Der Wandel der UN im Spiegel eines neuen Friedensverständnisses

Julia Harfensteller

Das Friedenskonzept, das als konstitutiver Antrieb und oberstes Ziel 1945 zur Gründung der Vereinten Nationen führte, ist seit 1945 einem fundamentalen Wandel unterzogen. Im Lichte dieser Evolution spiegeln sich auch nachhaltige Veränderungen der UN selbst, wie eine Untersuchung der 65-jährigen Friedenspraxis der UN-Hauptorgane ergeben hat. Entgegen dem gängigen Bild einer bewegungsstarren Weltorganisation zeigt diese Konzeptgeschichte, dass sich die UN sehr wohl im Wandel befindet.

Versteht man den Begriff Frieden in Bezug auf die UN nicht nur als eine abstrakte, von institutionellen Handlungen und Strukturen abgehobene Zielvorstellung, sondern als Organisationskonzept, das seine Prägung durch seine Einbindung in einen spezifischen institutionellen Kontext erhält, dann liefert der Wandel eines Konzepts auch Nachweis eines institutionellen Wandels der Organisation selbst, so der Ausgangsgedanke dieses Beitrags. Als organisationsspezifischer Wissensrahmen ist Frieden in Sprache, politischen Entscheidungen und institutionellen Strukturen der UN verankert. Konkret bedeutet dies, dass in offiziellen Dokumenten wie der UN-Charta oder Erklärungen, aber auch aus konkreten Entscheidungen der UN, wie beispielsweise Beschlüsse des Sicherheitsrats bezüglich der Regelung eines Konflikts, ein spezifisches Friedensverständnis vermittelt wird. Ebenso ist ein je spezifischer Friedensbegriff in der Aufgaben- und Rollenverteilung der einzelnen Akteure im UN-System bezüglich der Wahrung des Weltfriedens erkennbar sowie in konkreten Strategien der Friedenswahrung. Dieser organisationsspezifische Wissensrahmen, der unterschiedliche Wissensbestandteile enthält (siehe Schaubild 1, S. 72), wurde im Diskurs der UN-Gründungskonferenzen erschaffen und wird durch die tägliche Friedenspraxis von UN-Organen und ihr zugehörigen Organisationen stetig weiterentwickelt.

Mit dieser Verwobenheit von ›Friedenskonzept‹
mit institutionellen, sprachlichen, politischen und
normativen Strukturen der UN erklärt sich von
selbst, dass der Wandel eines solchen Organisationskonzepts mehr bedeutet als eine semantische Verschiebung von ›engem‹ zu ›weitem‹ oder von ›positivem‹ zu ›negativem‹ Friedensbegriff. Ein Wandel
des Friedensverständnisses bedeutet zugleich einen
Wandel im elementaren Welt- und Problemverständnis der Weltorganisation (Was ist Friede und was sind
Gefahren für den Weltfrieden?). Zugleich wirkt es
sich auf Lösungsansätze und Strategien der UN aus

(Auf welchen Regeln soll eine weltumfassende Friedensordnung beruhen? Welche Akteure, Strategien und Maßnahmen sollen Weltfrieden herbeiführen?). Das UN-Friedenskonzept kann also als erkenntnistheoretisches Brennglas verstanden werden, in welchem Veränderungen einer Organisation, die sich in unterschiedlichen Dimensionen zeigen, thematisch miteinander verknüpft und gleichzeitig anschaulich auf den Begriff gebracht werden können. Damit wird eine Begriffsanalyse zur genuinen Institutionenanalyse, die durch ihren Konzeptfokus eine Querschnittsanalyse der Organisation ermöglicht und einen umfassenden Blick über unterschiedliche Organe und institutionelle Ebenen hinweg auf die gesamte Institution erlaubt.

