Die Vereinten Nationen und präventive Diplomatie

Herausforderungen und Chancen

Alischa Kugel*

Den Vereinten Nationen stehen heute so viele Instrumente für die präventive Diplomatie zur Verfügung wie nie zuvor. Jüngste Erfahrungen zeigen, dass präventive Diplomatie durchaus Erfolge erzielen kann. Doch es gilt, Herausforderungen finanzieller, operativer und politischer Art zu bewältigen. Die Vereinten Nationen können sich das neu entfachte Interesse der Mitgliedstaaten an Konfliktprävention zunutze machen, um Maßnahmen zu ihrer Stärkung auszubauen.

In Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen setzen sich diese zum Ziel, »(…) wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen.« Die Prävention von Konflikten ist somit eine der Hauptaufgaben der Organisation. Präventive Diplomatie[1] in der Form von Guten Diensten und Mediation, um zu verhindern, dass internationale Konflikte ausbrechen, eskalieren oder sich ausbreiten, gehört mit zu den Hauptfunktionen des UN-Generalsekretärs. Laut Artikel 99 UN-Charta ist dieser dazu berechtigt, bei jeder Angelegenheit, welche »geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden«, aktiv zu werden.

Die Vereinten Nationen können auf Jahrzehnte an Erfahrungen im Bereich präventive Diplomatie zurückgreifen. Zudem haben sie als unparteiische und internationale Organisation eine Legitimität, die ihnen Vorteile im zivilen Konfliktmanagement verschafft. Doch zeigt die Umsetzung präventiver Diplomatie auch Schwächen auf, wie zum Beispiel in der Finanzierung und Kooperation mit Partnerorganisationen. Nicht außer Acht zu lassen sind auch die Schwierigkeiten, die sich aus Souveränitätsansprüchen der Staaten ergeben können.

UN-Mitgliedstaaten haben ein großes Interesse daran, gewaltsame Konflikte zu vermeiden. Knappe Kassen führen jedoch dazu, dass immer mehr Staaten Erfolge und Misserfolge der präventiven Diplomatie kritisch betrachten. Sie fordern mehr Aufklärung darüber, welche Ansätze wirksam sind und warum. Es wächst der Druck auf die UN, Bewertungsmechanismen zu entwickeln, um Erfolge der präventiven Diplomatie besser darzustellen.

In den letzten Jahren haben die Vereinten Nationen eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um einerseits präventive Diplomatie schneller und gezielter in Konfliktregionen einsetzen zu können und andererseits diese Interventionen besser auszuwerten. Unter Generalsekretär Ban Ki-moon wurde die UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) neu aufgestellt, um diese »pro-aktiver bei der Bewältigung globaler Krisen vor allem im Bereich der präventiven Diplomatie zu machen«[2]. So wurden zum Beispiel die Kapazitäten im Bereich Mediation gestärkt sowie Ziele und Instrumente der Konfliktprävention klarer definiert.

Alischa Kugel, geb. 1980, ist Senior Program Officer am ›Center on International Cooperation‹ der New York University.

Kurzer Rückblick

Obwohl Krisenprävention eine prominente Stellung in der UN-Charta einnimmt, war es den Vereinten Nationen bis Ende des Ost-West-Konflikts nur sehr eingeschränkt möglich, vorbeugende Diplomatie zu betreiben. Erst mit dem Ende der Blockkonfrontation 1989/1990 rückte die präventive Diplomatie wieder stärker in den Vordergrund. So beauftragten die UN-Mitgliedstaaten im Januar 1992 den damaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali, Empfehlungen auszuarbeiten, »wie die Kapazität der Vereinten Nationen zur vorbeugenden Diplomatie, zur Friedensschaffung und zur Friedenssicherung gestärkt und effizienter gestaltet werden können.«[3]

Ein halbes Jahr später legte Boutros-Ghali die ›Agenda für den Frieden‹ vor. Darin definierte er vorbeugende Diplomatie als »Maßnahmen mit dem Ziel, das Entstehen von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien zu verhüten, die Eskalation bestehender Streitigkeiten zu Konflikten zu verhindern und, sofern es dazu kommen sollte, diese einzugrenzen«[4]. Als Mittel dafür sieht die Agenda diplomatische Gespräche und vertrauensbildende Maßnahmen vor, aber auch das rechtzeitige Erkennen politischer Spannungen, die formelle Tatsachenermittlung, vorbeugende UN-Truppeneinsätze und die präventive Einrichtung entmilitarisierter Zonen. Auf die Agenda ging auch die Gründung des DPA zurück, welches heute die für präventive Diplomatie und Friedensschaffung zuständige Hauptabteilung der UN ist.

