

Osnabrücker Jahrbuch  
Frieden und Wissenschaft  
17 / 2010

# Auf der Suche nach Gemeinsamkeit

Gesellschaften in sozialer, religiöser und  
ethnischer Vielfalt

■ OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2009

■ MUSICA PRO PACE 2009

■ BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der  
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der  
Universität Osnabrück

V&R unipress

978-3-89971-620-7



# Inhalt

Vorwort der Herausgeber . . . . .	7
Editorial . . . . .	9

## I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2009

<i>Kinder – von Armut und Chancenlosigkeit bedroht?</i> Mit Mechthild Ross-Luttmann, Ekin Deligöz und Christoph Butterwegge . . . . .	15
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Staat und Religionen heute</i> Mit Antje Vollmer, Christian Wulff und Peter Steinacker. . . . .	37
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Yes, we can! – Weltpolitische Neuorientierung der Weltmacht USA?</i> Mit Jackson Janes und Karsten D. Voigt . . . . .	59
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Failed States – Versagende Staatlichkeit als Risiko für den Frieden</i> Mit Gunter Pleuger, Lotte Leicht und Ulrich Schneckener . . . . .	83
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

István Hiller, Budapest <i>Europa sieht Deutschland: Ungarns Weg in die Europäische Gemeinschaft</i> . . . . .	109
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Die Integration der Zuwanderer und ihrer Familien im europäischen Vergleich</i> Mit Armin Laschet, Paul Scheffer und Wolfgang Zank . . . . .	123
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2009

Stefan Hanheide, Osnabrück

*Demaskierung der politischen Verführung und ihrer Musik.*

*Zu Mauricio Kagels Hörspiel »Der Tribun« (1979) . . . . . 151*

## III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Thomas Vogtherr, Osnabrück

*Juden, Christen und Muslime –*

*Gab es ein Europa der drei Religionen im Mittelalter? . . . . . 159*

György Széll, Osnabrück

*Das Ende der Blockkonfrontation.*

*Die Veränderung der Welt nach dem Fall des Eisernen Vorhangs . . . 177*

Rainer Werning, Köln

*Krisenkataster Südphilippinen. In einer der ältesten Konfliktregionen*

*Südostasiens verlief der Friedensprozess bislang im Zick-Zack-Kurs . 199*

## IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren . . . . . 219

Abbildungsnachweis . . . . . 225

# Failed States – Versagende Staatlichkeit als Risiko für den Frieden

Podiumsveranstaltung in der Aula der Universität  
am 25. Juni 2009

*Dr. Gunter Pleuger*

Deutscher Botschafter a.D.  
bei den Vereinten Nationen,  
Präsident der Europa-Universität  
Viadrina, Frankfurt (Oder)

*Lotte Leicht*

Direktorin des Europa-Büros von  
Human Rights Watch, Brüssel

*Dr. Ulrich Schneekener*

Politikwissenschaftler, Stiftung  
Wissenschaft und Politik, Berlin

*Prof. Dr. Roland Czada*

Universität Osnabrück –  
Gesprächsleitung

*Roland Czada:* Wenn Staaten nicht mehr in der Lage sind, ihre ureigenen Funktionen zu erfüllen, sind die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Schutz der eigenen Bürger, also Elementarfunktionen der Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleitungen in Frage gestellt. In Staaten wie Somalia und auch im Jemen hat der Staat sein Gewaltmonopol eingebüßt. In Teilen der Länder herrschen private Gewaltakteure.

Was verbinden Sie, Frau Leicht, mit dem Begriff *failed state*? Wie lässt sich der Zustand solcher Länder beschreiben?

*Lotte Leicht:* Gescheiterte Staaten stellen ein großes Risiko dar, sowohl für die Bevölkerung und eine ganze Region als auch für die internationale Gemeinschaft. Oft werden sie zum Brandherd für Korruption, Schmuggel, andere Verbrechen und manchmal sogar für Terrorismus.

Ein *failed state* schließt Frieden nicht von vornherein aus. Wenn die internationale Gemeinschaft angemessen reagiert, können zerfallende und zerfallene Staaten stabilisiert werden. Diejenigen, die für Menschenrechtsverletzungen und schlechte Regierungsführung verantwortlich sind, können ihr Verhalten ändern, oder sie können marginalisiert oder anderweitig gestoppt werden. Wichtig ist eines: Wie auch immer ein zerfallener Staat

definiert wird, welche sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Indikatoren mit einbezogen werden, welcher Bezug im Vordergrund steht oder welche Perspektive eingenommen wird – die traurige Wahrheit ist: Dieser Staat lässt in erster Linie seine eigene Bevölkerung im Stich.

Im Jahr 2005, bei einem der größten Treffen der Staats- und Regierungschefs der Geschichte, einigten die Weltmächte sich darauf, dass jede Regierung *verpflichtet* ist, das eigene Volk vor Genozid, ethnischer Säuberung, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Für den Fall, dass die Regierung dieser Verpflichtung nicht nachkommt, ist die internationale Gemeinschaft dafür verantwortlich, einzuschreiten und solchen Gräueln vorzubeugen oder sie zu beenden. Diese moralische und zum Teil auch rechtliche Verpflichtung, die Schwachen zu schützen, wird als *Responsibility to Protect (R2P)* oder »Schutzverantwortung« bezeichnet.

