



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Vom Peacekeeping zum Statebuilding.
Über die Erweiterung der militärischen Aufgaben
und die verstärkte entwicklungspolitisch-militärische
Interaktion in den Friedensmissionen der Vereinten
Nationen.“
Sicherheit durch Entwicklung?

Verfasserin

Veronika Wüster

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, Juli 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid: Internationale Entwicklung

Betreuer: Ao. Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll

Danksagung

Ich danke meinen Professoren, Interviewpartnern und Studienkollegen für die anregenden wissenschaftlichen Diskussionen, die Fülle an Informationen und die konstruktive Kritik. Danke auch meinen Freunden für das beruhigende Gefühl, stets jemand hinter sich zu haben und allen, die mir während meines Studiums Motivation, wenn meine dem Ende nahte, Freude am gemeinsamen Studieren, Verständnis, für Zeitmangel und Ungeduld und Vertrauen, dass ich meine Arbeit schaffe, geschenkt haben. Hervorheben möchte ich meine „Lektorinnen“ Stefanie Feichtinger, Gudrun Pabst und Elisabeth Thausing.

Meinen Eltern, die mir die Liebe zu Büchern gelehrt und mir Möglichkeit gegeben haben, meinen Wissensdurst zu stillen, möchte ich diese Diplomarbeit widmen. Danke für eure Unterstützung!

Inhaltsverzeichnis

DANKSAGUNG.....	3
INHALTSVERZEICHNIS.....	4
EINFÜHRUNG	6
1.1 EINLEITUNG, FRAGESTELLUNG, RELEVANZ DES THEMAS.....	6
1.1.1 <i>Fragestellung und Hypothesen</i>	8
1.1.2 <i>Struktur der Arbeit</i>	9
1.1.3 <i>Methoden</i>	10
1.2 DEFINITIONEN	11
1.2.1 <i>Frieden</i>	11
1.2.2 <i>Humanitäre Hilfe</i>	12
1.2.3 <i>Entwicklungspolitik/ Entwicklungszusammenarbeit</i>	12
1.3 POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN	13
1.3.1 <i>Veränderung des weltpolitischen Rahmens</i>	13
1.3.2 <i>Zusammenfassung - Relevanz des Kapitels für die Arbeit</i>	17
2. THEORIE	18
2.1 SICHERHEITSTHEORIEN	18
2.1.1 <i>Sicherheitsbegriff – Versuch einer Definition</i>	18
2.1.2 <i>Theorien: Vom Realismus zur „Comprehensive Security“</i>	21
2.1.2.1 <i>Traditionelles Verständnis von Sicherheit</i>	21
2.1.2.2 <i>Liberaler Institutionalismus und kritische Theorie</i>	24
2.1.2.3 <i>Umfassendes Verständnis von Sicherheit</i>	25
2.1.3 <i>Securization: „Versicherheitlichung“</i>	27
2.1.4 <i>Zusammenfassung – Relevanz des Kapitels für die Arbeit</i>	29
2.2 DER ERWEITERTE SICHERHEITSBEGRIFF: NEUE BEDROHUNGEN.....	30
2.2.1 <i>Schwache Staaten und innerstaatliche Kriege</i>	31
2.2.2 <i>Neue Kriege</i>	33
2.2.3 <i>“Human security” und “Responsibility to protect”</i>	35
2.2.4 <i>Kritik am erweiterten Sicherheitsbegriff</i>	36
2.2.5 <i>Zusammenfassung - Relevanz des Kapitels für die Arbeit</i>	37
2.3 ENTWICKLUNGSPOLITIK	38
2.3.1 <i>Wechselwirkung von Sicherheit, Friede und Entwicklung</i>	42
2.3.2 <i>Exkurs: Liberaler Friede</i>	44
3. VOM PEACEKEEPING ZUM STATEBUILDING. DAS UN-KONFLIKTMANAGEMENT.	45
3.1 DIE VEREINTEN NATIONEN IN KÜRZE	45
3.1.1 <i>Wahrung des Weltfriedens und Gewaltverbot</i>	45
3.1.2 <i>Das UN-System</i>	47
3.1.3 <i>Entwicklungspolitik der UNO heute</i>	50
3.2 RECHTLICHE VERANKERUNG VON PEACEKEEPING IN DER UN	50
3.2.1 <i>Maßnahmen nach Kapitel VI</i>	52
3.2.2 <i>Maßnahmen nach Kapitel VII</i>	52
3.3 FRÜHES KONFLIKTMANAGEMENT DER VEREINTEN NATIONEN	53
3.3.1 <i>Peacemaking (Chapter VI) - friedliche Streitbeilegung</i>	53
3.3.2 <i>Peace Enforcement (Chapter VII) – Zwangsmaßnahmen</i>	54
3.3.3 <i>Peacekeeping – friedenserhaltende Operationen</i>	54
3.3.3.1 <i>Beobachtungsmissionen und traditionelles Peacekeeping</i>	57
3.3.3.2 <i>Exkurs: Negativer Friede und Status Quo</i>	59
3.3.3.3 <i>Erweitertes Peacekeeping</i>	60
3.3.3.4 <i>Robustes Peacekeeping</i>	62
3.3.3.5 <i>Delegation von Einsätzen an Koalitionen</i>	64
3.4 UN-KONFLIKTMANAGEMENT NACH DER AGENDA FOR PEACE	65

3.4.1	<i>Preventive Diplomacy (Vorbeugende Diplomatie)</i>	66
3.4.2	<i>Peacemaking (Friedensschaffung)</i>	67
3.4.3	<i>Peace-keeping (Friedenssicherung)</i>	68
3.4.4	<i>Post-conflict peace-building (Friedenskonsolidierung)</i>	69
3.4.5	<i>State- und Nationbuilding – der nächste Schritt?</i>	72
3.4.6	<i>Zusammenfassung</i>	74
4.	ERWEITERUNG DER MISSIONEN UND AUFGABEN: ZIVIL-MILITÄRISCHE INTERAKTION	77
4.1	WANDEL DER MISSIONEN – EIN ÜBERBLICK	77
4.1.1	<i>Der Einfluss aktueller UN-Berichte auf die Missionen</i>	79
4.1.1.1	Der Brahimi Report	79
4.1.1.2	Integrierte Missionen	80
4.1.1.3	Berichte: "A More Secure World", "In Larger Freedom"	81
4.1.2	<i>Veränderung im Bereich des Militärs</i>	83
4.1.2.1	Sieben Thesen über die Weiterentwicklung des Militärs	85
4.1.2.2	Neue Aufgaben im erweiterten Peacekeeping	88
4.1.2.3	Neue Aufgaben im robusten Peacekeeping	90
4.2	ZIVIL-MILITÄRISCHE INTERAKTION (UND ZUSAMMENARBEIT)	91
4.2.1	<i>Humanitäre Hilfe und Militär</i>	93
4.2.2	<i>„Verpolizeilichung“ der militärischen Aufgaben</i>	95
4.2.3	<i>CIMIC und CMCoord</i>	97
5.	ENTWICKLUNGSPOLITISCH-MILITÄRISCHE INTERAKTION	100
5.1	URSACHEN	103
5.1.1	<i>Der erweiterte Sicherheitsbegriff und das Wechselverhältnis von Sicherheit und Entwicklung</i>	103
5.1.2	<i>Neue Bedrohung „Schwacher Staat“</i>	105
5.1.3	<i>Terrorismus</i>	107
5.1.4	<i>Mangelnde Legitimation</i>	108
5.2	SCHNITTPUNKTE ENTWICKLUNGSPOLITISCH-MILITÄRISCHER BEZIEHUNGEN IM KONFLIKTMANAGEMENT	110
5.2.1	<i>Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingung</i>	111
5.2.2	<i>Strategische Planung, Konzeption und Training</i>	112
5.2.3	<i>Finanzierung</i>	112
5.2.3.1	Militäreinsätze als öffentliche Entwicklungshilfe	113
5.2.3.2	Der „österreichische Weg“	115
5.2.4	<i>Operatives Vorgehen</i>	117
5.3	BEISPIELE ENTWICKLUNGSPOLITISCH-MILITÄRISCHER ZUSAMMENARBEIT UND DIE ERWEITERUNG DER AUFGABEN	118
5.3.1	<i>UN-Intervention in Liberia</i>	118
5.3.2	<i>DDR-Programme</i>	121
5.3.3	<i>SSR-Programme</i>	122
5.3.4	<i>Quick Impact Projects (QIPs)</i>	123
5.3.5	<i>Provincial Reconstruction Teams (PRTs)</i>	125
5.4	ZUSAMMENFASSUNG: KONSEQUENZEN UND KRITIK	126
6.	RESÜMEE	130
7.	ANHANG	138
7.1	SCHAUBILDER	138
7.2	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	142
7.3	LITERATURVERZEICHNIS	144
7.4	ABSTRACTS	157
7.4.1	<i>Abstract deutsch</i>	157
7.4.2	<i>Abstract englisch</i>	158
7.5	LEBENS LAUF	159

Einführung

1.1 Einleitung, Fragestellung, Relevanz des Themas

“Peace operations are constantly evolving, adapting to the challenges of new security environments.” (PPC/St-Pierre 2008:1)

„Tackling this changing security agenda necessitates new instruments and strategies. In the military sector, new crisis management instruments are required, including traditional peacekeeping, humanitarian intervention, and disaster relief, along with peace-enforcement and peace-support operations.” (Gärtner/Hyde-Price 2001:6)

Als ich im Zuge meiner Recherche für eine Artikelserie in den Niederösterreichischen Nachrichten im September 2004 im Kosovo Soldaten¹ des internationalen Einsatzes (KFOR) bei der Arbeit begleitete, bekam ich ein Bild von den Aufgaben des Militär, das stark von dem abwich, was ich bisher damit assoziiert hatte. Ich sah Militärs, die Hilfsgüter transportierten, Uniformierte, die Schulbücher verteilten und hörte von Soldaten, die eine Molkerei aufbauten. Auch wenn ich heute nach umfassender Forschung und Recherche gewisse Formen der zivil-militärischen Zusammenarbeit differenzierter betrachte – dieser Eindruck prägte mich und weckte mein Interesse, die Interaktion von Zivilen mit Militär genauer zu betrachten.

Militär und Entwicklungspolitik ist ein kaum behandeltes Thema in der wissenschaftlichen Literatur. Auch im Alltagsverständnis werden die Bereiche selten miteinander assoziiert. Denkt man an die zivilen Tätigkeiten von Soldaten, so hat man schnell die Unterstützung in nationalen Katastropheneinsätzen (Hochwasser, Lawine) vor Augen. Seltener kommt das Bild der Soldaten als humanitärer Helfer im Ausland auf. Dabei wirbt das Österreichische Bundesheer sogar mit dem Slogan „Schutz und Hilfe“.

Dass das Thema Militär, bewaffnete Einsätze und Entwicklungszusammenarbeit an Brisanz gewonnen hat, beweisen Strategiepapiere der Vereinten Nationen (in Folge UN), der Europäischen Union (EU), der internationale wissenschaftliche Diskurs und zeigt auch die Debatte über den Tschad-Einsatz des Österreichischen Bundesheeres, der neben viel Verständnis für die Annäherung des Militärs an humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik, auch eine Welle der Empörung auslöste. Viel hört man heute über die neuen Aufgaben der

¹ Im Interesse der vereinfachten Lesbarkeit sind die auf natürliche Personen bezogenen Bezeichnungen geschlechtsneutral.

Soldaten, die neue Rolle des Militärs, die „Versicherheitlichung“ der Entwicklungszusammenarbeit und die „developmentalisation“ von Sicherheit, vom institutionellen und staatlichen Aufbau, von „Sicherheitssektorreform“ bis zur Durchsetzung der Menschenrechte.

Als Studentin der Internationalen Entwicklung mit besonderem Schwerpunkt auf internationale Politik und Friedens- und Konfliktforschung habe ich mich also einem, anfangs sehr „militärischen“, Thema genähert und schließlich die Analyse des UN-Konfliktmanagements mit Fokus auf entwicklungspolitisch-militärische Interaktion zum Gegenstand meiner Arbeit gemacht.

Peacekeeping - ein Konzept, das 1948 „als Kind des Kalten Krieges“ (Kühne 2003:716) im Machtkonflikt der beiden antagonistischen Blöcke entstand und als Instrument der internationalen Gemeinschaft aus der Notwendigkeit heraus, auf Krisen und Konflikte zu reagieren, geschaffen wurde, ist nach sechs Jahrzehnten seiner Existenz bereits den Kinderschuhen entwachsen, hat sich weiterentwickelt, etabliert und präsentiert sich heute in neuem Licht: War der traditionelle Peacekeeper ein Soldat der Waffenstillstände überwachte und an Grenzen patrouillierte, so ist der Blauhelm heute Schützer, Retter und Helfer (vgl. Däniker 1992:185). Agierte er früher neben, aber kaum mit humanitären Helfern, so übernimmt er heute oftmals sogar deren Aufgaben, engagiert sich im entwicklungspolitischen Bereich, baut Schulen, Brücken und reformiert den Sicherheitssektor in Krisenregionen.

Kurz: Die entwicklungspolitisch-militärische Zusammenarbeit in UN-Friedensmissionen hat im Laufe der Zeit stark zugenommen. Die Bereiche Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik überschneiden sich immer mehr und haben das UN-Konfliktmanagement stark verändert. Was waren weitere zentrale Ursachen? Was hat sich verändert? Und welche Konsequenzen haben die Veränderungen?

Die vorliegende Arbeit behandelt die Entwicklung der UN-Friedensmissionen mit besonderem Schwerpunkt auf die Erweiterung der militärischen Aufgaben und die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion. Die Art, Größe und Organisation der UN-Friedensmissionen haben sich seit ihrem mehr als 60jährigen Bestehen, auch in Ermangelung einer Definition, stark verändert. Dementsprechend waren auch die Aufgaben der Soldaten einem starken Wandel unterworfen. Politische Ereignisse und theoretische Strömungen haben das Konzept stark geprägt und dazu geführt, dass es sich unterschiedlicher Schwerpunkte angenommen hat: Das Ende des Kalten Krieges bedeutete eine quantitative wie qualitative

Erweiterung der Missionen. Neben der neuen Handlungsfähigkeit im UN-Sicherheitsrat und der Veröffentlichung der *Agenda for Peace* durch UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali, die das UN-Krisenmanagement erstmals definierte und ihm verstärkte Legitimation gab, war auch der Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik für die Erweiterung der Friedensmissionen ausschlaggebend. Die besonders seit zwei Jahrzehnten immer deutlicher werdende Annäherung von Sicherheitspolitik an Entwicklungspolitik und umgekehrt und die verstärkte Interaktion von Militär und Zivilen in Friedensmissionen und Post-Konfliktsituationen führt dazu, dass die Zahl entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen wächst. Diese Verknüpfung hat auch in neuen Praktiken des UN-Konfliktmanagements Eingang gefunden.

Ziel dieser Arbeit ist es nicht, den Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung (Kreislauf Armut, Unsicherheit, Konflikt) zu thematisieren, sondern vielmehr die Schnittstellen der Akteure beider Bereiche an Beispielen zu analysieren und die Konsequenzen der Vernetzung kritisch zu untersuchen. Ich möchte mich auf die Schnittpunkte entwicklungspolitischer und militärischer Akteure in UN-Friedensmissionen beziehen und untersuchen, welche Veränderungen für das Militär die verstärkte Interaktion mit Zivilen mit sich bringt.

1.1.1 Fragestellung und Hypothesen

Betrachtet man die Anfänge des UN-Konfliktmanagements mit den Einsätzen heute, so sind ein Wandel und eine Schwerpunktverschiebung nicht zu leugnen. Die Veränderung der Missionen hatte Auswirkungen auf die Arbeit der Akteure im Feld und miteinander. Aufgaben im Bereich der Entwicklungspolitik wurden zu bedeutenden Elementen vieler UN-Missionen. Die zentrale Fragestellung meiner Arbeit lautet daher: Inwiefern haben sich UN-Friedensmissionen und insbesondere die Rolle des Militärs darin erweitert? Inwiefern findet eine entwicklungspolitisch-militärische Interaktion in den Missionen statt?

Um das komplexe Thema aufzuschlüsseln, habe ich meine Fragestellung in Teilbereiche gegliedert. Sie sollen die Ursachen dieser beiden Entwicklungen, diese selbst, aber auch deren mögliche Konsequenzen erklären. Die Gliederung in Teilbereiche entspricht dem chronologischen Ablauf der Arbeit. In dieser Arbeit soll das „Warum“, „Was“ und „Wie“ und die Auswirkungen der in der Forschungsfrage behandelten Entwicklungen analysiert werden. Auf diese Unterfragen sind meine Hypothesen als Antworten gedacht:

Weltpolitische Ereignisse (wie das Ende des Kalten Krieges) haben einen starken Einfluss auf die Sicherheitstheorien und den Charakter der Missionen. Der Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik (und Entwicklungspolitik) – der Wandel des Sicherheitsverständnisses – beeinflusst den Charakter der Missionen und die Rolle des Militärs ebenfalls deutlich. Die Erweiterung der Missionen ist stark mit der Annäherung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik verbunden. Der Paradigmenwechsel in Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die Annäherung der beiden Bereiche, sowie die Erweiterung der Ziele und Aufgaben der Missionen führt zu einer entwicklungspolitisch-militärischen Interaktion.

1.1.2 Struktur der Arbeit

Im ersten, einführenden Kapitel sollen die der vorliegenden Arbeit zu Grunde liegenden Forschungsfragen, Methoden und Struktur behandelt und die für die Arbeit relevanten Begriffe definiert werden. Der politische Rahmen, der den historischen Kontext skizziert und der sowohl für das Verständnis der Entwicklungen im Bereich des UN-Konfliktmanagements nötig, als auch für die Zielsetzung der Arbeit und Beantwortung der Forschungsfrage wesentlich ist, wird hier umrissen.

Das zweite Kapitel behandelt sehr detailliert die Theorie und ihre Implikationen für die Praxis. Die für meine Arbeit relevante Sicherheitstheorie wird historisch aufgerollt und ihre Veränderungen bis zum aktuellen Stand der Forschung untersucht. Die Theorien werden deshalb so eingehend behandelt, da sie bei der Bestätigung meiner Hypothesen und Beantwortung der Forschungsfragen eine große Rolle spielen. Der theoretischen Einbettung der Arbeit folgt der Bezug zur Praxis: Im Verständnis des erweiterten Sicherheitsbegriffes erlebte neue Bedrohungen (von *Neue Kriege* bis *human security*) für die internationale Sicherheit werden untersucht und ihre Relevanz für die gesamte Arbeit erläutert.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der chronologischen Evolution des UN-Konfliktmanagements unter Einschluss relevanter Phänomene außerhalb des UN-Rahmens mit besonderem Schwerpunkt auf neue Aufgaben des Militärs und die steigende Bedeutung von zivilen Kräften. Einführend werden die Weltorganisation sowie die rechtliche Verankerung des Peacekeeping-Konzeptes in der Charta beschrieben, bevor der Kern der Arbeit, die Entwicklung der UN-Friedensmissionen, chronologisch analysiert wird. Das Kapitel zeigt auf, warum und wie sich die (Ziele und Rollen in) Missionen verändert haben und soll die Antwort auf die ersten Fragen bieten.

Das vierte Kapitel der vorliegenden Arbeit konzentriert sich auf die zivil-militärische Interaktion und die Neufokussierung der Ziele und neuen Aufgaben, besonders militärischer

Akteure. Anhand von aktuellen UN-Dokumenten wird der Werdegang des neuen zivil-militärischen Schwerpunkts (multidimensionalen „integrierte“ Missionen) erklärt und es wird versucht, mögliche Konsequenzen zu behandeln.

Das fünfte Kapitel schließlich beschäftigt sich mit der Vernetzung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik und der Interaktion entwicklungspolitischer mit militärischen Akteuren im UN-Konfliktmanagement. Es konzentriert sich auf die Ursachen dieses neuen Trends, aber auch auf die Konsequenzen. Fallbeispiele sollen die unterschiedlichen Dimensionen der Beziehungen, die bis zur Zusammenarbeit reichen, verdeutlichen.

In einem abschließenden Resümee (Kapitel 6) werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst.

1.1.3 Methoden

Die vorliegende Arbeit versteht sich als interdisziplinär und soll die Brücke zwischen den Studien Politikwissenschaft und Internationale Entwicklung schlagen. Das Thema meiner Arbeit – insbesondere im Kapitel über die entwicklungspolitisch-militärische Zusammenarbeit – beleuchtet die Überschneidung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik und ist für beide Wissenschaften von Bedeutung.

Methodisch stützt sich meine Arbeit auf Primärquellen (UNO-, EU-, OECD-Dokumente) und Sekundärliteratur zum Thema (Monographien, Sammelbände, wissenschaftliche Zeitschriftenartikel, sowie weitere (periodische) Publikationen). Die Methode soll dafür sorgen, dass meine Hypothesen durch das angeführte Material verifiziert werden.

Neben der Literaturrecherche sind auch vereinzelt qualitative Interviews und E-Mail-Korrespondenz mit österreichischen wie internationalen Experten aus Militär-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik (insbesondere Angehörige des Österreichischen Bundesheers/Landesverteidigungsakademie) eingeflossen. Diese Interviews haben mir neue Betrachtungsweisen meines Themas eröffnet und mir vor allem geholfen, wichtige Informationen zu erlangen. Sie dienen jedoch weniger als empirische Grundlage, als zum Erlangen von Hintergrundwissen. Die Internetrecherche hat mir ermöglicht, die Behandlung meines Themas bis zuletzt äußerst aktuell zu gestalten, aktuelle Informationen aus Missionen und Erfahrungsberichte der Akteure konnten so in meine Arbeit einfließen.

Um die quantitative Steigerung von UN-Missionen zu belegen, stütze ich mich auf Statistiken aus Primär- wie Sekundärquellen. Da ich über keine quantitativen und empirischen Daten über die entwicklungspolitisch-militärische Zusammenarbeit und die qualitativen Veränderungen von Missionen verfüge, habe ich als wissenschaftliches Instrumentarium zur

Bearbeitung meines Themas eine Literaturanalyse herangezogen. Die Sekundärliteratur behandelt das Thema meist aus zwei dominanten Perspektiven – von Seiten der Entwicklungsforschung und von Seiten der Sicherheitsforschung (meist „militärraffine Kreise“). Viel Literatur gibt es über die historische Evolution der Friedensmissionen; die Literatur und Forschung im Bezug auf das Wechselverhältnis von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik dagegen ist noch nicht weit gediehen – was mein Interesse am Thema nur vergrößert hat. Es gibt wenig Literatur und erhebliche Lücken in der Forschung über aktuelle Phänomene und die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion.

Theoretischer Ausgangspunkt meiner Arbeit sind Sicherheitstheorien in Kombination mit dem Forschungsgegenstand der Entwicklungspolitik. Die Theorie ist für die Verortung meiner Arbeit im wissenschaftlichen Feld wichtig, doch vielmehr noch – als wesentlicher Teil meiner Arbeit – um die Forschungsfrage zu beantworten und die Veränderung der Missionen (durch ihren Einfluss) aufzuzeigen. Neben dem theoretischen Grundwissen ist auch die Definition wesentlicher Begriffe erforderlich.

1.2 Definitionen

1.2.1 Frieden

„Es ist das Wesen des Friedens, dass er nicht definiert werden kann“, (Pichtl zit. nach Imbusch/Zoll 2006:129)

Der Friedensbegriff ist meist unscharf, weil offen ist, ob mit der Beseitigung (der Ursachen) des Krieges tatsächlich Frieden herrscht, ob Frieden und Gerechtigkeit gleichgesetzt und ob erfolgreiche Modelle übertragen werden können. Es kann zwischen verschiedenen Dimensionen des Friedensbegriffes unterschieden werden: Der negative Friedensbegriff versteht unter Frieden die Abwesenheit von direkter physischer Gewalt oder Drohung von Gewalt. Positiver Frieden dagegen bedeutet die Abwesenheit struktureller Gewalt und impliziert die Durchführung und Umsetzung sozialer Gerechtigkeit. Dieser Friedensbegriff ist weit gefasst und nach Meinung seiner Vertreter unteilbar und stark mit Gerechtigkeit verbunden. Denn mit der Verwirklichung gleicher Lebenschancen entfalle die Ursache für Gewalt. Ein enger Friedensbegriff bevorzugt ein Verständnis, das Frieden als gewaltfreie Konfliktaustragung versteht. (vgl. Imbusch/Zoll 2006:130f; Hufnagel 1996:226)

Der Friedensbegriff der UN-Charta bezieht sich auf zwischenstaatliche Beziehungen. Ein friedlicher Zustand impliziert somit das Fehlen zwischenstaatlicher Gewalt und bezieht rechtskräftig innerstaatliche Gewalt nicht mit ein. (vgl. Hufnagel 1996: 226f; Muzik 1996:15)

Wie aus vorliegender Arbeit deutlich wird, haben sich die UN-Friedensmissionen im Laufe der Zeit an beiden Friedensbegriffen bedient.

1.2.2 Humanitäre Hilfe

Humanitäre Hilfe umfasst Soforthilfe und Rehabilitation mit dem Ziel, das Leben von Menschen, die von einer Krise betroffen sind, zu retten und ihr Leid zu mildern. Sie erfolgt gemäß den drei Prinzipien Humanität, Unbefangenheit und Neutralität (Resolution der UN-Generalversammlung 46/182). Ihre Maßnahmen dienen primär der Überwindung einer unmittelbar lebensbedrohenden Situation. Die Hilfe kann entsprechend ihrem Kontakt mit der Bevölkerung in drei Kategorien geteilt werden: direkte und indirekte Hilfe, sowie Unterstützung der Infrastruktur.

Soforthilfe findet zwischen wenigen Wochen bis zu mehreren Monaten nach der Notlage statt. Darunter fallen Maßnahmen wie medizinische Versorgung und Hygiene (Schutz vor Seuchen), Trinkwasseraufbereitung, Errichtung von Notunterkünften, Schutz vor Angriffen, Entfernung von Minen. (vgl. OCHA 2008:31f; Aktion Deutschland Hilft 2007:6f)

1.2.3 Entwicklungspolitik/ Entwicklungszusammenarbeit

Die Begriffe Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZA, früher Entwicklungshilfe) werden fälschlicherweise oft synonym verwendet. Beide Begriffe werden jedoch unterschiedlich definiert und sind Teil „stark normativ akzentuierter wissenschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen“. (Andersen 2008:94) Tatsächlich beschreibt aber die **Entwicklungspolitik** „die Gesamtheit aller Maßnahmen mit der eine normativ bestimmte Entwicklung eines EL [Entwicklungslandes] oder der als Gruppe verstandenen Dritten Welt (...) angestrebt wird.“ (Andersen 2008:94) Dazu gehören auch Maßnahmen im Bereich von internationalen Handels- und Finanzsystemen. Entwicklungspolitik ist die Summe aller politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten von Staaten und/oder NGOs, mit dem Ziel, Entwicklungsländer wirtschaftlich, technisch und sozial zu fördern und die Lebensbedingungen im Süden langfristig zu verbessern. (vgl. Aktion Deutschland Hilft 2007:17)

Entwicklungszusammenarbeit dagegen wird meist enger gefasst; als Teil der Entwicklungspolitik, „der direkt mit einem Ressourcentransfer (finanzielle, technische oder personelle Hilfsmaßnahmen) verbunden ist.“ (Andersen 2008:94) Damit sollte die Zivilgesellschaft gestärkt werden und die Politik und Wirtschaft stabilisiert werden, damit Frieden und Entwicklung gesichert werden kann. (vgl. Aktion Deutschland Hilft 2007:7)

Die für die Arbeit wesentlichen Definition der Begriffe Sicherheit und Entwicklung und ihre theoretische wie praktische Verortung befindet sich im nächsten Großkapitel Theorie.

Unter entwicklungspolitischen Akteuren verstehe ich im Folgenden staatliche Akteure, NGOs und internationale Organisationen die auf dem Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit Projekte und Programme unter den Prämissen der Langfristigkeit und Nachhaltigkeit zur Verbesserung der Lebenschancen und Bedingungen und der Situation auf wirtschaftlicher, politischer und sozialer Ebene anstreben. Hilfe zur Selbsthilfe und Zusammenarbeit der lokalen Bevölkerung haben besondere Bedeutung.

Abgrenzung: Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Im Unterschied zur humanitären Hilfe zielt die Entwicklungszusammenarbeit auf eine dauerhafte Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern ab. Zwar wird dies auch in der humanitären Hilfe berücksichtigt, die Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch oft politisch bestimmt (von Regierungen), während sich die humanitäre Hilfe direkt und unabhängig von politischen Konditionierungen der betroffenen Bevölkerung widmen soll. Im Unterschied zur Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungshilfe) erfolgt humanitäre Hilfe kurzfristig. Oft folgen auf die Maßnahmen letzterer langfristige, nachhaltige Projekte der Entwicklungszusammenarbeit. (vgl. Aktion Deutschland Hilft 2007:6f)

1.3 Politische Rahmenbedingungen

Die politischen Rahmenbedingungen sind bewusst dem theoretischen Teil vorangestellt, da die Sicherheits- und Entwicklungstheorien stark von politischen Ereignissen geprägt wurden. Im Folgenden werden besonders das Ende des Kalten Krieges und die politischen Implikationen näher behandelt, damit später gezeigt werden kann, welche Zäsur dieses Ereignis im Bezug auf das Krisenmanagement der UNO dargestellt hat.

„Thus, in order to understand the nature of contemporary peace operations, it is imperative to look at the state of the international system (...). The evolution of the international system has had a tremendous impact not only on how peace operations are conducted, but also on how they are perceived.“ (PPC/St-Pierre 2008:2)

1.3.1 Veränderung des weltpolitischen Rahmens

Das Ende des Kalten Krieges in den Jahren 1989/90 nach jahrzehntelangem Konflikt der antagonistischen Blöcke von Ost und West stellte einen „Wendepunkt in der Weltgeschichte“

(Woyke 2008:ix) dar. Der turbulente Wandlungsprozess vollzog sich innerhalb weniger Jahre. Die Quantität und die Qualität der Akteure des internationalen Systems, die Muster ihrer Beziehungen und ihre Verhaltensregeln waren tiefgreifenderen Veränderungen ausgesetzt als noch zu Zeiten des antagonistischen Systemkonflikts. (vgl. Woyke 2008:x)

Die Veränderungen reichten in jeden Politikbereich, neue Probleme und Phänomene tauchten auf, andere verschwanden mit dem Eisernen Vorhang. Das Ende des Kalten Krieges und der daraus folgende weltpolitische Umbruch hat die Außen- und Sicherheitspolitik vieler Staaten grundlegend verändert. (vgl. Kühne 1993:9) Daneben hatte das Ende des Ost-West-Konflikts auch Auswirkungen auf (die Austragung vieler) Konflikte, die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates und insofern auf das Engagement der UNO (→ 3.3., 3.4.), die Sicherheits- und Entwicklungspolitik, und im Bereich der Theorie auf die Sicherheitsstudien und die Beschäftigung mit neuen Gefahren (→ 2.2.),

„Nach dem Ende des Kalten Krieges und der bipolaren Welt kam es auch zu einem veränderten Sicherheitsumfeld. (...) Neue Bedrohungen in einem veränderten Sicherheitsumfeld erfordern demzufolge auch eine veränderte Sicherheitspolitik.“ (Diendorfer 2006:3)

Nach der weitgehenden Beseitigung der vom Ost-Westkonflikt bestimmten (militärischen) Gefahren, tauchten andere „globale Gefahren“ und Herausforderungen an das internationale System auf. (vgl. Woyke 2008:xx)

Erweiterter Handlungsspielraum der UNO

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der aus fünf ständigen und zehn nicht-ständigen Mitgliedern besteht, ist die UN-Missionen betreffend das stärkste Organ der Organisation.²

Da das System der kollektiven Sicherheit nicht gegen den Willen eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates arbeiten konnte, machte die durch den Ost-West-Konflikt und die Gegensätze der Protagonisten USA und Sowjetunion hervorgerufene Uneinigkeit im Sicherheitsrat die Organisation in Teilbereichen geradezu funktionsunfähig.³ Denn die beiden konkurrierenden politischen Lager verfolgten unterschiedliche Interessen und verhinderten durch Androhung und/oder Aussprechen eines Vetos Beschlüsse des Sicherheitsrates. So wurde der Sicherheitsrat während des Kalten Krieges meistens mit Vetos, die ein beliebtes Mittel waren, um unbeliebte Resolutionen zu verhindern, blockiert. Allein Russland nutzte

² Siehe auch 3.1.

³ Art. 27 der Charta der Vereinten Nationen setzt Regeln für die Abstimmung im Sicherheitsrat fest: "Beschlüsse des Sicherheitsrats über Verfahrensfragen bedürfen der Zustimmung von neun Mitgliedern. Beschlüsse des Sicherheitsrats über alle sonstigen Fragen bedürfen der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder." (Charta der Vereinten Nationen 1973:21, Art. 27, Abs. 2)

das „Njet“ im Sicherheitsrat 118 Mal, die USA bedienten sich 73 Mal am Veto. (vgl. Hastings 2003) Besonders bei der Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen war eine Kooperation wichtig. Folglich war die UNO in ihrem von den Gründervätern zugedachten Hauptaufgabenbereich – der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – in Zeiten der Bipolarität nur sehr eingeschränkt wirksam. Der Ost-West-Gegensatz überlagerte die meisten anderen Konflikte. Überall wo die beiden konkurrierenden Lager aufeinander stießen, war der Sicherheitsrat unfähig zu handeln. (vgl. Schmidt 1993:133; Muzik 1996:16)

Mit Ende dieses Konflikts änderte sich die Arbeit des Sicherheitsrates und der UNO grundlegend. Nach Ende des Kalten Krieges stiegen die Zahl der offiziellen Sitzungen des Sicherheitsrates und der Resolutionen deutlich.⁴ Die Anforderungen an die UNO waren seit 1989 quantitativ wie qualitativ gestiegen. Nach dem Ende des Kalten Krieges stieg mit dem erweiterten Handlungsspielraum der UNO und dem Anstieg der Zahl der Konflikte auch das Engagement der UNO, in regionalen Konflikten zu intervenieren. Deutlich wird dies ebenfalls an der Zunahme des Personals und der Ausgaben für die Operationen, wie auch folgende Tabelle veranschaulicht. Im Jänner 1992 zählten die Blauhelme noch rund 11.500 Mann, Ende Oktober war ihre Zahl bereits auf rund 51.000 Soldaten und 14.000 Zivilisten gewachsen. Im Jahr 1992 vermehrten sich die Kosten von 700 Millionen Dollar auf fast vier Milliarden Dollar. (vgl. Kühne 1993:17f) Das gebilligte Budget für den Zeitraum Juli 2008 bis Juni 2009 betrug rund 7,1 Milliarden Dollar. Die Kosten der Missionen von 1948 bis Juni 2008 werden auf rund 54 Milliarden US-Dollar geschätzt. (vgl. UN (5) 2008) Schaubild 1 im Anhang macht die Veränderungen mittels Zahlen deutlich.

“It is indisputable that since the end of the cold war there has been a dramatic increase in the United Nations activities related to the maintenance of peace and security.” (Boutros-Ghali 1995:8)⁵

Die qualitativen Veränderungen waren noch erheblicher als die quantitativen. Denn nicht nur die Aktivitäten haben sich gesteigert, sondern auch ihr Charakter hat sich verändert: So zum Beispiel die Tatsache, dass mit Ende des Kalten Krieges vermehrt innerstaatliche Kriege auftauchten (in den neuen unabhängigen Staaten, aber auch in Afrika, oft mit religiösem oder

⁴ So wurden von der Gründung der UNO im Jahre 1945 bis Ende 1989 – in 44 Jahren also - 646 Resolutionen des Sicherheitsrates beschlossen. Das sind durchschnittlich mehr als vierzehn Resolutionen pro Jahr. Im darauf folgenden Jahrzehnt, von 1990 bis Ende 1999, wurden beinahe genauso viele Resolutionen – nämlich 637 – vom Sicherheitsrat beschlossen. Das heißt, es wurden im Durchschnitt mehr als 63 Resolutionen pro Jahr beschlossen. Ein Rekordwert wurde 1993 mit 93 Resolutionen in nur einem Jahr erreicht, bereits 1994 sank die Zahl auf 77 Resolutionen. Die vergangenen acht Jahre haben 574 Resolutionen hervorgebracht. Ende des Jahres 2008 wurde bereits die Resolution 1859 verabschiedet – die 64. Resolution dieses Jahres. (vgl. UN (3):2009)

⁵ zit. nach Paragraphen und nicht Seitenzahlen.

ethnischen Charakter), während der zwischenstaatliche Krieg seltener wurde. (vgl. Boutros-Ghali 1995:9ff)

“Of the five peace-keeping operations that existed in early 1988, four related to inter-state wars and only one (...) to an intra-state conflict. Of the 21 operations established since then, only 8 have related to inter-state wars (...). Of the 11 operations established since January 1992 [to 1995] all but 2 (82 per cent) relate to intra-state conflicts.” (Boutros-Ghali 1995:10)

Gibt es seit 1989 mehr Kriege?

Groß waren die Hoffnungen nach Ende des Kalten Krieges, nachdem sich Staaten auf Nichtverbreitungsabkommen von Waffen einigten und blutige Kriege nach jahrelangem Kampf ein friedliches Ende fanden, dass eine Ära des Friedens folgen möge. Groß waren auch die Erwartungen an die UNO, die nach jahrzehntelangem Beinahe-Stillstand des Sicherheitsrates wieder zum aktiven Akteur in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik wurde und ihr Engagement deutlich ausweitete. Doch der Optimismus, der auch in Boutros-Ghalis Agenda für den Frieden (1992) zur Konfliktlösung Ausdruck fand, begann bald zu schwinden. Das Ende des Kalten Krieges schürte die Hoffnungen auf effektive Intervention der UN, ebenso, wie gewaltsame Austragungen von Konflikten und Instabilität. Ethnische, soziale und religiöse Konflikte brachen, „befreit von der eisernen Klammer der militärischen und ideologischen Blockkonfrontation (...) allerorten mit ungezügelter Kraft auf.“ (Kühne 1993:13)

Viele Kriege entstanden aus dem Ende des Kalten Krieges heraus – viele wurden jedoch auch deshalb beendet, da die ausbleibende Unterstützung durch die Supermächte den Kriegsparteien ihre Basis (materiell wie ideologisch) zum Fortsetzen des bewaffneten Konfliktes entzog. So wurden von 1992 bis 1996 insgesamt 38 Kriege zumindest vorübergehend beendet, von denen knapp 45 Prozent in der Zeit vor 1989 angingen. (vgl. Schreiber 2001:26) Die Annahme, dass sich die Zahl der Kriege nach 1989 anhaltend vervielfacht hat, ist nicht zu belegen. Das weltweite Kriegsgeschehen nach Ende des Ost-West-Konflikts ist durch eine Steigerung der Zahl der neu begonnenen Kriege (gegenüber dem unmittelbar vorangegangenen etwa gleichlangen Zeitraum) gekennzeichnet. Zwar schnellte die Zahl der Kriege nach oben, doch ab 2003 reduzierte sie sich. 2004/05 erlangte sie ein Niveau, das zuletzt 1964 erreicht worden war. In den letzten fünfzehn Jahren ist die Anzahl der bewaffneten Konflikte um vierzig Prozent niedriger geworden. (vgl. Woyke 2008:xiv; Schreiber 2001:26)

„Nicht zuletzt der Wiederanstieg der Kriegsbelastung seit 1997 spricht dafür, dass den meisten aktuellen Kriegen innerstaatliche Ursachen und Eskalationsdynamiken zugrunde liegen. Das Kriegsgeschehen seit 1945 insgesamt scheint daher einem eher längerfristigen Trend zu

folgen, der durch das Ende des Kalten Krieges zwar am stärksten aber doch nur für eine kurze Zeit beeinflusst wurde.“ (Schreiber 2001:268)

1.3.2 Zusammenfassung - Relevanz des Kapitels für die Arbeit

Mit dem Ende des Kalten Krieges sind die Anforderungen an die UNO quantitativ wie qualitativ gewachsen. Das UN-Peacekeeping hat in den Jahren nach 1990 einen neuen Aufschwung bekommen. (vgl. Hahlbohm 1993:17, 43) Das Ende des Kalten Krieges hatte aus einer Vielzahl an Gründen einen starken Einfluss auf Friedensmissionen: Durch das Ende der Blockade im Sicherheitsrat hatte die UNO einen erweiterten Handlungsspielraum. Deshalb kam es zu einem sprunghaften Anstieg der genehmigten Einsätze, die früher mit Vetos blockiert worden wären. Sie änderten jedoch nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ihre Gestalt. Grund dafür waren ebenfalls die veränderten politischen Rahmenbedingungen. Das Ende des Ost-West-Konflikts hatte auch Auswirkungen auf Konflikte: Allianzen zerbrachen, Stellvertreterkriege verloren ihre Unterstützer, innenpolitische Konflikte vermehrten sich.⁶ Besonders letzteres hatte Auswirkungen auf den Charakter des Peacekeeping: Die Instrumente des klassischen UN-Konfliktmanagements eigneten sich in erster Linie für Lösung zwischenstaatlicher Konflikte. Der Einsatz in Bürgerkriegen verlangte von den Missionen sowie von deren Akteuren einen Wandel.

⁶ Mehr zu der Veränderung der Kriege siehe 2.2.2

2. Theorie

2.1 Sicherheitstheorien

Während des Kalten Krieges war der Sicherheitsbegriff stark durch militärische Faktoren definiert und bezog sich hauptsächlich auf die nationale Sicherheit der Territorialstaaten. Der Schwerpunkt der Wissenschaftler und politischen Entscheidungsträgern lag deshalb in der Untersuchung des militärischen Potentials und der wahrgenommenen äußerlichen Bedrohungen. Mit Ende des Ost-West-Konflikts entbrannte jedoch eine heiße Debatte um die Bedeutung und den Charakter von Sicherheit. Das Konzept von Sicherheit erweiterte sich in den folgenden Jahren und schloss Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und militärische Aspekte mit ein. Die Konzentration der traditionellen Sicherheitspolitik auf den Staat wurde zudem in Frage gestellt: Sicherheitsrisiken, die Individuen und Minderheiten betrafen, wurde vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt. (vgl. Gärtner/Hyde-Price 2001:1; Hyde-Price 2001:29)

2.1.1 Sicherheitsbegriff – Versuch einer Definition

Es ist nicht möglich, den Begriff Sicherheit universell und exakt zu definieren: Eine universelle Definition mangelt an Genauigkeit, umgekehrt verliert eine exakte Definition ihren universellen Anspruch. Zudem hat sich die Bedeutung des Sicherheitsbegriffes im Laufe der Jahrzehnte stark gewandelt und war von theoretischen Strömungen wie historischen Ereignissen geprägt. Neben dem herkömmlichen Sicherheitsbegriff, der an einen Staat gebunden ist, wird dem „individuell gefärbten Erfahrungsbegriff“ (Magenheimer 2003:27) mehr Bedeutung geschenkt. Dieser erweiterte Sicherheitsbegriff inkludiert zahlreiche Dimensionen aus Politik, Wirtschaft, Sozialem, Biologie und Technik und macht eine universelle Definition unmöglich.

Der Begriff Sicherheit geht auf das lateinische Wort „securus“ zurück, das sich auf die Formulierung sine cura – ohne Sorge – zurückführen lässt. Es beschreibt das Befinden einer Person, die sich (subjektiv) sicher fühlt. Zahlreiche Definitionen versuchen Sicherheit einzugrenzen. So wird Sicherheit als die subjektiv empfundene Abwesenheit von Gefahr und der Zustand eines objektiv feststellbaren Geschützseins gesehen. Unter Sicherheit wird also der Schutz des Landes und seiner Bürger vor Gewalt, ebenso wie die Abwesenheit eines durch Gewaltandrohung aufgezwungenen Fremdwillens und die Selbstständigkeit des

politischen Systems gesehen. (vgl. Magenheimer 2003:28; Gärtner 2006:6) A. Wolfers definiert Sicherheit als die „Abwesenheit von Bedrohung der erreichten wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werte“ (zit. nach Gärtner 2006:6).

Daneben wird zwischen unterschiedlichen Konzepten und Dimensionen von Sicherheit unterschieden. Sie bestimmen jeweils in welche Richtung der Begriff geht bzw. auch welche politischen Implikationen der Begriff innehat. So wird primär zwischen einer inneren und äußeren, nationalen und internationalen, subjektiven und objektiven Sicherheit und Sicherheit im engeren oder weiteren Sinne unterschieden. (vgl. Magenheimer 2003:29f)

Innere und äußere Sicherheit

Auf Grundlage der territorialen Grenzen des Staates (meist Subjekt der Sicherheit) wird zwischen innerer und äußerer Sicherheit unterschieden. Unter innerer Sicherheit wird der Schutz der Gesellschaft und des Staates vor Kriminalität, Terror und vergleichbaren Bedrohungen, die sich aus dem Inneren der Gesellschaft entwickeln, verstanden. Sie ist die „Aufrechterhaltung einer *stabilen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung* innerhalb des Staates, um so ein friedliches Zusammenleben der Staatsbürger zu ermöglichen, und als *Schutz- und Gefahrenabwehr* für das Individuum im Rahmen der jeweils geltenden Rechtsordnung.“ (Böckenförde 2008:352) Innere Sicherheit trägt besonders zur inneren Stabilität (friedliche und korrekte Beziehungen zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft) eines Staates bei. Im weiteren Sinne tragen auch Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftspolitik zu einem gewalt- und repressionsarmen Zusammenleben – und somit zur Sicherheit – bei. Die Akteure des staatlichen Ordnungssystems sind mit der Wahrung und Herstellung der Sicherheit betraut. (vgl. Magenheimer 2003:30, Böckenförde 2008:352)

„Sicherheit und Freiheit bedingen einander, die Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols ist die *conditio sine qua non* für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit. Wie die jeweilige Politik Innerer Sicherheit ausgestaltet wird, hängt von der Art der Gesellschaftsordnung wie auch von den Gefährdungen ab, gegen die ein Staat seine Bürger wie auch die eigene Ordnung zu schützen gedenkt.“ (Jesse/ Urban 2008:71)

Äußere Sicherheit wird verstanden als „die Fähigkeit der Staaten, *autonom politische Entscheidungen* zu fällen und sich *gesellschaftlich frei zu entwickeln*.“ (Böckenförde 2008:352) Staaten werden zwar von außen beeinflusst, ihre Entwicklung und politischen Entscheidungen sollen jedoch ohne Druck oder Zwang von außen entstehen. Äußere Sicherheit beschreibt auch die Sicherheit des Staates vor Bedrohungen. Die Bedrohungen militärischer Natur rückten mit Ende des Kalten Krieges in den Hintergrund, neue Risiken wie Migration, Verschlechterung der Umwelt, Terrorismus und organisierte Kriminalität

gewannen an Bedeutung. Im anarchischen System der realistischen Betrachtungsweise sichern sich die Staaten gegen die (tatsächliche oder wahrgenommene) Bedrohung durch militärische Verteidigung. Die innere Sicherheit und die äußere Sicherheit stehen in gegenseitiger Abhängigkeit. Ein geschwächter Staat wird leichter Opfer einer Aggression, wie die Erfahrung aus der Geschichte zeigt, aber auch oft Aggressor, um von inneren Schwierigkeiten abzulenken. Äußere wie innere Sicherheit werden in Zeiten politischer, sozialer und wirtschaftlicher Abhängigkeiten als multidimensionale Aufgabe im internationalen Feld gesehen. (vgl. Magenheimer 2003:30f, Böckenförde 2008:352f)

Insbesondere nach 9/11 wurde bewusst, dass Sicherheit eine innere und eine äußere Dimension hat. Erich Reiter definiert Sicherheitspolitik als Querschnittsmaterie von Innen- und Außenpolitik, zur Verhinderung eines Gewalteinsetzes gegen die Interessen des Staates im weitesten Sinne und insofern als Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit. (vgl. Reiter zit. nach Gärtner 2006:6)

Weitere Formen von Sicherheit

Wenn ein Staat und dessen Bevölkerung sich sicher *fühlen*, so stellt dies in der Regel subjektive Sicherheit dar. Wenn hingegen die sicherheitsbedrohenden Faktoren fehlen, oder es gelingt, sie zu entschärfen, wird von objektiver Sicherheit gesprochen. Beide Arten von Sicherheit beeinflussen sich stark. (vgl. Magenheimer 2003:35)

Als weitere Merkmale von Sicherheit nennt Hyde-Price (vgl. 2001:28) die **negative und die positive Dimension von Sicherheit**. Erstere will Krieg verhindern, während die positive Dimension die Schaffung von Frieden anstrebt. (Hier besteht eine Analogie zum Konzept des positiven/negativen Friedens⁷.) In der Wissenschaft wird in Anlehnung an Joseph Nyes Konzepte von hard und soft power⁸ auch zwischen **hard security und soft security** differenziert. Erstere beschreibt im Allgemeinen die militärische Sicherheit, während letztere sehr vielfältig verwendet wurde: „von allen nicht-militärischen Bereichen bis zu militärischen Maßnahmen, die nicht mit Zwang verbunden waren (wie Peacekeeping und Peacebuilding).“ (Gärtner 2006:7)

Enger und weiter Sicherheitsbegriff

Neben den bereits genannten Konzeptionen von Sicherheit wird auch noch zwischen einem engen und einem weiten Sicherheitsbegriff unterschieden. Die Diskussion über “weit” und

⁷ Siehe auch 1.2.

⁸ Mehr dazu siehe: Nye, Joseph S.: Soft power. The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

“eng” entstand aus der Unzufriedenheit mit der starken Begrenzung des Forschungsfeldes der Sicherheitsstudien während des Kalten Krieges, die auf eine Fixierung auf Militär und Atomwaffen zurück zu führen war. Nachdem die zentrale Aufgabe, eine Analyse der Ost-West-Konfrontation, mit Ende der Bipolarität weggefallen war, folgte eine Zeit der Orientierungslosigkeit im Forschungsfeld. (vgl. Buzan et al. 1998:2f)

Eine Sicherheitsdefinition **im engeren Sinne** begnügt sich mit der „Beschränkung auf die Aufrechterhaltung der äußeren Sicherheit, der Unversehrtheit seiner Bürger sowie mit der Selbstbestimmung des politischen Systems.“ (Magenheimer 2003:46) Dagegen strebt Sicherheit **im erweiterten Sinne** auch die Verringerung von wirtschaftlichen Abhängigkeiten und die Erhaltung innerer Stabilität an.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff in Theorie und Praxis und die neuen bzw. als neu wahrgenommenen Bedrohungen werden im Folgenden noch ausführlicher behandelt werden.

2.1.2 Theorien: Vom Realismus zur „Comprehensive Security“

Das folgende Kapitel soll in die unterschiedlichen theoretischen Betrachtungsweisen von Sicherheit einführen und beschreiben, wie sich die Wahrnehmung von Sicherheit (und insofern von Bedrohung) im Laufe der Zeit gewandelt hat. Einen besonderen Einschnitt stellt das Ende des Kalten Krieges dar, das zu einer Neufokussierung der Sicherheitsstudien führte.

Es gibt zwei zentrale Sichtweisen in den Sicherheitsstudien: “...the one of the wideners and the old military state-centered view of the traditionalists.” (Buzan et al. 1998:1) Analog dazu differenziert Stares (vgl. 2000:150ff) zwei konkurrierende Sicherheitsparadigmen, nämlich die - auf den Schutz des Staates ausgerichtete - orthodoxe Schule und die - auf den Schutz des Wohlergehens der Bürger konzentrierte - normative Neugestaltung von Sicherheit. Erstere richtet sich gegen äußere Angriffe und Unterdrückung – Drohung und ausgleichende Macht sind die wichtigsten Mittel um Sicherheit zu wahren und sollen Gegner abschrecken und den Staat verteidigen. Dagegen unterteilt Hyde-Price (vgl. 2001:30) Sicherheit gemäß dreier Betrachtungsweisen: Realismus, liberaler Institutionalismus und kritische Sicherheitsstudien.

2.1.2.1 Traditionelles Verständnis von Sicherheit

Das traditionelle Verständnis von Sicherheit wurde stark vom realistischen Paradigma, das die Disziplin der internationalen Beziehungen seit den 1950er-Jahren wesentlich beeinflusst hat, geprägt. Die realistische Theorie in den internationalen Beziehungen hebt die Bedeutung von struktureller Anarchie und politischem Machtstreben im internationalen System hervor.

Die Theorie unterscheidet stark zwischen der innerstaatlichen und internationalen Ebene. Während es auf ersterer, die durch die Grenzen eines souveränen Staates bestimmt ist, möglich ist, Recht, Demokratie, Gemeinschaft und Fortschritt zu erreichen, herrscht auf der internationalen Ebene - in Ermangelung einer zentralen Autorität - Anarchie. Der Kampf ums eigene Überleben ist das zentrale Anliegen aller Staaten. Für Realisten ist Souveränität das Ordnungsprinzip im internationalen System; der Staat ist daher der Gegenstand der Sicherheit. Die Theorie der Traditionalisten fokussiert den Staat als zentrale Einheit und auf politische und militärische Sektoren. Sicherheit kann hauptsächlich durch Machtpolitik und militärische Stärke erreicht werden. In einem multipolaren System wird Sicherheit am effektivsten durch Allianzen und die Durchsetzung der „Balance of Power“ garantiert. (vgl. Hyde-Price 2001:30; Buzan et al. 1998:11) Gemäß dem Neorealismus ist Ordnungspolitik nur begrenzt möglich, da das Handeln der Staaten den Zwängen der Systemstrukturen unterliegt. Nur die mächtigsten Akteure des Systems können diese Strukturen beeinflussen. (vgl. Spindler 2005:115)

“Identifying security issues is easy for traditionalists, who broadly speaking, equate security with military issues and the use of force.” (Buzan et al. 1998:1).

Militärische Macht wird als einzige Garantie für Sicherheit gesehen. Kleinere Staaten bedürfen Allianzen mit, und Sicherheitsgarantien von großen Mächten, die wiederum im Gleichgewicht der Kräfte ihre Sicherheit im internationalen System gewährleistet sehen.

Insofern wird Sicherheit als Balance zwischen „threats and capacities“ (Nelson 2001:355f) (oft auch „capabilities“) definiert. Fähigkeiten sind Ressourcen, mit denen ein Akteur gewünschte Ergebnisse verfolgen kann. Sicherheit bedeutet insofern das Fehlen von Bedrohung oder die Fähigkeit, Bedrohung abwehren zu können.