* Der Dank der Autorin gilt Sebastian von Einsiedel und Michael F. Harsch für ihre Kommentare zu früheren Entwürfen.

1 Die Begriffe ›präventive Diplomatie‹ und ›vorbeugende Diplomatie‹ werden in dem vorliegenden Beitrag synonym verwendet.

2 Ban Ki-moon, Opening Remarks at a News Conference, 7.1.2008.

3 Siehe Note by the President of the Security Council, UN Doc. S/23500 v. 31.1.1992, Abschnitt »Peacemaking and peace-keeping«.

4 Siehe Agenda für den Frieden (deutsche Fassung): UN-Dok. A/47/277–S/24111 v. 17.6.1992, Abs. 20, S. 6f.

Die Instrumente der Vereinten Nationen zur präventiven Diplomatie sind heute so umfangreich wie nie zuvor.

Neben der präventiven Diplomatie beschreibt die Agenda für den Frieden drei weitere Handlungsebenen, die eng mit der Vorbeugung von Konflikten verknüpft sind: Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung. Obwohl sich alle drei Bereiche auf Maßnahmen beziehen, die erst *nach* Ausbruch eines Konflikts zur Geltung kommen, tragen sie doch maßgeblich dazu bei, die Lage im Fall eines Konflikts zu entschärfen und zu stabilisieren. Auch soll ein Rückfall in gewaltsame Konflikte verhindert werden. Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung spielen daher eine wichtige Rolle in der Konfliktprävention.

In den mehr als 20 Jahren seit dem Erscheinen der Agenda wurden einige Anstrengungen unternommen, die Präventionskapazitäten der UN zu stärken und die Operationalisierung anhand verschiedener Instrumente voranzutreiben.

Instrumente

Die Instrumente der präventiven Diplomatie sind heute so umfangreich wie nie zuvor. Sie umfassen Sondergesandte und Mediatoren, politische Feldmissionen, die Einheit für Vermittlungsunterstützung und das Standby Team von Mediationsexperten sowie UN-Akteure der Entwicklungspolitik.

Sondergesandte und Mediatoren

Sondergesandte und Mediatoren werden gewöhnlich ernannt, um bestimmte Krisen zu bewältigen oder um Friedensprozesse unterstützend zu begleiten.[5] Im Jahr 2013 waren zehn Mediatoren weltweit im Einsatz. In manchen Fällen werden Sondergesandte auch mit einer doppelten institutionellen Funktion ausgestattet, um ihnen höheres politisches Gewicht zu verleihen, wie zum Beispiel Lakhdar Brahimi, der Gemeinsame Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten für Syrien. Auch Mohamed Ibn Chambas ist im Auftrag der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union als gemeinsamer Chefvermittler für Darfur tätig.

In den heutigen mehrdimensionalen UN-Friedensmissionen verschwimmen die Grenzen zwischen Konfliktverhütung, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung zunehmend.

Politische Missionen und Regionalbüros

Die Vereinten Nationen unterhalten gegenwärtig 15 politische Missionen (Special Political Missions) oder Büros (Offices) in Afrika, Asien und dem Nahen Osten.[6] Die genauen Zuständigkeiten dieser Missionen und deren politischer Auftrag sind auf den jeweiligen spezifischen Landeskontext zugeschnitten. Ihre Ausrichtung wird ferner davon bestimmt, in welchem Stadium sich der Konflikt in dem betroffenen Land befindet.[7] Doch stellt die politische Arbeit in Form Guter Dienste, Schlichtung oder Begleitung laufender Friedensprozesse das Kernelement politischer Missionen dar.

Die drei politischen UN-Regionalbüros in Zentralafrika, Westafrika und Zentralasien sind besonders wichtige Instrumente der vorbeugenden Diplomatie. In ihren jeweiligen geografischen Geltungsbereichen unterstützen diese Büros Länder der oben genannten Regionen dabei, politische Lösungen für Probleme zu finden, die größere interne als auch grenzüberschreitende Konflikte auslösen könnten, wie zum Beispiel Spannungen bezüglich des Zugangs zu Bodenschätzen. Darüber hinaus tragen sie auch dazu bei, nationale und regionale, kurz- wie langfristige Präventionskapazitäten aufzubauen.

