile Einsätze aus dem EU-Budget finanziert werden, stellen die EU-Staaten die finanziellen und materiellen Mittel sowie das Personal zur Durchführung militärischer Operationen. Allerdings scheuen die Staaten aus finanziellen Gründen oder innenpolitischen Erwägungen die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten. Im zivilen Bereich gestaltet sich die Rekrutierung schwierig, zumal es keine EU-Standards gibt. Für das Training existieren solche Standards mittlerweile.

Akteure

• Die EU-Staaten haben großen Einfluss auf die GSVP, weil sie intergouvernemental und nach dem Einstimmigkeitsprinzip organisiert ist.

- Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs formuliert Leitlinien, auf deren Grundlage der Rat für Auswärtige Angelegenheiten Beschlüsse fasst.
- Der HV der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik agiert als zentrale Koordinierungsstelle.
- Europäischer Auswärtiger Dienst, *Crisis Management and Planning Directorate*.
- EU-Kommission und Europäisches Parlament, deren Mitspracherechte jedoch gering sind.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Bereitstellung von zivilen und militärischen Fähigkeiten (z. B. Beteiligung an *Battlegroups*) für EU-Einsätze.
- Beteiligung an Operationen (z. B. EUNAVFOR Atalanta, seit 2008; EUPOL Afghanistan, seit 2007).

Asseburg, Muriel/Kempin, Ronja (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: SWP, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009).

Greco, Ettore u.a. (Hg.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Rom: IAI, November 2010 (Quaderni IAI, English Series No. 19).

Grevi, Giovanni u.a. (Hg.), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*, Paris: EUISS, 2009.

ZIF, *Common Security and Defence Policy (CSDP) – Interactive Guide*, Berlin 2010, www.zif-berlin.org (Analyse/Veröffentlichungen)

Humanitäre Hilfe / Humanitarian Aid

Humanitäre Hilfe ist die Sofort- und Überlebenshilfe für Menschen in humanitären Notlagen. Sie wird von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren geleistet und ist den Grundsätzen der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität verpflichtet. Humanitäre Aktionen sollen das Leiden betroffener Menschen lindern, sie zielen nicht auf die Beseitigung der Ursachen der Notlage.

Hintergrund

Humanitäre Hilfe umfasst die materielle und logistische Bereitstellung und Verteilung von Hilfsmitteln für Menschen, die durch Naturkatastrophen (z. B. Überschwemmungen in Pakistan 2010), Epidemien (z. B. Cholera auf Haiti 2010) oder Konflikte (z. B. Afghanistan) in eine akute humanitäre Notlage geraten sind. Schwerpunkte sind die Versorgung mit sauberem Trinkwasser, ausreichender Ernährung und grundlegenden medizinischen Leistungen sowie der Schutz vor Witterungseinflüssen und Gewalt. Die Wahrung von Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität soll bewirken, dass alle Kriegsparteien die Hilfe zulassen – dazu verpflichtet sie das humanitäre Völkerrecht.

Umsetzung

Der größte Teil der internationalen humanitären Hilfe wird in Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten geleistet. Die wesentlichen Akteure sind Organisationen der → VN wie UNHCR, UNICEF und das Welternährungsprogramm (WFP), die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und NROs. Dabei werden sie häufig von lokalen Partnern unterstützt.

Die → EU hat einen Kommissar und ein ihm unterstelltes Amt für humanitäre Hilfe: ECHO, dem in den letzten fünf Jahren ca. 793 Mio. € pro Jahr zur Verfügung standen. Der Lissabon-Vertrag sieht für Ende 2011 die Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps vor, in dem sich junge Europäer bei der humanitären Hilfe der EU engagieren können.

Sowohl der Bedarf an humanitärer Hilfe steigt als auch die Zahl der Akteure.

Dem britischen *Overseas Development Institute* (ODI) zufolge waren 2008 über 300.000 Personen weltweit in NROs tätig, mit einem Finanzvolumen von 18 Mrd. \$.

Die Wirksamkeit humanitärer Hilfe kann durch externe und interne Faktoren beeinträchtigt werden. So wird in Bürgerkriegen, in denen die Vertreibung oder Ermordung von Zivilisten ein Kriegsmittel oder -ziel ist, humanitäre Hilfe oft behindert. In Phasen des Wiederaufbaus kann die Abgrenzung zur Entwicklungszusammenarbeit schwierig sein, was die Kooperation verschiedener Organisationen belastet. Auch Unkenntnis der Lage vor Ort und unkoordinierte Aktionen (gerade angesichts der steigenden Zahl humanitärer Akteure) mindern nicht selten die Wirksamkeit der Hilfe. Humanitäre Hilfe ist nicht zuletzt zu einer begehrten wirtschaftlichen Ressource für Kriegsparteien geworden, die oft versuchen, Hilfsgüter zweckzuentfremden. Das bringt sie in die Lage, Konflikte fortzusetzen. Damit verschärfen sie wiederum bestehende Notlagen oder schaffen neue. Humanitäre Prinzipien werden auch immer wieder politischen Zielen untergeordnet, was den Grundprinzipien der humanitären Hilfe zuwiderläuft.

Akteure

- Staaten.
- Europäische Union: EU-Kommissar für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, dem das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (*European Commission Humanitarian Office*, ECHO) untersteht.
- VN-Organisationen (UNHCR, UNICEF, WFP).

- Rotes Kreuz, Roter Halbmond.
- NROs.
- Lokale Partner, die die genannten Akteure unterstützen.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Bereitstellung von insgesamt rund 925,5 Mio. € weltweit in den vergangenen vier Jahren.
- Als drittgrößte Volkswirtschaft der Welt oszilliert Deutschland in den Geberstatistiken um den zehnten Platz, seit einigen Jahren ist ein Aufwärtstrend zu beobachten.

Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) (Hg.), *8th Review of Humanitarian Action. Performance, Impact and Innovation*, London, Juli 2009.

Harvey, Paul u.a., *The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress. A Pilot Study*, London: ODI, 2010, www.alnap.org.

Ramalingam, Ben/Barnett, Michael, *The Humanitarian's Dilemma: Collective Action or Inaction in International Relief?*, London: ODI, August 2010 (ODI Background Note).

Internationale Tribunale / International Tribunals

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH/ICC), ein Instrument zur Bekämpfung schwerster Menschenrechtsverletzungen, soll die Rechtsstaatlichkeit lokal und in internationalen Beziehungen stärken. Vor dem Strafgerichtshof müssen sich Einzelpersonen wegen Verbrechen von internationalem Belang verantworten (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie Aggression).

Hintergrund

Historische Vorläufer des IStGH sind u. a. die Militärtribunale von Nürnberg und Tokio nach 1945: Taten, die gegen das Kriegsvölkerrecht bzw. die Genfer Konventionen verstießen, sollten nicht straffrei bleiben. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen unterliegen der Gerichtsbarkeit des IStGH. Über die Definition des Straftatbestands der Aggression wird derzeit diskutiert, Grundlagen schuf die IStGH-Konferenz in Kampala 2010.

Der IStGH basiert auf dem *Rome Statute of the International Criminal Court* von 1998. Nachdem das erforderliche Quorum von 60 Ländern überraschend schnell das Statut ratifiziert hatte, nahm der IStGH als unabhängige internationale Institution mit Sitz in Den Haag seine Arbeit auf. Mittlerweile haben 114 Staaten das Statut ratifiziert (nicht jedoch die USA, China, Indien, Israel, Russland, Sudan). Sie entsenden Vertreter in die legislative und aufsichtsführende *Assembly* des IStGH.

Gemäß Komplementaritätsgrundsatz greift der IStGH nur ein, wenn Nationalstaaten nicht willens oder fähig sind, selbst die Strafverfolgung zu übernehmen. Als übergeordnete Kontrollinstanz soll der IStGH Anreize zum Aufbau lokaler rechtsstaatlicher Strukturen geben. Er kann nur über Individuen richten und hat keine universelle Zuständigkeit. Täter können also nur dann zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie Bürger eines Vertragsstaates sind oder wenn die Verbrechen auf dessen Territorium begangen wurden. Der IStGH finanziert sich durch Zahlungen der Vertragsstaaten sowie freiwillige Beiträge.

Daneben existieren territorial und zeitlich beschränkte Tribunale wie der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ/ICTY) in Den Haag. Dessen Einrichtung hatte der VN-Sicherheitsrat 1993 beschlossen, um Kriegsverbrechen auf dem Balkan zu verfolgen. 1994 wurde in Arusha (Tansania) der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda (IStGHR/ICTR) eingerichtet. In Sierra Leone (2002), Kambodscha (2005, Khmer Rouge Tribunal) und für Libanon (2007, Hariri-Tribunal in Den Haag) wurden auf Basis bilateraler Abkommen mit den → VN ebenfalls Sondergerichtshöfe eingerichtet.

Umsetzung

Die erste Verhandlung am IStGH fand 2009 statt, angeklagt war der kongole-sische Milizenführer Thomas Lubanga wegen der Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten. Derzeit laufen weitere Verfahren gegen Joseph Kony und Führungspersonal der ugandischen *Lord's Resistance Army*. 2009 erließ der IStGH erstmals einen Haftbefehl gegen ein amtierendes Staatsoberhaupt, Sudans Präsidenten Omar Al-Bashir, u. a. wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Darfur. V. a. afrikanische Staaten kritisieren diese Haftbefehle und Anklagen mit dem Argument, dass sie die Befriedung und Stabilisierung von Post-Konflikt-Gesellschaften behindern. Seit 2010 laufen Ermittlungen zu den Vorfällen in Kenia. Die Wirkkraft des IStGH ist weiter umstritten, viele der Angeklagten befinden sich noch auf freiem Fuß, Urteile wurden nicht gefällt. Wichtige Staaten lehnen das Gericht ab. So fürchten die USA Anklagen gegen ihre Soldaten und drohten IStGH-Unterstützern gar mit dem Entzug von Entwicklungshilfe.

Akteure

- 114 Staaten, die das *Rome Statute* ratifiziert haben (u. a. 31 aus Afrika, 25 aus Lateinamerika, 18 aus Ost- und 25 in Westeuropa).
- Am IStGH: Präsident und Stellvertreter, Staatsanwalt, 18 Richter in drei Kammern sowie Mitarbeiter.
- Unterstützer: das zivilgesellschaftliche Netzwerk *Coalition for the ICC* (2.500 Mitglieder in 150 Ländern).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Große politische, finanzielle und organisatorische Unterstützung für IStGH, Sondergerichtshöfe, IStGHR, IStGHJ.
- Nach Japan zweitgrößter Beitragszahler (12,7 % von insgesamt 103,6 Mio. €).
- Hans-Peter Kaul, deutscher Richter, ist 2. Vizepräsident des IStGH; an den IStGHJ werden juristische Experten entsandt.

Deitelhoff, Nicole, »Gerechtigkeit und Frieden durch den Internationalen Strafgerichtshof«, in: Josef Braml u.a. (Hg.), *Einsatz für den Frieden*, München 2010, S. 287–293.

Schaller, Christian, *Der Internationale Strafgerichtshof und das Verbrechen der Aggression: Durchbruch auf der Überprüfungskonferenz in Kampala?*, Berlin: SWP, Mai 2010 (SWP-Aktuell 45/2010).

IStGH, www.icc-cpi.int.

Kleinwaffenkontrolle / Small Arms Control

Unter die Kleinwaffenkontrolle fallen unterschiedliche Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene: von VN-moderierten Staatenkonferenzen über nationale Aktionspläne bis hin zu lokalen Kleinwaffenkontrollprogrammen in Post-Konflikt-Situationen. Alle Maßnahmen haben zum Ziel, den illegalen Zugang zu Kleinwaffen zu unterbinden und den legalen Waffenhandel stärker zu kontrollieren.

Hintergrund

Nach Ende des Ost-West-Konflikts nahm die Zahl der Bürgerkriege sprunghaft zu. In diesen Kriegen wurden v. a. kleine und leichte Waffen (*Small Arms and Light Weapons*, SALW) eingesetzt, deren Preis infolge des Überangebots aus den Arsenalen der vormaligen Warschauer-Pakt-Staaten stark gefallen war. Sie wurden in großen Mengen in Krisengebiete exportiert. In weiten Teilen der Welt können SALW auch von Zivilisten relativ problemlos, preiswert und teils legal, v. a. aber auch illegal erworben werden. In vielen Krisengebieten sind sie außerhalb der regulären Sicherheitskräfte weit verbreitet. Nach Schätzungen sind weltweit über 600 Mio. SALW im Umlauf. Die Genfer Organisation *Small Arms Survey* (SAS) nimmt an, dass jährlich eine halbe Million Menschen durch diese Waffen ums Leben kommen.

