

Tendenz: steigend

Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit Regionalorganisationen in der Friedenssicherung

Ekkehard Griep

Der frühere UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hatte in seiner ›Agenda für den Frieden‹ noch eine stärkere Rolle regionaler Organisationen in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik gefordert. Heute stützt sich mehr als die Hälfte aller UN-Friedensoperationen auf die Kooperation mit regionalen Organisationen, in unterschiedlichen Ausprägungen und mit unterschiedlichem Erfolg. Während Afrika im Zentrum künftiger Unterstützungsleistungen steht, werden zunehmend die Selbstverpflichtungen regionaler Organisationen zum politischen Maßstab für deren Erfolg.

In einem der meistbeachteten Handlungsfelder der Vereinten Nationen, der internationalen Friedenssicherung, haben sich in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen und Parameter stetig weiterentwickelt.¹ Von außen einwirkende Faktoren, wie die ungebrochen starke Nachfrage nach UN-Operationen in Afrika oder die zunehmende Bereitschaft der Volksrepublik China, sich personell stärker an der UN-Friedenssicherung zu beteiligen, stehen dabei Herausforderungen des UN-internen Managements gegenüber, wie der Führung und Koordinierung von mehr als 100 000 Soldaten, Polizisten und zivilen Friedenssicherungskräften sowie der organisatorischen Bewältigung einer neu geschaffenen Hauptabteilung im UN-Sekretariat. In diesem Geflecht unterschiedlicher Einflussfaktoren ist die Kooperation der UN mit Regionalorganisationen seit dem Ende des Kalten Krieges zu einer zunehmend selbstverständlichen Konstante geworden. Im weltweiten Maßstab ist bei der Entsendung von Friedenstruppen der Trend einer wachsenden regionalen Spezialisierung auszumachen,² und die so genannte partnerschaftliche Friedenssicherung (partnership peacekeeping)³ eröffnet neue Möglichkeiten der Arbeitsteilung zwischen regionalen Akteuren und den UN. Mehr als die Hälfte der gegenwärtig 17 UN-Friedensoperationen stützen sich auf die Kooperation mit Regionalorganisationen, und auch über den Rahmen UN-geführter Missionen hinaus mandatiert der UN-Sicherheitsrat Friedenseinsätze regionaler Organisationen. Vor diesem Hintergrund scheint ein etwas eingehenderer Blick auf Entwicklung und Besonderheiten dieser Kooperationsform angemessen.

Aus Erfahrungen lernen

Schlaglichtartig werden einige der zentralen Herausforderungen für Regionalorganisationen deutlich,

wenn man sich die von der Weltöffentlichkeit vor allem den Vereinten Nationen zugerechneten Fälle desaströsen Scheiterns in der internationalen Friedenssicherung der neunziger Jahre, Somalia, Ruanda und Srebrenica, noch einmal in Erinnerung ruft.

Somalia

Zwar waren seit dem Jahr 1992 mit der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), der Arabischen Liga und der Organisation der Islamischen Konferenz drei Regionalorganisationen über eine Konsultations-/Freundesgruppe in die Aktivitäten des UN-Generalsekretärs einbezogen.⁴ Doch weder auf die eskalierende innersomalische Entwicklung noch auf das durch den UN-Sicherheitsrat autorisierte Vorgehen (UNISOM, UNITAF, UNISOM II) gingen durchgreifend wirksame, insbesondere konfliktmindernde Impulse von den drei Regionalorganisationen aus.⁵ Regionale Organisationen, dies wurde offensichtlich, können sich in der internationalen Krisenbewältigung nur auf der Grundlage eines überzeugenden politisch-diplomatischen und/oder operativen Profils Gehör verschaffen.

Ruanda

Die internationale Wahrnehmung wird bis heute geprägt durch die Rolle der UN-Friedensoperation UNAMIR, deren Präsenz den Völkermord von 1994 nicht verhindert hat. Die Untätigkeit der internationalen Gemeinschaft führte zu offiziellen Entschuldigungen durch UN-Generalsekretär Kofi Annan und den amerikanischen Präsidenten Bill Clinton. Doch schon vor Entsendung der UN-Mission spielte die afrikanische Regionalorganisation OAU eine maßgebliche Rolle bei der Absicherung des durch sie vermittelten Friedensabkommens von Arusha (4. August 1993); bereits im Jahr zuvor hatte die OAU eine neutrale militärische Beobachtergruppe nach Ruanda ent-



Ekkehard Griep, geb. 1960, Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kfm., ist Referent im Auswärtigen Amt und stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

¹ Vgl. Heiko Nitzschke/Peter Wittig, UN-Friedenssicherung. Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, Vereinte Nationen (VN), 3/2007, S. 89–95.

