

Herausgeber

Dr. habil. **Michael Brzoska**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg

Prof. Dr. **Heiner Hänggi**,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Kapitän zur See **Heinz-Dieter
Jopp**, Führungsakademie der
Bundeswehr, Hamburg

Dr. **Erwin Müller**, Chefredakteur

Andreas Prüfert, Europäische
Organisation der Militärverbände
(EUROMIL), Brüssel

Schriftleitung

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**

Redaktion

Dr. **Erwin Müller** (V.i.S.d.P.)

Susanne Bund

Dr. **Patricia Schneider**

Dr. **Thorsten Stodiek**

Beirat

Dr. **Alyson Bailes**, Stockholm
International Peace Research
Institute (SIPRI), Stockholm

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Joachim Betz**,
Universität Hamburg

Prof. Dr. **Hans-Peter Dürr**,
Träger des Alternativen
Nobelpreises, München

Prof. Dr. **Pál Dunay**, Genfer Zent-
rum für Sicherheitspolitik, Genf

Prof. Dr. **Wolfgang Gessenharter**,
Helmut-Schmidt-Universität,
Hamburg

Dr. **Sabine Jaberg**, Führungsaka-
demie der Bundeswehr, Hamburg

Prof. Dr. **Charles A. Kupchan**,
Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. **Martin Kutz**, Führungsakade-
mie der Bundeswehr, Hamburg

Dr. **Krzysztof Ruchniewicz**,
Willy-Brandt-Zentrum für
Deutschland- und Europastudien,
Wrocław

Prof. Dr. **Susanne Feske**,
Universität Münster

Dr. **Martina Fischer**, Berghof
Forschungszentrum für Kon-
struktive Konfliktbearbeitung,
Berlin

THEMENSCHWERPUNKT

Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen:

Herausforderungen auf Grund der »neuen« Kriege

Monika Heupel*

Abstract: Since the end of the Cold War, so-called »new« wars have become more significant. In the light of the privatisation of actors, the economisation of motives, the brutalisation of strategies and the criminalisation of war economies, these »new« wars make high demands on UN post-conflict Peacebuilding. However, until the late 1990s the UN failed to develop adequate strategies to cope with peace consolidation after »new« wars, and many endeavours to implement peace treaties and stabilising peace processes were unsuccessful. Yet the advancement of peace consolidation instruments in recent years and the procedural reforms associated with the establishment of the UN Peacebuilding Commission raise expectations for more effective UN post-conflict Peacebuilding in the future.

Keywords: Vereinte Nationen, Friedenskonsolidierung, »neue« Kriege, Privatisierung der Gewaltakteure, Gewaltökonomien

1. Einleitung

Das Konzept der Friedenskonsolidierung (*post-conflict Peacebuilding*) fand erstmals 1992 in der Agenda für den Frieden des damaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VN), Boutros Boutros-Ghali, an prominenter Stelle Erwähnung. Dort wurde Friedenskonsolidierung gemeinsam mit Konfliktprävention, Friedensschaffung und Friedenssicherung als eines der zentralen Handlungsfelder der VN zur Sicherung des Weltfriedens aufgeführt. Friedenskonsolidierung wird dabei gefasst als Summe der »Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederauf-

leben eines Konflikts zu verhindern«. ¹ Demnach ist Friedenskonsolidierung eine spezifische Form des Peacebuilding, die zeitlich auf die Konfliktnachsorgephase beschränkt ist.

Die Einbindung des Konzepts der Friedenskonsolidierung in die Agenda für den Frieden und in der Folge in weitere einschlägige VN-Dokumente ist seinem Bedeutungszuwachs nach dem Ende des Ost-West-Konflikts geschuldet. Einerseits nämlich nahm in den 1990er Jahren der Bedarf an Instru-

* Dr. Monika Heupel ist JSPS-UNU Postdoctoral Fellow am Peace and Governance Programme der United Nations University in Tokio.

1 Agenda für den Frieden: Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung 1992: Bericht des Generalsekretärs gemäß der am 31. Januar 1992 von dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats verabschiedeten Erklärung, A/47/277 – S/24111, 17 Juni 1992.

menten der Friedenskonsolidierung zu, da mit dem Ende des Ost-West-Konflikts Groß- und Supermächte die Alimenterung der so genannten Stellvertreterkriege zurückgefahren hatten und einige innerstaatliche Kriege beendet werden konnten. Andererseits konnten die Vereinten Nationen mit dem Ende der Blockkonfrontation ihren Handlungsspielraum erweitern und das Konzept der Friedenskonsolidierung auch tatsächlich umsetzen. Während ihre Missionen bis 1990 wie etwa in Zypern in der Regel auf klassisches Peacekeeping beschränkt blieben, konnten die Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunehmend – wie etwa nach Ost-Timor – Missionen entsenden, die mit Mandaten für multidimensionales bzw. komplexes Peacekeeping ausgestattet waren und die Bedingungen für stabilen Frieden schaffen sollten.