Eine Untersuchung der Friedenspraxis der UN-Hauptorgane als ›friedenspraktische Hauptakteure‹, einschließlich ihrer Sprache, Entscheidungen, Rollenzuweisungen und Aufgaben von 1945 bis 2009,¹ hat ein differenziertes Bild eines umfassenden Wandels gezeichnet, welches im Folgenden im Lichte des Organisationskonzepts ›Frieden‹ konzentriert dargestellt wird. Mit dieser institutionellen Konzeptgeschichte soll gleichzeitig ein innovativer, umfassender Ansatz zur Untersuchung von Organisationen und von institutionellem Wandel vorgestellt werden.

Worin zeigt sich der Wandel des UN-Friedenskonzepts?

Aus der Ferne betrachtet, kristallisiert sich die Entwicklung des Friedensverständnisses auf unterschiedlichen Ebenen der UN heraus. Am deutlichsten lässt sich der konzeptuelle Wandel auf einer sprachlichdiskursiven Ebene identifizieren, beispielsweise anhand neuer Begriffe, die sich mit der Zeit im UNJargon etabliert haben. Hier ist an begriffliche Wortneuschöpfungen zu denken wie etwa Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenserzwingung oder Friedenskonsolidierung, welche jeweils die Institutionalisierung eines neuen eigenständigen Politikfeldes im Rahmen der UN-Friedenspolitik markieren. Eine quantitative linguistische Analyse von offiziellen UN-Dokumenten, wie Resolutionen, Erklärungen oder Berichten, zeigt auch eine schrittweise



⁻ The Evolution of an Organizational Concept, Frankfurt/M. 2011.



Dr. Julia Harfensteller, geb. 1979, ist Co-chair der UN Studies Association.

Hauptprotagonisten
des Friedensverständnisses von
1945 waren Staaten,
als von den UN
zu schützende
Zielgruppe einerseits, als potenzielle
Hauptfriedensbedrohung andererseits

Veränderung des semantischen Felds, welches den Friedensbegriff umgibt, das heißt der Worte und Phrasen, die im Sprachgebrauch der Organisation oft mit ›Frieden‹ in Verbindung gebracht werden. So wird der Begriff Frieden seit den siebziger Jahren immer häufiger im Zusammenhang mit ›Entwicklung‹ genannt, seit 1990 immer häufiger mit Begriffen wie ›Demokratie und Rechtsstaatlichkeit‹.

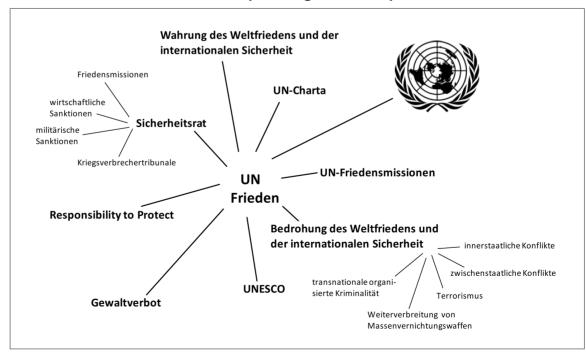
Neben der rhetorischen Organisationsebene konkretisiert sich der konzeptuelle Wandel auch auf einer inhaltlichen Ebene: in der Friedenspolitik, das heißt in der Agendasetzung, in konkreten (friedenspraktischen) Entscheidungen der UN-Organe, wie beispielsweise den Resolutionen des Sicherheitsrats, oder in anderen Leistungen, wie etwa Berichten des Generalsekretärs. Nicht zuletzt manifestiert sich der konzeptuelle Wandel auf einer strukturellen Organisationsebene. Bedeutsam hierfür kann eine Verschiebung in den konkreten friedensbezogenen Aufgaben und Rollen der einzelnen UN-Organe sein, welche als »Träger friedenspraktischen Handelns«² verstanden werden können.