² Vgl. Annual Review of Global Peace Operations 2008, Center on International Cooperation (New York), London und Boulder (Colorado) 2008, S. 4.

³ Nitzschke/Wittig, a.a.O. (Anm. 1), S. 91.

⁴ Vgl. Boutros Boutros-Ghali, Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga, London und New York 1999, S. 97f.

⁵ Vgl. Volker Matthies, Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia, VN, 2/1993, S. 45–51.

Regionalorganisationen können auf ein günstiges politisches Umfeld hinwirken, sind aber nicht unbedingt selbst der maßgebliche politische Akteur.

sandt.⁶ Allerdings sah sich die OAU nicht in der Lage, ihren überschaubaren operativen Beitrag von 55 Militärbeobachtern und einer Sicherungskompanie länger als drei Monate nach dem Friedensschluss bereitzustellen, so dass deren Ablösung durch die nachfolgende UN-Mission UNAMIR für die OAU zu einer Notwendigkeit höchster Dringlichkeit wurde.⁷ Die Verfügbarkeit angemessener personeller und materieller Ressourcen, auch dies zeigt Ruanda, ist von zentraler Bedeutung für die Fähigkeiten regionaler Organisationen zur Konfliktprävention, Friedenssicherung und politischen wie operativen Krisensteuerung.

Srebrenica

Mehr als vier Jahre nach den Massakern an bosnischen Muslimen in der UN-Schutzzone im Juli 1995 stellte UN-Generalsekretär Annan in seinem Untersuchungsbericht fest, man sei sich der Tatsache bewusst gewesen, dass »die Drohung mit NATO-Luftschlägen das einzige war, was uns zur Verfügung stand, um auf einen Angriff auf die Schutzzonen zu antworten.«⁸ Dass dieses durch eine Regionalorganisation zur Verfügung gestellte Mittel, wie Annan rückblickend sagt, nicht in voller Wirksamkeit genutzt wurde, macht neben den verheerenden Folgen vor Ort aber auch deutlich: Die Bereitstellung hochwertiger Ressourcen durch Regionalorganisationen ist zwar wesentlich, doch ausschlaggebend für deren Nutzung bleiben letztlich die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen. Im konkreten Fall fehlte die Freigabe durch die UN. Regionalorganisationen können – generell und im jeweiligen Einzelfall – auf ein günstiges politisches Umfeld hinwirken, sind aber unter Umständen nicht unbedingt selbst der maßgebliche politische Akteur.

Impulsgeber Boutros-Ghali

Der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hatte sich bereits im Rahmen seiner eigenen wissenschaftlichen Studien viele Jahre vor der Berufung ins höchste UN-Amt intensiv mit der Rolle regionaler Organisationen auseinandergesetzt. Als er, dem durch den Sicherheitsrat erteilten Auftrag folgend, im Juni 1992 in der »Agenda für den Frieden« die künftige Rolle der Vereinten Nationen im Kontext der neu beschriebenen Aufgabengebiete von präventiver Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenserhaltung und Friedenskonsolidierung darstellt, wird auch den Regionalorganisationen ein eigenes Kapitel gewidmet.⁹

Wegweisend ist dabei von Beginn an ein breites Verständnis im Hinblick auf die in der UN-Charta nicht konkret beantwortete Frage, wie Regionalorganisationen zu definieren sind. Die allgemein gehaltenen Grundsätze der UN-Charta und insbesondere von deren Kapitel VIII¹⁰ füllt Boutros-Ghali mit kon-

kreten Beispielen und bricht damit auch möglicherweise bestehende Vorbehalte auf. Demnach sollten regionale Organisationen im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta nicht allzu eng definiert werden, sondern bewusst ein breites Spektrum abdecken, das von regionalen Sicherheits- und Verteidigungsbündnissen über Organisationen für regionale Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit bis hin zu Staatengruppen reicht, die sich auf regionaler Ebene mit speziellen politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Fragen beschäftigen. Sicherheitsrat und Generalversammlung begrüßten die Agenda und bestätigten damit eine flexible definitorische Auslegung, die bis heute als Orientierung dient.