Fünfzehn Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts fällt die empirische Bilanz der VN-Friedenskonsolidierung jedoch durchgewachsen aus. Einige Kriege wie etwa die in Zentralamerika und in Mosambik konnten dauerhaft befriedet werden. In anderen Fällen wie etwa in Angola, Sierra Leone, Liberia und Kambodscha brachen die Kriege jedoch zum Teil mehrfach wieder aus, bevor erste Erfolge bei der Implementierung von Friedensverträgen erzielt werden konnten. Wie kann diese gemischte empirische Bilanz erklärt werden? Warum misslang in vielen Fällen die Stabilisierung von Konsolidierungsprozessen über Jahre? Ein Bedingungsfaktor für das Scheitern zahlreicher Friedensprozesse ist die Herausbildung »neuer« Sicherheitsbedrohungen in den 1990er Jahren, die spezifische Anforderungen an das Design von Friedenskonsolidierung stellten, denen die Vereinten Nationen zunächst nicht gewachsen waren. So gewannen mit dem Ende des Ost-West-Konflikts so genannte »neue« Kriege an Bedeutung, die besondere Herausforderungen für die Gestaltung von Konsolidierungsprozessen darstellen. Zugleich verfügten die VN nicht über geeignete Instrumente und ausreichende Kapazitäten, um den Herausforderungen zu begegnen und passten ihre Strategien zur Friedenskonsolidierung bis Ende der 1990er nur selten den Charakteristika der »neuen« Kriege an.

Der vorliegende Beitrag wird zunächst die Ziele und Instrumente der Friedenskonsolidierung umreißen. Anschließend werden die Herausforderungen dargestellt, die sich auf Grund der »neuen« Kriege für die Friedenskonsolidierung der VN ergeben. Abschließend wird eine erste Bewertung der gegenwärtigen Strategien und Kapazitäten der VN für effektive Friedenskonsolidierung vorgenommen.

2. Ziele und Instrumente der Friedenskonsolidierung

Dem Konzept der Friedenskonsolidierung liegt ein breiter Friedens- und Gewaltbegriff zu Grunde. Dementsprechend soll Friedenskonsolidierung durch die Bearbeitung der Konfliktursachen die Voraussetzungen für eine Annäherung an einen Zustand des positiven Friedens schaffen, also Strukturen anlegen, die dauerhaften Frieden begründen können: Friedenskonsolidierung dient somit nicht nur dem Abbau direkter, also physischer Gewalt, sondern darüber hinaus auch dem Abbau struktureller und kultureller, also nicht-physischer Gewalt.²

Damit unterscheidet sich Friedenskonsolidierung vom klassischen Peacekeeping, das lediglich die Sicherung des negativen Friedens – Abwesenheit von Krieg – zum Ziel hat.

Für den Aufbau und die Sicherung stabiler Friedensstrukturen wurden verschiedene Instrumente entwickelt. Einige dieser Instrumente beziehen sich auf die *sicherheitspolitischen* Problemlagen von Post-Konflikt-Situationen und sollen die Rückübertragung des Gewaltmonopols an den Staat abstützen.³ Demnach sind neben der Überwachung von Waffenstillstandsabkommen vor allem auch die Entwaffnung und Demobilisierung privater und parastaatlicher Kampfverbände zu einem integralen Bestandteil von Friedenskonsolidierung geworden. Die Entwaffnung und Demobilisierung von Kampfverbänden wird in der Regel von einer Reform des Sicherheitssektors begleitet. Eine solche Reform umfasst dabei vielfach die Integration von Mitgliedern aller relevanten Konfliktparteien in gemeinsame Sicherheitsdienste, die Unterstellung von Armee und Polizei unter zivile Kontrolle sowie die Beschränkung des Aufgabenbereichs der Armee auf die Gewährleistung der äußeren Sicherheit.

Andere Instrumente dienen der Bearbeitung des *politischen* Problemfelds von Nachkriegssituationen und sollen die Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen unterstützen.⁴ So gehört die Ausarbeitung einer Verfassung, in der rechtsstaatliche und demokratische Normen verankert sind, mittlerweile zum Standardprogramm von Friedenskonsolidierung. Die Umsetzung rechtsstaatlicher Normen wird dabei insbesondere durch den Aufbau eines Justizwesens gefördert, das außerhalb des Einflussbereichs der Politik operieren kann und jedem Bürger zugänglich ist. Die Umsetzung demokratischer Normen lässt sich am Bedeutungszuwachs zivilgesellschaftlicher Akteure wie auch an der Durchführung freier und fairer Wahlen ablesen. Dabei können *Power-Sharing*-Vorkehrungen, die bereits vor den Wahlen die Bildung einer integrativen Regierung festlegen, die Einbindung aller relevanten Konfliktparteien in den politischen Prozess erleichtern.