Ein neues Weltbild: von international zu global

Im Ergebnis zeigen sich bezüglich des Friedenskonzepts semantische Entwicklungen, von denen im Folgenden auf drei bemerkenswerte Trends eingegangen werden soll. Zunächst ist eine Verschiebung von einem staatszentrierten Friedensverständnis zu einer

globalen Friedensperspektive erkennbar. In den Gründungskonferenzen von Dumbarton Oaks, 1944, und San Francisco, 1945, setzte sich ein Friedensverständnis durch, welches stark unter dem Einfluss der Weltkriegserfahrungen und den vorherrschenden Weltordnungsvorstellungen der Nachkriegsära stand: Die Idee einer Friedensordnung, die von einem »Weltpolizisten mit Knüppel«3 in Gestalt des Sicherheitsrats behütet und notfalls mit Gewalt beschützt werden müsse, spiegelte den Wunsch des Erhalts des Status quo der Nachkriegsordnung wider, der durch die einmalige Machtstellung der ehemaligen Siegermächte im Sicherheitsrat gewährleistet werden sollte. Ohne Zweifel waren die Hauptprotagonisten dieses Friedensparadigmas Staaten - als von den UN zu schützende Zielgruppe einerseits, als potenzielle Hauptgefahr für die Friedensordnung andererseits. Krieg und zwischenstaatliche Konflikte stellten die schärfste Bedrohung für den Weltfrieden in den Augen der Gründungsväter dar. Wiederum sollten Staaten auch die einzigen ›Hüter des Friedens‹ sein, in Form der im Sicherheitsrat handelnden Großmächte China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Diese ganz und gar staatszentrierte Ontologie wich über die Jahre einer Perspektive, welche neue, nichtstaatliche Akteure integriert. Um konkrete Beispiele zu nennen, die auf den Einbezug vom einzelnen Menschen ins Friedensweltbild der UN verweisen, sei auf die wachsende Rolle von Menschenrechtsstandards in Friedensmissionen oder Friedenskonsolidierungs-Programmen hingewiesen, die

Schaubild 1: Das UN-Friedenskonzept als organisationsspezifischer Wissensrahmen



Das UN-Friedenskonzept als organisationsspezifischer Wissensrahmen umfasst unterschiedliche Wissensbestandteile wie etwa Wissen über Strategien und Mittel zur Friedenswahrung (praktisches Know-how), Wissen über einschlägige Aufgaben und Kompetenzen einzelner Organe (funktionale Wissenselemente) wie auch Wissen über relevante Normen (normative Wissenselemente) und gebräuchliche Fachbegriffe. Quelle: Autorin

den Schutz von Individuen stärken sollen. Auch in Bezug auf das Verständnis von Friedensbedrohungen ist man vom nationalstaatlichen Paradigma abgerückt. Hier wurde der ursprüngliche Fokus auf Staaten als primäre Quelle von Friedensgefahren um weitere Akteure erweitert. Heute können auch Individuen, zum Beispiel Terroristen, zu einer Bedrohung des Weltfriedens werden, wie geschehen im Fall von Osama Bin Laden. Das heutige Verständnis von Friedensbedrohungen bezieht auch Gefahren struktureller Art ein, die den nationalen Rahmen transzendieren. Globale Gefahren, wie transnationale Kriminalität, Epidemien oder Klimawandel, stehen zunehmend im Mittelpunkt der UN-Problemwahrnehmung.

Es sei darauf hingewiesen, dass das Gefahrenverständnis je nach Kompetenz und Aufgabenbereich eines UN-Hauptorgans unterschiedlich eng oder weit gefasst ist. Der UN-Sicherheitsrat, der Kraft seiner Autorität laut Artikel 39 UN-Charta Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beschließen kann, legt naturgemäß ein rigideres Begriffsverständnis von Friedensgefahren an den Tag als andere Hauptorgane, weil sein Begriffsgebrauch in Bezug auf Artikel 39 UN-Charta erhebliche faktische Konsequenzen haben kann.6 Trotz einzelner organspezifischer Eigenheiten, die sich in den Friedensverständnissen ausdrücken, lassen sich jedoch gemeinsame Tendenzen in der Konzeptevolution hin zum globalen Friedensbegriff erkennen, die unter anderem dem Wandel des internationalen Umfelds geschuldet sind. Hier ist beispielsweise das Ende des Ost-West-Konflikts als wichtiger Einflussfaktor zu nennen, aber auch die qualitative Veränderung von Konflikten, welche eine Anpassung der UN-Konfliktlösungsinstrumente erforderte. Neben ›externen Faktoren sind auch interne, institutionelle Faktoren ursächlich für den Wandel des Friedensverständnisses. Im Falle der Veränderung der Wahrnehmung von Friedensgefahren muss beispielsweise der maßgebliche Einfluss des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan geltend gemacht werden, der mit seiner Einführung des Ausdrucks > Globale Bedrohungen und Herausforderungen (Global Threats and Challenges)7 eine einheitliche, umfassende Bedrohungswahrnehmung innerhalb der UN einführte, die zudem eine transnationale, globale Perspektive mitbrachte. Der Ausdruck Globale Bedrohungen und Herausforderungen« ist mittlerweile fest in der UN-Rhetorik verankert.