In der aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen im Jahr 1995 vorgelegten Ergänzung zur »Agenda für den Frieden« listet Boutros-Ghali im Sinne einer ersten Zwischenbilanz fünf grundsätzliche Kooperationsformen zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen auf,¹¹ die – unbeschadet einzelner Abwandlungen – ebenfalls bis heute als Richtschnur dienen können:

- a) **Konsultationen** zwischen UN und Regionalorganisationen vor oder im Verlauf von Bemühungen zur Konfliktentschärfung;
- b) Gegenseitige **diplomatische Unterstützung** von UN und jener Organisation, die jeweils auf Seiten der internationalen Gemeinschaft die Führungsrolle wahrnimmt;
- c) Gegenseitige **Unterstützung in der Operationsführung** (zum Beispiel die Unterstützung der UNPROFOR-Operation im ehemaligen Jugoslawien durch NATO-Luftstreitkräfte);
- d) **Arbeitsteilung** zwischen UN und Regionalorganisationen bei gleichzeitigen Operationen (co-deployment) im gleichen Krisenland; Boutros-Ghali orientiert sich hier am Modell kleiner UN-Missionen (wie in Liberia ab 1993 und in Georgien ab 1994), deren Zweck unter anderem darin besteht, robuste Operationen regionaler Organisationen auf Mandatskonformität zu überprüfen. Es bleibt allerdings fraglich, ob der identifizierte Klärungsbedarf zu politischen, operativen und finanziellen Aspekten der Kooperation überhaupt in allgemeinverbindlicher Form vorgegeben werden kann – oder nicht besser dem jeweiligen Einzelfall überlassen bleiben sollte.
- e) **Gemeinsame Operationen**; das von Boutros-Ghali herangezogene Beispiel der von UN und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ab 1993 gemeinsam durchgeführten (ausschließlich zivilen) Operation in Haiti ist trotz des ihm zugesprochenen Modellcharakters bisher kein weiteres Mal erfolgreich angewandt worden. Vielmehr scheint die aktuelle Entwicklung mit Blick auf die problematische Mandaterfüllung der gemeinsamen UN-AU-Mission in Darfur/Sudan dieses Modell eher zu diskreditieren.¹²

Wegweisend ist ein breites Verständnis im Hinblick auf die Frage, wie Regionalorganisationen zu definieren sind.

Teilnehmer am 7. Hochrangigen Treffen des UN-Generalsekretärs mit regionalen und anderen zwischenstaatlichen Organisationen (2006)

Afrikanische Union (AU)	Organisation der amerikanischen Staaten (OAS)
Commonwealth	Organisation der Islamischen Konferenz (OIC)
Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC)	Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO)
Europäische Union (EU)	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO)
Europarat (CE)	Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW)
Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Länder (CPLP)	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)	(Internationale) Organisation der Frankophonie (OIF)
Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (INTERPOL)	Pazifikinsel-Forum (PIF)
Karibische Gemeinschaft (CARICOM)	Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS)
Liga der arabischen Staaten (LAS)	Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten (ECCAS)
Beobachter: Iberoamerikanisches Generalsekretariat (SEGIB)	

Quelle: nicht veröffentlichtes UN-Dokument

Schon in den ersten Jahren aktiver Kooperation zwischen UN und regionalen Organisationen leitete Boutros-Ghali daraus einige Maßstäbe ab,¹³ deren Relevanz sich aber unterschiedlich entwickelte. Als sinnvolle Orientierung haben sich die folgenden Kriterien bestätigt:

- **Vereinbarte Konsultationsverfahren;** in diesem Sinne fordert auch der Weltgipfel 2005 Vereinbarungen, die die Kooperation zwischen UN und Regionalorganisationen auf planbare, vorhersehbare Grundlagen stellen.¹⁴
- **Definierte Arbeitsteilung;** ein Effizienzkriterium, das Duplizierungen vermeiden hilft.