Wieder andere Instrumente beziehen sich auf die *psychosozialen* Problemlagen nach der Beendigung eines Krieges und sollen Aussöhnungsprozesse zwischen den verschiedenen Konfliktparteien, aber auch zwischen der Bevölkerung und den Konfliktparteien anschieben.⁵ Dies kann bedeuten, dass wie etwa im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda Tribunale eingerichtet werden, um diejenigen zur Rechenschaft zu ziehen, denen die größte Verantwortung für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zugeschrieben wird. Aussöhnungsprozesse gestalten kann darüber hinaus aber auch bedeuten, dass wie zum Beispiel in El Salvador und Sierra Leone Wahrheits- und Versöhnungskommissionen eingesetzt werden, um Opfern und Tätern ein Forum zu geben, sich zu Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen zu äußern und gegebenenfalls Formen symbolischer Wiedergutmachung zu vereinbaren.

3 Vgl. Perthes, Volker 2000: Wege zum zivilen Frieden: Nachbürgerkriegssituationen im Vergleich, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4, 446. Vgl. auch den Beitrag von Alan Bryden in diesem Heft.

4 Vgl. Barnes, Samuel H. 2001: The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies, in: The American Journal of International Law 95:86, 86-101.

5 Vgl. Miall, Hugh/Ramsbotham, Oliver/Woodhouse, Tom 1999: 206-211.

2 Vgl. Miall, Hugh/Ramsbotham, Oliver/Woodhouse, Tom 1999: Contemporary Conflict Resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts, Cambridge, 187-188.

Schließlich wurden wieder andere Instrumente für die Bearbeitung des *sozioökonomischen* Problemfelds von Post-Konflikt-Situationen entwickelt, die der Verbesserung der sozioökonomischen Lage der Bevölkerung im Allgemeinen und ehemaliger Kombattanten im Besonderen dienen sollen.⁶ Unmittelbar nach dem Ende kriegerischer Auseinandersetzungen stehen zunächst oftmals wie etwa in Angola humanitäre Nothilfemaßnahmen im Mittelpunkt. Darüber hinaus steht der (Wieder-)Aufbau der Infrastruktur und die Räumung verlegter Minen an, damit Flüchtlinge in ihre Heimatorte zurückkehren und ihre Felder bestellen können. Vielfach sind dabei die jüngeren Kämpfer in besonderem Maße auf Unterstützung angewiesen, da sie in der Regel kein eigenes Land besitzen und keinen Beruf erlernt haben, den sie nach Kriegsende wieder aufnehmen könnten. Und schließlich gilt es vor allem im Hinblick auf die mittel- und langfristige Perspektive, wirtschaftlichen Aufschwung herbeizuführen und gesellschaftliche Wohlstandsdifferenzen abzubauen.

3. Die »neuen« Kriege als Herausforderung für die Friedenskonsolidierung

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich so genannte »neue« Kriege herausgebildet, die sich sowohl von den zwischenstaatlichen Kriegen als auch von den klassischen Bürgerkriegen, die während des Ost-West-Konflikts ausgetragen wurden, unterscheiden. Diese haben andere Formen gewaltvoller Auseinandersetzungen freilich nicht abgelöst, haben aber seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die »neuen« Kriege lassen sich hinsichtlich vier Dimensionen – Gewaltakteure, Gewaltmotive, Gewaltstrategien und Gewaltökonomien – von den klassischen Bürgerkriegen abgrenzen.⁷ Dabei stellen die »neuen« Kriege hinsichtlich jeder dieser Dimensionen besondere Anforderungen an die Entwicklung effektiver Strategien zur Bearbeitung der oben dargestellten sicherheitspolitischen, politischen, psychosozialen und sozioökonomischen Problemlagen von Nachkriegssituationen.

3.1 Implikationen der Privatisierung der Gewaltakteure

In den klassischen Bürgerkriegen, die während des Ost-West-Konflikts ausgetragen wurden, standen sich idealtypisch einige wenige Gewaltakteure gegenüber, deren Kampfverbände durch vertikale Befehlsstrukturen organisiert waren und somit ein hohes Maß an interner Kohärenz aufwiesen.⁸ In den »neuen« Kriegen fragmentieren solche hierarchischen Ordnungen

und es kommt zu einer Privatisierung der Gewaltakteure. Dies bedeutet einerseits, dass deutlich mehr und zunehmend auch neuartige private Akteure wie etwa die so genannten *Warlords*, private Sicherheitsunternehmen sowie lokale Selbstverteidigungsmilizen am Konfliktgeschehen beteiligt sind, die sehr eigene Ziele verfolgen und auch vermehrt unabhängig voneinander operieren. Andererseits ist mit Privatisierung der Gewaltakteure aber auch gemeint, dass der Organisationsgrad der Konfliktparteien abnimmt und die einzelnen Kämpfer in wachsendem Maße relativ autonom von der Führung agieren können.⁹