Auch tragen militärische Friedenssicherungseinsätze dazu bei, dass Konflikte nicht mit Gewalt, sondern politisch gelöst werden. In den heutigen mehrdimensionalen UN-Friedensmissionen verschwimmen die Grenzen zwischen Konfliktverhütung, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung zunehmend. Manche dieser Operationen haben sogar ein explizites Verhandlungsmandat. So ist zum Beispiel der Leiter der im April 2013 eingesetzten Mehrdimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) beauftragt, »Gute Dienste, Vertrauensbildung und Vermittlung auf nationaler und lokaler Ebene, gegebenenfalls auch über lokale Partner, zu leisten, um Konflikte abzusehen, zu verhüten, zu mildern und beizulegen«[8].

Einheit für Vermittlungsunterstützung

Um die präventive Diplomatie der Vereinten Nationen professioneller zu machen, wurde im Jahr 2006 im DPA die Einheit für Vermittlungsunterstützung (Mediation Support Unit – MSU) eingerichtet. Diese bereitet berufene Vermittler auf die Lage im Einsatzort vor und unterstützt sie mit Fachwissen. Des Weiteren bietet die MSU beratende, logistische und finanzielle Unterstützung für Friedensprozesse an, trägt dazu bei, die Mediationskapazitäten von Regionalorganisationen zu stärken und dient als Wissensvermittler bewährter Verfahrensweisen und Erfahrungen im Bereich der Mediation.

5 Einführend dazu: Manuel Fröhlich, Vertreter, Vermittler und mehr als Verwalter. Die Arbeit der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs, Vereinte Nationen, 3/2013, S. 111–116.

6 Overall Policy Matters Pertaining to Special Political Missions, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/68/223 v. 29.7.2013, S. 20. Von den in dem Dokument erwähnten Missionen entschied die Autorin, das UN-Büro bei der Afrikanischen Union (UNOAU) nicht in die Aufzählung aufzunehmen, da es keinen politischen Auftrag im Sinne der anderen Missionen hat. Stattdessen wurde das UN-Büro für Jemen, das Mitte 2012 in Saana eröffnet wurde, aber nicht in dem Dokument aufgeführt ist, in die Aufzählung aufgenommen.

7 Für eine nähere Erklärung zu politischen Missionen siehe Alischa Kugel, Anzug statt Blauhelm. Politische Missionen als Instrument des VN-Sicherheitsrats zum zivilen Konfliktmanagement, Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2011.

8 UN-Dok. S/RES/2100 v. 25.4.2013, Abs. 16 b) ii).

Standby Team von Mediationsexperten

Die MSU unterhält auch seit dem Jahr 2008 ein siebenköpfiges Team von Sachverständigen für Vermittlung (Standby Team of Mediation Experts) zu relevanten Themenschwerpunkten. Sie sind innerhalb von 72 Stunden überall auf der Welt einsetzbar. Mit Antje Herrberg, Expertin für die Gestaltung von Mediationsverfahren, gehörte dem Team im Jahr 2013 auch eine Deutsche an. Die Verhandlungsexperten spielen eine wesentliche Rolle in mehreren laufenden Mediations- und Dialoginitiativen. Sie unterstützen zum Beispiel den jemenitischen Nationalen Dialog, die Verhandlungen zwischen der Regierung der Demokratischen Republik Kongo und der M23-Bewegung sowie Dialogbemühungen in Mali.

Regionalorganisationen

In den meisten Vermittlungsprozessen arbeiten die Vereinten Nationen eng mit Regionalorganisationen zusammen. Diese sind mit den regionalen und lokalen Konflikten besser vertraut. Sie profitieren von einem besseren Zugang zu den Konfliktparteien und können somit größeren Einfluss auf Konfliktsituationen ausüben. Nach dem Militärputsch in Mali im März 2013 arbeiteten Vermittler der Vereinten Nationen, der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Afrikanischen Union (AU) gemeinsam an einem Abkommen für die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung.

UN-Akteure im Bereich der Entwicklungspolitik

In den zahlreichen Ländern, in denen die Vereinten Nationen keine politischen oder militärischen Missionen unterhalten und kein Sonderbeauftragter tätig ist, fällt die Aufgabe, erste politische Spannungen anzusprechen, oft an die Vertreter der Entwicklungsorganisationen vor Ort. Diese sogenannten Landesteams (UN Country Teams) setzen sich aus Mitarbeitern verschiedener UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programme zusammen. Den Dialog zwischen den Konfliktparteien führt zumeist der Residierende Koordinator der UN-Entwicklungsaktivitäten, der zugleich der ranghöchste UN-Beamte ist. In den Ländern des Arabischen Frühlings zum Beispiel spielten die jeweiligen Residierenden Koordinatoren eine tragende Rolle. Sie förderten die Friedensbemühungen, indem sie Dialoge unterstützten sowie Erfahrungen von anderen Transformationsländern und technisches Fachwissen zur Verfügung stellten.[9] Allerdings ist die Vermittlungsfunktion der Residierenden Koordinatoren eingeschränkt, da sie kein spezifisches politisches Mandat haben.[10]

Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und das DPA entsenden auch Friedens- und Entwicklungsberater (Peace and Development Advisers – PDAs), die den UN-Landesteams oder Residierenden Koordinatoren bei der Unterstützung von Bemühungen nationaler Behörden für die Konfliktprävention zur Seite stehen. Die Unterstützungsmaßnahmen sind auf den Einzelfall abgestimmt und sollen verhindern, dass sich politische Spannungen verschärfen. So wurde ein PDA während der politischen Krise auf den Malediven im Frühjahr 2012 dem Residierenden Koordinator und den Behörden bei dem Aufbau des nationalen Dialogs unterstützend zur Seite gestellt.[11]

Die Vermittlungsfunktion der Residierenden Koordinatoren ist eingeschränkt, da sie kein spezifisches politisches Mandat haben.

Während das UNDP die Kosten für die Residierenden Koordinatoren trägt und Einsätze der PDAs durch ein von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten getragenes, gemeinsames Programm von UNDP und DPA finanziert werden,[12] setzen sich die Mittel für andere Aktivitäten der präventiven Diplomatie aus verschiedenen Finanzierungsmechanismen zusammen.

Ressourcen

Das DPA wird aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen finanziert. Ein Großteil der Mittel für die präventive Diplomatie kommt jedoch nicht aus dem ordentlichen Haushalt, sondern setzt sich aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammen. In ihrem Aufruf im Jahr 2013 für die Bereitstellung finanzieller Unterstützung baten die Vereinten Nationen um 16 Millionen US-Dollar außeretatmäßiger Mittel für die Bereiche Mediation, Konfliktprävention und Friedensförderung.[13] Deutschland, mit vier Millionen US-Dollar im Jahr 2012 der größte Geldgeber für das DPA,[14] stellte für das Jahr 2013 die gleiche Summe in Aussicht.[15]

Ein Großteil der Mittel für die präventive Diplomatie setzt sich aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammen.

Auch die politischen Missionen[16] beziehen ihre Mittel aus dem ordentlichen UN-Haushalt. Im Gegensatz zu militärischen Friedenseinsätzen, die über ihren eigenen Etat sowie über unabhängige und fle-

9 Preventive Diplomacy: Delivering Results, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2011/552 v. 26.8.2011, S. 16.

10 Siehe Sebastian von Einsiedel, Präventive Diplomatie ist eine lohnende Investition, Veranstaltungsbericht, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 5.11.2012.

11 Department of Political Affairs, 2012 Annual Report – Multi-Year Appeal, 2012, United Nations, New York, S. 6f.

12 The UN Interagency Framework for Coordination on Preventive Action, Juli 2009, S. 1.

13 Department of Political Affairs, Multi-Year Appeal, 2013 Update, United Nations, New York, S. 10.

14 Department of Political Affairs, 2012 Annual Report, 2012, United Nations, New York, S. 23.

15 Permanent Mission of Germany to the United Nations, Dept of Political Affairs: Ambassador Wittig Pledges Germany's Support, 30.11.2012.

16 Politische Missionen (Special Political Missions) werden aus dem ordentlichen UN-Haushalt bezahlt und umfassen neben den Missionen auch Sondergesandte und Vermittler sowie UN-Sanktionsausschüsse.

xible Finanzierungsmechanismen zur raschen Bereitstellung von Geldern verfügen, fehlt den politischen Missionen ein entsprechender Mechanismus. Als Teil des ordentlichen UN-Haushalts, der für zwei Jahre gilt, ist den politischen Missionen eine schnelle Reaktion auf die sich rasch ändernden Umstände in Einsatzländern nur eingeschränkt möglich. Auch die Finanzierung durch freiwillige Beträge ist nicht flexibel, da Beträge für ein bestimmtes Förderungsjahr schon im Vorjahr beantragt werden.

Als Teil des ordentlichen UN-Haushalts ist den politischen Missionen eine schnelle Reaktion auf die sich rasch ändernden Umstände in Einsatzländern nur eingeschränkt möglich.

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, haben die Vereinten Nationen im Jahr 2010 einen Mechanismus entwickelt (rapid response funding mechanism), der sicherstellen soll, dass im Fall des Ausbruchs einer Krise die notwendigen Mittel zügig zur Verfügung stehen.