Im Zuge des Anstiegs der Zahl von Einsätzen zur → Friedenssicherung wurde die internationale Gemeinschaft vor Ort direkt mit den Herausforderungen durch Kleinwaffen konfrontiert. Projekte zur Kleinwaffenkontrolle wurden zu Schlüsselaktivitäten der → Friedenskonsolidierung und der Krisentransformation (z. B. bei → DDR). Parallel dazu brachten verschiedene Staaten und NROs das Thema Kleinwaffenkontrolle auf die internationale Agenda. Die Bemühungen gipfelten 2001 in der *Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, die das Kleinwaffenaktionsprogramm der → VN verabschiedete.

Übergeordnetes Ziel von Kleinwaffenkontrolle ist es, sowohl auf Angebots- wie auf Nachfrageseite Veränderungen

durchzusetzen, die den Missbrauch von SALW v. a. in Krisengebieten nachhaltig eindämmen.

Umsetzung

Das Kleinwaffenaktionsprogramm sieht vor, dass die Staaten alle zwei Jahre ein Treffen bei den VN abhalten und fordert nationale Implementierungsberichte. Bislang sind 51 Staaten dieser Aufforderung nachgekommen. Die bisherigen Überprüfungskonferenzen beschäftigten sich u. a. mit Themen wie der Markierung und Nachverfolgung von SALW, der Lagerverwaltung und seit 2008 mit der Vorbereitung eines globalen Waffenhandelsabkommens (*Arms Trade Treaty*, ATT). Das ATT soll bis 2012 ausgehandelt werden und verbindliche Normen für den internationalen Waffenhandel setzen. Kleinwaffenkontrolle wird auch von großen zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen international und regional vorangetrieben, z. B. dem *International Action Network on Small Arms* (IANSA).

Vor Ort haben Einsatzkräfte von Friedensmissionen und/oder der EZ im Verbund mit Vertretern der lokalen Zivilgesellschaft zahlreiche Instrumente zur Kleinwaffenkontrolle entwickelt: Kleinwaffenstudien ergründen die Komplexität der Situation vor Ort und bilden die Grundlage für Sammelprogramme (*Weapons in Exchange for Development*, WID), *Awareness*-Aktivitäten, für rituelle Zerstörungen von Waffen und die Änderung von Verhaltensweisen (*Gun Culture*).

Akteure

- Neben den VN hat die → EU 1998 einen Kodex zum Transfer konventioneller Waffen verabschiedet,

die → OSZE im November 2000 das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen. Letzteres ist das am weitesten gehende politisch verbindliche Dokument zu Kleinwaffen auf regionaler Ebene und hat Pilotcharakter für die Umsetzung des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms.

- IANSA ist der wichtigste zivilgesellschaftliche Akteur, dem Netzwerk gehören 800 Mitgliedsorganisationen aus über 120 Ländern an.
- Fast alle Entwicklungsorganisationen sind an SALW-Programmen beteiligt, oft mit lokalen Partnern wie dem *West African Action Network on Small Arms* (WAANSA).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Unter deutscher Führung wurde 1998 die Gruppe Interessierter Staaten (*Group of Interested States in Practical Disarmament Measures*, GIS) etabliert, die an der Umsetzung des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms arbeitet. Die Gruppe ist offen für NROs wie IANSA.
- Weltweite Projekte der Bundesregierung im Bereich Kleinwaffenkontrolle.

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (Hg.), *Rüstungsexportbericht 2010*, Berlin 2011.

Wisotzki, Simone, *Kleinwaffen ohne Grenzen*, Frankfurt a. M.: HSFK, 2005 (HSFK-Report 15).

IANSA, www.iansa.org.

Konfliktvermittlung / Conflict Resolution

Konfliktvermittlung ist ein Sammelbegriff für Verfahren diplomatischer Konfliktregelung durch Drittparteien. Sie kann präventiv stattfinden, um die Eskalation einer Krise abzuwenden, aber auch begleitend zum Einsatz anderer ziviler und militärischer Mittel, die der Beendigung von Krisen und der Herstellung stabiler politischer Verhältnisse dienen.

Hintergrund

Wenn direkte Verhandlungen zwischen Konfliktparteien zur Beilegung von Streitigkeiten nicht zustande kommen oder zu keinem substantiellen Ergebnis führen, kann eine dritte Partei vermittelnd eingreifen. Es gibt verschiedene Ansätze und Intensitätsgrade der Beteiligung. Häufig zum Einsatz kommen Gute Dienste und Mediation. Gute Dienste leistet ein internationaler Akteur, der den Kontakt zwischen Konfliktparteien fördert, indem er etwa gemeinsame Treffen organisiert. Bei der Mediation engagiert sich die Drittpartei auch inhaltlich bei der Lösungssuche, indem sie etwa eigene Vorschläge unterbreitet. Verfahren der Konfliktvermittlung sind grundsätzlich unverbindlich und auf die freiwillige Beteiligung der Konfliktparteien angewiesen. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat internationale Konfliktvermittlung an Bedeutung gewonnen.

Umsetzung

Die → VN sind die aktivste Institution sowohl in der Mediation als auch bei den Guten Diensten. Beides sind traditionelle Aufgaben des VN-Generalsekretärs bzw. seiner Gesandten und → Sonderbeauftragten, die sie in den VN-Länderbüros, bei Einsätzen zur → Friedenssicherung oder in → Politischen Missionen ausüben.

Während der letzten Dekade verlegten die VN – auch aus Mangel an Kapazitäten – ihren Schwerpunkt von eigener Mediationsarbeit auf die Beratung und Unterstützung anderer Mediatoren. Diese Aufgabe nimmt sie v. a. durch die *Mediation Support Unit* des DPA wahr. Die Einheit verfügt u. a. über ein schnell einsatzfähiges Bereitschafts-

team von Experten und hat allein 2006–2008 an 18 Friedensprozessen mitgewirkt. Dabei arbeitete sie eng mit regionalen Organisationen wie → EU oder AU zusammen. Letztere nehmen in der Konfliktvermittlung eine zunehmend bedeutsame Rolle ein. Vorteile der Regionalisierung können größere kulturelle Nähe und damit Vermeidung von Missverständnissen, bessere Zugangsmöglichkeiten und stärkeres Engagement aufgrund eigener Betroffenheit sein. Nachteile können in fehlender Neutralität und Akzeptanz bestehen.

Ziel jeder Konfliktvermittlung ist die friedliche und nachhaltige Beilegung eines Konflikts durch Herbeiführung einer *win-win*-Situation für alle Konfliktparteien, deren Eckpunkte z. B. in Friedensabkommen und ihren Implementierungsplänen festgehalten werden. Voraussetzung dafür ist, dass die internationalen Vermittler von allen Seiten akzeptiert werden, ein umfassendes Verständnis des Konflikts und der lokalen Akteure haben, eine klare Strategie für das eigene Engagement entwickeln, sich glaubwürdig und konfliktensibel engagieren, den Prozess auf eine breite lokale und internationale Basis stellen und die Umsetzung der Vermittlungsergebnisse begleiten. Friedensverhandlungen werden in der Regel von einem Mediator mit großer Erfahrung geleitet.

Akteure

• VN, regionale Organisationen wie EU, → OSZE, AU, Großmächte wie die USA, aber auch kleinere Staaten wie die Schweiz oder Südafrika sowie NROs.

- Sicherheitsratsmitglieder sind generell weniger als Mediatoren aktiv, engagieren sich aber regelmäßig in → Freundesgruppen, die Vermittlungsprozesse unterstützend begleiten. Die Zahl solcher Gruppen nimmt seit einigen Jahren zu.
- Zunehmend hochprofessionalisierte NROs wie die *Crisis Management Initiative* von Martti Ahtisaari oder das *CSSProject for Integrative Mediation* von Christian Schwarz-Schilling.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Engagement in verschiedenen Freundesgruppen, z. B. für Georgien, aber eher selten als Vermittler aktiv.
- Aktiv in der Freundesgruppe Mediation.
- Engagement über die EU in unterschiedlichen Konflikten, z. B. im Nahost-Quartett.

Haft, Fritjof/Gräfin von Schlieffen, Katharina (Hg.), *Handbuch Mediation*, 2. Aufl., München 2009.

Vüllers, Johannes/Destradi, Sandra, *Mehr Engagierte, weniger Engagement? Die wachsende Komplexität internationaler Mediation*, Hamburg: GIGA, September 2010 (GIGA Focus Global Nr. 9).

CSSProject for Integrative Mediation, www.cssproject.org.

Politische Missionen / Political Missions

Politische Missionen ist ein unscharfer Sammelbegriff für überwiegend zivile Einsätze verschiedener multilateraler Akteure zur Konfliktlösung und Friedenssicherung. Sie variieren stark in Anzahl und Zusammensetzung ihres Personals, ihrer Dauer und ihrem Mandat. Gemeinsam ist ihnen, dass sie ihre Ziele durch politische Interaktion mit lokalen Partnern zu erreichen suchen.

Hintergrund

Bereits in den frühen 1990er Jahren entsandte die KSZE (jetzt → OSZE) Politische Missionen in verschiedene Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Seit einigen Jahren hat das internationale Interesse an ihnen deutlich zugenommen. Entsprechend mehrten sich sowohl die Einsätze als auch die beteiligten internationalen Organisationen. Insbesondere VN-Mitgliedstaaten sehen in Politischen Missionen zunehmend eine effektive und kostengünstige Alternative zu personalintensiven Großeinsätzen: Das Budget 2010/2011 für die 14 VN-*Peacekeeping*-Einsätze beläuft sich auf 7,2 Mrd. \$, die 17 Politischen Missionen kosten hingegen nur 600 Mio. \$.

Es gibt bislang keine eindeutige Definition für diesen Typ von Einsätzen. Der hier verwendete und zusehends anerkannte Begriff leitet sich aus der entsprechenden Budgetlinie für die Aktivitäten des DPA im VN-Haushalt ab (*Special Political Missions*).

Die Mandate Politischer Missionen bewegen sich in einem Spektrum zwischen traditioneller Diplomatie, *Peacebuilding*, humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Sie können auch in unterschiedlichen Phasen des Konfliktzyklus zum Zuge kommen. Die Politischen Missionen der → VN schließen sich oft an einen größeren, robusteren Einsatz an, andere haben eine präventive und Frühwarnfunktion. Die Mehrheit der Missionen ist nur in einem Land aktiv, manche haben aber auch ein regionales Einsatzgebiet; das gilt etwa für die Mission des → Sonderbeauftragten der → EU für den Friedensprozess im Nahen Osten oder für die des VN-Büros für West-

afrika (UNOWA). Die Personalstärke Politischer Missionen reicht von ca. 1.700 Mitarbeitern (der VN-Mission in Afghanistan, UNAMA) bis hin zu zwei Dutzend ziviler Experten (in einzelnen Büros).

Politische Missionen werden durch multilaterale politische Gremien legitimiert, etwa durch den VN-Sicherheitsrat, den Rat der EU oder den Ständigen Rat der OSZE. Sie nutzen rein politische Mittel im Dialog mit lokalen Akteuren und in der Vermittlung zwischen ihnen. Auch das Missionsziel ist politischer Natur: gemeinsam mit den Akteuren vor Ort politische Ansätze zur Konflikttransformation zu suchen, um nachhaltig Frieden zu sichern.

Umsetzung

Gegenwärtig gibt es über 40 Politische Missionen, die zuvorderst von den VN, der OSZE und der EU durchgeführt werden. In den VN ist DPA für insgesamt 17 Missionen zuständig (mit Ausnahme von UNAMA, die als größte Mission dem DPKO untersteht). Sie konzentrieren sich in Afrika (8) und dem Nahen Osten (4).

Im Gegensatz zu den VN führt die OSZE ausschließlich Politische Missionen in ihren Mitgliedstaaten durch, so auf dem Balkan (7), in Osteuropa (2), im Kaukasus (3) und in Zentralasien (5). Auch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ist mit ihren vier Missionen ebenso wie die Afrikanische Union (AU) mit ihrer einzigen Mission nur in Mitgliedstaaten aktiv.