Dieser Trend zur Privatisierung der Gewaltakteure hat negative Implikationen für die Friedenskonsolidierung. Die Befriedung eines Krieges gilt nämlich als umso schwieriger, je größer die Anzahl der Gewaltakteure ist.¹⁰ Diese These beruht auf der Annahme, dass ein Friedensprozess nur dann stabilisiert werden kann, wenn alle relevanten Konfliktparteien in die Friedensordnung eingebunden werden. Je größer die Anzahl der Konfliktparteien ist, desto schwieriger ist es aber, alle Konfliktparteien zu beteiligen.¹¹ Außerdem steigt mit der Anzahl der Gewaltakteure die Wahrscheinlichkeit, dass mehr als ein so genannter *Spoiler*, also mehr als ein Akteur, der den Konsolidierungsprozess zu unterminieren versucht, existiert. Dies birgt jedoch vor allem deshalb Gefahren, da Maßnahmen, die eingeleitet werden, um einen *Spoiler* zu schwächen, einen anderen *Spoiler* möglicherweise stärken.¹² In Afghanistan etwa unterstützt eine von den USA geführte Staaten-Koalition lokale Kriegsherren, um Verbündete im Krieg gegen die Taliban und al-Qaida zu gewinnen, was die Taliban und al-Qaida-Verbände freilich zu schwächen vermag, die lokalen Kriegsherren, die den Friedensprozess blockieren und die Autorität der Zentralregierung untergraben, jedoch gleichzeitig stärkt. Darüber hinaus wird die Befriedung eines Krieges als umso schwieriger angesehen, je geringer die interne Kohärenz der Gewaltakteure ist. Diese These basiert auf der Annahme, dass Friedensverträge nur dann umgesetzt werden können, wenn die Führungseliten der Konfliktparteien die Verpflichtungen, die sie mit der Unterzeichnung eines Friedensvertrags eingegangen sind, auch gegen den Widerstand ihrer Anhänger durchsetzen können. Führungseliten haben aber vor allem dann Schwierigkeiten, ihre Interessen gegenüber ihren Anhängern durchzusetzen, wenn sich die einzelnen Einheiten auf Grund dezentraler Organisationsstrukturen vermehrt eigenständig versorgen und dementsprechend zunehmend unabhängig operieren können.¹³

9 Vgl. Münkler, Herfried 2002: Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg 33-36; Chojnacki, Sven 2002: Wandel der Kriegsförmlichkeiten: Die Dimensionen neuer, privatisierter Kriege, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

10 Vgl. Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas 2000: International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis, in: American Political Science Review 94:4, 786.

11 Vgl. Krumwiede, Heinrich-W. 1998: Regulierungsmöglichkeiten von Bürgerkriegen: Fragen und Hypothesen, in: Krumwiede, Heinrich-W./Waldmann, Peter (Hrsg.): Bürgerkriege: Folgen und Regulierungsmöglichkeiten, Baden-Baden, 37-60.

12 Vgl. Stedman, Stephen John 1997: Spoiler Problems in Peace Processes, in: International Security 22:2, 5-53.

13 Vgl. Doyle, Michael W. 2001: War Making and Peace Making: The United Nations' Post-Cold War Record, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict, Washington, 547-548.

6 Vgl. Matthies, Volker 1995: Vom Krieg zum Frieden: Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen, 26-27.

7 Zum Begriff der »neuen« Kriege siehe Kaldor, Mary 2000: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a.M. Für die Dimensionen zur Abgrenzung »neuer« von klassischen (Bürger-)Kriegen siehe Heupel, Monika/Zangl, Bernhard 2004: Von »alten« und »neuen« Kriegen – Zum Gestaltwandel kriegerischer Gewalt, in: Politische Vierteljahresschrift 45:3, 346-369. Für eine Kritik an der These von den »neuen« Kriegen siehe z.B. Kalyvas, Stathis N. 2001: »New« and »Old« Civil Wars: A Valid Distinction? in: World Politics 54 (October 2001), 99-118.