Trotz diverser innovativer Methoden stellt die Finanzierung von Aktivitäten der präventiven Diplomatie weiterhin ein Problem dar. Lösungsansätze werden im vorletzten Abschnitt dieses Beitrags vorgestellt und bewertet.

Jüngste Erfahrungen

Angesichts der verschiedenartigen Situationen, in denen präventive Diplomatie eingesetzt wird, fällt die Bilanz gemischt aus. Erfolge können meist dann erzielt werden, wenn ein frühzeitiges Eingreifen möglich ist. Auch die enge Zusammenarbeit mit relevanten politischen Akteuren, die geschlossene Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für einen begleitenden politischen Rahmen und die Bereitstellung notwendiger Mittel sind wichtige Erfolgsfaktoren. Ohne diese Rahmenbedingungen sind die Erfolgschancen gering und werden durch langwierige politische Auseinandersetzungen und prekäre Sicherheitslagen in den betroffenen Ländern weiter minimiert.

In den Jahren 2012 und 2013 konnten die Vereinten Nationen durch den Einsatz präventiver Diplomatie in Jemen und Mali Erfolge verzeichnen.

In den Jahren 2012 und 2013 konnten die Vereinten Nationen durch den Einsatz präventiver Diplomatie in Jemen und Mali Erfolge verzeichnen, auch wenn es zu beachten gilt, dass die politischen Prozesse noch nicht abgeschlossen sind und die UN und ihre Partnerorganisationen weiterhin eine wichtige Vermittlungs- und Unterstützungsrolle spielen.

In Jemen handelte der UN-Sondergesandte Jamal Benomar die vom Golf-Kooperationsrat vorgeschlagene Vereinbarung über die Machtaufteilung aus. Er war somit maßgeblich an der im Großen und Ganzen friedlichen Machtübergabe beteiligt, die dem offiziellen Rücktritt von Präsident Ali Abdullah Saleh im Februar 2012 folgte. Benomar begleitete auch den Nationalen Dialog, der im Januar 2014 abgeschlossen werden konnte, und steht nun den Behörden bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung zur Seite.

Nach dem Militärputsch in Mali im März 2012 arbeitete der Leiter des UN-Regionalbüros für Westafrika Said Djinnit eng zusammen mit dem Vermittler der ECOWAS Blaise Compaoré sowie mit Vermittlern der AU an einer Vereinbarung zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung. Die Vermittler hielten auch erste Gespräche mit Rebellengruppen im Norden des Landes, die im Juni 2013 einen Friedensvertrag mit der Übergangsregierung unterzeichneten.

Auf der anderen Seite zeigen Erfahrungen in Syrien und der Zentralafrikanischen Republik, dass Erfolge der präventiven Diplomatie keineswegs leicht zu erreichen sind und politische Vereinbarungen schnell nichtig werden können.

In Syrien stehen die Chancen für eine politische Lösung des Konflikts weiterhin schlecht, trotz des Verhandlungserfolgs über die Vernichtung der syrischen Chemiewaffen.[17] Der Sonderbeauftragte Brahimi versucht seit September 2012 vergeblich, eine politische Übergangslösung zu verhandeln. Brahimis Bemühungen scheitern vor allem an der Uneinigkeit des UN-Sicherheitsrats und der kompromisslosen Haltung der beteiligten Konfliktparteien. Auch die erste Verhandlungsrunde der Syrien-Friedenskonferenz in Genf endete im Januar 2014 erfolglos.

In der Zentralafrikanischen Republik scheiterte ein von der dortigen politischen UN-Mission (BINUCA) unterstütztes Friedensabkommen zwischen den Séléka-Rebellen und der Regierung und führte im März 2013 zum Sturz der Regierung in Bangui. Unter der Leitung von General Babacar Gaye arbeitet die Mission nun an der Umsetzung eines Rahmenabkommens der Wirtschaftsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten (CEEAC) und unterstützt den daraus hervorgehenden Nationalen Übergangsrat, um die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung zu erreichen. Wegen der sich rapide verschlechternden Sicherheitslage autorisierte der UN-Sicherheitsrat im Dezember 2013 militärische Maßnahmen von Frankreich und der Afrikanischen Union.[18] Im Januar 2014 beschloss die Europäische Union, eine EU-Militärmission in die Zentralafrikanische Republik zu entsenden, an der sich auch Deutschland mit Lufttransporten beteiligen wird.[19]