Daneben ist das Konzept des „Sicherheitsdilemmas“ ein Kernelement der traditionellen Sicherheitstheorie, das entsteht, wenn sich die militärische Balance zu Gunsten eines aufrüstenden Staates verschiebt, der dadurch seine Nachbarn schwächt, die wiederum ihre militärischen „capabilities“ vermehren müssen, um ein Gleichgewicht zu schaffen. (vgl. Gärtner 2006:10; Gärtner/Hyde-Price 2001:2, Nelson 2001:356) Sicherheit liegt daher am Schnittpunkt von Bedrohung und Fähigkeiten.⁹

⁹ Übersteigen die Bedrohungen die Fähigkeiten eines Staates, werden sie zu Opfern. Unentschlossenheit, Verletzlichkeit, Aufstand, Zerfall können die Folgen sein. Umgekehrt, wenn die Fähigkeiten über die Bedrohungen hinausgehen, entsteht ein klassisches Sicherheitsdilemma, wie es im Kalten Krieg durch das vorherrschende traditionelle Sicherheitsdenken der Fall war. Dann können gewaltsame Selbstbehauptung, Autarkie, Elitedenken, Konfrontation und Autoritarismus zu erwarten sein. Je geringer die Wahrscheinlichkeit von Krieg und Niederlage war, desto höher war der Grad der Sicherheit. (vgl. Nelson 2001:355f, Gärtner/Hyde-Price 2001:2)

Um Frieden und Sicherheit zu erreichen, nennt J. Garnett Abschreckung und Abrüstung. Sein Werk über Friedens- und Sicherheitstheorien ist klar vom realistischen Denken des Kalten Krieges geprägt, wie auch der Untertitel „A Reader in Contemporary Strategic Thought“ (1970) beweist. Das Abschreckungsprinzip besagt, dass Sicherheit dadurch erreicht wird, dass potentielle Gegner aus Angst vor untragbaren Vergeltungsschlägen „abgeschreckt“ werden, sich gegenseitig anzugreifen. Die Theorie der Abrüstung, ähnlich der der Waffenkontrolle, verlangt eine Reduktion oder ein Verbot der Mittel, mit welchen Krieg geführt wird. Garnetts vierte Theorie, die des beschränkten Krieges, schlägt eine Kontrolle und Begrenzung der Stärke der Streitkräfte in internationalen Konflikten vor, um Frieden und Sicherheit zu erreichen. (vgl. Garnett 1970:34f)

Traditionalisten bestehen auf die kontinuierliche Vorherrschaft militärischer Sicherheit. Ein Statement, das die Ansicht sehr gut darstellt, stammt von Stephen Walt: „...security studies may be defined as the study of the threat, use and control of military force.“ (Walt 1991:212) In unterschiedlichem Ausmaß akzeptieren Traditionalisten auch die Notwendigkeit, auf nichtmilitärische Ursachen von Konflikt zu achten. Manche Traditionalisten insistieren zwar nicht auf eine zentrale Bedeutung des Staates, dafür aber auf die Tatsache, dass militärischer Konflikt der Schlüssel zu Sicherheit ist. Chipman argumentiert, der Begriff kann insofern erweitert werden, solange er mit Bedrohung oder Anwendung von Gewalt zwischen zwei politischen Akteuren in Zusammenhang gebracht werden kann. Hier wird der Fokus auf den Staat als zentraler Akteur bereits vernachlässigt. (vgl. Chipman zit. nach Buzan et al. 1998:3) Walt (vgl. 1991:212f) sieht in einer Erweiterung der Sicherheitsstudien jedoch die Gefahr einer intellektuellen Inkohärenz. Ihm zufolge ist militärische Macht zwar nicht der einzige Ursprung nationaler Sicherheit und militärische Bedrohungen nicht die einzigen Gefahren für Staaten – deshalb impliziert er auch Waffenkontrollen, Diplomatie und Krisenmanagement in Sicherheitsstudien, weil sie sich direkt auf die Wahrscheinlichkeit und den Charakter des Krieges beziehen. Er ist jedoch gegen eine weitere Ausdehnung der Sicherheitsagenda um nicht-militärische Phänomene, da so die Sicherheitsstudien Gefahr laufen könnten, sich maßlos zu erweitern. Lösungen zu sicherheitsrelevanten Problemen seien dann noch schwieriger zu finden. (vgl. Walt 1991:213)

Garnetts vier Theorien zu Frieden und Sicherheit, auf denen sein Werk aufbaut, beschreiben deutlich die Einstellung, die zu Zeiten des Kalten Krieges vorherrschend war - nämlich die dominante Position des Militärischen zur Streitbeilegung und die Tatsache, dass es im Sinne eines negativen Friedens nicht Ziel war, die eigentlichen Ursachen des Konfliktes zu

beseitigen, sondern dass durch (angedrohte) Macht und Gewalt der Konflikt zu lösen versucht wurde.

2.1.2.2 Liberaler Institutionalismus und kritische Theorie

Das traditionelle Sicherheitsdenken beherrschte den Kalten Krieg. Mit dessen Ende entstand die Diskussion um eine neue Sicherheitsarchitektur, die den Bedarf von Sichtweisen jenseits des traditionellen Fokus des Kalten Krieges auf militärische Macht und nationale territoriale Verteidigung betonte. Mit dem Bestreben, Kooperation der Mitglieder des Systems zu fördern, gemeinsame Richtlinien und Normen zu schaffen, Kommunikation zu erleichtern, Information zu verbreiten und eine Basis für gemeinsames Handeln, Konfliktvorbeugung, Krisenmanagement und friedliche Lösung von Konflikten zu schaffen, rückte der realistische Ansatz in den Hintergrund und neue Ansätze der internationalen Beziehungen in den Vordergrund. Einer dieser Ansätze war der liberale Institutionalismus. (vgl. Gärtner/Hyde-Price 2001:3)

Er hinterfragte mit Beginn der 1970er-Jahre vermehrt die Theorie des traditionellen Realismus, akzeptierte zwar die Annahmen, doch er lehnte die Schlussfolgerungen ab. Er hob das Potential der internationalen Zusammenarbeit – besonders durch Multilateralismus und Integration – hervor. Er betonte die Bedeutung von wirtschaftlichen und politischen Dimensionen im internationalen System, erkannte die wachsende Stellung von nicht-staatlichen Akteuren und entfernte sich so von der realistischen Konzentration auf Machtpolitik und militärische Stärke. Durch Kooperation könne das Sicherheitsdilemma gelöst werden. (vgl. Hyde-Price 2001:30f)

Im Gegensatz zum Neorealismus „sehen liberal-institutionalistische Perspektiven grundsätzlich die Möglichkeit internationaler Ordnung durch die kooperative Problembearbeitung in zwischenstaatlichen Institutionen in spezifischen Problemfeldern wie den Handels- und Währungsbeziehungen, Umweltbeziehungen oder auch Sicherheitsbeziehungen.“ (Spindler 2005:115)

Seine Vertreter unterschieden zwischen „hard“ und „soft power“ und zeigten, dass in einem komplexen, verflochtenen System militärische Macht (hard power) von sinkendem Nutzen gegenüber ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Macht (soft power) ist. Diese Denkweise ermöglichte eine stärkere Konzentration auf nichtmilitärische Dimensionen von Sicherheit und bewirkte eine Verschiebung von den so genannten strategischen Studien (strategic studies) hin zu den Sicherheitsstudien (security studies). Der liberal-institutionalistische Ansatz ist besonders in den Sicherheitsstudien in Europa einflussreich.

Die Tatsache, dass er sich nicht radikaler von den realistischen Ansichten vom internationalen System distanzierte, brachte ihm viel Kritik ein. (vgl. Hyde-Price 2001:31)

In den 1980er-Jahren entstand mit der post-marxistischen kritischen Theorie ein dritter einflussreicher Ansatz der internationalen Beziehungen, aus dem die sicherheitsbezogenen **kritischen Sicherheitsstudien** (critical security studies) hervorgingen. Sie umfassten Elemente des Post-Marxismus, des Feminismus, der Friedensforschung und des Postmodernismus und widmeten sich den Interessen der Marginalisierten und Ausgeschlossenen. Ihren zahlreichen Strömungen ist gemeinsam, dass sie die Ansichten von Realismus wie liberalem Institutionalismus ablehnen. Kritische Sicherheitsstudien heben die konstruierte Gestalt der Sicherheitsbeziehungen hervor, verneinen die Anarchie als bestimmende Eigenschaft der internationalen Beziehungen und ersetzen den Staat als Akteur von Sicherheit durch Individuen und gesellschaftliche Gruppen. (vgl. Hyde-Price 2001:31)

„...critical security studies (...) emphasizes the role of both nonstate actors and the nonmilitary dimension of security; and identifies security in the wider social, economic, environmental, and political goals, loosely defined as *emancipation*.“ (Hyde-Price 2001:31, Hervorhebung des Autors)

Diese drei genannten Strömungen überschneiden sich zum Teil stark, doch sie sind auch von besonderer Verschiedenheit geprägt. Auch die zwei Paradigmen, die Stares (vgl. 2000:150ff) beschreibt (orthodox und nicht-traditionell), schließen sich nicht komplett aus. Denn die Verteidigung der territorialen Sicherheit als Ziel der Politik kann Hand in Hand gehen mit dem Wunsch, die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern.

2.1.2.3 Umfassendes Verständnis von Sicherheit

Mit dem Ende des Kalten Krieges erlangte die Debatte über Sicherheitsthemen neue Intensität und die Ansichten der realistischen Schule wurden nunmehr oft als unpassend befunden, mit den neuen Sicherheitsbelangen umzugehen.

„What is beyond doubt is that the end of the Cold War has had a profound impact on security studies.“ (Hyde-Price 2001:30)

Der Charakter der internationalen Sicherheit durchlebte „dramatic developments“, (Gärtner/Hyde-Price 2001:4) ein umfassender Sicherheitsansatz wurde verlangt, waren doch die Sicherheitsrisiken nicht nur auf die territoriale Verteidigung zu beschränken. So bekamen, neben der nach wie vor für Staaten relevanten Landesverteidigung, neue Sicherheitsaspekte mehr Aufmerksamkeit. Menschenrechte, Umwelt, politische Stabilität, Demokratie, soziale

Belange, kulturelle und religiöse Identität und Immigration werden für Sicherheit und Konfliktvorbeugung immer wichtiger. (vgl. Gärtner/Hyde-Price 2001:3)

Als neue Sicherheitsprobleme wurden nicht Bomben, Panzer und Armeen wahrgenommen, sondern „neue Kriege“, „schwache Staaten“ mit inneren Konflikten und mangelhaften Strukturen.¹⁰ Neue Risiken kamen gemeinsam mit existenziellen Bedrohungen auf (in der Forschung immer in Verbindung mit dem Ende des Kalten Krieges gebracht). Einige der problematischsten Themen heute sind die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, humanitäre Krisen und die Störung der Energieversorgung. Konflikte können ebenfalls aus wirtschaftlicher Misere, Wassermangel und Migration entstehen. Viele Sicherheitsbelange wie soziale Unruhen, Waffenexport, „Schurkenstaaten“, nationalistische, ethnische und religiöse Rivalitäten, u.v.m. betreffen auch Europa und die Interessen des Nordens. Zu den neu wahrgenommenen Sicherheitsthemen zählen auch Naturkatastrophen (Erdbeben, Tsunami, etc.), bei deren Bewältigung auf die logistische Unterstützung des Militärs (Flüchtlinge, Hilfsgüter) nicht mehr verzichtet werden kann. (vgl. Stares 2000:150ff; Gärtner 2006:6) Diese so genannten neuen oder nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken haben nach 1989 weltweit Aufmerksamkeit bekommen. Manche Autoren sehen in ihnen sogar die dominanten Risiken des neuen Jahrtausends. (vgl. Stares 2000:150ff)

„What makes these problems „new“ and „non-traditional“ threats, therefore, is not that they are truly novel phenomena or products but rather that they are now treated as security concerns.“ (Stares 2000:151)

Die Relevanz von Sicherheit ist radikal gestiegen: Nachdem die Bedeutung der militärischen Sicherheit mit Ende der Bipolarität abgenommen hatte, wuchs die Bedeutung eines mehrdimensionalen Sicherheitsverständnisses.¹¹ So entstand neben dem harten militärischen Bereich eine auf das Individuum bezogene Sicherheitsvariante. (vgl. Gärtner 2006:7)

The „move has generally taken the form of attempts to widen the security agenda by claiming security status for issues and referent objects in the economic, environmental and societal sectors, as well as the military-political ones that define traditional security studies (known in some places as strategic studies).“ (Buzan et al. 1998:1)

¹⁰ Siehe auch 2.2.

¹¹ In der Literatur wird häufig zwischen klassischen und neueren Konzepten internationaler Sicherheit unterschieden. Dem realistischen Ansatz zugehörig sind die Modelle, die Sicherheit durch Überlegenheit, Gleichgewichtsarrangements, Abrüstung, Distanzierung gewährleistet sehen. Idealisten verfolgen Sicherheit durch zivilisierende Verflechtung (Interdependenzmodell) und Angleichung (Demokratie-Frieden-Modell). Als neue Modelle die kollektive Sicherheit (das erst mit Ende des Kalten Krieges die UNO handlungsfähig war) und die Common Security (gemeinsam). Es ist der *Cooperative Security*, die einen ständigen Prozess der Zusammenarbeit für Sicherheit anstrebt, sehr ähnlich. Das Interdependenzmodell beschreibt die Sicherheit als Verflechtung durch gegenseitige Abhängigkeit. Die umfassende Sicherheit (*Comprehensive Security*) schließlich, zieht in ihr Sicherheitsverständnis verschiedene Dimensionen der möglichen Gefahren und Folgen ein. (vgl. Vorhofer 2001:173f)

Doch selbst die neuen Risiken aus dem militärischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich sind nicht statisch, sondern unterliegen einem ständigen Wandel an Bedeutung. Gärtner/Hyde-Price (vgl. 2001:5) behaupten, dass solange die internationale Politik anarchisch bleibe, militärische Bedrohungen für Staaten von besonderem Interesse und Bedeutung sein werden. Militärische Bedrohungen haben noch immer eine zentrale theoretische Rolle im Sicherheitsdenken, doch besonders im Norden nimmt ihre Bedeutung im Vergleich zu nichtmilitärischen Risiken ab.

„In the contemporary international system, threats and vulnerabilities can emerge in many different areas. The non-military dimension of security has always been important, but it is increasingly so now that the East-West conflict has ended.” (Gärtner/Hyde-Price 2001:5)

Mit Ende des Kalten Krieges war auch das Prinzip der nuklearen Abschreckung in den Hintergrund gerückt. Die Militärbündnisse verloren an Bedeutung, die NATO war um ihre Existenz besorgt. Sicherheit war jedoch nach wie vor ein Thema – einzig die Gestalt hatte sich geändert. Im Mittelpunkt stand nicht mehr „Vorwärtsverteidigung, wie im Kalten Krieg, sondern Krisenmanagement.“ (Gärtner 2006:5)

2.1.3 Securization: „Versicherheitlichung“

Der umfassende Sicherheitsbegriff¹², der politische, wirtschaftliche und soziale Faktoren beinhaltet, entstand in den 1990er-Jahren. Der Begriff *Securization*, der die Durchdringung aller Sektoren mit Sicherheit beschreibt, wurde bald darauf geprägt. Mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes büßte der Begriff an analytischer Schärfe ein. (vgl. Gärtner 2006:6)

Buzan versteht Sicherheit als:

“...the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securization can thus be seen as a more extreme version of politicization.” (Buzan et al. 1998:23)

Allgemeine Themen können auf einer Palette zwischen „non-politicized“ (nicht-politisiert), „politicized“ (politisiert) und „securized“ („versicherheitlicht“) verortet werden. Grundsätzlich ist die Verortung offen, von äußeren Umständen abhängig und variiert von Staat zu Staat. Im ersten Fall wird das Thema vom Staat nicht behandelt und ist auch nicht Teil einer öffentlichen Debatte und Entscheidungsfindung. Politisierte Themen sind Teil der öffentlichen Politik, verlangen Regierungsentscheidungen und Mittelaufbringung. „Versicherheitlichte“ Belange werden als existenzielle Bedrohungen dargestellt, die Notfallsmaßnahmen bedürfen und Aktionen außerhalb der normalen Grenzen der politischen Maßnahmen rechtfertigen. (vgl. Buzan et al. 1998:23f)

¹² Mehr dazu siehe auch Buzan et al. 1998.

Von Securitization spricht man, wenn ein Thema der „normalen Politik“ als Gefahr dargestellt wird und ein Brechen der Regeln des politischen Spiels dadurch legitimiert wird. Sie zeichnet sich durch eine besondere rhetorische Struktur aus: „...securization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects.“ (Buzan et al. 1998:25)

Buzan et al. zufolge werden Probleme der internationalen Sicherheit konstruiert und argumentiert, dass kein anderes Problem eine höhere Priorität verdiene und eine existenzielle Bedrohung bestehe. Daraus folgt die Rechtfertigung außerordentlicher Maßnahmen, die von Steuererhöhungen bis zur Beschränkung der Bürgerrechte reichen. (vgl. Buzan et al. 1998:24f)

“Security“ is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat.” (Buzan et al. 1998:24)

Es ist nicht immer klar, ob Themen wie Umwelt, die früher nicht politisiert waren, heute nur politisiert oder schon „versicherheitlicht“ werden. Der Zusammenhang zwischen „politization“ und „securization“ muss nicht bedeuten, dass „securization“ immer vom Staat ausgeht. Beide Phänomene treten auch auf anderen Bühnen auf. (vgl. Buzan et al. 1998:24)

In der vorliegenden Arbeit wird im Folgenden häufig von der „Securitization der Entwicklungspolitik“ gesprochen: Es verdeutlicht die Tatsache, dass Entwicklungspolitik verstärkt im sicherheitspolitischen Bereich aktiv ist und (durch die Fähigkeit sicherheitsgefährdende Bedrohungen zu minimieren) an Relevanz für die Sicherheitspolitik gewonnen hat (und seine Prioritäten dieser unterordnen soll).

Militärische Sicherheit

Militärpolitik ist ein Teil der Sicherheitspolitik, der Sicherheit mit militärischen Mitteln erhalten soll. Wird Sicherheit zur multidimensionalen Aufgabe im internationalen Feld, rückt die Militärpolitik als Teilaspekt der Sicherheitspolitik mehr in den Hintergrund. (vgl. Böckenförde 2008:352f) Militärische Sicherheit ist das zentrale Element der traditionellen Sicherheitstheorie. Im militärischen Sektor ist die „securization“ am weitesten institutionalisiert.

Entgegen der traditionalistischen Position dreht sich im militärischen Sektor nicht alles um Sicherheit. Tatsächlich gibt es eine steigende Zahl von nicht-sicherheitsrelevanten militärischen Aufgaben. So haben die Truppen oft eine Rolle in politischen und wirtschaftlichen und weniger militärischen Beziehungen inne. (vgl. Buzan et al. 1998:49)

Erfahrungen in schwachen Staaten (Balkan, Afghanistan, Irak, etc.) haben gezeigt, dass das „Militär neben Sicherungs- und Schutzaufgaben sich auch am zivilen Wiederaufbau beteiligten musste, bis er von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen übernommen werden konnte. (...) Es wurde offensichtlich, dass für lange Übergangsperioden die Zusammenarbeit von Militär und zivilen Organisationen notwendig ist.“ (Gärtner 2006:7) Mit der terroristischen Bedrohung gewann auch die militärische Sicherheit im engeren Sinn wieder an Gewicht. (vgl. Gärtner 2006:8)

2.1.4 Zusammenfassung – Relevanz des Kapitels für die Arbeit

Wie schon eingangs erwähnt, hatte das Ende des Kalten Krieges einen bedeutenden Einfluss auf Sicherheitsstudien und so auch direkt auf das UN-Konfliktmanagement, wie in den folgenden Kapiteln noch detaillierter erörtert wird. Das Ende des Kalten Krieges stellte in vieler Hinsicht eine Zäsur dar: Die Neuausrichtung der Sicherheitskonzeption führte zu einem internationalen Strukturwandel, der militärische, politische und wirtschaftliche Veränderungen implizierte. (vgl. Dohmen 2006: 10f)

„During the Cold War, the military dimension dominated all the other dimensions of security. Bipolarity, the balance of power, deterrence, and compellence were regarded by decisionmakers on both sides of the Iron Curtain as more important security concerns than cultural identity, the legitimacy of political systems, and economic and ecological survival.“ (Gärtner/Hyde-Price 2001:5)

Zusammenfassend kann man sagen, dass folgende Tatsachen von enormer Relevanz für (die Erweiterung der Aufgaben in) Friedensmissionen sind: dass das Militär an Bedeutung eingebüßt hat, dass nicht-militärischen Dimensionen von Sicherheit mehr Platz eingeräumt wird, dass dadurch ein mehrdimensionales Krisenmanagement an Wichtigkeit gewinnt und dass insofern neue Instrumente im Krisenmanagement erforderlich werden:

„Tackling this changing security agenda necessitates new instruments and strategies. In the military sector, new crisis management instruments are required, including traditional peacekeeping, humanitarian intervention, and disaster relief, along with peace-enforcement and peace-support operations.“ (Gärtner/Hyde-Price 2001:6)

Diese Instrumente dienen vielmehr der Verteidigung der gemeinsamen Interessen als dem Schutz nationalstaatlicher Interessen gegen äußerliche Bedrohungen. Das Krisenmanagement – von Konfliktvorbeugung bis Peacekeeping – verlangt schnellere, effizientere und kollektive Reaktionen als in der Vergangenheit. Insofern werden traditionelle militärische Strategien immer weniger bedeutend sein, um das aktuelle Sicherheitsprogramm zu erwidern. (vgl. Gärtner/Hyde-Price 2001:6)

Wie im Zitat von Stares beschrieben, geht es nicht unbedingt darum, ob die Probleme und Bedrohungen tatsächlich neu sind, sondern darum, dass sie „sicherheitsrelevant“ werden.

Bisher „neutrale“ Themen werden durch die „Securization“ als Gefahr dargestellt, neue Regeln entstehen, die auch die Entwicklungspolitik und das Konfliktmanagement berühren. Hier ist auch eine Analogie zum internationalen Krisenmanagement festzustellen: Zivil-militärische Interaktion ist kein neues Phänomen – wohl aber in der aktuellen Diskussion stark dominant. Der Einsatz Ziviler wird als Antwort auf diese „security concerns“ gesehen.

2.2 Der erweiterte Sicherheitsbegriff: Neue Bedrohungen

Wie bereits deutlich herausgearbeitet, wurde der eindimensionale Sicherheitsbegriff (Konzentration auf militärische Stärke) der Blockkonfrontation bald durch einen mehrdimensionalen ersetzt. Die Konzentration auf klassische Landesverteidigung gegen Gefahren von außen erhielt von nun an weniger Legitimation als mehrdimensionale Risiken und das multipolare Bestreben globalen Risiken vorzubeugen. (vgl. Dohmen 2006:137) Der enge militärische Fokus der Sicherheitsagenda, der vom Kalten Krieg bestimmt war, hat sich seit 1989 stark erweitert. Ein Grund für die Veränderung des Sicherheitsverständnisses war die Möglichkeit nach Ende des Kalten Krieges, nicht-klassische, indirekte Sicherheitsbedrohungen (politische, ökonomische und wirtschaftliche Abhängigkeiten) zu betrachten. Während des Ost-West-Konflikts sind diese nur im Zusammenhang des Systemkonflikts untersucht worden. Sicherheit wird so als Teil eines „ordnungspolitischen Vorgehens“, in dem militärische Instrumente nur eine Rolle neben anderen spielen. (Böckenförde 2008:356)

Drei historische Ereignisse – nämlich das Ende der Bipolarität, die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses und der weit reichende Prozess der Globalisierung und Regionalisierung – hatten tiefgreifende Auswirkungen auf die internationale Sicherheit und verlangen nun eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Sicherheitsstudien. Das militärfokussierte Sicherheitskonzept sei nicht mehr geeignet, der neuen Bandbreite von Sicherheitsrisiken entgegen zu treten. (vgl. Gärtner/Hyde-Price/Reiter 2001:10ff)

Buzan, der den Begriff der „umfassenden Sicherheit“ mitgeprägt hat, versteht Sicherheit nicht nur als militärische Komponente, sondern als Politikstrategie, um Bedrohungen und Notfällen in jedem Bereich entgegen zu wirken. Sicherheit ist mehr als nur die Verhinderung von Krieg und Gewalt durch Anwendung militärischer Instrumente. Sicherheit hat auch eine wirtschaftliche, ökologische, humanitäre, menschenrechtliche Dimension. (vgl. Buzan 1997:5ff) Mit dem erweiterten Verständnis von Friedensbedrohung (vgl. Hahlbohm 1993:94) seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, sind neue Quellen der Gewalt, neue Gefahren und daher neue Aufgaben zur (militärischen) Wahrung des Weltfriedens aufgetaucht:

„Quellen nichtmilitärischer Gewalt wie wirtschaftliche, soziale, humanitäre oder ökologische Instabilität wurden ebenso zu den Bedrohungen des Weltfriedens hinzugerechnet wie der internationale Terrorismus.“ (Hahlbohm 1993:95)

Bereits 1992 unterstrich der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner *Agenda for Peace* die Tatsache, dass sich Bedrohungen gewandelt haben: „...wirtschaftliche Not, soziale Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung“ seien die „tiefsten Konfliktursachen“. (Boutros-Ghali (1) 1992:15)

Doch nicht nur Armut, sondern auch Krankheiten wie Aids, die zur Destabilisierung beitragen und Migration und Flüchtlingswellen provozieren können, stellen ein Sicherheitsrisiko dar, argumentiert P.W. Singer (zit. nach Seitz 2005:130). Als weitere nicht-militärische Bedrohungen für die (menschliche) Sicherheit werden von unterschiedlichen Institutionen humanitäre Katastrophen, Epidemien, Umweltkatastrophe, Wirtschaftskrisen, mangelnde Bildung und schlechte Gesundheitsversorgung konstatiert. Nicht-militärische Herausforderungen wie Ressourcenknappheit, Umweltprobleme und Gefährdung des Ökosystems können ebenfalls ein Risiko für die politische Stabilität von Regionen sein und sollten daher genauso ernst genommen werden wie machtpolitisch-militärische Bedrohungen. Dürre, Wassermangel und die oft daraus folgenden Migrationsbewegungen können zu Unruhen und Krisen führen. Auch Umwelt und Chemie können als Waffe militärstrategisch benutzt werden. (vgl. Däniker 1992:135f) Neben den Bedrohungen der nationalen Souveränität und politischen Handlungsfreiheit als Konsequenz der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und der unmittelbaren durch internationalen Terrorismus, nennt Böckenförde (vgl. 2008:357) auch indirekte, mittelbare Beeinträchtigungen durch (wirtschaftliche) Abhängigkeiten und politische Instabilitäten, sei es in Post-Konflikt-Situationen oder durch schwache Staaten.

Als neue Phänomene und Ursachen für Bedrohungen, die die gesamte Aufmerksamkeit von Politikern, Militär und Politologen auf sich gezogen haben und auf die hier näher eingegangen werden soll, gelten heute „Schurkenstaaten“, schwache und zerfallende Staaten und die „neuen Kriege“. (vgl. Menzel 2005:50) Diese neuen (bzw. als neu wahrgenommenen) Bedrohungen und ihre Dominanz in der Theorie haben starken Einfluss auf die Veränderung der UN-Missionen.

2.2.1 Schwache Staaten und innerstaatliche Kriege

Die aktuellen Sicherheitsagenden beschäftigen sich derzeit mehr mit innerstaatlichen Konflikten als mit zwischenstaatlichen Konflikte. Heute stellen erstere die größere Bedrohung

der internationalen Stabilität dar. Viele Konflikte haben sich von der zwischenstaatlichen Ebene auf die innerstaatliche verschoben – und werden heute über Grenzen, Gebiete, Minderheiten gefochten. Als Grund für das neue Interesse an innerstaatlichen Kriegen wird neben anderen Ursachen auch das Ende des Ost-West-Konflikts genannt. Einerseits wurden viele Forscher ihres bisherigen Feldes beraubt und andererseits fanden innerstaatliche Kriege nun auch in Gebieten statt, die eher im Blickfeld von Öffentlichkeit und Forschung standen. (David zit. nach Schreiber 2001:36)

Als eine Bedrohung von Sicherheit und Stabilität werden oft auch so genannte „gescheiterte Staaten“ (*failed states*) oder die synonymen „fragilen Staaten“ gesehen. Sie sind das Produkt zweier Mängel, nämlich vom Fehlen von Effektivität und Legitimität. Das heißt, sie können einerseits wesentliche Güter und Leistungen (Sicherheit, Gewaltmonopol, Bildung, Ernährung, etc.) nicht zur Verfügung stellen, andererseits fehlt es der Regierung an Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Grundlagen einer legitimen Regierung, die sich im Idealfall aus Demokratie, Rechtsstaat, Gewaltmonopol und funktionierender Verwaltung zusammensetzt, sind in diesen Staaten meist nicht vorhanden. Sie sind nicht fähig, die wichtigsten öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.¹³ Deshalb werden sie auch als „funktionsgestörte“ oder „schwache Staaten“ bezeichnet. Gründe für ihre Schwäche und/oder Scheitern können neben Kriegen („post-conflict societies“) auch Korruption, Verlust des staatlichen Gewaltmonopols, etc. sein. (vgl. Gärnter 2006:11)

Kennzeichen schwacher Staaten im politischen Bereich sind von Korruption geprägte Regierungen mit kriminellem Hintergrund, Abwesenheit eines Rechtsstaates, Missbrauch der Menschenrechte, unkontrollierter verselbstständigter Sicherheitsapparat und Anstieg der elitären Schichten. Wirtschaftlich zeichnen sie sich durch eine extrem ungleiche Verteilung und ökonomischen Verfall aus. Die sozialen Folgen reichen von massiven Migrationsbewegungen über ethnische Konflikte bis zur Auswanderung der Bildungs- und Wirtschaftselite. (vgl. Gärnter 2006:11)

Kurz nach Ende des Kalten Krieges trat fast zeitgleich in Europa und Afrika das Problem der „zerfallenden Staaten“ auf, „das zwar nicht neu war, aber den handlungsfähig gewordenen Sicherheitsrat vor neue Bewährungsproben stellte“. (Schmidt 1993:142)

¹³ Im Zusammenhang mit Kriegen in Somalia, Irak und Afghanistan wurden die Begriffe *fragile states* (schwache Staaten) und *failed states* (gescheiterte, zerfallende Staaten) trotz ihrer definitorischen Unschärfe unentwegt benutzt. Sie beschreiben ein Phänomen, das mehr Prozess als Zustand ist, nämlich einen Staat, der über keine Regierung mehr verfügt. Der Begriff betrifft doch Staaten, die bereits lange zerfallen sind, denn Staatsverfall ist ein Prozess, der lange vor dem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung beginnt. (vgl. Dehéz et al. 2008:5)

Unklar ist, in welchem Zusammenhang Krieg und Staatsverfall stehen. Letzteres kann sowohl als Ursache als auch als Folge von Bürgerkriegen gesehen werden. Die Diskussion über Staatsverfall setzt voraus, dass dem Staat vor Einsetzen seines Zerfallsprozesses ein durchsetzungsfähiges Gewaltmonopol sowie „Rule of Law“ (Rechtsstaatlichkeit) inne war. (vgl. Ferdowsi/ Matthies 2003:31) Häufig wird das Konzept der schwachen Staatlichkeit jedoch als Ausgangspunkt der „Neuen Kriege“ (siehe unten) gesehen: Besonders für die sicherheitspolitische Umsetzung ist dieser Zugang wichtig. (vgl. Pospisil (1) 2007:25)

Von schwachen und zerfallenden Staaten und besonders Staaten, die ihre zentrale Ordnungsfunktion nicht mehr inne haben, geht eine Gefahr für die Sicherheit vieler Regionen aus, da sie unter anderem als Rückzugsraum für terroristische Organisationen dienen. Deshalb gilt das neue Interesse des Westens vor allem dem Wiederaufbau staatlicher Institutionen und die daraus folgende Wiederherstellung staatlicher Grundleistungen. (vgl. Dehéz et al. 2008:3) Informelle Ökonomien, die sich durch mangelnde Umverteilungsmaßnahmen durch den Staat, Klientelpolitik und para-staatliche Systeme kennzeichnen, bergen ebenfalls diese Gefahr. Daneben gelten Gewaltökonomien, Drogenhandel und das organisierte Verbrechen als neue Bedrohungen. Auch Migration als Folge von Staatsverfall, Genozid, Terrorismus, Menschenrechtsverletzungen werden als mögliche Risiken beurteilt. (vgl. Dehéz et al. 2008:6f) Dass das Theorem der schwachen Staaten auch im UN-Krisenmanagement Eingang gefunden hat, beweisen die aktuelle Diskussion und zahlreiche UN-Dokumente.¹⁴

2.2.2 Neue Kriege

Als neue Bedrohung gelten oft auch die sogenannten „Neuen Kriege“, ein in Europa gängiger Überbegriff für neu entdeckte Phänomene gewaltsamer Konfliktaustragung und ein Konzept, das stark von Herfried Münkler und Mary Kaldor (2000) geprägt wurde. In den 1980er und -90er-Jahre habe es demnach eine Zäsur in der internationalen Kriegsführung gegeben. Die neuen Kriege unterscheiden sich stark von bisherigen Formen und zeichnen sich aus durch: Involvierung von mehr als zwei Parteien bzw. von Parteien in einer asymmetrischen Konstellation; Auftreten von paramilitärischen Gruppen, Milizen, Kindersoldaten, Söldnern und Warlords, keine klare Trennung zwischen Kombattanten und Zivilisten, Beteiligung internationaler Konzerne und privater Sicherheitsdienste, Zusammenbruch der staatlichen

¹⁴ Siehe auch 4.1.1.

Institutionen und von Recht und Ordnung¹⁵, Flüchtlingsströme (IDPs), Zerstörung der Infrastruktur und Aufbau einer „Bürgerkriegsökonomie“ (vgl. Hazdra 2001:80, Kaldor 2000:11ff, Pospisil (1) 2007:23f)

Was für Kaldor die „neuen Kriege“ sind, sind für Holsti die „Kriege der dritten Art“. Sie haben kaum Ähnlichkeit mit den europäischen Kriegen des 18. und 19. Jahrhunderts oder mit den totalen Kriegen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie stellen meist lange Zermübungskriege dar, die sich durch eine gefährliche Melange an Guerillataktik und Terrorismus, einem Verschwinden der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten, hoher Opferzahlen, Flüchtlingswellen und der Verstärkung scheinbar unüberbrückbarer Differenzen auszeichnen. Diese Kriege werden nicht über Gebiete per se, sondern über Fragen von Eigenstaatlichkeit und Beziehungen innerhalb von Gemeinschaften gefochten. Holsti ist der Überzeugung, dass diese Kriege in schwachen Staaten, die meist selbst aus diesen Kriegen entstanden sind, weiter bestehen werden. Er setzt interne Stärke mit der Fähigkeit eines Staates, im Inland politische Legitimität zu erhalten, gleich. (vgl. Holsti 1996:28ff; Gärtner/Hyde-Price 2001:6f) Diese neue Art der Kriege ist weniger als Zusammenbruch oder Chaos zu verstehen, sondern vielmehr als ein nicht-territorialer Netzwerk-Krieg, als ein Prozess des sozialen Wandels, der vom Auftauchen neuer Formen von Herrschaft und von alternativ geregelten Zonen geprägt ist. (vgl. Duffield 2005:14)

Das Theorem der Neuen Kriege wurde mittlerweile von vielen Wissenschaftlern (vgl. Gantzel, Wagner, Geis, uvm.) in Frage gestellt. Kritik wird vor allem an der empirischen Basis, der falschen Generalisierung und der Reduzierung von Komplexität geübt: So sei der „alte Krieg“ ein Idealtypus, der lange mit einem falschen Bild der Kriegswirklichkeit das Sicherheitsdenken dominiert hat. Asymmetrie in der Kriegsführung sei kein neues Phänomen, ebenso gebe es private Akteure und innerstaatliche Kriege schon länger. Einzig die Wahrnehmung habe sich nach Ende des Kalten Krieges verändert. In den Augen westlicher Betrachter habe ein gradueller Wandel des Krieges stattgefunden. Hintergrund dafür sei die Neuorientierung des westlichen Sicherheitsdenkens, ein neuer Interventionismus seit 1990, die Rolle der Medien und die durch die mögliche Betroffenheit im Westen hervorgerufenen Bedrohungsgefühle. (vgl. Geis 2009, Gantzel 2002)

¹⁵ Neben der Diskussion um die „schwachen Staaten“ gibt es einige neue Ansätze der Konfliktanalyse, die die Art von Konflikten ausdifferenzieren wollen: So die These von „ethnopolitischen Konflikten“, die Greed/Grievance-Debatte von Paul Collier und Weltbank bzw. Samuel Huntingtons kontroverses Werk über den Kampf der Kulturen. (vgl. Pospisil (1) 2007:24f; Pospisil 2007) Die ebengenannte Weltbankanalyse *Breaking the Conflict Trap* (Collier et al.) steht auch im Zeichen einer engen Abhängigkeit von Entwicklungspolitik und Militär. (vgl. Klingebiel/Roehder 2005:391)

„Ihre generalisierenden Darstellungen einer unmenschlichen Kriegswelt wecken diffuse Bedrohungsgefühle, die geeignet sind, einer sich bis in Privatzonen hineinfressenden Sicherheitspolitik den Weg zu ebnen, die letztlich zerstört, was zu schützen sie vorgibt: eine starke demokratische Gesellschaft.“ (Gantzel 2002:16)

Wagner (2007:13ff) kritisiert in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die Neuen Kriege als Legitimation für westliche Intervention mit dem Fokus auf Sicherheit und Statebuilding dienen könnten. Creveld zufolge gehe von den Neuen Kriegen eine „hohe Infektionsgefahr“ (zit. nach Wagner 2007:16) aus, was sie zu einem sicherheitspolitischen Problem mache. Der "Schlüssel zu einer jeden dauerhaften Lösung“ liegt gemäß Kaldor „in der Wiederherstellung einer - sei es lokalen, nationalen oder globalen - öffentlichen Kontrolle der organisierten Gewalt.“ (Kaldor 2000:21) Die Rezeption von Kaldors Werk ist in der Forschung durchaus kontrovers. Doch ungeachtet der Widerlegung ihrer Thesen ist ihr Einfluss in der Praxis ungehemmt.

2.2.3 “Human security” und “Responsibility to protect”

Human Security bedeutetet der Schutz vor existenziellen Bedrohungen (Naturkatastrophen, Epidemien, Hunger und Unterdrückung) sowie vor spontanen schmerzlichen physischen und psychischen Einbrüchen in das tägliche Leben (Wohnen, Arbeit, Gemeinschaft betreffend). (vgl. Gärnter 2006:7ff)

„Progressive models of security – „human security“ – are based upon a comprehensive security from fear, conflict, ignorance, poverty, social and cultural deprivation, and hunger, which are built on positive and negative freedoms.“ (Newman 2000:7)

Den Aspekt der menschlichen Sicherheit gab es in Ansätzen schon seit den 1970er-Jahren, doch erst der Human Development Report von 1994 prägte den Begriff *human security*. Gemäß der UN-Definition schützt “menschliche Sicherheit” die fundamentalen Freiheiten der Menschen. Sie schafft ein politisches, wirtschaftliches, ökologisches gesellschaftliches und kulturelles System, das den Menschen die Bausteine für Überleben, Existenzgrundlage und Würde gibt. (vgl. OCHA 2009)

“Human security is far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance and access to economic opportunity, education and health care. It is a concept that comprehensively addresses both "freedom from fear" and "freedom from want".“ (OCHA 2009)

Auch die aktuellen Berichte der UNO “A More Secure World” (2004) “In Larger Freedom” (2005) halten an der besonderen Bedeutung dieses Konzeptes für die Förderung von Frieden und Sicherheit fest. (vgl. OCHA 2009)¹⁶ Die Aufnahme des Konzeptes der menschlichen

¹⁶ Siehe auch 4.1.1

Sicherheit in, für das Konfliktmanagement relevante, UN-Dokumente hat verständlicherweise Einfluss auf die (Ziele der) Missionen. Neue Bedrohungen der Sicherheit erfordern einen neuen Ansatz und Strategien. Welche Strategien konkret angewandt werden und zu welchen Veränderungen dies führt, wird in den folgenden Kapiteln genau erörtert.

2.2.4 Kritik am erweiterten Sicherheitsbegriff

Die Kritik am erweiterten Sicherheitsbegriff verfolgt drei Linien. Einerseits wird die dadurch entstandene Unschärfe des Begriffs bemängelt, andererseits kritisiert, dass die Erweiterung Interventionen unterschiedlicher Art impliziere und legitimiere. So kann sowohl eine „humanitäre Intervention“ als auch eine Einschränkung individueller Freiheiten mit der umfassenden Sicherheit gerechtfertigt werden. Überspitzt formuliert:

„Die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf sämtliche nicht machtpolitisch-militärisch bedingten Gefahren und Risiken führt letztlich zur Diktatur.“ (Däniker 1992:136)

Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes und somit die Beschreibung nicht-militärischer Bedrohungen als sicherheitsrelevante Risiken hat die Ausdehnung herkömmlicher sicherheitspolitischer und militärischer Mandate und die politische Legitimation von (militärischen) Interventionen in humanitären Krisen zur Folge. (vgl. Seitz 2005:133) Diese Erweiterung stellt Forscher wie (politische) Sicherheitsberater vor neue Schwierigkeiten, nämlich, Kriterien für Sicherheitsrisiken zu definieren. Ohne klare Spezifizierung verliert eine ausufernde Definition ihre verständliche Kohärenz. Die steigende Bedeutung von nicht-militärischen Sicherheitsbelangen stellt ein ernsthaftes Hindernis für die Sicherheitsstudien als strenge analytische Disziplin dar. (vgl. Gärtner/Hyde-Price 2001:5) Auch Magenheimer (2003:46) sieht in der „Aufblähung“ des Sicherheitsbegriffes durch die Einbeziehung anderer Politikfelder (Rechtssicherheit, Arbeitsplatzsicherheit, Umweltsicherheit, etc.) eine Gefahr – der Begriff könnte schnell ad absurdum geführt und eine politische Umsetzung stark erschwert werden. Zudem sei eine Einschränkung der Freiheiten der Bürger zu erwarten. „Ein Mehr an Sicherheit geht immer auf Kosten der Freiheit.“ (Magenheimer 2003:47)

Sicherheitsstudien können nicht – und sollen nicht – versuchen, alle Aspekte menschlicher Ungerechtigkeit, Armut, Leid und Unterentwicklung anzusprechen, so Hyde-Price. Diese Aspekte werden zu Sicherheitsbelangen, sofern sie Konflikt und Unsicherheit hervorrufen. In diesem Sinne ist das Kernelement von Sicherheitsstudien (besonders gewaltsamer) Konflikt, Konfliktmanagement und Vorbeugung. (vgl. Hyde-Price 2001:28) Nach Buzan et al. (vgl. 1998:5) gelte es, eine Konzeptionalisierung von Sicherheit zu schaffen, die spezifisch ist und

über die Konzepte Bedrohung/ Problem hinausgehen. Risiken und Angreifbarkeit können in den unterschiedlichen Bereichen – militärisch wie nicht-militärisch – vorhanden sein, aber damit sie Sicherheitsthemen werden, müssen sie streng definierten Kriterien entsprechen.

2.2.5 Zusammenfassung - Relevanz des Kapitels für die Arbeit

Dieses erweiterte Sicherheitsverständnis, das neben dem klassischen Verständnis und der menschlichen Sicherheit auch die Einhaltung bestimmter Normen und Reformen im Justiz-, Militär- und Polizeiwesen inkludiert, hat zu einer Bedeutungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit im sicherheitspolitischen Verständnis geführt. (vgl. Dehéz et al. 2008:3) Bisher vernachlässigte Themen wie Umwelt- und Versorgungssicherheit, Minenräumung und Kleinwaffenhandel gewinnen an Bedeutung. Besonders sichtbar ist dieser Wandel aber am Konzept der menschlichen Sicherheit (human security) und der aus ihr gefolgerten Schutzverantwortung (responsibility to protect) (vgl. Dehéz et al. 2008:3)

„Nach dem Wegfall des konfliktregulierenden Ost-West-Konflikts standen ab 1990 neuartige Konfliktformen (...) im Vordergrund, gegen die die traditionellen politischen Problemlösungsmuster wie beispielsweise die VN-Charta nahezu wirkungs- und machtlos waren und eine Überarbeitung und Anpassung an die Situation erforderten. Aufgrund der Veränderung des Konflikttypus änderten sich ebenfalls die Modalitäten für Friedenmissionen.“ (Dohmen 1996:140)

Nach 1991 erweiterte sich die Einschätzung des Sicherheitsrates im Bezug auf den Bruch des Weltfriedens und sahen neue Tatbestände wie internationalen Terrorismus (Libyen) und humanitäre Notlagen (Liberia, Somalia, Haiti) als Friedensbedrohung (im Sinn von Art. 39 der UN-Charta). (vgl. Unser 1997:93)

Der Fokus auf Unterdrückung und Ungerechtigkeit im Sinne eines erweiterten Sicherheitsverständnisses in der Agenda for Peace, einem von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali verfassten UN-Dokument aus 1992, schuf eine wichtige Grundlage für die Erweiterung des Spektrums von Friedenmissionen: Erstmals stand nicht nur die Sicherung des Landes gegen äußere Bedrohung im Mittelpunkt, sondern auch gesellschaftspolitische und sozioökonomische Bedingungen wurden relevant. (vgl. Posposil 2007:104) Für die UN-Missionen bedeuteten die veränderten Bedingungen und der Umgang mit schwachen Staaten eine neue Herausforderung. Nicht nur die Zahl, auch die Komplexität der Einsätze stieg mit Ende des Ost-West-Konflikts.

„Most difficult and arduous among them [Missionen] were challenges presented by “failed states” where governmental functions were suspended, the police and judiciary had collapsed, infrastructure destroyed and populations uprooted.” (UN 1996:4, Vorwort von Boutros-Ghali)

Die Instrumente des UN-Konfliktmanagements eigneten sich in erster Linie für Lösung zwischenstaatlicher Konflikte und nicht für die veränderte Form der Kriege: „The nature of war has changed and peacekeeping must keep pace.“ (Osmançavuşoğlu 2000)

Um die Ziele der Charta (Weltfrieden) zu erfüllen, so die häufige Argumentation, muss die UNO Schritt halten und ihre Peacekeeping-Agenda verbessern. (vgl. Osmançavuşoğlu 2000; Lick et al. 2008:15)

Die Analyse dieses Kapitel lassen folgende Schlussfolgerungen zu: Das erweiterte Sicherheitsverständnis hat einerseits einen starken Einfluss auf den Charakter von UN-Missionen, andererseits hat es die Relevanz von Entwicklungspolitik auf den Sicherheitsagenden erhöht. Wie später deutlich wird, überschneiden sich gerade in Bereichen wie Entwaffnung und Reformen militärische und entwicklungspolitische Aufgaben.

Seit den frühen 1990ern finden diese erweiterten Bedrohungskataloge auch Platz in politischen Dokumenten und nationalen Sicherheitsstrategien.¹⁷ Seit diesem Zeitpunkt wird das sicherheitspolitische Umfeld viel komplexer wahrgenommen als davor. Ursache dafür ist die steigende Zahl der Akteure aber auch die Tatsache, dass Folgen von Krisen als riskant erachtet werden.

„Die Folge ist (...) eine tiefgreifende Veränderung des Verständnisses von Sicherheitspolitik, die nun noch weit stärker als zuvor als *ressortübergreifende Querschnittsaufgabe* eines Staates verstanden wird und neben der klassischen Verteidigungs- und Außenpolitik auch Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Gesundheits- und Umweltpolitik“ (Böckenförde vgl. 2008:358, Hervorhebung des Autors) einbezieht.

Wie bereits in der Kritik erwähnt, birgt das erweiterte Sicherheitsverständnis die Gefahr, Einsätze und militärische Interventionen vieler Art zu legitimieren. Besonders Human Security ist zu einem dominierenden Ansatz für internationalen Interventionismus geworden. (vgl. Pospisil (1) 2007:30f)

2.3 Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik und Entwicklungstheorien haben sich seit ihrer Entstehung zu Beginn des Kalten Krieges stark gewandelt. So gibt es unterschiedliche Perioden („goldenes Zeitalter“, „neoliberale Ära“, „verlorene Dekade“) und gegensätzliche Annahmen. In der Entwicklungstheorie waren immer unterschiedliche Konzepte dominant, die wiederum von politischen Strömungen und Ereignissen geprägt waren. Trotz der Akzentverschiebungen

¹⁷ So zum Beispiel in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA (NSS) aus dem Jahr 1991, der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003 sowie in NATO- und genannten UN-Dokumenten.

lassen sich zu Anfang zwei Grundansätze – nämlich Modernisierungs- und Dependenztheorie – identifizieren. Sie sehen unterschiedliche Ursachen für die Unterentwicklung und empfehlen divergierende Strategien. Die Modernisierungstheorie strebt eine nachholende Entwicklung, Wachstum und Industrialisierung am Modell der Industrieländer an, während ihr Pendant, das in externen Faktoren (Kolonialismus) eine der strukturellen Ursachen für die Entstehung der „Peripherie“ sieht, eine temporäre Abkoppelung vom Weltmarkt empfiehlt. (vgl. Andersen 2008:97f) In der Diagnose von Problemen (z.B. Armut) und der Festlegung der Therapie waren sich die zwei Theorieströme einig. Nicht über das Ziel (weil unumstritten), sondern über den Entwicklungsweg wurde diskutiert. (vgl. Pospisil (1) 2007:19f)

Nach Modernisierungs- und Dependenztheorien wurde mit dem Brundtland-Bericht (1987) das Thema Nachhaltigkeit und Umwelt auf die entwicklungspolitischen Fahnen geschrieben, bald die Bereiche Zivilgesellschaft, Empowerment und Gender. Mit dem Weltbank-Bericht von 1989, der den Begriff „Good Governance“ (Anfang und Mitte 90er-Jahre dominant) prägte, kam ein verstärkter politischer Aspekt zur vorherrschenden Idee des wirtschaftlichen Aufschwungs. Dieses Konzept bindet Entwicklungszusammenarbeit an politische Bedingungen. (vgl. Menzel 2005:52)

Das Konzept der Nachhaltigkeit, das in den 1990er-Jahren von starker entwicklungspolitischer Relevanz war, bricht mit dem bisher vorherrschenden Entwicklungsdenken, dass Entwicklungsländer die Stufe der „entwickelten Welt“ erreichen sollten. Dies führt einerseits zum „endgültigen Wechsel in der entwicklungspolitischen Zielbestimmung“ (Pospisil (1) 2007:21) und zur Integration neuer Bereiche, u.a. Frieden. Die Problemursachen werden von nun an im Süden verortet, Herrschaftsverhältnisse kaum noch hinterfragt, dafür von einer dringend einzudämmenden Gefahr im unsicheren Süden ausgegangen, die eine „logische Anbindung an sicherheitspolitische Konzepte“ (Pospisil (1) 2007:21) zur Folge hat.

Die Entwicklungspolitik wurde „in hohem Maße durch den Rahmen der internationalen Beziehungen, insbesondere veränderte Machtkonstellationen, geprägt.“ (Andersen 2008:98)

Mit Ende des Kolonialismus rückten der Aufbau von Institutionen und das Entstehen von Nationalstaaten in den Vordergrund. Doch nicht nur die Ziele der Entwicklungspolitik haben sich im Lauf der Zeit verändert, auch war ein Wandel vom funktionalen zum landesbezogenen System zu erkennen, ebenso wie eine Verlagerung der Finanzierungsstruktur. Das Ende des Kalten Krieges hatte auch für die Entwicklungspolitik Auswirkungen und beeinflusste Theorie wie Politikpraxis stark. Das sozialistische

Entwicklungsmodell verlor an Attraktivität, Marktorientierung gewann an Ansehen. Das Auftauen zwischenstaatlicher Beziehungen, der Rückgang der offiziellen Hilfe durch Wegfall der Bündnispolitik und der Wandel von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Konflikten und somit die Interventionen der UNO bargen große Herausforderungen für die Weltorganisation. (vgl. Jenks 2008:52)

Dem Bedarf einer verstärkten Einbindung politischer Aspekte in die Entwicklungspolitik liegt das Ende des Kalten Krieges zu Grunde: Die bisher praktizierte geopolitisch motivierte Rücksichtnahme auf Regierungen der Empfängerländer, die besonders den multilateralen Sektor betraf, wurde weniger berücksichtigt bzw. hatte mit Beginn der 90er-Jahre keine Legitimation mehr. Die Geber knüpften von nun an ihre Unterstützung an Reformen im Bereich der Regierungsführung, die früher als Einmischung empfunden, von Empfängerländern abgelehnt wurden. (vgl. Pospisil 2007:102; Fuster 1998:23)

Entwicklungspolitik war stets eine „politische Angelegenheit im doppelten Sinne“ (Menzel 2005:43) So bestimmten einerseits idealistische Motive das Handeln der EZ-Akteure, andererseits war und ist sie bestimmten politischen Zielen unterlegen. Auch Entwicklungszusammenarbeit wirkte als „Mehrzweckinstrument“ (Fuster 1998:17). Ähnlich der Entwicklungspolitik diente sie außenwirtschaftlicher (Sicherung attraktiver Absatzgebiete) und sicherheitspolitischer Motive (Aufbau von Allianzen).