8 Vgl. Kaldor, Mary 2000: 152.

3.2 Implikationen der Ökonomisierung der Gewaltmotive

Die Rebellengruppen der klassischen Bürgerkriege haben typischerweise vornehmlich um ideologischer Gewaltmotive willen – wie in den Antiregimekriegen – und um identitätsbezogener Gewaltmotive willen – wie in den Dekolonialisierungs- und den Sezessionskriegen – gekämpft. Ökonomische Motive haben in der Regel auch eine Rolle gespielt, standen allerdings nicht im Vordergrund. In den »neuen« Kriegen verschwinden ideologische und identitätsbezogene Gewaltmotive nicht, werden jedoch immer mehr mit ökonomischen Gewaltmotiven vermischt bzw. von diesen überlagert. Oftmals stehen dabei ökonomische Gewaltmotive zu Beginn eines Krieges noch im Hintergrund, gewinnen aber an Bedeutung, sobald Konfliktparteien im Verlauf des Krieges Einkommensmöglichkeiten erschließen.¹⁴

Auch die Verlagerung hin zu ökonomischen Gewaltmotiven stellt eine besondere Herausforderung für die Friedenskonsolidierung dar. Denn die Befriedung eines Krieges ist umso schwieriger, je eher die Konfliktparteien vor allem Krieg führen, um private Profite zu erwirtschaften.¹⁵ Diese These leitet sich aus der Annahme ab, dass Konfliktparteien, die in erster Linie wegen ideologischer oder identitätsbezogener Ziele Krieg führen, in der Regel die Beilegung eines Konflikts anstreben, während Konfliktparteien, die vor allem wegen ökonomischer Ziele Krieg führen, vielfach ein Interesse an der Verstetigung eines Konflikts haben. Demnach sind Rebellen, die für eine bestimmte Staatsform, einen eigenen Staat oder Autonomie-rechte innerhalb eines Staates kämpfen, prinzipiell bereit, einen Krieg zu beenden, sofern die Bedingungen des Friedens weitgehend mit ihren Zielen kongruent sind. Hingegen sind Rebellen, die vor allem Krieg führen, um sich bereichern zu können, weniger geneigt, einen Krieg zu beenden, da oftmals nur die Fortdauer gewaltsamer Auseinandersetzungen die Plünderung der Bevölkerung und den Schmuggel natürlicher Ressourcen ermöglicht. Die Beteiligung an der Implementierung friedenskonsolidierender Maßnahmen impliziert für Rebellenbewegungen somit vielfach, Gewinne aus dem Ressourcensektor an den Staat bzw. an lizenzierte Unternehmen abtreten zu müssen.¹⁶ Daher haben Gewaltakteure, die vordergründig ökonomisch motiviert sind, nur dann Anreize, der Beendigung eines Krieges und der Umsetzung friedenskonsolidierender Maßnahmen zuzustimmen, wenn dies höhere Profite einbringt als die Fortsetzung des Krieges.

14 Vgl. Chojnacki, Sven 2002; Chojnacki, Sven/Eberwein, Wolf-Dieter 2000: Die Kultur der Prävention: Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

15 Vgl. Ballentine, Karen 2003: Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict, in: Ballentine, Karen/Sherman, Jake (Hrsg.): The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance, Boulder, 274-275.

16 Vgl. Stedman, Stephen John 2001: International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars: Findings from a Study of Sixteen Cases, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict, Washington, 741-743; Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report) 2000, A/55/305 S/2000/809, 21 August 2000, Kap. II.B.

3.3 Implikationen der Brutalisierung der Gewaltstrategien

Die Rebellenbewegungen der klassischen Bürgerkriege haben zumeist die bewusste Gewaltanwendung gegen die Bevölkerung vermieden, da sie deren Unterstützung als notwendige Voraussetzung des erfolgreichen Guerillakampfes ansahen. Gewalt gegen die Bevölkerung wurde während des Ost-West-Konflikts jedoch von Seiten der Staatsmacht im Zuge der so genannten *Counter-Insurgency*-Maßnahmen angewandt, die einen Keil zwischen die Guerillagruppen und die Bevölkerung treiben sollten.¹⁷ In den »neuen« Kriegen gehen nicht nur Einheiten der Regierungen, sondern auch Rebellenbewegungen gewaltsam gegen die Bevölkerung vor. Zudem verlieren die Gewalthandlungen gegen die Bevölkerung wie etwa die systematischen Verstümmelungen während des Krieges in Sierra Leone mitunter jegliche Restriktionen. Zugleich ist das brutale Vorgehen gegen die Bevölkerung in der Regel weder ein Akt irrationaler Gewaltanwendung noch ein »Kollateralschaden« der Kriegführung, sondern – wie etwa in Bosnien-Herzegowina und Angola – vielmehr eine bewusste Strategie, um Bevölkerungsgruppen zu vertreiben.¹⁸