Herausforderungen und mögliche Antworten

Eine Reihe von Herausforderungen finanzieller, operativer und politischer Art erschwert die effektive Anwendung der präventiven Diplomatie. Wie bereits angesprochen haben die Finanzierungsmethoden für

17 Vgl. dazu die Drei Fragen an Angela Kane sowie den Standpunkt von Oliver Meier in diesem Heft, S. 8 bzw. 15.

18 Siehe UN-Dok. S/RES/2127 v. 5.12.2013.

19 EU beschließt Militärmission in Zentralafrika, AFP, 20.1.2014.

Aktivitäten der präventiven Diplomatie durchaus Nachteile. Die freiwilligen Beiträge, auf die der Großteil der Finanzierung beruht, schwanken von Jahr zu Jahr und sind so nicht langfristig tragfähig. Im Jahr 2012 zum Beispiel war die Finanzierung von Aktivitäten der präventiven Diplomatie durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten zwar gestiegen und deckte über 90 Prozent des angeforderten Betrags ab; im Jahr 2011 jedoch erhielt das DPA nur die Hälfte der angeforderten Mittel.[20] Freiwillige Beiträge sollten daher nicht dauerhaft als Alternative zu einer regulären und angemessenen Finanzierung angesehen werden. Freiwillige Beiträge können allerdings angesichts der anhaltenden weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, die sich auch in Kürzungen des ordentlichen UN-Haushalts niederschlägt, eine vorübergehende Lösung sein.

Das unbeständige Finanzklima hat auch Auswirkungen auf die Reformbestrebungen zur flexibleren Finanzierung von politischen Missionen. Ein im Jahr 2011 vorgestellter Bericht des UN-Generalsekretärs mit Empfehlungen zur Aufstockung der Ressourcen und verlässlicheren Finanzierung politischer Missionen[21] fand wenig Unterstützung unter den Mitgliedstaaten. Insbesondere die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats erhoben Einwände gegen einen vorgeschlagenen eigenen Finanzierungsmechanismus für politische Missionen. Diese stehen Reformbestrebungen misstrauisch gegenüber. Sie sind der Ansicht, die Diskussionen könnten dazu führen, dass sie, wie bei den militärischen UN-Friedenseinsätzen, einen höheren prozentualen Pflichtbeitrag leisten müssten. Die Diskussion über Reformen der Finanzierung politischer Missionen wurde bis dato nicht wieder offiziell aufgenommen. Allerdings könnten die jüngsten thematischen Resolutionen der Generalversammlung zu politischen Missionen,[22] in denen Mitgliedstaaten den Generalsekretär auffordern, die Aufgabe politischer Missionen zu verdeutlichen und Anregungen zu ihrer effizienteren Gestaltung zu geben, Anzeichen dafür sein, dass die Diskussion in Kürze wieder aufgenommen wird.

Die Vereinten Nationen haben in den letzten Jahren einige Anstrengungen unternommen, Mitgliedstaaten die Wirkung von Interventionen der präventiven Diplomatie zu verdeutlichen. In diesem Sinne erschien im Jahr 2011 der erste UN-Bericht, der ausschließlich dem Bereich vorbeugender Diplomatie gewidmet war.[23] Auch wurden verbesserte Maßnahmen zur Evaluierung von Interventionen innerhalb der präventiven Diplomatie erstellt.

Etliche Staaten wenden sich aus Angst vor einer Internationalisierung nationaler Konflikte nur zögerlich an die Vereinten Nationen. Sie befürchten auch, dass ein Einschalten der Vereinten Nationen letztlich Eingriffe in ihre Souveränität bedeuten würde. Die zögerliche Haltung mancher Staaten erschwert es den UN, frühzeitig und schnell Initiativen zur effektiven Prävention zu ergreifen. Ansätze, die die Ziele der vorbeugenden Diplomatie besser erklären, könnten dazu beitragen, diese Staaten davon zu überzeugen, Hilfe frühzeitig anzunehmen.

Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats erhoben Einwände gegen einen vorgeschlagenen eigenen Finanzierungsmechanismus für politische Missionen.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur effektiveren Gestaltung der präventiven Diplomatie ist eine verbesserte Koordinierung und Kooperation mit Regionalorganisationen und anderen Partnern. In vielen Fällen wird die effektive Zusammenarbeit bei Ausbruch einer Krise dadurch erschwert, dass es keinen einheitlichen Mechanismus oder Prozess gibt, der festlegt, wer was wann tun sollte. Hinzu kommt, dass die UN und die Regionalorganisationen oft unterschiedliche Prioritäten, Vorgehensweisen oder Zielsetzungen haben. So hat zum Beispiel nach dem Putsch in Guinea-Bissau im April 2012 die von der ECOWAS ausgehandelte Übergangsvereinbarung zu tiefgreifenden Unstimmigkeiten zwischen nationalen Akteuren und der internationalen Staatengemeinschaft geführt, was die zügige Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung verhinderte. Die ECOWAS hatte davon abgesehen, in der Vereinbarung festzuschreiben, dass auch Mitglieder der alten Regierung in die Übergangsregierung aufgenommen werden sollten.