Politische Missionen sind insbesondere mit drei Herausforderungen konfrontiert. Erstens führen mangelhafte Rekrutierungsmechanismen in

Mitgliedstaaten und bei den internationalen Organisationen dazu, dass manche Missionen bis zu 30 % unterbesetzt sind. Zweitens haben es gerade bei VN und EU die kleinen Politischen Missionen oft schwer, im Hauptquartier die nötige Aufmerksamkeit und Rückendeckung für ihre Agenda zu finden. Drittens sind neben Politischen Missionen meist viele andere internationale Akteure vor Ort, so etwa in Afghanistan, im Irak oder in der DR Kongo. Fehlende Koordination sorgt dort regelmäßig für hohe Reibungsverluste durch widersprüchliche und gedoppelte Aktivitäten.

Akteure

- DPA (VN), OSZE, EU, AU, OAS.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Politische Unterstützung der Operationen von VN, EU und OSZE im Rahmen der Mitgliedschaft Deutschlands, Sekundierung von Personal zu EU-, VN- und OSZE-Missionen.
- Michael von der Schulenburg steht als einziger deutscher *Executive Representative of the Secretary-General* (ERSG) der Politischen Mission in Sierra Leone, UNIPSIL, vor.

Gowan, Richard/Jones, Bruce (Hg.), *Review of Political Missions 2010*, New York: Center on International Cooperation, 2010.

UN DPA, *Field Operations and Good Offices Missions*, www.un.org.

UNRIC, *Politische und Friedensbildende Missionen der Vereinten Nationen*, www.unric.org.

Polizeimissionen / Police Missions

Polizeimissionen sollen die Sicherheitsorgane in Krisenländern bei ihren Bemühungen unterstützen, den Staatszerfall aufzuhalten oder durch den Aufbau von Staatlichkeit interne Stabilität herzustellen.

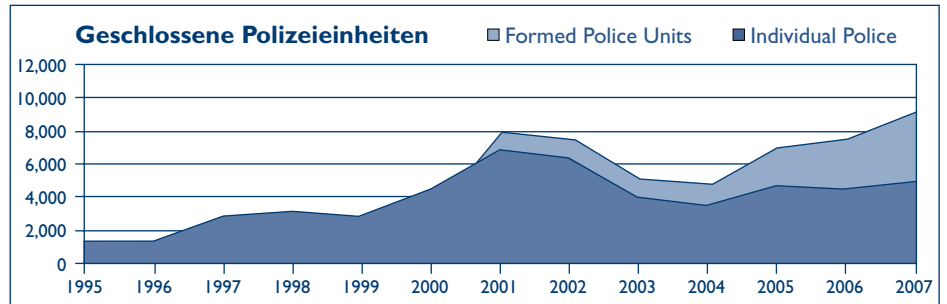
Hintergrund

Die → VN organisierte 1989 die erste internationale Polizeimission, um die Wahlvorbereitungen in Namibia zu unterstützen. Eine ähnliche Aufgabe hatten die Missionen in Kambodscha (1992/93) und in der Westsahara (1993–1996). Im ehemaligen Jugoslawien wurden internationale Polizeikräfte nicht mehr lediglich zur Begleitung von Wahlen eingesetzt, sondern auch zur operativen Überwachung eines Wirtschaftsembargos. Hinzu kamen weitere Aufgaben: Ausbildung und Beratung lokaler Polizeikräfte, der Aufbau einer funktionierenden polizeilichen Verwaltung, die Unterstützung und Beratung bei Infrastrukturmaßnahmen sowie überregional Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Grenzschutz. Viele der neuen Aufgaben werden unter dem Oberbegriff → Sicherheitssektorreform zusammengefasst.

Zahl und Personalstärke der Polizeimissionen – v. a. unter VN-Mandat – stiegen sukzessive an. 2010 wurden weltweit knapp 13.000 Polizeibeamte von den VN (UNPOL) entsandt. Auch die → EU hat seit dem Jahr 2000 verstärkt Polizeikapazitäten in → GSVP Operationen eingesetzt. Als Planziel hat die EU 2004 für einschlägige Operationen 5.761 Polizisten festgelegt, davon sollen 1.400 innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit sein. Erste größere EU-Polizeimissionen fanden Ende der 1990er Jahre auf dem Balkan statt (EUPM Bosnien/PROXIMA Mazedonien etc.).

Umsetzung

Hauptaufgaben einer internationalen Polizeimission sind gegenwärtig: Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen, Hilfe bei der technischen Ausstattung



inklusive der notwendigen Einweisung, zunehmend auch der Aufbau kompletter Verwaltungsstrukturen mitsamt den zuständigen Ministerien und das Mentoring des Personals.

Angehörige einer Polizeimission werden in den letzten Jahren aus der Schutz- und Kriminalpolizei, zunehmend auch aus Gendarmerie-Kräften rekrutiert. Die sogenannten geschlossenen Polizeieinheiten (*Formed Police Units*, FPU) gewinnen v. a. bei den VN an Bedeutung. FPU bestehen in der Regel aus etwa 120 Beamten eines personalstellenden Staates, die durch gemeinsames Training und spezielle Ausrüstung befähigt sind, auf gewaltförmige Demonstrationen und Unruhen zu reagieren. Sie sollen die Lücke im Spektrum der Fähigkeiten schließen, die weder von der militärischen Komponente noch von der zivilen Polizei (CIVPOL) abgedeckt wird. Besonders geeignet für diese Aufgabe sind die paramilitärischen Polizeikräfte einiger europäischer Staaten, etwa die Gendarmerie (Frankreich), die Carabinieri (Italien) oder die Guardia Civil (Spanien). FPU der VN wurden erstmals 1999 im Kosovo und in Osttimor eingesetzt. Zu ihren Hauptaufgaben gehören der Schutz von Personal und Einrichtungen einer Mission, die Unterstützung lokaler Polizeikräfte bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit sowie der Aufbau lokaler FPU-Kapazitäten (Training, Beratung). 2010 waren 70 FPU der VN im Einsatz – ihnen gehören mehr als die Hälfte der entsandten VN-Polizeikräfte an. Seit 2003 hält die EU FPU innerhalb der Europäischen Gendarmerietruppe (EGF) vor, an der Deutschland allerdings nicht beteiligt ist.

Akteure

- Die mandatierten Polizeimissionen der VN, EU oder → OSZE werden von Nationalstaaten personell ausgestattet.
- Außerdem kommen Polizeikräfte im Rahmen bilateraler Vereinbarungen und Projekte zum Einsatz, wie das *German Police Project Team* (GPPT) in Afghanistan.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Derzeit sind 340 deutsche Polizeibeamte in internationalen Polizeimissionen oder bilateralen Projekten im Einsatz (Stand: Januar 2011).
- Personalstärkstes Engagement beim bilateralen GPPT (200 Beamte) und bei der europäischen Polizeimission EUPOL AFG (23 Beamte) in Afghanistan.
- Unterstützung internationaler Polizeimissionen durch Ausstattung, Beratung und Training, z. B. Ausstattung der senegalesischen FPU für UNAMID, Polizeikurse an der *Ecole de Maintien de la Paix de Bamako* in Mali, Polizeiaufbau in Palästina.

Baumann, Mechthild/Bretl, Carolin, *EU-Polizeimissionen. Force Generation und Training im deutschen Kontext*, Berlin 2010.

Durch, William/England, Madeline, *Enhancing United Nations Capacity to Support Post-Conflict Policing and Rule of Law*, Washington, D.C. 2010.

Kempin, Ronja/Kreuder-Sonnen, Christian, *Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen. Eine Option für Deutschland?*, Berlin: SWP, Juni 2010 (SWP-Studie 6/2010).

Sanktionen / Sanctions

Sanktionen sind politische oder wirtschaftliche Zwangs- bzw. Strafmaßnahmen, die Staaten, Gruppierungen oder Einzelpersonen von einer bestimmten Politik oder einem Handeln abbringen sollen. Eingebettet in eine Gesamtstrategie können internationale Sanktionen ihre Adressaten wirtschaftlich und militärisch schwächen oder politisch unter Druck setzen.

Hintergrund

Sanktionen versperren einem Land, Gruppierungen oder Einzelpersonen den Zugriff auf bestimmte Ressourcen. Sie sollen die Kosten-Nutzen-Kalküle der Adressaten beeinflussen oder ihnen bei Fortführung ihres konfliktträchtigen Verhaltens direkte Kosten verursachen. Schon die glaubwürdige Androhung von Sanktionen kann diese Wirkung zeitigen. Sanktionen können vom VN-Sicherheitsrat verhängt werden, aber auch von anderen internationalen Organisationen und von Einzelstaaten. Die Befugnis des Sicherheitsrats, sogenannte nichtmilitärische Sanktionen zu erlassen, leitet sich aus den Artikeln 39ff von Kapitel VII der VN-Charta ab. Sanktionsbeschlüsse bedürfen der Zustimmung von neun der fünfzehn Mitglieder, inklusive der fünf Vetomächte.

Die → EU unterstützt den VN-Sicherheitsrat bei der Umsetzung seiner Sanktionen, die völkerrechtlich bindend sind. Der Rat der EU kann auch eigene restriktive Maßnahmen beschließen, um die außen- und sicherheitspolitischen Ziele der EU zu unterstützen. Solche Beschlüsse sind für die Mitgliedstaaten bindend. Das einschlägige programmatische Konzept der EU ist in den *Basic Principles in the Use of Restrictive Measures* (2004) niedergelegt. Jede Sanktionsentscheidung muss sich am Völkerrecht orientieren.

Umsetzung

In der Vergangenheit hatten Sanktionen oft unkontrollierbare Folgen für die Zivilbevölkerung betroffener Staaten, wie z. B. im Irak. Deswegen verhängt der Sicherheitsrat statt umfassender Wirtschaftsblockaden

inzwischen v. a. zielgerichtete, »kluge« Sanktionen, die an konkrete Gruppen oder Personen gerichtet sind. Dazu zählen Embargos für den Handel mit Rüstungsgütern, Reisebeschränkungen für bestimmte Personen, finanzpolitische Maßnahmen wie z. B. gezieltes Einfrieren von Auslandskonten. Seit dem 11. September 2001 werden solche *smart sanctions* verstärkt auch bei der Bekämpfung des Terrorismus angewandt. Zur Umsetzung und Überwachung seiner Sanktionen hat der Sicherheitsrat spezielle Ausschüsse gegründet (z. B. Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss). Die Ausschüsse unterrichten die Staaten über Verstöße von Akteuren, die ihrer Hoheitsgewalt unterstehen. Von den Mitgliedstaaten wird dann erwartet, dass sie mit geeigneten Maßnahmen die Einhaltung der Sanktionen sicherstellen.

Sanktionen entfalten ihre beabsichtigte Wirkung oft nicht in der gewünschten Weise oder erst mit Verzögerung. Die Durchsetzung der Sanktionen obliegt letztlich den Mitgliedstaaten. Doch sie agieren häufig nicht geschlossen genug, was sanktionierten Akteuren Schlupflöcher eröffnet. Sanktionsregime leiden zudem unter fehlender Transparenz und zuweilen ist ihre Legitimität zweifelhaft: Die Einsetzung von Expertenkommissionen, die Schaffung von Monitoring-Mechanismen sowie die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in Verwaltungs- und Überwachungsaufgaben könnten dem entgegenwirken.

Sanktionen werden zumeist reaktiv als Strafmaßnahmen ergriffen. Sie können aber auch Mittel zur Krisenprävention sein – indem sie abschreckend wirken und internationale Normen stärken.

Akteure

- VN, EU und weitere regionale Organisationen, etwa ASEAN oder AU, aber auch einzelne Staaten, z. B. die USA.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Als Mitgliedstaat von VN und EU Beteiligung an vielen Sanktionsregimen, z. B. Maßnahmen gegen Iran.
- Gegenwärtig Vorsitz im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss des VN-Sicherheitsrats. Dort wollen sich die deutschen Vertreter auch dafür einsetzen, dass verbesserte Standards für die Handhabung der Sanktionsliste eingeführt werden, in der die betroffenen Gruppen und Personen erfasst sind.

Brzoska, Michael, »Zur Wirksamkeit von Finanzsanktionen als Instrument im Kampf gegen den Terrorismus«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78 (2009) 4, S. 88–100.

Chaitkin, Michael, *Negotiation and Strategy – Understanding Sanctions Effectiveness*, New York 2010.

Schaller, Christian, »Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen«, in: *Vereinte Nationen*, 53 (2005) 4, S. 132–138.