Die geopolitische Systemkonkurrenz zwischen Kapitalismus und Sozialismus prägte die erst junge Entwicklungszusammenarbeit stark. Sie war eine zentrale Triebkraft hinter den ersten entwicklungspolitischen Bemühungen. (vgl. Pospisil 2007:100) Die konkurrierenden Mächte erstrebten den Gewinn politischer Einflusszonen in den Ländern des Südens. Tatsächliche Entwicklungsinteressen standen im Wettkampf um die durch die Dekolonisierung entstandene so genannte „Dritte Welt“ oft im Hintergrund. Ziel war vielmehr – im Rahmen einer außen- und sicherheitspolitischen Strategie – die Verhinderung der Ausbreitung der jeweils anderen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und die Förderung eigener und treuer Bündnispartner. Daher wurden nur „interessante“ Länder unterstützt und auf Bedingungen und inhaltliche Konzipierung der Entwicklungshilfe verzichtet – d.h. Fragen wie gute Regierungsführung und Menschenrechte wurden nicht thematisiert. (vgl. Fuster 1998:17)

“Powerful donor countries have long seen political and economic advantages in using aid to promote their interests by strengthening market systems in other parts of the world; the Marshall Plan was a famous example. More recently, aid has been used to promote the foreign policy and security objectives of the leading nations in the post 9-11 world”. (Reality of Aid Report 2008)

Die mit Ende des Kalten Krieges entstandene Annahme, „Entwicklungshilfe“ verliere seinen politischen Anspruch mit Ende des systemkonkurrenten Denkens und gewinne an altruistischer Motivation, erfüllte sich nicht. Im Gegenteil: Nach 1989 sank der durchschnittliche Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe-Leistungen¹⁸ am Bruttonationalprodukt der OECD-Staaten und erreichte gegen Ende der 90er-Jahre einen historischen Tiefstand von 0,22%. (vgl. Seitz 2005: 128f)

Auch heute spielen die westlichen Gebermotive eine bedeutende Rolle: Wurde die Entwicklungspolitik in Zeiten der Systemkonkurrenz als Instrument der Containment-Strategie angewandt, um eine Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern, so wird sie heute von der sicherheitspolitischen Motivation, das staatliche Gewaltmonopol (wieder) herzustellen, getragen. Und obwohl sich die politischen Rahmenbedingungen, besonders mit Ende des Ost-West-Konflikts stark verändert haben, bleibt die Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit so aktuell wie zu Zeit der Truman Doktrin – als der US-Präsident Harry S. Trumans den Kongress im März 1947 um die finanzielle Unterstützung für seine Eindämmungspolitik bat.¹⁹ (vgl. Menzel 2005:44f)

„I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way. I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes.“ (Truman 1947)

In seiner Antrittsrede als wiedergewählter Präsident bezeichnet Truman Armut als Handicap und Bedrohung sowohl für Entwicklungsländer, als auch für den reichen Norden. (vgl. Fischer et al. 2004:15) War in der Geburtsstunde der Entwicklungszusammenarbeit der Kampf gegen den Kommunismus aktuell, so ist es heute die Angst vor Staatszerfall und Terrorismus. Doch nicht immer haben sicherheitspolitische Motive die Vergabe von Mitteln beeinflusst. Bereits in den 1960er-Jahren wurde die Vermischung letzterer und humanitärer Aspekte und folglich ein wirtschaftlicher und strategischer Fokus kritisiert bzw. als hinderlich gesehen. Daher kam man in entwicklungspolitischen Kreisen bald zur Überlegung die „Vergabe von Entwicklungshilfe explizit auf das Ziel der unmittelbaren Armutsbekämpfung zu verpflichten und so weit wie möglich von sicherheits- und machtpolitischen Erwägungen zu entkoppeln.“ (Wagner 2007:6) Die OECD legte Kriterien für die Anrechenbarkeit von öffentlicher Entwicklungshilfe fest.²⁰ In den vergangenen Jahren fand jedoch ein entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel statt, der Sicherheitspolitik vor

¹⁸ Siehe auch 5.2.3.

¹⁹ Die Entstehung von Entwicklungszusammenarbeit wird oft mit der Verkündung der Truman-Doktrin und somit mit Beginn der Eindämmungspolitik (Containment) datiert. Manchmal gilt auch Trumans Inaugural-Rede von Jänner 1949 als Beginn von EZA. (vgl. Fuster 1998:17; Fischer et al. 2004:14)

²⁰ Siehe auch 5.2.3.

Armutsbekämpfung stellte und eine folgenschwere „Securization“ nach sich zog. So werden Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für die Durchsetzung nationaler und machtpolitischer Interessen verwendet, so Wagner (2007:8), der auch von einer Re-Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik spricht.

Die Entwicklungspolitik war/ist stark von westlichen Konzepten und Werten geprägt, wie der Export „unseres“ Demokratiemodells, „unserer“ Technologie und das Nachahmen und Aufholen als Strategie zur Überwindung der Unterentwicklung beweist. (vgl. Fischer et al. 2004:16f) Entwicklungszusammenarbeit wird oft als altruistischer Nachbarschaftsdienst, um die Armut in den Ländern des Südens zu bekämpfen, gepriesen. Dennoch folgt auch sie einer wirtschaftlichen Logik, der Durchsetzung machtpolitischer Interessen und nationaler außenpolitischer Ziele. Der Ressourcentransfer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird unterschiedlich begründet und legitimiert: Als „Wiedergutmachung“ für koloniale Schulden, als langfristige Friedenssicherung (Nord-Süd-Konflikt, Flüchtlingsströme, Rückzug für Terroristen), als Mittel außenpolitischer und strategischer Ziele (bes. im Ost-West-Konflikt), mit wirtschaftlichen Motiven (Absatzmärkte, Arbeitsplatzsicherung, Rohstoffe) und schließlich mit der internationalen Solidarität. Selten ist sie ein altruistisches Mittel. Viele Staaten haben in der Vergangenheit politisch, militärisch und wirtschaftlich „interessante“ Länder des Südens bevorzugt. Auch die Kolonialmächte haben ihre Kontakte mit den ehemaligen Kolonien besonders gepflegt. (vgl. Andersen 2008:100ff) Im Rahmen der militärischen Entwicklungszusammenarbeit sind ebenfalls oft andere Motive als die reine Friedenssicherung zu erkennen.

2.3.1 Wechselwirkung von Sicherheit, Friede und Entwicklung

Die stärkere Vernetzung von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik zeichnet sich seit einigen Jahren immer klarer ab. Diese Integration der beiden Bereiche vollzieht sich auf mehreren Ebenen, nämlich auf historischer, theoretischer, politischer und meiner Meinung nach auf operativer Ebene. (vgl. Pospisil (1) 2007:36) Dieses Kapitel behandelt den Einfluss der theoretischen Formel „Sicherheit braucht Entwicklung“ und „Entwicklung braucht Sicherheit“, die ihrerseits einen starken Einfluss auf politische und operative Ebene (Friedensmissionen) ausübt.²¹

²¹ Die Integration von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik auf politischer Ebene, die vor allem in relevanten Dokumenten der EU, USA, UNO, OECD und im Bereich der ODA-Anrechenbarkeit deutlich wird, und auf operativer Ebene (gemeinsame Ausführung von Programmen) wird im Kapitel 5.2. detailliert behandelt.

„Security, a state of being free from danger or injury, and development, defined as improvements in the human condition, are two sides of the same coin. Security is impossible without development, and development without security. Conversely, the absence of one leads to the corruption of the other; poverty increases levels of insecurity, and insecurity hinders development.“ (MIIS 2009)

Viele Autoren und internationale Organisation betonen die wechselseitige Abhängigkeit von Frieden, Sicherheit und Entwicklung. Faust/Messner (2004) zufolge ist es „offensichtlich, dass Entwicklung ohne Frieden nicht gelingen kann.“ Bürgerkriege, Drogenhandel, organisierte Kriminalität behindern teure Entwicklungsprojekte, wie die Beispiele Afghanistan, Sudan und Palästina zeigen. Entwicklungspolitik kann nur funktionieren, wenn ein sicherheitspolitisch stabiles Umfeld vorhanden ist. Umgekehrt argumentieren die Autoren, dass „(nationale oder internationale) Sicherheit ohne Entwicklung kaum möglich ist“ (ebd.), da Verarmung, Umweltdegradierung, schwache Institutionen, Perspektivenlosigkeit, etc. oft Ursachen für Staatszerfall, Terrorismus, Bürgerkrieg und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sind.

“It has been estimated that 40 percent of countries emerging from conflict relapse into conflict; in Africa, the figure is 60 percent. Aid can play a role in helping countries to make the transition from conflict to peace, but it is essential to have a coherent strategy that unites the actors engaged in the various aspects of the transition process.” (WFP 2004:3)

Die Formel “Ohne Sicherheit keine Entwicklung” und “Ohne Entwicklung keine Sicherheit” ist ein in der aktuellen Diskussion häufig benutztes zirkuläres Begründungsmuster für die Erklärung einer Allianz von Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Entwicklungspolitik kann in einem konfliktreichen Umfeld nur etwas bewirken, wenn ein Beitrag zur sicherheitspolitischen Stabilisierung der Region geleistet wird. (Faust/Messner 2005:141). Den direkten Zusammenhang von Entwicklung und Sicherheit und ihr Mangel als Ursache für Konflikte formuliert Stewart so:

“...human security forms an important part of people’s wellbeing and is therefore an objective of development; that lack of human security has adverse consequences on economic growth and poverty and thereby on development; and that lack of development, or imbalanced development that involves sharp horizontal inequalities, is an important cause of conflict.” (Stewart 2003:1)

Der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Willy Brandt, hatte schon vor zwanzig Jahren – also noch zu Hochzeiten des Kalten Krieges – konstatiert, dass „Entwicklungspolitik von heute“ die „Friedenspolitik von morgen“ (zit. nach Nuscheler 2000:17) sei. Und auch heute versteht die deutsche Bundesregierung Entwicklungspolitik auf der Basis eines erweiterten Sicherheitsverständnisses als globale Friedenspolitik. (vgl. Ropers 2002:3)

2.3.2 Exkurs: Liberaler Friede

Das Konzept des liberalen Friedens (liberal peace) beschreibt die verbreitete Einstellung, dass Konflikten im Süden am besten mit einer Vielzahl an zusammenhängenden, verbessernden, harmonisierenden und besonders verändernden Maßnahmen begegnet wird. (Frieden im Sinne der aktuellen Vorliebe der Politik für Konfliktlösung und gesellschaftliche Neuordnung.) Neben Soforthilfemaßnahmen beinhaltet das von Duffield (vgl. 2005:11) beschriebene Konzept einen „neuen oder politischen Humanitarismus“, der Konfliktlösung und -vorbeugung, Stärkung der zivilen Institutionen, Aufbau sozialer Netzwerke, Förderung der Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext einer funktionierenden Marktwirtschaft betont.

“The liberal peace embraces democracy; human rights; market values and the integration of societies into globalization; self determination; and the idea of the state and citizenship.”
(UNU 2007)

In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre lag das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft bezüglich Konflikt auf der humanitären Intervention. Zum Teil zuschulden des mangelnden Erfolgs dieser Interventionen, konzentrierte man sich gegen Mitte der 90er-Jahre auf Konfliktlösung und Aufbau in der Konfliktfolgezeit. Dieser Wandel hat nichts mit der Zahl oder Art zu tun, vielmehr hat sich die Politik verändert. (vgl. Duffield 2005:11)

In diesem neuen Sicherheitssystem wird Unterentwicklung als gefährlich und destabilisierend gesehen. Liberaler Friede und die neuen Kriege haben die traditionelle Unterscheidung von Volk, Militär und Regierung verwischt. Die Überschneidung ist ein umstrittenes Terrain, das von Machtasymmetrien geprägt ist und von der Wissenschaft kaum behandelt wird. (vgl. Duffield 2005:16) Dieser Exkurs ist vor allem für das Statebuilding-Konzept, sowie die Zusammenarbeit von Militär und Helfern im Rahmen von Sicherheitssektorreformen (SSR), relevant und verdeutlicht die gegenseitige Annäherung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik.

3. Vom Peacekeeping zum Statebuilding. Das UN-Konfliktmanagement.

3.1 Die Vereinten Nationen in Kürze

Die Vereinten Nationen (UNO – United Nations Organization) wurden am 24. Oktober 1945 von 51 Staaten mit dem Ziel der Wahrung des Friedens durch internationale Zusammenarbeit und kollektive Sicherheit gegründet. Heute gehören 192 Staaten der UNO an.

Die UNO sieht sich nicht als Weltregierung. Keine Gesetze gehen von ihr aus. „It does, however, provide the means to help resolve international conflicts and formulate policies on matters affecting all of us.“ (UN (1) 2009) Vom Scheitern ihres Vorgängers, dem Völkerbund, und den Erfahrungen aus erstem und zweitem Weltkrieg geprägt, basierte die neue Friedensordnung, die in der Charta festgehalten ist, auf der Ächtung des Angriffskrieges und einem allgemeinen, umfassenden Gewaltverbot, dessen kollektive Durchsetzung durch die Staatengemeinschaft in der Charta völkerrechtlich verankert ist. Mit einer Mitgliedschaft akzeptiert jeder Staat die UN-Charta – die „Verfassung“ der Vereinten Nationen und ihre Verpflichtungen – d.h. Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen und auf Aggressionen und Gewalt gegenüber anderen Staaten zu verzichten. Die Charta ist ein internationaler Vertrag, der die Prinzipien internationaler Beziehungen regelt.²² (vgl. UN (1) 2009; Dörr 2004:14)

3.1.1 Wahrung des Weltfriedens und Gewaltverbot

Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist das zentrale Ziel der UNO (vgl. Art. 1, Abs. 1 der UN-Charta). Gemäß Artikel 2 (Abs. 4) verzichten die Mitglieder auf „jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Das heißt, jede militärische Gewalt eines Staates gegen einen anderen - nicht mehr nur Krieg - ist daher völkerrechtswidrig. Das umfassende Gewaltverbot der Charta stellte bald einen

²² Die Charta wurde durch die 50 Gründungsmitglieder in San Francisco am 26. Juni 1945 unterzeichnet und trat – nach der Ratifizierung durch die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (China, Frankreich, Sowjetunion, Vereinigtes Königreich und USA) und der Mehrheit der Signatäre – am 24. Oktober 1945 in Kraft. Gemäß der Charta verfolgt die UNO vier Ziele: Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen Nationen, Zusammenarbeit zur Lösung internationaler Probleme und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen aufeinander abgestimmt werden (vgl. UN (1):2009; Charta der Vereinten Nationen 1973/95, Art.1; Dörr 2004:14)

tragenden Grundpfeiler sowie die normative Grundlage der UNO und der gesamten internationalen Ordnung dar. Es legitimiert die Erzwingung von Gewaltfreiheit – im äußersten Fall auch mit militärischen Mitteln. (vgl. Dörr 2004:14)

Als einzige zwei Ausnahmen des Gewaltverbots gelten erstens militärische Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates gegen einen Staat nach Artikel 42 bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen und zweitens bei individueller oder kollektiver Selbstverteidigung bei einem bewaffneten Angriff (bis zur Ergreifung erforderlicher Maßnahmen durch den Sicherheitsrat) nach Artikel 51 der UN-Charta.²³ Weder Bedrohung und Bruch des Friedens, noch bewaffneter Angriff sind in der Charta definiert und formal festgelegt.

Die Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates beruhen auf ein System der kollektiven Durchsetzung des Gewaltverbots. Wird ein Staat zum Aggressor, hält die Staatengemeinschaft zusammen und geht gemeinsam gegen ersteren vor. Während des Kalten Krieges – einer Zeit ideologischer Spannungen und Vetos im geschwächten Sicherheitsrat – funktionierte dieses Konzept kaum. Gemäß Kapitel VII der Charta, das „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ beschreibt, hält der Sicherheitsrat das Monopol kollektiver Sanktionierung verbotener Gewalt. Der Sicherheitsrat stellt fest, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“ (Art. 39)

Ein Bürgerkrieg ist eine innerstaatliche Angelegenheit und stellt daher keine rechtliche Grundlage für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta dar. Zudem stellt er keine Bedrohung des Weltfriedens dar. Eine Intervention der Staatengemeinschaft in diesem Falle ist ein „Angriff“ auf die Souveränität eines Staates und völkerrechtswidrig. Erst wenn der Konflikt zu einem den Weltfrieden bedrohenden Ausmaß anwächst oder es zu einem Angriff kommt, ist eine Intervention mit Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII völkerrechtlich rechtmäßig. (vgl. Muzik 1996:15)

Wie in den vorangegangenen und folgenden Kapiteln über die Veränderung des Peacekeeping-Konzeptes deutlich wurde/wird, haben sich mit dem Ende des Kalten Krieges zahlreiche Veränderungen eingestellt. So wurde das Kapitel VII der Charta neu belebt und der

²³ vgl. hierzu auch Dörr (2004:15ff) über inhaltliche, personelle und zeitliche Komponenten des Selbstverteidigungsrechts.

Sicherheitsrat hat das Konzept gemäß der Herausforderungen und Bedrohungen der Gegenwart adaptiert.

Weiters „... hat sich der Auslöser jeder Zwangsmaßnahme, der *Begriff der Friedensbedrohung* in Artikel 39 der UN-Charta, verändert. War damit am Ende des Zweiten Weltkrieges noch die militärische Bedrohung durch einen Aggressorstaat gemeint, so bezieht der UN-Sicherheitsrat den Begriff heute auch auf innerstaatliche Situationen wie humanitäre Notlagen (Somalia), Unruhen (Albanien, Ost-Timor, Haiti 2004) oder Bürgerkriege (Ruanda, Sierra Leone).“ (Dörr 2004:19)

Mit der inhaltlichen Veränderung der nichtmilitärischen Sanktionen (Straftribunale, Verwaltung von Gebieten etc.) hat sich der Handlungsspielraum der UNO erweitert. Heute schafft der Sicherheitsrat Verhaltensregeln und greift somit in die Souveränität der Mitglieder ein. Zudem sieht Dörr in der Dezentralisierung der militärischen Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat eine weitere Veränderung seit 1989. Das mit der Charta geschaffene Gewaltmonopol der UNO wird mit der Delegierung von Missionen an Staaten und Koalitionen aufgeweicht. Die militärische Gewalt sei weniger beim Sicherheitsrat (wie in der Charta vorgesehen), als bei militärisch und politisch starken Staaten konzentriert.

3.1.2 Das UN-System

Der – längst in der Fachliteratur durchgesetzte – Begriff *UN-System*, verweist bereits auf die Komplexität, Größe und Undurchschaubarkeit der Institutionen, Spezialorgane und Sonderorganisationen der UNO.

„Als Hauptorgane der Vereinten Nationen werden eine Generalversammlung, ein Sicherheitsrat, ein Wirtschafts- und Sozialrat, ein Treuhandrat, ein Internationaler Gerichtshof und ein Sekretariat eingesetzt.“ (Charta der Vereinten Nationen, Art. 7)

Neben diesen sechs gibt es 19 Spezialorgane sowie 17 autonome Sonderorganisationen, die sich meistens selbst in Haupt-, Neben- und Spezialorgane unterteilen lassen. Funktional können die Institutionen auch nach Währungs- und Finanzorganisationen, technische Sonderorganisationen (Schifffahrt, Kommunikation, Wetter) und die großen Sonderorganisationen für Ernährung, Arbeit, Kultur, Industrialisierung und Gesundheit unterschieden werden. (vgl. Hüfner 2005:10ff, UN (2):2009) Für die Peacekeeping-Missionen sind die Generalversammlung, der Sicherheitsrat und das Sekretariat von besonderer Bedeutung.

Relevante Hauptorgane

Die **Generalversammlung** besteht als einziges Hauptorgan aus Vertretern aller 192 Mitgliedsstaaten²⁴ und wählt nach dem „one state – one vote“-Prinzip. Sie entscheidet über die Zusammensetzung der anderen Hauptorgane und verfügt über die Budgethoheit der Organisation. Die Generalversammlung wählt die nicht-ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (nach einem Regionalschlüssel), die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates und gemeinsam mit dem Sicherheitsrat die Richter des Internationalen Gerichtshofes. Sie kann alle Fragen und Angelegenheiten behandeln, die in den Rahmen der UN-Charta fallen und Empfehlungen zu Fragen (Art. 10, 12) – falls vom Sicherheitsrat nicht bearbeitet – ausarbeiten. Der Sicherheitsrat hat bei Angelegenheiten, die den Weltfrieden betreffen eine Vormachtstellung.

Der **Sicherheitsrat** wird aus fünfzehn Mitgliedern der UNO – davon fünf ständige (China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) und zehn, für jeweils zwei Jahre von der Generalversammlung gewählte, nicht-ständige Mitglieder – gebildet. Ihm wurde die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens übertragen (Art. 24, Abs. 1 der UN-Charta). Die fünf ständigen Mitglieder (P5 – permanent five) besitzen bei der Verabschiedung von Resolutionen ein erweitertes Vetorecht und werden als Vetomächte bezeichnet. Ob diesem Veto-Recht gewinnen die P5 an politischer Bedeutung.²⁵ Eine Sicherheitsrat-Resolution bedarf neun gültiger Stimmen, wobei kein ständiges Mitglied ein Veto einlegen darf. Bereits in der Charta ist die privilegierte Rolle und Verantwortung der Veto-Mächte verankert, die mit der souveränen Gleichheit aller Staaten im Widerspruch stand. (vgl. Märker/Wagner 2005:3) Nur die Entscheidungen des Sicherheitsrates sind für die Mitgliedstaaten bindend.

„Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist der Sicherheitsrat zum zentralen Instrument der Konfliktverhütung und -lösung geworden.“ (Hüfner 2005:13)

Der **Generalsekretär** ist der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation und der Leiter des Sekretariats. Er wird von der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates für fünf Jahre (eine Wiederwahl möglich) bestimmt. Der derzeitige Generalsekretär Ban Ki Moon (Südkorea) ist seit 1. Jänner 2007 im Amt. Er ist der achte Generalsekretär und folgte auf den Ghanaer Kofi Annan (1997 – 2006), dessen Vorgänger Boutros Boutros-Ghali (1992 – 1996) war. (vgl. UN (2): 2009; Hüfner 2005:10ff) Der Einsatz der „guten Dienste“ (*good offices*)

²⁴ Stand Jänner 2009

²⁵ Zu der Blockade durch Vetos im Sicherheitsrat siehe 1.3.

bietet dem Generalsekretär Möglichkeit zur Einflussnahme und als Vermittler aufzutreten. Gemäß der Charta (Kapitel XV, Art. 99) kann er „die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.“ Er hat auf die Peacekeeping-Missionen einen erheblichen Einfluss, da er für die Organisation der Truppen verantwortlich ist sowie das Oberkommando der Operation und den Handlungsspielraum des Personals bestimmt. (vgl. Muzik 1996:36; UN (4):2009)

Spezialorgane und Sonderorganisationen der UNO

Bei den Spezialorganen handelt es sich um Nebenorgane der Generalversammlung, die sich mit humanitären und entwicklungspolitischen Programmen sowie Forschungsaktivitäten beschäftigen. Sie werden durch freiwillige staatliche und private Beiträge finanziert und unterscheiden sich in diesem Kriterium von der UN und den Sonderorganisationen. Letztere – gemäß der Charta durch „zwischenstaatliche Übereinkünfte“ (Art. 56) errichtete Organisationen – wollen „jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche (...) Beziehungen herrschen“ (Art. 55).²⁶ Die Sonderorganisationen sind dem Wirtschafts- und Sozialrat eingegliedert, der wegen seines umfassenden Mandats mehr als 70 Prozent der personellen und finanziellen Ressourcen des gesamten UN-Systems erhält. (Charta der Vereinten Nationen 1973/95:30ff; Hüfner 2005:15; UN (2): 2009)

Department of Peace Keeping Operations (DPKO)

Die bedeutendste Abteilung für Peacekeeping-Operationen ist das *Department of Peace Keeping Operations*, das 1992 aus dem Office for Special Political Affairs gebildet wurde. (vgl. Muzik 1996:38) Es ist die politische und ausführende Leitung der Peacekeeping-Operationen, steht in Kontakt mit dem Sicherheitsrat, den Friedenstruppen stellenden Mitgliedsstaaten und den Konfliktparteien und versucht die Bemühungen von UN, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen im Kontext der Missionen einzubinden. Es

²⁶ Daher verfolgen sie folgende Ziele:

- Verbesserung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung, Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt
- Lösung internationaler wirtschaftlicher, sozialer und gesundheitlicher Probleme, Zusammenarbeit in Kultur und Erziehung
- Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (vgl. Art. 55)

Nach Art. 56 der Charta verpflichten sich alle Mitgliedsstaaten zu Zusammenarbeit, um diese Ziele zu erreichen.

bietet auch Unterstützung im Bereich Polizei, Entminung, für politische und Peacebuilding-Missionen. (vgl. UN 2008)

3.1.3 Entwicklungspolitik der UNO heute

Rund 70 Prozent der Arbeit des UN Systems wird der Entwicklung gewidmet. Ziel ist die Besserung des Lebensstandards, der Beschäftigung und wirtschaftliche wie soziale Entwicklung. Die entwicklungspolitische Ausrichtung der UNO ist bereits in der Charta festgehalten: Wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit galt von Beginn an als Ziel der UNO – die Wege dorthin waren ebenso wie in der internationalen EZA von politischen Strömungen und Ereignissen geprägt und Wandel unterworfen:

„Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche (...) Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen (...) die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg.“ (Charta der Vereinten Nationen 1973/1995: Art. 55)

Beinahe jede Organisation der UN-Familie hat etwas – sei es direkt oder indirekt – mit Entwicklungszusammenarbeit zu tun: 33 Programme, Unterorganisationen, Büros und Departments der UN Development Group haben eine bedeutende Rolle im Bereich der Entwicklungspolitik inne. Armutsverringerung ist seit Ende der 1990er-Jahre strategisches Ziel der EZA. Dies soll unter anderem mit Institutionsaufbau und Entschuldung erfolgen. Die UNO will dieses Ziel nun mit Hilfe der Millenniumsdeklaration (2000) erreichen. Zu diesem Zweck wurden acht zu erreichende Unterziele, die *Millennium Development Goals* (MDGs) formuliert. Sie streben die Reduzierung der Armut und der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheit der Mütter, Bildung, Zugang zu Trinkwasser und Sanitäranlagen, Gleichberechtigung, Schutz der Umwelt und vor Krankheiten (HIV) an, und sollen bis 2015 erreicht werden. (vgl. UN (9) 2009; UN (10) 2009; Katseli 2008:16f)

3.2 Rechtliche Verankerung von Peacekeeping in der UN

Im Laufe der Jahrzehnte nahm die UNO eine bedeutende Rolle in der internationalen Konfliktlösung (mit unterschiedlichen Instrumenten) ein. (vgl. UN (1) 2009) Peacekeeping-Einsätze können nur in Zusammenhang mit dem Handlungsspielraum der Organisation analysiert werden. Dieser hat sich mit Ende des Kalten Krieges erweitert. Das Klima im internationalen System ist für die Größe des Handlungsspielraumes ausschlaggebend. (vgl. Hahlbohm 1996:17)

Die Gründer der UNO hatten in der 111-Artikel-langen Charta keine genauen Vorschriften zum Peacekeeping-Konzept gemacht. Friedenserhaltende Operationen werden in der Charta nicht eigens erwähnt. Am Anfang verstand man unter Peacekeeping militärische Missionen im Rahmen des Kapitels VI („friedliche Beilegung von Streitigkeiten“) der UN-Charta. Oft wurden sie auch im Grenzbereich zu Kapitel VII („Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“) gesehen, weshalb sie auch als „Kapitel VI ½ Maßnahmen“ bezeichnet wurden. (vgl. Payandeh 2005:255; Osmançavuşoğlu 2000) It is “impossible to draw a clear-cut distinction between Chapter VI and Chapter VII missions...” (Schmidl 2005:38)

Kein Artikel der Charta legitimiert direkt Peacekeeping-Einsätze.²⁷ Sie können aber implizit aus der Charta und der Verantwortung der UN zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Art. 1) abgeleitet werden. Tatsächlich kann die Charta jedoch nur als theoretischer Rahmen gesehen werden, den die Praxis der UNO erst ausfüllt. (vgl. Hahlbohm 1993:17,66) Peacekeeping kann als „denaturiertes Weniger“ oder als das „pragmatische Minus“ (Menk 1992:197) der kollektiven Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 der Charta betrachtet werden.

Die Mitglieder der UNO müssen gemäß der Charta die Entscheidungen des Sicherheitsrates nicht nur akzeptieren, sondern auch unterstützen und dürfen dem Staat, gegen den Maßnahmen ergriffen werden, keinen Beistand leisten (Art. 2, Abs. 5). Insofern sind sie verpflichtet sich an friedenserhaltenden Operationen zu beteiligen. Wenngleich in der Charta von einer Verpflichtung, Truppenkontingente zu stellen die Rede ist, basiert dies in der Praxis jedoch auf freiwillige Basis. (vgl. Muzik 1996:23)

Zwar ist Peacekeeping als Instrument der Friedenssicherung nicht in der Charta verankert, doch erhalten die Missionen, die seit 1948 durchgeführt werden, durch das Völkergewohnheitsrecht eine zusätzliche rechtliche Absicherung. Für das Konzept, das sich aus der Praxis entwickelt hat, entsteht dadurch der Vorteil, dass es einfacher an die aktuellen Herausforderungen angepasst werden kann als die Charta. Tatsächlich haben sich besonders die Aufgaben und Ziele betreffend Peacekeeping im Vergleich zu anderen in der

²⁷ Die rechtliche Verankerung von Peacekeeping in der Charta ist auch aus den Aufgaben einzelner Hauptorgane der UNO herauszulesen. Die Mitgliedsstaaten der UNO übertrugen dem Sicherheitsrat die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Art. 24), der in ihrem Namen und auf Grundlage der Charta handelt. Die Mitglieder haben die Beschlüsse des Sicherheitsrates zu akzeptieren (Art. 26). Die Generalversammlung kann Fragen, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit betreffend behandeln (Art. 11, Abs. 2), die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf diese Situationen lenken (Art. 11, Abs. 3), sowie, falls sich der Sicherheitsrat mit einer Streitigkeit nicht beschäftigt (Art. 12, Abs. 1), Empfehlungen abgeben. (vgl. Charta der Vereinten Nationen 1973/95:20f)

Charta behandelten Konfliktbearbeitungsmechanismen stark verändert. (vgl. Hahlbohm 1993:16; Muzik 1996:24)

3.2.1 Maßnahmen nach Kapitel VI

Gemäß Kapitel VI (Art. 33) der UN-Charta über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten sollen sich Streitparteien durch „Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl“ um eine Streitbeilegung bemühen. Der Sicherheitsrat kann laut Artikel 34 internationale Konflikte untersuchen und feststellen, ob deren Fortdauer eine Gefahr für Frieden und internationale Sicherheit darstellen. Falls er so befindet, kann er die Parteien auffordern, den Konflikt mit eben genannten friedlichen Mitteln zu lösen (Art. 33, Abs. 2) und ihnen nach Kapitel 36 Verfahren und Methoden für die Bereinigung der Konflikte empfehlen. Die Lösung der Streitigkeiten wird durch die Möglichkeit eines Vetos im Sicherheitsrat bei Lösungsvorschlägen und Empfehlungen und der Tatsache, dass die Parteien nicht gezwungen sind, die Empfehlungen des Sicherheitsrates anzunehmen, erschwert. (Charta der Vereinten Nationen 1973/1995:23f; Schmidseider 2003:65f; Muzik 1996:17)

3.2.2 Maßnahmen nach Kapitel VII

Stellt der Sicherheitsrat eine „Bedrohung oder ein[en] Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung“ nach Kapitel VII (Art. 39) fest, so stehen ihm Reaktionsmöglichkeiten des sowohl militärischen als auch nicht-militärischen Krisenmanagements zur Verfügung.²⁸ Zeigen die vorläufigen Aufforderungen des Sicherheitsrates an die beteiligten Parteien nach Artikel 40 nicht den gewünschten Erfolg, so kann der Sicherheitsrat gemäß Artikel 39 Empfehlungen abgeben und Maßnahmen beschließen. „Im Prinzip stellt Artikel 40 ein letztes „Angebot“ der VN an die Konfliktparteien zur friedlichen Streitbeilegung dar.“ (Schmidseider 2003:70) Werden Maßnahmen beschlossen, führt der Sicherheitsrat diese selbst durch.

Als letzte Möglichkeit bleibt dem Sicherheitsrat eine militärische Intervention nach Artikel 42. Nämlich wenn „der Sicherheitsrat der Auffassung [ist], dass die in Artikel 41

²⁸ Ein Bruch des Friedens liegt bei einer Kriegserklärung und bei Beginn von Kampfhandlungen vor, eine Angriffshandlung wird als eine, im Widerspruch zur Charta stehende, angewandte Gewalt gesehen. Die Konzepte Bedrohung und Bruch des Friedens sowie Angriffshandlung sind in der Charta nicht definiert. Lediglich eine Angriffshandlung wurde als „Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat gegen einen anderen“ von der Generalversammlung (nicht bindend für den Sicherheitsrat) 1974 nach langwierigen Diskussionen bestimmt. (vgl. Unser 1997:92)

vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, kann er mit Luft- See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderliche Maßnahmen durchführen.“²⁹ (Charta der Vereinten Nationen 1973/95:26) Die Mitglieder verpflichten sich, Truppen zur Verfügung zu stellen, dem Sicherheitsrat Beistand zu leisten und Luftstreitkräfte zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen bereit zu halten (Art 43, Art. 45).³⁰ (vgl. auch Dörr:14,19)

3.3 Frühes Konfliktmanagement der Vereinten Nationen

Das System der Friedenssicherung der UNO beruhte bis zur Veröffentlichung der Agenda for Peace im Jahre 1992 auf drei Säulen.

- Peacemaking – friedliche Streitbeilegung
- Peace enforcement – Zwangsmaßnahmen
- Peacekeeping – friedenserhaltende Operationen

Während des Kalten Krieges konzentrierte sich das UN-Konfliktmanagement hauptsächlich auf Peacemaking und Peacekeeping, einerseits wegen des in der UN-Charta verankerten Gewaltverbots und der unpräzisen Formulierung von Friedensbruch, -bedrohung, Angriff, etc., andererseits kam es ob der Blockade durch Vetos der antagonistischen Blöcke zu kaum einer Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen. Neben den zwei in der Charta verankerten Konfliktlösungsmechanismen Peacemaking und Peace enforcement etablierte sich im Laufe der Zeit Peacekeeping als ein neuer Weg und improvisierte Antwort auf die sich veränderten Konflikte und Krisen.

3.3.1 Peacemaking (Chapter VI) - friedliche Streitbeilegung

Für eine friedliche Streitbeilegung während des Kalten Krieges bietet Kapitel VI, Art. 33 (1) der UN-Charta Vorschläge. Weitere Maßnahmen werden in der Erklärung von Manila über

²⁹ Nach **Artikel 41** kann der Sicherheitsrat beschließen, „welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen.“ Diese reichen von der „Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen“. (Charta der Vereinten Nationen 1973/95:25) Die Staatengemeinschaft tritt dem Aggressor nach dem Prinzip der kollektiven Sicherheit geschlossen entgegen, die Entscheidungen sind bindend, die Mitgliedsstaaten zur Durchführung der Maßnahmen verpflichtet. (vgl. Unser 1997:93)

³⁰ Die Maßnahmen nach Artikel 41 und 42 unterliegen keiner Chronologie und Hierarchie. Werden nicht-militärische Maßnahmen als wirkungslos gesehen, kann der Sicherheitsrat sofort zu militärischen Mitteln greifen.

die friedliche Beilegung von internationalen Streitigkeiten (Resolution 37/10) von 1982, der Erklärung über die Verhütung und Beseitigung von Streitigkeiten und Situationen (1988, Resolution 43/51) und der Resolution 44/21 über die Festigung des internationalen Friedens, der Sicherheit und der internationalen Zusammenarbeit (1989) hinzugefügt. (vgl. Boutros-Ghali (1) 1992:34; UN (6) 2009) Die Instrumente der Friedensschaffung, wie stille Diplomatie und vorbeugende Einsätze, streben Vertrauensbildung und Interaktion zwischen den Konfliktparteien an. (vgl. UN 1996:5)

3.3.2 Peace Enforcement (Chapter VII) – Zwangsmaßnahmen

Nach Kapitel VII der UN-Charta hat der Sicherheitsrat, sobald er eine Bedrohung bzw. einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellt, unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten, in die souveräne Handlungsfreiheit der betroffenen Staaten einzugreifen. Art. 39 bis 42 der Charta unterscheiden zwischen Empfehlungen, vorläufigen Maßnahmen, nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen und militärischen Zwangsmaßnahmen. Bis 1990 wurden nur zwei Mal Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta beschlossen. Der Sicherheitsrat verhängte 1966 Wirtschaftssanktionen (im Bezug auf Art. 39 und 41) gegen Rhodesien und ein stufenweises Waffenembargo gegen Südafrika (1977/84/86). Gründe hierfür lagen in der Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates und in der wenig genauen Definition der Konzepte. Zudem erschwerten nationale Interessen der Truppen stellenden Staaten und mangelnde Bereitschaft Kosten zu übernehmen die Durchsetzung der Zwangsmaßnahmen. Mit Ende des Ost-West-Konflikts steigerte sich auch die Anzahl dieser Resolutionen deutlich. Besonders zwischen 1991 und 1996 nahmen die Sanktionen (u.a. gegen Somalia, Libyen, Haiti, Angola, Ruanda) stark zu. (vgl. Unser 1997:94)

3.3.3 Peacekeeping – friedenserhaltende Operationen

Vor dem Hintergrund der Blockade im Sicherheitsrat ob divergierender Interessen der Supermächte entstand Peacekeeping als ein neues internationales System, das sich aus der Praxis entwickelte, als ein „neuer Weg“ und improvisiertes Alternativverfahren, um eine Eskalation gewaltsamer Auseinandersetzungen zu verhindern. Es war schwierig, sich auf eine Definition des Begriffes zu einigen, nicht nur weil es der Mangel an einer internationalen gesetzmäßigen Basis erschwerte, sondern vor allem weil Peacekeeping-Missionen als eine Reaktion auf bestimmte Erfordernisse in einzelnen Konflikten improvisiert wurden. (vgl. Weiss 1993:178) Unterschiedliche Namen beschrieben das anfangs als eine Art „Notlösung“

verstandene Phänomen: *Friedenserhaltende* bzw. *friedenssichernde Missionen*, *Friedenssicherung* oder einfach nur *Peacekeeping* (vgl. UN (1): 2008, Unser 1997:106)

“There was not, and still is not, any particular theory or doctrine behind them. They were born of necessity, largely improvised, a practical response to a problem requiring action.” (UN 1990:4)

Der Begriff Peacekeeping stammt weder aus der Charta der Vereinten Nationen, noch gibt es eine klare Definition, die ihn beschreibt. Seine Bedeutung hat sich seit seiner Einführung häufig verändert, da er von unterschiedlichen Tendenzen und politischen Rahmenbedingungen geprägt war. The “Concept of peacekeeping is changing, almost day by day” (Kamal 2000:221). Für das Verständnis der veränderten Aufgaben und der Konsequenzen für die Akteure innerhalb von Friedensmissionen ist es wichtig, die unterschiedlichen Deutungen des Begriffs Peacekeeping³¹ zu kennen:

„...peace-keeping operations are flexible instruments of policy and have been adapted to a variety of uses (...). Peace-keeping operations are never purely military. They have always included civilian personnel to carry out essential political or administrative functions...” (UN 1990:5)

Die UNO definiert ihr selbst entwickeltes Peacekeeping-Konzept als ein einmaliges und dynamisches Instrument, „as a way to help countries torn by conflict create the conditions for lasting peace.“ (UN (1): 2008) und als „operation involving military personnel, but without enforcement powers, established by the United Nations to help maintain or restore international peace and security in areas of conflict.“ (UN zit. nach Osmançavuşoğlu 2000)

Der zweite UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld nannte Peacekeeping im Bezug auf seine Stellung zwischen traditionellen, friedlichen Streitbeilegungsmechanismen im Kapitel VI der UN-Charta und den zwingenden Maßnahmen unter Kapitel VII „Chapter Six and a Half“ der Charta. (vgl. UN: 2008) Der Konsens der Parteien war zunächst noch wichtig:

Peacekeeping are „United Nations field operations in which international personnel, civilian and/or military, are deployed with the consent of the parties and under United Nations command to help control and resolve actual or potential international conflicts or internal conflicts which have a clear international dimension.“ (Goulding zit. nach Weiss 1993:78f)

³¹ Einer anderen Definition zufolge ist Peacekeeping: „The prevention, containment, moderation and termination of hostilities between or within states, through the medium of peaceful third party intervention organized and directed internationally, using multinational forces of soldiers, police and civilians to restore and maintain peace.“ (International Peace Academy zit. nach Hahlbohm 1992:56)

John Hillen definiert militärische UN-Missionen als „those missions conducted to pursue political objectives specified by the decision-making bodies of the United Nations, using military forces constituted from member states but managed by the United Nations in an effort to attain such objectives.“ (Hillen 1998:16)

An diesen unterschiedlichen Definitionen erkennt man deutlich, dass der Begriff Peacekeeping eine Vielzahl an Bedeutungen hat und daher schwer zu fassen ist. Er beschreibt das Handeln vom Militär, von zivilen Personen, agiert manchmal ohne Konsens der Konfliktparteien, manchmal leicht bewaffnet und völlig neutral: Ein Problem ist es, dass der Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch (Medien) oft wenig differenziert betrachtet wird. Ein anderes Problem stellt die Unmenge an beinahe synonymen Begriffen dar.³² Wie schon eingangs erwähnt, haben sich die Definitionen der UN-Missionen im Laufe der Zeit verändert und neue Bedeutungen gewonnen. Angelehnt an Kühne (vgl. 1993:17) verwende ich die im UN-Sprachgebrauch üblichen englischen Begriffe, da die deutschen Übersetzungen sehr uneinheitlich sind. Allein für Peacekeeping werden die Begriffe Friedenssicherung, -erhaltung, und -bewahrung verwendet. Im Folgenden verwende ich den Begriff „Peacekeeping“ für die drei Arten von Peacekeeping. Die Gesamtheit der Missionen, die auch zivile Elemente und Peacebuilding beinhalten, bezeichne ich als UN-Friedensmissionen.

Peacekeeping: „Der neue Weg“

In den 60 Jahren seit dem Bestehen der friedenssichernden Missionen gab es 63 Einsätze weltweit.³³ Abgesehen von wenigen Punkten und informellen Richtlinien gibt es keine Grundsätze, welchen Kriterien Peacekeeping-Einsätze entsprechen müssen. Dieser Tatsache Folge leistend, muss die inhaltliche Begriffsbestimmung die Weiterentwicklung des Konzepts in der Praxis beinhalten. Im Laufe der Zeit passte sich das Konzept den Anforderungen an Politik und den sich verändernden Konflikten an: Beschränkten sich die Aufgaben der Soldaten zu Beginn der Einsätze im Wesentlichen auf Vermittlungs-, Aufbau- und Überwachungstätigkeiten zwischen Konfliktparteien, so hat sich das Spektrum im Laufe der Zeit erweitert. (vgl. Lick et al. 2008:15; Hahlbohm 1993:55; UN (11) 2009)

Friedensoperationen im Allgemeinen haben sich seit 1948 stark verändert: So unterscheiden viele Autoren eine erste „Generation“ des klassischen Peacekeeping, eine zweite (erweiterte)

32 Zur weiteren Verwirrung trägt zudem die unterschiedliche Nutzung der Terminologie in internationalen Organisationen bei. So entspricht beispielsweise das *Peacemaking* der EU dem *Peace-Enforcement* der NATO, das wohl am ehesten mit den *enforcement actions* der UNO vergleichbar wäre. (vgl. auch Schmidtseder 2003:33) Unterschiedliche Bezeichnungen beschreiben zudem auch ähnliche Konzepte. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, in der Literatur verwendete Begriffe kurz vorzustellen und abzugrenzen. Die englischen Begriffe *peace operations* (UNO) und *peace support operations* (NATO) sind synonym und stehen als Überbegriffe für friedenserhaltende, humanitäre internationale Missionen. Der 1994 eingeführte Begriff *peace support operations* sollte das Ziel – Wahrung und Herstellung von Frieden – besser erklären, erklärte jedoch dasselbe Phänomen. Auch der von den USA geprägte Begriff (M)OOTW – (*Military*) *Operations other than War* lässt sich auf Friedens-Missionen beziehen, doch geht er – ebenso wie die im NATO-Sprachgebrauch häufig benutzte Bezeichnung *crisis response operations* (CRO) – über die Definition von *peace operations* hinaus. Beide beziehen auch humanitäre und Katastrophenhilfe wie Kampfaufträge in ihren Aufgabenbereich mit ein. (vgl. Schmidl 2005:32ff)

³³ Stand 30. April 2009.

und die robuste dritte. (Mittlerweile geht Statebuilding bereits als vierte Generation in die Literatur ein.) Doch eine klare Trennung ist chronologisch wie artspezifisch nicht möglich, da sich die unterschiedlichen Einsatzarten beeinflussen, überschneiden und Seite an Seite bestehen.

„Die im Ausdruck „Generationen“ implizierte zeitliche Abfolge wird zudem nicht der Tatsache gerecht, dass sich die verschiedenen Typen von Friedensoperationen nebeneinander entwickelt haben und auch heute nebeneinander existieren, da sie die Antwort auf unterschiedliche Konfliktsituationen sind.“ (Schmidl 2001:69)

Erwin A. Schmidl (2005:36f) unterscheidet die unterschiedlichen Formen von Peacekeeping an ihrer Gewaltanwendung und teilt sie in drei Kategorien.

- **Klassisches oder traditionelles Peacekeeping:** Waffenstillstände zwischen Staaten (oder staatsähnlichen Gebilden) sollen mit Zustimmung der Parteien überwacht werden. Die Einsatzkräfte bestehen aus (unbewaffneten) Militärbeobachtern oder leicht bewaffneten (zur Selbstverteidigung) Soldaten.
- **Erweitertes Peacekeeping:** Ähnlich der ersten Form, in innerstaatlichen Konflikten. Neben dem Militär werden auch zivile Kräfte aktiv, die am Aufbau von Wahlen, Polizei und Rechtsordnung oder im Rahmen der Flüchtlingsrückführung arbeiten.
- **Robustes Peacekeeping oder Peace Enforcement:** Truppen agieren ebenfalls in internen Konflikten. Ihr Mandat erlaubt, wenn notwendig, Gewalt anzuwenden.

	Zwischenstaatliche Konflikte	Innerstaatliche Konflikte
Konsensual	Klassisches Peacekeeping	Erweitertes Peacekeeping
Nicht-konsensual	(Krieg)	Robustes Peacekeeping

In Anlehnung an Schmidl wird aus folgender Tabelle deutlich, dass es unterschiedliche Formen von Peacekeeping gibt, die durch die Art des Konflikts bestimmt sind. Im Folgenden werden die Einsätze historisch aufgerollt und in dieser Arbeit gemäß der in der Literatur am häufigsten verwendeten Kategorien unterteilt, um den Wandel der Missionen hervor zu streichen.

3.3.3.1 Beobachtungsmissionen und traditionelles Peacekeeping

Der erste friedenserhaltende Einsatz war eine Beobachtermission (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO) in Palästina 1948, die das Waffenstillstandsabkommen

zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn kontrollierte. (vgl. UN (1) 2008; vgl. UN 1996:4) In der Mission der United Nations Emergency Force (UNEF I) im Rahmen der Suezkrise (1956 bis 1967) waren erstmals bewaffnete Streitkräfte in einer friedenssichernden Operation im Einsatz. UNEF wurde beauftragt, die Konfliktparteien zu trennen, für den Abzug der britischen, französischen und israelischen Truppen zu sorgen und Pufferzonen an der Waffenstillstandslinie am Gaza-Streifen und auf der Halbinsel Sinai zu errichten. (vgl. Osmançavuşoğlu 2000; Hahlbohm 1993:52f)

„Dass diese Funktion von Militärs wahrgenommen wird, ist bedingt durch die Gefährlichkeit einer solchen Mission und durch die Notwendigkeit militärischer Expertise zu ihrer Durchführung.“ (Bothe 2003:13)

Ursprünglich bestand die Aufgabe der Peacekeeping-Truppen hauptsächlich aus Beobachtung und Überwachung. So konzentrierten sich die Truppen des traditionellen Peacekeeping auf die räumliche Trennung der Akteure durch Bildung von Pufferzonen und Grenzkontrollen, Überwachung von verhandelten Waffenstillständen, Truppenrückzugsabkommen, Abrüstung, Kontrolle der entmilitarisierten Zonen und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. (vgl. Hahlbohm 1993:57) Die Truppen übten eine Pufferfunktion zwischen den Konfliktparteien aus. Voraussetzung für diese Art der Einsätze war die Zustimmung der beteiligten Parteien (Konsensprinzip), die strikte Neutralität und leichte Bewaffnung (Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung) der UN-Truppen. Ein weiteres Hauptcharakteristikum war die freiwillige Entsendung von Truppenteilen durch die Mitgliedsstaaten. Heute bezeichnet man diese Art der Einsätze oft als traditionelles Peacekeeping oder Peacekeeping der ersten Generation. Die UN-Mission UNFICYP (Beginn 1964) in Zypern gilt als Beispiel. (vgl. Payandeh 2005:255; Lick et al. 2008:15; Schmidseider 2003:68f)

Die Einsätze spiegelten das politische Umfeld des Kalten Krieges mit dem Ziel, Eskalation einzudämmen und Konflikte einzufrieren, wider. „Das traditionelle Peacekeeping war ein Kind des Kalten Krieges!“ (Kühne 2003:716) Ziele und Möglichkeiten waren dem politischen Machtkonflikt untergeordnet. Den Einsätzen lagen keine ehrgeizigen militärischen Ziele zu Grunde. Sie orientierten sich ausschließlich an den Bedingungen des Kapitels VI der Charta. Dennoch waren die Aufgaben in traditionellen Peacekeeping-Einsätzen militärisch komplexer als in der Beobachtung. Sie bestanden aus wenigen Tausend leicht bewaffneten Mann, die üblicherweise Pufferzonen überwachten. Die Missionen waren von passiver militärischer Natur. Ihre Soldaten hatten weder Mandat noch Struktur für aktive Gewaltanwendung. Das war auch ein Nachteil: Die Missionen waren statisch und konnten daher zum Teil bis heute nicht abgeschlossen werden. Trotz der Passivität der Missionen, verloren allein bis 1998 über 600 Soldaten in traditionellen Missionen ihr Leben. Hillen argumentiert, dass auch aufgrund

dieser Tatsache, Peacekeeping keine „friedliche Beilegung von Streitigkeiten“ gemäß Kapitel VI der Charta darstellt. (vgl. Hillen 1998: 22f; Kühne 2003:716, Eisele 2003:30)³⁴

Traditional „peacekeeping missions were characterized by somewhat passive, innocuous, and unthreatening operations on the part of the UN force.“ (Hillen 1998:25) Während die militärischen Kräfte versuchten, die Eskalation zu verhindern, arbeiteten nicht-militärische Teile an der Lösung des Konfliktes. Die Operationen sollten eine Grundlage für die Entstehung eines politisch und ökonomisch stabilen Systems sein. (vgl. Lick et al. 2008:28)

„The missions were improvised endeavours, thrown together from the disparate military elements of many different member states.“ (Hillen 1998: 25)

3.3.3.2 Exkurs: Negativer Friede und Status Quo

Peacekeeping war anfänglich ein Instrument zur Herstellung und Erhaltung eines negativen Friedens. Besonders am Anfang wandte der Sicherheitsrat zur Friedenssicherung (Kapitel VI und VII der Charta) einen negativen Friedensbegriff an. (vgl. Hufnagel 1996:226) Wie auch die eingangs erwähnte Definition der Peace Academy veranschaulicht, war die ursprüngliche Aufgabe des Peacekeeping die Beendigung der Gewalt und der Erhaltung dieses Zustandes (im Sinne eines negativen Friedens) und nicht die Auflösung der Konfliktursachen. Die Operationen sollten lediglich den Weg dahin unterstützen. Insofern war keine direkte Intervention in bewaffnete Auseinandersetzungen angestrebt. Die Anwesenheit der Blauhelme sollte zur Stabilisierung beitragen. (vgl. Muzik 1996:40)

„...the goal of peacekeeping units is not the creation of peace, but the containment of war so that others can search for peace in stable conditions.“ (Thakur zit. nach Hillen 1998:25)

Die Ziele der Einsätze und somit auch die Aufgaben der Truppen im Peacekeeping hängen stark mit dem angewandten Friedensbegriff zusammen. Der zugrunde liegende negative Friedensbegriff begrenzte die ersten Einsätze; das „Mandat der Einsätze beschränkt sich insofern hauptsächlich auf Aufgaben militärischer oder quasi-militärischer Art, die dazu geeignet sind, die Fortsetzung der der Kampfhandlungen zu verhindern.“ (Hahlbohm 1993:57)

³⁴ Da Kapitel VI der UN-Charta die Streitbeilegung im Gegensatz zu Kapitel VII ohne Zwangsmaßnahmen beschreibt, wurden traditionelle UN-Peacekeeping-Missionen oft als „Chapter VI Operationen“ bezeichnet. Im Gegensatz dazu wurde der Begriff „Chapter VII Missionen“ für Operationen mit einem weiteren oder robusten Mandat verwendet. Diese Unterscheidung hat sich im Laufe der Zeit geändert: Heute trifft letztere Bezeichnung auf Operationen zu, die auf die Anwendung von Gewalt bauen, und deren Mandat somit auf Kapitel VII der Charta basiert. Tatsächlich ist es aber beinahe unmöglich eine klare Unterscheidung zwischen den zwei Arten von Mission zu machen, sind die Grenzen zwischen den einzelnen Typen oft ungenau. (vgl. Schmidl 2005:38f)

3.3.3.3 Erweitertes Peacekeeping

Mit dem Ende der Blockkonfrontation war Peacekeeping an seiner Weiterentwicklung nicht mehr gehindert, die Anforderungen an die Konfliktbearbeitungskapazität der UNO veränderten sich stark. Nicht nur die Zahl der Einsätze schnellte in die Höhe, auch das Aufgabenspektrum im Einsatz wurde erweitert. Dies war die Geburtsstunde einer neuen Form des Peacekeeping, die oft als zweite Generation, erweitertes oder multidimensionales (komplexes) Peacekeeping bezeichnet wird. Dieser Begriff verdeutlicht einerseits die Vielfalt der Aufgaben der Soldaten in den Missionen, andererseits die Vielzahl der Partner – von UN-Organisationen wie UNHCR über NGOs bis zu regionalen Organisationen (AU). (vgl. Hahlbohm 1993:51f; Lick et al. 2008:28; Eisele 2003:32; siehe auch Schaubild 2 im Anhang)

Diese neue Form des Peacekeeping war von einer gesteigerten Komplexität gekennzeichnet, die unter anderem vom vermehrten Auftreten innerstaatlicher Konflikte geprägt war. Sie reagierte auf neue militärische und politische Herausforderungen und unterschied sich in Qualität und Quantität von ihrem Vorgänger.