Dagegen wurde ein drittes Kriterium in den vergangenen Jahren relativiert:

- **Vorrang der UN;** Boutros-Ghali bezog sich vorwiegend auf die operative Zusammenarbeit und wollte verhindern, dass die UN durch Regionalorganisationen in unerwünschte Verpflichtungen hineingedrängt würden. In Fällen wie Liberia und Sierra Leone in den neunziger Jahren hatte hingegen das lange Zeit zögerliche Verhalten der UN bei der Unterstützung der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) eine eher konfliktverlängernde, kontraproduktive Wirkung. Die Frage der Priorisierung zwischen globaler und regionaler Ebene wirkt aber tiefer und bekam im Frühjahr 1999 auch erhebliche politische Brisanz: Obwohl die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats allgemein unstrittig war, hat die zwar humanitär motivierte, aber nicht explizit UN-autorisierte Operation ›Allied Force‹ der NATO gegen Jugoslawien höchst grundsätzliche völkerrechtliche Diskussionen ausgelöst.¹⁵ Das Bild im Hinblick auf eine bestimmende Rolle der UN ist heute insgesamt gemischt – vor allem auch vor dem Hintergrund der relativ starken Stellung, die das Kapitel VIII der UN-Charta regionalen Organisationen zubilligt.

Hochrangige Treffen

Schließlich gehen auf die Initiative Boutros-Ghalis auch die Hochrangigen Treffen des UN-Generalse-

ekretärs mit Vertretern regionaler Organisationen zurück. Am ersten Treffen dieser Art am 1. August 1994 nahmen Vertreter von zehn Organisationen teil, mit denen die UN in den zurückliegenden Jahren in der Friedenssicherung zusammengearbeitet hatten. Obwohl – oder gerade weil – von den im Abstand mehrerer Jahre stattfindenden Hochrangigen Treffen keinerlei Exekutivgewalt ausgeht, hat das auf beiden Seiten vorhandene Interesse, die Kooperation zu vertiefen, zu einer Verstärkung der Beratungen geführt. Dabei wurden die inhaltliche Themenpalette ausgeweitet und problembezogene Arbeitsgruppen eingesetzt. Thematisch geht es dabei vom Dialog zwischen den Kulturen bis zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Die Treffen zwischen den UN und, wie es seit dem Jahr 2005 offiziell heißt, »regionalen und anderen zwischenstaatlichen Organisationen«¹⁶ haben über eine eher informelle Vernetzung der beteiligten Einrichtungen zur weiteren Festigung des global-regionalen Gefüges beigetragen. Die hohe Zahl von 20 teilnehmenden Organisationen am siebten und bislang letzten Hochrangigen Treffen am 22. September 2006 ist dabei ein Beleg für den Trend hin zu intensiver praktischer Zusammenarbeit, auch in den Krisengebieten vor Ort. Das zunehmende Interesse regionaler

6 Vgl. Hildegard Schürings, Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, VN, 4/1994, S. 125–133.

7 Vgl. Roméo Dallaire, Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda, Toronto 2003, S. 78f.

8 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 483, Übersetzung durch Autor.

9 Vgl. UN-Dok. A/47/277–S/24111 v. 17.6.1992, Abs. 60–65.

10 Vgl. Art. 52 (1) UN-Charta.

11 Vgl. UN Doc. A/50/60–S/1995/1 v. 3.1.1995, Abs. 86.

12 Vgl. hierzu Axel W. Krohn, Die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union. Asymmetrische Partnerschaft bei der Krisenbewältigung in Afrika, S. 167–180 in diesem Heft.

13 Vgl. UN Doc. A/50/60–S/1995/1 v. 3.1.1995, Abs. 88.

14 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 93.

15 Vgl. Johannes Varwick, Die NATO, München 2008, S. 152ff.

16 UN Press Briefing, 26.7.2005.

Organisationen an dieser Form von Konsultation zeigt jedoch auch die Präferenz für diese eher unverbindliche Form der Zusammenarbeit gegenüber einer stärkeren Institutionalisierung. Für das Jahr 2009 ist die Einladung des UN-Generalsekretärs zum nächsten Treffen dieser Art zu erwarten.

Trends bei der Kooperation

Zum großen Teil spiegelt sich im Spektrum der gegenwärtigen UN-Friedensmissionen die in den vergangenen beiden Jahrzehnten vollzogene Entwicklung des Zusammenwirkens der UN mit Regionalorganisationen wider. Schon angesichts der funktionalen Heterogenität und gewachsenen Identität regionaler Organisationen wäre dabei aber die Suche nach einem ›Standardmodell‹ der Kooperation ein recht aussichtsloses Unterfangen. Gleichwohl: in der Gesamtbetrachtung aktueller UN-Operationen und deren Kooperation mit Regionalorganisationen lassen sich vier allgemeine, teils einander überlappende Trends ausmachen:

1. Erhöhte Diversität

Die Beiträge regionaler Organisationen zu UN-Operationen sind vielfältig; sie können nach unterschiedlichen Kriterien kategorisiert werden.¹⁷ Die bisherige Erfahrung zeigt, dass Regionalorganisationen in unterschiedlichen Phasen von Friedens- oder Stabilisierungsprozessen unterschiedliche Rollen zu deren Unterstützung übernehmen können:

a) Herbeiführung politischer Grundlagen für den Prozess Regionalorganisationen schaffen hier Voraussetzungen, teils im Rahmen einer internationalen Konzeption, teils aber auch autonom. Ihr politisch-diplomatisches Engagement ermöglicht erst die Entsendung von Friedensoperationen und kann Weichen für den mittel- bis langfristigen Erfolg des internationalen Engagements stellen. Heute agieren etwa die UN-Missionen in Liberia (UNMIL) und in Sudan (UNMIS) auf der Grundlage von Friedensverträgen, die durch regionale beziehungsweise subregionale Organisationen (ECOWAS beziehungsweise Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung – IGAD) vermittelt wurden. Die Fortsetzung des Friedensprozesses in Côte d'Ivoire war möglich, weil der ECOWAS-Vorsitzende entscheidende politische Impulse gesetzt hat.

b) Operative Unterstützung des Prozesses durch komplementäre Kooperation

Regionalorganisationen wirken *neben* einer UN-Operation. Deren Tätigkeit wird durch die spezifischen Leistungen regionaler Organisationen ergänzt. In Haiti beispielsweise wird die UN-Mission MINUSTAH beim Wiederaufbauprozess von der regionalen OAS und der subregionalen CARICOM unterstützt. Ähnlich engagiert sich die Europäische Union in der Demokratischen Republik Kongo: sie unter-

stützt die dortige UN-Mission MONUC bei der Reform des Sicherheitssektors. In Georgien kooperiert die UN-Mission UNOMIG mit der vorwiegend politisch und im Menschenrechtsbereich tätigen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie mit der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Letztere ist bemüht, insbesondere angesichts jüngster Zuspitzungen um Abchasien mit Hilfe eigener Friedenstruppen die dortige Situation zu stabilisieren. Dieser Kooperationstyp ist verbreitet, da sowohl der regionale Akteur als auch die UN ihre jeweilige Identität erhalten und gleichzeitig ihre spezifischen Fähigkeiten einbringen können.

c) Operative Unterstützung des Prozesses durch Integration

Regionalorganisationen wirken hier nicht mehr *neben* den UN in einer gewissen Unabhängigkeit, sondern sind als integraler Bestandteil einer gemeinsamen Operation aufs engste mit deren Erfolg oder Misserfolg verbunden. Diese Form der Kooperation ist für alle Beteiligten mit hohen Anforderungen verbunden – politisch, organisatorisch und mental.¹⁸ Seit dem Jahr 2008 soll mit der AU erstmals eine Regionalorganisation im Rahmen einer so genannten hybriden, robust mandatierten, mehrdimensionalen Friedensmission mit den UN (UNAMID) in Darfur/Sudan gemeinsam (integriert) agieren. Zuvor war ein ähnlich integriertes Vorgehen lediglich in den neunziger Jahren in Haiti im Rahmen einer allerdings ausschließlich zivilen Mission (MICIVIH) erfolgt. Mit Blick auf UNAMID ist die bisherige Entwicklung eher entmutigend.¹⁹

2. Erhöhte Komplexität

Es ist mittlerweile nicht mehr ungewöhnlich, dass die internationale Krisensteuerung durch bilaterales staatliches Engagement, durch Beiträge informeller Freundesgruppen (etwa in Georgien) oder nicht-staatlicher Organisationen ergänzt wird. Regionalorganisationen sind also bei weitem nicht die einzigen Kooperationspartner der UN. Und auch die Zusammenarbeit mit UN-Friedensoperationen erfolgt nicht mehr ausschließlich durch *eine*, sondern zunehmend durch mehrere Regionalorganisationen gleichzeitig. Ein markantes Beispiel dafür ist die komplexe Konstellation internationaler Akteure in Kosovo. Dort wurde infolge der Resolution 1244(1999) die internationale zivile Präsenz unter Beteiligung zweier regionaler Organisationen (EU, OSZE) unter verantwortlicher Leitung durch die UN-Mission (UNMIK) neben der durch die NATO geführten KFOR-Friedenstruppe etabliert. Auch hier wirken die regionalen Organisationen durch ihre jeweiligen komparativen Kompetenzen, das heißt die EU vorwiegend im wirtschaftlichen Wiederaufbau, die OSZE im Menschenrechtsbereich und die NATO als Garant für Sicherheit. Die bisherige Entwicklung seit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos vom 17. Febru-

Die Suche nach einem ›Standardmodell‹ der Kooperation ist ein recht aussichtsloses Unterfangen.