Schnelle Militärische Krisenreaktionskräfte / Military Rapid Response Forces

Schnelle Krisenreaktionskräfte sollen die Möglichkeit bieten, in Krisensituationen rasch zu intervenieren. Ein schneller und ggf. robuster Einsatz weniger Truppen, so die Annahme, kann die Eskalation von Krisen verhindern oder so lange aufhalten, bis größere Verbände verfügbar oder politische Lösungen für den Konflikt gefunden sind.

Hintergrund

Die Erfahrungen in den 1990er Jahren auf dem Balkan und in Ruanda haben der internationalen Gemeinschaft verdeutlicht, dass es ihr an der Fähigkeit mangelt, wirksame Präventionsmaßnahmen zu ergreifen oder schnell auf eine Krise zu reagieren. Daraus resultierten Initiativen in → EU, → Nato, → VN und AU, die den Aufbau von Verbänden zur schnellen militärischen Krisenreaktion zum Ziel hatten.

Der schnelle und entschiedene Einsatz solcher Truppen, die in 10 bis 15 (VN: 30 bis 90) Tagen mit ersten Kräften vor Ort sein sollen, soll die Eskalation von Krisen verhindern. An ihren Einsatz knüpft sich zudem die Hoffnung, dass dadurch spätere, häufig blutigere, teurere und langwierigere Interventionen vermieden werden können, bei denen zudem der Handlungsspielraum der Intervenierenden eingeschränkt ist. Konflikte können sich ausweiten, eskalieren und Tatsachen schaffen, die sich häufig nur unter Aufwendung erheblicher Mittel revidieren lassen. Unter humanitären Gesichtspunkten bedeutet eine spätere Intervention meist, die Leiden der Zivilbevölkerung zu verlängern.

Eine schnelle militärische Krisenreaktion kann aber nur als Teil einer Gesamtstrategie erfolgreich sein. Im Sinne einer solchen Strategie ist die militärische Krisenreaktion idealerweise in den Kontext weiterer Maßnahmen einzubetten, mit denen die konfliktverursachenden oder -begünstigenden sozialen, ökonomischen oder politischen Probleme bewältigt werden sollen. Dazu gehören zivile Instrumente, die sowohl während als auch nach dem Einsatz des Militärs zur Verfügung stehen sollten.

Umsetzung

Die VN konnten 2000 bis 2009 auf die *Standby High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) zurückgreifen. Die Truppen dieser Brigade (bis zu 5.000 Soldaten) wurden jedoch nie entsendet, einzig das SHIRBRIG-Planungselement hat an VN-Einsätzen (z. B. UNMIS 2005) teilgenommen. Aus verschiedenen Gründen, darunter mangelndes Engagement der Staaten, schwand die Kapazität von SHIRBRIG kontinuierlich, bis sie schließlich 2010 aufgelöst wurde.

Die 2004 beschlossene *African Standby Force* (ASF) der AU soll aus fünf regionalen Brigaden mit jeweils rund 5.000 Soldaten bestehen, so dass die ASF insgesamt auf 25.000 bis 30.000 Mann aufwachsen kann. Die für 2010 anvisierte Einsatzfähigkeit wurde noch nicht erreicht.

Seit 2004 ist die *Nato Response Force* (NRF) einsatzfähig. Erste Teile dieser multinationalen Verbände sind innerhalb von fünf Tagen verlegbar. Eine NRF kann auf rund 25.000 Soldaten aufwachsen und ein umfassendes Spektrum an Aufgaben übernehmen. Bislang wurde die NRF lediglich zur Katastrophenhilfe (z. B. Hurrikan Katrina, USA 2005) und für Sicherungsaufgaben eingesetzt (z. B. Olympische Spiele in Athen 2004).

Die EU verfügt seit 2005 über die *EU Battlegroups* (EUBG), etwa 1.500 bis 3.000 Soldaten starke multinationale Einheiten. Sie können circa 10 Tage nach Einsatzbeschluss vor Ort sein.

Die EUBG und die NRF sind trotz mehrerer Anfragen (z. B. an die EU für DR Kongo 2008) bislang nicht in Krisenherden eingesetzt worden. Ausschlaggebend dafür waren v. a. politische und

finanzielle Erwägungen. Wenn in EU und Nato ein Staat gegen einen Einsatz stimmt, kommt er nicht zustande (Enthaltungen sind möglich); außerdem müssen die truppenstellenden Länder zustimmen. Militäreinsätze werden mehrheitlich von den truppenstellenden Staaten finanziert und sind für sie insofern eine große Belastung. Nicht zuletzt bestehen Zweifel an der militärischen Qualität und Einsatzfähigkeit von EUBG und NRF.

Akteure

- EU mit EUBG.
- Nato mit NRF.
- AU mit ASF.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Beteiligung an EUBG und NRF.

Major, Claudia/Möling, Christian, *EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte*, Berlin: SWP, August 2010 (SWP-Studie 22/2010).

Ringsmose, Jens, »NATO's Response Force: Finally Getting It Right!«, in: *European Security*, 18 (2009) 3, S. 287–304.

Schöndorf, Elisabeth, *Die Entsendelücke im VN-Peacekeeping. Defizite, Ursachen, Handlungsoptionen*, Berlin: SWP, Februar 2011 (SWP-Studie 4/2011).

Sicherheitssektorreform / Security Sector Reform (SSR)

Sicherheitssektorreform (SSR) bezeichnet einen langfristigen Transformationsprozess, der darauf abzielt, Institutionen und Organisationen im Bereich innere Sicherheit effizient, transparent und demokratisch zu gestalten. Dazu setzt die Regierung des reformwilligen Landes gemeinsam mit lokalen, regionalen und internationalen Partnern entsprechende Strategien und Programme um.

Hintergrund

SSR, die auf dem Konzept → menschlicher Sicherheit basiert, gehört seit Ende der 1990er Jahre zum Instrumentenkasten internationalen Krisenmanagements. Es handelt sich um ein normatives Konzept und einen operativen Ansatz, dem die Einsicht zugrunde liegt, dass Staaten und deren Sicherheitsapparate selbst zur Sicherheitsbedrohung für die Bevölkerung werden können, etwa wenn das Militär marodiert und vergewaltigt oder Menschen ohne Prozesse inhaftiert werden. Ziel von SSR ist die Schaffung eines effektiven, effizienten und demokratisch kontrollierten Sicherheitssektors.

Zu diesem Sektor zählen Militär, Polizei und Geheimdienste, Ministerien und Parlament, zivilgesellschaftliche Organisationen, Justiz- und Strafvollzugsorgane sowie nichtstaatliche Sicherheitsunternehmen und paramilitärische Gruppierungen. SSR umfasst u. a. den Aufbau ziviler Behörden zur Beaufsichtigung der Sicherheitskräfte, die Reform institutioneller Strukturen sowie die Verbesserung operativer Fähigkeiten. Alle Maßnahmen sind interdependent, nur wenn sie koordiniert werden, lässt sich eine nachhaltige und wirkungsvolle SSR durchführen. Viele Staaten und internationale Organisationen haben sich SSR als ganzheitliches Konzept und Handlungsfeld zu eigen gemacht (z. B. Europäische Sicherheitsstrategie 2003; VN-Bericht zu SSR 2008).

Umsetzung

Die OECD/DAC hat 2004 Leitlinien für die Umsetzung von SSR verabschiedet und 2007 ein einschlägiges Handbuch veröffentlicht. Hauptinstrumente von SSR sind Justiz- und Polizeireformen,

→ DDR, → Kleinwaffenkontrolle, Minenbekämpfung, Menschenrechts- und Geschlechtergerechtigkeitsförderung. SSR wird in schwachen und Post-Konflikt-Ländern sowohl durch bilaterale Programme (v. a. Großbritannien, Niederlande) als auch durch SSR-Komponenten internationaler Missionen gefördert, etwa im Rahmen von EUJUST LEX Irak, EULEX Kosovo, UNIPSIL Sierra Leone oder UNMIT Osttimor. Die Implementierung ist allerdings eine finanzielle, personelle und zeitliche Herausforderung: Bislang existieren nur wenige *Best Practices*, es fehlt an Expertise und integrierten Ansätzen, oft werden nur einzelne Maßnahmen umgesetzt.

Nach dem Prinzip → *Local Ownership* sollten die Programme von den Akteuren jeweils an die Gegebenheiten vor Ort angepasst werden, was aber häufig nicht geschieht, weil die Geber-Perspektive dominiert. Fehlende lokale Führungskompetenz, divergierende Agenden und Eigeninteressen der Konfliktparteien, aber auch der Nachbarstaaten gefährden auf lokaler Ebene die Umsetzung (z. B. Irak, Kongo). Das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheitsorgane ist nur schwer wiederzugewinnen, wenn Sicherheitskräfte in den Konflikt involviert waren; Sicherheitsüberprüfungen sind aufgrund fehlender Archivatdaten wenig verlässlich.

Akteure

• Vor Ort: Regierung, Nationalstaaten, nichtstaatliche bzw. transnationale Akteure, zwischenstaatliche und Regionalorganisationen, bilaterale Geber und private Sicherheitsunternehmen.

• International: OECD, *UN Interagency SSR Task Force*, → EU, Nationalstaaten (v. a. UK, NL), NROs, Weltbank.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Zahlreiche bilaterale, ressortübergreifende Projekte, z. B. *Community Policing* in Mosambik, Anti-Korruptions-Kommission in Indonesien.
- Hilfe bei der Ausstattung ausländischer Streitkräfte; Polizeiaufbau und -beratung in 12 internationalen Missionen (z. B. Irak, Kongo und als *Lead Donor* in Afghanistan).
- Zahlreiche SSR-Programme der Bundesregierung.

OECD (Hg.), *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice*, Paris 2008.

Hänggi, Heiner, »Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzepte und Kontexte«, in: *Sicherheit und Frieden*, 23 (2005) 3, S. 119–125.

Global Facilitation Network for Security Sector Reform, www.ssrnetwork.net.

Sonderbeauftragte / Special Representatives

Sonderbeauftragte werden von Staaten oder internationalen Organisationen ernannt, um für bestimmte Themen oder Regionen Verantwortung zu übernehmen. Sie können in der Region selbst oder im Hauptquartier einer Organisation angesiedelt sein.

Hintergrund

Sonderbeauftragte/Gesandte sind häufig angesehene Experten oder ehemals hochrangige Politiker. Die ersten *Special Representatives of the Secretary-General* (SRSG) der → VN wurden 1947 zur → Konfliktvermittlung in Indien und Korea eingesetzt. Seitdem hat sich ihr Aufgabenspektrum erweitert, ihre Zahl ist gestiegen (1980: 4 SRSG, 2007: 62). SRSG werden vom VN-Generalsekretär ernannt, um in seinem Namen als Anwalt für Querschnittsthemen (z. B. Menschenrechte) und Regionen (z. B. Sudan) zu agieren oder um ihn zu vertreten und die moralische Autorität der Staatengemeinschaft in Konflikten zur Geltung zu bringen. Der SRSG führt Staatsbesuche, Ermittlungen und Verhandlungen im Auftrag der VN durch.

Die Sonderbeauftragten der → EU (*EU Special Representatives*, EUSR) werden auf Vorschlag des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik vom Rat der EU zur Durchführung bestimmter Aufgaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ernannt.

Auch andere Akteure, z. B. Staaten, ernennen Sondergesandte, um ihre Politik zu bündeln und die Bedeutung eines Themas zu unterstreichen. Die Vollmachten hängen vom jeweiligen Mandat ab.

Umsetzung

SRSG sind zu einem wichtigen diplomatischen Instrument der → Friedenssicherung und Konfliktvermittlung der VN geworden. Als Leiter komplexer Einsätze zur Friedenssicherung sind sie mit vielfältigen und oft widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert. SRSG führen Friedensverhandlungen und besitzen als Leiter von VN-Über-

gangsverwaltungen weitreichende Regierungsvollmachten, etwa in Kosovo/UNMIK. Zudem sind sie die zentrale Instanz zur Koordinierung der zivilen, polizeilichen und militärischen Missionsteile und regeln die Verbindungen zu Nicht-VN-Akteuren. Mit diesen verschiedenen Rollen stehen die SRSG oft in einem Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung. Da sich vielfältige Aufgaben und weitreichende Kompetenzen beim SRSG bündeln, haben seine Führungsleistung ebenso wie seine Persönlichkeit maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg oder das Scheitern von VN-Friedensmissionen.