Auch der Trend der Brutalisierung der Gewaltstrategien wirkt sich negativ auf die Erfolgsaussichten von Friedenskonsolidierung aus. Schließlich wird die Befriedung eines Krieges als umso schwieriger angesehen, je höher die Anzahl der Todesopfer und Vertriebenen in der Bevölkerung ist. Diese These beruht auf mehreren Annahmen. Demnach sind Gesellschaften, die in besonderem Maße unter Kriegshandlungen gelitten haben, in der Regel nur bedingt in der Lage, nach dem Ende eines Krieges nachhaltige Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen, weil sie vielfach nicht über die nötigen Kapazitäten verfügen, um den Wiederaufbau eines vom Krieg zerrütteten Landes zu organisieren. Außerdem erweist sich die Gestaltung von Aussöhnungsprozessen zur Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen und zur Bewältigung von Kriegstraumata als umso schwieriger, je eher die Bevölkerung Opfer gewaltsamer Auseinandersetzungen geworden ist, da mit dem Ausmaß der Gewaltanwendung gegen die Bevölkerung auch die wechselseitige Ablehnung verschiedener Volksgruppen zunimmt. Und schließlich steigt mit der Anzahl der zivilen Todesopfer und Vertriebenen auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich nach dem Ende eines Krieges nicht nur verschiedene Bevölkerungsgruppen, sondern auch die verschiedenen Konfliktparteien feindselig gegenüberstehen. Konsolidierungsprozesse, die solche Konfliktparteien zusammenzuführen versuchen, sind jedoch auf umfangreichere und tiefergehende externe Interventionen angewiesen als Konsolidierungsprozesse, die Gewaltakteure einzubinden versuchen, die ihren Konflikt bereits weitgehend beigelegt haben.¹⁹

17 Vgl. Kaldor, Mary 2000: 17-18.

18 Vgl. Chojnacki, Sven 2002b.

19 Vgl. Doyle/Sambanis 2000: 785-787; Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report) 2000: Kap.II.B.; Bigombe, Betty/Collier, Paul/Sambanis, Nicholas 2000: Policies for Building Post-conflict Peace, in: Journal of African Economies 9:3, 335-337.

3.4 Implikationen der Kriminalisierung der Gewaltökonomien

In den klassischen Bürgerkriegen erfolgte die Alimentierung der Rebellengruppen typischerweise über die Bevölkerung und über Zuwendungen von Groß- und Supermächten. So unterstützte idealtypisch die Bevölkerung, für deren Anliegen die Rebellen in der Regel zu kämpfen vorgaben, die Guerilla zumindest mehr oder weniger freiwillig. Darüber hinaus versorgten sich die Gewaltakteure der klassischen Bürgerkriege im Kontext des Ost-West-Konflikts vielfach über Rentenzahlungen verbündeter Groß- und Supermächte.²⁰ Der Rückgang dieser Zuwendungen mit dem Ende der Blockkonfrontation hat eine Kriminalisierung der Gewaltökonomien angesprochen, da die Rebellenbewegungen in der Folge zunehmend darauf angewiesen waren, den Ausfall der Zuwendungen durch eigenständige – zumeist kriminelle – Versorgungswege zu kompensieren. Dies bedeutet zum einen, dass sich die Gewaltakteure innerhalb des Kriegsgebiets auf unterschiedliche Art und Weise durch kriminelles Handeln versorgen.²¹ In Sierra Leone etwa hielten die Kriegsherren ihre Kämpfer dazu an, Besitzstände der Bevölkerung zu plündern. Mit Kriminalisierung der Gewaltökonomien ist zum anderen vor allem aber auch gemeint, dass die Gewaltakteure von außerhalb des Kriegsgebietes durch kriminelles Handeln unterstützt werden. Vermehrt eignen sich Kriegsherren im Konfliktgebiet legale und/oder illegale natürliche Ressourcen an, die sie über transnational operierende kriminelle Netzwerke in den legalen bzw. illegalen Weltmarkt einschleusen, um im Gegenzug wiederum mit Hilfe krimineller Netzwerke Waffen und andere Waren einzuführen.²² So finanzierten sich zum Beispiel in der Demokratischen Republik Kongo Milizen über den Handel mit Coltan, Gold, Kupfer, Diamanten und Kaffee, während in Myanmar verschiedene Widerstandsgruppen Einkünfte aus dem Schmuggel von Drogen und Hölzern erzielten. Nicht zuletzt wird zunehmend auch internationale humanitäre Hilfe bewusst angeworben und als signifikante Einkommensquelle missbraucht.