„Sie ist charakterisiert durch *Dynamik* im Sinne eines im Einsatz angelegten Prozesses zur Konfliktlösung und durch *Multidimensionalität* in Form einer Ausweitung auf eine Reihe nicht-militärischer Bereiche, die für die Lösung der Konflikte jeweils wichtig sind.“ (Kühne 2003:716, Hervorhebung des Autors)

Die neuen Einsätze waren umfassender und wollten eine Kooperation in den politischen, sozialen, humanitären, diplomatischen und militärischen Bereichen. „Second-generation peace-keeping operations are multifunctional, with political, humanitarian, social and economic components requiring civilian experts and relief specialists to work in parallel with soldiers.“ (UN 1995:5) Nicht-militärische Teile wurden vermehrt in die Operationen integriert und eine Basis für den Aufbau eines politisch und wirtschaftlich stabilen Systems wurde geschaffen. Im Unterschied zu traditionellen Friedensmissionen agiert das erweiterte Peacekeeping in innerstaatlichen Konflikten. (vgl. Unser 1997:108)

Anfänglich verstand man unter einer friedenserhaltenden Operation einen neutralen, regulierenden Eingriff militärischer Truppen der UNO in einen bewaffneten Konflikt. Zwar beinhalteten spätere Einsätze noch immer einen dominanten militärischen Aspekt, im Laufe der Zeit gewann die zivile Komponente zunehmend an Bedeutung. Der zivile Anteil „ist zunehmend ausschlaggebend für den Erfolg einer Operation, da die Unternehmungen und ihre Aufgaben immer umfassender werden.“ (Muzik 1996:51)

Seit Beginn der 90er-Jahre wurden militärische Einheiten gemeinsam mit zivile Experten mit nicht-militärischen Aufgaben entsendet um Wahlen zu beobachten, die Einhaltung der Menschenrechte zu kontrollieren, die Flüchtlingsrückkehr zu koordinieren, Kombattanten zu entwaffnen und um Regierungen bei der Verwaltung des Landes zu unterstützen. Die militärische Überwachung von Waffenstillständen stellte nur noch eine Aufgabe unter anderen dar. Die Blauhelme übernahmen eine aktivere Rolle und griffen gestaltend in den Konflikt ein. Sie bildeten Polizeikräfte aus, arbeiteten, um die Gerichtsbarkeit neu zu installieren, schufen und überwachten Verfassungsreformen, beaufsichtigten Verwaltungsstrukturen, organisierten und beobachteten Wahlen.³⁵ Weitere Ziele dieser Missionen waren die Unterstützung der zivilen Komponenten und NGOs bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe und der Schutz von „safe areas“. (vgl. Payandeh 2005:255, UN 1995:5, Hillen 1998:141)

„These [second generation peacekeeping] were multifunctional missions in which the military component was only one part of a comprehensive political, diplomatic, humanitarian, and economic effort.“ (Hillen 1998:141, Hervorhebung der Verfasserin)

Die neuen, ambitionierten Missionen, die der Sicherheitsrat schuf, agierten in einem „less supportive political environment“ (Hillen 1998:25).³⁶ Die Blauhelme waren in der Region verteilt – oft in bürgerkriegsähnlichen Situationen – und versuchten aktiv die Lieferung humanitärer Hilfe zu schützen, zu entwaffnen, Grenzen zu überwachen, Flüchtlinge rückzuführen und die Kontrolle vieler Regierungsfunktionen zu übernehmen. Sie bedurften daher größerer, „robusterer“ und stärker bewaffneter Truppen. Die ersten Missionen dieser Art fanden zu Ende des Kalten Krieges u.a. in Namibia, Kambodscha, Somalia, Haiti und Ruanda statt. Um diese neuen Herausforderungen in einem oft instabilen Umfeld zu meistern, brauchte es eine Steigerung der Truppenzahl und unterstützender Kräfte.

„In January 1988, 11,121 military, police and civilian personnel were deployed in United Nations peace-keeping operations, and the annual budget for peace-keeping was \$230.4 million. In December 1994, 77,783 personnel were deployed – the highest number to date – and annual United Nations peace-keeping expenditures reached \$ 3.6 billion.“ (UN 1996:4)

³⁵ In der *Agenda for Peace* fasste Boutros-Ghali diese Aktivitäten unter dem Begriff *post-conflict peace-building* zusammen. (vgl. Kühne 2008:717; siehe 3.4.4.)

³⁶ Hillen sieht im Unterschied zu anderen Autoren (Schmidl 2005, Unser 1997) das erweiterte Peacekeeping nur noch einen Schritt von robusten Missionen entfernt. Unterschiede zur traditionellen Form bestehen neben den divergierenden militärischen Ziele und dem Einsatz ziviler Kräfte auch im Umfeld der Truppen, das den Einsatz „robuster Maßnahmen“ rechtfertige: Das Umfeld der neuen Missionen sei kriegesischer und gefährlicher und hauptsächlich von innerstaatlichen Konflikten geprägt. Zudem erschwerten mangelnde Friedensvereinbarungen, die Vielzahl der Akteure und Autoritäten auf Seiten der Konfliktparteien den Großteil der neuen Einsätze (und diplomatische Lösungsversuche). Manche Kräfte durften beschränkte Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII in schwierigen Situationen ausüben. (vgl. Hillen 1998:26,141)

Traditionelles Peacekeeping ist ob seiner leichten Bewaffnung und ungefährlichen Methoden vor allem in einem günstigen, wohlgesinnten Umfeld möglich. Mit der Veränderung der (politischen) Rahmenbedingungen ist auch der Wandel in Art der Missionen erklärbar. Im Unterschied zum Peace Enforcement beruhten Missionen der zweiten Generation – obwohl sie auch manchmal als Kapitel VII oder Peace-Enforcement-Operationen bezeichnet werden – noch immer auf der Zustimmung der Konfliktparteien und haben weniger Ressourcen zur Verfügung.

3.3.3.4 Robustes Peacekeeping

Für die erneute Weiterentwicklung des Peacekeeping-Konzeptes gibt es mehrere Gründe: Die negativen Erfahrungen der Peacekeeping-Einsätze in Bosnien, Ruanda und Somalia, die Übergriffe auf Soldaten und die Ohnmacht leicht bewaffneter Truppen, forderten eine aktivere Rolle der UNO in Konflikten und die Durchführung ehrgeizigerer Missionen zur Erhaltung des Weltfriedens. Der Erfolg der von der UNO bewilligten Koalition im zweiten Golfkrieg (1990/91) beflügelte diese Ansicht. Ihren Teil zur Etablierung des robusten Peacekeeping trugen auch die hohen Erwartungen an die UNO – ausgelöst durch die Stimmung nach Ende des Kalten Krieges und durch den Erfolg der Mission in Namibia – und die Medienberichterstattung, die plötzlich das Interesse der Zuschauer im Norden auf ein Ende der Kriege lenkte, bei.

Die Tatsache, dass Friedensvereinbarungen alleine kein Ende der Gewalt bedeuteten und dass die humanitäre Hilfe immer weniger durchführbar war, ja schließlich sogar vor die Wahl gestellt war, eingestellt oder mit militärischen Mitteln geschützt zu werden, förderte den Einsatz von Elementen zur militärischen Durchsetzung in den Friedensmissionen. Die Kombination aus Zusammenarbeit im Sicherheitsrat und feindlicher Stimmung im Einsatzgebiet, gab den Missionen ihren einmaligen und noch nie da gewesenen militärischen Charakter. (vgl. Hillen 1998:140; Kühne 1993:55)

Die oft als Einsätze der dritten Generation oder *robust peacekeeping* bezeichneten Missionen heben sich durch die Berechtigung zur begrenzten Anwendung militärischer Gewalt zur Durchsetzung des erteilten Mandats von ihren Vorgängern ab. Robustes Peacekeeping wird somit dann angewendet, sobald es gilt Frieden oder ein sicheres Umfeld für Peacebuilding – wenn nötig mit Gewalt – zu erzwingen.

Doch auch für diese Art gibt es keine klare Definition. Im Allgemeinen wird unter dem Friedenserzwingen ein robustes Vorgehen (mit Kriegsmitteln) verstanden, um die

Missionsziele zu erreichen. Diese Art der Einsätze orientiert sich stark am Kapitel VII der UN-Charta und wird im Grenzbereich von Peacekeeping und Peace Enforcement angesiedelt. Von einem „robusten Mandat“ spricht man, wenn sich Sicherheitsrat-Resolutionen auf das Kapitel VII beziehen. Doch robustes Peacekeeping ist nur um Elemente der militärischen Durchsetzung angereichert und nicht mit dem klassischen Enforcement nach Kapitel VII der Charta, das ein kollektives Vorgehen gegen eine Aggression legitimiert, zu verwechseln. Im Unterschied zu letzterem bleiben die Peacekeeper nämlich in der Rolle des neutralen Dritten. (vgl. Kühne 1993:55f)

Der Übergang vom traditionellen auf das robuste Peacekeeping „ist nicht kontinuierlich, sondern gleicht dem Überspringen eines Grabens.“ (Kühne 1993:57) Diese radikale Änderung in der bestehenden Doktrin brachte der Verzicht auf einen Konsens der Konfliktparteien mit sich. Zudem genehmigte der Sicherheitsrat erstmals militärischen Zwang nicht nur zur Selbstverteidigung. Auch der Schutz der Zivilbevölkerung, Absicherung humanitärer Transporte und weitere Missionsziele konnten mit Waffengewalt erreicht werden. (vgl. Payandeh 2005:255; Unser 1997:109; Hillen 1998:30) Robuste Missionen haben sich mittlerweile durchgesetzt. Seit Mitte der 90er-Jahre waren die Waffenstillstandsvereinbarungen beinahe aller Einsätze durch Mandate nach Kapitel VII der Charta abgesichert. (vgl. Kühne 2003:717)

Das robuste Peacekeeping gleicht eher einem militarisierten internationalen Polizeieinsatz als einem Kampfeinsatz. Es ist keine neue Form der Kriegsführung, sondern zielt darauf ab, Rückgrat für die Herstellung eines stabilen, therapeutischen Verhandlungsrahmens zur Deeskalation und Lösung von Konflikten zu sein. (vgl. Kühne 1993:14, 55, 93) Der Einsatz militärischer Gewalt hatte die Aufnahme von Verhandlungen bzw. die Herstellung eines stabilen Rahmens und nicht den militärischen Erfolg der UNO oder die Vernichtung der Konfliktpartei zum Ziel. „Man könnte also sagen, dass robustes Peacekeeping Friedenssicherung durch Abschreckung sei.“ (Eisele 2003:34)

Die einst als Voraussetzung für Einsätze definierten drei konzeptionellen Grundpfeiler Konsens, Unparteilichkeit und Anwendung von Gewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung waren seit Beginn der Missionen einem starken Wandel unterworfen. Die Anwendung von Gewalt wurde zur Mandatserfüllung legitimiert; auch Konsens und Unparteilichkeit dienen heute aus anderen Gründen als bei traditionellen Einsätzen, wo Zustimmung eine völkerrechtlich zwingende Voraussetzung (sonst rechtswidrige Einmischung) war. Diese Gründe sind vor allem praktischer Natur: Die Chance auf Erfolg der Mission und Frieden ist ohne Zustimmung der Parteien auf Dauer nicht gegeben. Letzteres kann nicht von außen

militärisch erzwungen werden. (vgl. Kühne 2003:716f) Hier wird deutlich, dass sich Peacekeeping nicht nur noch auf einen negativen Friedensbegriff stützt. Das Einfrieren der Gewalt bedeutet nicht unbedingt die Lösung des Konflikts, vielmehr sind der Konsens und der Wille der Konfliktparteien eine wichtige Voraussetzung.

Das Umfeld der Peacekeeper kann von Gegenschlägen, Terrorismus und Geiselnahmen als Reaktion auf ihre Gewaltanwendung geprägt sein. Taktik und Strategie dieser Einsätze unterscheiden sich stark vom klassischen Peacekeeping; Kühne (vgl. 1993:57) zufolge unterliegen sie sogar häufig konträren Gesetzen: Traditionelle Truppen wurden im Gegensatz zu robusten Truppen (unter anderem aus Kostengründen) in geringer Zahl und mit minimaler Bewaffnung entsandt und nach friedenssichernden (und nicht militärischen, zur Verteidigung bestimmten) Aspekten positioniert, um Präsenz zu zeigen und Waffenstillstände zu überwachen.³⁷ Die Kosten der UN-Friedensmissionen zwischen 1945 und 1987 betrugen rund 8,3 Mrd. Dollar. Die gebilligten Missionen kosteten 1992 rund drei Mrd. Dollar. Gegen Ende der Achtziger Jahre betrugen die Verteidigungsausgaben dagegen weltweit fast eine Billion Dollar pro Jahr (oder zwei Mio. Dollar pro Minute). (Boutros-Ghali (1) 1992:46)

3.3.3.5 Delegation von Einsätzen an Koalitionen

Der Mangel in der UNO an einer erforderlichen militärischen Führung im Kampfeinsatz und angesichts des Entstehens komplexerer Konflikte in den neunziger Jahren, kam es zu einer Aufgabenteilung: „Für traditionelle Aufgaben der Waffenstillstandüberwachung und Truppentrennung – das „klassische Peacekeeping“ – haben sich die leicht bewaffneten Blauhelme und unbewaffneten UN-Beobachter sehr gut bewährt. Für „robustere“ Kampfeinsätze, wo es auf eine straffe militärische Führung und Entscheidungsfähigkeit ankam, griff man hingegen auf bestehende Bündnisse oder ad-hoc-Koalitionen zurück.“ (Schmidl 2001:66) Diese Arbeitsteilung wurde bspw. in Haiti 1994, Bosnien 1995/96 und in Osttimor 1999 in unterschiedlicher Form angewandt. So war sie in manchen Fällen parallel,

³⁷ Diesen Unterschied machen auch folgende Zahlen deutlich. Die traditionelle Peacekeeping-Mission UNEF II (Second United Nations Emergency Force) am Suez Kanal und auf der Halbinsel Sinai erreichte im Februar 1974 mit 6,973 Personen militärischem Personal, die von zivilen Kräften unterstützt wurden, ihren personellen Höchststand. Die sechsjährige Mission (1973 – 1979) kostete rund 446.5 Millionen Dollar und 51 Menschen (49 Soldaten) das Leben. Im Gegensatz dazu steht der Einsatz im Rahmen von UNOSOM II in Somalia, der als robustes Peacekeeping gilt. Ihm waren im März 1993 die Entsendung von 28,000 Mann Militär und Zivilpolizei genehmigt worden. In der Operation, die von März 1993 bis März 1995 dauerte, kamen 154 Personen ums Leben, die Kosten betrugen 1.6 Milliarden netto. So kostete die Mission in Somalia, die ein Drittel der Zeit gegenüber der UNEF II-Mission dauerte, drei Mal so viel. Ebenso verloren dreifach so viele Menschen ihr Leben. (vgl. UN (6):2009, UN (7):2009)

manchmal zeitlich folgend, mit den staatlichen Akteuren traten vermehrt nichtstaatliche Organisationen auf, deren Kommunikation und Kooperation jedoch mangelhaft war und denen eine zentrale Führung fehlte. (vgl. Schmidl 2001:66)

3.4 UN-Konfliktmanagement nach der Agenda for Peace

Im Juni 1992 publizierte UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali (auf Anregung des UN-Sicherheitsrates) die *Agenda for Peace* (Agenda für den Frieden), ein Dokument, das Maßnahmen zur Konfliktverhütung und -lösung erstmals genauer beschrieb und seine Analysen und Empfehlungen zur Stärkung der Peacekeeping-Konzepte darlegte. Es ist der Versuch des Generalsekretärs, das Konfliktmanagement den veränderten internationalen Umständen anzupassen. Im Jänner 1995 wurde die Agenda um einen Anhang (Supplement to an Agenda for Peace) ergänzt. Die Agenda für den Frieden ist als Reaktion auf den mit Ende des Kalten Krieges entstandenen vermehrten Konsens der Sicherheitsratsmitglieder, auf die fehlenden operativen Kapazitäten der UNO und auf den Erfolg der Operation *Desert Storm* im Irak (unter US-geführter Koalition) zu sehen. Boutros-Ghalis Empfehlungen zur Friedensdurchsetzung wertet Schmideder (vgl. 2003:30) als letzten Versuch, alle Friedensoperationen unter Mandat und Monopol der UNO durchführen zu können.

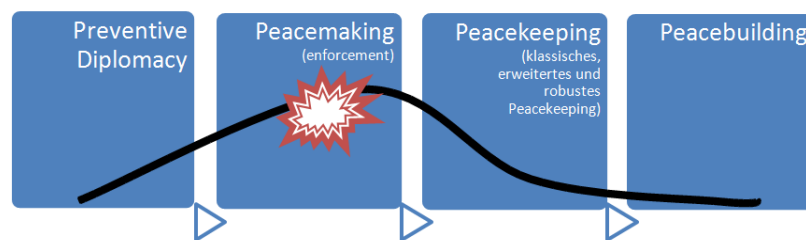
In der Agenda for Peace werden bereits etablierte Begriffe (wie bspw. Peacemaking und Peacekeeping) übernommen, doch abermals mit einer neuen Konnotation belegt. Das Konfliktmanagement wird zudem um neue Mechanismen der Friedenssicherung ergänzt. Eine Analyse und ein Vergleich der Konzepte werden dadurch deutlich erschwert. Boutros-Ghali geht in den zehn Kapiteln seines Werkes genauer auf die *Preventive Diplomacy* (vorbeugende Diplomatie), *Peacemaking* (Friedensschaffung), *Peace-keeping* (Friedenssicherung) und *Post-conflict peace-building* (Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit) ein. (vgl. u.a. UN 1996:5) Mit der Ergänzung zur Agenda galten ab 1995 zudem *Disarmament*, *Sanctions* und *Enforcement Actions* als Instrumente des Friedens und der Sicherheit. (vgl. UN 1995)

Ziel war es, die neu gewonnene Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates zu nutzen. Auffällig an den neuen Mechanismen ist der erweiterte Aktionsrahmen der Operationen. Boutros-Ghali macht auf die neuen Herausforderungen und die erweiterten Aufgabenbereiche innerhalb des Peacekeeping aufmerksam. Das Wesen der Einsätze habe eine rapide Entwicklung durchlaufen und sich den neuen Anforderungen der letzten Jahre (Ende des kalten Krieges) angepasst. (Boutros-Ghali (1) 1992: 49f³⁸). Ziel war es, nicht mehr nur Symptome nach einem

³⁸ Die Zahl in der Quellenangabe verweist auf die in der Agenda für den Frieden durchnummerierten Absätze und nicht – wie üblich – auf Seitenzahlen.

Konfliktausbruch zu bekämpfen, sondern vielmehr die Ursachen zu beseitigen. Deutliche Kennzeichen dieser Ausdehnung sind die vorbeugende Diplomatie und Peacebuilding. (vgl. Beilein 2003:56) Auch die in der Agenda for Peace vorgenommene und Begriffsbestimmung (erstmalig von der UN formell definiert) greift zu kurz, um ein derart buntes System zu beschreiben. 1993 brachte Boutros-Ghali die Vielfalt der Operationen auf einen Punkt: „Ohne Übertreibung lässt sich feststellen, dass es heutzutage ebenso viele Arten von Friedensoperationen gibt wie Arten von Konflikten.“ (zit. nach Unser 1997:107)

Wie aus dieser Grafik und im Folgenden deutlich wird, sind die neuen Konzepte für unterschiedliche Konfliktphasen geschaffen worden. Während die drei bereits behandelten Formen von Peacekeeping oftmals nebeneinander bestehen, kann man hier eher von einer zeitlichen Abfolge sprechen. Das Militär ist in konfliktreichen Phasen besonders aktiv und seine Rolle ist in den stark zivilen Konzepten (preventive diplomacy und peacebuilding) weniger bedeutend.



3.4.1 Preventive Diplomacy (Vorbeugende Diplomatie)

Ebenso wie der Begriff *Peacekeeping* hat der Begriff *Preventive Diplomacy* im Laufe der Zeit unterschiedliche Bedeutungen angenommen. Preventive Diplomacy ist ein Mittel der UN Konflikte vorzubeugen bzw. frühzeitig in Konflikte einzugreifen. Diente es im Kalten Krieg vornehmlich dazu, einen Krieg zwischen den USA und der Sowjetunion zu verhindern, so bekam der Begriff durch die Prägung des UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali in der Agenda für Frieden 1992 einen neuen Anstrich:

„Vorbeugende Diplomatie bezeichnet Maßnahmen mit dem Ziel, das Entstehen von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien zu verhüten, die Eskalation bestehender Streitkräfte zu Konflikten zu verhindern und, sofern es dazu kommen sollte, diese einzugrenzen.“ (Boutros-Ghali (1) 1992:20)

Die diplomatischen Mittel müssen benutzt werden, um vor Konfliktausbruch Spannungen zu vermindern, um im Konfliktfall diesen einzudämmen und seine zugrunde liegenden Ursachen zu beseitigen. In der vorbeugenden Diplomatie wird mit vertrauensbildenden Maßnahmen,

Tatsachenermittlung, Frühwarnsystemen, vorbeugenden Einsätzen, internationaler Zusammenarbeit und entmilitarisierten Zonen gearbeitet.³⁹

Unterschiedliche Akteure – vom Generalsekretär über die Nationalstaaten bis zu regionalen Organisationen – können in der vorbeugenden Diplomatie auftreten. Humanitäre Hilfe, Militär- und Polizeieinsätze und Zivilpersonen sollen die Situation im Krisengebiet verbessern. Die Möglichkeiten innerhalb von Preventive Diplomacy reichen von diplomatischen Verhandlungen bis zu einer Beobachtungsmission ziviler oder militärischer Kräfte. (vgl. Boutros-Ghali (1) 1992:23-33; UN 1996:5)

War es vor 1992 üblich, UN-Einsätze erst nach Ausbruch eines Konfliktes zu schaffen, empfahl Boutros-Ghali in der Agenda für den Frieden die Entsendung vorbeugender Einsätze (*preventive deployment*) als Maßnahme zur Konfliktlösung und humanitären Hilfe unter Berücksichtigung der Souveränität der Staaten. Er unterschied zwischen inner- und zwischenstaatlichen Krisen und bestand auf die Zustimmung der betroffenen Parteien.

„Eine unparteiisch gewährte humanitäre Hilfe könnte von entscheidender Bedeutung sein; durch Militär-, Polizei- oder Zivilpersonal geleistete Hilfe bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit könnte Menschenleben retten und ein Sicherheitsklima schaffen, in dem Verhandlungen stattfinden können.“ (Boutros-Ghali (1) 1992:29)

3.4.2 Peacemaking (Friedensschaffung)

In der Begriffsbestimmung der Agenda definiert Boutros-Ghali die *Peacemaking* wie folgt:

„Friedensschaffung bezeichnet Maßnahmen mit dem Ziel, feindliche Parteien zu einer Einigung zu bringen, im wesentlichen durch solche friedliche Mittel, wie sie in Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind.“ (Boutros-Ghali (1) 1992:20)

Tatsächlich aber erweitert Boutros-Ghali das Konzept der friedlichen Streitbeilegung mit nicht-militärischen und militärischen Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta. Daher werden de facto unter Peacemaking generell alle Mittel zur Wiederherstellung des Friedens verstanden. Die Definition Erwin Schmidls trifft die Intentionen der von Friedensschaffung genauer. Er sieht Peacemaking als „intervention to end wars with instruments ranging from mediation and negotiation, to sanctions and the use of fighting forces (‘peace enforcement’).“ (Schmidl 2005:39)

³⁹ Frühwarnsysteme konzentrieren sich neben drohenden bewaffneten Konflikten auch auf Umweltkatastrophen, ökologische Risiken, Bevölkerungsbewegungen, und Bedrohung (des Friedens) durch Hungersnöte, Verbreitung von Krankheiten und Atomunfälle. Ihnen maß Boutros-Ghali, ebenso wie den vertrauensbildenden Maßnahmen, große Bedeutung bei, da die Verfügbarkeit von Informationen und die genaue Kenntnis der Tatsachen und Entwicklungen (*fact-finding*) entscheidend für den Erfolg präventiver Maßnahmen im Vorfeld von Konflikten seien. (vgl. Boutros-Ghali (1) 1992:23-33; UN 1996:5)

Laut Boutros-Ghali sei das Konzept über die Anwendung der friedlichen Mittel, dank der weit reichenden Erfahrung der UNO, zwar bereits ausgereift und nach wie vor zeitgemäß, doch legt er den Vereinten Nationen eine aktivere Rolle gemäß Kapitel VII der Charta nahe. So versteht er unter Peacemaking neben der Verhängung von Sanktionen nach Artikel 41 der Charta, auch militärische Zwangsmaßnahmen. Der politische Wille der Parteien und das Engagement der internationalen Gemeinschaft seien bedeutend für den Erfolg der Maßnahmen und ihr Mangel, Grund für das Scheitern vorangegangener Missionen. Mit dem Verweis auf die in der Charta verankerte Verantwortung der UNO für den Weltfrieden, solle der Sicherheitsrat Gebrauch von den stärksten Zwangsmaßnahmen – der militärischen Gewalt – machen. (vgl. Boutros-Ghali (1) 1992:41,42)

„Nach Artikel 42 der Charta ist der Sicherheitsrat ermächtigt, militärische Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durchzuführen. Obwohl diese Maßnahmen erst durchgeführt werden sollten, wenn alle friedlichen Mittel versagt haben, so ist die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme doch unabdingbar für die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen.“ (vgl. Boutros-Ghali (1) 1992: 43)

Auf die Durchsetzung und Art der Gewaltanwendung nach Kapitel VII, Artikel 42 wird in der Agenda nicht näher eingegangen, Boutros-Ghali wünscht jedoch auf Abruf bereitstehende und rascher verfügbare Streitkräfte, die als Abschreckungsmittel für Friedensbrüche wirken würden. Als beinahe widersprüchlich zur seiner Definition von Peacemaking, kann man Boutros-Ghalis Forderung nach Truppen zur Friedensdurchsetzung (*peace enforcement units*) sehen: In Absatz 44 der Agenda geht Boutros-Ghali näher auf die im Rahmen von Peacemaking mögliche „Anwendung von Gewalt“ und die „Truppen zur Friedensdurchsetzung“ ein. Er empfiehlt dem UN-Sicherheitsrat Truppen unter „klar abgegrenzten Umständen“ und mit einer „vorher festgelegten Aufgabenstellung“ einzusetzen. Diese *peace-enforcement units* sollten – ob ihres offensiven Charakters – „schwerer bewaffnet“ sein und sich einer „umfassenden vorbereitenden Ausbildung“ unterziehen. (Boutros-Ghali (1)1992:44) Diese *enforcement actions* können daher eindeutig den Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII zugeordnet werden.

3.4.3 Peace-keeping (Friedenssicherung)

Boutros-Ghali weist in Kapitel V der Agenda für den Frieden über die Friedenssicherung auf die rapide Entwicklung ihres Wesens und die Erfolg bestimmenden Grundvoraussetzungen (klares Mandat, genügend finanzielle und personelle Ressourcen) hin. Er fordert mehr Versorgungspersonal, Zivilisten (von Wahlbeobachtern bis Menschenrechtsexperten) und

Polizisten, die eine ebenso zentrale Rolle wie das Militär übernehmen sollen und empfiehlt Sprachausbildung von Polizeikontingenten. Neben dem vermehrten Einsatz von nicht-militärischen Kräften, sticht sofort die in der Begriffsdefinition angemerkte nicht mehr notwendige Zustimmung der Parteien zu Einsätzen ins Auge. Diese Tatsache führte zu grundlegenden Veränderungen der anerkannten militärischen UN-Friedenseinsätze der vergangenen 44 Jahre. (vgl. Hillen 1998:139)

„Friedenssicherung bezeichnet die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall unter Beteiligung von Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen und häufig auch von Zivilpersonal. Die Friedenssicherung ist eine Technik, welche die Möglichkeiten für eine Konfliktverhütung wie auch eine Friedensschaffung noch erweitert.“ (Boutros-Ghali (1) 1992:20, Hervorhebungen der Verfasserin)

3.4.4 Post-conflict peace-building (Friedenskonsolidierung)

Das vierte in der Agenda für Frieden genannte Instrument zur Sicherung und Wahrung des Weltfriedens ist *post-conflict peace-building*. Boutros-Ghali sah darin „Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konflikts zu verhindern“ (Boutros-Ghali (1) 1992:21) in der Phase der Nachsorge und Konsolidierung nach Ende eines bewaffneten Konfliktes. Ziel war, mittels nachhaltiger Anstrengungen tiefer liegende wirtschaftliche, soziale, kulturelle und humanitäre Probleme (Konfliktursachen) zu beseitigen und mit der Schaffung eines neuen Klimas das Wiederaufleben eines Konfliktes zu verhindern. (vgl. Boutros-Ghali (1) 1992:57) Im Rahmen von Vereinbarungen zur Beendigung von Konflikten nennt Boutros-Ghali in der Agenda folgende Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung: Entwaffnung, Wiederherstellung der Ordnung, Repatriierung von Flüchtlingen, Unterstützung und Ausbildung der Sicherheitskräfte, Überwachung von Wahlen, Schutz der Menschenrechte, Reform und Stärkung staatlicher Institutionen, Förderung von Partizipation. (vgl. Boutros Ghali (1) 1992:55) Ziel soll es sein, Frieden und wirtschaftliche wie soziale Entwicklung zu fördern. Weitere Aufgaben im Peacebuilding sind die Verteilung von Hilfsgütern, das Aufrechterhalten von Recht und Ordnung (inklusive kriminal- und verkehrspolizeilicher Aufgaben), Minderheitenschutz, Wiederaufbau und Übernahme oder Kontrolle der lokalen Verwaltung. (vgl. Hazdra 2001:6)

Boutros-Ghali sieht die Friedenskonsolidierung als Gegenstück zur vorbeugenden Diplomatie: Es gilt es die Menschenrechte, wirtschaftliche und soziale Entwicklung und nationale Institutionen zu fördern. Eine Verantwortung, die vor allem den Staaten und

Gemeinden zufällt und ein Prozess, der Zeit und Ressourcen benötigt, aber schließlich zu einer Lösung der Ursachen des Konflikts führen wird. (vgl. UN 1996:6)

Dennoch findet Peacebuilding immer noch in einem konfliktträchtigen Umfeld statt. Smith äußert Bedenken über den zu starken Fokus auf Entwicklungszusammenarbeit:

„In the case of peacebuilding, the language that is most to hand is that of development cooperation. It is, unfortunately, likely that where development cooperation is the default conceptual and planning mode, the specifics of peacebuilding – the wardefined context – will slip out of focus. The results of that could be serious. (Smith 2004:xx)

Peacebuilding baut auf ein breites Spektrum an Instrumenten, das von Projekten über Aktivitäten von Partnerorganisationen bis zu diplomatischen Initiativen und militärischen Operationen reicht. Die Ausrichtungen und Aufgaben innerhalb von Peacebuilding werden klarer, wenn sie vier unterschiedlichen Dimensionen zugeteilt werden. So wird in der Literatur häufig von den sicherheitspolitischen Maßnahmen, Aktivitäten zum Aufbau eines politischen Rahmens, einer funktionierenden sozio-ökonomischen Basis und psycho-sozialen Aspekten von Peacebuilding gesprochen. (vgl. Smith 2004:27f; Schneckener 2005:21; Ferdowsi/Matthies 2003:33)

“Conflict Resolution and Peacebuilding involves a variety of activities in the fields of security, economic development, institution-building and democratization, and dialogue and reconciliation – all in an effort to strengthen social capacities for avoiding conflict escalation and finding peaceful ways of managing and resolving contentious issues.” (PRIO 2007)

Sicherheitspolitische Maßnahmen im Rahmen von Peacebuilding:

- Überwachung von Waffenstillstandsabkommen, Maßnahmen zur Abrüstung, Minenentschärfung, DDR-Programme (Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten) und SSR-Programme (Sicherheitssektorreform inklusive Justiz, Polizei, Militär), Neubestimmung zivil-militärischer Beziehungen, Bekämpfung der Kriminalität und der Verbreitung von Kleinwaffen, Wiederherstellung eines legitimierten staatlichen Gewaltmonopols.

Sozio-ökonomische Maßnahmen im Rahmen von Peacebuilding:

- Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur und Versorgungssicherheit (Gesundheit, Bildung, Energieversorgung, Kommunikation, Nahrungsmittel), Reaktivierung der Wirtschaft, Transformation der Bürgerkriegsökonomien in wohlfahrtsorientierte Friedensökonomien, Bewältigung ökologischer Probleme.

Politische Maßnahmen im Rahmen von Peacebuilding:

- Demokratisierung (Parteien, Medien, Zivilgesellschaft), Good Governance, Institution Building (Aufbau einer zivilen Verwaltung und politischer Institutionen, Justizsystem) Gewährleistung der Menschenrechte, Minderheitenrechte, Durchführung von Wahlen.

Psychosoziale Maßnahmen im Rahmen von Peacebuilding:

- Dialog und Aussöhnung (Konfliktparteien, Grass-Root Organisationen), Aktivitäten zur Versöhnung und Vertrauensbildung, Aufarbeitung und Bewältigung von Traumata und der Vergangenheit, Reintegration und Betreuung von Kriegsoptionen, Flüchtlingen, ehemaligen Kämpfern, Kindersoldaten und DPs (Displaced Person).

Unterscheidung von Peacekeeping, Peacemaking und Peacebuilding

Die genaue Unterscheidung zwischen Peacekeeping und Peacebuilding ist nicht immer klar. Ungenaue Definitionen sahen die Aufgabe des Ersteren im Präsenz-Zeigen und in der Stabilisierung (die einzig mit wirtschaftlicher Entwicklung verbunden wurde). Diese Ansicht greift zu kurz. Tatsächlich war Institutionsaufbau dem Peacekeeping von Anfang an inhärent, heute kann Peacekeeping in das längerfristige Peacebuilding übergehen. (vgl. Kamal 2000:222) In der Praxis finden beide Konzepte neben- und miteinander Anwendung. Die einstigen Grenzen verschwimmen, die Ansätze gelten als komplementär. Der im Jahr 2000 veröffentlichte Brahimi-Bericht der UN geht näher auf diese Tatsache ein

„... peacekeepers work to maintain a secure local environment [ad interim in which peacebuilders work] while peacebuilders work to make that environment self-sustaining.“
(Brahimi 2000:viii)

Schneckener (vgl. 2005:19) unterscheidet Peacebuilding von *Peacemaking* und *Peacekeeping* anhand des Einsatzzeitpunktes und der Langfristigkeit der Aktionen. Konzentriert sich *peacemaking* mit zivilen und militärischen Mitteln (zum Beispiel Vermittlung, Sanktionen, Militärintervention) auf die unmittelbare Beendigung von Kampfhandlungen, so setzt *peacekeeping* mittels der Stationierung multinationaler Truppen zur Friedenssicherung (mit oder ohne robusten Mandat), auf die Überwachung und Kontrolle der Konfliktparteien und Waffenstillstände. Ziel ist es, durch direkte Intervention rasch Erfolge zu erzielen. *Peacebuilding* dagegen will die Konsequenzen und strukturellen Konfliktursachen gewaltsamer Konflikte bewältigen. Im Laufe der Zeit hat sich „peacekeeping (...) slowly metamorphosed into peace-building“ (Kamal 2000:222).

Die traditionellen kurzfristigen Ziele des Peacekeeping wie Waffenstillstand, Entwaffnung und Abrüstung der Kämpfer geben im Peacebuilding den Weg frei für ein neues und längerfristiges Konzept, das von der Schaffung neuer Strukturen und Überwachungssysteme

bis zur Übernahme der Administration durch die UN reicht. Das Konzept, das zu Beginn der 90er-Jahre kaum mehr als ein Wunsch war, wurde so bald zur Realität. Die riesigen Einsätze im Kosovo und in Ost-Timor waren die Vorboten dieser völlig neuen Art von Missionen. (vgl. Kamal 2000:221f) Der Konsens der Akteure zeigt, dass militärische Maßnahmen allein nicht zum Erfolg führen und auch die Bedeutung ziviler Akteure und langfristiger Aktivitäten wird als allgemein bekannt betrachtet.

„Peace-keeping should be part of an integrated approach to peace-building, encompassing political, social, economic, humanitarian and human rights aspects. Peace-keeping must also be understood as one of many means available to the United Nations for the maintenance of international peace and security.” (UN 1996:5)

Heute gelten beide als untrennbare Partner. Ziel von Peacebuilding ist nicht der Wiederaufbau von Gesellschaft, sondern den Bürgern Anstoß zu geben, ihre Gesellschaft neu zu errichten. Erfolgreiches Peacebuilding ist ein notwendiger Teil der *Exit Strategy* (Plan die militärische Mission zu beenden) von Peacekeepern. (vgl. Durch 2001:19; Brahimi 2000:ix)

Peacekeeping und Peacebuilding können auch anhand ihres Friedensbegriffes unterschieden werden. Analog zum Exkurs im vorangegangenen Kapitel (und die Theorien über Sicherheit, insbesondere den erweiterten Sicherheitsbegriff im Hinterkopf) wird deutlich, welche Bedeutung Theorie auf die Konzepte hat.

“Peace-keeping and peace enforcement are distinct undertakings. Each can be effective in the appropriate circumstances. However, neither peace enforcement nor peace-keeping can eliminate the sources of conflict.” (UN 1996:6)

Alle Maßnahmen, die der Bewältigung von Kriegsfolgen und der Absicherung von Friedensprozessen dienen, fallen, so Hazdra (2001:6) in den Bereich von Peacebuilding; ein Ansatz, der den Abbau physischer, struktureller und kultureller Gewalt und folglich die Erreichung eines positiven Friedens zum Ziel hat.

„Kurz gefaßt: peacemaking und peacekeeping stehen eher für einen „negativen Frieden“, Aktivitäten des peacebuilding für einen „positiven Frieden“. (...) es geht um die Schaffung und Gewährleistung von Grundlagen für eine friedensfähige Gesellschaft.“ (Schneckener 2005:20)

3.4.5 State- und Nationbuilding – der nächste Schritt?

Mittlerweile wird in der Literatur bereits von einer vierten Generation, die sich als *governance operation* charakterisieren lässt, gesprochen. Im Unterschied zu vorangegangenen Missionen werden im Mandat ausdrücklich „exekutive“ Aufgaben – als eine Form von Regierungsgewalt – beschrieben. Maßnahmen (ungeachtet der lokalen Akteure und

Institutionen) reichen von Entlassung von lokalen Politikern, Anordnung von Verhaftungen und Wahlen bis zur Ausstellung von Dokumenten. (vgl. Kühne 2003:718)

Die Konzepte Peace-, Nation- und Statebuilding, die fälschlicherweise manchmal synonym verwendet werden und - ihre unterschiedlichen Charakteristika ignorierend - gemeinsam in den Topf „Vierte Generation“ geworfen werden, unterscheiden sich trotz einiger Überlappungen wesentlich:

„Peacebuilding ist daher nicht identisch mit nation- oder state-building. Unter nation-building wird zumeist die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes und insbesondere die Herausbildung einer, wie auch immer gearteten, nationalen Identität verstanden, um einen Nationalstaat im klassischen Sinne zu begründen, bei dem letztlich die Begriffe Staat und Nation deckungsgleich sind.“ (Schneckener 2005:20)

Statebuilding ist als die Antwort der internationalen Gemeinschaft auf failed states zu verstehen. Ziel ist es, die staatlichen Strukturen, die politischen, ökonomischen und rechtlichen Grundlagen für ein stabiles System mit externer Hilfe wieder zu errichten. (vgl. Payandeh 2005:253f)

„State-building hingegen konzentriert sich primär auf die Stärkung bzw. den Aufbau staatlicher Institutionen und Strukturen sowie deren Steuerungs- und Handlungsfähigkeit auf verschiedenen Politikfeldern – und zwar sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf kommunaler Ebene. State-building kann insofern als ein wichtiger Teil von nation-building bezeichnet werden, Elemente beider Konzepte finden sich auch beim peacebuilding.“ (Schneckener 2005:20)

Das Konzept entstand vor dem Hintergrund der Annahme dass, eine Gewährleistung der Sicherheit nicht ausreiche, um Frieden wieder herzustellen und zu garantieren. Im Sinne eines umfassenden und mehrdimensionalen Ansatzes im Krisenmanagement (Comprehensive Approach) tragen auch soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit und good governance zur Entwicklung eines nachhaltigen Friedens bei. Daher forciert u.a. die EU Reformen im Sicherheitsbereich, Institutionsaufbau, Entwaffnungsprogramme und ihre Entwicklungszusammenarbeit. (vgl. Gauster 2008:11)

Der „State-Building-Ansatz führte (...) zu einer intensivierten zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ), wobei militärische und zivile Instrumente bzw. Methoden zur Konfliktprävention, zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau näher zusammenrückten.“ (Gauster 2008:12)

Dadurch entstanden neue Schnittstellen zwischen Militär und zivilen (entwicklungspolitischen) Akteuren. Der Brahimi-Bericht misst dem Wandel zu „exekutiven Mandaten“ besonders im Zusammenhang mit polizeilichen Aktivitäten große Bedeutung bei.⁴⁰ Das Aufgabenspektrum der einzelnen Akteure ist oft nicht klar definiert; einige

⁴⁰ Details zu Brahimi-Bericht siehe 4.1.1.

Strategien der Zusammenarbeit werden jedoch schon seit Jahren umgesetzt. (vgl. Gauster 2008:12; Kühne 2003:718) Die Mission im Kosovo (UNMIK) ist ein Beispiel dafür. Hier wurde die Administration von externen Akteuren übernommen. Im Statebuilding, das eng mit der Theorie des liberalen Friedens verknüpft ist, wird die Annäherung von Sicherheitspolitik an Entwicklungspolitik deutlich. (vgl. Pospisil (1) 2007:39f)

„The encounter of the strategic complexes of liberal peace with the political complexes of the new wars has established a new development-security terrain.“ (Duffield 2005:16)

Aus ideologischen Gründen wird den Konzepten jedoch häufig mit Kritik entgegnet, nehmen sie doch das westliche Konzept von Freiheit und Staat als Vorbild. Peacebuilding beinhaltet die Forcierung einer friedlichen Ordnung die auf westliche Werte und Freiheiten, insbesondere parlamentarische Demokratie und neo-liberale Wirtschaftsordnung basiere. (vgl. Frerks et al. 2006:31)

3.4.6 Zusammenfassung

Die Konzepte des Konfliktmanagements sind auch noch nicht ausreichend definiert und heute wie schon am Anfang von Improvisation bestimmt. Die Ideen und Werte, die sie vermitteln, (besonders im Statebuilding) sind westlich dominiert. Zudem lässt sich sagen, dass die Form von Peacekeeping bzw. der UN-Einsätze von der Art des Konflikts abhängig ist. Mit dem steigenden Fokus und Intervenieren in innerstaatliche Konflikte, ist auch der Einsatz von robustem und erweitertem Peacekeeping gewachsen. Besonders in letztem spielen zivile (entwicklungspolitische) Akteure eine wichtige Rolle.

Es zeigt sich, dass seit Ende des Kalten Krieges eine klare Aufgabenerweiterung in den Friedensmissionen stattgefunden hat. Besonders in Missionen der letzten Jahre (auch aufgrund einer neuen Fokussierung in der Sicherheitspolitik, eines erweiterten Verständnisses von Bedrohung und der Vernetzung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik) haben die Mandate neue Schwerpunkte benannt, wie z.B. eine verstärkte zivile Komponente, die zu einer Vernetzung der Bereiche Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik und auch zu einer Aufgabenerweiterung des Militärs geführt haben (siehe Schaubild 2 im Anhang).

Es besteht kein Zweifel daran, dass sich Friedensoperationen seit 1989 stark weiterentwickelt haben. (vgl. Schmidl 2005:31) Aus einem Vergleich der Arten von Peacekeeping werden die veränderten Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für das Konfliktmanagement noch einmal sehr deutlich (vgl. Schaubild 3): So ist man heute im Peacekeeping mit neuen Akteuren konfrontiert: Waren früher neben militärischen Kräften staatlicher Akteure hauptsächlich leicht bewaffnete Peacekeeper im Konflikt involviert, so sind heute auf der

einen Seite nicht-staatliche Akteure, Kombattanten und schwache Staaten, auf der anderen Seite Kampftruppen (im Auftrag) der UNO neben einer großen Anzahl ziviler Kräfte im Einsatz. Durch die Veränderung der Art des Konflikts, das Eingreifen in innerstaatliche Kriege, die unterschiedliche Dauer (low vs. high intensity war), das Auftauchen neuer Akteure und der unterschiedlichen Akzeptanz von Seiten der Bevölkerung und Konfliktparteien, hat sich auch das Peacekeeping gewandelt, das früher durch Chapter VI, heute durch Chapter VII der Charta legitimiert war/ ist. Der Konsens der Konfliktparteien ist heute mehrfach nicht mehr gegeben. Neu sind auch die Konzepte, in denen die Zusammenarbeit aller Elemente forciert wird und in denen die Unbefangenheit der humanitären und entwicklungspolitischen Kräfte im Unterschied zu den traditionellen Missionen eingeschränkt wird (was dazu führt, dass sie leichter zu Zielobjekten werden). Das kontemporäre Peacekeeping ist Arnush (2007) vom Pearson Peacekeeping Centres (Kanada) zufolge eine Melange vieler Elemente (erweitertes und robustes Peacekeeping). Folglich ist die Aufteilung in Generationen, unpassend. Vielmehr gibt es ein Nebeneinander der Bereiche. Doch auch im heutigen Peacekeeping finden sich häufig Elemente des traditionellen Peacekeeping, ebenso wie es noch zwischenstaatliche Konflikte mit Konsens der Konfliktparteien zur Stabilisierung durch UN-Truppen gibt.

In diesem Kapitel wurde zudem deutlich, dass sich das Konfliktmanagement stark verändert und sich immer mehr der Entwicklungspolitik angenähert hat. Bereits in seinen ersten Formen wird dies durch die Verschiebung des Ziels von einem negativen auf den positiven Frieden klar. Durch das vermehrte Nebeneinander und auch Miteinander militärischer und ziviler Akteure gewinnen entwicklungspolitische Belange auch im Konfliktmanagement immer mehr an Bedeutung. Besonders im Peacebuilding wird die Vernetzung von Sicherheit und Entwicklung deutlich:

„Der peacebuilding-Ansatz vereint sicherheits- und entwicklungspolitische Perspektiven, die lange Zeit sowohl programmatisch als auch politisch-administrativ getrennt voneinander betrachtet wurden – dies gilt für die Vereinten Nationen ebenso wie für bilaterale Geber.“
(Schneckener 2005:19)

Die Unterscheidung des Peacebuilding in vier Dimensionen verdeutlicht, dass in den Einsätzen neben Militär verstärkt auch zivile Kräfte aktiv werden müssen. So ist die Entwaffnung eine militärische Aufgabe, die Aufarbeitung von Traumata und Versöhnung eine langfristig (psychosoziale) Maßnahme von Zivilen. Die Betonung von Nachhaltigkeit und Langfristigkeit im UN-Konfliktmanagement (wie sie auch in der Erreichung eines positiven

Friedens deutlich wird) steht für die Annäherung der Sicherheitspolitik an die Entwicklungspolitik. Wie bereits eingangs erwähnt, führt auch innerhalb der Entwicklungspolitik der Fokus auf Nachhaltigkeit zur Integration neuer Bereiche wie Frieden und Sicherheit. Im den folgenden Kapitel wird darauf im Detail eingegangen.

4. Erweiterung der Missionen und Aufgaben: Zivil-militärische Interaktion

4.1 Wandel der Missionen – ein Überblick

Die Entwicklung der Missionen und die Erweiterung der Aufgaben des Militärs wurden zum Teil schon in Kapitel 3 behandelt. Dieses Kapitel beschreibt, inwiefern sich die Veränderung von Friedensmissionen auf die Akteure auswirkte und zu einer Aufgabenerweiterung führte. Besonders im Bereich der Militärpolitik und -strategie kam es zu Veränderungen.

“Peace operations are constantly evolving, adapting to the challenges of new security environments. The evolution, however, is neither straightforward nor linear. Since the first peacekeepers were deployed in 1956, the concept of peacekeeping has changed dramatically. Originally, it referred to the interposition of a neutral force between parties to a conflict to stop or contain hostilities, support a ceasefire, or supervise the implementation of a peace agreement. While traditional peacekeeping, as a mechanism for resolving peace, is far from obsolete, the concept is constantly evolving as a result of changes within the peace and security environment.” (PPC/St-Pierre 2008:1)

Seit der Entstehung von Peacekeeping im Jahr 1948 haben 63 Missionen stattgefunden. Sie unterscheiden sich stark voneinander – sei es in Größe, Mandat, Dauer oder Region des Einsatzes. „Nicht nur, dass die Zahl der Einsätze seit dem Ende des Ost-West-Konflikts stark angestiegen ist, auch die Aufgaben, die die Einsätze heute erfüllen sollen, haben sich im Vergleich zu Zeiten des Ost-West-Konflikts stark verändert.“ (Hahlbohm 1993:15)

Die Arbeit von Militär und Zivilen in Friedensmissionen und Post-Konfliktsituationen vernetzt sich, die Zahl entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen wächst: Diese Tatsache hat starke Auswirkungen auf die Praxis der UN-Friedensmissionen. Die Missionen waren infolge der Veränderungen im Umfeld von Frieden und Sicherheit und wegen des Paradigmenwechsels in der Sicherheitstheorie einem Wandel unterworfen und haben sich den neuen Herausforderungen angepasst. (vgl. PPC/St-Pierre 2008:1; Arbuckle 2009) Während es anfänglich kaum zivile Arbeit in Missionen gab und später zivile und militärische Kräfte nebeneinander wirkten, wird heute die Zusammenarbeit der Akteure forciert. Dies hat in manchen Fällen soweit geführt, dass das Militär Aufgaben aus dem Bereich der Entwicklungspolitik übernommen hat.

Der Begriff „zivil-militärische Zusammenarbeit“ (besonders im Englischen als CIMIC) hat – wie später genauer erklärt wird⁴¹ – häufig eine militärische Konnotation. Um dies zu umgehen bevorzugen Frerks et al. (2006:30) den Begriff zivil-militärische Beziehungen oder „civil-military interface“, den sie als „interactions between military and non-military organisations and actors, generally in the context of a peace operation“ definieren. Ich bevorzuge den Begriff der zivil-militärischen Interaktion, der das wechselseitige aufeinander Agieren und Beeinflussen von Akteuren und Systemen beschreibt. (vgl. Duden 2005:466) Der Begriff impliziert nicht nur Zusammenarbeit, sondern eine Vernetzung auf einem großen Spektrum von einfachem Nebeneinander über Kommunikation bis zum gemeinsamen Handeln.

Besonders im Zuge der Globalisierung ist die Zahl und Natur die Sicherheit gefährdenden Akteure gestiegen. Aber auch die Auffassung, was Gefahren der öffentlichen Ordnung, des individuellen Wohlergehens, etc. seien, hat sich vergrößert. Diese Erweiterung des Gefährdungsspektrums, ebenso wie der umfassende Sicherheitsbegriff führte dazu, dass viele Staaten seit rund 20 Jahren, insbesondere seit 9/11, unterschiedlichste Politikfelder mit einer sicherheitspolitischen Brille betrachten. (Böckenförde 2008:353) Mit der Berücksichtigung dieses erweiterten Sicherheitsdenkens auf institutioneller Ebene (UN, EU, NATO) haben sich auch die Aufgaben und Ziele in Friedensmissionen erweitert.

„Die Ausweitung des Einsatzspektrums spiegelt auch die veränderte sicherheitspolitische Ausgangslage wider: Es ist inzwischen ein sicherheitspolitischer Allgemeinplatz geworden, die Quellen der gegenwärtigen Bedrohungen in zerfallenen oder zerfallenden Staaten zu verorten.“ (Dehéz et al. 2008:5)

Weitere Gründe für die Erweiterung der Aufgaben und die veränderte Rolle vom Militär in Post-Konflikt-Situationen sind der Wunsch, die Truppen zu beschäftigen („supply push“) und der politische Druck auf humanitäre Krisen sichtbar zu reagieren und/oder kontroverse Einsätze zu legitimieren („demand pull“). (vgl. HPG 2006:43)

Verschiedene UN-Dokumente haben seit der Agenda für Frieden (1992) einen starken Einfluss auf UN-Missionen ausgeübt. Besonders die Berücksichtigung des erweiterten Sicherheitsbegriffes und die Ansicht, nur die Zusammenarbeit von humanitären mit entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren könne zum Erfolg führen, haben einen maßgeblichen Beitrag zur Entwicklung vom „Peacekeeping zum Statebuilding“ geleistet.

⁴¹ Siehe 4.2.3 über CIMIC.

4.1.1 Der Einfluss aktueller UN-Berichte auf die Missionen

4.1.1.1 Der Brahimi Report

Im März 2000 betraute UN-Generalsekretär Kofi Annan ein zehnköpfiges Komitee bestehend aus hochrangigen Politikern, Offizieren, UN-Mitarbeitern und Diplomaten mit einer Überarbeitung des Peacekeeping-Konzepts. Am 17. August 2000 überreichte die Expertengruppe ihr umfangreiches Ergebnis, das im Folgenden unter dem Namen des Vorsitzenden, dem früheren algerischen Außenminister und UN-Missionschef Lakhdar Brahimi, bekannt wurde. Der Brahimi-Report zeigt die Schwachstellen bisheriger UN-Missionen und gibt 57 Empfehlungen zu ihrer Verbesserung. (vgl. Schmid 2001:66f)

Für den Bereich der Friedensmissionen ist besonders die Betonung auf die Notwendigkeit einer „robusten“ Doktrin und eines realistischen Mandats bedeutend. So wird darauf hingewiesen, dass die früher übliche Gleichbehandlung der Streitparteien in bestimmten Fällen nicht mehr anzuwenden sei und dass die Truppen robuster, besser ausgerüstet, zwar folglich teurer, aber daher glaubwürdiger sein müssten. Der Bericht argumentiert, dass Friedenstruppen nicht neutral bleiben können, wenn eine Partei eindeutig als Aggressor identifiziert wird. (vgl. Hazdra 2001:9; Schmidseider 2003:74)

Die mit Mitte der 90er-Jahre begonnene Fokussierung auf robuste Einsätze fand auch im Bericht Fortsetzung: So seien „robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence“ (Brahimi 2000:10) notwendig, um das Mandat erfolgreich durchzuführen und sich selbst und die Mission zu verteidigen. Zwang und Gewalt können auch falls notwendig angewendet werden, um ein sicheres Umfeld für die Peacebuilding-Bemühungen zu schaffen.

Im Brahimi-Bericht wird die Bedeutung von Peacebuilding allgemein sehr hervorgehoben und die wechselseitige Abhängigkeit von Peacekeepern und Peacebuildern beschrieben. Erstere haben für den Schutz von Peacebuildern zu sorgen, während diese schließlich die Bedingungen schaffen, damit Peacekeeper ihren Auftrag beenden können. (vgl. Brahimi 2000/Executive Summary: XVII) Für das militärische Konfliktmanagement ebenfalls wichtig sind die Punkte des Berichts, die das Zur-Verfügung-Stellen der Truppen, das Informationsmanagement, die Verlegungsfähigkeit, das Budget und die Kompetenzen behandeln.⁴²

⁴² Im Bereich der militärischen Interventionen seitens der UN stellt Schmidseider (vgl. 2003:80) folgende Tendenzen fest: Wendung in Richtung einer rechtzeitigen Reaktion bei innerstaatlichen Konflikten (besonders

Der Brahimi-Bericht ist wohl eines der kritischsten UN-Papiere, da es auch die Schwachstellen von Friedensmissionen aufzeigt. Er stellt einen neuen Versuch dar, für UN-Friedensoperationen die erforderlichen Kapazitäten für die Planung militärischer Einsätze zu schaffen und Quantität und Qualität der militärischen Komponente den Erfordernissen anzupassen. Die Wirksamkeit des Berichts⁴³ und der Erfolg der Missionen hängen jedoch vom politischen Willen der Mitgliedstaaten und der P5 im Sicherheitsrat ab. (vgl. Schmideder 2003:73; Schmidl 2001:68)

Interessant ist auch die Tatsache, dass neben vielen anderen Politikgrößen auch J. Brian Atwood, ehemaliger Leiter von USAID, der viel Erfahrung im EZA-Bereich hat, dem Panel angehörte. Schmidl (2001:66) argumentiert seine Teilnahme wie folgt: „Der Konnex zwischen Entwicklungshilfe und Friedensoperationen ergibt sich daraus, dass viele Aufgaben des „Peace-Building“, etwa die Ausbildung einer neuen Polizeiorganisation, aus Geldern der Entwicklungshilfe finanziert werden.“

4.1.1.2 Integrierte Missionen

Der Brahimi-Bericht kritisierte den Mangel an einer Instanz in Friedensmissionen, in der die Vertreter alle Themen besprechen können und legte somit den Grundstein für die Entwicklung eines neuen Organisationskonzeptes für die multifunktionalen Einsätze der UNO. Diese gesamtheitlichen und „integrierten Missionen“ (*integrated missions*) sollten die politischen, militärischen, humanitären und entwicklungsrelevanten Ressourcen der UNO in einer kohärenten Art zusammenfassen. Sie reichen von der Krisenbefriedung bis zur Schaffung langfristigen Friedens. (vgl. Brenner 2008:271; Eide et al. 2005:5)

„It is well recognised today that security, development and human rights are intrinsically linked, but institutionally the multilateral system has not been sufficiently adapted to cater for this recognition.“ (Eide et al. 2005:6)

Die integrierten Missionen entstanden vor dem Hintergrund neuer Konfliktformen, in denen das klassische Peacekeeping und humanitäre Hilfe sich als nicht ausreichend erwiesen, um eine nachhaltige Transition von Krieg zu Frieden zu etablieren. (Weir 2006:5) Das Ziel der

bei Menschenrechtsverletzungen und Genozid); die entsprechenden Sicherheitsresolutionen beziehen sich hauptsächlich auf das Kapitel VII der Charta; eine bedeutende Bedingung für Erfolg oder Misserfolg einer Mission spielt das Geld. Bei anspruchsvollen und komplexen Missionen sollte die UNO ihre militärische Komponente an andere internationale Organisationen und Koalitionen delegieren. Mehr Details über den Brahimi Bericht siehe Brahimi 2000, Schmidl 2001, Schmideder 2003.