Von einer rudimentären Friedensordnung zu einem umfassenden normativen Friedensregime

Zu Recht wird die UN-Charta häufig als Wegmarke für den Übergang vom Recht zum Kriege zum Kriegsverbot und als Meilenstein für die entstehende Weltfriedensordnung angesehen, deren Kern zweifellos das Gewaltverbot in Artikel 2 (4) UN-Charta darstellt. Neben Geboten und Verboten trifft die Charta weitere normative und in diesem Sinne handlungsorientierende Bestimmungen genereller Natur, die für eine Weltfriedensordnung relevant sind. Dazu gehören Ziele und Werte, aber auch Prinzipien, wie etwa das Prinzip der freundschaftlichen Beziehungen, Artikel 1 (2) UN-Charta, oder auch das in Artikel 1 (3) UN-Charta verankerte Prinzip der internationalen Zusammenarbeit.

Ein Blick in die Protokolle der Gründungskonferenzen zeigt jedoch, dass es unter den Unterzeichnerstaaten durchaus unterschiedliche Ansichten über die normativen Grundlagen einer Weltfriedensordnung gab - insbesondere hinsichtlich der Normen und Werte, die in enger Verbindung mit der Aufgabe der Wahrung des Weltfriedens stehen sollten. Abgesehen vom Konsens in Bezug auf das allgemeine Gewaltverbot sowie das Gebot der friedlichen Konfliktbewältigung herrschte unter den 46 Teilnehmerstaaten Uneinigkeit: Sollte der Sicherheitsrat als >Weltpolizist« in der Wahrnehmung seiner Aufgaben an Werte wie Gerechtigkeit oder an internationales Recht gebunden sein?8 In dieser Frage setzten sich die ehemaligen Siegermächte gegen den Widerstand kleinerer und vor allem lateinamerikanischer Teilnehmerstaaten wie Kolumbien oder Mexiko durch, die sich für eine deutlichere Charta-Formulierung der Rolle von Gerechtigkeit und Recht (justice) bei der Wahrung des Weltfriedens einsetzten.9 Das heutige Verständnis von Friedensbedrohungen bezieht auch Gefahren struktureller Art ein, die den nationalen Rahmen transzendieren.

Heute können auch Individuen, zum Beispiel Terroristen, zu einer Bedrohung des Weltfriedens werden.

- **2** Die Bezeichnung geht zurück auf Johannes Schwerdtfeger, Begriffsbildung und Theoriestatus in der Friedensforschung, Opladen 2001. S. 181.
- **3** »In 1945 most people thought of the UN primarily as a security organization which would crack down like a policeman with a club or, when needed, a gun, whenever an aggressor raised his head«, Trygve Lie, UN Press Release SG/3, 10.6.1949.
- 4 Siehe beispielhaft hierfür UN-Dok. S/RES/1822 v. 30.6.2008.
- **5** Siehe UN-Dok. A/RES/58/16 v. 3.12.2003 und A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 57.
- **6** So hat der Sicherheitsrat im Gegensatz zur Generalversammlung oder zum Generalsekretär HIV/Aids bisher nicht als Friedensbedrohung bezeichnet, sondern nur als »Risiko für Stabilität und Sicherheit in Gesellschaften«, siehe etwa Resolution S/RES/1308 v. 17.7.2000.
- **7** Die von Kofi Annan eingesetzte Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel brachte einen Bericht heraus, welcher eine detaillierte Definition von globalen Bedrohungen und Herausforderungen enthielt, siehe UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.
- **8** Vgl. Report of Rapporteur of Committee 1 to Commission I, The United Nations Conference on International Organization (UNCIO), Vol. 6, Doc. 944, 13.6.1945, S. 453–458.
- **9** Interview mit Alfonso García Robles über die UN-Charta in: Thomas G. Weiss/Tatiana Carayannis/Louis Emmerij/Richard Jolly, The United Nations Intellectual History Project, The Complete Oral History Transcripts, CD-Rom, New York 2005, S. 16.