Vor allem die Herausbildung solcher kriminalisierter Gewaltökonomien, die sich aus dem illegalen Handel mit natürlichen Ressourcen speisen, hat schwerwiegende Implikationen für die Gestaltung von Konsolidierungsprozessen und schafft einen vollkommen neuen Kontext für die Befriedung bewaffneter Konflikte. Gewaltakteure, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts das Versiegen der Zuwendungen verbündeter Groß- und Supermächte nicht ausgleichen konnten, waren nämlich in der Regel dazu gezwungen, Friedensprozesse auch gegen ihren Willen mitzutragen. Gewaltakteure, die sich über den Schmuggel natürlicher Ressourcen versorgen, können hingegen oftmals auch nach der Beendigung eines Krieges Einnahmen aus dem Ressourcenschmuggel erwirtschaften. Daher sind sie auch ohne Rentenzahlungen aus dem Ausland in der Lage, ihre Kampfverbände auszurüsten und militärische

Operationen zu finanzieren, und können somit aus Friedensprozessen ausbrechen, sobald diese nicht ihren Vorstellungen entsprechend verlaufen.²³

Das Versäumnis, bei der Entwicklung von Friedenskonsolidierungsstrategien Maßnahmen zur Schwächung kriminalisierter Gewaltökonomien einzubeziehen, hat sich in der Vergangenheit als besonders gefährlich erwiesen. So scheiterte beispielsweise der Konsolidierungsprozess in Kambodscha, solange die Khmer Rouge Einkünfte aus dem illegalen Handel mit Hölzern und Edelsteinen in die Ausrüstung ihrer Kampfverbände investieren konnten. Auch in Angola und Sierra Leone gelang es erst dann, die Friedensprozesse zu stabilisieren, als die UNITA²⁴ bzw. die RUF²⁵ immer weniger Einkünfte aus dem Diamantenschmuggel erwirtschaften und für die Finanzierung ihrer militärischen Operationen verwenden konnten. In Afghanistan schließlich ist der Konsolidierungsprozess nicht zuletzt deshalb noch immer äußerst fragil, weil die Taliban und zahlreiche Kriegsherren den Unterhalt und die Ausrüstung ihrer Kämpfer über Profite aus dem Drogenhandel finanzieren können.²⁶

4. Zusammenfassung und Ausblick

Zu Beginn der 1990er Jahre waren die Erwartungen groß, die Vereinten Nationen könnten ihren neu gewonnenen Spielraum nutzen, um die Implementierung von Friedensverträgen abzustützen und zur dauerhaften Befriedung kriegerischer Auseinandersetzungen beizutragen. Die empirische Bilanz der VN-Peacebuilding-Missionen war jedoch gemischt. Das Ende des Ost-West-Konflikts vergrößerte nämlich nicht nur den Handlungsrahmen der VN. Vielmehr bildeten sich zu Beginn der 1990er Jahre zugleich so genannte »neue« Kriege heraus, deren Spezifika besondere Anforderungen an Friedenskonsolidierung stellen und die Bearbeitung der sicherheitspolitischen, politischen, psychosozialen und sozioökonomischen Problemlagen von Nachkriegssituationen erschweren. So ist es vor dem Hintergrund der Privatisierung der Gewaltakteure schwieriger geworden, alle relevanten Konfliktparteien in eine integrative Nachkriegsregierung und gemeinsame Sicherheitsdienste einzubinden. Außerdem kommen auf Grund der Verbreitung ökonomischer Gewaltmotive der Einleitung nachhaltiger Entwicklungsprozesse und materiellen Kompensationsleistungen für ehemalige Kombattanten eine besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus deutet die Zunahme brutaler Gewaltanwendung gegen die Bevölkerung auf einen steigenden Bedarf an Tribunalen sowie Wahrheits- und Versöhnungskommissionen hin. Und schließlich hat es sich angesichts der Kriminalisierung der Gewaltökonomien als dringend erforderlich erwiesen, Instrumente zur Eindämmung des illegalen Handels mit natürlichen Ressourcen zu entwickeln und umzusetzen.

20 Vgl. Genschel, Philipp/Schlichte, Klaus 1997: Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg, in: Leviathan 25:4, 509.

21 Vgl. Kaldor, Mary 2001: New Types of Conflict, in: Stanley, Ruth (Hrsg.): Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt: Festschrift für Ulrich Albrecht, Düsseldorf, 41.

22 Vgl. Cooper, Neil 2001: Conflict Goods: The Challenges for Peacekeeping and Conflict Prevention, in: International Peacekeeping 8:3, 21-38.

23 Vgl. Schlichte, Klaus 2002: Gewinner und Verlierer: Zu den Folgen von Bürgerkriegsökonomien, in: Medico Report 24: Ungeheuer ist nur das Normale: Zur Ökonomie der »neuen« Kriege, Frankfurt a.M., 22; Fearon, James D. 2004: Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?, in: Journal of Peace Research 41:3, 277.

24 Nation Union for the Total Independence of Angola.

25 Revolutionary United Front.

26 Vgl. Heupel, Monika (2005): Friedenskonsolidierung im Zeitalter der »neuen Kriege«: Der Wandel der Gewaltökonomien als Herausforderung. Wiesbaden.