⁴³ Dennoch geht der Bericht an den Herausforderungen, die im Jahr 2000 an die UNO gestellt waren, vorbei: Die Missionen seien weniger Einsätze der dritten (robusten) Generation, sondern vielmehr Einsätze des klassischen Peacekeeping in zwischenstaatlichen Konflikten und Peacebuilding-Einsätze in innerstaatlichen Konflikten, wo zweifelsohne robuste Elemente eingesetzt werden. (vgl. Schmidl 2001:70)

Missionen veränderte sich von der Erhaltung des Status Quo zu dem ehrgeizigen Vorsatz, Transition zu bewältigen. Der Reformprozess des Konfliktmanagements nach Fehlschlägen (Ruanda, Bosnien, Somalia) führte zum Verständnis, dass beim Übergang von Krieg zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung untrennbar verbunden sind. (vgl. Eide et al. 2005:10)

“Since the end of the Cold War, it has become commonplace to assert that peace and development are intimately linked and that the United Nations (UN) and other international actors need to address the twin imperatives for security and development through integrated policies and programs.” (Tschirgi 2003:i)

Das Konzept wurde in UN-Missionen in u.a. in Ost-Timor, Afghanistan und Liberia angewandt. Bisher gibt es noch keine Einigung, was eine integrierte Mission charakterisiere. Drei stark in Beziehung stehende Perspektiven sollen erfüllt werden: Wiederherstellung von Stabilität, Recht und Ordnung, Schutz der Zivilbevölkerung und Schaffung der Grundlagen für langfristigen Wiederaufbau, Entwicklung und Demokratie.⁴⁴

Die integrierten Missionen basieren auf der Annahme, dass wenn auf Stabilisierung und Hilfe keine Bemühungen zur Transition und Entwicklung folgen, der Konflikt zurückkehre (bspw. Liberia, Haiti, Afghanistan). Ohne Sicherheit könne sich jedoch auch Entwicklung nicht etablieren.

Die Aufgaben der Peacekeeper liegen im Bereich Politik und Stabilität. Sie sollen die ersten Grundlagen für langfristiges Peacebuilding aufbauen. Entwicklungspolitischen Akteuren wird in diesen Missionen besondere Bedeutung zuteil. Sie teilen viele Ansichten mit Akteuren des Sicherheitssektors – wie zum Beispiel im Rahmen von DDR- und SSR-Programmen. Der Unterschied zwischen den beiden Akteuren liegt in den Dimensionen Zeit, Prozess und Ebene. Kritiker dieses Ansatzes befürchten einen Verlust der Unparteilichkeit humanitärer Arbeit. (vgl. Eide et al. 2005:12ff)

Das Konzept der integrierten Missionen ist die praktische Umsetzung (im Einsatzgebiet) des Ansatzes, Kohärenz zu schaffen und alle Bereiche zu integrieren, die zur Errichtung der Peacebuilding Commission⁴⁵ führte. (vgl. Eide et al. 2005:5)

4.1.1.3 Berichte: “A More Secure World”, “In Larger Freedom”

Das im Auftrag von Kofi Annan erstellte Dokument *A more secure world. Our shared responsibility* (2004) gibt Empfehlungen für eine neue kollektive Sicherheitsstrategie im neuen Jahrhundert ab und widmet sich neuen Bedrohungen und dem Wandel, wie auch der Untertitel “Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and

⁴⁴ Die unterschiedlichen Akteure – Militär, humanitäre Helfer, entwicklungspolitische Akteure – haben divergierende Ansichten über die Integration und die Umsetzung der Ziele.

⁴⁵ Siehe 4.1.1.3.

Change” beschreibt. Zudem behandelt es die Frage über die Legitimität von Interventionen und die Verbindung von Entwicklungspolitik mit Sicherheitspolitik. Der Bericht nennt Entwicklung den besten Schutz in einem kollektiven Sicherheitssystem: “Development makes everyone more secure.” (UN 2004:2)

Das Papier identifiziert sechs Gruppen von Bedrohungen: Krieg zwischen Staaten, Gewalt innerhalb von Staaten (Bürgerkriege, Völkermord), Armut, ansteckende Krankheiten und die Verschlechterung der Umwelt, ABC-Waffen, Terrorismus und das transnationale organisierte Verbrechen. Diese Bedrohungen sind eindeutig einem erweiterten Verständnis von Sicherheit unterzuordnen (vgl. UN 2004:2)

Der Report spricht von einer Verantwortung zum Schutz der Zivilbevölkerung (Responsibility to Protect)⁴⁶ und der daraus folgenden “responsibility to act”. Letztere soll von Prävention über humanitäre Missionen bis zur militärischen Zwangsmaßnahmen in letzter Instanz reichen. Der (Wieder-)Aufbau zerstörter/schwacher Gesellschaften wird impliziert. Diese Verpflichtung, zu schützen und zu handeln, wurde als Legitimation (militärischer) Interventionen kritisiert.

Der 2005 veröffentlichte Bericht des UN-Generalsekretärs Annan *In Lager Freedom. Towards development, security and human rights for all.* betont den Zusammenhang und die Bedeutung von Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten.

“...we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights.” (Annan 2005:1)

Die Vorschläge des Berichts, die die „Freiheit von Furcht“ und damit die Sicherheitspolitik betreffen, basieren weitgehend auf dem Bericht *A more secure world*. Ähnlich wie dort erkennt Annan, dass die globalen Bedrohungen miteinander verflochten sind, dass Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte einander bedingen und voneinander abhängig sind. Diese “größere Freiheit” könne nur durch eine tiefe und nachhaltige weltweite Zusammenarbeit der Staaten erreicht werden, eine Peacebuilding Commission soll installiert werden. (vgl. Annan 2005:1)

Diese Peacebuilding Commission wurde 2005 errichtet. Ihre Aufgaben sind Friedensbemühungen in Post-Konflikt-Situationen zu unterstützen und das internationale Engagement bis zur Erstellung von Strategien zur Erreichung von langfristigem Frieden und Entwicklung zu koordinieren. Sie will Strategien gemeinsam mit Akteuren aus den Bereichen

⁴⁶ Die 2001 von der ICISS formulierte „Responsibility to Protect“ wird in der UN Sicherheitsratsresolution 1674 von April 2006 bestätigt.

Politik, humanitäre Hilfe, Sicherheit und Entwicklung schaffen. Die Kommission besteht aus 31 Vertretern des Sicherheitsrates, des Wirtschafts- und Sozialrates, der Generalversammlung, der größten Truppensteller und Beitragszahler. (vgl. UN (15) 2009)

Beide Werke erkennen das Aufkommen neuer Bedrohungen wie schwache Staaten und transnationaler Terrorismus. Sie führen zu einem verstärkten Fokus auf Sicherheit und auf neue Bedrohungen innerhalb der UN, zu einer intensiveren Interaktion von Militär und Zivilen wegen gemeinsamer Interessen in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung, sowie zu Veränderungen in Friedensmissionen und Militärpolitik. Die Abhängigkeit von Entwicklung, Sicherheit und Schutz der Menschenrechte wird betont. Die UNO leistet mit der Aufnahme in ihren Schlüsseldokumenten einen wesentlichen Beitrag zur Etablierung neuer Konzepte. (vgl. Pospisil 2007 (1))

„Mit der Erweiterung des Inhalts des Begriffs des Weltfriedens, dem zu dienen Aufgabe der Friedensoperationen ist, verbreitert sich notwendigerweise auch deren Aufgabenprofil.“ (Hufnagel 1996: 310)

4.1.2 Veränderung im Bereich des Militärs

Die beschriebenen Entwicklungen im Bereich Politik, Strategie und innerhalb der Missionen führen zu Änderungen im Bereich Militär- und Sicherheitspolitik, insbesondere in den Bereichen Verteidigung, Schutz, Abschreckung, Einsatz, Symmetrie. „Entsprechend ändert sich auch die Rolle des Militärs im Rahmen der Sicherheitspolitik: Nicht mehr primär Landesverteidigung an den territorialen Außengrenzen steht im Mittelpunkt seines Auftrages“ (Böckenförde 2008:353), vielmehr ist es in der Lage (und meist auch berechtigt), Gewaltmaßnahmen im Einsatz für die Erreichung der Sicherheit zu leisten und dadurch die Gesellschaft zu schützen. Hierbei handelt es im Auftrag der Politik.

„Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung des Warschauer Paktes (...) kam es zu einer vollkommenen Umkehrung bzw. Ausweitung einiger der zuvor gültigen militärpolitischen Kategorien. So wandelte sich insbesondere die sicherheitspolitische Vorstellung von der „Verteidigung von territorialen Außengrenzen“ in allgemeinen „Schutz,“ aus „Abschreckung“ wurde „Einsatz.“ So kam es zu einer erheblichen Aufgabenerweiterung für die Streitkräfte, die in einigen Bereichen in einer *Verpolizeilichung* resultierte und die insgesamt eine (...) *Politisierung des Militärischen* zur Folge hatte.“ (Böckenförde 2008:356, Hervorhebung des Autors)

Strategie und Politik (und insofern auch europäische Streitkräfte) haben sich mit Ende des Kalten Krieges und der folgenden Auflösung des Warschauer Pakts, der Vereinigung Deutschlands, dem Entstehen neuer souveräner Nationalstaaten und dem Zusammenbruch der

Blockkonfrontation aufs Neue grundlegend verändert. Ein Atomkrieg zwischen den Supermächten bzw. ein Krieg zwischen demokratischen Staaten des Nordens war unwahrscheinlich geworden. Andererseits wurden durch das Verschwinden der imminenten militärischen Bedrohung in Europa auf politischer Ebene die Verteidigungsetats um durchschnittlich rund 20 Prozent gekürzt.

Zudem werden massive Menschenrechtsverletzungen nicht mehr als innerstaatliche Angelegenheiten gesehen, sondern ziehen der medialen Inszenierung („CNN-Effekt“) wegen das Interesse einer breiten Öffentlichkeit auf sich. All diese Entwicklungen und auch die Tatsache, dass militärische Instrumente und Missionen immer kostspieliger werden, haben zur Folge, dass für die Truppen neue Aufgaben im Rahmen militärischer Interventionen in den Vordergrund gerückt sind. Diese Einsätze beinhalten prophylaktische Konfliktverhinderung, Containment von Konflikten, humanitäre Hilfe, Wiederaufbauhilfe und Polizeiaufgaben.

Bewaffnete Macht wurde zur Abschreckung, bei Unruhen oder zur Vorbeugung von Gewalt im Rahmen von Peacekeeping und Peace Enforcement verwendet. Man erwartete, dass dem „Gleichgewicht des Schreckens“ der vergangenen vier Jahrzehnte eine friedliche, von Konkurrenzdenken freie und von Demokratie, Humanität und Marktwirtschaft geprägte Weltordnung folgen werde.⁴⁷ (vgl. Däniker 1992:169, 171; Siegenthaler 2002:3)

Für das Militär bedeutete dies zahlreiche Umstellungen: So übernahm bspw. das deutsche Militär ein immer breiteres Aufgabenspektrum, auch die Truppen wurden von einer auf direkte Konfrontation ausgerichtete Verteidigungsarmee auf eine mobile und integrierte Interventionsarmee umstrukturiert. (vgl. Dehéz et al. 2008:5)

„Typische Aufgaben der militärischen Sicherheitspolitik in Europa sind heute Konfliktverhütung, Konfliktvermeidung und insgesamt die Friedenssicherung. Dazu bedürfen die Streitkräfte neuartiger Operationsmethoden, Organisationsformen und Ausbildungsprogramme.“ (Hauser 2003:7)

Es kam zu einem Paradigmenwechsel im strategischen Denken: Die Streitkräfte (sollen) dienen von nun an als Instrumente einer Stabilitäts- und Friedenspolitik unter der UNO und unter regionalen und internationalen Bündnissen mit dem Ziel der Friedenssicherung und -durchsetzung und der Abkehr vom bipolaren Konkurrenzdenken zugunsten einer

⁴⁷ Diesem Ziel Folge leistend wurden auch die Militärapparate der Staaten verkleinert, die Rüstungsausgaben gingen markant zurück. So betrugen die Ausgaben für Militär 1988 in Europa 514 Milliarden US-Dollar; 1992 waren sie bereits auf 326 Mrd., im Jahr 1998 auf 276 Mrd. Dollar gesunken. Noch deutlicher wird der Rückgang in Osteuropa, wo sich die Ausgaben 1988 auf 218 Mrd. Dollar bemaßen, 1992 nur noch 43,5 Mrd. betrugen und schließlich 1998 einen historischen Tiefstand von 15,6 Mrd. Dollar erreichten. In den jüngsten Jahren haben die Rüstungsausgaben global wieder zugenommen und erreichten 2007 in Europa beinahe wieder das Niveau von 1992. (vgl. SIPRI 2008)

kooperativen multipolaren Ordnung. (vgl. Däniker 1992:169) Vor diesem Hintergrund formulierte der Schweizer Militärstrategie Gustav Däniker, der acht Jahre lang für die Schulung höherer, militärischer und ziviler Stäbe der Schweizer Gesamtverteidigung zuständig war, 1992 sieben Thesen über die Weiterentwicklung der Streitkräfte. (vgl. Däniker 1992:168ff) Seine Annahmen, dass das Militär neue Funktionen übernehme, haben sich bewahrheitet – in manchen Punkten sogar weiterentwickelt.

4.1.2.1 Sieben Thesen über die Weiterentwicklung des Militärs

So formuliert Däniker die Grundthese, dass Streitkräfte in Zukunft den Regierungen verpflichtete Werkzeuge zur Erreichung kurzfristiger, militärischer Erfolge sowie langfristiger politisch konzipierter Strategien sein müssen.

Streitkräfte erfüllen in erster Linie Präventions-, Interventions- und Ordnungsfunktionen, an zweiter Stelle stehen Abschreckungs- und Kampfaufgaben.

Grund dafür ist, dass sich das strategische Umfeld verändert hat und ein zwischenstaatlicher rarer und nuklearer Krieg unwahrscheinlicher geworden ist. Innerstaatliche Konflikte mit unkonventionellen Mitteln haben zugenommen.

Militärischer Sieg wird immer mehr zum taktischen Ziel; strategisches Ziel ist die Schaffung günstiger Voraussetzungen für neue umfassendere und anhaltende Friedensregelungen.

Die neuen Umstände in Konflikten verlangen Verhältnismäßigkeit in der Gewaltanwendung vom Militär, der taktische Kampfplan soll bereits die langfristigen strategischen Ziele einbeziehen.

Die Absicht der Militärdoktrin heißt in Zukunft statt Vernichtung und Abnützung, „Ausschalten des feindlichen Widerstandes“, „Zersetzung der feindlichen Kampfmoral“, „Bestrafung“, „Neutralisierung“ oder „Entwaffnung“ der gegnerischen Streitkräfte, letztlich aber „Aussöhnung.“

Diese These ist die logische Konsequenz aus der vorangegangenen: Geht es um dauerhaften Frieden und Aussöhnung, stehen andere Zwecke militärischer Operationen im Vordergrund. Mit der veränderten Prioritätensetzung wandeln sich auch die Aufgaben der Soldaten. Diesen Veränderungen hat sich auch die Ausbildung anzupassen, geht es doch darum, Gewalt nur den Umständen entsprechend anzuwenden und das langfristige strategische Ziel nicht aus den

Augen zu verlieren. So können die Missionen einer Bestrafung gleichen, nachdem diplomatische und wirtschaftliche Versuche und Sanktionen nicht den gewünschten Erfolg verzeichnet haben. Um den Gegner auszuschalten oder zum Einlenken zu bringen, ist die Zerstörung seiner Kampfmoral, das Unschädlichmachen und seine Entwaffnung der physischen Vernichtung vorzuziehen. Däniker zufolge muss sich das Militär zusätzliche Fähigkeiten – wie den Einsatz in humanitären Missionen in schwierigem Umfeld – aneignen.

„Sie müssen sich schliesslich in jedem Augenblick darauf besinnen, dass es einzig darum geht, den Gegenspieler zur Erfüllung des eigenen (Friedens-)Willen zu zwingen oder Platz zu machen, und dass dafür die Methoden und Mittel zu wählen sind, die am leichtesten und raschesten zum Erfolg führen.“ (Däniker 1992:175)

Der Kampfplan muss verhältnismäßig sein und u.a. nach Möglichkeit die Minimierung der gegnerischen Verluste anstreben.

Entwaffnung oder Niederwerfen des Feindes ist das Ziel; klare Distanz von Vernichtung; Verlustminimierung bei eigener und fremder Bevölkerung; Blitzkriege statt Schlachten; Schonung der Zivilbevölkerung. Diese Ziele entwickelten sich auch vor dem Hintergrund hoch technisierter Kampfmittel und Präzisionswaffen.

Militärisches Denken und Handeln in rein militärischen Kategorien soll in einer umfassenden, dauerhaften Existenzsicherung aufgehen. (Das Augenmerk soll nicht nur auf machtpolitische Bedrohungen gelegt werden.)

Neue Bedrohungen und Risiken der Sicherheit wie Naturkatastrophen, Migrationsbewegungen, gesellschaftliche, demographische, ökonomische und ökologische Veränderungen, ziehen seit dem Rückgang machtpolitischer Gefahren zwischen Staaten des Nordens vermehrtes Interesse auf sich. Sicherheitspolitik wird als Mittel zur Bewältigung sämtlicher Gefahren und Risiken gesehen. Diese Entwicklung hat Vor- und Nachteile. So kann die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes zu einer Generalisierung und in Folge zu einer Militarisierung des Lebens führen. Auf der anderen Seite birgt die organisatorische Trennung und Aufteilung der Verantwortung die Gefahr, die wechselseitigen Abhängigkeiten der Risiken zu ignorieren.

„Als Schwergewichtsmittel staatlicher Macht wird ihr Einsatz [Soldaten] bei Gewaltanwendung aller Art unabdinglich bleiben, mit zunehmender Erweiterung des Bedrohungsspektrums muss es aber zwangsläufig auch zu einer Erweiterung ihres Aktionsbereiches kommen.“ (Däniker 1992:182)

1992 schon, so Däniker, gehörten Engagements in der Friedenssicherung und Existenzsicherung zur Aufgabenpalette der Streitkräfte. Damals forderte er das Militär auf, allen existenziellen Gefahren und nicht nur machtpolitischen Bedrohungen entgegenzuwirken

und die zusätzlichen Aufgaben in einer Neustrukturierung zu berücksichtigen. Mittlerweile wurde das erweiterte Sicherheitsverständnis bereits in (inter-)nationale Strategiepapiere (NSS, ESS) aufgenommen und es wurde „Tagesgeschäft“ (Roehder 2003:3), dass Soldaten Aufgaben aus dem zivilen (entwicklungspolitischen) Bereich übernehmen.

Flexibilität und Multifunktionalität sind ebenso wichtig wie Feuerkraft und Gefechtsbeweglichkeit.

Nur noch gleichwertig ausgerüstete Partner können im Kampf – abgesehen von Guerillataktiken – gegeneinander bestehen. Die enorme Aufrüstung im Kalten Krieg hat viele Akteure hinter sich liegen lassen. Aber gemäß der aktuellen Entwicklungen müssen Streitkräfte den Gegner nicht nur besiegen können, sie müssen ihn zurückdrängen können, Verbündete, strategische Positionen und Objekte schützen und mit der Zivilverteidigung koordiniert zusammenarbeiten können.

„Das bedingt nicht nur ein Höchstmass (sic!) an Flexibilität von Führung und Truppe, es verlangt ebenso eine Multifunktionalität, die nicht einfach improvisiert werden kann, sondern für die man ausgebildet und ausgerüstet sein muss.“ (Däniker 1992:184)

Hilfeleistungen können zur Not Kampftruppen liefern. Für den Erfolg dieser Arbeiten ist Ausbildung, Vorbereitung und Übung, aber vor allem das Bewusstsein, Kampf-, Schutz-, Rettungsaufgaben und Hilfe zu leisten ist, bestimmend. (vgl. ebd:184)

Der Soldat des 21. Jahrhunderts ist Schützer, Helfer, Retter. Er trägt gezielter und wirksamer zur Friedenswahrung und -herstellung und zur Sicherung eines lebenswerten Daseins der Völker bei.

„Entsprechend der notwendigen Neuorientierung militärischen Denkens und Handelns ändert sich auch die Gestalt und das Leitbild des Soldaten.“ (Däniker 1992:185)

Analog zu der Veränderung des Wesens, Selbstverständnisses und der Funktionalität der Streitkräfte, ist auch die Rolle und Gestalt des Soldaten im Wandel begriffen. Der Soldat der Zukunft, so Däniker 1992, bleibt zwar Krieger und Kämpfer, hebt sich jedoch durch seine „Schutzfunktion“ und Hilfe und Rettung von seinem Vorgänger ab. Obwohl er schützt – und zwar im Rahmen einer klassischen Verteidigung von Land und Volk, durch Abschreckung, Abhaltung von Waffen, vor Terrorismus und organisiertem Verbrechen, sogar massive Gewalt gegen Personen und Einrichtungen eindämmt – wird er nicht zur Polizei und Feuerwehr degradiert, da die Bedeutung des Soldaten noch immer im Kampf gegen destruktive Gewalt liegt. Wie nahe Schutz-, Hilfs- und Rettungseinsätze beieinander liegen, beweisen UN Peacekeeping-Operationen. (vgl. Däniker 1992:185f)

Däniker (vgl. 1992:141f) und Siegenthaler (vgl. 2002:4) stellen sich die Frage ob der Soldat noch Krieger, oder schon vielmehr Helfer, Retter und Schützer geworden ist. Erster war überzeugt, dass der Soldat eine doppelte Rolle übernehmen müsse:

„Der Wehrmann, schon lange nicht mehr nur Kämpfer, wird neu zum Beschützer und zugleich zum Helfer und Retter. Er verkörpert einen neuen Soldatentyp, den man in Analogie zum «miles christianus» des Spätmittelalters [...] als «miles protector» bezeichnen könnte. Ein Soldat, der imstande ist, seine Waffen notfalls mit Bravour zu führen, der sich jeder Gewaltanwendung, woher sie auch kommt, entgegenzustemmen vermag, der Friedensbrecher nötigenfalls bestraft und den Frieden wieder herstellt, der aber mit gleicher Effizienz helfend und rettend eingreifen kann, wenn Hilfe vonnöten ist.“ (Däniker 1992:151f)

Dieser Soldat, der nicht mehr den traditionellen Vorstellungen vom heldenhaften Krieger und Verteidiger des Vaterlands entspreche, agiere vermehrt auch in präventiven, friedenssichernden Missionen zur Beilegung von Konflikten. Von ihm werde Multitasking in den Bereichen Stabilisierung, Vertrauensbildung und Schutz erwartet. (vgl. Däniker 1992:151ff)

Erweiterung der Aufgaben im UN-Konfliktmanagement

Abhängig von Art (Ziel, Umfang, Intensität, Mandat) einer Missionen können folgende Komponenten unterschieden werden: politisch/ diplomatische, administrative, wirtschaftliche, institution building (Wahlen etc.), Zivilpolizeikomponente und militärische Komponente. Im Unterschied zum klassischen Peacekeeping, das vorrangig eine politisch/ administrative, militärische und eventuell eine kleinere humanitäre Komponente umfasst, haben die „modernen“, erweiterten Friedensmissionen völlig neue Charakteristika erhalten. Der Einsatz in dieser Art von Konflikt verlangt eine Adaption an die neuen Herausforderungen; neue Komponenten wurden etabliert, die die Akteure und Planer dieser Missionen vor neue Herausforderungen stellen. (vgl. Schmideder 2003:44f)

4.1.2.2 Neue Aufgaben im erweiterten Peacekeeping

Hinter den vielen Einsätzen der UNO nach 1989 stand ein ambitionierter Anspruch, als im klassischen Peacekeeping dessen zwei Funktionen „observing the peace (...) and keeping the peace“ (Weiss 1993:197) waren. Die UNO versuchte friedensbildend zu agieren, das heißt, neben einer sicherheitspolitischen Stabilisierung auch längerfristige Ziele, nämlich einen funktionierenden Staat, zu erreichen. Zu diesem Zweck wurde eine Kooperation und Koordination des Einsatzes des Militärs mit humanitären Organisationen, internationalen Wahlbeobachtern und Ausbildungskräften für die Exekutive erforderlich. Die UNO verfolgt ihre Strategien und die verstärkte Kooperation ihrer Unter- und Sonderorganisationen

angelehnt an die Erkenntnis, dass Frieden und Entwicklung einander erfordern. Deshalb sind seit Anfang der 1990er-Jahre die (entwicklungs-)politischen, militärischen und humanitären Fähigkeiten der UNO gleichzeitig in komplexen Friedenmissionen gefragt. (vgl. Brenner 2008:270f)

„... the Organization to shift and expand its field operations from „traditional“ missions involving strictly military tasks, to complex „multidimensional“ enterprises designed to ensure the implementation of comprehensive peace agreements and assist in laying the foundations for sustainable peace.“ (UN (1) 2008, Hervorhebung der Verfasserin)

Peacekeeping hat Anfang der 1990er-Jahre eine inhaltliche Ausweitung erfahren und neue Aufgabenfelder bekommen, die über das Spektrum traditioneller Einsätze weit hinausgehen.⁴⁸

Das Ziel, Konflikte mittels eines breiten Spektrums an Maßnahmen zu lösen anstatt sie einfach nur „still zu legen“, führte zu einer Diversifizierung militärischer und nicht-militärischer Aufgaben. In diesem Zusammenhang werden die militärischen Maßnahmen

- Entwaffnung, Zusammenfassung und Demobilisierung der Truppen der Streitparteien
- Minenräumung
- Aufbau neuer Streitkräfte

von nichtmilitärischen Maßnahmen⁴⁹ unterschieden. (vgl. Kühne 1993:51f)

Gemäß einem umfassenden Sicherheitsbegriff haben Frieden und Sicherheit militärische wie nichtmilitärische Seiten. Da wirtschaftliche Entwicklung, Umwelt, Menschenrechte, Minderheitenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und soziale Gerechtigkeit ebenfalls als Grundlage für Frieden und Sicherheit gesehen werden, wurden neue Aufgaben auf die Akteure übertragen. So werden auch „Wiederaufbau, Organisation bzw. Beobachtung von Wahlen, Demokratisierungsprogramme, Verteilen von Hilfsgütern, Flüchtlingsbetreuung und -rückführung“ (Hazdra 2001:6) zu Aufgaben des Militärs.

Die Überschneidung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik wird laut Kühne (1993) in der Durchführung von Wahlen als Mittel der Beendigung von Konflikten und der Konfliktverhütung deutlich. Wahlen verdeutlichen die Schnittstelle von

⁴⁸ Als solche nennt Kühne (vgl. 1993:20) die Durchsetzung internationaler Mindeststandards im Bereich der Menschenrechte des Minderheitenschutzes und der Demokratisierung, die Absicherung humanitärer Hilfe in Kriegs- und Katastrophenfällen, die Nichtverbreitung von nuklearen, chemischen und anderen Massenvernichtungswaffen und die Begrenzung des Rüstungstransfers, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die Bekämpfung des Drogenhandels, die Verhinderung ökologischer Bedrohungen, die die internationale Sicherheit gefährden.

⁴⁹ Hierunter fallen Rückführung und Integration von Flüchtlingen, Organisation und Durchführung humanitärer Hilfe, Wiederherstellung und Kontrolle der öffentlichen Ordnung (Übernahme von Polizei-, Verwaltungs- und Justizaufgaben), Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte, Organisation, Durchführung und Kontrolle von Wahlen und Referenden. (vgl. Kühne 1993:51f)

„sicherheitspolitische[r] Stabilisierung einerseits und Demokratisierung und Sicherung der Menschenrechte andererseits.“ (Kühne 1993:52, Hervorhebung des Autors)

Auch Eisele geht auf die deutliche Erweiterung des Aufgabenspektrums, das zunehmend nicht-militärische Elemente einschließt, in Einsätzen des erweiterten Peacekeeping, näher ein:

„Da es sich in den genannten Fällen um innerstaatliche Einsätze handelte, erhielten zivilpolizeiliche Aufgaben zentrale Bedeutung, auch wenn man sie häufig Blauhelmsoldaten übertragen musste, weil Zivilpolizei nur mit Schwierigkeiten verfügbar war. Aber auch allgemeine Verwaltungsfunktionen wurden zeitweilig von Blauhelmen ausgefüllt.“ (Eisele 2003:33)

Daneben beinhalteten die Aufgaben der Blauhelmsoldaten neben den von Hazdra (siehe oben) erwähnten Aufgaben auch die Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Kämpfer, die Hilfe bei der Wiedereingliederung in ein ziviles Leben und Minenräumung (vgl. Eisele 2003:33).

4.1.2.3 Neue Aufgaben im robusten Peacekeeping

Im Rahmen des robusten Peacekeeping haben Soldaten Aufgaben zu erfüllen, die eher einem militarisierten internationalen Polizeieinsatz gleichen. Darin geht es um die Absicherung eines stabilen Verhandlungsrahmens und die Aufrechterhaltung des Friedensprozesses, die mit der selektiven Anwendung militärischer Gewalt erreicht werden sollen. Entwicklungspolitisch relevant sind ihre Aufgaben einerseits in Bezug auf die Friedenserreichung, aber auch durch den Schutz von Personal und Bevölkerung. Die meisten Aufgaben innerhalb dieser „längerfristigen therapeutischen Konfliktintervention“ (Kühne 1993:56) gelten der Absicherung u.a.

- von vereinbarten befriedeten Zonen und Korridoren,
- von humanitären Transporten,
- von Flughäfen und anderen lebenswichtigen Versorgungseinrichtungen,
- von Staudämmen, Atomkraftwerken oder anderen Einrichtungen, deren Zerstörung weitflächigen Schaden verursachen könnte,
- von sicheren Zonen („safe areas“) zum Schutz der Bevölkerung vor Gewalt,
- von Flugverbotszonen,
- von, mit Vertreibung und Genozid bedrohten, Bevölkerungsteilen,
- von UNO-Personal und UN-Einrichtungen,
- von Embargo-Maßnahmen an Grenzen oder weiteren strategischen Orten

und der besseren Durchsetzung einmal vereinbarter, aber immer wieder gebrochener Waffenstillstände. Diese Maßnahmen, ebenso wie der Einsatz von Truppen im Rahmen der

vorbeugenden Diplomatie (auch ohne Zustimmung der Parteien), sollen die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zwingen, statt sie militärisch zu besiegen. (vgl. Kühne 1993:55f)

Wie schon erwähnt, darf eine robuste Intervention nicht mit Kampfeinsätzen im Rahmen von traditioneller Kriegsführung verglichen werden. Ziel der UN-Truppen ist weder Vernichtung der Konfliktpartei(en) noch ein militärischer Sieg.

„Zweifelloos verlang der Verzicht auf Sieg und Vernichtung eine beträchtliche mentale Umstellung der üblicherweise auf diese Ziele ausgebildeten Offiziere und Soldaten.“ (Kühne 1993:57)

Die Hauptaufgaben der militärischen Komponenten (v.a. in Peace Enforcement Operationen) bestehen einerseits in der Erfüllung des militärischen Mandats, andererseits in der Schaffung eines sicheren Umfelds für die Aktivitäten der zivilen Akteure. Die Aufgaben für die Implementierung des militärischen Mandats könnten folgende Punkte umfassen. (vgl. Schmidseider 2003:54ff)

- Durchführen einer militärischen Operation im zugewiesenen Verantwortungsbereich.
- Erhaltung und Schaffung eines sicheren Umfelds (falls nötig mit Zwangsgewalt)
- Kontrolle der Einhaltung von Abkommen mit der Host Nation und den Konfliktparteien (z.B. über Rückzug, Entwaffnung, Demobilisierung)
- Durchführung von Grenzkontrollen zu Nachbarstaaten
- Abschreckung; zur Verhinderung neuerlich aufflammender Gewaltanwendung zwischen den Konfliktparteien
- Unterstützung der Entwicklung zu einer Beilegung der Feindseligkeiten
- Unterstützung der zivilen Komponente der Mission und der Host-Nation mit (darüber hinaus) verfügbaren Ressourcen.

4.2 Zivil-militärische Interaktion (und Zusammenarbeit)

Das Verhältnis von Zivilen und Militär ist bekannt schwierig. Die zivil-militärische Interaktion, im Besonderen die Kooperation zwischen humanitären/entwicklungspolitischen und militärischen Kräften in internationalen Einsätzen und Hilfsaktionen ist vielfach von Misstrauen, mangelnder Koordination und Unverständnis geprägt. Unterschiedliche Herangehensweisen, (politische) Motivation und Ziele erschweren die Kooperation. (vgl. Brenner 2008:265ff)

Schmidseider (vgl. 2003:45f) unterscheidet drei Arten von Einsätzen, nämlich die Missionen humanitärer Hilfe, Such- und Rettungseinsätze (Katastrophenhilfe) und militärische Interventionen zur Stabilisierung eines Konflikts und Etablierung eines sicheren Umfeldes für die zivilen Kräfte. Die Interaktion der zwei Akteure kann laut Lilly (2002:5) in drei Szenarien

stattfinden: In Kampfeinsätzen, Peace Enforcement und Peacekeeping-Missionen und in der militärischer Unterstützung bei humanitären Krisen. Je nach Szenario unterscheiden sich die zivil-militärischen Beziehungen und auch die Auswirkungen auf die humanitären Prinzipien. Die Zusammenarbeit bzw. die Beziehungen von Militär und Zivil bei Katastrophenhilfe unterscheiden sich stark von der in komplexen Krisenmanagement-Einsätzen. Letztere werden in der vorliegenden Arbeit eingehend behandelt.

Aktuelle Entwicklungen zeugen von einer Steigerung des militärischen Engagements in der humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik, der Politisierung der humanitären Hilfe, dem Verschwimmen der Grenzen zwischen derselben und politisch-militärischer Aktion und einer Neudefinition internationaler Sicherheitspolitik in Richtung internationale Interventionen (mit der Folge der Erosion des Völkerrechts). (vgl. Roehder 2003:15; Klingebiel/Roehder 2004)

Mit dem Ende des Kalten Krieges und den dadurch entstandenen neuen Rahmenbedingungen für humanitäre Hilfe (und Entwicklungszusammenarbeit), war eine Klärung der zivil-militärischen Kooperation notwendig geworden. Das neue Umfeld nach 1989 hatte Auswirkungen auf die Sicherheitssituation der humanitären Helfer. Zudem orientierten sich die Armeen nach Wegfall der Bedrohung durch den Kalten Krieg neu und erweiterten ihr Aufgabenprofil um humanitäre Aktivitäten und zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) – was nicht immer unumstritten war. (vgl. Brenner 2008:266ff)

„Daneben begannen Militärkräfte zunehmend, mit Organisationen der humanitären Nothilfe, der EZA und zivilen Verwaltungen zu kooperieren bzw einen Teil von deren Aufgaben zu übernehmen.“ (Brenner 2008:266)

Tatsächlich ist die Interaktion zwischen humanitären Kräften und Militär aber nicht neu. Im Bereich der Katastrophenhilfe hat die Zusammenarbeit des Militärs mit Zivilen langjährige Tradition (bspw. Einsatz militärischer Geräte zur Soforthilfe). Mit Ende des Kalten Krieges hat die Interaktion jedoch stark zugenommen. Genau Zahlen liegen nicht vor. Aber:

„Faktum ist, dass international eingesetzte Militärkräfte in den vergangenen 15 Jahren zu einem bedeutenden Akteur bei Hilfseinsätzen geworden sind, wobei sie sowohl militärische als auch zivile Aufgaben abdecken.“ (Brenner 2008:267)

Immer schon hat das Militär mit Zivilisten zusammengearbeitet, sowohl im eigenen wie im fremden Territorium. Die USA haben heute wie früher (Wiederaufbau nach 2. Weltkrieg) sogar ihre Einheiten, die mit „civil affairs“ betraut sind. (vgl. Brenner 2008:267) Auch in UN-Missionen gab es von Anfang an Kontakt zwischen Zivilen und Militär. So zum Beispiel im Rahmen der Peacekeeping-Mission UNFICYP auf Zypern, die einen eigenen Chief

Humanitarian Officer hatte, der sich mit seinem Stab von rund fünfzehn Personen um humanitäre Belange kümmerte. (vgl. Lugert 2009)⁵⁰

Anfänglich war der Kontakt mit Zivilen und lokalen Behörden zur Unterstützung der militärischen Mission gedacht.

„With both the features of contemporary conflict and the changing nature of peace operations in mind, it is hardly surprising that traditional military dealings with civil actors have changed.” (Frerks et al. 2006:30).

So haben sich die Aktivitäten, die die militärische Mission unterstützen angepasst; Durch die Erweiterung der Mandate ist ein breites Spektrums an zivilen Aufgaben entstanden, dass nicht nur die Mission unterstützt, sondern bereits integraler Teil des Einsatzes ist (bspw. Integrierte Missionen). (vgl. Frerks et al. 2006:30).

Die zivil-militärische Zusammenarbeit kann auf ein breites Spektrum an Aktivitäten zurückgreifen; die genauen Aufgaben sind stark von der Art der Operation (Truppen als Besatzungsmacht, Peacebuilder, uvm.) abhängig und können daher nicht verallgemeinert werden. (vgl. Wheeler/Harmer 2006:9)

4.2.1 Humanitäre Hilfe und Militär

Während im Inland der Militäreinsatz bei Katastrophen schon Tradition hat, wird die humanitäre Hilfe in komplexen Auslandseinsätzen durch das Militär sehr kontrovers gesehen. Militärkräfte sind gemäß ihrer Definition nicht unabhängig, sondern folgen einem (sicherheits-)politischen Auftrag und sind daher nicht neutral, während zivile Kräfte – besonders die humanitäre Hilfe – ihre Unparteilichkeit hochhalten. (vgl. Brenner 2008:2637f; Burghardt/Pietz 2006:3)

„Die „humanitäre“ Hilfe durch Militärtruppen bei internationalen Einsätzen kann dazu führen, dass zivile und militärische Helfer nicht mehr klar unterscheidbar sind und die humanitären Prinzipien der Hilfsorganisationen, wie Unabhängigkeit und Neutralität im Konflikt, für die lokale Bevölkerung nicht mehr glaubwürdig darstellbar sind.“ (Brenner 2008:273)

Diese Tatsache kann zu Sicherheitsrisiken für die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit führen. Jürgen Lieser von VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) sieht diese Trends als problematisch an, da er eine unzulässige Vermischung von militärischem Auftrag und humanitärer Hilfe und ein erhöhtes Sicherheitsrisiko der zivilen Kräfte (soft targets) befürchtet. Zudem seien Streitkräfte für zivile Aufbauarbeiten nicht ausgebildet und ausgerüstet. (vgl. Roehder 2003:16) 2003 warnte der EU-Kommissar für Entwicklung und

⁵⁰ Oberst Alfred Lugert hat selbst den Posten des Chief Humanitarian Officers (von Juli 1986 bis September 1987) bekleidet. (vgl. Lugert (2009) im Interview mit Veronika Wüster)

Humanitäre Hilfe, Poul Nielson, vor einer gefährlichen Unschärfe der Rollen von Militär und humanitären Helfern, die sowohl der betroffenen Bevölkerung als auch der Sicherheit der Helfer schaden könnte. (Brenner 2008:265f)

Diese „zivilen Maßnahmen der internationalen Truppen stellen die EZA bzw die humanitäre Hilfe immer wieder vor Probleme.“ (Brenner 2008:274) Die Zahl der Angriffe auf humanitäre (und entwicklungspolitische) Kräfte, deren Sicherheit durch ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit oft gewährleistet wurde, ist stark gestiegen. So kommt auch aus ihren Reihen Kritik am „Nebeneinander“ von Militär und Zivilen, dass zu einem Verschwimmen der Grenzen und einer Reduktion der Unabhängigkeit letzterer führt. (vgl. Brenner 2008:276; HPG 2006; PPC/St-Pierre 2008)

Humanitäre und militärische Interaktion auf UN-Policy Ebene

Die UNO verfolgt einen prinzipiell umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz. Instrumente und Institutionen zur humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe wurden früh gegründet.⁵¹ Besonders im vergangenen Jahrzehnt versuchte die UNO die Kohärenz der Zusammenarbeit von humanitären und militärischen Kräften in den Missionen zu reformieren. Diese Verbesserungsversuche waren auf der organisatorischen sowie auf der konzeptionellen Ebene angesiedelt. 1992 gründete Boutros-Ghali das Departement für humanitäre Angelegenheiten, das 1998 zum OCHA-Büro (Koordination humanitärer Angelegenheiten) wurde. Kofi Annan strebte ebenfalls eine verbesserte Koordination von Friedensintervention und mittel- und langfristiger Stabilität in Konfliktgebieten an. Den verstärkten Einsatz militärischer Hilfsmittel (Lufttransporte, etc.) folgten erste formale, aber nicht bindende Richtlinien, 1994 die „Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief“, 2006 die adaptierten „Oslo-Richtlinien“ über die Verwendung militärischer Mittel in internationaler Katastrophenhilfe. Für komplexe Krisen dienen die „Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies“, die besagen, dass die Operation trotz ihrer militärischen Unterstützung eine zivile Kontrolle behalten soll und dass die militärischen Mittel als letzter Ausweg eingesetzt werden sollten, wenn andere zivile Alternativen fehlen. Zudem soll humanitäre Arbeit von

⁵¹ Dem Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR), das 1951 ins Leben gerufen wurde, folgte 1991 OCHA, das Büro der Nothilfeoordination der UNO und die stand-by Erkundungsteams UNDAC. Seit 1996 gibt es innerhalb der OCHA eine militärische und zivile Verteidigungseinheit (MCDU), die die zivil-militärische Zusammenarbeit regelt. Heute ist die zivil-militärische Koordinationseinheit (CMCS) für die Interaktion beider Kräfte (UN-CMCoord – Humanitarian Civil-Military Coordination) in humanitären Notlagen verantwortlich. (vgl. OCHA 2009, Hauser 2003:8f)

humanitären Organisationen (mit unterstützender Arbeit des Militärs) gemacht werden und die Unterscheidung zwischen humanitär und militärisch klar sein. Neben diesen Richtlinien gibt es interne Papiere und Antworten auf Spezialfragen wie der militärische Schutz humanitärer Konvois, sowie für einzelne Einsätze erlassene Leitlinien (Haiti, Liberia). (vgl. OCHA 2003:4f; Brenner 2008:277)

Die Suche nach Richtlinien zur zivil-militärischen Zusammenarbeit hat analog mit der Steigerung der Kooperation in diesem Bereich zugenommen. Besonders seit 1992 ist das Schlagwort der zivil-militärischen Kooperation aus den Friedensmissionen nicht mehr wegzudenken.

4.2.2 „Verpolizeilichung“ der militärischen Aufgaben

Mit der Agenda for Peace hat Generalsekretär Boutros-Ghali die Erweiterung des traditionell militärisch geprägten Peacekeeping offiziell gemacht. Anfänglich als Ergänzung gedacht, haben sich zivile Kräfte und die zivile Polizei (CIVPOL) etabliert und sind zu einem zweiten Standbein geworden. Ebenso wenig wie Peacekeeping in der Charta verankert ist, unterliegt die zivile Komponente diesen Rechtsgrundlagen. (vgl. Bardehle 1993:195)

Dennoch übernehmen Soldaten in erweiterten, komplexen Friedensmissionen Aufgaben der Polizei. Ein Grund dafür ist, der Stagnation (bzw. ein Rückgang im Vergleich mit der Zahl der Truppen) ziviler Kräfte (auch Polizei) in UN-Missionen, während die Zahl der Truppen stark steigt.⁵² (vgl. OV/Kommunikation Global 2004:2)

„...seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Streitkräfte der westlichen Demokratien in erster Linie für Operationen polizeilichen Charakters eingesetzt worden – sei es für klassische Peacekeeping-Aufgaben, humanitäre Hilfsaktionen oder Operationen zur Friedenserzwingung à la IFOR oder KFOR.“ (Haltiner 2001:291)

Die traditionellen Kampfaufgaben der Streitkräfte weichen Aufgaben, die früher in den Tätigkeitsbereich von Polizisten, Diplomaten, Richtern, Sanitätern und Sozialarbeitern gefallen ist. Die neuen Aufgaben der Soldaten, für die sie ursprünglich nicht ausgebildet wurden, reichen von der Verhinderung gewaltsamer Konflikte, der Sorge um Recht und

⁵² Standen 2000 4.613 Civpol-Kräfte in UN-Missionen an der Seite von 12.710 Soldaten, so blieb die Zahl der Polizisten 2004 beinahe gleich (4.686), während sich die Zahl der Truppen mehr als verdreifachte (42.076). 2000 waren somit rund drei Mal so viele Truppen wie zivile Polizisten im Einsatz. Dagegen betrug die Zahl der Zivilpolizei trotz starken Wachstums (10.785) 2009 nur rund ein Siebtel der Truppenstärke (78.027). (vgl. UN (12) 2009) Auch die Zahl der zivilen Kräfte (lokale wie internationale) ist im Gegensatz zum Militär kaum gewachsen. In den UN-Missionen im Jahr 2000 waren rund 3.243 internationale Zivile und 8.422 lokale Zivile im Einsatz. Im Jahr 2009 dagegen, 5.875 internationale und 12.961 lokale Zivile. Wenn man die Zahlen der militärischen Kräfte (siehe oben) im Vergleich betrachtet, ist der Anteil ziviler Kräfte in UN-Missionen relativ gesehen stark gesunken. (vgl. UN (11) 2009; UN (13) 2000)

Ordnung, über den Schutz ethnischer Minderheiten bis zur Hilfe in humanitären Katastrophen, bei Wahlen, beim Aufbau der Infrastruktur und (politischer) Institutionen und Unterstützung der lokalen Polizei. Doch nicht nur in UNO-Missionen, selbst auf nationalem Territorium übernehmen Soldaten polizeiliche Aufgaben: Kampf gegen den Terrorismus, Unterstützung der Polizei an den Grenzen und bei der Sicherung von diplomatischen Einrichtungen. (vgl. Haltiner 2001:291)

Karl W. Haltiner erkennt einen Trend zur „Verpolizeilichung“ des Militärs. Die Landesverteidigung, die primäre Aufgabe des Militärs, sei nur noch zweitrangig. Die wandelnde Funktion des Soldaten in den „neuen“ Missionen hat Folgen für die „Organisationsstruktur, das Managementsystem, das Qualifikations- und Kompetenzprofil, die Rekrutierung und Selektion des Personals sowie das Selbstbild der Organisation.“ (Haltiner 2001:292) Trotz einiger Gemeinsamkeiten von Soldaten und Polizisten wie die Tatsache, dass beide bewaffnet, im Regelfall uniformiert sind und das staatliche Gewaltmonopol repräsentieren, unterscheiden sich die Institutionen in Organisation, Struktur, Entscheidungskompetenz, Feindbild und Gewaltanwendung.⁵³

„Polizeiorganisationen [können] ebensowenig folgenlos mit Militäraufgaben betraut werden wie klassische Militärorganisationen Polizeiaufgaben übernehmen können.“ (Haltiner 2001:294)

Bekämpft die Polizei innergesellschaftliche Gewalt auf kleiner Ebene (Mikroviolenz), so bekämpfen Soldaten den Feind (extrasoziale Makroviolenz) unter Anwendung von „hard power“. Da sein Feind(-Bild) klar definiert ist, ist der Einsatz von Gewalt psychologisch gesehen weniger gehemmt. (vgl. Haltiner 2001:293f)

Die militärische Kompetenz der Soldaten reicht für eine Funktion als Problemlöser in friedenserhaltenden Missionen nicht aus. Gemäß ihrer Ausbildung und Grundsätze agieren

⁵³ Die Polizei konzentriert sich auf binnenstaatliche Gewalt und Verbrechen geringeren Ausmaßes. Ziel ist Stabilität und Aufrechterhaltung der Ordnung, die durch Hilfe, Schützen, Retten und Vermitteln erreicht werden soll. Dabei stützen sich Polizeikräfte eher auf „soft power“. Die Polizei ist im Unterschied zum Militär eng in ihre soziale Umwelt integriert, ein klar definiertes Feindbild ist nicht vorhanden. Die Arbeit als Polizist setzt psychologische, soziale und fachliche Kompetenzen voraus, und obwohl er auf unterster Stufe der Hierarchie steht werden von ihm Entscheidungen verlangt. „Polizeiorganisationen werden deshalb in der Regel über flache Hierarchien gesteuert und sind dezentral organisiert. (...) Bottom-up-Organisationen.“ (Haltiner 2001:293) Im Gegensatz dazu könnte das Militär als eine Top-down-Organisation bezeichnet werden. Die Befehlskette ist zentralisiert, der einzelne Soldat hat eine „spezialisierte Funktion mit begrenztem Handlungs- und Verantwortungsspielraum“. (Haltiner 2001:294) Kollektivinteressen stehen über Individualinteressen. Statt einer Integration in die Umwelt findet eine Binnenorientierung statt – abgeschieden von der Umwelt in Kasernen haben das Kollektiv und die Gemeinschaft hohe Bedeutung. Das Militär ist eine von oben nach unten strukturierte zentralisierte Führungsorganisation. Das Handeln ist stark reglementiert und standardisiert, genaue Vorbereitungen sollen Unsicherheiten beseitigen.

Mehr zu den Unterschieden von Polizei und Militär und zu den Dilemmata, die entstehen wenn Soldaten mit Polizeiaufgaben betraut werden, vgl. Haltiner 2001: 94ff.

Soldaten eher als Befehle folgende, gehorsame „Bürokraten“, die sich auf das Militärische im Konflikt beschränken. Die unsichtbaren Ursachen und Hintergründe nehmen sie nicht wahr – wohl auch weil sie über keine Kenntnisse von sozialwissenschaftlichen Theorien und Methoden verfügen. Für den Kampf und Krieg sind Soldaten richtig ausgebildet und arbeiten effizient, dagegen nicht für das Peacekeeping. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt, dass der Einsatz von Soldaten allein nicht reicht, um Frieden schaffen zu können – vor allem nicht in sozialen, ethnischen und religiösen Konflikten. So diene die Ausrüstung und Ausbildung des US-Militärs in Somalia eher der Vernichtung des Feindes als der Herstellung von Frieden. Für bewaffnete Auseinandersetzungen wie im Zweiten Golfkrieg sind Soldaten die richtigen Kräfte. (vgl. Mortensen 1996:19)

Andererseits scheint eine Friedenssicherung mit einem vollkommenen Verzicht auf Gewalt – sei es Militär oder Polizei - nicht durchführbar. „Diese Einsicht sollte dazu führen, stärker als bisher auf analytische und sozialwissenschaftliche Kompetenz zu setzen und das militärische Monopol zu reduzieren, das sich als ungeeignet erwiesen hat, allein Frieden zu stiften.“ (Mortensen 1996:22)

Die Ausweitung der Mandate auf exekutive Aufgaben im Rahmen der vierten Generation und der veränderte Konflikttypus fordern bessere Koordination zwischen Polizei und Militär bzw. erweiterte Ausbildung des Militärs und Bewaffnung von Soldaten. Denn bisher hat sich gezeigt, dass sich das Militär bei Wiederherstellung von öffentlicher Sicherheit nur „für den äußeren, militärischen Teil der Ordnung zuständig“ fühlt und folglich nur gegen bewaffnete Gruppen einschreitet und nicht bei Formen von ziviler Unruhe (gewaltsame Demonstrationen und Kriminalität). „Das sei weder sein Mandat noch seien die Soldaten dafür ausgebildet und ausgerüstet.“ (Kühne 2003:720)

4.2.3 CIMIC und CMCoord

Die zivil-militärische Interaktion hat an Bedeutung zugenommen. Doch zivil-militärische Zusammenarbeit ist nicht gleich Civil Military Cooperation (CIMIC). CIMIC „umfasst vor allem Kontakt und Kooperation mit der Zivilbevölkerung mit dem Ziel der Wissenserschließung zu militärischen Zwecken sowie die Sicherung des Umfelds (force protection).“ (Heydecke zit. nach Roehder 2003:2) Mit CIMIC und dem Einsatz von Spezialisten kann ein breites Spektrum ziviler Einsatzmöglichkeiten abgedeckt werden.

„Im Allgemeinen geht es darum, durch die Nutzung ziviler Ressourcen und die fallweise Übernahme ziviler Aufgaben im Einsatzraum die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen und damit die militärische Auftragserfüllung zu unterstützen. CIMIC ist daher Bestandteil eines militärischen Konzepts.“ (Gebhard 2007:3)

Heute gibt es jedoch neben unterschiedlichen und oft konkurrierenden Konzepten dieser Interaktion auch unterschiedliche Namen und Definitionen, was zur Verwirrung beiträgt. Die CIMIC-Begriffe und folglich auch die Aufgaben in UNO und NATO unterscheiden sich.

Der Begriff CIMIC kann irreführend sein, impliziert er doch ein von militärischen und zivilen Kräften gemeinsam verfolgtes Ziel, während er tatsächlich ein militärisches Konzept mit dem Ziel der Akzeptanz der Truppen, Informationsbeschaffung und „force protection“ beschreibt. (vgl. Frerks et al. 2006:29)

Der Begriff CIMIC wird vor allem von Militärs verwendet, um zivil-militärische Zusammenarbeit/Interaktion zu beschreiben, während zivile Kräfte eher den Begriff CMCoord (UN-Begriff, Civil Military Coordination) benutzen. Der Unterschied in der Definition liegt im Zweck der Zusammenarbeit: Während CIMIC militärischen Zielen – vor allem der Schutz der Truppen („force protection“) und der Informationsbeschaffung – und keinem Selbstzweck dient und stark NATO-geprägt ist, sehen zivile Kräfte in der Zusammenarbeit mit dem Militär oft nur die letzte Möglichkeit („last resort“) und ein unterstützendes Mittel. CMCoord wird als Dialog und Interaktion der beiden Akteure beschrieben, die von Koexistenz bis zur Kooperation reichen kann.