In den letzten Jahren haben die UN einige Maßnahmen ergriffen, um die Kooperation mit Regionalorganisationen zu verbessern und Prozesse zu institutionalisieren, zum Beispiel durch Kooperationsabkommen und gemeinsame Sondierungsmissionen. Mit der AU wurden sogar Leitlinien für ein gemeinsames Vorgehen in Mediationsvorgängen erstellt. Durch die politischen Regionalbüros tragen die Vereinten Nationen dazu bei, die Präventionskapazitäten von Regionalorganisationen zu stärken. Auch die Zusammenarbeit mit der Weltbank und anderen internationalen Finanzinstitutionen hat sich deutlich verbessert. Im Mai 2013 reisten der Präsident der Weltbank Jim Yong Kim und der UN-Generalsekretär zum ersten Mal gemeinsam in ein Krisengebiet, die Demokratische Republik Kongo. Die Weltbank sagte daraufhin eine Milliarde US-Dollar als Unterstützung für die regionale Friedensinitiative zu.

Etliche Staaten wenden sich aus Angst vor einer Internationalisierung nationaler Konflikte nur zögerlich an die Vereinten Nationen.

Allerdings sind weitere Verbesserungen möglich: Aufgrund ihres wachsenden Selbstbewusstseins gehen immer mehr Regionalorganisationen dazu über, bei Krisen in ihren Einflussbereichen die Führungs-

20 Siehe Department of Political Affairs, How DPA is Funded, www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/funding

21 Review of Arrangements for Funding and Backstopping Special Political Missions, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/66/340 v. 12.10.2011.

22 UN-Dok. A/RES/67/123 v. 18.12.2012 und A/RES/68/85 v. 11.12.2013.

23 Preventive Diplomacy: Delivering Results, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2011/552 v. 26.8.2011.

Drei Fragen an **Angela Kane**

Wie kann der Prozess der Chemiewaffen-Abrüstung in Syrien für eine politische Lösung des Konflikts genutzt werden?

Die Ursachen für den Bürgerkrieg in Syrien sind vielfältig und komplex. Eine dauerhafte Befriedung des Landes und der Region ist nur durch eine dauerhafte politische Lösung zu erreichen. Die Genfer Friedensverhandlungen Ende Januar 2014, welche unter der Leitung des UN-Generalsekretärs maßgeblich begleitet und unterstützt wurden, waren ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung. Der einzigartige Prozess der Chemiewaffen-Abrüstung in Syrien stärkt die friedenssichernden Maßnahmen und leistet einen wichtigen Friedensbeitrag der internationalen Gemeinschaft in diesem andauernden Konflikt. Allerdings kann die Abrüstung der Chemiewaffen allein nicht die anhaltende Gewalt und das Leid der syrischen Zivilbevölkerung beenden. Die internationale Gemeinschaft muss ihre intensiven Bemühungen für eine politische Lösung des Syrien-Konflikts fortsetzen.

Wie kann eine dauerhafte Überwachung der syrischen Verpflichtungen unter dem Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) unter Bedingungen des Bürgerkriegs sichergestellt werden? Muss man dafür nicht stärker mit der Opposition zusammenarbeiten?

Mit Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde des CWÜ bei den UN verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, somit auch Syrien, vorhandene Bestände zu deklarieren und alle Chemiewaffen unter internationaler Aufsicht zu vernichten. Die gemeinsame Mission der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OPCW) und der UN überwacht und verifiziert, mit der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, die Zerstörung des syrischen Chemiewaffen-Arsenals. Der Abtransport chemischer Kampfstoffe aus Syrien hat bereits begonnen. Entsprechend der Entscheidung des UN-Sicherheitsrats und der vom OPCW-Exekutivrat gesetzten Fristen, muss die Beseitigung sämtlichen Materials und der Ausrüstung für chemische Waffen aus Syrien in der ersten Jahreshälfte 2014 abgeschlossen sein. Der UN-Generalsekretär hat diesbezüglich wiederholt alle syrischen Parteien, auch die Opposition, dazu aufgerufen, die Arbeit von UN und OPCW vorbehaltlos zu unterstützen. Nach der Abrüstung wird die OPCW weitere Inspektionen zur Überprüfung der Einhaltung des CWÜ in Syrien durchführen.