Die EUSR haben sich als erfolgreiches Instrument der EU-Außenpolitik etabliert, seitdem 1996 die ersten Mandate für die Großen Seen in Afrika und für den Nahost-Friedensprozess erteilt wurden. Die derzeit elf EUSR vertreten die Interessen und Politiken der EU in krisenanfälligen Ländern und Regionen und spielen eine aktive Rolle in den Bemühungen um → Friedenskonsolidierung, Stabilisierung und Rechtsstaatlichkeit. Sie koordinieren die verschiedenen EU-Aktivitäten in Krisenregionen, unterstützen die Brüsseler Entscheidungsebene mit Berichten und Politikvorschlägen und bilden ein wichtiges Bindeglied zwischen der Feld-ebene, der politisch-administrativen Ebene in Brüssel, EU-Agenturen und den Mitgliedstaaten. Zudem sind sie Ansprechpartner für Drittstaaten und Partnerorganisationen. EUSR arbeiten in den EU-Institutionen in Brüssel oder im Einsatzland/-region.

Auch Staaten und Akteursgruppen ernennen Sondergesandte. So hat die Bundesregierung den Diplomaten Michael Steiner als Sonderbeauftragten

für Afghanistan und Pakistan eingesetzt oder das Nahost-Quartett (EU, VN, USA, Russland) den ehemaligen britischen Premierminister Tony Blair als Sondergesandten für die Region, um die ins Stocken geratenen Friedensbemühungen zu beleben.

Akteure

- Derzeit elf EUSR, u. a. für Afghanistan und Sudan.
- Derzeit 90 VN-Sondergesandte mit unterschiedlichen Mandaten; etwa zwei Drittel mit geographischem (z. B. Sudan) und ein Drittel mit thematischem Bezug (z. B. Prävention von Genoziden).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Deutschland hat mehrfach EUSR und SRSG gestellt, z. B. Christian Schwarz-Schilling als EU-Sondergesandten für Bosnien, Tom Koenigs als SRSG in Afghanistan.
- Aktuell in der VN: *Executive Representative of the Secretary-General* der VN-Mission in Sierra Leone (UNIPSIL), Michael von der Schulenburg.

Adebaïr, Cornelius, *Strategie statt Bürokratie: Die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im Europäischen Auswärtigen Dienst*, Berlin: DGAP, Juli 2010 (DGAP-Analyse kompakt, Nr. 5).

Fröhlich, Manuel, »Leadership for Peace. The Special Representatives of the Secretary-General«, in: Wolfgang Seibel u. a. (Hg.), *Peace Operations as Political and Managerial Challenges*, Boulder 2011.

Grevi, Giovanni, *Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*, Paris: EU Institute for Security Studies, Oktober 2007 (Chaillot Paper No. 106).

Vernetzte Sicherheit, Umfassende Ansätze / Comprehensive Approach

Umfassende Ansätze sollen die Abstimmung und Zusammenarbeit verschiedener nationaler oder internationaler, ziviler und militärischer Akteure im Krisenmanagement gewährleisten. Sie sollen helfen, gemeinsame Ziele zu definieren und die unterschiedlichen Aktivitäten und Instrumente zu koordinieren.

Hintergrund

Krisen mit militärischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ursachen und Symptomen erfordern den abgestimmten Einsatz politischer, diplomatischer, militärischer, humanitärer und entwicklungsbezogener Instrumente. Beispiele wie Afghanistan zeigen, dass der Erfolg des Krisenmanagements in Gefahr gerät, wenn eine Dimension vernachlässigt oder überbewertet wird und eine Gesamtstrategie fehlt. Ein solches umfassendes Krisenmanagement ist ein komplexes Unterfangen: Die Aufgaben sind vielfältig, die Zahl der beteiligten Akteure ist groß, das Engagement braucht Zeit. Unterschiedliche Interessen der beteiligten Akteure (wie Staaten, internationale Organisationen) geben zudem häufig Anlass zu Konflikten über Ziele und Mittel eines Einsatzes.

Abgestimmte Zusammenarbeit und Kohärenz der Maßnahmen sind aber wichtige Voraussetzungen für wirksame Krisenarbeit. Dafür notwendig sind die frühzeitige Festlegung auf gemeinsame Ziele, die Koordinierung aller Akteure (nationale Ministerien, internationale Bürokratien, NROs, Geber) und Instrumente (Militär und zivile Instrumente) sowohl im Feld als auch in den Politikzentren sowie der angemessene und rechtzeitige Einsatz in den unterschiedlichen Phasen eines Konflikts. Eine breite Beteiligung von Akteuren soll dauerhafte Ergebnisse ermöglichen und dazu beitragen, Lasten zu teilen und die Legitimität zu erhöhen. Umfassende, integrierte oder vernetzte Ansätze sollen die notwendige Koordinationsleistung erbringen: Sie sollen die konzeptionelle und organisatorische Grundlage für die Zusam-

menarbeit schaffen, zum Aufbau neuer Strukturen anregen (z. B. interministerielle Gremien) und die Verteilung von Ressourcen regeln. Auf nationaler Ebene bedeutet dies die Abstimmung zwischen Ministerien (*Whole of Government Approach*), auf internationaler Ebene v. a. innerhalb internationaler Organisationen (*Comprehensive Approach*).

Umsetzung

Viele Staaten haben Konzepte und Institutionen entwickelt, um einen *Whole of Government Approach* umzusetzen. So gründete Großbritannien 2004 eine interministerielle *Stabilisation Unit* (SU). Sie erhält ihre Weisungen von einem Vorstand aus Staatssekretären des Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministeriums und der Behörde des Premierministers. Beim Engagement in Afghanistan hat die SU den Austausch zwischen den Ministerien und den Aufbau ziviler Expertise gefördert. Gemeinsame Finanzierungsstrukturen haben als Anreiz zur Kooperation gedient.

Auf internationaler Ebene existieren Ansätze der → Nato (*Comprehensive Approach*), der → VN (Integrierte Missionen) und der → EU (verschiedene Dokumente, z. B. die Europäische Sicherheitsstrategie). Die Umsetzung gestaltet sich generell schwierig. Unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Lösungsansätze, unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung der Strukturen, mangelnde politische Unterstützung und Reformunwilligkeit erschweren Fortschritte.

Akteure

- Thematisch: Militär, Polizei, Kräfte für Entwicklungszusammenarbeit, zivile Experten.
- Akteursbezogen: alle am Krisenmanagement beteiligten Akteure, insbesondere Staaten, internationale Organisationen (VN, EU, Nato), zivilgesellschaftliche Akteure, NROs und lokale Kräfte.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Konzeptionen: Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« (2004), das Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr.
- Institutionen: z. B. der Ressortkreis und der Beirat »Zivile Krisenprävention«, der Unterausschuss des Bundestages »Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit«, die Integrierte Trainingspartnerplattform, themenspezifische Foren.

Drent, Margriet/Zandee, Dick, *Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach for the European Union*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations »Clingendaek«, Januar 2010 (Security Paper 13).

Burghardt, Diana, *Für ein effizientes Friedensengagement. Das Konzept der Integrierten Missionen*, Bonn: BICC, Juni 2007 (Konzeptpapier).

Jakobsen, Peter Viggo, *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*, Kopenhagen: DISS, Oktober 2008 (DIIS Report 15/2008).

Coning, Cedric de/Friis, Karsten, »Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach«, in: *Journal of International Peacekeeping*, 15 (2011) 1–2, S. 243–272.

Versöhnung und Übergangsjustiz / Reconciliation and Transitional Justice

Als Versöhnung und Übergangsjustiz werden Prozesse in einem Post-Konflikt-Land bezeichnet, die von einem Zustand der Feindseligkeit zu einem kooperativen Miteinander führen sollen. Wesentlich ist dabei die öffentliche Auseinandersetzung mit der Vergangenheit und der Versuch, Gerechtigkeit herzustellen.

Hintergrund

Gesellschaften von Post-Konflikt-Ländern sind durch Krieg, Vertreibung und Menschenrechtsverletzungen traumatisiert und tief fragmentiert. Versöhnungsprozesse sollen die Folgen von Gewalt und Zerstörung auf individueller, gesellschaftlicher und politischer Ebene aufarbeiten und Vertrauen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Konfliktparteien und zwischen Staat und Bevölkerung schaffen. Als Erschwernis wirkt die Tatsache, dass in vielen Konflikten Menschen gleichermaßen Gewalt erlitten und selbst ausgeübt haben. Bleibt aber eine Versöhnung aus, kann ein Land rasch wieder in bewaffnete Auseinandersetzungen zurückfallen. Friedensbemühungen können auch ins Stocken geraten, so dass eine feindselige Pattsituation entsteht, wie sie etwa seit dreißig Jahren auf Zypern herrscht. Versöhnung ist letztlich auch Gewaltprävention. Es existiert eine große Vielfalt von Ansätzen und Mechanismen für Versöhnungsarbeit, deren Einsatz jeweils auf die konkrete Situation abzustimmen ist.

Umsetzung

Versöhnung ist ein langwieriger Prozess. Gewaltfreie Koexistenz soll an die Stelle von Angst und Hass treten und in gegenseitiges Vertrauen und Kooperation übergehen. Dafür gibt es verschiedene Mechanismen: Suche nach Wahrheit (durch Dokumentation, Wahrheitskommissionen), Herstellung von Gerechtigkeit (über Kompensationen, Anerkennung von Leid, Tribunale, Strafverfolgung) und Maßnahmen, die Heilung, Verständigung und Vertrauensbildung unterstützen (Traumabewältigung, Unterrichtsprogramme).

Versöhnung kann nicht von außen »importiert«, sondern muss von den Betroffenen selbst vollzogen werden (→ *Local Ownership*). Internationale Akteure können aber v. a. im Justizsektor wichtige Beiträge leisten: durch finanzielle, beraterische und personelle Unterstützung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen und deren Beobachtung, wie etwa in Osttimor (2001–2005); durch Beratung bei der strafrechtlichen Aufarbeitung und bei der Gesetzgebung zum Umgang mit vergangenem Unrecht; durch finanzielle Zuwendungen an Reparationsfonds; durch Förderung zivilgesellschaftlicher Dialoginitiativen und nicht zuletzt durch Einrichtung → internationaler Tribunale (z. B. Den Haag, Arusha) oder durch Einschaltung des IStGH. Generell gilt es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein Klima der Versöhnung begünstigen, etwa durch Verankerung entsprechender Programme in Friedensabkommen.

Versöhnung ist ein Instrument, das immer in einem Zusammenhang mit anderen Maßnahmen der → Friedenskonsolidierung steht. Häufig sind die Unterstützungsvorhaben der externen Akteure wenig koordiniert. Problematisch ist auch, dass Versöhnungsmaßnahmen vielfach zu spät einsetzen, dass die Flüchtlings- bzw. Heimkehrerproblematik verdrängt wird oder dass Alibi-Maßnahmen ergriffen werden, die zuweilen mehr verschleiern als aufklären. Schließlich sind die Ziele der Versöhnungsarbeit oft unklar formuliert und entsprechend schwer zu steuern und zu überprüfen.

Akteure

- Beteiligt am Versöhnungsprozess sind Einzelpersonen, gesellschaftliche (z. B. Kirchen) und politische Akteure (v. a. Regierungen) im Krisenland – als Opfer und Täter.
- Internationale Unterstützer sind Staaten (v. a. Entwicklungsministerien und Einrichtungen der Technischen Zusammenarbeit), NROs (z. B. *International Center for Transitional Justice*) und internationale Organisationen. Die → VN etwa werden über UNDP und ihre Rechtsprechungsinstrumente aktiv (IStGH); auch die Mandate ihrer Friedensmissionen enthalten entsprechende Aufträge.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Versöhnung ist ein Leitprinzip deutscher Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit. Die GIZ hat in diesem Feld am meisten praktische Erfahrung.
- Die Bundesregierung engagiert sich gegenwärtig in zahlreichen Versöhnungsprojekten, z. B. in Kolumbien (Unterstützung der Kommission für Versöhnung und Wiedergutmachung) oder Osttimor (u. a. Projekt zur Ausarbeitung alternativer Konfliktbearbeitungskonzepte).

Bloomfield, David u. a. (Hg.), *Reconciliation after Violent Conflict*, Stockholm: IDEA, 2003.

Hankel, Gerd, »Verordnete Versöhnung: Warum die Gacaca-Justiz in Ruanda gescheitert ist«, in: *Internationale Politik*, 65 (2010) 1, S. 43–47.

Zupan, Natascha/Servaes, Sylvia, *Transitional Justice*, Mai 2007 (FriEnt-Leitfaden), www.frient.de.