CIMIC stellt in der NATO eine taktische Doktrin dar. Im Rahmen von UN-Peacekeeping-Missionen werden zivile Hilfsmaßnahmen „hearts and minds campaign“ genannt, die das Ziel haben die Unterstützung der Bevölkerung für sich zu gewinnen. Während bei der UNO ein zivil-humanitärer Gesamtauftrag im Vordergrund steht, ist der Fokus der NATO auf den militärischen Auftrag gelegt. Die NATO akzeptiert einen umfassenden Sicherheitsbegriff, tatsächlich ist dieser im Unterschied zur UNO militärisch dominiert. Die NATO arbeitet eher kurz- und mittelfristig, die UNO eher langfristig und hat geringere Berührungängste durch NGOs. CIMIC ist ein militärisches Konzept auf taktisch-operativer Ebene mit übergeordneter Bedeutung des militärstrategischen Einsatzziels. Unterstützung erfolgt nach dem Subsidiaritätsprinzip (wenn kein ziviler Akteur die erforderliche Aufgabe übernehmen kann). (vgl. Gauster 2008:12; Gebhard 2007:3; Brenner 2008:276; Vorhofer 2001:129, Frerks et al. 2006:29ff) Auch das österreichische Bundesheer geht in seinen Auslandsmissionen einen ähnlichen Weg. Oberst Claus Amon, Kommandant des Zentrums Einsatzvorbereitung⁵⁴ in Götzendorf, beschreibt das Konzept von CIMIC so:

⁵⁴ Im Zentrum Einsatzvorbereitung des Österreichischen Bundesheeres, das Teil des Kommandos „Internationale Einsätze“ ist, findet die Einsatzvorbereitung für die österreichischen Auslandseinsätze statt.

„CIMIC bedeutet Kooperation und sollte nicht mit Hilfe und Spende verwechselt werden. Letzteres ist nur ein Teilaspekt. Das wichtigste am CIMIC ist, dass es Teil der Force Protection ist.“ (Amon 2009)

Laut Oberstleutnant Karl Wolf, der in Auslandseinsätzen des Österreichischen Bundesheeres Erfahrungen gesammelt hat, lässt sich CIMIC nicht definieren. Ziel sei die Stabilisierung, zudem könne man „Bonuspunkte verdienen“ (Wolf 2009).

Als eine Form von CIMIC gelten die österreichischen LOTs (Liaison Observation Teams) in Bosnien und die LMTs (Liaison Monitoring Teams) im Kosovo. Ihre Aufgabe ist es „Verbindung zu halten und die Bevölkerung zu überwachen, um ständig die aktuelle Lage im Einsatzraum beurteilen zu können und damit einen wertvollen Beitrag zur Sicherheit der eigenen Kräfte leisten zu können.“ (Gstrein 2007) Es ist eine Form der offenen Informationsgewinnung (im Unterschied zur verdeckten Aufklärung) bei der lokale Politiker, Polizeichefs, lokale Persönlichkeiten, etc. Informationen freiwillig teilen. Die Soldaten sind nicht wie sonst isoliert im Camp mit geringem Kontakt zur Bevölkerung, sondern haben Stützpunkte in Orten. Es wird als politische, nicht-militärische Aufgabe betrachtet, von der das Militär stark profitiert.

„Das führte dazu, dass die LMTs, deren ureigenste Aufgabe es war, die Hand am Puls der Bevölkerung zu haben, schnell von der eigenen Truppe als diejenigen angesehen wurden, die "nur mit Zivilisten Kaffee trinken gehen". Das Synonym "Latte Macchiato-Team" war geboren.“ (Gstrein 2007)

5. Entwicklungspolitisch-militärische Interaktion

Wie schon mehrfach erwähnt, ist die Interaktion von Militär mit zivilen Kräften an sich kein neues Phänomen. Besonders in der Sofort- und Katastrophenhilfe ist das Militär seit langem aktiv. Doch im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen gibt es Unterscheidungen: Sie sind je nach Einsatz, Akteur und Rahmen anders gestaltet. Burghardt/Pietz unterscheiden verschiedene Formen der Interaktion: CIMIC, PRTs, humanitäre Hilfe und Militär, Entwicklungszusammenarbeit und Militär, „Integrierte Missionen“ und Peacebuilding.

In diesem Kapitel wird die Vernetzung der Bereiche Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik in UN-Friedensmissionen und die konsequente entwicklungspolitisch-militärische Interaktion behandelt und anhand von einigen Fallbeispielen exemplarisch dargestellt. Ich werde untersuchen, wie sie entstanden ist, welche Auswirkungen die stärkere Vernetzung von Sicherheitspolitik/ Militär und Entwicklungspolitik auf die Akteure hat und in welchen Bereichen Militärs tatsächlich Aufgaben des entwicklungspolitischen Sektors übernehmen.

Vernetzung von Militär und Entwicklungspolitik

Es ist ein Trend, dass „Militärs zunehmend mit Organisationen der humanitären Nothilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und mit zivilen Verwaltungen kooperieren bzw. einen Teil von deren Aufgaben übernehmen“ (Burghardt/Pietz 2006:2)

Seit rund eineinhalb Jahrzehnten lässt sich die Annäherung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik beobachten, die auf die Gestaltung beider Bereiche markante Auswirkungen hat. Die Etablierung der bereits angesprochenen Formel „Sicherheit braucht Entwicklung“ und umgekehrt, hat zu einer „signifikante[n] Wandlung der entwicklungspolitischen Praxis“ (Posposil (1) 2007:17) geführt. Die Entwicklungspolitik hat eine Wende in Richtung Sicherheitspolitik geschlagen: Menzel konstatiert einen „Paradigmenwechsel“ (Menzel 2005:54) und eine erneute Politisierung der Entwicklungspolitik. (vgl. ebd:55) Maihold beschreibt das Dilemma pointiert als „Krieg gegen den Terror versus Kampf gegen die Armut“ (2005:30). Unterschiedliche Ansätze zur „Neupositionierung der Entwicklungspolitik im Bereich des Sicherheitsparadigmas“ (Maihold 2005:30) machen die Runde; internationale Entwicklungen wie der Kampf gegen den Terrorismus geben der Entwicklungspolitik die Möglichkeit, sich neu zu etablieren.

Lothar Brock zufolge vollzieht sich diese rhetorische „Versicherheitlichung“ des Entwicklungsdiskurses seit Ende der 1980er-Jahre. Mit ihr eng zusammen hängt der

erweiterte Sicherheitsbegriff, der auch Hunger, Armut, Umweltzerstörung, Krankheit und Diskriminierung als nicht-militärische Bedrohungen der Sicherheit, beschreibt. (vgl. Brock 2005, Seitz 2005:132) Diese neuen Bedrohungen und Gefahren haben eine Ausweitung der Aufgaben des Militärs auf vormals nicht-militärische Bereiche mit sich gebracht und zu einem Trend geführt, der als das Pendant zur „Versicherheitlichung (securization) der Entwicklungspolitik“ verstanden werden kann und der von vielen Seiten als „developmentalisation der Sicherheits- und Militärpolitik“ bezeichnet wird.

Geht es nach den Autoren von „The Security-Development Nexus“, so sind die Verknüpfungen jedoch kein neues Phänomen: In Bezug auf das südliche Afrika beschreiben sie ihre historische Kontinuität:

„The Security-Development Nexus shows that the much-debated linkage is by no means a recent invention. Rather, the security/development linkage has been an important element of the state policies of colonial as well as post-colonial regimes during the Cold War, and it seems to be prospering in new configurations under the present wave of democratic transitions.“ (HSRC 2009)

Tatsächlich findet die Annäherung der Entwicklungspolitik an sicherheitspolitische Agenden schon länger statt - bereits der Marshallplan der USA war von sicherheitspolitischen Zielen geleitet. In den 1990er-Jahren kam es jedoch zu einer qualitativen Veränderung:

„ Diese Veränderung ist der Wandel vom Verständnis der Entwicklungspolitik als Methode zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Frieden und Sicherheit hin zum Einsatz von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur direkten und bewussten Intervention in krisenhafte bewaffnete Konflikte.“ (Pospisil (1) 2007:28)

Die zunehmende Verschmelzung der beiden Bereiche ist, so Six (2007:54) jedoch eine jüngere Entwicklung, die sich von etablierten Theorien über die Wechselwirkung hervorhebt, vor allem in Bezug auf den Kolonialismus, der Trennung statt Partnerschaft betonte. Die „zunehmende „Versicherheitlichung“ von Entwicklung und die „developmentalisation“ von Sicherheit“ stellt einen „Paradigmenwechsel in der politischen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit“ (Six 2007:2) dar.

Unbestritten ist, dass sich zivile und militärische Kräfte besonders in internationalen Einsätzen angenähert haben. Die in der Vergangenheit klar erkennbare Grenze zwischen Aufgaben der Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik gibt es so nicht mehr - in den letzten Jahren und Monaten haben Schnittstellen und Überschneidungen zwischen den beiden Politikfeldern sprunghaft zugenommen. (vgl. Klingebiel/Roehder 2004:IV) Faust/Messner konstatieren eine neue „Allianz zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik“ (Faust/Messner 2005:142).

Die Überschneidungen der Aktionen bzw. die vermehrte Kooperation zwischen Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und Akteuren der Sicherheitspolitik führen Dehéz et al. (vgl. 2008:3) auf die veränderte Situation in Sicherheits- und Außenpolitik seit Ende der Bipolarität und besonders seit 9/11 zurück

Die UN-Friedensmissionen betreffend ist die starke Vernetzung von Entwicklungspolitik mit Sicherheitspolitik tatsächlich ein neuer Trend. In der humanitären Hilfe ist die Zusammenarbeit von Militär und Zivilen bereits institutionalisiert. Im Unterschied dazu ist die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion ein noch wenig behandeltes Thema. Aus diesem Grund mangle es auch an Erfahrungsberichten und Forschungsmaterial. Doch ähnlich der humanitären Hilfe erschweren die aktuellen Entwicklungen in der internationalen Sicherheitspolitik der Entwicklungszusammenarbeit, unabhängig zu bleiben und nicht instrumentalisiert zu werden. (vgl. Roehder 2003:16f)

Besonders bei Wiederaufbaumaßnahmen in Post-Konflikt-Situationen haben sich militärische und entwicklungspolitische Komponenten zunehmend verknüpft. Aktuelle Beispiele sind die zivil-militärischen Wiederaufbauteams PRTs, die in Afghanistan zum Einsatz kommen. (vgl. Roehder 2003:1) In den letzten Jahren sind zwei sich ergänzende Trends erkennbar: Zum einen ist das Militär in Post-Konfliktsituationen immer mehr mit zivilen Aufgaben betraut, zum anderen arbeiten zivile – vor allem entwicklungspolitische Akteure – verstärkt im Bereich DDR und SSR.

Diese neue Überschneidung, Verbindung und Vernetzung von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik wurde bisher oft als „securization“ von Entwicklungspolitik beschrieben. Sie impliziert aber auf der anderen Seite auch eine „developmentalisation“ von Sicherheitspolitik.

“A less remarked on feature of the new interventionism is a certain ‘developmentalisation’ of security.” (Luckham 2005:17)

Immer mehr mischen sich nationale Sicherheitsbeauftragte, Verteidigungsministerien, militärisches Personal und Verteidigungsakademien in Themen der Entwicklungspolitik, in die Theorie und Praxis von Peacekeeping, ins Völkerrecht, in Menschenrechte, das Konzept von “human security, Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau in Nachkriegsgesellschaften ein. Größtenteils liegt es daran, dass sie ein viel breiteres Spektrum an Aufgaben übernehmen – von Terrorismusbekämpfung über Friedensmissionen bis zur Reform des Sicherheitssektors. (vgl. Luckham 2005:17)

5.1 Ursachen

Verschiedene, parallel ablaufende Entwicklungen haben beigesteuert, dass die Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Umfeld des Krisenmanagements in den vergangenen Jahren bedeutender geworden sind. Einerseits haben sich Konfliktformen verändert, andererseits hat das zivile und militärische Krisenmanagement Besserungen erlebt. Zudem ist die Anzahl möglicher „Berührungs- und gleichzeitig auch Reibungspunkte zwischen den beiden ehemals weitgehend getrennten Bereichen (...) gegenüber der Zeit des Kalten Krieges gestiegen.“ (Hardegger 2003: 5)

Dass das Thema Sicherheit in letzter Zeit in der internationalen Diskussion über Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit sehr dominant wurde, hat unterschiedliche Ursachen und Motive wie die bis zuletzt hohe Zahl an schwachen/zerfallenen Staaten, die kaum/keine Ordnungsfunktionen übernehmen können und der wachsende transnationale Terrorismus. Nicht zu vergessen ist jedoch auch das Eigeninteresse der Staaten des Nordens (u.a. auch Legitimation), das in entwicklungspolitischen Zielsetzungen oft Eingang findet. In diesem Zusammenhang wird die Überschneidung von Entwicklung und Sicherheit sehr umstritten gesehen – warnen doch Stimmen, vor einer Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik unter dem Deckmantel der Sicherheit. (vgl. Pospisil/Khittel 2008)

5.1.1 Der erweiterte Sicherheitsbegriff und das Wechselverhältnis von Sicherheit und Entwicklung

Mit der Dominanz des Konzeptes „Entwicklung durch Sicherheit“, das langsam zu einem entwicklungspolitischen Paradigma wird, schrumpft die einstige klare Distanz zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren und ihren Aufgaben. (vgl. Klingebiel 2004:1)⁵⁵

Wie bereits erwähnt vollzieht sich die Integration der beiden Bereiche auf politischer, theoretischer und operativer Ebene. Das durch Forschung und Evaluation akkumulierte Wissen über die Vernetzung der beiden Bereiche will den Zusammenhang belegen und die Erkenntnisse produktiv (Intervention) umsetzen. Der normativen Entwicklung folgen meist Aktionen auf politischer und operativer Ebene. (vgl. Pospisil (1) 2007:18; Tschirgi 2003:if)) So steht die Formel „Entwicklung braucht Sicherheit. Sicherheit braucht Entwicklung“ hinter

⁵⁵ Das Wechselverhältnis von Sicherheit und Entwicklung wurde schon ausführlich im Theorieteil behandelt.

der verstärkten Interaktion beider Politikfelder der vergangenen Jahre. Anfänglich noch undenkbar, ist es heute kaum mehr ungewöhnlich, dass das Militär auf Expertise und Ressourcen der Entwicklungspolitik für ursprünglich militärische Maßnahmen zurückzugreift und dass militärische Akteure zur Förderung entwicklungspolitischer Absichten verpflichtet werden. (vgl. Tannous 2007:4)

In den meisten Politikstrategien der internationalen Organisationen, der internationalen Finanzorganisationen, der Regierungen der Geberländer, der UN-Organe, einflussreicher Think-Tanks, internationaler Nichtregierungsorganisationen und sogar großer privater Unternehmen ist eine sichtbare Annäherung zwischen dem Begriff Entwicklung und Sicherheit festzustellen. Grundlage dafür ist das Verständnis, dass das eine als Voraussetzung für das andere gilt. Entwicklung ist letztendlich unmöglich ohne Stabilität und Sicherheit ist ohne Entwicklung nicht nachhaltig. (vgl. Duffield 2005:16)

Beide Akteure haben gelernt, aus der Arbeit des anderen Profit zu ziehen: Sicherheitsakteure, respektive Militärs wissen, „dass militärische Einsätze ohne mehrdimensionale Staatsbildungs- und gut vorbereitete Wiederaufbauprozesse unzureichend bleiben – und gleichzeitig haben entwicklungspolitische Akteure anerkannt, dass Sicherheit und Stabilität unverzichtbare Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Aktivitäten und die Wirksamkeit öffentlicher Finanzhilfen (ODA) sind.“ (Tannous 2007:4)

Eine Voraussetzung für die Schaffung einer sicherheitspolitischen Entwicklungszusammenarbeit ist die neuartige Darstellung von Bedrohungsbildern, eine Aufgabe, die in den sicherheitspolitischen Bereich fällt. Post-politische Konfliktanalysen, die eine sicherheitspolitische Neuausrichtung zur Folge hatten, ersetzen mit Ende des Kalten Krieges obsolet gewordenen Theorien und die unzähligen gescheiterten Ansätze: Die neuen (oftmals konstruierten) Bedrohungsbilder und Bilder von illegitimen Konflikten führen zu einer Konstruktion einer entwicklungspolitischen Herausforderung an die Sicherheitspolitik. (vgl. Pospisil 2007:125) So näherte sich zuerst die Politik, – deutlich von der weltweiten Situation nach Ende des Ost-West-Konflikts geprägt – einige Jahre später die traditionelle Sicherheitspolitik an die entwicklungspolitischen Agenden an. Als Auslöser für diese Entwicklung nennt Pospisil (vgl. 2007:104) weitere zwei zusammenhängende Faktoren: Die Auseinandersetzung um die Frage der humanitären Intervention auf politischer Ebene und die Diskussion über die Erweiterung des traditionellen Sicherheitsbegriffes auf konzeptioneller Ebene.

Nicht zuletzt das Bemühen von Sicherheits- und Militärstrategen, den Kampf gegen nicht-militärische Gefahren in den Aufgabenbereich der Sicherheitspolitik zu integrieren hat einen starken Einfluss auf die Politik gehabt. (vgl. Seitz 2005:132) So haben sich nationale wie internationale Organisationen mittlerweile Aufbau und Reform des Sicherheitssektors im Rahmen der Sicherheitssektorreform (SSR) auf ihre Fahnen und entwicklungspolitischen Agenden geschrieben.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff fand mittlerweile auch Eingang in nationale und internationale Papiere (UNO siehe 4.1.1.) und trägt wesentlich zur Vernetzung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik bei. Nicht zuletzt die Übernahme des erweiterten Sicherheitsbegriffs in die Sicherheitsstrategie der EU (ESS) und die darin deutliche sicherheitspolitische Aufgabenzuweisung an die Entwicklungspolitik, zeugen von einem Paradigmenwechsel in der (europäischen) Entwicklungspolitik. Aus der ESS wird nun die notwendige, intensivere Einmischung der europäischen Entwicklungspolitik in die Diskussion über Sicherheitspolitik der Zukunft interpretiert. (vgl. Pospisil/Khittel 2008:12; Maihold 2005:32) Die aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene zeigen, dass eine intensive Kooperation von Entwicklungspolitik und Militär besteht. Unterschiedliche Ansätze, von der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) über ESS bis zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), versuchen Außenbeziehungen mit Entwicklungspolitik zu verknüpfen. (vgl. Klingebiel/Roehder 2004:IV)

5.1.2 Neue Bedrohung „Schwacher Staat“

Gemäß einer wechselseitigen Abhängigkeit von Entwicklung und Sicherheit geht die Entwicklungspolitik davon aus, dass ihre Maßnahmen schwacher Staatlichkeit und den Folgeentwicklungen Terrorismus und organisierte Kriminalität entgegen können. Die der Entwicklungspolitik zur Verfügung stehenden Instrumente können lediglich Beiträge zur Lösung liefern – was eine Kooperation mit anderen Politikbereichen notwendig macht. (vgl. Maihold 2005:37) Internationale Organisationen streben im Zusammenhang der neu wahrgenommenen Bedrohungen die Wiederherstellung des Gewaltmonopols von außen her und einen Staatsaufbau an, um aus einem *failed state* einen funktionierenden Staat zu machen. Pointiert gesagt, finden militärische Interventionen statt, „um die neuen Bedrohungen, die aus dem Staatszerfall resultieren, vor Ort zu bekämpfen.“ (Menzel 2005:53) Entwicklungszusammenarbeit läuft in diesem Zusammenhang jedoch Gefahr, zu einer Maßnahme der Gefahrenabwehr zu werden. (vgl. Menzel 2005:53)

Mit dem vorherrschenden Trend der 1990er-Jahre, Staaten für Krieg, Unterdrückung und viele andere gesellschaftliche Mängel verantwortlich zu machen, stieg auch die Bedeutung von der Förderung von Stabilität, Legitimität und Effektivität der einzelnen Staaten und somit die Konzepte von Peace-, State- und Nationbuilding, die neben Peacekeeping und Peace Enforcement die Herstellung von Frieden anstrebten. (vgl. Gärtner 2006:11) Die Probleme und Gefahren rund um schwache Staatlichkeit erhöhen den Druck auf die Entwicklungspolitik und lassen sie „in einen Strudel sicherheitspolitischer Erwägungen geraten“ (Maihold 2004:36), die sie nutzt um die öffentliche Anerkennung zu steigern.

Mit der steigenden Angst vor (und angenommenen Bedrohung von) Staatszerfall und Terrorismus im Süden und deren Folgen im Norden, wächst nämlich auch dessen Bereitschaft zu einer neuen Form der militärischen Intervention. Letztere ist nichts Neues - interveniert wurde seit Entstehen der UNO mit politischen, wirtschaftlichen und militärischen Maßnahmen. „Neu ist die humanitäre Begründung“ (Menzel 2005:53), die mittlerweile bereits in UN-Dokumente Eingang gefunden hat. So wird das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, der Schutz der Menschenrechte und des menschlichen Lebens, durch eine interessen geleitete Gefahrenabwehr im Norden instrumentalisiert.

Die Priorität in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit wanderte von Armutsbekämpfung zu Sicherheitspolitik. Waren Staatszusammenbruch, fragile Staaten und Sicherheit bis 2000 eher Randthemen in der Entwicklungspolitik, so werden diese Schlagwörter seit 2005 enorme Bedeutung beigemessen. Neue Ziele der EZA sind seither Herstellung von Sicherheit, Stabilitätsexport und State-Building. (vgl. Wagner 2007)

Aus mehreren Gründen erhält das sich verändernde Verhältnis von Entwicklungspolitik und Militär wachsende Aufmerksamkeit.

„Das Ende der bipolaren Weltordnung hat denn auch in Europa die Strategie der Abschreckung durch eine Strategie der Stabilisierung abgelöst.“ (Siegenthaler 2002:3)

In vielen Post-Konflikt-Situationen und im Rahmen von Stabilisierungsversuchen von fragilen Staaten wird das Gewaltmonopol von außen übernommen. Bei der Wiederherstellung von effektiver Staatlichkeit und beim wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau greifen rein militärische Maßnahmen zu kurz - die Entwicklungspolitik, die zudem stärkeren Einfluss in Post-Konflikt-Situationen ausüben will, ist gefordert. Das „Militär übernimmt in diesem Rahmen *nation-building*-Aufgaben, die strukturell nicht – zumindest nicht kurzfristig – zu bewältigen sind.“ (Klingebiel/Roehder 2004:2, Hervorhebung der Autoren)

Die Konzeptualisierung von neuen Gefahren fällt in den sicherheitspolitischen Bereich, doch nach Ereignissen in Ruanda, Somalia und Bosnien hat die Entwicklungspolitik ihren

konventionellen Zugang verlassen und sich sicherheitspolitischer Belange angenommen. Die beiden Bereiche Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit haben sich vernetzt. (vgl. Herwig/Wolff 2003:2,10; Pospisil (1) 2007:23f)

5.1.3 Terrorismus

Sicherheitspolitische Motive haben besonders im Zusammenhang mit transnationalem Terrorismus die Bedeutung von Entwicklungspolitik verstärkt. Tatsächlich hat die internationale Diskussion zum Thema Sicherheit und Entwicklung nach den Angriffen auf die USA vom 11. September 2001 stark zugenommen und in Folge zu einer Neuformulierung des Sicherheitskonzeptes geführt. (vgl. Pospisil/Khittel 2008:12) Besonders seit diesem Zeitpunkt haben einige Staaten des Nordens, v.a. die USA, den Nutzen von (Entwicklungs-) Hilfe und Wiederaufbau für die Erreichung strategischer Ziele und zur *force protection* als Teil einer weitgefassten militärischen Strategie betont, die zu einer Militarisierung internationaler Einsätze führte. (Wheeler/Harmer 2006:39)

Sicherheitspolitische Motive haben nach den 9/11-Terroranschlägen zu einer Erhöhung der Gelder für Entwicklungszusammenarbeit in den USA geführt und somit die ODA-Leistungen von 2001 auf 2002 um 11,6% in die Höhe getrieben.⁵⁶ (vgl. Seitz 2005: 128)

“Diese Trendumkehr ist nicht zuletzt der Aufwertung zu danken, die die Entwicklungspolitik als mögliche Präventionsstrategie gegen den internationalen Terrorismus erfahren hat.” (Seitz 2005: 129)

Dass die Terrorismusbekämpfung verstärkte Aufmerksamkeit von der Entwicklungspolitik erhält, belegt auch das Dokument der OECD *A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention* (2003), das die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in der Vorbeugung von Terrorismus definiert. Es argumentiert, dass Konfliktprävention Teil der Armutsbekämpfung ist, und Terrorbekämpfung folglich eine entwicklungspolitische Aufgabe sei. “Terrorism is a form of violent conflict and conflict prevention is an integral part of the quest to reduce poverty.” (OECD 2003:11)

In dem Dokument werden auch das Interesse und der Einfluss des Nordens an Entwicklungspolitik deutlich. Das Einlösen dieser Anforderungen von Seiten der Entwicklungspolitik sei jedoch nicht möglich, kritisiert Maihold. (vgl. 2005:44)

⁵⁶ Eine weitere Steigerung um 16,9% im Jahr 2003 geht v.a. auf das Konto der Wiederaufbauhilfe im Irak. (vgl. ebd). Mehr Details zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) und ihrer Anrechenbarkeit siehe 5.2.3.

Exkurs: Die National Security Strategie der USA

Ein Beispiel für die Vernetzung von Sicherheitspolitik (insbesondere Militärpolitik) mit Entwicklungspolitik bzw. für die Institutionalisierung der Kooperation der Akteure ist die National Security Strategie (NSS) der USA von 2002. In dem - auch als „Bush-Doktrin“ bekannten - Dokument werden Krankheit, Krieg und Armut als Bedrohung der strategischen Interessen der USA im Kampf gegen den weltweiten Terror gewertet.

„In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both (...) our strategic priority -- combating global terror. (...) Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists.“ (NSS 2002: 10)

Im Zuge der neuen US-Sicherheitsstrategie und als Reaktion auf 9/11 kam es zu einer seit Gründung der UN noch nie erfahrenen Militarisierung der humanitären Hilfe und zur Ausweitung militärischer Aufgaben auf die Bereichen Diplomatie, Politik und humanitäre Hilfe, für deren wirksame Erfüllung das Militär unqualifiziert sei. (vgl. Charny 2003)

In Fällen von akutem Staatsversagen und insofern im Kampf gegen den Terrorismus soll mit Hilfe einer humanitären Begründung und der *Responsibility to Protect*⁵⁷ – also der Verpflichtung zum Schutz – menschliches Leben mit Hilfe einer Intervention geschützt werden. (vgl. Menzel 2005:53; ICISS)

„Dies [neue Bedrohungen wie Terrorismus und organisiertes Verbrechen] legitimiert den neuen Interventionismus, die Vermischung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik, von Intervention und Prävention, wobei nicht mehr ersichtlich ist, ob die EZ sicherheitspolitisch oder die Sicherheitspolitik entwicklungspolitisch motiviert ist. Das Containment-Denken triumphiert, die Millenniumsziele werden auf der Strecken [sic!] bleiben.“ (Menzel 2005 (1):102)

5.1.4 Mangelnde Legitimation

Eine weitere Ursache für die Überschneidung der beiden Politikbereiche ist der Verlust der Legitimation auf beiden Seiten. Auf Seiten der Entwicklungspolitik rücken sicherheitspolitische Motive in den Vordergrund, Militäraktionen alleine genießen zu wenige Rückhalt in der Bevölkerung. Der Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik sind sich Experten und Politiker schon länger bewusst:

„Die sicherheitspolitische Legitimation der Entwicklungspolitik und die humanitäre Legitimation der Sicherheitspolitik gehen Hand in Hand, die Schnittmengen von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik werden größer – eine Tendenz, die schon deutlich vor den Anschlägen des 11. Septembers einsetzte, sich jedoch seitdem erheblich beschleunigt hat.“ (Seitz 2005:132, Hervorhebung des Autors)

⁵⁷ Vgl. ICISS: Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, 2001. <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

Die moralische Legitimation der Entwicklungspolitik verliert in Zeiten knapper Budgets und der Konjunktur sicherheitspolitischer Interessen immer mehr an Bedeutung. Die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen der meisten OECD-Länder bewegen sich rund die Hälfte unterhalb der versprochenen Mittel von 0,7% des BIP. Heute finden sicherheitspolitische Aspekte in Politik und in der Bevölkerung mehr Akzeptanz als Gerechtigkeits- und Moraldiskurse. (vgl. Seitz 2005: 127f)

„...unter dem Eindruck der neuen nicht-militärischen Risiken der Weltgesellschaft [setzt] sich eine sicherheitspolitische Legitimation der Entwicklungspolitik durch.“ (Maihold 2005:31)
Der sicherheitspolitische Fokus sichert der Entwicklungspolitik größere öffentliche Akzeptanz. Doch nur kurzfristig, so die Kritik, denn dauerhaft könnte sie in ihrem Handeln eingeschränkt werden. (vgl. Maihold 2005:36) Als Begründung für Entwicklungspolitik fungiert immer häufiger das „gefährdete Selbstinteresse“ (Seitz 2005:141), während moralische Prinzipien in den Hintergrund geraten. Traditionelle Arbeitsfelder der Entwicklungspolitik – wie Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und die MDGs – haben scheinbar an Bedeutung verloren, während sich die Prioritäten in Richtung Sicherheitspolitik verlagern. (vgl. Maihold 2005:31f) „Die klassische Projekthilfe ist – um es pointiert zu sagen – tot.“ (Menzel 2005:54) Neue Schlagwörter wie „Humanitäre Intervention“ sind in der entwicklungspolitischen Debatte präsent.

„Mit der Erweiterung ihres Zuständigkeitsprofils hat sich die Positionierung der EZ deutlich geändert: (...) die EZ selbst hat ihre eigenen Kompetenzansprüche derart erweitert, dass unabhängig von den üblichen Ressortempfindlichkeiten die Frage nach der Leistungsfähigkeit eines solchermaßen überfrachteten Politikfeldes gestellt wird.“ (Maihold 2005:31)

Auch militärische Einsätze leiden an mangelndem Rückhalt in der Bevölkerung und mangelnder Legitimation. Oft heben entwicklungspolitische und humanitäre Motive das Ansehen militärischer Aktionen. Viele befürchten daher, dass wie am Beispiel Irak und Afghanistan „Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zum festen Bestandteil politisch-militärischer Interventionsstrategien werden und diese unterstützen, flankieren oder legitimieren sollen“ (Runge 2005). Es stelle sich die Frage, wie mehr Sicherheit bei gleichzeitig verstärkter Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden kann. „Denn der politische Rechtfertigungsbedarf internationaler Einsätze vor der eigenen Bevölkerung wird für westliche Staaten jedenfalls weiter ansteigen.“ (Gauster 2008:15f) Zudem besteht ein steigender Druck „zur solidarischen Teilnahme im internationalen Krisenmanagement“ (Schmidseder 2003:12).

Tatsächlich ist die mangelnde Legitimation auch ursächlich dafür, dass sich das Militär in internationalen Missionen immer mehr auf den zivilen Bereich konzentriert. Das Militär will relevante Aufgaben erfüllen, um nicht an Bedeutung zu verlieren.

„Much of the surge in peacekeeping, peacemaking and humanitarian interventions, NATO's metamorphosis and enlargement, and other multilateral trends, in retrospect, may be understood as new activities for old capacities.“ (Nelson 2001:357)

5.2 Schnittpunkte entwicklungspolitisch-militärischer Beziehungen im Konfliktmanagement

Das Zusammentreffen von zivilen Akteuren (NGOs, internationale Organisationen) mit dem Militär birgt oft Schwierigkeiten – besonders im Rahmen einer meist multinationalen Friedensmission. (vgl. Hardegger 2003: 5) Doch wie schon mehrfach erwähnt unterscheidet sich jede Friedensmission und insofern auch der Kontakt von Militär und entwicklungspolitischen Akteuren. So gibt es Einsätze mit starkem Bezug zur Entwicklungspolitik (z.B. Bosnien) und Missionen mit großer Distanz der Akteure (z.B. UNDOF am Golan).

Die Bekämpfung von gewaltsamen Konflikten, Schaffung von Frieden und rechtsstaatlichen Strukturen stellt zwar schon länger ein Kernelement der Entwicklungszusammenarbeit dar, doch besonders in den vergangenen Jahren hat die finanzielle Unterstützung im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung stark zugenommen, wie auch das Beispiel der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) beweist.⁵⁸

Während Überschneidungen von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik nicht mehr ganz neu sind, stehe die Entwicklung von Konzepten und Maßnahmen im Bereich von Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedensentwicklung laut Pospisil/Khittel (vgl. 2008:12) noch am Anfang. Die Autoren fassen diese Bereiche als sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit zusammen. Die Ursachen für die Tatsache, dass Konfliktprävention und Friedensaufbau zu einem „neuen Aufgabenbereich“ (Ropers 2002:3) der Entwicklungspolitik wurde, stehen in (direktem) Zusammenhang mit dem Ende des Kalten Krieges. Neben Scheitern von UN-Missionen (Ruanda), der zunehmenden Politisierung ziviler Interventionen, ist die Neupositionierung der Entwicklungspolitik in

⁵⁸ Die Mittel der Austrian Development Agency (ADA) für Programme und Projekte im Bereich „Regierung und Zivilgesellschaft, Konfliktprävention, Konfliktlösung, Frieden und Sicherheit“ stiegen in den vergangenen Jahren von 11,85 % (2003) auf 19,41 % (2007) der gesamten Leistungen. Damit war dieser Bereich der im Jahr 2007 am stärksten geförderte Sektor der OEZA. Zusammen erreichten die Sektoren Bildung und Gesundheit 2007 die 15%-Marke dagegen nicht. (vgl. OEZA-Bericht 2005; OEZA-Bericht 2007)

einem veränderten (innenpolitischen) Rahmen Faktor für die Etablierung neuer Interventionsstrategien. (vgl. Pospisil 2007:111ff) Unter dem Dach des Diskurses von „human security“ und im Zusammenhang mit neuen Bedrohungen werden (zivile) Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zum Exempel der zivil-militärischen Zusammenarbeit. (vgl. Maihold 2005:31)

In Post-Konflikt-Situationen haben sowohl militärische als auch zivile und auf Entwicklung konzentrierte Komponenten eine tragende Rolle inne. Das Nebeneinander und Zusammentreffen dieser Kräfte bietet Chancen und Herausforderungen aber auch Risiken für die Beteiligten. Weder Entwicklungspolitik noch Militär stellen ein homogenes Feld dar; dazu kommt, dass die entwicklungspolitisch-militärischen Beziehungen stark von der nationalen Politik, gesammelten Erfahrungen und Traditionen bestimmt werden. Im Rahmen von zivil-militärischer Zusammenarbeit (CIMIC) übernimmt das Militär Aufgaben im zivilen Bereich, wie z.B. Wiederaufbau, die in den entwicklungspolitischen Teil hinein wirken. (vgl. Klingebiel/Roehder 2004)

In der Literatur wird häufig zwischen verschiedenen Arten der Kooperation von Militär mit humanitären bzw. Entwicklungshelfer unterschieden. Frerks et al. (vgl. 2006:85ff) unterteilt die Interaktion der Akteure in drei Rubriken: 1) Training, Informationsaustausch und Koordination; 2) Schutz und logistische Unterstützung und 3) gemeinsame Ausführung von Programmen. Am Beispiel der UN-Mission in Liberia soll anschließend deutlich werden, wie diese Unterteilung in der Praxis funktioniert. Klingebiel/Roehder (2004:II) beleuchten auch den vielfach kontrovers betrachteten finanziellen Aspekt und unterscheiden vier Kategorien von entwicklungspolitisch-militärischen Schnittpunkten:

- 1) Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik
- 2) Strategische Planung und Konzeption
- 3) Finanzierung von nichtzivilen Maßnahmen und Einsätzen sowie von zivilen Aktivitäten, die vom Militär durchgeführt werden
- 4) Operatives Vorgehen

5.2.1 Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingung

Die Entwicklungspolitik sieht ein Mindestmaß an Sicherheit und Stabilität als Voraussetzung für eine Tätigkeit in der Zielregion. Im Unterschied zu humanitären sind entwicklungspolitische Akteure in vom Militär stabilisierten Regionen und Post-Konflikt-Situationen aktiv. Gewaltsam ausgetragene Konflikte zerstören Infrastruktur und Leben und

sind unpassende Rahmenbedingungen für entwicklungspolitische Akteure.⁵⁹ (vgl. Klingebiel/Roehder 2004:13) Das für die klassische Entwicklungszusammenarbeit nötige stabile Umfeld (Rechtssicherheit, innerer Friede, etc.), kann kein gescheiterter Staat bieten. (vgl. Menzel 2005:51f) Die Sicherung von Staatlichkeit, die ein legitimes Gewaltmonopol schaffen soll, ist ein Ziel der Entwicklungszusammenarbeit in Post-Konflikt-Situationen. Um es zu erreichen ist ein (meist durch das Militär geschaffenes) stabiles Umfeld Voraussetzung.

5.2.2 Strategische Planung, Konzeption und Training

Neben dem Informationsaustausch und im Rahmen von ressortübergreifender Zusammenarbeit, wird die Entwicklungspolitik verstärkt in kurzfristige, militärische Strategien eingebunden. Als Beispiele nennen Klingebiel/Roehder (vgl. 2004:14) einzelne Wiederaufbauteams (PRTs) in Afghanistan und Hilfsmaßnahmen im Irak unter militärischer Dominanz. Verschiedene Organisationen bieten Soldaten Trainings zur Sensibilisierung in entwicklungspolitischen Belangen an.

5.2.3 Finanzierung

„In der zunehmenden Unübersichtlichkeit im Hinblick auf die Rolle der Entwicklungspolitik im Verhältnis zum Militär stellen sich zwei Extreme heraus: Humanitäre Aufgaben werden durch militärische Budgets finanziert. Militärische Aufgaben werden durch Entwicklungspolitik finanziert.“ (Kloke-Lesch zit. nach Roehder 2003:1)

Besonders problematisch erweist sich hierbei einerseits die Unterordnung der Entwicklungspolitik unter eine militärische Führung, andererseits die Finanzierung von militärischen Operationen aus dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit. (Seitz 2005:134) So hat das deutsche Bundesministerium für Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) CIMIC-Maßnahmen des Bundesheeres finanziell unterstützt. (vgl. Klingebiel/Roehder 2005:395)

Besonders in jüngerer Vergangenheit war eine Neuausrichtung der bis 2001 praktizierten Politik zu erkennen. Ein häufig kritisiertes Beispiel ist die Förderung der *Peace Facility for Africa* und damit die „Zweckentfremdung von Mitteln“ (Maihold 2005:38) aus dem EEF zur Finanzierung nicht-ziviler Friedensmissionen (Transport, Logistik) in Afrika. Im Rahmen der Peace Facility, deren Zweck die logistische und finanzielle Unterstützung von Missionen der

⁵⁹ OXFAM et al. schätzt die wirtschaftlichen Kosten von bewaffneten Konflikten auf Entwicklung in Afrika auf 300 Milliarden US-Dollar seit 1990. Die Region erhielt in etwa die gleiche Summe in Form von Entwicklungshilfe von den größten Gebern während desselben Zeitraums. Der Studie nach verliere Afrika jährlich rund 18 Milliarden Dollar an Kriege, Bürgerkriege und Aufstände. Geld, das in Bildung, Sanitäreinrichtungen und die Bekämpfung von HIV investiert werden könnte. (vgl. OXFAM 2007:3)

African Union (AU) ist, wurden militärische Einsätze⁶⁰ aus dem Etat der Entwicklungshilfe unterstützt. (vgl. Maihold 2005:38; Klingebiel/Roehder 2004:16; Wagner 2007:58) Vielfach auf Kritik stößt die Entwicklung, welche Leistungen als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) angerechnet werden können und die damit verbundene „Aufweichung der ODA-Kriterien“ (Wagner 2007:9), wie folgende Beispiele deutlich machen.

5.2.3.1 Militäreinsätze als öffentliche Entwicklungshilfe

Die Integration von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik auf politischer Ebene findet nicht nur in Dokumenten und Strategiepapieren (ESS, NSS, UN) statt – auch der Trend, sicherheitspolitische Belange als ODA zu deklarieren, ist Beweis für diese neue Entwicklung: 1970 verpflichteten sich die OECD-Staaten selbst, 0,7% ihres Bruttoinlandprodukts (BIP) für Entwicklungshilfe aufzuwenden. Damit ein strenger Fokus auf Armutsbekämpfung erhalten werde, einigte man sich auf ein einheitliches Erfassungssystem im OECD-Entwicklungshilfeausschuss (DAC), der die entwicklungspolitischen Qualitätsstandards festlegt. Bisher haben wenige der 22 DAC-Mitgliedsstaaten den angestrebten Punkt erlangt. Die EU hat sich bis 2010 das Ziel gesetzt, 0,51% des BIPs zu erreichen. Österreichs Beitrag lag 2008 lediglich bei 0,42 %, 2009 soll er weiter sinken. (vgl. Szigetvari 2009; Wagner 2007:41)

Damit Ausgaben als öffentliche Entwicklungshilfe ODA (*official development assistance*) angerechnet werden können, müssen sie den DAC-Kriterien entsprechen.⁶¹ Die ODA-Kriterien schlossen jahrzehntelang militär- und sicherheitspolitische Aufwendungen kategorisch aus. In den vergangenen Jahren ist eine Verschiebung der Kriterien, die bisher besonders auf Armutsreduzierung fokussiert waren, in Richtung Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung zu erkennen. Innerhalb des DAC wird seit einigen Jahren debattiert, ob eine Unterstützung von „peace related activities“ in den ODA-Statistiken berücksichtigt werden soll. Zwar lässt sich Militärhilfe nach wie vor nicht als ODA anrechnen, mittlerweile können aber Staaten bilaterale Leistungen für Aktivitäten in von der UNO genehmigten und UN-Friedensmissionen wie DDR-Maßnahmen, Hilfe von Flüchtlingen und Wahlbeobachtung,

⁶⁰ Die *Peace Facility* wurde anfänglich (2004) mit 250 Mio. Euro ausgestattet (200 Mio. Euro davon zur Finanzierung von AU-Missionen). 2006 kamen weitere 50 Mio. hinzu, für die Jahre 2008 bis 2010 wurde das Budget auf weitere 300 Mio. Euro aufgestockt. Bis Mitte 2006 wurden 192 Mio. Euro zur Finanzierung der AMIS-Mission benutzt. (Wagner 2007:58) „Da aus der Peace Facility etwa 2/3 Drittel von AMIS finanziert werden, decken Entwicklungshilfegelder somit den Großteil der Kosten dieses Militäreinsatzes.“ (ebd. 2007:58)

⁶¹ Der DAC definiert ODA als Finanzflüsse an definierte Länder und Regionen und an multilaterale Entwicklungsorganisationen, die ein Zuschuss-Element von mindestens 25% beinhalten, von öffentlichen Stellen (Staat und seine ausführenden Organe) geleistet werden, mit dem Hauptziel, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Entwicklungsländern zu fördern. (vgl. OECD 2008:1)

als ODA angeben.⁶² Zudem sind einige Akteure bestrebt, mehr Aktivitäten der Friedensmissionen in die ODA-Liste zu integrieren (vgl. OECD 2008:1; Klingebiel/Roehder 2004:17; Wagner 2007:48).

Anhand der DAC-Politik kann man gut erkennen, wie auf die Rhetorik und den Prozess der „securization“ praktische Entwicklungen folgen. Das zuvor erwähnte OECD-Dokument *A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention* bedient sich nicht nur der Rhetorik, um Entwicklungspolitik zu „versicherheitlichen“, sondern spricht von konkreten Maßnahmen die ODA-Kriterien betreffend, die diese Veränderungen institutionalisieren. (vgl. Popovic 2007:33) Die Diskussionen über die Erweiterung der Kriterien mündeten 2005 in der Einigung sechs für Konfliktprävention und Peacebuilding relevante Gegenstände in die ODA-Liste aufzunehmen. Hierunter fallen: 1) Verwaltung der Sicherheitsausgaben, 2) Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft im Sicherheitssystem, 3) Förderung von Gesetzen zur Verhinderung der Rekrutierung von Kindersoldaten, 4) Reform des Sicherheitssystems, 5) Zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung, 6) Kontrolle und Vorbeugung der Verbreitung von „small arms and light weapons“. (vgl. OECD 2005; Wagner 2007:49). Mit der Einführungen eines Codes für Maßnahmen mit der Zielsetzung *Conflict prevention and resolution, peace and security* findet die „formelle organisatorische Einbindung der explizit sicherheitspolitischen Praxis in den entwicklungspolitischen Kanon“ (Pospisil (1) 2007:29) statt.

Bisher war es kaum möglich zu klären, inwieweit Friedensmissionen gänzlich oder teilweise entwicklungspolitisch ausgerichtet waren. Waren anfangs nur bilaterale Leistungen meldedefähig, so sind seit 2005 auch multilaterale Beiträge zum Kernbudget der UNO für Friedensmissionen zu 6% als ODA anrechenbar. (vgl. OEZA 2005:14) Diese Missionen können mit unterschiedlichen Mandaten ausgestattet sein und vom Peacekeeping bis zur UN-bewilligten Gewaltanwendung des Peace Enforcement reichen. (vgl. auch Wagner 2007:56) Die öffentlichen Leistungen (ODA) der staatlichen österreichischen Entwicklungszusammenarbeit für den Sektor „Regierung und Zivilgesellschaft“ zu dem auch die Subkategorie „Konflikt, Frieden und Sicherheit“ gehört, haben sich im Zeitraum von 1997 bis 2007 beinahe verdreifacht.⁶³

⁶² Folgende Aktivitäten die auch das Militär betreffen sind derzeit meldungsfähig: “human rights, election monitoring, rehabilitation of demobilised soldiers and of national infrastructure, monitoring and training of administrators, including customs and police officers, advice on economic stabilisation, repatriation and demobilisation of soldiers, weapons disposal and mine removal.” (OECD 2008:2)

⁶³ So stiegen die Leistungen von rund 23,8 Mio. US-Dollar auf 66,8 Mio. Dollar. Auch die Leistungen der anderen DAC-Staaten in dieser Subkategorie haben massiv zugenommen. Betrug die Leistungen 2002 noch

Zwar werden sicherheitspolitische Bereiche nicht mit Mitteln aus Entwicklungshilfeetats finanziert, trotzdem wird es problematisch angesehen, dass sicherheitspolitische Belange zum Nachteil traditioneller Bereiche der Entwicklungspolitik (wie Armutsbekämpfung) gefördert werden. (vgl. Maihold 2005:38) Wagner formuliert es kritischer:

„Nachdem militärische Aspekte jahrzehntelang kategorisch ausgeschlossen wurden, liegt es auf der Hand, dass jede Öffnung der ODA-Kriterien zugunsten sicherheitspolitischer Ausgaben die Rüstungsetats entlasten hilft, eine Erhöhung der Entwicklungshilfe lediglich vorgaukelt und so gleichzeitig die miserable Bilanz der Gebeländer (sic!) schönen hilft.“ (Wagner 2007:42)

Die Querfinanzierung von Militäreinsätzen mit Entwicklungshilfegeldern ist in der EU schon gängige Praxis, so Wagner, ihre Attraktivität auch offensichtlich, doch benötige sie ein Konstrukt, das Militäreinsätze zu entwicklungspolitischen Projekten umdefiniere. Dieses Konstrukt bietet die Formel „Ohne Sicherheit keine Entwicklung“ und die Sichtweise, dass schwache Staaten und neue Kriege Entwicklung hindern und einer Stabilisierung durch das Militär bedürfen. Die ODA-Anrechenbarkeit von UN-Friedensmissionen könnte die Quote um 8-12% in die Höhe treiben. (vgl. Wagner 2008:1)

5.2.3.2 Der „österreichische Weg“

Auch innerhalb der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit lässt sich, wie erwähnt, der Trend zur verstärkten Förderung sicherheitspolitisch relevanter Bereiche feststellen. Im Jahr 2007 wurden die vom Bundesministerium für Landesverteidigung durchgeführten Aktivitäten im Bereich CIMIC, Wahlbeobachtung (Referendum in Westsahara im MINURSO-Einsatz) und personelle Beteiligung und Logistik am UNOMIG-Einsatz in Georgien als ODA verrechnet. (vgl. DAC 2009)

Auf große Kritik stieß das Vorhaben des Außenamtes, den Großteil der Kosten für die Militärmission im Tschad bei der OECD als staatliche Entwicklungshilfe (ODA) anrechnen zu lassen. Meldefähige Leistungen in UN-Missionen müssen einen stark entwicklungspolitischen Fokus haben. Gemäß den oben genannten Kriterien ist das Hauptziel der Tschad-Mission, der militärische Schutz von Flüchtlingslagern, jedoch nicht meldefähig. (Dumbs 2008)

Laut den geltenden Melderichtlinien des OECD-DAC hängt die Anrechenbarkeit der Kosten von Friedensmissionen als ODA vom jeweiligen Mandat des Einsatzes ab. Der OECD zufolge

609,4 Millionen Dollar, so wurden 2007 bereits 1.987 Mio. Dollar als ODA angerechnet. So haben sich in einem Zeitraum von sechs Jahren die Leistungen für diesen sicherheitspolitisch besonders relevanten Sektor mehr als verdreifacht. (vgl. DAC 2009)

ist die EUFOR Mission im Tschad eine Friedensmission und Beiträge dazu sind daher im Rahmen der geltenden Regeln des OECD-DAC als ODA anrechenbar. Der EUFOR-Einsatz hat auf Basis der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1778 (2007) einen humanitären Charakter, da es die Aufgabe der Mission ist, Flüchtlinge zu schützen sowie die Sicherheitslage zu verbessern, um humanitäre Hilfsleistungen zu erleichtern. (vgl. Plassnik 2008:1f) Daher entspricht die Mission auch den Zielen der OEZA, die in ihrem aktuellen Dreijahresprogramm auch einen Fokus auf das Reagieren in Notsituationen und humanitäre Hilfe in Form von Soforthilfe über Rehabilitation bis Wiederaufbauprojekten legt. (vgl. OEZA 2007:3)

Der Militäreinsatz im Tschad wird mit dem bereits beschriebenen entwicklungspolitischen Paradigma und dem Argument, dass die humanitäre Hilfe, Sicherheit und Stabilität als Voraussetzung für Entwicklungszusammenarbeit gesehen werden, begründet. So meint Staatssekretär Hans Winkler bei der EU-Afrikanischen Ministerkonferenz zu Migration und Entwicklung 2006: "Nachhaltige Entwicklung kann ohne Sicherheit und Stabilität nicht erfolgen" (Winkler 2006) und die damalige österreichische Außenministerin Ursula Plassnik:

„Humanitäre Hilfe wird von der internationalen Gebergemeinschaft durchaus als Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit gesehen. Ein sicheres Umfeld ist jedenfalls Voraussetzung für eine nachhaltige Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit.“ (Plassnik 2008:3)⁶⁴

Der Nationalratsabgeordnete Herbert Scheibner (BZÖ) sieht im Tschad-Einsatz sogar „die Vorstufe der Entwicklungshilfe [...] Ohne Sicherheit gibt es keine Entwicklung zum Besseren“ (OTS/Scheibner 2008). Wie Wagner (vgl. 2008:1) pointiert formuliert, bedarf es eines Konstrukts, um Militäreinsätze als ODA anrechnen zu können und der Annahme das Entwicklung und Sicherheit einander bedingen.

„Bei den Einsätzen im Kosovo und in Bosnien betrug der genehmigte Anteil 2006 je 30 Prozent, alle UN-Friedenseinsätze, an denen Österreich beteiligt ist, zusammengezählt, rechnete die OECD 15,38 Mio. Euro an.“ (Dumbs 2008)

In Übereinstimmung mit den Melderichtlinien des OECD-DAC wurde Österreich 2007 ein Betrag von 840.000 Euro für die Tschad-Mission angerechnet. Bei den in der EZA-Beilage zum Budget 2007 und 2008 angeführten Einsätzen mit Kosten von rund 56 Mio. Euro handelt es sich um AUCON/KFOR, EUFOR/ALTHEA, AUSBATT/UNDOF sowie weitere Auslandseinsätze, deren Aufwand wesentlich geringer ist. (vgl. Darabos 2008; ADA 2009).

⁶⁴ Ursula Plassnik, Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten, beantwortet die parlamentarische Anfrage (4119/J) von Ulrike Lunacek (Grüne) und Kollegen betreffend die Anrechenbarkeit des Tschad-Einsatzes.

In Österreich wird der humanitäre Einsatz als entwicklungspolitisch relevant angesehen, was Folgen für die ODA-Quote hat. International gesehen ist ebenfalls ein Trend zur verstärkten Anrechnung von Leistungen innerhalb militärischer Missionen zu verbuchen (vgl. USA – Irak) und daraus lässt sich folgern, dass, sofern sich die ODA eines Landes nicht erhöhe, weniger Geld in die Armutsbekämpfung fließe. Auch der Tschad-Einsatz des Österreichischen Bundesheeres treibt die österreichische ODA in die Höhe.

„...die österreichische Argumentation [könnte] der groß angelegten Zweckentfremdung von Entwicklungshilfe Tür und Tor öffnen.“ (Wagner 2008:5)

5.2.4 Operatives Vorgehen

Unter diesen Punkt fallen neben dem Schutz entwicklungspolitischer Akteure und der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit durch das Militär auch die Kooperation bei Aus- und Weiterbildung. (vgl. Klingebiel/Roehder 2004:18ff)

Auch in der Zusammenarbeit militärischer mit entwicklungspolitischen Kräften (ähnlich der Zusammenarbeit mit der humanitären Hilfe) gibt es Berührungspunkte und eine starke Distanz. (vgl. Spelten zit. nach Roehder 2003:16) Militär und Entwicklungszusammenarbeit können unabhängig voneinander, nebeneinander (kohärentes Vorgehen mit gemeinsamen Ziel) und miteinander (Kooperation) arbeiten. Grundlegende Prinzipien der Entwicklungspolitik können im Fall einer Verknüpfung mit militärischen Komponenten nur teilweise eingehalten werden. (vgl. Klingebiel/Roehder 2004:5)

Die Militärpräsenz kann entwicklungspolitische Akteure passiv (durch verbesserte Sicherheitslage und Stabilität in der Region), aber auch aktiv (Begleitung, Konvois) schützen. Das Spektrum der Tätigkeiten der Soldaten in Peacekeeping-Einsätzen hat sich laufend erweitert. Oftmals ist die Aufgabe der Soldaten jedoch nur das Herstellen eines sicheren Umfelds für Tätigkeiten von NGOs und internationalen Organisationen. (vgl. Lick et al. 2008:15) Bedrohungen und Angriffe auf humanitäre Helfer, die zu Zielscheiben (soft targets) für Konfliktparteien werden, lassen Entwicklungszusammenarbeit, Sicherheitspolitik und militärische Strukturen näher rücken. (vgl. Seitz 2005:132, Klingebiel/Roehder 2004:IV)

Aufwändige Hilfeleistungen seien ohne die Unterstützung von Soldaten und ihrer Ausrüstung kaum noch möglich, die zivilen Hilfsorganisationen würden nicht für die Betreuung, Versorgung (Nahrungsmittel, Sanitäreinrichtungen) und Schutz der Bevölkerung ausreichen. (vgl. Däniker 1992:149) Die Arbeit der Zivilgesellschaft könne oft nur in einem durch das Militär geschützten Rahmen geleistet werden.