Vereinte Nationen 2/2012 73

wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit Abrüstung und Rüstungskontrolle Vermittlung regionale Abmachungen Verhandlungen kollektive Vergleich friedliche Streit-Selbstverteidigung kollektive Schiedsspruch beilegung Zwangsmaßnahmen Frieden militärische gerichtliche Maßnahmen Entscheidung Untersuchunger nicht-militärische Sanktionen Rückgriff auf regionale Einrichtungen zur Streitbeilegung internationales Treuhandsystem

Schaubild 2: Friedensstrategien und -methoden der UN im Jahr 1945

Das Hauptaugenmerk im Jahr 1945 lag auf der zweigleisigen Strategie von Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung (Kapitel VI UN-Charta) und kollektiven Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII UN-Charta). Quelle: Autorin

Neben der Weiterentwicklung der Kernnormen der Charta haben neue Werte wie Demokratie und Rechtstaatlichkeit einen festen Platz in der normativen Friedensordnung erhalten. Nach Ansicht der USA, der UdSSR und Großbritanniens hatte die Notwendigkeit eines mit möglichst breitem Ermessensspielraum ausgestatteten Sicherheitsrats oberste Priorität. Insbesondere nach den noch frischen Erfahrungen mit einem aggressiven NS-Staat, der sämtliche Nachbarländer mit in den Krieg gerissen hatte, ließen die Großmächte keinen Zweifel am Bedarf eines schlagkräftigen Organs, durch welches die UN entschlossen und zügig, frei von überflüssigen normativen Schranken handeln könnten. Ebenso umstritten die Frage, welche Rolle Werte und Rechte wie Entwicklungshilfe oder Menschenrechte im Allgemeinen für die UN-Friedenspolitik spielen sollten: Trotz Gegenstimmen wurden diese als nicht relevant für die Friedenspraxis im engeren Sinne des UN-Systems angesehen. Die Friedenspraxis sollte im Kern auf das kollektive Sanktionssystem nach Kapitel VII sowie auf das System der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI reduziert bleiben. Daher fanden Werte wie Gerechtigkeit oder Menschenrechte lediglich als vage formulierte Konzepte Einzug in die Charta.

Dieses in der Charta niedergelegte normative Fundament ist mit den Jahren zu einem komplexen Friedensregime ausgebaut worden. Neben der Weiterentwicklung der Kernnormen der Charta wie dem Gewaltverbot haben neue Werte einen festen Platz in der normativen Friedensordnung erhalten. Dazu zählen Demokratie, gute Regierungsführung, und Rechtstaatlichkeit (rule of law). Auch wurden Werte wie Recht und Gerechtigkeit (justice) inhaltlich konkretisiert und mit dem Friedenskonzept in Beziehung gesetzt. Dieser Prozess der Werteintegration und -konsolidierung im Bereich der UN-Friedenspolitik verlief nicht konfliktfrei, wie sich beispielsweise auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung

zeigt. Die Weltorganisation war in den neunziger Jahren zunehmend mit Aufgaben des Peacebuilding« und dadurch mit ordnungspolitischen Themen in Bezug auf den Wiederaufbau von Gesellschaften betraut. Dies brachte notwendigerweise eine Auseinandersetzung mit fundamentalen ethischen Fragen mit sich, wie der Vereinbarkeit von Frieden und Gerechtigkeit/Recht: Inwieweit steht beispielsweise die Förderung von Gerechtigkeit in Form von Bestrafung von Kriegsverbrechern oder der Einsetzung von Wahrheitskommissionen der Aussöhnung von ehemaligen Konfliktparteien und der Friedenskonsolidierung im Wege? Während in frühen Jahren der UN-Friedenspolitik Gerechtigkeitsaspekte zugunsten der zeitnahen Wiederherstellung eines (instabilen) Friedens zurückgestellt wurden, legen die UN heute in vielerlei Hinsicht Zeugnis einer nachhaltigen Friedenskonsolidierungsstrategie ab. Diese zielt auf einen stabilen Frieden ab, der auf Werten wie Gerechtigkeit und Menschenrechten beruht - auch wenn sich dadurch der Prozess der Friedenskonsolidierung verzögert. Diese Überzeugung zeigt sich in zahlreichen Resolutionen der UN-Organe zur Bestrafung von Kriegsverbrechen¹0 und möglicherweise am deutlichsten an der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002. Damit ist der angesprochene Wertkonflikt zwischen Frieden und Gerechtigkeit beziehungsweise Recht ausgestanden, und die Werte Recht und Gerechtigkeit nehmen einen klar definierten Platz in der UN-Friedensordnung ein.

Insgesamt ist das UN-Friedensvölkerrecht, das im Wesentlichen auf Geboten und Verboten zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen beruhte, zu einem engmaschigen ethischen Konzept ausgewachsen, das sich auch auf den Bereich der po-

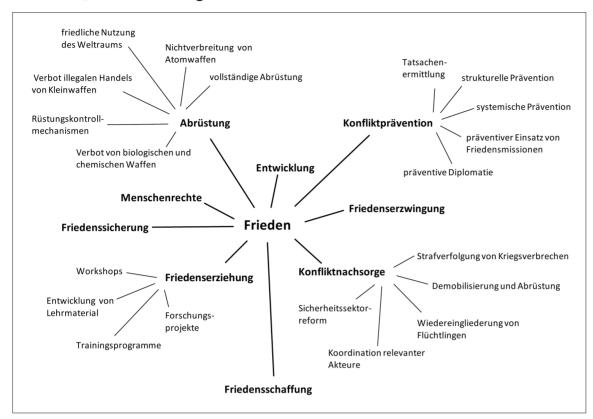


Schaubild 3: Friedensstrategien und -methoden der UN heute

Im Vergleich zu 1945 zeigt die heutige Friedensprogrammatik ein weitaus differenzierteres Verständnis von Möglichkeiten der Friedenswahrung. Quelle: Autorin

litischen Friedenspraxis der UN auswirkt. Auf dem Weg der Konsolidierung der normativen Friedensordnung spielte insbesondere die Generalversammlung eine bedeutende Rolle. Als maßgebliches Forum für die diskursive Herausbildung von universalen Standards und Definitionen ist sie beispielsweise verantwortlich dafür, wie das Konzept der (sozialen und wirtschaftlichen) Entwicklung zu einem elementaren Baustein des UN-Friedensverständnisses wurde. Es spielt heute nicht nur in der UN-Rhetorik,¹¹ sondern auch in der praktischen Friedenspolitik eine zentrale Rolle.