Wahlbeobachtung / Election Observation

Im Rahmen einer Wahlbeobachtung verfolgt und bewertet eine Gruppe unabhängiger internationaler und/oder lokaler Beobachter den Wahlprozess in einem Land. Dabei sind internationale Standards und die nationale Gesetzgebung zu berücksichtigen. Ziel ist, Gewähr für möglichst freie und faire Wahlen zu bieten und die Voraussetzungen für das Vertrauen in den Demokratisierungsprozess zu verbessern.

Hintergrund

Wahlbeobachtung gehört zu den Kerninstrumenten der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Nach vereinzelt Vorläufern wurde die systematische Begleitung von Wahlprozessen erst seit Ende des Kalten Krieges und den damit verbundenen Demokratisierungsbestrebungen der internationalen Gemeinschaft zu einem wichtigen Element der Krisenprävention. Sie beweist internationales Interesse, kann das öffentliche Vertrauen in den Wahlprozess stärken und etwaige Unregelmäßigkeiten offenlegen, für Transparenz und Akzeptanz bei allen beteiligten Akteuren sorgen und so zur politischen Stabilisierung v. a. in Transitions- und Post-Konflikt-Ländern beitragen.

Insbesondere regionale Organisationen führen Wahlbeobachtungsmissionen durch (→ EU, → OSZE, AU, OAS). Die OSZE gründete 1991 das *Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)*. Die EU, die ihre seit 1993 entfaltenen Aktivitäten mit dem Leitfadens *Communication on EU Election Assistance and Observation 2000* systematisierte und konsolidierte, entsendet Missionen außerhalb der OSZE-Region. Die → VN konzentrieren sich auf die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen (*Electoral Assistance*).

Mit der 2005 im VN-Rahmen verabschiedeten und von den wichtigsten Akteuren unterzeichneten *Declaration of Principles for International Election Observation* existiert eine international anerkannte Methodologie der Wahlbeobachtung.

Umsetzung

Internationale Wahlbeobachtungsmissionen bedürfen einer offiziellen Einladung des Ziellandes. In einem *Memorandum of Understanding*, vereinbart zwischen der Regierung und der entsendenden Organisation, werden die Rahmenbedingungen festgehalten (u. a. uneingeschränkter Zugang der Beobachter zu allen Akteuren in jeder Etappe des Wahlprozesses). Die Beobachter verpflichten sich im Gegenzug zu Neutralität und Objektivität. Bereits Wochen vor der Abstimmung kommen eine Gruppe von Experten (*Core Team*) und die Langzeitwahlbeobachter (*Long-Term Observers*, LTOs) in das Land. Die LTOs nehmen landesweit Kontakt mit Wahlbehörden, Parteien, Kandidaten, lokalen Medien und der Zivilgesellschaft auf; das *Core Team* wertet deren Informationen auf Landesebene aus. Zum Wahltag reist eine größere Zahl von Kurzzeitwahlbeobachtern (*Short-Term Observers*, STOs) an, um Abgabe und Auszählung der Stimmen sowie mögliche Beschwerdeverfahren und -organe bis zur offiziellen Bekanntgabe der Ergebnisse zu beobachten. Alle Erkenntnisse und Einschätzungen sowie Verbesserungsvorschläge werden in einem Abschlussbericht veröffentlicht.

Dessen Empfehlungen sind für die beobachteten Länder nicht bindend. Mitunter spielen die Abschlussberichte eine wichtige Rolle bei der Einschätzung von Reformprozessen und für die weitere Kooperation. Berichte können allerdings vom beobachteten Land auch ignoriert und die Beobachtung an sich kritisiert oder abgelehnt werden (z. B. Russland). Insgesamt fällt die Erfolgsbilanz von Wahlbeobachtung gemischt aus.

Deutsche Wahlbeobachter 2002-2010

	LTO	STO	gesamt
OSZE	240	2.143	2.383
EU	215	270	485
Total	455	2.413	2.868

LTO: Long-Term-Observers STO: Short-Term-Observers

Die EU hat seit dem Jahr 2000 über 70 Missionen entsandt, OSZE-ODIHR seit 1996 mehr als 200.

Akteure

- EU, OSZE-ODIHR, OAS, AU, ECOWAS.
- Internationale und nationale NROs wie *Carter Center*.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- Sekundierung, Nominierung und Vorbereitung der deutschen Wahlbeobachter durch das ZIF seit 2002 (bislang mehr als 3.000 eingesetzte Wahlbeobachter; 2010: 304 bei OSZE, 43 bei EU).
- Teilnahme deutscher Abgeordneter an Wahlbeobachtungsmissionen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.
- Ausbildung westafrikanischer Wahlbeobachter im Rahmen des Westafrikaprojekts des ZIF am *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* in Ghana (8 Trainingskurse seit 2004).
- Ausbildung von Wahlbeobachtern aus Belarus und Ukraine durch das ZIF.

Kühne, Winrich, *Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden. Wahlen in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien – Dilemmata, Probleme und Lessons Learned*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010.

OSZE-ODIHR (Hg.), *Election Observation Handbook*, 6. Aufl., Warschau 2010.

European Commission (Hg.), *Handbook for European Union Election Observation*, 2. Aufl., Brüssel 2008.

ZIF, Interaktive Präsentation zur Wahlbeobachtung der OSZE und EU, www.zif-berlin.org (Analyse/Veröffentlichungen)

Wirtschaftlicher Wiederaufbau / Economic Recovery

Maßnahmen des wirtschaftlichen Wiederaufbaus zielen auf die Herstellung einer rechtsstaatlich regulierten und wohlfahrtsstaatlich orientierten »Friedensökonomie« und bekämpfen Gewalt- und Schattenmärkte. Internationale Geber finanzieren, koordinieren und implementieren diese Maßnahmen in Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren.

Hintergrund

Die ungleiche Verteilung von Ressourcen und Wohlstand ist eine der häufigsten Konfliktursachen. Die Herstellung einer auf Rechtsstaatlichkeit und gerechter Verteilung beruhenden Friedensökonomie ist insofern ein wichtiges Ziel von Krisen- und Entwicklungsarbeit, v. a. in der Post-Konflikt-Phase. Entsprechende Maßnahmen fördern die lokalen Wirtschaftsstrukturen, sollen ausländische Investoren anziehen und den Krisenstaat wirtschaftlich wieder so weit stabilisieren, dass er für Arbeitsplätze und Einkommen sorgen kann – gerade auch für ehemalige Kombattanten (→ DDR). Eine große Herausforderung ist die Bekämpfung sogenannter Gewalt- und Schattenökonomien. In Gewaltökonomien erzielen Störenfriede (*spoilers*) bzw. Konfliktparteien ihr Einkommen durch gewaltsamen Zugriff auf Ressourcen und Handelswege, etwa in rohstoffreichen Regionen; in Schattenökonomien gewinnen sie ihr Einkommen durch illegale Aktivitäten, z. B. Drogenhandel. Organisierte Kriminalität ist mittlerweile ein Haupthindernis erfolgreichen *Peacebuildings*.

Umsetzung

Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit sind Voraussetzungen für den Aufbau einer Friedensökonomie. Auf ihrer Basis können internationale Organisationen, Staaten und NROs Maßnahmen ergreifen wie den Wiederaufbau der Infrastruktur (z. B. Verkehrswege), die Reaktivierung der (Land-) Wirtschaft, den Aufbau von Gesundheits- und Bildungssystemen und die Anwerbung ausländischer Investitionen. Arbeit und Einkommen lassen sich z. B. durch Bereitstellung von Saatgut oder Mikro-

krediten schaffen. Alle Maßnahmen können langfristig nur im Rahmen stabiler makroökonomischer Strukturen wirken. Internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank haben dafür spezielle Programme entwickelt (z. B. Marktliberalisierung). Dabei gilt es einen schwierigen Balanceakt zwischen langfristiger Stabilisierung und kurzfristigen negativen Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Bevölkerung zu vollführen, die erneut Unruhen hervorrufen können. Umgekehrt kann Wirtschaftsförderung zu Frieden und → Versöhnung beitragen, etwa indem sie verfeindete Gruppen zur Kooperation anregt.

Die gleiche Ambivalenz haftet privatwirtschaftlichen Tätigkeiten in Konfliktgebieten an, v. a. in der Rohstoffindustrie (Erdöl etc.). Große Investitionen von Unternehmen, die korrupten Regimen zugutekommen, können Spannungen verschärfen; die Erhebung etwa von Lizenzgebühren für Rohstoffnutzungsrechte kann dem entgegenwirken. Unternehmen können aber auch konfliktmindernd wirken, indem sie bei der Vergabe von Verträgen und Arbeit unterschiedliche Bevölkerungsgruppen einbinden und damit Austausch und Zusammenarbeit fördern. Die *Global Compact*-Initiative der → VN hat dafür Leitlinien entwickelt.

Wirtschaftliche Hilfsprogramme sollten auf dem aufbauen, was schon im Land vorhanden ist, und keine alten Ungleichheiten zementieren oder neue schaffen. Die Förderung von Friedensökonomien und die Unterbindung konfliktfördernder Ökonomien gehen dabei Hand in Hand. Gegen Gewaltökonomien kann die internationale Gemeinschaft etwa durch Kennzeichnung

bzw. Ächtung von Produkten (z. B. sogenannter Blutdiamanten im Rahmen des Kimberly-Prozesses), durch globale ordnungspolitische Maßnahmen (z. B. Deregulierung von Drogenmärkten) oder durch die Strukturförderung legaler Wirtschaftsaktivitäten vorgehen.

Akteure

- Staaten, internationale Organisationen (VN, insbes. UNDP, Weltbank, IWF).
- Wirtschaftsunternehmen, internationale und lokale NROs.

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- V. a. finanzieller Beitrag über internationale Institutionen wie VN und Weltbank.
- Politische Förderung und Umsetzung von Maßnahmen durch BMZ und AA bzw. deren ausführende Organisation GIZ.
- Einzelprojekte von NROs, z. B. Unterstützung der Produktion von Rosenöl in Afghanistan durch die Deutsche Welthungerhilfe als Alternative zum Mohnanbau.

GIZ, *Konflikte und Wirtschaft* (Online-Themen-seite), www.giz.de.

Spelten, Angelika, *Gewaltökonomie. Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Handlungsoptionen*, Juni 2004 (FriEnt-Leitfaden), www.frient.de.

UNDP, *Post-conflict Economic Recovery*, New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Oktober 2008, www.undp.org.

Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) / Civil-Military Co-operation (CIMIC)

ZMZ/CIMIC bezeichnet die Interaktion von Militär mit staatlichen oder nichtstaatlichen zivilen Akteuren bei internationalen Militäreinsätzen. Es handelt sich um eine Militärdoktrin für die operative und taktische Ebene: Die Zusammenarbeit ausländischer Truppen mit zivilen Kräften und lokalen Akteuren soll die Erfüllung des militärischen Auftrags unterstützen und zum Schutz der Truppe beitragen.

Hintergrund

Civil-Military Cooperation ist seit den 1990er Jahren zu einem Schlagwort geworden. Aufgrund wachsender Herausforderungen im internationalen Krisenmanagement, z. B. im Umgang mit scheiternden Staaten, stieg die Zahl der Akteure im Einsatzgebiet und trafen militärische Kräfte vermehrt auf zivile Akteure, z. B. solche der → humanitären Hilfe.

Verständnis und Gebrauch des Begriffs haben sich jedoch verändert. In einer ersten Phase zu Beginn der 1990er Jahre nutzten viele Akteure CIMIC als Sammelbegriff für sämtliche Formen der Interaktion ziviler und militärischer Akteure. Es gab jedoch keine klare oder einheitliche Definition. In einer zweiten Phase entwickelten zivile und militärische Akteure eigene differenzierte Konzepte.

Das heutige Verständnis beruht auf der Nato-Definition von CIMIC als militärischer Doktrin. Grundlagendokumente sind die *NATO Military Policy on CIMIC* (MC 411/1, 2002), die *NATO CIMIC Doctrine* (NATO AJP 9, 2003, derzeit in Überarbeitung) und für die Bundeswehr die Teilkonzeption ZMZ Bw (März 2009) und die Besondere Anweisung ZMZ/A 1 (April 2009).

CIMIC hat drei Kernfunktionen:

- 1 die Unterstützung der Streitkräfte, z. B. durch ein von zivilen Akteuren erstelltes Lagebild zur Beratung der militärischen Führung;
- 2 die Unterstützung ziviler Stellen und Akteure, um die Akzeptanz der Streitkräfte zu erhöhen und ihnen damit auch größeren Schutz zu bieten, z. B. durch *Quick Impact Projects* wie den Bau von Brunnen; und

3 die Gestaltung zivil-militärischer Beziehungen, also Aufbau und Pflege von Kontakten im Einsatzgebiet.