„Development policy and its military protection can become a de facto symbiosis in the 21st century. The changing face of war and the new tasks for the military are able to uproot our classical way of thinking and the clear mental division between domestic and foreign security.” (Kaestner/Kodalle 2002:10)

5.3 Beispiele entwicklungspolitisch-militärischer Zusammenarbeit und die Erweiterung der Aufgaben

Als Beispiele für konkrete Kooperation von entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren nennt Klingebiel (zit. nach Roehder 2003:19) die von Seiten entwicklungspolitischer Akteure genutzte Logistik (Transport, etc.), sowie die „Dienstleistung Sicherheit“ des Militärs, die Unterstützung der CIMIC-Aktivitäten der deutschen Bundeswehr durch das BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die Beauftragung von entwicklungspolitischen Akteuren durch die Bundeswehr, die (fallweise) Finanzierung von Friedensmissionen und schließlich die Übernahme von Aufgaben aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe durch das Militär (im Rahmen von CIMIC).

Bernd Hoffmann (zit. nach Roehder 2003:3), vom deutschen GTZ (staatliches Unternehmen der internationalen Zusammenarbeit) zufolge, ist die Kooperation der beiden Akteure mittlerweile „Tagesgeschäft“. Neben CIMIC gebe es mehrere Schnittstellen mit dem Militär, wie beispielsweise bei SSR- und DDR-Aktivitäten, wo sich zivile Akteure aktiv um eine Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren bemühen.

5.3.1 UN-Intervention in Liberia

Unterschiedliche internationale Missionen von Beobachtungs- (UNOMIL) bis zu Peacebuilding-Einsätzen (UNOL) versuchten Frieden im krisengeschüttelten Liberia zu errichten. Bürgerkriegsartige Zustände, Warlords und Rebellion veranlassten die UNO mit Oktober 2003 (Resolution 1509) eine komplette UN-Mission zu entsenden, die als integrierte Mission gilt, mit einem robusten Mandat nach Kapitel VII ausgestattet ist, und sowohl militärische (Peacekeeping), als auch nicht-militärische (Rule of Law, Wahlunterstützung und Rehabilitation) Komponenten umfasst.⁶⁵ „As a result, it is not easy to make a clear-cut distinction between military and civil actors: the divide lies within the UN structure.” (Frerks

⁶⁵ Gemäß der Resolution 1863 wurde das Mandat der Mission bis September 2009 verlängert. Bei ihrer Entsendung 2003 war UNMIL mit rund 16.000 Mann Personal eine der bisher größten UN-Missionen. Heute sind 10,029 Truppen, 137 militärische Beobachter, 1,208 Polizisten im Einsatz, die von 483 internationalen Zivilisten, 977 Lokalen und 229 UN-Freiwilligen unterstützt werden. (vgl. Frerks et al. 2006:75f; UN (14) 2009)

et al. 2006:75) Die fünf Kernaktivitäten der Mission sind: Unterstützung der Durchsetzung des Waffenstillstandabkommens und der Sicherheitssektorreform, Schutz von Zivilisten, UN-Personal und -Einrichtungen, Unterstützung in humanitärer Hilfe, der Menschenrechte und der Realisierung des Friedensprozesses.

„The mission has been tasked to manage the comprehensive transition from war to peace, rather than merely keeping peace. This state building exercise has a strong military component as well as non-military units.” (Frerks et al. 2006:76)

Die UN-Intervention in Liberia spiegelt die Reformbemühungen innerhalb der UNO wider, deren Kennzeichen die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung und der Bedarf an einem integrativen Ansatz sind. Der Brahimi-Bericht führte in diesem Zusammenhang zu strukturellen Veränderungen in Friedensmissionen. Die Friedensbemühungen der UNO in Liberia sind auf dem neuesten Stand der UN-Politik und UN-Praxis. (vgl. Frerks et al. 2006:75f) Das Konzept der integrativen Missionen ist stark im Wandel begriffen. Es gibt keine klaren Definition und Strukturen. In diesem Sinne ist UNMIL ein Experiment für die UNO. Der UNMIL steht der Special Representative of the Secretary General (SRSG) vor, dem der Force Commander (Militär) und zwei Deputy SRSGs (jeweils einer für den Bereich Rechtsstaatlichkeit und einer für den Bereich Humanitäres, Wiederaufbau und Entwicklung) untergeordnet sind. Diese „Integration“ von humanitärer Arbeit und Peacekeeping in eine Struktur stellt eine sensible Tatsache dar: Während Hilfe unparteiisch sein sollte, wird die Herstellung von Sicherheit, die Unterstützung der Regierung und Entwaffnung von Parteien als parteiisch gesehen, was zu Kontroversen führte. UNMIL hat eine zum großen Teil militärische Struktur, viele Zivile waren unglücklich, wegen des Gefühls, sich der UNMIL unterordnen zu müssen. (vgl. Frerks et al. 2006:75f, 80f)

Die „integrierten“ Komponenten: Militär, Rule of Law, Humanitäres und Entwicklung

Neben „klassischen“ Peacekeeping-Aufgaben (Kontrolle der Einhaltung des Friedensvertrages, Eindämmung der Gewalt) übernehmen die Truppen auch eine führende Rolle im Entwaffnungsprozess und die Verantwortung für das infrastrukturelle Rückgrat der Mission. So betreiben sie Militärspitäler in verschiedenen Teilen des Landes, bauen das zerstörte Straßennetz wieder auf und erhalten dieses und ermöglichen Flugdienste, die von Soldaten, wie Helfern in Anspruch genommen werden. (vgl. Frerks et al. 2006:77f)

Das Militär und das Rule of Law (RoL) Department arbeiten nicht isoliert. Bereits am Anfang war die „Civil Affairs Unit“ den UNMIL Truppen eingegliedert. Im Unterschied zu CIMIC-Einheiten, die „hearts and minds“-Aktivitäten durchführen, will Civil Affairs staatliche

Dienste unterstützen bzw. aufbauen. Die Kooperation von bewaffneten Truppen mit RoL-Einheiten ist intensiv: Die militärische Unterstützung war hilfreich für die Organisation der Wahlen (Sicherheit, Logistik, Transport). Die dritte Komponente des UNMIL-Einsatzes ist humanitärer und entwicklungspolitischer Art: Rehabilitation, Regenerierung und Wiederaufbau stehen im Vordergrund. Für den Wiederaufbau in kleinem Rahmen werden häufig Quick Impact Teams herangezogen, die „highly visible quick fixes for urgent problems that local communities are facing“ (Frerks et al. 2006:79) darstellen sollen. Sie werden meist von lokalen NGOs durchgeführt, sind aber mit den Peacekeeping-Bemühungen verbunden („hearts and minds“) und hauptsächlich vom Department of Peacekeeping Operations (DPKO) finanziert.

Es ist schwierig, Akteure der UNMIL (besonders unbewaffnete) und der UN-Organisation (UNHCR, UNDP, WFP, uvm.) zu unterscheiden, da Fahrzeuge wie Büros sehr ähnlich sind; Einzig die Farbe des Logos macht sie erkennbar: „...black UN is basically military and political, while blue UN consists of humanitarian and development agencies.“ (Frerks et al. 2006:81)

„...it is difficult to make a rigid distinction between humanitarian/developmental and military interventions in Liberia.“ (Frerks et al. 2006:81f)

So arbeiten Akteure in der UNMIL-Struktur, aber in nicht-militärischen Bereichen (RoL), andere sind nicht Teil der UNMIL, aber formell durch sie koordiniert.

Wie bereits eingangs erwähnt, teilt sich die Interaktion entwicklungspolitischer und militärischer Kräfte auf drei bis vier Bereiche auf: Im Bereich Training, Informationsaustausch und Koordination bringen tägliche bis wöchentliche Meetings die unterschiedlichen Akteure an einen Tisch. Mit unterschiedlichen Reaktionen: So wird die Überfülle an Informationen, das „information dumping“ häufig kritisiert. Manche Organisationen (UNICEF) bieten den Truppen ein Training an, das die Soldaten in Entwicklungsfragen sensibilisieren soll. (vgl. Frerks et al. 2006:85)

Der Schutz durch Truppen bzw. die durch sie geschaffene Sicherheit, ohne die die Arbeit nur schwer möglich wäre, ist auch in Liberia vielen Akteuren im EZ-Bereich wichtig und bewusst:

„Though some of the UN agencies were operational before UNMIL was deployed, many of them rely to some extent on the military.“ (Frerks et al. 2006:81)

Militärische Unterstützung der NGOs in Liberia ist gebräuchlich. Im Aufbau von Straßen und anderer Infrastruktur ist UNMIL ein wesentlicher Akteur. Insbesondere die logistischen Kapazitäten (Fahrzeuge, Flugzeuge), die Verteilung von Hilfsgütern, die Hilfe in medizinischen Notfällen und den Zugang zu schwer erreichbaren Regionen betreffend, wird

die Unterstützung des Militärs in Anspruch genommen. Zudem ist das Militär verpflichtet den UN-Organisationen bei Bedarf Hilfe und Schutz zu bieten; UN-Personal darf sich nicht ohne militärische Eskorte in gefährlichen Situationen bewegen. (vgl. Frerks et al. 2006:81ff)

„The most far-reaching form of civil-military collaboration is the joint execution of programmes. This has been a common occurrence in refugee return programmes, in road construction and in programmes for ex-combatants.” (Frerks et al. 2006:86)

Der multi-dimensionale Prozess der Arbeit im Rahmen von DDR stellt ein exzellentes Beispiel für eine Art dieser Zusammenarbeit dar. Das DDR-Programm, in dem in Liberia eine intensive Zusammenarbeit zwischen Militär und Helfern gegeben ist, wird als Voraussetzung für Frieden in der Region gesehen und meist von der Formel „Sicherheit durch Entwicklung“ und umgekehrt bestimmt.

5.3.2 DDR-Programme

Mit der Präsenz der Truppen ist ein Konflikt meist nicht gelöst. Nachhaltige Strategien sind notwendig, um den Ausbruch von neuer Gewalt zu verhindern. Vor diesem Hintergrund steht der Ansatz von Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration (DDR). Doch auch hier ergeben sich Probleme aus der entwicklungspolitisch-militärischen Zusammenarbeit - die früher übliche starke Trennung der Bereiche ist aufgehoben.

Das Konzept und die Praxis der DDR- Maßnahmen im UN-Peacekeeping haben sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Diese Veränderung spiegelt die Bemühungen wider, einen ganzheitlichen Ansatz zu entwickeln, der die unterschiedlichen UN-Akteure und ihre Stärken mit einbezieht. In ihm sollen langfristiges Peacebuilding und entwicklungsrelevante Strategien neben der kurzfristigen Stabilisierung und Beendigung von Gewalt (die traditionellen Aufgaben des Peacekeeping) aufgehen. (vgl. Molloy 2008:3)

“Further, in encapsulating the Human Security Agenda, the concept of DDR has evolved away from a logistical operation that concentrates on the collection of weapons and expeditious processing of ex-combatants, to one which places weapons beyond use in the context of improving community security through social and economic investment.” (Molloy 2008:3)

Ein ganzheitlicher Ansatz basierend auf der Kombination aus der Überlegenheit des Militärs in Bezug auf Technik und Ressourcen und der Expertise von spezialisierten Entwicklungsorganisationen im Peacebuilding und der Entwicklungszusammenarbeit (UNDP, UNICEF) soll hier zum Erfolg führen. (vgl. Molloy 2008:5)

Auch aus dem Konzept von DDR sowie SSR wird deutlich, dass das erweiterte Sicherheitsdenken Einfluss auf die Praxis genommen hat. Entwaffnung und Reintegration sind nicht Phänomene eines erweiterten Peacekeeping oder Peacebuilding - bereits in den ersten UN-Missionen wurden diese Strategien angewandt – sondern haben sich dem neuen

Verständnis von Bedrohungen und dem Wechselverhältnis von Sicherheit und Entwicklung angepasst. SSR-Programme finden meist anschließend an die DDR-Programme statt.

„Im Rahmen von DDR-Programmen wird besonders deutlich, wie eng EZ und Militär bisweilen kooperieren müssen: Während die Entwaffnung von Kombattanten sinnvoller Weise meist nur durch militärische Kräfte geschehen kann, ist die Wiedereingliederung und Resozialisierung von Kombattanten eine soziale Aufgabe, die nachhaltig nur von entwicklungspolitischen Akteuren vollzogen werden kann.“ (Dehéz et al. 2008:9)

In der bereits ausführlich besprochenen UNMIL-Mission in Liberia, ist DDR ein Schwerpunkt der entwicklungspolitisch-militärischen Kooperation: Während UNMIL (bewaffnete Peacekeeper, militärische Beobachter und Civil-Affairs-Bereiche) für die Registrierung der ehemaligen Kämpfer und das Einsammeln der Waffen zuständig ist, kümmern sich spezialisierte (Entwicklungs-)Organisationen um Wiedereingliederung und Rehabilitation der entwaffneten Kämpfer – Aktivitäten, die eine langfristige Entwicklungsarbeit darstellen. Diese Organisationen haben Expertise auf geforderten Gebieten: WFP (Lebensmittel für Ex-Kombattanten), UNICEF (Arbeit mit Kindersoldaten), UNDP (Administration). Viele Projekte wurden von NGOs durchgeführt. (vgl. Frerks et al. 2006:86) Neben DDR-Programmen verdeutlichen die zivil-militärische Kooperation und SSR die Überschneidung und Zusammenarbeit militärischer und ziviler Kräfte. Diese neuen, auf das Individuum bezogenen Sicherheitskonzepte, skizzieren die notwendigen Bedingungen für einen erfolgreichen Rückzug des Militärs. Die in Friedenseinsätzen geschaffenen Voraussetzungen ermöglichen diesen Rückzug. (vgl. Gärtner 2006:8)

5.3.3 SSR-Programme

Der Reform des Sicherheitssektors und der Justiz (SSR) und dem Wiederaufbau staatlicher Institutionen wird besondere Bedeutung beigemessen - als Antwort auf regional gestiegene Bedrohungen (Afrika, Asien, Naher Osten), die besonders von schwachen Staaten ausgehen können. Ziel des Konzeptes, das noch kein einheitliches Modell zur Grundlage hat, ist, einerseits das Gewaltmonopol (wieder) herzustellen, andererseits Sicherheitsorgane zivil zu kontrollieren und das Vertrauen der Einwohner in diese zu erhöhen. SSR-Projekte, sowie DDR-Programme sind aus der sicherheits- wie entwicklungspolitischen Arbeit nicht mehr wegzudenken. (vgl. Dehéz et al. 2008:4,8)

„Diese Reformen im sicherheitspolitischen Bereich können aber nur erfolgreich sein, wenn gleichzeitig der Wiederaufbau der staatlichen Infrastruktur im zivilen Bereich gelingt, d.h. der Staat in die Lage versetzt wird, ein Mindestmaß seiner Aufgaben wahrzunehmen. Das bedeutet, dass sicherheits- und entwicklungspolitische Maßnahmen Hand in Hand gehen müssen.“ (Dehéz et al. 2008:4)

Ein Problem stellt das häufig unterschiedliche Verständnis von Sicherheitssektor und Reform dar. Das Konzept der SSR spiegelt die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses wider: „Wo „human security“ zum Angelpunkt des Verständnisses von Sicherheit und Entwicklung wird, spielen die Sicherheitsorgane konsequenterweise eine größere Rolle“. (Dehéz et al. 2008:10)

Nicht zu verwechseln ist die gemeinsame Ausführung entwicklungspolitisch-militärischer Programme wie DDR und SSR mit CIMIC-Projekten, die zwar eine Form zivil-militärischer Zusammenarbeit/Interaktion sind, aber ein militärisches Konzept auf taktisch-operativer Ebene darstellen.

5.3.4 Quick Impact Projects (QIPs)

Die so genannten *Quick Impact Projects* (QIPs) stellen eine Form von zivil-militärischer Zusammenarbeit dar, die auch in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fällt. Die QIPs-Teams werden oft für den Aufbau von Schulen und medizinischen Einrichtungen herangezogen. (vgl. Wheeler/Harmer 2006:13) Ihnen sind sowohl militärisch-taktische Ziele (force protection) als auch Ziele entwicklungspolitischer Art inhärent.

Die QIPs kommen bspw. im Rahmen der UNMEE-Mission in Äthiopien und Eritrea zum Einsatz. Dort wurde ihre Arbeit ab 2001 für gemeinschaftliche Zwecke in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Sanitäreinrichtungen und Wasserversorgungsprojekte genutzt.⁶⁶ So wurde von den Truppen in Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und Behörden Sanitäreinrichtungen für Grundschulen und Wasserversorgungsanlagen errichtet. In der Stadt Rama in Äthiopien konstruierten QIPs beispielsweise ein Wasserversorgungssystem und reparierten die lokale Quelle, um die Bevölkerung mit reinem Trinkwasser zu versorgen. Der Bau (2002) wurde aus dem UNMEE-Budget finanziert. (vgl. UNMEE 2009; UNMEE (2) 2009)

“The projects, ranging from as little as \$100 to a maximum of \$15,000 were implemented in Ethiopia and Eritrea by United Nations agencies, non-governmental organizations (NGOs) and units of the UNMEE force, civic organizations and local administrations.” (UNMEE 2009)

⁶⁶ Mit 123 Projekten sollten die dringenden Bedürfnisse der rund 774.000 Einwohner der „Temporary Security Zone“ in Äthiopien und Eritrea versorgt werden. 2001 wurde das QIP mit 700.000 US-Dollar vom Department of Peacekeeping Operations (DPKO) gefördert, weitere 1.7 Mio. US-Dollar kamen von rund fünfzig Partnern. Im September 2005 waren 123 Projekte mit Hilfe von UNMEE in Arbeit, 97 dieser bereits vollendet worden. (vgl. UNMEE 2009; UNMEE (2) 2009)

Die deutsche staatliche Entwicklungsagentur GTZ (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) arbeitet eng mit deutschen Streitkräften zusammen, insbesondere mit der Bundeswehreinheit für psychologische Kriegsführung. Die Organisation betont die zivil-militärischen Zusammenarbeit und sieht die Sicherheit, die durch die deutschen Truppen hergestellt wird, als „unabdingbare Voraussetzung für Entwicklung“ (GTZ 2009).

Diese Ansicht teilt das GTZ mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und regierungsnahen außenpolitischen Think-Tanks, die für eine Verschmelzung der Entwicklungszusammenarbeit mit militärischen Maßnahmen eintreten. Die Zusammenarbeit von GTZ und Bundeswehr ist u.a. auf dem Gebiet der QIP, der „rasch sichtbaren Maßnahmen des Wiederaufbaus“ (OV/German Foreign Policy 2009) in Afghanistan gegeben. Ziel dieser heterogenen Teams, an denen Bundeswehr wie GTZ und BMZ sich beteiligen, ist es, der asymmetrischen Bedrohungslage entgegenzuwirken und die Akzeptanz der deutschen Truppen zu erhöhen – also eine Form der „Force Protection“. (vgl. OV/German Foreign Policy 2009)

Auch im Rahmen der MINUSTAH-Mission⁶⁷ (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti) übernehmen Soldaten ähnliche Aufgaben. Mit dem Ziel, Sicherheit und Stabilität in Haiti zu schaffen, widmet sich das Militär:

- Unterstützung der Regierung und der nationalen Polizei Haitis bei der Installation von Programmen zur Entwaffnung und Reintegration (DDR) der bewaffneten Parteien.
- Unterstützung bei der Wiederherstellung und Wahrung des Rechtsstaates
- Schutz der Zivilbevölkerung vor imminenden Bedrohungen und physischer Gewalt.
- Schaffung eines förderlichen Klimas für eine faire und transparente Wahl (vgl. MINUSTAH 2009)

Auf der Homepage der Mission in Haiti werden unter „Militaires en action“ (Das Militär in Aktion) Tätigkeiten des Militärs beschrieben, die nicht in den klassischen Aufgabenbereich fallen. So wurde im Oktober beispielsweise eine Schule in Petit-Gôave durch das MINUSTAH-Bataillon aus Sri Lanka geputzt. Die Soldaten strichen Wände, reinigten Schulbänke und verteilten Schulmaterial. Das nepalesische Bataillon II besuchte eine Frauenhaftanstalt in Petion-Ville und Delmas, wo das medizinische Team 21 Frauen mit ärztlicher Hilfe versorgte. Es wurden zudem Erste-Hilfe-Boxen, Zahnpasten und -bürsten, Seife und Sportausrüstungen an die Frauen verteilt. Im Rahmen militärischer Aktionen

⁶⁷ Gemäß der Resolution 1702 vom 15. August 2006 entschied der Sicherheitsrat, dass die militärische Komponente der MINUSTAH-Mission aus 7.200 Soldaten bestehe. Neben dem militärischen Personal seien Polizisten, internationale Zivile und lokales ziviles Personal zu entsenden.

kümmerte sich MINUSTAH – einem Gesuch des Landwirtschaftsministeriums Haitis Folge leistend – auch um die Anpflanzung von Bäumen in den öffentlichen Institutionen des Landes. Laut der offiziellen UN-Mitteilung leisteten die Soldaten mit dieser Aktion außerdem einen Beitrag zur Bildung im Umweltbereich und Entfernung von Abfall. (vgl. MINUSTAH 2009)

5.3.5 Provincial Reconstruction Teams (PRTs)

Die *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs)⁶⁸, die im Rahmen der ISAF-Mission (NATO mit Mandat der UNO) in Afghanistan im Einsatz sind, sind aus Soldaten und zivilen Experten zusammengesetzte Teams und stehen für „eine institutionalisierte zivil-militärische Zusammenarbeit“ (Gauster 2008:13). Sie sind der neueste Ansatz (keine Definition, kein Modell!) im Konfliktmanagement. PRTs haben meist eine starke zivile bzw. entwicklungspolitische Komponente und stellen ein Beispiel für die Kooperation von Entwicklungspolitik mit Militär dar. Obwohl militärisch dominant, gehen ihre Aktivitäten strategisch über klassische „force protection“ hinaus. Der zivile Wiederaufbau dient als Instrument zur Erreichung von Sicherheit und Stabilität. In ihnen spiegelt sich die Annahme wider, dass „weder die militärischen Aktionen allein noch ein ziviler Wiederaufbau ohne militärische Begleitung zum Erfolg führen können“. (Daxner 2008:185)

PRTs sind „multi-agency“ und „multi-national“, ihr Ziel kann in drei Kernaufgaben unterteilt werden, nämlich „1) improve governance; 2) administer reconstruction projects; 3) enhance security.“ (PPC/St-Pierre 2008:19; vgl. auch Gauster 2008:14) Im Rahmen von Punkt 2 führen die Teams Entwicklungsprojekte (wirtschaftliche und sanitäre Infrastruktur) durch, übermitteln humanitäre Hilfe und leisten Wiederaufbau, während dieselben Teams zur Förderung von Sicherheit (Punkt 3) patrouillieren, CIMIC-Projekte durchführen, den Sicherheitssektor unterstützen und mit Quick Impact Projects versuchen „Herz und Verstand“ der Bevölkerung zu gewinnen. Insofern unterstützen sie zugleich Kampfhandlungen und stellen Hilfe zur Verfügung. Somit trüben sie die Unterscheidung zwischen humanitären und militärischen Reaktionen. Kritik an der „Militarisierung“ humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit kommt meist von der NGO-Seite. Da das Auftreten von PRTs ein relativ neues Phänomen ist, gibt es kaum Evaluierung, ihr Einfluss auf humanitäre und sicherheitspolitische Belange ist wenig geklärt. Die PRTs sind in UN-Friedensmissionen bisher nicht zum Einsatz gekommen. Sie werden jedoch häufig als zukunftsweisendes Modell

⁶⁸ Mehr zum Konzept der PRTs am Beispiel Afghanistan, vgl. Feichtinger, Walter/ Gauster, Markus (Hg.): Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2008. Wien: BMLV, 2008.

beschrieben und könnten einen „Präzedenzfall schaffen, der die zukünftigen Beziehungen des Militärs zu den zivilen Entwicklungsakteuren fundamental verändern wird.“ (Klingebiel/Roehder 2004:23).

Der Ansatz der ihrer Arbeit zu Grunde liegt, eignet sich für Friedenserhaltung und Peacebuilding in Post-Konflikt-Regionen (hier im Fall Afghanistan Norden und Westen). Ihre Arbeit im Bereich von humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik hängt auch von nationalen Ansätzen ab. PR-Teams bauten beispielsweise zerstörte Transportwege auf und errichteten Infrastruktur und Brunnen, dabei unterstützen sie die lokale politische Führung. Das Militär sichert das Arbeitsumfeld und ist im Bereich der SSR und DDR aktiv. (vgl. PPC/St-Pierre 2008:19ff; Burghardt/Pietz 2006:4; Gauster 2008; Klingebiel/Roehder 2004:23ff)

Selbst die in Afghanistan eingesetzten PRTs unterscheiden sich stark (nach Entsendestaat und Einsatzgebiet): So kommen in den PRTs von Neuseeland und der USA auf 50 bis 100 Militärs rund vier „eingebettete“ zivile Kräfte; Erstere eskortieren Zivilisten, übernehmen eine militärische Beobachtungsrolle (kein Kampfmandat!) und führen Quick-Impact-Projects wie Schul- und Straßenbau durch. Ihre zivilen Kollegen verhandeln und finanzieren Projekte für USAID. Die rund 60 britischen Soldaten eines PRTs leisten Beiträge zu SSR und Stabilität durch Beobachtung und Berichterstattung, „capacity building“ und „facilitation“, während ihre zwei zivilen Kollegen den Wiederaufbau durch lokale Partner fördern. Die zivilen Unterstützungsmaßnahmen deutscher Soldaten streben nur den direkten Schutz der Truppen (force protection) an. Am Wiederaufbau sind sie nicht beteiligt, wohl aber im Bereich von SSR und DDR und in der Herstellung eines friedlichen Umfeldes. Gegebenenfalls eskortieren sie Wiederaufbauteams. (vgl. Klingebiel/Roehder 2004:24f).

5.4 Zusammenfassung: Konsequenzen und Kritik

Die zivil-militärische Zusammenarbeit sowie die Überschneidung von Aufgaben der Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik bringen Vor- und Nachteile mit sich. Während erstere mit Schnelligkeit und Effizienz assoziiert wird (und arbeitet), hält die Entwicklungspolitik das Prinzip der Nachhaltigkeit hoch. Aus diesem Grund wird häufig argumentiert, dass das Militär, zwar billig und schnell sei, jedoch für nachhaltigen Wiederaufbau nicht geeignet sei, sondern für die Verbesserung der Sicherheitslage und die schnelle Beseitigung punktueller Engpässe.⁶⁹

⁶⁹ Hier wurde deutlich, wie unterschiedlich militärische und EZ-Akteure arbeiten. An dieser Stelle sei noch einmal kurz der theoretische Background beider Akteure erwähnt, der die unterschiedliche Herangehensweise an Konflikte und Strategien verständlicher macht. In diesem Zusammenhang muss erneut betont werden, dass es

Ein weiterer Nachteil der Militärpräsenz in den Augen der entwicklungspolitischen Akteure ist die mangelnde Kooperation, das Konterkarieren der entwicklungspolitischen Strategien und der Aufbau von Parallelstrukturen. (vgl. Roehder 2003:8f) Im Unterschied zur Entwicklungszusammenarbeit, die längerfristig agiert, hat das Militär „die Tendenz, schnell in eine Situation herein- und wieder herauszugehen.“ (vgl. Spelten zit. nach Roehder 2003:16) Während die Entwicklungspolitik vom Prinzip der Partnerunterstützung ausgeht, übernehmen militärische Missionen – auch UN-Friedensmissionen – fallweise und teilweise Staatsfunktionen. Zudem agieren die Akteure gemäß eines unterschiedlichen Sicherheitskonzeptes, nämlich entlang von „Akzeptanz“ versus „Abschreckung“, (vgl. Roehder 2003:1,6)

Der Zeithorizont des Militärs ist kürzer als in der Entwicklungszusammenarbeit. Daher arbeiten militärische Akteure zur Erreichung ihrer Ziele (Erfüllung des militärischen Auftrags, Force Protection, uvm.) im Unterschied zur Entwicklungspolitik häufig mit Quick Impact Projects. Dieser Trend stößt vielerorts auf Kritik, wirbt das Militär doch oft in Konkurrenz zur Entwicklungspolitik zivilen Unterstützern die Finanzhilfen ab, was dazu führt, dass diese vermehrt in kurzfristige statt für die Entwicklungszusammenarbeit typische langfristige Projekte fließen. Die klassische - nach den Prinzipien Langfristigkeit, Nachhaltigkeit und local ownership - definierte Entwicklungszusammenarbeit könnte dadurch gegenüber kurzfristigen sicherheitspolitischen Programmen an Bedeutung und Legitimität verlieren. (vgl. Burghardt/Pietz 2006:4) Es besteht die Gefahr, dass in Zukunft mehr Finanzmittel in kurzfristige militärische Interventionen, statt in langfristige entwicklungspolitische Projekte fließen könnten. (vgl. Roehder 2003:19)

sich bei den Interventionsstrategien um an westlichen Werten und Freiheiten orientierte Modelle handelt. Die divergierenden Annahmen über Prioritäten (Zeit, Ressourcen, Konfliktursachen) zur Etablierung von Frieden und Sicherheit führen zu unterschiedlichen Strategien (und Aufgaben) der Akteure (vgl. Schneckener 2005:22f): Liberalization first: Das in der Entwicklungspolitik vorherrschendes Modell strebt Demokratisierung und Marktwirtschaft gemäß der Annahme, dass marktwirtschaftliche Demokratie zu Frieden führe, an. Die Prioritäten im Peacebuilding sind: Rasche Durchführung von freien und fairen Wahlen, Schutz der Grundfreiheiten, Förderung von Good Governance, Wiederaufbau, wirtschaftliche Reformen (Marktöffnung, Wachstum, Privatisierung). Die sozio-ökonomische Verbesserung trage zur Senkung des Konfliktpotentials bei. Die Strategien sind kurz- bis mittelfristig (5 bis 10 Jahre).

Security first: Dieses Modell ist nahe der (neo-)realistischen Schule. Sicherheit und Frieden sollen durch die externe Intervention zur Schaffung eines sicheren Umfelds für Bevölkerung, Wiederherstellung staatlichen Gewaltmonopols und Bearbeitung des Sicherheitsdilemmas erreicht werden. Die Prioritäten im Peacebuilding sind: Entwaffnung, Abrüstung, DDR & SSR (Polizei, Militär, Justiz), Bekämpfung der Kriminalität, Kontrolle von Grenzen. Das Modell beschreibt den Aufgabenbereich des Militärs. Die Maßnahmen sind kurz- bis mittelfristig (5 bis 10 Jahre).

Langfristiger (10 bis 20 Jahre) sind die beiden Modelle, die nachhaltigen Institutionsaufbau und Förderung der Zivilgesellschaft anstreben. Während sich das erste als Reaktion auf die Misserfolge des Liberalisierungsmodells verstand und auf Institutionsaufbau, Rule of Law, Reformen und Bekämpfung der Korruption förderte, setzte sich Letzteres im Unterschied zu den anderen drei auf eine bottom-up Strategie. Auch diese zwei Strategien sind stark in der Entwicklungspolitik verortet. (vgl. Schneckener 2005:24ff)

„Das Engagement von Militärs in zivilen Bereichen und die dadurch erfolgende entwicklungspolitische und humanitäre Legitimation von militärischen Interventionen kann schließlich dazu führen, dass die Schwelle für Militäreinsätze herabgesetzt wird. Raschen militärischen Eingriffen könnte der Vorzug vor langfristigen bzw. präventiv angelegten zivilen Maßnahmen zur Verhinderung und Deeskalation von Gewalt gegeben werden.“ (Burghardt/Pietz 2006:4)

Sobald Sicherheitsinteressen gegenüber Entwicklungsinteressen Vorrang gegeben wird, droht Entwicklungspolitik „zum Anhängsel der Sicherheitsagenda“ (Seitz 2005:133) und zum „Erfüllungsgehilfen militärischer Interessen“ (Wagner 2007:38) zu werden. Denn die Gleichberechtigung humanitärer und entwicklungspolitischer Bedürfnisse mit militärischen Anliegen scheint bei der Vernetzung ziviler und militärischer Strukturen ein Problem zu sein. (vgl. Brenner 2008:271) In diesem Zusammenhang identifizieren Klingebiel/Roehder (vgl. 2004:V) vier sensible Bereiche der Schnittstellen von Militär und Entwicklungspolitik:

- Entwicklungspolitik ordnet sich einer militärischen Logik unter
- Militär führt Maßnahmen mit entwicklungspolitischem Charakter durch
- Mittel der Entwicklungszusammenarbeit finanziert militärische Einsätze
- Entwicklungspolitik finanziert zivile Aktivitäten des Militärs

Die Überschneidung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik kann im Bereich der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, wo staatliche Akteure politisch direkt steuern können, weit reichende Folgen haben. (vgl. Pospisil/Khittel 2008:12) Eine Instrumentalisierung der Hilfe als politisches (Druck-)Mittel wird befürchtet. Ebenso die Unterminierung des zivilen Charakters der Entwicklungspolitik.

Diese Annäherung der Bereiche ist nicht nur Teil der politischen Strategie – vielmehr hat sie tiefgründige politische und strukturelle Auswirkungen. Die Verschmelzung beinhaltet eine wachsende Interaktion von Militär und Sicherheitsakteuren mit zivilen und Nichtregierungs-Organisationen. Sie spiegelt die sich verfestigenden Netzwerke von UN-Organisationen, NGOs, militärischen Kräften und privaten Sicherheitsfirmen wider.⁷⁰ „The increasingly overt and accepted politicisation of aid is but one outcome“ (Duffield 2005:16).

Die beiden Schweizer Militärexperten Siegenthaler (vgl. 2002:3) und Däniker (vgl. 1992:144f) zweifeln an den Vorteilen des militärischen Engagements im zivilen Bereich, da das Militär kurzfristig agiere und die Gefahr bestehe, dass es einerseits sein militärisches

⁷⁰ Für NGOs hat die Annäherung von Entwicklung und Sicherheit zur Folge, dass es schwieriger wird, die eigene Arbeit im humanitären und entwicklungspolitischen Bereich von der Logik des „neuen Sicherheitsregimes“ des Nordens abzugrenzen. (vgl. Duffield 2005:16)

(Drohungs-)Potential verliere oder wegen der Zusatzverantwortungen und humanitären Auflagen zu einem zahnlosen Werkzeug werde. Durch diese zusätzlichen zivilen Aufgaben wird eine Verwässerung des militärischen Mandats befürchtet. Im Militärjargon wird dies als *mission creep* (zunehmende Belastung, Ausweitung der Aufgaben und Kosten der Mission über ihre ursprünglichen Ziele) bezeichnet. (vgl. Klingebiel/Roehder 2005:394; Hazdra 2001:9) Zudem wird an der Fähigkeit des Militärs langfristigen Frieden und bessere Lebensbedingungen zu schaffen, gezweifelt.

Hazdra (2001:4) ist überzeugt, dass „eine Militärintervention per se keinen „positiven Frieden“ herstellen kann. Sie kann auch im günstigsten Fall nur die Kampfhandlungen unterbinden, bis zu dem Zeitpunkt, an dem sich ein umfassender Friedensprozess entwickelt. Ab diesem Zeitpunkt sollten Federführung der Friedenskonsolidierung auf Polizeikräfte bzw. zivile Organisationen übergehen, die für die Erfüllung der anstehenden Aufgaben wesentlich besser geeignet sind als Soldaten.“

Denn vielfach wird argumentiert, dass den Soldaten die passende Ausbildung fehlt und sie daher für entwicklungspolitische (aber auch polizeiliche und humanitäre) Aufgaben nicht geeignet sind.

“A peacekeeping mission requires different skills from the military. As the late Secretary General of the UN, Dag Hammerskold said once, it is not a soldier’s job but only a soldier can do it. The regular basic education for a soldier is not sufficient. A peacekeeper has to fight as a last resort. Most of the time, he/she must act as a diplomat, a negotiator or as an observer. It is important that countries which like to contribute to peacekeeping operations develop specific training for their soldiers and (NCO) officers.” (Doel 2008)

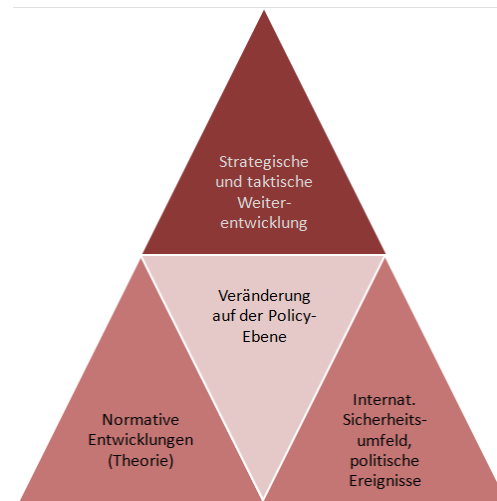
6. Resümee

Wie aus der vorliegenden Arbeit deutlich wurde, haben sich unter Einfluss von Theorie und Praxis die UN-Friedensmissionen stark weiterentwickelt. Besonders in den vergangenen 20 Jahren kam es – hervorgerufen durch die Annäherung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik – zu einer Interaktion von entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren innerhalb der Missionen.

UN-Friedensmissionen sind heute „integriert“: Militärische, humanitäre und entwicklungspolitische Akteure arbeiten nebeneinander und miteinander in der Konfliktregion, mit dem Ziel langfristigen Frieden zu schaffen. Dieser verstärkte Einsatz von Zivilen und die Zusammenarbeit mit Militär sind relativ neu. Die anfängliche zivil-militärische Zusammenarbeit diente vor allem militärstrategischen Zielen. Neu ist auch das Mandat zur Gewaltanwendung in „robusten“ Missionen. Besonders die Intervention in innerstaatlichen Kriegen hat zu diesen zwei Entwicklungen geführt. Das Umfeld innerhalb der Missionen wurde „feindlicher“ (Zivile benötigen den Schutz des Militärs) und im Laufe der Zeit veränderte sich der Anspruch der Missionen. Der Wandel ist nicht chronologisch; Unterschiedliche Elemente, von klassischem Peacekeeping über Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta bis zu Peacebuilding-Aufgaben aus 60 Jahren Geschichte des Konfliktmanagements (vgl. Schaubild 3,4) finden sich heute in Missionen. Doch nach wie vor ist die Improvisation, als Reaktion auf Krisen und Konflikte bestimmend.

Wie in den Kapiteln 2, 3 und 4 detailliert aufgezeigt, gab es unterschiedliche Auslöser und Ursachen für die Weiterentwicklung des Konzeptes:

Die Bedeutung von Zivilen – erst die humanitäre Hilfe, dann die Entwicklungspolitik – in den Missionen hat mit der Dauer ihres Bestehens zugenommen. Im Peacebuilding überschneidenden sich Programme von Friede, Sicherheit und Entwicklung. Einige Veränderungen und Entwicklungen haben die Art der Missionen wesentlich beeinflusst und zur Weiterentwicklung des Peacekeeping-Konzeptes in Richtung Peacebuilding auf der internationalen Ebene geführt. (vgl. Tschirgi 2003:if) Die Grenze zwischen Politik und Theorie ist hierbei oft schwer zu ziehen, die Bereiche wirken aufeinander. So haben politische Ereignisse Einfluss auf normative Entwicklungen gehabt, umgekehrt hat die Theorie politische Entscheidungen beeinflusst. Wesentlich für die Erweiterung des Peacekeeping-Konzeptes waren, wie auch folgende Grafik verdeutlicht:



- **Internationales Sicherheitsumfeld:** Politische Ereignisse wie das Ende des Kalten Krieges, die Bildung neuer Allianzen, die gesteigerte Handlungsfähigkeit im UN-Sicherheitsrat, sowie die Erfahrungen der UN-Einsätze in Ruanda und Somalia, die Zunahme innerstaatlicher Kriege und des Terrorismus (9/11).
- **Normative Entwicklungen:** Paradigmenwechsel in der Sicherheitstheorie: Statt des realistischen Denkens etabliert sich ein breiteres Sicherheitsverständnis, das „human security“ einschließt; Menschenrechte und neue Bedrohungen (von Terrorismus bis schwache Staaten) gewinnen in der Theorie an Bedeutung.
- **Veränderungen auf der Policy-Ebene:** Auf die neuen Bedrohungen und theoretischen Ziele soll eingegangen werden. Konfliktvorbeugung, Wiederaufbau und Entwicklungshilfe, Menschenrechte, Versöhnung, Good Governance und Rule of Law werden zu wesentlichen Bereichen des Konfliktmanagements (Peacebuilding) und offizielle Ziele auf internationaler Ebene. Die Politik folgt hier normativen Entwicklungen.
- **Strategische und taktische Weiterentwicklung:** Als Antwort auf Staatsverfall, Bürgerkrieg, humanitäre Krisen, Genozid etablieren internationale Akteure multi-dimensionale - humanitäre, militärische und (entwicklungs-)politische - Friedensmissionen mit neuen Zielen (positiver Friede, Nachhaltigkeit → neue Aufgaben, neue Akteure).
- **Institutionelle Reformen und neue institutionelle Gefüge:** Das internationale System wird reorganisiert: Die UNO erhält größere Handlungsfähigkeit, neue Mechanismen und Büros werden geschaffen. Gleichmaßen engagieren sich Geberländer, Netzwerke und regionale Organisationen in der Konfliktvorbeugung und

im Peacebuilding. Die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs krönt Peacebuilding- und Human-security-Programme. Als Antwort auf die Vielzahl (neuer) Konflikte, wurden neue Kollaborationen geschaffen (Koalition der Willigen, etc.).

Weiters wichtig für die Neuorientierung ist die Tatsache, dass internationale Akteure versuchen, die Ursachen von Bürgerkriegen mit unterschiedlichen Strategien zu bekämpfen. Auf Landesebene bedeutet dies eine Veränderung der Schwerpunktsetzung in Richtung nicht-traditionelle Bereiche wie Reformen im Sicherheitssektor, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, sowie Wiederaufbau und Organisation der Zusammenarbeit (gemeinsame Planung, bessere Abstimmung). (vgl. Tschirgi 2003:if)

Das internationale Umfeld und die (Perzeption der) Konflikte haben wesentlichen Einfluss auf die Friedensmissionen (vgl. Schaubild 4). Denn es spielt oftmals eine große Rolle, wie Konflikt und was als Bedrohung wahrgenommen wird. Oftmals war weniger die Neuartigkeit von Bedrohungen, sondern vielmehr der Wandel des Verständnisses oder eine veränderte Wahrnehmung für die Erweiterung der Missionen ausschlaggebend. Aus diesen Gründen verschob sich auch der Schwerpunkt der vergangenen Missionen. Die Perzeption von Konflikten als Bedrohung der internationalen Sicherheit, führt meist zur Legitimation von Interventionen und muss daher kritisch betrachtet werden. So ist die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses eine wesentliche Ursache für die Erweiterung der UN-Friedensmissionen und insofern auch für die Vernetzung sicherheitspolitischer und entwicklungspolitischer Bereiche und damit ursächlich für die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion. Wie kooperationsbereit die einzelnen Faktoren (zivil, militärisch, etc.) sind, hängt natürlich auch vom Mandat der Mission ab.

Lugerts Annahme, dass die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion kein neues Phänomen, sondern lediglich „en vogue“ und an einem Wandel der Rhetorik festzumachen sei (Lugert 2009), sind folgende Ergebnisse, die beweisen, dass und warum es zur Interaktion kam, entgegenzustellen:

Inwiefern und warum es zu einer entwicklungspolitisch-militärischen Interaktion in Friedensmissionen gekommen ist (Antwort auf Forschungsfrage 2), wurde im Kapitel 5 der Arbeit deutlich: Die entwicklungs- und sicherheitspolitische Integration findet im UN-Konfliktmanagement auf mehreren Ebenen, die sich stark beeinflussen und zum Teil überschneiden, statt. Auf theoretischer Ebene fungiert die Formel „Ohne Sicherheit keine Entwicklung, ohne Entwicklung keine Sicherheit“ als Grundlage für die Etablierung dieser

Integration. So wird neben der für Entwicklung notwendigen Sicherheit im Sinne von Stabilität, nun auch menschliche Sicherheit als Ziel und Aufgabe beider Bereiche definiert.

Auf politischer Ebene wird die Integration von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik einerseits in der Verankerung in wesentlichen Dokumenten (UNO, EU) wie bspw. in Kofi Annans Werk „In Larger Freedom. Towards development, security and human rights for all“ deutlich. Andererseits manifestiert sie sich in dem Trend, sicherheitspolitische Belange als ODA zu deklarieren und so der mangelnden Legitimation der Einsätze entgegenzuwirken. Diese Papiere haben einen starken Einfluss auf den Charakter der Missionen. Der oft mangelnde Rückhalt militärischer Interventionen in der Bevölkerung und der Verlust der moralischen Legitimation der Entwicklungspolitik in Zeiten von Terrorismus und knapper Budgets führen zu einer Vernetzung der beiden Bereiche in der (innen-)politischen (österreichischen) Arena.

Auf strategisch-operativer Ebene führt die Vernetzung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik zur Interaktion militärischer und entwicklungspolitischer Akteure in UN-Friedensmissionen. Diese Überschneidung reicht von der Planung über Informationsaustausch bis zur Zusammenarbeit und gipfelt im Extremfall in der Übernahme entwicklungspolitischer Aufgaben durch das Militär.

Wie aufgezeigt gibt es vier Kategorien entwicklungspolitisch-militärischer Schnittpunkte: Neben der vom Militär geschaffenen bzw. angestrebten Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingung für Entwicklungszusammenarbeit, überschneiden sich Militär und entwicklungspolitische Akteure auch im Training, Informationsaustausch und der strategischen Planung. So haben zivile UN-Organisationen Soldaten im Einsatzgebiet Ausbildung zur Sensibilisierung in Entwicklungsfragen angeboten. Peacekeeping-Ausbildungszentren wie das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Ghana gibt Erfahrungen bei Friedensmissionen weiter und bietet Kurse zur Vorbereitung an. (vgl. Klingebiel/Roehder 2005:397)

Ein weiterer Schnittpunkt, und zudem ein politisch brisantes wie sensibles Thema, ist die Finanzierung der Missionen und der damit zusammenhängende Trend, einerseits nicht-zivile Einsätze aus Entwicklungshilfebudgets zu finanzieren, andererseits Militäreinsätze als offizielle Entwicklungshilfe anrechnen zu lassen. Die ODA-Anrechenbarkeit „Humanitärer Einsätze“ des Militärs wird häufig damit begründet, dass die humanitäre Hilfe und ein sicheres Umfeld als Bestandteil bzw. Voraussetzung für Entwicklungszusammenarbeit gesehen werden. Beide Maßnahmen stoßen vielerorts auf Kritik, da bei gleich bleibender

ODA-Quote eine Reduzierung der Mittel für traditionelle Ziele der Entwicklungspolitik (wie Armutsbekämpfung) befürchtet wird.

Als vierter und wohl stärkster Schnittpunkt gilt das operative Vorgehen von militärischen und entwicklungspolitischen Akteuren. Denn neben dem „passiven“ Schutz (Stabilität und Sicherheit in der Region) können entwicklungspolitische Akteure auch aktiv vom Militär geschützt und unterstützt werden: Hierunter fallen Konvois, Begleitung von Helfern, Ausbau von Infrastruktur, Transporte von Hilfsgütern und Schutz der Bevölkerung. Die weitreichendste Form der Zusammenarbeit ist das gemeinsame Ausführen von Projekten, wie es am Beispiel von DDR-Projekten beschrieben wurde.

Die Auswirkungen der entwicklungspolitisch-militärische Interaktion sind mannigfach.

- In Friedensmissionen prallen zwei unterschiedliche Ansätze aufeinander, die man - pointiert gesagt - als Nachhaltigkeit vs. Effizienz und Schnelligkeit beschreiben kann. Trotz des gemeinsamen Ziels, Frieden und Sicherheit in der Konfliktregion zu schaffen, ergeben sich aus der gemeinsamen Arbeit des Militärs und entwicklungspolitischer Akteure Zielkonflikte. Wie erwähnt ist es Ziel und Aufgabe des Militärs, zuerst schnell und effizient Sicherheit zu schaffen, wobei es sich einer Strategie, die von Abschreckung bis Akzeptanz reicht, bedient. Die eigentliche Aufgabe des Militärs ist es, die Kampfhandlungen zu unterbinden, für Stabilität der (militärischen) Lage zu sorgen, und damit die Vorbedingungen für eine multidimensionale Peacebuilding zu schaffen. (vgl. Hazdra 2001:6) Die Entwicklungspolitik will dagegen (im Idealfall) nachhaltig die strukturellen Ursachen der Unsicherheit beseitigen. Diesem Dilemma liegen die unterschiedlichen Ansätze zu Grunde. Während das Militär im Akteur die Bedrohung sieht und mit seiner Kontrolle oder Beseitigung Sicherheit (Voraussetzung für Frieden) schafft, wird auf Seiten der Entwicklungspolitik die Bedrohung im ungelösten Konflikt gesehen und nur durch seine Lösung eine Möglichkeit, Frieden (Voraussetzung für Sicherheit) zu schaffen. Dies wird auch im Konzept der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration deutlich. Das Militär beschäftigt sich mit Waffen und Registrierung ehemaliger Kämpfer (akteurbezogen). Im Gegensatz dazu versucht die Entwicklungspolitik durch Wiedereingliederung in die Gesellschaft den Kämpfern die Motive für das Zur-Waffe-Greifen zu entziehen.

Folglich eignet sich das Militär besser, Genozid und gewaltsame Austragung schnell zu beenden, also die Symptome von Konflikten zu bekämpfen. Um ein erneutes Aufflammen der Gewalt zu verhindern, ist jedoch ist die Bekämpfung der Ursachen (strukturelle

Gewalt, Lösung des Konflikts) wichtiger. An dieser Stelle ist zu betonen, dass langfristiger Friede ohne die Zustimmung und Unterstützung der Konfliktparteien kaum möglich ist.

- Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs und die Schwerpunktverlagerung der Truppen auf vormals nicht-militärische Bereiche – mit Betonung auf entwicklungspolitische Belange – birgt die Gefahr, die Schwelle für militärische Einsätze herabzusetzen. Es wird zu Recht befürchtet, dass humanitäre Belange als Legitimation für Militäreinsätze dienen können. Am Beispiel des Tschad-Einsatzes wurde dies mit der österreichischen Haltung, dass auch humanitäre Hilfe eine Form von Entwicklungspolitik sei, dargestellt. So mag es schon weit hergeholt erscheinen, dass der Schutz von Flüchtlingen Entwicklungshilfe sei, vielmehr jedoch noch die Argumentation der OECD, dass auch Terrorismusbekämpfung eine Form der Armutsreduktion sei. Mittlerweile werden militärische Interventionen mit „human security“ und der „responsibility to protect“ legitimiert, doch diese Argumentationsschiene läuft Gefahr ohne Ende erweitert zu werden. So könnten im Bereich der Umwelt- und Ressourcensicherheit Interventionen mit der Begründung, dass auch hier Krisen eine Gefahr für den Weltfrieden bedeuten könnten, legitimiert werden.

Die Bezeichnung von humanitärer Hilfe und Terrorismusbekämpfung als Mittel zur Armutsreduktion, widerspricht den Strategien der Entwicklungspolitik, die weder kurzfristig noch sicherheitspolitisch bestimmt ist. Wenn die ODA trotz verstärkter Anrechnung von sicherheitspolitischen Belangen und Teilen von Militäreinsätzen nicht ansteigt, geht dies tatsächlich zu Lasten der „klassischen“ Entwicklungshilfe (MDGs).

Da die unterschiedlichen Arten des Peacekeeping und der UN-Missionen oft nebeneinander im Einsatz sind, sind oftmals „drei militärische Rollen“ aktiv: Leicht bewaffnete Soldaten des traditionellen Peacekeeping, schwerer bewaffnete robuste Peacekeeper und Soldaten, die mit zivilen Kräften gemeinsam im erweiterten Peacekeeping und Peacebuilding arbeiten. Hier agieren Soldaten „janusgesichtig“ zwischen Akzeptanz und Abschreckung: Folglich ist die Differenzierung zwischen Kampfsoldat und militärisch-humanitärem Helfer, aber auch zwischen Blauhelmsoldat und zivilem UN-Personal – wie das Beispiel UNMIL gezeigt hat – schwer möglich. Dies führt zu einem Verschwimmen der Grenzen zwischen Zivil und Militär („blurring the lines“) und im Extremfall dazu, dass Zivile ihre Unabhängigkeit verlieren und zur Angriffsfläche werden. Das auf Kampf geschulte Militär hat oftmals nicht die geeignete Ausbildung für zivile Arbeiten. In Camps isoliert und hierarchisch organisiert, ist ihnen der Umgang mit Zivilen neu.

- Von Seiten Ziviler wird befürchtet, dass sich die Entwicklungspolitik den militärischen Zielen unterordnen muss. Und tatsächlich: Im CIMIC kann man nicht von gleichberechtigter Zusammenarbeit sprechen, da in vielen Fällen zivile Aufgaben von Soldaten übernommen werden. Der Begriff CIMIC ist meist missverständlich, denn Ziel der Kooperation mit der Zivilbevölkerung ist es, Informationen zu militärischen Zwecken zu erlangen, sowie die Akzeptanz der Truppen zu fördern. Auch im Rahmen von Quick Impact Projects sind oft militärische Ziele Hintergrund der Arbeit. Selbst im Rahmen der PRTs ist es schwierig von entwicklungspolitisch-militärischer Zusammenarbeit zu sprechen, da in manchen Teams auf 60 Soldaten zwei Zivile kommen. Bisher war das Militär in Friedeneinsätzen sehr dominant, was auch das Verhältnis Ziviler und Truppen in den Missionen bewies. Zudem geht die kurzfristige militärische Arbeit meist zu Lasten langfristiger und nachhaltiger Entwicklungsprojekte. In vielen Fällen wo das Militär als entwicklungspolitischer Akteur auftritt verfolgt es ein strategisch-militärisches Interesse. So erfüllen Soldaten zwar das Mandat und das übergeordnete Ziel der Mission, meist Sicherheit und Stabilität in der Region, aber keine konkreten entwicklungspolitischen Ziele.