Von einer zweigleisigen Strategie zum umfassenden Programm

Am deutlichsten lässt sich der Wandel des Friedenskonzepts bezüglich funktionell-strukturellen Aspekten des UN-bezogenen Wissensrahmens erkennen (Mit welchen Ansätzen, mit welchen Mitteln und durch welche Akteure soll Weltfrieden erreicht werden?). Ein Blick zurück auf das bei der Entstehung der UN konzipierte Friedensprogramm lässt den Gedanken einer preaktiven Friedensagenda als Ausgangspunkt erkennen, welche vornehmlich auf die Lösung von bereits entstandenen Konflikten abzielte. Diese sollten durch den Einsatz einer Doppelstra-

tegie der Konfliktbewältigung eingehegt werden: Zum einen sollten zwischenstaatliche Auseinandersetzungen mit friedlichen Mitteln gelöst werden – beispielsweise durch Verhandlungen, den Einsatz von Schiedsgerichten oder objektive Untersuchungsmissionen (verankert in Kapitel VI UN-Charta). Sollten diese Maßnahmen nicht greifen, so sollten militärische und wirtschaftliche Sanktionen zum Einsatz kommen (Kapitel VII UN-Charta). Die in Kapitel VII festgelegten kollektiven Zwangsmaßnah-

- **10** Siehe beispielsweise die Resolutionen des Sicherheitsrats über die Bedeutung der Bestrafung von Kriegsverbrechen und die Bekämpfung der Kultur der Straflosigkeit in Konfliktgebieten. Allein im Jahr 2004 verabschiedete der Rat folgende Resolutionen dazu: UN-Dok. S/RES/1542 v. 30.4.2004; S/RES/1545 v. 21.5.2004; S/RES/1580 v. 22.12.2004 sowie S/RES/1576 v. 29.11.2004.
- 11 Eine der ersten Resolutionen, in der die UN-Generalversammlung Entwicklung klar in Beziehung zum Weltfrieden setzt, vermerkt wie folgt: »[i]n der Erwägung, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der wirtschaftlich weniger entwickelten Länder nicht nur in erster Linie wichtig für diese selbst, sondern zugleich Grundlage für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, [...], ist«, A/RES/1710 (XVI) v. 19.12.1961. Text abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 5/1962, S. 157f.

Vereinte Nationen 2/2012 75

Die zweigleisige Friedensstrategie von 1945 wurde zu einem auf fünf Säulen beruhenden Modell der Friedenswahrung ausgebaut. men waren als Kerngedanke der Nachkriegsfriedensordnung (neben dem zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingeführten Gewaltmonopol durch ein generelles Gewaltverbot) eine innovative, beinahe revolutionäre Antwort der Gründungsväter auf den Zweiten Weltkrieg: Der Zusammenschluss von Staaten zur Wahrung eines gemeinsamen Guts, namentlich des Weltfriedens, war ein wesentlicher Schritt in Richtung globaler Institutionalisierung von Friedenspolitik. Gleichzeitig impliziert er eine bestimmte Friedensvorstellung: dass nämlich Friede durch Gewalt – wenn auch *ultima ratio* – geschaffen werden kann. Treffend also, wenn der französische Kommentar zur UN-Charta den UN-Frieden als »paix armée«¹² bezeichnet.

Während die UN-Charta den Strategien der friedlichen Streitbeilegung und den Zwangsmaßnahmen zwei ausführliche Kapitel widmet, werden andere Möglichkeiten der Konflikteinhegung allenfalls angedeutet. Dazu zählen präventive Maßnahmen wie auch Abrüstung. Während der Gründungskonferenzen wurde intensiv diskutiert, bis zu welchem Maße auch internationale Zusammenarbeit in Wirtschaft und Sozialem zum engeren Kern der Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens zählen sollte. Die Einrichtung des Rates für wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit war bis zum Ende der Verhandlungen in Dumbarton Oaks ein Streitgegenstand. Insbesondere die Sowjetunion bestand auf die Auslagerung dieses Politikfelds in eine eigenständige Organisation neben der UN, um den Fokus der UN auf die harten Themen in Sachen Frieden und Sicherheit zu beschränken.¹³ Großbritannien, die USA und südamerikanische Delegationen setzten sich für eine Zusammenarbeit in Wirtschaft und Sozialem ein, um im Rahmen der UN die Ursachen von Konflikten anzugehen. Ein Kompromiss wurde darin gefunden, dass das Politikfeld der internationalen Zusammenarbeit in der UN-Charta verankert wurde, allerdings nicht als Teil von kollektiven Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII), sondern als eigenständiges Kapitel in der UN-Charta.