Die Schwerpunkte von CIMIC variieren je nachdem, ob es sich um Präventions-, Konfliktbewältigungs- oder Nachsorge-Einsätze handelt. Generell gilt: CIMIC ist eine militärische Doktrin und keine Krisenmanagement-Strategie mit entwicklungspolitischer Komponente. CIMIC-Projekte sollen die Entwicklungszusammenarbeit nicht konterkarieren, sind aber auch nicht unbedingt auf Nachhaltigkeit angelegt.

Umsetzung

CIMIC ist mittlerweile integraler Bestandteil von Einsätzen, birgt jedoch Spannungspotential: Unter CIMIC getätigte Hilfsleistungen werden gelegentlich als originärer Beitrag der Truppe dargestellt. Dies wirft Fragen nach den Grundsätzen, der Reichweite und den Regeln der zivil-militärischen Interaktion auf.

Einige Hilfsorganisationen kritisieren, dass die für sie geltenden Grundsätze der Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit durch CIMIC gefährdet würden. Die Grenzen zwischen neutralen zivilen und im Konflikt engagierten militärischen Akteuren könnten verwischen. Zivile wären damit schwerer von militärischen Akteuren zu unterscheiden und könnten als Feinde wahrgenommen werden. Dies würde für zivile Akteure das Risiko erhöhen, Ziel von Anschlägen zu werden, und könnte ihnen den Zugang zu Bedürftigen erschweren.

Akteure

- Nationalstaaten bzw. ihre Verteidigungsministerien und militärischen Kräfte.
- Internationale Organisationen (→ VN, → EU, → Nato).

Ausgewählte Beispiele deutschen Engagements

- CIMIC-Einheiten sind Bestandteil aller Bundeswehreinsätze.

Burghardt, Diana/Pietz, Tobias, *Handreichung Themenbereiche und Konfliktfelder zivil-militärischer Beziehungen*, Dezember 2006 (BICC/Gustav Heinemann-Initiative/Plattform Zivile Konfliktbearbeitung).

Paul, Michael, *CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes. Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz*, Berlin: SWP, November 2008 (SWP-Studie 31/2008).

Civil-Military Co-operation Centre of Excellence in Enschede/Niederlande, www.cimic-coe.org.

Ausblick

Quo vadis Krisenmanagement?

Deutschland handelt im Krisenmanagement nach klaren Grundsätzen: Es will Krisen vorbeugen, vorrangig zivile Instrumente einsetzen, effektiv vorgehen und sich auf Basis breiter Legitimität engagieren. Letzteres wird in der Regel durch den multilateralen Rahmen deutschen Engagements und durch VN-Mandatierungen gewährleistet. Wie das vorliegende Handbuch und zahlreiche sicherheitspolitische Analysen und Studien nicht zuletzt der SWP und des ZIF zeigen, engagiert sich Deutschland in umfassender Weise finanziell, personell und ideell im internationalen Krisenmanagement. Gleichzeitig bereitet es der Bundesrepublik noch Probleme, die Prinzipien konsequent umzusetzen, den internationalen Akteuren die notwendige Unterstützung für die Krisenarbeit zu bieten und die beschriebenen Instrumente effektiv und effizient anzuwenden. Das gilt sowohl in finanzieller, personeller als auch in politischer Hinsicht.

Um in Zukunft ihre Ziele in eine effiziente Krisenarbeit mit dauerhaften Ergebnissen zu übersetzen, sollten die Bundesregierung und das Parlament eine Bilanz des deutschen Engagements ziehen. Darauf aufbauend sollten sie die internationalen und nationalen Herausforderungen im Krisenmanagement definieren, Prioritäten setzen und daraus Initiativen zur Verbesserung ihrer Strukturen und zur Weiterentwicklung ihrer Instrumente ableiten.

Deutschland im Krisenmanagement – eine ambivalente Bilanz

Das deutsche Engagement hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren verändert und intensiviert: Konzeptionelle Grundlagen wurden geschaffen, Strukturen aufgebaut und die Beteiligung an Einsätzen und anderen Engagements nahm zu.

Konzepte

Deutschland verfügt über zahlreiche konzeptionelle Grundlagen: den Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, das »Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands« und zur Zukunft der Bundeswehr sowie Strategiepapiere einzelner Ministerien. Zusätzlich orientiert sich Deutschland an den Strategien

internationaler Organisationen wie Nato, EU, VN und OSZE, in deren Rahmen es handelt. Ungeachtet dessen fehlt es an konzeptioneller Klarheit: Die Koexistenz von Konzepten wie »Vernetzte Sicherheit«, »Zivile Krisenprävention« und »Umfassende Ansätze« erschwert nicht nur die ressortübergreifende Zusammenarbeit. Sie verweist auch auf das Fehlen einer übergeordneten Strategie, die für ein gemeinsames Verständnis von Problemen und Zielen sorgt, Prioritäten setzt, Instrumente definiert, Partner benennt und Ressourcen zuordnet.

Strukturen

Die Bundesregierung hat sukzessive nationale Strukturen aufgebaut, wie den Ressortkreis und den Beirat »Zivile Krisenprävention«, um Krisenmanagement präventiv, unter zivilem Vorzeichen und ressortübergreifend zu gestalten. 2010 hat der Unterausschuss »Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit« des Bundestages seine Arbeit aufgenommen. Darüber hinaus existieren verschiedene themenspezifische interministerielle Foren. Das Zusammenspiel dieser Strukturen hat in Einzelfällen, wie jüngst im Falle des Sudan, zu greifbaren Ergebnissen geführt. Ansonsten gestaltet sich die Umsetzung des Konzepts der vernetzten Sicherheit in den existierenden Strukturen schwierig. Diese Schwierigkeiten werden häufig damit erklärt, dass die Bundesregierung keine politischen Schwerpunkte setzt, aber auch mit der Koalitionsproblematik und der Aufsplitterung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ressorts.

Engagement

Deutschland engagiert sich vielfältig, etwa in Wahlbeobachtungsmissionen von OSZE und EU, in DDR-Programmen, in VN-Freundesgruppen oder bei der Polizei-Ausbildung in Afghanistan (national und im Rahmen der EU). Bei aller Anerkennung dieses Engagements ist nicht immer zu erkennen, welche übergeordnete Ratio den Ausschlag dafür gibt, wann, wo und mit welchen Partnern Deutschland aktiv wird. Außerdem leiden Engagements häufig mit zunehmender Dauer darunter, dass die materielle, personelle und v.a. politische Unterstützung mehr und mehr nachlässt.

Herausforderungen und Chancen im weltweiten Krisenmanagement

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass das Krisenmanagement-Paradigma an seine Grenzen stößt. Indikator dafür ist die zwiespältige Bilanz internationaler Einsätze. Erfolge wie in Sierra Leone stehen in größerer Zahl Misserfolge oder ambivalente Ergebnisse wie in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina oder DR Kongo gegenüber. Auch die Ereignisse in Tunesien, Ägypten und Libyen Anfang 2011 haben die Grenzen internationaler Handlungsfähigkeit aufgezeigt: Die internationale Gemeinschaft reagierte lediglich, war aber nicht in der Lage, die Entwicklungen vorausschauend einzuschätzen und darauf zugeschnittene Szenarien und Strategien zu entwickeln.

Als Teil dieser Gemeinschaft kann Deutschland dazu beitragen, bessere Voraussetzungen für erfolgreiches Krisenmanagement zu schaffen. Dazu sollte es einer Reihe von Herausforderungen begegnen.

Die Zukunft des Krisenmanagements: Der notwendige Ausblick auf »Krisenmanagement 2030«

Strategische Planung verbessern und Sensibilisierung für zukünftige Entwicklungen steigern: Aktuelle Trends wie Verlagerungen von Einfluss nach Asien, Verstärkung, Klimawandel, demographischer Wandel und kulturelle Auseinandersetzungen werden sich auf das internationale Krisenmanagement auswirken. Auch die Finanzkrise und die daraufhin verabschiedeten nationalen und internationalen Sparprogramme werden Einfluss nehmen. Die Folgen sind schwer abzusehen. Sicher scheint jedoch, dass die Ressourcen knapper werden – und dies allein aufgrund des gleichbleibenden oder sogar steigenden Bedarfs an Krisenmanagement bei gleichzeitig schrumpfenden Budgets. Aktuelle Entwicklungen deuten darauf hin, dass präventive Maßnahmen und zivile Fähigkeiten in weitaus größerem Maße benötigt werden. Darüber hinaus bleibt aber vieles im Unklaren: Wie werden zukünftige Krisen aussehen? Welche Form wird das Engagement externer Akteure in zwanzig Jahren annehmen? Welcher materielle und personelle Bedarf ist für das »Krisenmanagement 2030« zu veranschlagen? Mit welchen Partnern will und kann Deutschland kooperieren?

Operationen, Engagements und Ressourcen: Weiterentwicklung durch Lessons Learned-Prozesse

Systematische Evaluierungen durchführen: Deutschland kann sein Krisenmanagement-Instrumentarium nur dadurch systematisch verbessern, dass es ein besseres Verständnis der bisherigen Erfolge und Misserfolge seines Engagements entwickelt. Die Evaluierung von Einsätzen erfolgt häufig hinter verschlossenen Türen und dabei nur selten systematisch, umfassend und unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure: Vielfach werden lediglich einzelne Instrumente bewertet statt dass man der Frage nachgeht, inwiefern die strategischen Ziele des Engagements erreicht worden sind. Doch einzig durch systematische, institutionalisierte und transparente Analysen können Lehren gezogen werden, die dann die Praxis verändern können.

Insofern sollten alle abgeschlossenen Einsätze im Rahmen eines *Lessons Identified/Lessons Learned*-Prozesses analysiert werden. Auch die »Krisenmanagement-Landschaft« sollte acht Jahre nach Verabschiedung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention« einer kritischen Bestandsaufnahme unterzogen werden. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für Weiterentwicklungen von Strukturen, Konzepten, Kooperationsvereinbarungen und Modalitäten der Finanzierung. Anzustrebendes Ziel ist ein ebenso effektives wie kosteneffizientes Krisenmanagement.

Sparprogramme und Krisenmanagement: Die Kräfte bündeln

Die Auswirkungen der Sparprogramme erfassen und steuern: Deutschland und die meisten seiner Partnerländer haben nationale Sparprogramme aufgelegt. Deutschland weiß jedoch bislang wenig darüber, ob und in welchem Maße die aktuellen Sparprogramme seine Partner in EU, Nato, OSZE und VN zu Kürzungen der Mittel für das Krisenmanagement veranlassen. Es besteht die Möglichkeit, dass mit dem Schrumpfen öffentlicher Haushalte auch Instrumente des internationalen Krisenmanagements schrittweise abgebaut werden und nicht mehr im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen. Wenn der Bedarf an internationalem Krisenmanagement konstant ist oder sogar steigt, während gleichzeitig die Ressourcen abnehmen, erfordert dies politische Antworten.

Diese Effekte sollten deshalb zunächst einmal erfasst werden. Unabhängig davon könnten Staaten und Organisation etwa durch die gemeinsame Nutzung von Instrumenten wie Transport Synergie-Effekte erzielen, die Effizienz im Krisenmanagement erhöhen und dadurch zusätzliche Mittel freisetzen.

Konzeptionelle Herausforderungen: Für ein klares Verständnis und realistische Ansprüche sorgen

Konsolidierung der Begriffe vernetzte Sicherheit und zivile Krisenprävention: Beide Begriffe sind zentrale Bezugsgrößen im sicherheitspolitischen Handeln. Ihre Überlappungen, Unterschiede und Anknüpfungspunkte sind bislang nicht geklärt worden. Die Folgen sind Verwirrung bei internationalen Partnern und Beliebigkeit im nationalen Sprachgebrauch. Der Prozess der Klärung dieser Begriffe und ihres Verhältnisses wäre ein substantieller Beitrag zu einer umfassenden und konsistenten deutschen Sicherheitskonzeption.

Grenzen von vernetzter Sicherheit und umfassenden Ansätzen anerkennen: In der Praxis sind nicht nur die Probleme deutlich geworden, die mit der Umsetzung dieser Konzepte verbunden sind, sondern auch die ihnen gesetzten Grenzen. Koordination ist eine Erfolgsvoraussetzung im Krisenmanagement, sie darf jedoch nicht zum einschränkenden Zwang oder gar zum Selbstzweck werden. Es gibt einen Unterschied zwischen enger Abstimmung und ggf. Integration und einer reinen Koordinierung der Arbeitsteilung unter den Akteuren. Dieser Unterschied muss in Theorie und Praxis Berücksichtigung finden. Vernetzte Ansätze sind kein Allheilmittel.