Neben vielen Risiken birgt die entwicklungspolitisch-militärische Zusammenarbeit auch viele Chancen: Sicherheit und Stabilität ist einerseits Voraussetzung für die Entwicklung des Landes, andererseits für das entwicklungspolitische Engagement. Entwicklungspolitische Akteure können einen konstruktiven Einfluss auf sicherheitspolitische Strategien und auf die Arbeit des Militärs in entwicklungspolitisch relevanten Disziplinen haben. Der Kritik, Entwicklungspolitik leiste „Militärhilfe“ und der Gefahr, sich lediglich militärischen Zielen unterordnen zu müssen, kann so entgegnet werden. Um zu vermeiden, dass militärische Akteure zivile Aufgaben übernehmen und dass militärische Maßnahmen als ODA verrechnet werden, sollten entwicklungspolitische Akteure ihre Instrumente besser auf Post-Konfliktsituationen zuschneiden und ihre Aufgaben in diesem Bereich neu definieren.

Das Militär profitiert von der Zusammenarbeit durch größere Akzeptanz bei der lokalen Bevölkerung und den Zugriff auf Ressourcen der Entwicklungspolitik – seien es finanzielle Mittel, Rat oder in der Ausführung von Projekten. (vgl. Klingebiel/Roehder 2005:393f,401) Wichtig sind in diesem Zusammenhang eine adäquate Ausbildung des Militärs für zivile Aufgaben und ein kohärentes Vorgehen beider Akteure, das eine langfristige Planung des Einsatzes miteinschließt. Erfolgreiche zivile Arbeit ist Teil der *exit strategy* des Militärs. Deshalb ist Planung, die Förderung von Dialog und ein gemeinsames Ziel besonders wichtig:

In diesem Zusammenhang gilt es Erfahrungsaustausch (*best practices, lessons learned*) und Verbindungspersonal bzw. entwicklungspolitische Berater bei Truppen zu fördern.

Chancen bieten sich auch humanitären Akteuren. Militär und humanitäre Helfer können sich gegenseitig ergänzen; humanitäre Aktionen in akuten Krisen werden durch die subsidiäre Unterstützung von Truppen effektiver. (vgl. Klingebiel/Roehder 2005:393f,401)

Die aktuellen Strategien der UN versuchen den Problemen der Inkohärenz gerecht zu werden: Langfristige Planung, ausreichende finanzielle Ressourcen und kohärentes Handeln der Akteure im Einsatzgebiet können mehr Erfolg bieten. Wie bereits mehrfach betont wurde, besteht eine starke Wechselwirkung zwischen Sicherheit und Entwicklung. Daher ist es wichtig, die Interaktion und vor allem die gegenseitige Akzeptanz der Akteure zu fördern und den Aufbau von Parallelstrukturen zu vermeiden. Obwohl die Missionen nach wie vor stark von Improvisation geprägt sind, gilt es, Regeln für die Interaktion der Akteure zu erarbeiten und diese gemeinsam mit lokalen Akteuren, deren Zustimmung wesentlich für den Erfolg eines Einsatzes ist, umzusetzen.

7. Anhang

7.1 Schaubilder

Schaubild 1: Zahlen und Fakten zu UN-Missionen bis 1994 (Boutros-Ghali 1995:8f)

	As at 31 January 1988 (cold war coming to an end)	As at 31 January 1992 (1 st Security Council Summit)	As at 16 December 1994 (50 th anniversary of UN)
Security Council resolutions adopted in the preceding 12 months	15	53	78
Disputes and conflicts in which the UN was actively involved in preventive diplomacy or peacemaking in the preceding 12 months	11	13	28
Peace-keeping operations deployed (total)	5	11	17
Classical	5	7	9
Multifunctional	-	4	8
Military personnel deployed	9,570	11,495	73,393
Civilian police deployed	35	155	2130
International civilian personnel deployed	1,516	2,206	2,260
Countries contributing military and police personnel	26	56	76
UN budget for peace-keeping operations (on an annual basis; millions of US dollars)	230.4	1,689.6	3,610
Countries in which the UN had undertaken in the preceding 12 months	-	6	21
Sanctions regimes imposed by the Security Council	1	2	7

Schaubild 2: Erweiterung der Missionen: Auswahl von 1948 bis 1999 (Durch 2001:9f)

UN – MANDATE von 1948 - 1999										
<u>UN MISSION</u>	<u>UNTSO</u>	<u>UNFICYP</u>	<u>UNFIL</u>	<u>UNIIMOG</u>	<u>ONUMOZ</u>	<u>UNTAC</u>	<u>UNISOM II</u>	<u>UNAMSIL</u>	<u>UNMIK</u>	<u>UNTAET</u>
Year begun	1948	1964	1978	1988	1992	1992	1993	1999	1999	1999
Preventive Border Presence										
Observe Cease-fire/ Force Separation	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
Voluntary Weapon Control/ DDR					✓	✓	✓	✓	✓	✓
Refugee/ DP Relief/ Return					✓	✓	✓	✓	✓	✓
Post-conflict Reconstruction						✓	✓	✓	✓	✓
Other Civil Society Support		✓	✓				✓		✓	✓
Peacebuilding – Good Office						✓		✓	✓	
Observe/ Certify Elections					✓	✓			✓	
Human Rights Monitoring/ Reporting						✓				
Supervise/ Conduct Elections					✓	✓	✓		✓	✓
Police/ Judicial Monitoring/ Training					✓	✓	✓	✓	✓	
Supervision of Civil Administration						✓				
Police/ Judicial Responsibility									✓	✓
Protect Humanitarian Relief							✓			
Protect Civilian Victims of Conflict							✓	✓	✓	
Maintain Safe/ Secure Environment		✓				✓	✓	✓		✓
Conduct of Civil Administration									✓	✓
Establish Safe/ Secure Environment										✓
Mandatory Weapon Control							✓			

Schaubild 3: Vergleich „traditional“ und „contemporary“ Peacekeeping (Arnush 2007)

(Arnush 2007)	Traditional Peacekeeping	Contemporary Peacekeeping (hier: Elemente von erweitertem und robustem Peacekeeping)
Who	- Primarily state actors - State parties to a conflict that have a monopoly over the use of force within their borders - Unarmed or lightly armed UN forces - Predominantly military personnel within UN missions - Regular, uniformed combatants	- Rise of non-state actors - Non-state combatants with access to stockpiles of small arms - Weak states that lack legitimacy and monopoly on force - Combat troops employed by the UN, and increasingly by regional organizations and coalitions - Increased involvement of police and civilians (about one quarter) - Non-uniformed combatants and “spoilers”
What	- Consensual operations (i.e., Chapter 6) - High intensity conflicts of short duration	- Mostly robust peace enforcement operations (i.e., Chapter 7) - Low intensity conflicts over long periods - Integrated missions, hybrid operations, PRTs
When	- After a ceasefire, separation of forces, etc. - Parties to a conflict request/agree to external intervention	- Conflict is ongoing, civilian populations being targeted - Some/all of the combatants refuse mediations or other external assistance
Where	- Territory of two or more states - Defined battlefields	- Territory of a single state (26 out of 28 current conflicts) - Civil war involving all segments of society
Why	- Implementations/facilitation of agreement reached by combatants - Final settlement may still have to be negotiated - Disputants willing participants in the process	- Application of force to end fighting, protect civilians - Intervention also responsible for transition arrangements and launching of reconstruction - Disputants often unwilling participants, may lack capacity or political will to settle their disputes
How	- Respect for accepted laws of armed conflict by belligerents - UN and aid agencies accepted as impartial	- Combatants typically guilty of war crimes - UN personnel and aid workers often targeted - Independence/impartiality of humanitarian workers questioned

Schaubild 4: Das internationale Umfeld und sein Einfluss auf Missionen (vgl. PPC/St-Pierre 2008:5)

Zeitraum	Internationales Sicherheitsumfeld	Friedensmissionen
Kalter Krieg	(Sicherheits-)Politische Entwicklungen: - Konfrontation - Bipolarität/Polarisierung Hauptakteure: - UN Art des Konflikts: - Hauptsächlich zwischenstaatliche Konflikte - Hohe Intensität, kurze Dauer - Bestimmte Kampfschauplätze	- Traditionelles Peacekeeping (PK) - Mandate nach Kap. VII - Einsatz nach Waffenstillstand - Leicht bewaffnete UNO Truppen - Hauptsächlich militärisches Personal - Robustes PK stellte Ausnahme dar - 13 Einsätze zwischen 1948 und 1988

	- Reguläre, uniformierte Kämpfer - Streitparteien meist zu Verhandlungen bereit	
Phase I nach Kaltem Krieg (Ende 1980er bis Anfang 1990er)	(Sicherheits-)Politische Entwicklungen: - Ende des Kalten Krieges und der Bipolarität - Optimismus in der int. Politik Hauptakteure: - UN - Erstarken nicht-staatlicher Akteure Art des Konflikts: - Innerstaatliche Konflikte oder „neue Kriege“ - Schwache Intensität über lange Dauer - Nicht-Uniformierte Kämpfer - Zivilbevölkerung vermehrt als Ziel - Streitparteien oft zu keinen Verhandlungen bereit	- Neue Welle an UN-Missionen (meist robustes PK oder Peace Enforcement) - Mandate nach Kap. VII - Noch laufender Konflikt - Zwangsmaßnahmen und Gewaltanwendung um Kämpfe zu beenden - Militär neben Polizei und Zivilen - Missionen vermehrt multidimensional und komplex - Zahl der genehmigten Missionen verdreifacht: 20 zwischen 1988 und 1993
Phase II nach Kaltem Krieg (Mitte bis Ende 1990er)	(Sicherheits-)Politische Entwicklungen: - Scheitern in Bosnien, Somalia Anfang der 1990er - Westen desillusioniert von UN und PK - Rückzug/ Flaute in UN-PK Hauptakteure: - Erstarken (sub-)regionaler Organisationen - NATO, EU, AU, ECOWAS Art des Konflikts: Wie zuvor	- Rückgang westlicher Beiträge, Anstieg der Beiträge des Südens - Anstieg der PK-Einsätze regionaler Organisationen unter Kap. VII - Friedensmissionen werden „internat. Unternehmen“ - Verstärkte Unschärfe zwischen PK und Peace Enforcement
Phase III nach Kaltem Krieg (1999 bis heute)	(Sicherheits-)Politische Entwicklungen: - NATO-Einsatz im Kosovo, geographische Nähe des Konflikts - Überdenken der Erfahrungen - Entwicklung von Konzepten und Methoden von PK - Erneuerung, vorsichtiger Optimismus Hauptakteure: - Entwicklung einer neuen Partnerschaft zwischen UN und sub-regionalen Organisationen - NGOs und nicht-staatliche Akteure Art des Konflikts: Wie zuvor	- Erneuerter Antrieb für Friedensmissionen - Schwerpunkt auf „integrierte“ (ganzheitliche) Missionen - Gewaltanwendung um Zivilbevölkerung zu schützen laut Mandat legitim
Phase nach 9/11	(Sicherheits-)Politische Entwicklungen: - Schwache Staaten im Zentrum der Aufmerksamkeit - 9/11 trieb „Krieg gegen Terror“ an die Spitze (nationaler) Sicherheitsinteressen - Verstärkte Partnerschaft von UN mit anderen Organisationen - UN wird als legitimes Gremium für Friedensoperationen gesehen und als Gegengewicht zur präventiven US-Strategie Hauptakteure: - UNO, regionale Organisationen, Koalition der Willigen, Staaten - NGOs und nicht-staatliche Akteure Art des Konflikts: Wie zuvor	- Beiträge des Westens zu UN-Friedensoperationen strategisch bestimmt - Umfangreiche Missionen spiegeln die strategischen Interessen wichtiger Akteure wider (Irak, Afghanistan, Libanon) - Responsibility to Protect gewinnt an Bedeutung - Anstieg der Zahl der UN-Peacekeeper: Über 100.000 im Einsatz - UN-PK-Budget über 5 Milliarden US-Dollar - Hervortreten neuer Konzepte: Hybride und integrierte Missionen, PRTs - Verstärkte Unschärfe zwischen Krieg, Peace Enforcement, Aufstandbekämpfung und Stabilisierungsmissionen

7.2 Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency
AMIS	African Union Mission in Sudan
AU	African Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Deutschland)
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CIVPOL	Civilian Police
CMCo(ord)	Civil Military Coordination
DAC	Development Assistance Committee
DDR	Demobilisation, Disarmament and Reintegration
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EEF	Europäischer Entwicklungsfond
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie (EU)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EU)
EU	European Union
EUFOR	European Union Force
EZA (EZ)	Entwicklungszusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
IDP	Internally Displaced Person (Binnenflüchtlinge)
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force
LMT	Liaison Monitoring Team
LOT	Liaison Observation Team
MDG	Millenium Development Goal
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non Governmental Organisation
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance (öffentliche Entwicklungshilfe)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ONUMOZ	Opération des Nations Unies au Mozambique (UN-Operation in Mosambik)
P5	Permanent 5 (die fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat)
PK	Peacekeeping
PRTs	Provincial Reconstruction Teams
PSO	Peace Support Operation
QIPs	Quick Impact Projects
RoL	Rule of Law
SRSG	Special Representative of the Secretary General
SSR	Security Sector Reform

UN (UNO)	United Nations (Organization)
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNDP	United Nations Development Programme
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIIMOG	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

7.3 Literaturverzeichnis

ADA (Austrian Development Agency): Informationen von Hedwig Riegler, Referatsleiterin Statistik, Finanz-, Rechnungs- und Kontrollwesen. E-Mail-Korrespondenz mit Veronika Wüster 25.06./01.07.2009.

Aktion Deutschland Hilft. Das Bündnis der Hilfsorganisationen: Glossar. Humanitäre Hilfe. Bonn, 2007. Online unter: http://www.aktion-deutschland-hilft.de/library/data/a07090753-100_glossar_rz_0_.pdf [letzter Zugriff: 16. Mai 09]

Amon, Claus: Interview mit Veronika Wüster, 2. April 2009.

Andersen, Uwe: Entwicklungspolitik/ -hilfe. In: Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch internationale Politik. Bonn: bpb, 2008. p. 94-104.

Annan, Kofi: In Lager Freedom. Towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General. Executive Summary. UN 2005. <http://www.un.org/largerfreedom> [letzter Zugriff: 3. Mai 2009]

Arbuckle, James V.: E-Mail-Korrespondenz mit Veronika Wüster. 5. April 2009.

Arnusch, Aleisha: Then and Now: From Peacekeeping to PRTs. Ottawa: Pearson Peacekeeping Centre, 2007. Online unter: http://www.peaceoperations.org/CMS/Files/ThenNow_Peacekeeping-to-PRTs_EN.pdf [letzter Zugriff: 3. Juni 2009]

Azimi, Nassrine / **Li Lin**, Chang (Hg.): The Nexus between Peacekeeping and Peace-building: Debriefing and Lessons. Report of the 1999 Singapore Conference. London, Kluwer Law: 2000.

Bardehle, Peter: Tendenzen und Probleme der Fortentwicklung der zivilen Komponente des VN-Peacekeeping. In: Kühne, Winrich (Hg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos, 1993. p. 195-215.

Beilein, Jürgen: Konfliktmanagement und Peacekeeping der Vereinten Nationen am Beispiel des Bürgerkrieges in Angola. Diplomarbeit. Wien, 2003.

Böckenförde, Stephan: Militärpolitik/Sicherheitspolitik. In: Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch internationale Politik. Bonn: bpb, 2008. p. 352-364.

Bonacker, Thorsten/ **Imbusch**, Peter: Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Imbusch, Peter/ Zoll, Ralf: Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. p. 67-142.

Bothe, Michael: Militärische Gewalt als Instrument von Konfliktregelung: Versuch einer rechtlichen und politischen Ordnung zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. In: Schorlemer, Sabine von (Hg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen. Berlin: Springer, 2003. p. 13-26.

Boutros-Ghali, Boutros (1): Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung. 1992. Online unter: www.un.org/depts/german/friesi/afried/afried-1.htm [letzter Zugriff: 9. 12. 2008]

Boutros-Ghali, Boutros (2): An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General. New York: United Nations, 1992.

Boutros-Ghali, Boutros: Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the fiftieth Anniversary of the United Nations. A/50/60 - S/1995/1. 1995. Online unter: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html> [letzter Zugriff: 9. Jänner 2009]

Brahimi, Lakhdar et al.: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Doc. A/55/305 – S/2000/809. United Nations: New York, 2000. Online unter: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ [letzter Zugriff: 17. Jänner 2009]

Brenner, Brigitte: Zivil-militärische Zusammenarbeit: Probleme und Perspektiven für humanitäre Hilfe und EZA. In: Freudenschuß-Reichl, Irene/ Bayer, Kurt: Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manz, 2008. p. 265-282.

Brock, Lothar: Neue Sicherheitsdiskurse. Vom „erweiterten Sicherheitsbegriff“ zur globalen Konfliktintervention. In: Wissenschaft und Frieden 2005/4. 60 Jahre Vereinte Nationen. Online unter: <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=0395> [letzter Zugriff: 21. Jänner 09]

Burghardt, Diana/ **Pietz**, Tobias: Themenbereiche und Konfliktfelder zivil-militärischer Beziehungen. Handreichung. Bonn: BICC, 2006. Online unter: http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/other/handreichung_zivil-mil/handreichung_zivil-mil.pdf [letzter Zugriff: 9. Juni 2009]

Buur, Lars / **Jensen**, Steffen/ **Stepputat**, Finn (Hg.): The Security-Development Nexus. Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa. Cape Town: HSRC Press, 2007.

Buzan, Barry/ Waever, Ole/ Wilde, Jap de: Security. A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

Buzan, Barry: Rethinking Security after the Cold War. Cooperation and Conflict. 32 (1): 1997. p. 5-28.

Charny, Joel R.: The United States in Iraq: An Experiment with Unilateral Humanitarianism. In: Foreign Policy in Focus. Juni 2003. Online unter: http://www.fpiif.org/commentary/2003/0306dodreconst_body.html [letzter Zugriff: 21. Jänner 09]

Charta der Vereinten Nationen. Statut des Internationalen Gerichtshofes. Einleitung von Hartmut Krüger. Stuttgart: Reclam, 1973/1995.

Däniker, Gustav: Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch zukünftiger Streitkräfte. Frankfurt/ M.: Report, 1992.

Darabos, Norbert: Anfragebeantwortung. 4070/AB XXIII. GP. 10. Juni 2008. http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_04070/fname_112657.pdf [letzter Zugriff: 20. Juni 2009]

Daxner, Michael: Koordinierung des Wiederaufbaus in den und außerhalb der PRTs – Erfahrungen aus vier Jahren. In: Feichtinger, Walter/ Gauster, Markus (Hg.): Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2008. Wien: BMLV, 2008. p. 185-204.

Dehéz, Dustin/ **Franke**, Benedikt/ **Richter**, Luise: Sicherheit und Entwicklung. Thesenpapier zur Kooperation zwischen Sicherheitspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), 2008. Online unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_12901-544-1-30.pdf [letzter Zugriff: 21. Jänner 2009]

Diendorfer, Gertraud. Einleitung. In: Forum Politische Bildung (Hg.): Sicherheitspolitik. Sicherheitsstrategien, Friedenssicherung, Datenschutz. Redaktion: Gertraud Diendorfer. Innsbruck, Wien [u.a.]: Studien-Verlag, 2006. p.3

Doel, Theo van den: Peacekeeping: Only a Soldier can do it. Conference Paper. Geneva: Centre for the democratic control of armed forces. Online unter:

http://www.dcaf.ch/lpag/ev_stpeter_031001_doel.pdf [letzter Zugriff: 18. November 2008]

Dohmen, Axel: Sicherheitskonzepte im gesellschaftlichen Wandel. Voraussetzungen, Funktionen und Folgend der Veränderung der Konstruktion von militärischem Risiko und Sicherheit. Dissertation. Berlin, 2006

Dörr, Oliver: Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 43/2004. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2004. p. 14-20. Online unter:

http://www.bpb.de/publikationen/Q1UJT9,0,0,Gewalt_und_Gewaltverbot_im_modernen_V%F6lkerrecht.html#art0 [letzter Zugriff: 10. Jänner 2009]

Duden: Fremdwörterbuch. 8. Auflage. Mannheim [u.a.]: Dudenverlag, 2005.

Duffield, Mark: Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security. London: Zed Books, 2005.

Dumbs, Helmar: OECD: Anrechnung der Tschad-Mission frühestens 2009. Die Presse, Print-Ausgabe, 17.04.2008.

Durch, William J.: UN Peace Operations and the „Brahimi Report“. Henry L. Stimson Center, 2001.

Online unter: <http://www.stimson.org/fopo/pdf/peaceopsbr1001.pdf> [letzter Zugriff: 31. Jänner 2009]

Eide, Barth Espen/ **Kaspersen**, Anja Therese/ **Kent**, Randolph/ **Hippel**, Karen von: Report on Integrated Missions. Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. May 2005.

Eisele, Manfred: Blauhelme als Krisenmanager. In: Schorlemer, Sabine von (Hg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen. Berlin: Springer, 2003. p. 27-39.

Faust, Jörg/ **Messner**, Dirk: Entwicklungspolitik und internationale Sicherheit. Die EU-Sicherheitsstrategie als Herausforderung für die Entwicklungspolitik. 2005. In: Messner, Dirk/ Scholz, Imme (Hg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 2005. p. 137-155.

Faust, Jörg/ **Messner**, Dirk: Keine Sicherheit ohne pro-aktive Entwicklungspolitik. In: E+ Z. Zeitschrift Entwicklung und Zusammenarbeit. Heft 11/2004. Online unter:

http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/11-2004/schwer_art1.html [letzter Zugriff: 17. Juni 2009]

Ferdowsi, Mir A./ **Matthies**, Volker (Hg.): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften. Bonn, Dietz: 2003.

Fischer, Karin/ **Hödl**, Gerald/ **Parnreiter** Christof: Entwicklung – eine Karotte, viele Esel? In: Fischer, Karin/ Maral-Hanak, Irmi/ Hödl, Gerald/ Parnreiter Christof (Hg.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum, 2004. p. 13-56.

Freudenschuß-Reichl, Irene/ **Bayer**, Kurt (Hg.): Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manz, 2008.

Frerks, Georg/ **Klem**, Bart/ **Laar**, Stefan van/ **Klingeren**, Marleen van: Principles and Pragmatism. Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia. Universiteit Utrecht, 2006.

Fuster, Thomas: Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994. Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC. Bern: Haupt, 1998.

Gantzel, Klaus Jürgen: Neue Kriege? Neue Kämpfer? Arbeitspapier Nr. 2/2002 Universität Hamburg, 2002.

Gauster, Markus: Zivil-militärische Zusammenarbeit als kritischer Faktor für einen umfassenden Ansatz im Krisenmanagement. Eine Einführung. In: Feichtinger, Walter/ Gauster, Markus (Hg.): Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2008. Wien: BMLV, 2008. p. 11-24.

Garnett, John: Theories of Peace and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought. London: Macmillan, 1970.

Gärtner, Heinz / **Hyde-Price**, Adrian: Introduction. In: Gärtner, Heinz / Hyde-Price, Adrian / Reiter, Erich (Hg.): Europe's New Security Challenges. Boulder: Lynne Rienner, 2001. p. 1-23.

Gärtner, Heinz: Die vielen Gesichter der Sicherheit. In: Forum Politische Bildung (Hg.): Sicherheitspolitik. Sicherheitsstrategien, Friedenssicherung, Datenschutz. Redaktion: Gertraud Diendorfer. Innsbruck, Wien [u.a.]: Studien-Verlag, 2006. p. 5-14.

Gebhard, Carmen: Zivil-militärische Koordinierung und Zusammenarbeit. CMCO vs. CIMIC. Abgrenzung der Begriffe. INFO Aktuell 01/2007. Wien: LVAK, 2007.

Geis, Anna: Die Kontroversen über die „neuen“ Kriege der Gegenwart: Wie sinnvoll ist die Rede vom „Neuen“? Vortrag im Rahmen der Internationalen Sommerakademie Schläining. 6. Juli 2009.

Gstrein, Alexander: LOT und LMT. In: Truppendienst. Folge 300, Ausgabe 6/2007.

GTZ. <http://www.gtz.de/de/index.htm> [letzter Zugriff 22. Mai 2009]

Hahlbohm, Dörte: Peacekeeping im Wandel. Die friedenssichernden Einsätze der Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Frankfurt/Main: Lang, 1993.

Haltiner, Karl W.: Polizisten oder Soldaten? Organisatorische Dilemmata bei der Konstabulisierung des Militärs. Österreichische Militärzeitschrift 3/2001. p. 291- 298.

Hardegger, Sascha: Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention. Beiträge Nr. 41. Zürich: ETH, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, 2003. Online unter: <http://e-collection.ethbib.ethz.ch/eserv/eth:26228/eth-26228-01.pdf> [letzter Zugriff: 9. Juni 2009]

Hastings, Deborah: Veto Staaten. Ein exklusiver Club. 11. März 2003. Stern.de. <http://www.stern.de/politik/ausland/504980.html> [letzter Zugriff: 27. Jänner 09]

Hauser, Gunther: Sicherheit in Mitteleuropa. Politik. Kooperation. Ethnizität. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2003. Wien: LVAK, 2003.

Hazdra, Peter: Militärische Krisenintervention – ein Konzept mit oder ohne Zukunft? In: Gruber, Petra C. (Hg.): Friede im 21. Jahrhundert. Eine entwicklungspolitisch Herausforderung? Wien: Landesverteidigungsakademie, 2001. p. 79-103.

Herwig, Frank/ **Wolff**, Jonas: Entwicklungszusammenarbeit als Friedenssicherung – Chancen und Grenzen. Brock, Lothar et al. (Hg.). Goethe-Universität Frankfurt, 2003.

Hillen, John: Blue Helmets. The strategy of UN military operations. London, Washington: Brassey's, 1998.

Hirsch, Klaus/ **Seitz**, Klaus (Hg.): Zwischen Sicherheitskalkül, Interesse und Moral. Beiträge zur Ethik der Entwicklungspolitik. Frankfurt/Main: IKO, 2005.

Holsti, Kalevi J.: The State, War, and the State of War. Cambridge Studies of International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HSRC-Press: Development Studies. The Security-Development Nexus. Online unter: <http://www.hsrbpress.ac.za/product.php?productid=2189> [letzter Zugriff: 21. Jänner 09]

Hüfner, Klaus: Das System der Vereinten Nationen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 60 Jahre Vereinte Nationen. 22/2005. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2005. p. 10-18. Online unter: http://www.bpb.de/publikationen/YCUQES,0,0,60_Jahre_Vereinte_Nationen.html [letzter Zugriff: 10. Jänner 2009]

Hufnagel, Frank-Erich: UN-Friedensoperationen der zweiten Generation. Vom Puffer zur neuen Treuhand. Berlin: Duncker & Humblot, 1996.

Humanitarian Policy Group (HPG): Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations. London: odi, 2006.

Hyde-Price, Adrian: "Beware the Jabberwock!": Security Studies in the Twenty-First Century. In: Gärtner, Heinz / Hyde-Price, Adrian / Reiter, Erich (Hg.): Europe's New Security Challenges. Boulder: Lynne Rienner, 2001. p. 27-54.

Imbusch, Peter/ **Zoll**, Ralf: Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Jenks, Bruce: Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen. In: Freudenschuß-Reichl, Irene/ Bayer, Kurt: Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manz, 2008. p. 41-64.

Jesse, Eckhard/ **Urban**, Johannes: Extremismus und Innere Sicherheit. In: Hanns Seidel Stiftung (Hg.): Innere Sicherheit in Deutschland. Politische Studien. Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen. 1/2008. p. 67-78.

Kaestner, Roland/ Kodalle, Thorsten: The Security political Challenges in the 21st Century. In: Gustenau, Gustav E. (Hg.): Future Trends in Security Policy 2001. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 1/2002. Wien: LVak, 2002. p. 9-34.

Kaldor, Mary: Neue und Alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2000.

Kamal, Ahmad: The Nexus between Peacekeeping and Peace-building. In: Azimi, Nassrine / Li Lin, Chang (Hg.): The Nexus between Peacekeeping and Peace-building: Debriefing and Lessons. Report of the 1999 Singapore Conference. London, Kluwer Law: 2000. p. 221–223.

Katseli, Louka: Historischer Überblick zur Geschichte der EZA. Schwerpunktsetzung in der EZA – Ein Überblick über ein entstehendes Paradigma. In: Freudenschuß-Reichl, Irene/ Bayer, Kurt: Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manz, 2008. p. 9-22.

Klingebiel, Stephan/ **Roehder**, Katja: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen. Berichte und Gutachten 3/2004. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2004.

Klingebiel, Stephan/ **Roehder**, Katja: Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Neue Schnittstellen in Krisen- und Post-Konflikt-Situationen. In: In: Messner, Dirk/ Scholz, Imme (Hg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 2005. p. 391-403.

Koch, Ernst: Blauhelme. Im Einsatz für den Frieden. Frankfurt/M.: Report, 1991.

Kühne, Winrich: Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven. In: Kühne, Winrich (Hg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos, 1993. p. 17-100.

Kühne, Winrich: Die UN-Friedenseinsätze verbessern. Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission. In: Schorlemer, Sabine von (Hg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen. Berlin: Springer, 2003. p. 715–733.

Lick, Norbert/ **Ortner**, Bernhard/ **Willegger**, Edwin: Quo vadis Peacekeeping? Teamdiplomarbeit. Wiener Neustadt, 2008.

Lilly, Damian: The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies. A Briefing Paper. London: International Alert, 2002. Online unter: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/613/lilly.pdf> [letzter Zugriff: 13. Juni 2009]

Luckham, Robin: The international community and state reconstruction in war torn societies. 2005. In: Ebnöther, Anja/ Fluri, Philipp (Hg.): After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies. Wien, LVAk, 2005. p. 13-47.

Lugert, Alfred: Interview mit Veronika Wüster, 6. April 2009

Magenheimer, Heinz: Sicherheitspolitik in Theorie und Praxis. Strategische Fallbeispiele. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. 4/2003. Wien: LVAk, 2003.

Maihold, Günther: Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils. Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2005. p. 30-48. Online unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2502 [letzter Zugriff: 19. Juni 2009]

Märker, Alfredo/ **Wagner**, Beate: Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 60 Jahre Vereinte Nationen. 22/2005. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2005. p. 3-18. Online unter: http://www.bpb.de/publikationen/YCUQES,0,0,60_Jahre_Vereinte_Nationen.html [letzter Zugriff: 10. Jänner 2009]

Menk, Thomas: Gewalt für den Frieden. Die Idee der kollektiven Sicherheit und die Pathognomie des Krieges im 20. Jahrhundert. Berlin: Duncker & Humblot, 1992.

Menzel, Ulrich (1): Entwicklungszusammenarbeit versus Containment. Sechs Dekaden Entwicklungspolitik. In: Nord-Süd Aktuell. 1/2005. p. 99 – 110. Online unter: <http://www.giga->

hamburg.de/openaccess/nordsuedaktuell/2005_1/giga_nsa_2005_1_menzel.pdf [letzter Zugriff: 9. Juni 2009]

Menzel, Ulrich: Die neue Politisierung der Entwicklungspolitik. In: Hirsch, Klaus/ Seitz, Klaus (Hg.): Zwischen Sicherheitskalkül, Interesse und Moral. Beiträge zur Ethik der Entwicklungspolitik. Frankfurt/Main: IKO, 2005. p. 43-60.

Messner, Dirk/ **Scholz**, Imme: Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik. In: Messner, Dirk/ Scholz, Imme (Hg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 2005. p. 15-38.

MIIS (Monterey Institute of International Studies): Program on Security and Development (SAND) <http://sand.miis.edu/defined/index.htm> [letzter Zugriff: 23. Jänner 09]

MINUSTAH. Missions des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. <http://www.minustah.org> [letzter Zugriff: 3. März 2009]

Molloy, Desmond: DDR. A Shifting Paradigm and the Scholar/Practitioner Gap. Ottawa: Pearson Peacekeeping Centre, 2008. Online unter: [http://www.peaceoperations.org/CMS/Files/OP1_Molloy\(2\).pdf](http://www.peaceoperations.org/CMS/Files/OP1_Molloy(2).pdf) [letzter Zugriff: 15. April 2009]

Mortensen, Mauritz S.: Frieden schaffen – nur mit Waffen? In: Meyer, Georg-Maria (Hg.): Friedensengel im Kampfanzug? Zu Theorie und Praxis militärischer UN-Einsätze. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996. p. 9-24.

Muzik, Bernhard: Konfliktmanagement der Vereinten Nationen durch friedenserhaltende Operationen. Unter besonderer Berücksichtigung der Unternehmungen mit österreichischer Beteiligung. Diplomarbeit. Wien, 1996.

Nelson, Daniel N.: Great Powers and Global Insecurity. In: Gärtner, Heinz / Hyde-Price, Adrian / Reiter, Erich (Hg.): Europe's New Security Challenges. Boulder: Lynne Rienner, 2001. p. 353-378.

Newman, Edward: Security and governance in the new millennium: Observations and syntheses. In: Thakur, Ramesh/ Newman, Edward (Hg.): New millennium, new perspectives. The United Nations, security, and governance. Tokyo: United Nations University Press, 2000. p. 7-18.

Nuscheler, Franz: Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000.

NSS. National Security Strategy of the United States of America. Washington: The White House, Sep 2002. Online unter: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf> [letzter Zugriff: 9. Juni 2009]

OCHA (2003): Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies. 2003. Online unter: <http://coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf> [letzter Zugriff: 23. Mai 2009]

OCHA (2008): ReliefWeb. Glossary on Humanitarian Terms. August 2008. <http://www.who.int/hac/about/reliefweb-aug2008.pdf> [letzter Zugriff: 28. Mai 2009]

OCHA (2009): United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. United Nations Trust Fund for Human Security. <http://ochaonline.un.org/Home/tabid/2097/Default.aspx> [letzter Zugriff: 23. März 2009]

OECD (2003): A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action. Paris: OECD, 2003. Online unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf> [letzter Zugriff: 9. Juni 2009]

OECD (2005): Conflict Prevention and Peacebuilding: What counts as ODA? Paris: OECD, 2005. Online unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf> [letzter Zugriff: 7. Juni 2009]

OECD (2008): Is it ODA? Factsheet – November 2008.
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> [letzter Zugriff: 16. Jänner 2009]

OEZA: Internationale humanitäre Hilfe. Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: Bmeia, 2007.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/2684_leitlinien_humanit_re_hilfe_web_final.pdf [letzter Zugriff: 20. Juni 2009]

OEZA-Bericht 2005. Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen in Zahlen. Teil II. Wien: Bmaa. Online unter: http://www.oefse.at/Downloads/eza/jahresbericht_2004_2005_der_oeza_ii.pdf [letzter Zugriff: 10. Juni 2009]

OEZA-Bericht 2007. Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen in Zahlen. Teil II. Wien: Bmeia, 2007. Online unter: http://www.entwicklung.at/uploads/media/oeza_bericht_teil_2_2007_02.pdf [letzter Zugriff: 10. Juni 2009]

OEZA: Internationale humanitäre Hilfe. Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: Bmeia, 2007.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/2684_leitlinien_humanit_re_hilfe_web_final.pdf [letzter Zugriff: 20. Juni 2009]

OTS/Scheibner, Herbert: Tschad-Einsatz. Scheibner: "Regierung soll Sonderbudget beschließen". 15. 04. 2008. http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS_20080415_OT0179&ch=politik [letzter Zugriff: 20. Juni 2009]

Osmançavuşoğlu, Emel: Challenges to United Nations Peacekeeping Operations in the Post-Cold War Era. In: Journal of International Affairs. 12/99 – 02/00. Volume IV/4. 2000.

OV/German-Foreign-Policy: Partner ohne Uniform. German-Foreign-Policy.com. 12. 05. 2009.
<http://www.german-foreign-policy.com/de/fulltext/57528> [letzter Zugriff 22. Mai 2009]

OV/Kommunikation Global: UN Peacekeeping Troops Projected to Keep Growing. In: Kommunikation Global: Entwicklungspolitik und Militär – Der Beginn einer neuen Beziehung. März 2004. p. 2.

Oxfam, IANSA, Saferworld: Africa's missing billions. International arms flows and the cost of conflict. Online unter:
<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/africas%20missing%20bils.pdf> [letzter Zugriff: 9. Juni 2009]

Payandeh, Mehrdad: State-Building im Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Herausforderung für die internationale Gemeinschaft. Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften. Volume 18. 4/2005. p. 253-263.

Plassnik, Ursula: Anfragebeantwortung. 4089/AB XXIII. GP.
http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_04089/fname_112828.pdf [letzter Zugriff: 9. Juni 2009]

Popovic, Goran: Securitization of EU development policy. To what extent has the EU development policy become securitized in the post-9/11 environment? Lund University, 2007.

Pospisil, Jan/ **Khittel**, Stefan: Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit von Kleinstaaten. Eine vergleichende Analyse der Praxis von Österreich, der Schweiz, Schweden und den Niederlanden anhand von ausgewählten Fallbeispielen. Forschungsbericht. Wien: ÖFSE, 2008.

Pospisil, Jan: Die Entwicklung von Sicherheit: Zu den gouvernementalen Rationalitäten US-amerikanischer und deutscher Entwicklungszusammenarbeit im Konfliktkontext. Dissertation. Wien, 2007.

Pospisil (1), Jan: Entwicklung und Sicherheit: Historische, theoretische und politische Bedingungen der Integration zweier Schlüsselkonzepte der globalen Machtbeziehungen. In: Journal für Entwicklungspolitik. JEP XXIII 4-2007. Wien: Mandelbaum, 2007. p. 17-37.

PPC/St-Pierre Kristine: Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations. Ottawa: PPC, 2008. Online unter: http://www.peaceoperations.org/CMS/Files/Paper_ComplexPeaceOps_no%20locks.pdf [letzter Zugriff: 18. März 09]

PRIO-Network: Ulstein Peace Building Study. 2007. Online unter: <http://www.prio.no/Research-and-Publications/Project/?oid=63822> [letzter Zugriff: 21. Jänner 2009]

Reality of Aid Report. Aid Effectiveness Democratic Ownership and Human Rights. Quezon City, 2008. Online unter: http://realityofaid.org/downloads/RoAReports2008_full.pdf [letzter Zugriff: 21. Jänner 2009]

Roehder, Katja: Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen. Bericht zum Studientag. Bonn: DIE, 2003. Online unter: www.die-gdi.de [letzter Zugriff: 27. Mai 2009]

Ropers, Norbert: Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen. Eschborn: GTZ, 2002. Online unter: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/02-5163.pdf> [letzter Zugriff: 12. Mai 2009]

Runge, Peter: Zwischen Distanz und Kooperation. Zum Spannungsverhältnis von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik. In: INKOTA-Brief 133, 09/2005. Online unter: www.inkota.de [letzter Zugriff: 17. Juni 2009]

Schmidl, Erwin A.: Der „Brahimi-Report und die Zukunft der UN-Friedensoperationen. In: Reiter, Erich (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001. Hamburg: Mittler & Sohn, 2001. p. 65-70. Online unter: www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb01_08_sch.pdf [letzter Zugriff: 25. April 2009]

Schmidl, Erwin A.: Peace Operations: A Dynamic Concept. In: Lugert, Alfred C.: Peace Keeping Forces Today and Tomorrow. Proceedings of the Blue Helmet Forum Austria 2005. Vienna, 2005. p. 31-48.

Schmidseder, Karl: Internationale Interventionen und Crisis Response Operations. Charakteristika, Bedingungen und Konsequenzen für das Internationale und Nationale Krisenmanagement. Frankfurt: Peter Lang, 2003.

Schmidt, Rudolf: Das Instrumentarium der Vereinten Nationen zum Krisenmanagement und seine Entwicklung in den letzten Jahren. In: Kühne, Winrich (Hg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt.

Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos, 1993. p. 133-150.

Schneckener, Ulrich: Frieden Machen: Peacebuilding und peacebuilder. In: Die Friedens-Warte. 1-2/ 2005. p. 17-39. Online unter: Bundeszentrale für politische Bildung.
<http://www.bpb.de/files/SYIZL8.pdf> [letzter Zugriff: 31. Jänner 2009]

Schorlemer, Sabine von (Hg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen. Berlin: Springer, 2003.

Schreiber, Wolfgang: Die Kriege in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und danach. In: Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF). Rabehl, Thomas/ Schreiber, Wolfgang (Hg.): Das Kriegsgeschehen 2000. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte. Opladen: Leske + Burich, 2001. p.11-46.

Schwerdtfeger, Johannes: Frieden ist gut – Sicherheit ist besser? Zum Problem der „Verdrängung“ des Friedensbegriffes im politischen Denken der Neuzeit seit dem 18. Jahrhundert. In: Diefenbacher, Hans/ Moltmann, Bernhard: Zum Verhältnis von Frieden und Sicherheit. Heidelberg: FEST, 1991. p. 21-34.

Seitz, Klaus: Die Sicherheitsfalle. Weshalb sicherheitspolitische Argumente eine ethische Begründung der Entwicklungspolitik nicht ersetzen können. In: Hirsch, Klaus/ Seitz, Klaus (Hg.): Zwischen Sicherheitskalkül, Interesse und Moral. Beiträge zur Ethik der Entwicklungspolitik. Frankfurt/Main: IKO, 2005. p. 127 – 143.

Siegenthaler, Urban: Die Rolle des Soldaten. Gestern – heute – morgen. In: Jahrestagung der Wissenschaftskommission 2002. Tagungsberichte. Wissenschaftskommission BMLV, 2002. Online unter: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/siegenth.pdf [letzter Zugriff: 28. Jänner 2009]

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. Table on world and regional military expenditure, 1988-2007. 2008. http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_wnr_table.html [letzter Zugriff: 12. Februar 2009]

Six, Clemens: Entwicklung als Risikominimierung? Sicherheitsdiskurse in der Europäischen Entwicklungspolitik. Working Paper 19. Wien: ÖFSE, 2007. Online unter: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Entwicklung_als_Risikominimierung_Sicherheitsdiskurse_in_der_Europ_Epol.pdf [letzter Zugriff: 13. Februar 2009]

Smith, Dan: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview Report of the Joint Ulstein Study of Peacebuilding. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004. Online unter: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2004/0044/ddd/pdfv/210673-rapp104.pdf> [letzter Zugriff: 13. Februar 2009]

Spindler, Manuela: Regionalismus im Wandel. Die neue Logik der Region in einer globalen Ökonomie. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

Stares, Paul: „New“ and „non-traditional“ security challenges. In: Thakur, Ramesh/ Newman, Edward (Hg.): New millennium, new perspectives. The United Nations, security, and governance. Tokyo: United Nations University Press, 2000. p. 150- 159.

Stewart, Frances: Development and Security. Working Paper 3. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. Oxford: University of Oxford, 2003. Online unter: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper3.pdf> [letzter Zugriff: 18. Juni 2009]

Tannous, Isabelle: Schnittstellen von Entwicklung und Sicherheit der Europäischen Union. Strategien und Mechanismen für mehr Politikkohärenz. Bonn: BICC, März 2007. Online unter: http://www.ifsh.de/pdf/aktuelles/ESDP_Schnittstellen_tannous.pdf [letzter Zugriff: 13. April 2009]

Tomuschat, Christian: Die Rechtslage für Peacekeeping-Einsätze nach der UNO-Charta. In: Koch, Ernst: Blauhelme. Im Einsatz für den Frieden. Frankfurt/M.: Report, 1991. p. 45-51.

Truman, Harry S.: Address of the President of the United States before a joint session of the Senate and the House of Representatives, recommending assistance to Greece and Turkey. 12 March 1947. www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100 [letzter Zugriff: 13. Februar 2009]

Truman, Harry S.: Inaugural Address. 20 January 1949. http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm [letzter Zugriff: 13. Februar 2009]

Tschirgi, Necla: Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity closing? Studies in Security and Development. New York: International Peace Academy, 2003. Online unter: http://www.ipacademy.org/pdfs/PEACEBUILDING_AS_THE_LINK.pdf [letzter Zugriff: 21. März 2009]

UN (United Nations Organisation):

United Nations (UN): The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping. Third Edition. New York: United Nations, 1996.

United Nations (UN): The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping. Second Edition. United Nations Department of Public Information, 1990.

UN (United Nations): A more secure world. Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Executive Summary. UN, 2004. Online unter: <http://www.un.org/secureworld> [letzter Zugriff: 12. Mai 2009]

United Nations (UN). Peacekeeping. www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp [letzter Zugriff: 9. Dezember 2008]

United Nations (UN (1)): The UN in Brief. <http://www.un.org/Overview/uninbrief/#> [letzter Zugriff: 9. Jänner 2009]

United Nations (UN (2)): The Main Bodies. <http://www.un.org/aboutun/mainbodies.htm> [letzter Zugriff: 9. Jänner 2009]

United Nations (UN (3)): Security Council Resolutions. <http://www.un.org/documents/scres.htm> [letzter Zugriff: 12. Jänner 2009]

United Nations (UN (4)): The Role of the Secretary-General. <http://www.un.org/sg/sgrole.shtml> [letzter Zugriff: 12. Jänner 2009]

United Nations (UN (5)): United Nations Peacekeeping Operations. Background Note. Nov. 2008. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote010101.pdf> [letzter Zugriff: 14. Jänner 2009]

United Nations (UN (6)): UN Peacemaker. <http://peacemaker.unlb.org/role.php> [letzter Zugriff: 14. Jänner 2009]

- United Nations (UN (7)): UNEF II – Facts and Figures.
http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef2facts.html [letzter Zugriff: 5. Februar 2009]
- United Nations (UN (8)): UNOSOM II – Facts and Figures.
http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2facts.html [letzter Zugriff: 5. Februar 2009]
- United Nations (UN (9)): Millennium Development Goals.
<http://www.un.org/millenniumgoals> [letzter Zugriff: 5. Mai 2009]
- United Nations (UN (10)): Global Issues. Development Cooperation.
<http://www.un.org/en/globalissues/development/index.shtml>. [letzter Zugriff: 5. Mai 2009]
- United Nations (UN (11)): United Nations Peacekeeping Operations. Background Note. April 2009. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> [letzter Zugriff: 25. Mai 2009]
- United Nations (UN (12)): Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors> [letzter Zugriff: 12. Juni 2009]
- United Nations (UN (13)): United Nations Peacekeeping Operations. Background Note. August 2000. <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2000/08/bnote010800.pdf> [letzter Zugriff: 12. Juni 2009]
- United Nations (UN (14)): UNMIL. United Nations Mission in Liberia.
<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/> [letzter Zugriff: 16. Juni 2009]
- United Nations (UN (15)): Peacebuilding Commission.
<http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.shtml> [letzter Zugriff: 23. Juni 2009]
- United Nations University (UNU):** Examining the shortcomings of the 'liberal peace' model. Newsletter. Issue 46, June/August 2007. Online unter: http://update.unu.edu/issue46_25.htm [letzter Zugriff: 13. April 2009]
- UNMEE (2).** United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea.
<http://unmee.unmissions.org/Default.aspx?tabid=87> [letzter Zugriff: 7. Mai 2009]
- UNMEE.** United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea. Quick Impact Projects.
<http://unmee.unmissions.org/Default.aspx?tabid=78> [letzter Zugriff: 7. Mai 2009]
- Unser,** Günther: Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 6. Auflage. München: Beck/dtv, 1997.
- Wagner,** Jürgen: Mit Sicherheit keine Entwicklung! Die Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. 2007. Online unter: <http://dokumente.linksfraktion.net/pdfmdb/7796242967.pdf> [letzter Zugriff: 7. November 2008]
- Wagner,** Jürgen: Orwell im Tschad: Wie Österreich und die Europäische Union Militäreinsätze über die Entwicklungshilfe querfinanzieren. IMI-Analyse. 2008/014. Tübingen: Informationsstelle Militarisierung, 2008. Online unter: <http://www.imi-online.de/download/IMI-Analyse2008-14-EZ.pdf> [letzter Zugriff: 13. März 09]
- Walt,** Stephen M.: The Renaissance of Security Studies. In: The International Studies Quarterly. Vol. 35, No. 2/ 1991. pp. 211-239. Online unter: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2600471.pdf> [letzter Zugriff: 16. März 2009]

Weir, Erin A.: Conflict and Compromise. UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative. KAIPTC Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, 2006.

Weiss, Thomas G.: Problems for Future U.N. Military Operations in „An Agenda for Peace“. In: Kühne, Winrich (Hg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos, 1993. p. 177-194.

Wheeler, Victoria/ **Harmer**, Adele: Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations. In: Humanitarian Policy Group (HPG): Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations. London: odi, 2006. p. 5-20.

Winkler, Hans: Gemeinsame Konzepte für eine bessere Zukunft. Presseaussendung Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 22. 11. 2006.
<http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/presseaussendungen/2006/winkler-gemeinsame-konzepte-fuer-eine-bessere-zukunft.html> [letzter Zugriff: 9. Juni 09]

Wolf, Karl: Interview mit Veronika Wüster, 2. April 2009

World Food Programme (WFP): Transition from Relief to Development. Policy Issues 5, 2004.
Online unter: http://unddr.org/tool_docs/TRANSITION_FROM_RELIEF_TO_DEVELOPMENT.pdf
[letzter Zugriff: 13. Mai 2009]

Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch internationale Politik. Bonn: bpb, 2008.

7.4 Abstracts

7.4.1 Abstract deutsch

Die vorliegende Arbeit behandelt die historische Entwicklung von UN-Friedensmissionen mit besonderem Schwerpunkt auf die Erweiterung der militärischen Aufgaben und die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion. Die Art, Größe und Organisation der UN-Friedensmissionen haben sich seit ihrem mehr als 60jährigen Bestehen - auch in Ermangelung einer Definition - stark verändert. Politische Ereignisse und theoretische Strömungen, insbesondere die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses, haben das Konzept stark geprägt und dazu geführt, dass es sich unterschiedlicher Schwerpunkte angenommen hat. Das Ende des Kalten Krieges, das zu einer quantitativen wie qualitativen Erweiterung der Missionen führte, bedeutete in diesem Zusammenhang eine besondere Zäsur. Heute wird u.a. zwischen (klassischem) Peacekeeping, Peace Enforcement und Peacebuilding unterschieden. Die aktuellste Form des UN-Konfliktmanagements, die „integrierten Missionen“, versucht militärische, entwicklungspolitische und humanitäre Akteure mit kohärenter Strategie in eine Mission zu „integrieren“. Dementsprechend waren auch die Aufgaben der Soldaten einem starken Wandel unterworfen. Zivil-militärische Interaktion wird forciert, um nach Fehlschlägen das „neue“ Ziel der Missionen, einen langfristigen, positiven Frieden, zu erreichen. Hier gewinnt auch die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion an Bedeutung, der die besonders seit zwei Jahrzehnten immer deutlicher werdende Annäherung von Sicherheitspolitik an Entwicklungspolitik und umgekehrt zu Grunde liegt. Die Zahl und Art entwicklungspolitisch-militärischer Schnittstellen wuchs und findet bereits auf politischer (Finanzierung, Verankerung in Dokumenten), und strategisch-operativer Ebene (gemeinsame Planung und Ausführung) statt. Diese Verknüpfung hat auch in neuen Praktiken des UN-Konfliktmanagements Eingang gefunden. An den Beispielen des Tschad-Einsatzes des Österreichischen Bundesheeres, der UN-Mission in Liberia, der Zusammenarbeit im Bereich Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) und Sicherheitssektorreform (SSR) wird die entwicklungspolitisch-militärische Interaktion verdeutlicht. Ziel der Arbeit ist es, die Schnittstellen der Akteure der Sicherheits- und Entwicklungspolitik historisch aufzurollen, an Beispielen zu analysieren und die Konsequenzen der Vernetzung kritisch zu untersuchen.

7.4.2 Abstract englisch

The present paper outlines the evolution of UN peace operations with a special focus on the enlargement of military tasks and the interaction of developmental and military actors. The character, size and organization of peace operations have changed substantially recently due to a lack of precise definitions, international political events and the influence of theory. The priorities in peace operations have shifted from (traditional) peacekeeping to complex peace operations and peacebuilding, including more and more civilian actors. In particular, the end of the Cold War and the wider understanding of what is (perceived as) a security threat, have caused a break in security-thinking and have lead to changes within the operations in number and quality. The latest form of UN conflict management attempts to integrate developmental, military and humanitarian actors in one single, coherent strategy – the “integrated missions.” Hence, the tasks of the military in missions have gone through significant change. After a series of failures in peace operations, civil-military interaction is now promoted and presented as the solution to achieving long-lasting, sustainable peace. The nexus of development and security, that underlies the increasingly prominent interaction of the military and development actors, is manifested. The number and character of developmental-military interfaces rises and proceeds on political and strategic-operational levels, which leads in some cases to the take-over of civilian tasks by military actors or the funding of military actions by development cooperation. This nexus has already been established in UN peace operations. The examples of the Austrian Mission in Chad, the UN Mission in Liberia, the cooperation in projects aiming at security sector reform (SSR) and demobilization, disarmament and reintegration clarify the increasing interaction of both actors. This paper intends to display the interfaces of security and development actors in a historical perspective as well as to analyze critically the cooperation and consequences by using current examples.

7.5 Lebenslauf

Nachname / Vorname	Wüster, Veronika
E-mail	vwx@gmx.at
Staatsangehörigkeit	Österreich
Geburtsdatum	23. Oktober 1985
Ausbildung	
Diplomarbeit	Vom Peacekeeping zum Statebuilding.
Daten	September 2006 – Juni 2007
Bezeichnung des Studiums	ERASMUS: Histoire des Sociétés du Sud, Sciences Humaines
Schwerpunkte	Afrika, Internationale Beziehungen
Ausbildungseinrichtung	Université Paris VII – Denis Diderot, Paris, Frankreich
Daten	Oktober 2004 – September 2009
Bezeichnung des Studiums	Internationale Entwicklung
Schwerpunkte	Friedens- und Konfliktforschung, Balkan, Afrika, Sprache: Französisch
Ausbildungseinrichtung	Universität Wien
September 1996 - Juni 2004	Stiftsgymnasium Melk, Niederösterreich, neusprachlicher Zweig
Berufserfahrung	
2001 - 2009	
In Printmedien als Redakteurin, als <i>Volontärin/Praktikantin</i>	Niederösterreichische Nachrichten, VEÖ-Journal, IMPULSE Singapur, <i>Kurier (Korso, Karriere), Der Standard (Außenpolitik)</i>
Im Bereich Lobbying und Pressearbeit	Niederösterreichisches Verbindungsbüro Brüssel, Belgien
Als Seminartrainerin	Leitung von Schülerzeitungsseminaren, Friedrich Funder Institut
Sprachkenntnisse	
Muttersprache	Deutsch
Englisch	Kompetente Sprachverwendung*
Französisch	Kompetente Sprachverwendung*
Spanisch	Elementare - selbstständige Sprachverwendung*
Indonesisch	Elementare Sprachverwendung*
	(*) Europäische Kompetenzstufe