Auch wenn es gerade bei der Bekämpfung kriminalisierter Gewaltökonomien lange Zeit zu schwerwiegenden Versäumnissen kam, haben die VN doch bereits gezeigt, dass sie durchaus das Potential haben, auf die Herausforderungen der »neuen« Kriege zu reagieren. So haben sie zum Beispiel darauf gedrängt, in der Demokratischen Republik Kongo eine sehr breite Übergangsregierung zu bilden, damit die zahlreichen Konfliktparteien Repräsentanten entsenden können. Des Weiteren haben sie nach der Beendigung des Bürgerkriegs in Sierra Leone, der durch hemmungslose Gewalt gegen die Zivilbevölkerung gekennzeichnet war, die Einrichtung eines Tribunals und einer Wahrheits- und Versöhnungskommission maßgeblich vorangetrieben. Darüber hinaus haben die VN seit den späten 1990er Jahren auch ihre Instrumente zur Schwächung kriminalisierter Gewaltökonomien verbessert, etwa indem sie Sanktionen auch gegen private Akteure zur Unterbindung des Schmuggels mit so genannten Konfliktressourcen (*»smart and targeted sanctions«*) verhängt und zunehmend auch durchgesetzt sowie die von der Privatwirtschaft initiierte Entwicklung und Umsetzung eines Herkunftszertifikatsregimes für den Handel mit Rohdiamanten (Kimberley Prozess) unterstützt haben.

Diese Teilerfolge der VN-Bemühungen zur Friedenskonsolidierung sollten aber nicht über den unvollständigen und oft unkoordinierten und deshalb beschränkt wirksamen Charakter dieser Instrumente hinwegtäuschen. Es stellt sich deshalb die

Frage nach den Chancen, ob die VN derartige Instrumente weiterentwickelt und in Zukunft vermehrt und zielführend einsetzen kann. Die Einrichtung der Peacebuilding-Kommission, die von der VN-Generalversammlung im September 2005 beschlossen wurde, um Defizite vor allem im Bereich der Friedenskonsolidierung zu überwinden, mag Anlass zu einer positiven Einschätzung geben. Denn die Kommission soll nicht nur Peacebuilding-Prozesse über die kurze Aufmerksamkeitsspanne des Sicherheitsrats hinaus begleiten und überwachen, sondern darüber hinaus die Mobilisierung von Ressourcen erleichtern und zur Überwindung der Kohärenz- und Koordinationsprobleme zwischen den zahlreichen beteiligten Institutionen beitragen.²⁷ Freilich wird der Erfolg der Peacebuilding-Kommission maßgeblich davon abhängen, ob sie die Unterstützung der VN-Mitgliedstaaten gewinnen wird. Sollte es den Vereinten Nationen aber tatsächlich mit Rückendeckung der Mitgliedstaaten gelingen, ihre logistischen Kapazitäten zu verbessern und zugleich ihre Strategien und Instrumente weiterzuentwickeln, dann besteht durchaus die Chance, dass sie in den kommenden Jahren auch Herausforderungen wie der Stabilisierung von Friedensprozessen nach »neuen« Kriegen angemessen begegnen und dadurch Rückfällen in Konflikte vorbeugen können.

27 Vgl. Beitrag von Ulrich Schneekener und Silke Weinlich in diesem Heft.

Challenges of Peacebuilding: The Example of Kosovo

Søren Jessen-Petersen*

Abstract: This article provides an overview of the role of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and its progress in fulfilling its mandate, including the facilitation of a process leading to a settlement of Kosovo's status. It then examines some of the challenges remaining for the mission as the status talks get underway and ends by providing some observations on lessons identified from the mission that may be of relevance in other peacekeeping or peacebuilding missions.

Keywords: UNMIK, Kosovo, Western Balkans, peacekeeping, peacebuilding, security

1. Introduction²

On 24 October 2005, the Security Council issued a Presidential Statement inviting the Secretary General to initiate the process that will, over the coming months, culminate in a decision on Kosovo's future status. So begins the end of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). Whatever results from this process will supersede Security Council Resolution 1244 (1999) and with it the mandate of a mission that has so far assisted Kosovo for almost six-and-a-half years.

Kosovo's history – of increasing oppression in the 1990s, mirrored by the development of »parallel institutions« by the Kosovo Albanian minority – is of course unique. Its short war was particularly bloody and traumatic and NATO's initial intervention both more protracted and more determined than the respective sides had thought it would be. In the words of the well-known commentator and journalist Tim Judah, war was swiftly followed by revenge, as if to reinforce the divisions between Kosovo's two main ethnic groups. It is this legacy – of war, revenge, mistrust and opacity – that UNMIK has been dealing with for the past few years. Many of the problems which now confront us are only fully resolvable in the context of a status settlement. But on some of these and others we can anticipate progress over the coming months in parallel with, but separate from, that broader political debate.

* Søren Jessen-Petersen is Special Representative of the UN Secretary General and Head of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK).

² This article was written in early November 2005.