Im Vergleich zum heutigen UN-Friedensprogramm muss dieser Ansatz der Friedenswahrung als rudimentär betrachtet werden, zumal er nur eine kleine Auswahl an Akteuren vorsah. Mit der Zeit wurde dieser Ansatz zu einer umfassenden, zirkulären Friedensstrategie erweitert, welche eine Vielzahl von Akteuren, Ansätzen und Instrumenten umfasst. Bei näherem Hinsehen wurde die zweigleisige Friedensstrategie von 1945 (friedliche und nicht-friedliche Maßnahmen zur Friedenswahrung) zu einem auf fünf Säulen beruhenden Modell der Friedenswahrung ausgebaut. Diese sind: Konfliktprävention, Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenserzwingung und Friedenskonsolidierung. Die Unterschiede dieser Friedensansätze verdeutlichen sich durch den Vergleich der Schaubilder 2 und 3 (auf S. 74 und 75).

Fazit

Zusammenfassend sind in Bezug auf den Wandel des UN-Friedensverständnisses inhaltliche Trends von einer >internationalen < in Richtung einer globalen Friedensperspektive zu beobachten. Gleichzeitig fand im Laufe der 65-jährigen Friedenspraxis eine qualitative Entwicklung im Sinne einer konzeptuellen Ausdifferenzierung und Konkretisierung des Friedensbegriffs statt. Dabei konnte festgestellt werden, dass innerhalb der UN unterschiedliche Friedenskonzepte vertreten werden, wie sich am Vergleich der Friedenspraxis der Generalversammlung und des Sicherheitsrats zeigt. Ferner ist der Konzeptwandel auf unterschiedliche Ursachen und Einflussfaktoren zurückzuführen, wie der Wandel des Konfliktgeschehens oder dem Aufkommen »globaler Bedrohungen, welche neue Anforderungen an die UN-Friedenspolitik stellen. Von wesentlicher Bedeutung für die zeitliche Entwicklung des UN-Friedenskonzepts sind Verschiebungen politischer Parameter, wie sich deutlich an der Auflösung des Ost-West-Konflikts bewies. Zuletzt stellte sich auch der Einfluss einzelner Akteure als Motor für konzeptuellen und institutionellen Wandel heraus, wie am Beispiel des UN-Generalsekretärs erwähnt.

Im Lichte der Friedensrhetorik und -praxis der UN lässt sich der Wandel der UN am besten im Sinne einer institutionellen Integration begreifen. Dieser Prozess kann auf zwei Ebenen nachvollzogen werden: auf horizontaler Ebene sind zunehmend Themen und Bereiche in Friedenskonzepte und -praxis einbezogen worden - beispielsweise humanitäre Hilfe, Frauenrechte oder das Thema Umwelt. Auf vertikaler Ebene fand eine institutionelle Integration statt, indem bestimmte Werte von einer rein rhetorischen Ebene schrittweise in die Praxis umgesetzt wurden, wie erörtert anhand des Wertes >Recht und Gerechtigkeit (justice). Zweifelsohne besteht noch erheblicher Integrationsbedarf in der UN-Friedenspraxis: Humanitäre Hilfe wird noch immer nicht ausreichend mit Programmen zum Wiederaufbau verknüpft; ebenso wenig Entwicklungshilfe mit Menschenrechtspolitik. Betrachtet man andererseits die Entwicklung der UN aus größerer Distanz, kann man auch das Glas als halb voll bezeichnen. Um mit Galileo Galilei zu sprechen: Und sie bewegt sich doch!

UN werden unterschiedliche Friedenskonzepte vertreten, wie sich am Vergleich der Friedenspraxis der Generalversammlung und des Sicherheitsrats zeigt.

Innerhalb der

¹² Jean-Pierre Cot/Allain Pellet, Préambule, in: dies. (Eds.), La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. 3. Aufl., Paris 2005, S. 294

¹³ Vgl. Robert Hilderbrand, Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security, Chapel Hill/London 1990, S. 84–95.