Strukturelle Herausforderungen: Nationale Strukturen und internationale Einbettung stärken

Nationale Institutionen stärken: Regierungsakteure und externe Beobachter aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft beurteilen bestehende nationale Strukturen zuweilen als wenig effektiv und effizient. Die interministerielle Zusammenarbeit in Deutschland beruht auf Freiwilligkeit. Kommt sie zustande, genießt sie in der Regel ein hohes Maß an Akzeptanz und Legitimität. Die Herausforderung bei einer

Reform bestehender oder dem Aufbau neuer Strukturen besteht darin, die Effektivität und Effizienz umfassenden Krisenmanagements zu stärken, ohne die Legitimität der Strukturen zu schwächen.

Kohärenz internationaler Kooperation vergrößern: Der Erfolg internationaler Kooperationen im Krisenmanagement wird stark davon beeinflusst, ob und in welchem Grade die Konzepte, Strukturen und Prozesse der verschiedenen Akteure, wie Staaten oder internationale Organisationen, kompatibel sind. Insofern spielen die internationalen Organisationen ebenso wie ihre Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen, eine tragfähige Basis für Zusammenarbeit zu schaffen.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights / Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action	ESVP	European Common Security and Defense Policy, EU / Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, EU
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations / Verband Südostasiatischer Nationen	EUBG	European Union Battlegroups / Gefechtsverbände zur schnellen militärischen Krisenreaktion der Europäischen Union
ASF	African Standby Force / Eingreiftruppe der Afrikanischen Union	EUFOR RD Congo	European Union Force in the Democratic Republic of Congo / Militärmission der EU in der Demokratischen Republik Kongo
ATT	Arms Trade Treaty / Übereinkommen zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Waffenhandels	EUISS	European Union Institute for Security Studies / Institut für Sicherheitsstudien der Europäischen Union, (Paris)
AU	African Union / Afrikanische Union	EUJUST LEX Irak	European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq / Rechtsstaatlichkeitsmission der EU für Irak
AWACS	Airborne Warning and Control System	EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission in Kosovo / Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik	EUNAVFOR Atalanta	European Union Naval Force / Marine-Mission der EU zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias am Horn von Afrika im Golf von Aden
BICC	Bonn International Center for Conversion / Internationales Konversionszentrum Bonn	EUPM Bosnien	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina / Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien und Herzegovina
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	EUPOL Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan / Polizeimission der EU in Afghanistan
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	EUSEC RD Congo	European Union Advisory and Assistance Mission for Security Reform in the Democratic Republic of Congo / Beratungs- und Unterstützungsmission der EU für die Sicherheitssektorreform in der Demokratischen Republik Kongo
Bw	Bundeswehr	EUSR	European Union Special Representative / Sondergesandter der Europäischen Union
CIMIC	Civil-Military Cooperation / Zivil-militärische Kooperation	EZ	Entwicklungszusammenarbeit
CIVPOL	Civilian Police / Zivilpolizei	FPU	Formed Police Unit / Geschlossene Polizeieinheit
CPC	Conflict Prevention Center, OSCE / Konfliktpräventionszentrum, OSCE	FriEnt	Gruppe Friedensentwicklung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CSDP	Common Security and Defence Policy, EU / Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, EU	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, EU
CSC	Country Specific Configurations / Länderspezifische Konfigurationen	GIGA	German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
DAW	Division for the Advancement of Women, UN / Abteilung Frauenförderung, VN	GIS	Group of Interested States in Practical Disarmament Measures (for the implementation of the UN Small Arms Action Programme) / Gruppe Interessierter Staaten für Entwaffnungsmaßnahmen (zur Umsetzung des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms)
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration / Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration	GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (ehemals GTZ)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	GPPT	German Police Project Team / Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan
DED	Deutscher Entwicklungsdienst	GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, EU
DFID	Department for International Development, (London)	GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (jetzt GIZ)
DFS	Department of Field Support, UN / Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze, VN	HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, (Frankfurt a. M.)
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, e.V.	HSU	Human Security Unit, UNOCHA / Büro Menschliche Sicherheit, UNOCHA
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.	HV/HR	High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy / Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik
DIIS	Danish Institute for International Studies, (Kopenhagen)		
DPA	Department of Political Affairs, UN / Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten, VN		
DPKO	Department of Peacekeeping Operations, UN / Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, VN		
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe		
EAD / EEAS	Europäischer Auswärtiger Dienst, EU / European External Actions Service, EU		
ECHO	European Community Humanitarian Office, EU / Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft, EU		
ECOWAS	Economic Community of West African States / Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft		
EGF	European Gendarmerie Force / Europäische Gendarmerietruppe		

IAEO	International Atomic Energy Organization / Internationale Atomenergie-Organisation	PBC	Peacebuilding Commission, UN / Kommission für Friedenskonsolidierung,VN
IAI	Istituto Affari Internazionali / Institute for International Affairs, (Rom)	PBF	Peacebuilding Fund, UN / Friedenskonsolidierungsfonds,VN
IANSA	International Action Network on Small Arms / Internationales Netzwerk Kleinwaffenkontrolle	PBSO	Peacebuilding Support Office, UN / Unterstützungsbüro Friedenskonsolidierung,VN
ICC / IStGH	International Criminal Court / Internationaler Strafgerichtshof	PSI	Proliferation Security Initiative
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty / Internationale Kommission zu Intervention und staatlicher Souveränität	R2P	Responsibility to Protect / Schutzverantwortung
ICRC	International Committee of the Red Cross / Internationales Komitee des Roten Kreuzes	SADC	Southern African Development Community / Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda / Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda	SALW	Small Arms and Light Weapons / Klein- und Leichtwaffen
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia / Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien	SHIRBRIG	Standby High Readiness Brigade / Brigade aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft
IDDRS	Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Stan- dards / Integrierte Standards für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration	SRSR	Special Representative of the Secretary-General, UN / Sonderbeauftragter des Generalsekretärs,VN
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Stockholm)	SSR	Security Sector Reform / Sicherheitssektorreform
IFES	International Foundation for Electoral Systems	STOs	Short-Term Observers / Kurzzeitwahlbeobachter
IFS	Instrument for Stability, EU / Stabilitätsinstrument, EU	SU	Stabilisation Unit / Stabilisierungseinheit, (UK)
IMF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds	UNAMA	United Nations Mission in Afghanistan / Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg- Essen	UNAMID	African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur / Hybrid-Operation der Afrikanischen Union/Vereinten Nationen in Darfur
INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women, UN / Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förde- rung von Frauen,VN	UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone / Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone
INTERFET	International Force East Timor / Internationale Streitkräfte Osttimor	UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
ISAF	International Security Assistance Force in Afghanistan / Internationale Schutztruppe in Afghanistan	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof	UNICEF	United Nations Children's Fund / Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen
KFOR	Kosovo Force, Nato / Schutztruppe für das Kosovo, Nato	UNIFEM	United Nations Development Fund for Women / Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	UNIPSIL	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone / Integriertes Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsoli- dierung in Sierra Leone
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo / Missi- on der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo
LTOs	Long-Term Observers / Langzeitwahlbeobachter	UNMIS	United Nations Mission in Sudan / Mission der Vereinten Nationen im Sudan
MDTF	Multi-Donor Trust Fund / Gemeinsamer Treuhänderfonds mehrerer Geber	UNMIT	United Nations Integrated Mission in East Timor / Integrierte Mission der Vereinten Nationen in Osttimor
NAC	North Atlantic Council / Nordatlantikrat	UNOWA	United Nations Office for West Africa / Büro der Vereinten Nationen für Westafrika
NDI	National Democratic Institute, (Washington, D.C.)	UNPOL	United Nations Police / Polizeipersonal der Vereinten Nationen
NRF	Nato Response Force / Schnelle Krisenreaktionskräfte der Nato	UNRIC	United Nations Regional Information Center for Western Europe / Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa
NRO	Nichtregierungsorganisation	UNTFHS	United Nations Trust Fund for Human Security / Treuhänderfonds der Vereinten Nationen für Menschliche Sicherheit
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt / Norwegian Institute of International Affairs, (Oslo)	WAANSA	West African Action Network on Small Arms / Westafrikanisches Aktionsnetzwerk Kleinwaffen
OAS	Organization of American States / Organisation Amerikanischer Staaten	WEU	Western European Union / Westeuropäische Union
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN / Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten,VN	WFP	World Food Programme / Welternährungsprogramm
ODI	Overseas Development Institute, (London)	WID	Weapons in Exchange for Development / Waffen im Austausch für Entwicklung
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE / Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, OSZE	ZMZ	Zivil-militärische Zusammenarbeit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
OECD/ DAC	OECD-Development Assistance Committee / OECD-Entwicklungsausschuss		
OSAGI	Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, UN / Büro des Sonderberaters des Generalsekretärs für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung,VN		

Inhaltsverzeichnis – Alle Themenseiten alphabetisch geordnet

Abrüstung und Rüstungskontrolle / Disarmament and Arms Control	24
Demokratieförderung / Democracy Promotion	25
Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) / Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)	26
Europäische Union / European Union	18
Freundesgruppen des VN-Generalsekretärs / Groups of Friends of the UN Secretary-General	27
Friedensdurchsetzung / Peace Enforcement	28
Friedenskonsolidierung / Peacebuilding	29
Friedenssicherung / Peacekeeping	30
Gemeinsame Finanzierungsstrukturen / Pooled Funds	31
GSVP Operationen / CSDP Operations	32
Humanitäre Hilfe / Humanitarian Aid	33
Internationale Tribunale / International Tribunals	34
Kleinwaffenkontrolle / Small Arms Control	35
Konfliktsensibilität / Do No Harm	10
Konfliktvermittlung / Conflict Resolution	36
Local Ownership	11
Menschliche Sicherheit / Human Security	12
Nordatlantikpakt-Organisation / North Atlantic Treaty Organization	19
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Organization for Security and Cooperation in Europe	20
Politische Missionen / Political Missions	37
Polizeimissionen / Police Missions	38
Resolution 1325	13
Sanktionen / Sanctions	39
Schnelle Militärische Krisenreaktionskräfte / Military Rapid Response Forces	40
Schutz der Zivilbevölkerung / Protection of Civilians	14
Schutzverantwortung / Responsibility to Protect (R2P)	15
Sicherheitssektorreform / Security Sector Reform (SSR)	41
Sonderbeauftragte / Special Representatives	42
Vereinte Nationen / United Nations	21
Vernetzte Sicherheit, Umfassende Ansätze / Comprehensive Approach	43
Versöhnung und Übergangsgerechtigkeit / Reconciliation and Transitional Justice	44
Wahlbeobachtung / Election Observation	45
Wirtschaftlicher Wiederaufbau / Economic Recovery	46
Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) / Civil-Military Co-operation (CIMIC)	47

Die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit – ist eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung, die auf der Grundlage eigener Forschung und Expertise Bundestag und Bundesregierung in allen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik berät. Seit ihrer Gründung 1962 in Ebenhausen bei München hat die SWP durch ihre Veröffentlichungen, Analysen und internationalen Fachkonferenzen im In- und Ausland hohes Ansehen erworben.

Seit Januar 2001 ist die SWP in Berlin ansässig. Mit rund 120 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist sie das größte Forschungsinstitut auf diesem Arbeitsgebiet in Westeuropa. Die SWP wird aus Mitteln des Bundeshaushalts (im Titel des Bundeskanzleramts) sowie aus Drittmitteln finanziert.

Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) wurde im Jahr 2002 von Bundesregierung und Bundestag gegründet. Kernmandat des ZIF ist die Qualifizierung und Bereitstellung von zivilen Experten für internationale Friedenseinsätze sowie die Erarbeitung von Analysen und Konzepten zu Peacebuilding, Peacekeeping. Das ZIF arbeitet eng mit dem Auswärtigen Amt zusammen und ist insbesondere für Einsätze von VN, EU und OSZE zuständig.

Der integrierte Ansatz des ZIF, welcher Training, Human Resources und Analyse unter einem Dach vereint, ist inzwischen weltweit als führendes Modell anerkannt. Das ZIF ist eine gemeinnützige GmbH, finanziert aus Bundesmitteln. Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Auswärtige Amt.