Die komplementäre Kooperation ist verbreitet, da sowohl der regionale Akteur als auch die UN ihre Identität erhalten und ihre spezifischen Fähigkeiten einbringen können.

ar 2008 lässt mit Blick auf die Entsendung der EU-Rechtsstaatsmission EULEX zumindest für eine Übergangsperiode erwarten, dass der Grad der Komplexität eher noch zunimmt. Ein Nebeneffekt derart komplexer Konstellationen ist die Vertiefung der Kooperation nicht nur mit den UN, sondern auch zwischen verschiedenen Regionalorganisationen, also interregionaler Art.

3. De-Regionalisierung

In den vergangenen Jahren ist festzustellen, dass sich Regionalorganisationen im Rahmen UN-mandatiertes Operationen zunehmend auch außerhalb der eigenen Region und deren Peripherie betätigen. Dies betrifft insbesondere die zeitlich begrenzten Einsätze der EU in der Demokratischen Republik Kongo (2003 und 2006) und in Tschad (seit 2007) wie auch das Engagement der NATO in Afghanistan seit dem Jahr 2003. Ob sich hier ein längerfristiger Trend entwickelt, ist noch nicht abzusehen.

4. Konzeptionelles ›Herantasten‹ an neue Herausforderungen

Neben dem grundsätzlichen Interesse regionaler Organisationen, ihr Instrumentarium zur Krisenbewältigung zu optimieren, kann auch der operative Bedarf zu neuen konzeptionellen Überlegungen führen, die später gegebenenfalls eine Anpassung von Mechanismen und Verfahren notwendig machen. So hat sich in der EU zum Beispiel die konzeptionelle Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Operationstypen durchgesetzt (›bridging‹ versus ›stand-by‹).²⁰ Vor dem Hintergrund der konzeptionell entwickelten kontinentalen Friedens- und Sicherheitsarchitektur beginnt die AU, sich auch in der Führung UN-mandatiertes Operationen auf subregionale Organisationen zu stützen: Obwohl letztlich ohne Erfolg, hatte in Somalia im Jahr 2006 zunächst eine durch die IGAD gestellte Friedensoperation (IGASOM) die Lage zu stabilisieren versucht, bevor die AU diese Herausforderung übernahm.

Künftige Rolle regionaler Organisationen

Wenn die Zeichen nicht trügen, wird sich Zusammenarbeit der UN mit regionalen Organisationen – stärker als in der Vergangenheit – auch über die ursprüngliche Friedenssicherung hinaus ausweiten. So hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zahlreiche Empfehlungen für bestimmte Handlungsfelder vorgelegt, wie beispielsweise Abrüstung und Nichtverbreitung, Förderung der Menschenrechte, humanitäre Hilfe und Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit.²¹ Die erst seit wenigen Jahren bestehende Kommission für Friedenskonsolidierung entwickelt sich zunehmend auch zu einem Forum intensiver Kooperation zwischen UN-System und Regionalorganisationen.

Für die absehbare Zukunft ist kaum zu erwarten, dass sich Art und Anzahl internationaler Krisen und Konflikte deutlich verringern werden. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass im Rahmen des internationalen Krisenmanagements Regionalorganisationen weiterhin als Akteure in Erscheinung treten. Zu einem wesentlichen Teil wird es dabei an den Regionalorganisationen liegen, die politischen Weichen zu stellen. Der Erfolg wird letztlich davon abhängen, ob und inwieweit sie nicht nur fähig, sondern auch bereit sind, eigene Beiträge zu leisten. Dabei geben in zumindest drei Bereichen jeweils entgegengesetzte Pole das Handlungsspektrum vor:

1. Krisenmanagement *ad hoc* oder institutionalisiert

Die bisherige Zusammenarbeit zwischen UN und Regionalorganisationen beruht weitgehend auf Abstimmungen im Einzelfall. In Anbetracht der bisher insgesamt gemischten Ergebnisse wäre es im Interesse eines in seinen Grundzügen berechenbaren Krisenmanagements sinnvoll, auf verlässliche und von Zufälligkeiten unabhängige Verfahren zurückgreifen zu können – auf UN- wie auf regionaler Ebene. Eine verstärkte Kooperation, etwa im Sinne gemeinsamer Erklärungen nach dem Beispiel von UN/EU oder UN/AU, kann diesen Prozess fördern. In seinem Bericht vom April 2008 über die Zusammenarbeit zwischen UN und Regionalorganisationen appelliert der UN-Generalsekretär an die Mitgliedstaaten, mit Blick auf bessere Planbarkeit auch ein Ende der häufig improvisierten Finanzierungsverfahren anzugehen.²²

2. Begrenzte oder umfassende Beiträge

Im Sinne umfassender Friedens- und Sicherheitspolitik wäre es wünschenswert, die Konfliktbearbeitung

Zu einem wesentlichen Teil wird es beim internationalen Krisenmanagement an den Regionalorganisationen liegen, die politischen Weichen zu stellen.

¹⁷ So unterscheiden etwa A. Sarjoh Bah und Bruce D. Jones drei grundsätzliche Typen von Partnerschaften zwischen internationalen Organisationen (sequential; parallel; integrated), vgl. Bah/Jones, Peace Operation Partnerships: Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements, in: Annual Review, a.a.O. (Anm. 2), S. 22ff; anders die Kategorisierung nach fünf Kooperationstypen bei Waheguru Pal Singh Sidhu (subcontracting; bridging; joint; integrated; evolving), vgl. Sidhu, Regional Groups and Alliances, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Eds.), The Oxford Handbook on the United Nations, New York 2007, S. 222ff.

¹⁸ Vgl. Bah/Jones, a.a.O. (Anm. 17), S. 24f.

¹⁹ Bis Mitte 2008 war nur etwa ein Drittel der mandatiertes Personalstärke von 26 000 Soldaten und Polizisten vor Ort. Im Juni 2008 haben die beiden Sondergesandten von UN und AU, Jan Eliasson und Salim Ahmed Salim, ihre Posten niedergelegt und wurden durch Chefvermittler Djibril Yipènè Bassolé ersetzt, vgl. UN Press Release SG/A/1143 v. 30.6.2008.

²⁰ Vgl. Sven Bernhard Gareis, Partner für den Weltfrieden? Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung, S. 154–159 in diesem Heft.

²¹ Vgl. UN Doc. S/2008/186 v. 7.4.2008, Abs. 44ff.

²² Ebd., S. 2.

Es ist anzunehmen, dass das Engagement regionaler Organisationen auch künftig in den meisten Fällen zielgerichtet und auf wenige Handlungsfelder begrenzt erfolgen wird.

in Abstimmung mit den relevanten Akteuren im Krisenland auf ein möglichst breites Instrumentarium zu stützen.²³ Da aber Regionalorganisationen mit ausgereiftem, mehrdimensionalem Instrumentarium eher die Ausnahme als die Regel sind, dürften regionale Beiträge diejenigen anderer (zum Beispiel bilateral tätiger) Akteure auch weiterhin ergänzen, statt sie zu überlagern oder zu ersetzen. Realistischerweise ist anzunehmen, dass das Engagement regionaler Organisationen auch künftig in den meisten Fällen zielgerichtet und auf wenige Handlungsfelder begrenzt erfolgen wird (etwa durch die OSZE in der Menschenrechtsdimension oder durch die NATO in der Sicherheitsdimension).

3. Afrika: politische oder praktische Unterstützung

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird Afrika mittelfristig der Kontinent mit den meisten Konflikten bleiben. Ebenso wahrscheinlich werden die Appelle zur Unterstützung afrikanischer Konfliktbewältigung (insbesondere durch die AU) eher zu- als abnehmen. Daher wird sich auch für außerafrikanische, leistungsfähige Regionalorganisationen künftig verstärkt die Frage stellen, ob das im Rahmen des Weltgipfels 2005 abgegebene politische Bekenntnis der UN-Mitgliedstaaten zur prioritären Unterstützung der AU (etwa bei der Entwicklung und Umsetzung eines Zehnjahresplans für den Aufbau afrikanischer Kapazitäten²⁴) als Positionsbestimmung ausreicht; oder, ob politische Solidaritätsbekundungen durch praktische Unterstützungsleistungen untermauert werden können – entsprechende Kooperationsbereitschaft auf afrikanischer Seite vorausgesetzt. Erste zielgerichtete Beiträge seitens EU und NATO während der Sudan/Darfur-Krise der vergangenen Jahre deuten in diese Richtung.