Wie und wann sollte die strafrechtliche Verantwortung für die Chemiewaffen-Angriffe vom August 2013 nahe Damaskus geklärt werden?

Die UN-Mission zur Untersuchung von Vorwürfen über den Einsatz chemischer Waffen in Syrien stellte in ihren Berichten fest, dass in dem anhaltenden Konflikt zwischen den Parteien in Syrien chemische Waffen wiederholt eingesetzt wurden. In der Umgebung von Ghouta, außerhalb von Damaskus, wurde festgestellt dass am 21. August 2013 in verhältnismäßig großem Umfang chemische Waffen, hauptsächlich gegen Zivilpersonen unter ihnen auch Kinder, eingesetzt wurden. Das Mandat dieser Untersuchung der UN-Mission beinhaltete allerdings nicht die Feststellung der Schuldfrage. Die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats könnten hierzu dem Internationalen Strafgerichtshof ein Mandat erteilen, damit eine Untersuchung zur Schuldzuweisung und Strafverfolgung der Verantwortlichen der Chemiewaffen-Einsätze in Syrien erfolgen kann.

Angela Kane, geb. 1948, ist seit März 2012 die Hohe Vertreterin für Abrüstungsfragen der Vereinten Nationen und Leiterin des Büros für Abrüstungsfragen im UN-Sekretariat in New York.

rolle zu übernehmen. Daher ist es wichtig, Wege zu finden, um die Arbeitsteilung zwischen der betreffenden Organisation und den Vereinten Nationen frühzeitig abzusprechen. Gleichermaßen sollte der Austausch von Informationen, Erfahrungen und Vorgehensweisen im Bereich der präventiven Diplomatie verbessert werden. Für die Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen gibt es weiterhin keine festgelegten, systematischen Strukturen, und die jeweiligen Ansätze, Staaten nach einem Konflikt beim Wiederaufbau zu helfen, unterscheiden sich stark. Doch das zweite gemeinsame Treffen von Vereinte Nationen und Weltbank in der Sahelzone im November 2013, nun begleitet von der Afrikanischen Entwicklungsbank, könnte ein Schritt in Richtung bessere Kooperation sein.

Ausblick

Präventive Diplomatie ist heute fester Bestandteil der Arbeit der Vereinten Nationen. Sie kann durchaus Erfolge vorweisen. In Zukunft muss die Organisation Wege finden, präventive Diplomatie gegen die wachsenden Sicherheitsbedrohungen auch stabilerer Länder durch Terrorismus und die Organisierte Kriminalität wirksamer einzusetzen. Allerdings gilt es, eine Anzahl von Herausforderungen zu bewältigen, nicht zuletzt finanzieller Natur. Ein positiver Nebeneffekt der immer noch anhaltenden weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise ist immerhin, dass das Interesse der Weltgemeinschaft an präventiver Diplomatie gewachsen ist. Abgesehen davon, dass Konfliktprävention Leben retten kann, wird die internationale Gemeinschaft auch vor hohen Kosten bewahrt: Die Weltbank schätzte in ihrem Weltentwicklungsbericht von 2011, dass die durchschnittlichen Kosten eines Bürgerkriegs 30 Jahre des Bruttoinlandsprodukts eines mittelgroßen Entwicklungslands entsprechen und dass es durchschnittlich 14 Jahre dauert, um zu dem wirtschaftlichen Vorkriegs-Wachstumspfad zurückzukehren.[24]

UN-Sicherheitsrat und UN-Generalversammlung fördern seit mehreren Jahren Maßnahmen der Mediation und Konfliktprävention. Darüber hinaus ergreifen einige Mitgliedstaaten eigene Initiativen, wie die im Jahr 2010 gegründete ›Gruppe der Freunde der Mediation‹ zur Stärkung der Mediationsarbeit der Vereinten Nationen.[25] Die Vereinten Nationen könnten sich dieses Interesse zunutze machen, um rasche Reaktionsfähigkeiten auszubauen und skeptische Mitgliedstaaten von der Wirksamkeit frühzeitiger präventiver Maßnahmen zu überzeugen.

24 World Development Report: Conflict, Security and Development, World Bank, Washington, D.C., 2011, S. 6 und 63.

25 Siehe: http://peacemaker.un.org/friendsofmediation