Selbstverpflichtungen als Erfolgsmaßstab

Nicht zuletzt sind es die Regionalorganisationen selbst, die zu einem wesentlichen Teil den Maßstab für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit ihrer Beiträge in der internationalen Friedenssicherung liefern. Die zunehmenden Selbstverpflichtungen und Absichtserklärungen auf regionaler Ebene führen zu einem gewissen Handlungsdruck innerhalb der jeweiligen Organisation, der politischen Rhetorik auch konkretes Handeln folgen zu lassen. Als evidentes Beispiel kann hier die Erklärung von Santiago zum Schutz der Demokratie durch die OAS-Mitgliedstaaten wenige Monate vor dem Sturz des gewählten haitianischen Präsidenten Jean-Bertrand Aristide 1991 gelten. Nach dem Staatsstreich sah sich die OAS zu unverzüglich, zunächst politischen Reaktionen veranlasst, denen die UN später mit eigenen Maßnahmen folgte.²⁵ Auch die EU hat mit ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie Maßstäbe gesetzt. Sie hat sich darin zum Beispiel dazu verpflichtet, die Zusammenarbeit mit den Ver-

einten Nationen bei der Unterstützung von Post-Konflikt-Staaten zu verstärken.²⁶ Im Jahr 2006, drei Jahre nach der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie, war die Entsendung der Mission EUFOR RD Congo auch eine Probe auf die Ernsthaftigkeit derartiger europäischer Selbstverpflichtungen. Schließlich formuliert die AU in ihrer Gründungsakte unter anderem auch Kriterien für das Eingreifen in AU-Mitgliedstaaten, wenn dort insbesondere Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden.²⁷ Das Handeln oder Nichthandeln der AU angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen wie in Darfur/Sudan führt zwangsläufig zu Fragen nach der politischen Glaubwürdigkeit der afrikanischen Regionalorganisation.

Schon in der Vergangenheit haben sich Regionalorganisationen trotz mancher Defizite in der Umsetzung einzelner Friedensoperationen (zum Beispiel durch die AU) häufig als wichtige, teils unentbehrliche Partner für die Vereinten Nationen erwiesen: Als politische Impulsgeber in Friedensprozessen (zum Beispiel ECOWAS) ebenso wie als Bereitsteller materieller Ressourcen in Art und Umfang, die das Vermögen der Vereinten Nationen übersteigen (zum Beispiel EU). Vor allem tragen Regionalorganisationen durch ihr vielfach wiederholtes Bekenntnis zur zentralen Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik dazu bei, das kollektive UN-Sicherheitssystem im Sinne der Charta zu stärken.²⁸ Letztlich aber zählen nicht Worte, sondern Taten. Deswegen wird es auch für die Zukunft darauf ankommen, jene Regionalorganisationen, die über ein leistungsfähiges Instrumentarium verfügen, für ihr konstruktives Engagement zu gewinnen – fallweise, zielgerichtet und in der praktischen Umsetzung konsequent. Schließlich sollte nicht vergessen werden, dass die Mitgliedstaaten regionaler Organisationen gleichzeitig auch Mitglieder der Vereinten Nationen sind und sich den Grundsätzen der Charta verpflichtet haben. Dieser gemeinsame Nenner bietet eine Vielzahl von Chancen, die Kooperation weiter auszugestalten.

Es wird auch für die Zukunft darauf ankommen, jene Regionalorganisationen, die über ein leistungsfähiges Instrumentarium verfügen, für ihr konstruktives Engagement zu gewinnen.

²³ Dies entspricht etwa der Zielsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention der Bundesregierung.

²⁴ Vgl. UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 93 (b).

²⁵ Vgl. David M. Malone/Sebastian von Einsiedel, Haiti, in: Mats Berdal/Spyros Economides, *United Nations Interventionism, 1991–2004*, Cambridge 2007, S. 170.

²⁶ Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, S. 11.

²⁷ Vgl. Gründungsakte der Afrikanischen Union, 11.7.2000, Art. 4 (h).

²⁸ So erklärte etwa NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer auf einer Sitzung des UN-Sicherheitsrats, die Verantwortung regionaler Organisationen bestehe in der Unterstützung der UN, vgl. UN Press Release SC/8834 v. 20.9.2006.