Wenn Staaten ihre Bevölkerung vor Kriegsverbrechen gegen die Menschlichkeit, vor ethnischer Säuberung oder Genozid wirklich schützen wollen, dies aber aus irgendeinem Grund nicht können, kann die internationale Gemeinschaft jene Staaten unterstützen, etwa durch politischen Dialog, technische und professionelle Hilfe – auch durch Friedenstruppen und Polizei – oder andere den Staat fördernde Maßnahmen. Solche Unterstützung ist oft integraler Bestandteil der Konfliktbearbeitung und Konfliktprävention und steht in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Schutzverantwortung.

Das größere Problem stellt sich der internationalen Gemeinschaft, wenn die Verantwortlichen ihre Bevölkerung nicht schützen *wollen*. Die Frage lautet dann, welche Mechanismen zur Verfügung stehen, um gegen eine völlige Blockadehaltung und gegen systematische Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Wie kann die internationale Gemeinschaft den Preis für schwerwiegende Völkerrechtsverletzungen, die nicht strafrechtlich verfolgt werden, erhöhen? Wie kann die Welt einen Staat davon abbringen, seine eigenen Bewohner zu missbrauchen?

Erstens können wir die Verbrecher beim Namen nennen und sie öffentlich anprangern. *Naming and Shaming* von hochrangigen Personen spielt bestimmt eine Rolle. Diese »Botschaften« müssen so eindeutig wie möglich sein und sollten von mehreren Seiten gesendet werden.

Zweitens kann die internationale Gemeinschaft den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, hohe Lasten auferlegen, indem sie gegen diejenigen, die schwere Völkerrechtsverletzungen begangen oder diese nicht gestoppt haben, gezielte Sanktionen verhängt. Solche Sanktionen könnten Einreiseverbote, Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Konten sowie Zugangssperren zum internationalen Bankensystem umfassen. In Ausnahme-

fällen kann sogar eine militärische Intervention in Betracht gezogen werden, auch gegen den Willen des betreffenden Landes.

Die Organisation *Human Rights Watch* vertritt die Auffassung, dass solche Interventionen gerechtfertigt sind, wenn Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit stattfinden oder unmittelbar bevorstehen, die die Schutzverantwortung (R2P) herausfordern. Ist diese Voraussetzung gegeben, so müssen mindestens vier weitere Bedingungen erfüllt sein, um den Einsatz von Gewalt im Sinne einer *humanitären Intervention* rechtfertigen zu können.

Erstens soll ein militärischer Einsatz immer die letzte Option sein, und alle anderen Mittel zur Beendigung der Gewalt müssen erschöpft sein.

Zweitens muss die Intervention ausschließlich humanitären Zwecken und Schutzzwecken dienen.

Drittens müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass der Eingriff ohne Einschränkung internationalen Völkerrechts stattfindet. Die Ansicht, dass gewisse Verletzungen des Völkerrechts legitim seien, um andere zu verhindern, ist nicht gerechtfertigt.

Viertens muss es wahrscheinlich sein, dass die Militäraktion mehr Gutes als Schlechtes bringt.

Und zuletzt fügen wir eine verfahrenstechnische Notwendigkeit hinzu: Das Vorgehen soll durch den Sicherheitsrat der UN oder andere legitime internationale oder regionale Organisationen gebilligt werden.

Im Rahmen meiner Arbeit für *Human Rights Watch* habe ich mit Hunderten von Opfern und Zeugen von Kriegsverbrechen gesprochen, aber auch mit denjenigen, die für unglaubliche Gräueltaten und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantwortlich waren. Jedes dieser zivilen Opfer, deren Namen oft vergessen sind, hat eine Geschichte, die unvergesslich ist.

Es ist unmöglich, das Gesicht einer Mutter zu vergessen, wenn sie erzählt, wie sie gekämpft hat, um die einzige von drei Töchtern, die noch am Leben war, vor der Verschleppung durch abziehende Soldaten zu schützen. Es bricht einem das Herz, wenn man hört, wie ein Vater davon berichtet, dass er unter vorgehaltener Waffe gezwungen wurde, die Vergewaltigung seiner jungen Tochter durch Soldaten zu beobachten. Oder die Geschichte eines jungen Mannes zu hören, der davon träumte, Buchhalter zu werden, und dem Rebellen beide Hände mit einer rostigen Axt abgehackt haben. Solche Vorfälle sind alltäglich in bewaffneten Konflikten weltweit.

Jedes zivile Opfer, das brutal verstümmelt, vergewaltigt, entführt oder ermordet worden ist, hat ebenso einen Namen wie diejenigen, die für diese Grausamkeiten verantwortlich sind. Die meisten solcher Verbrechen finden nicht zufällig statt; sie sind oftmals das Ergebnis einer gezielten Politik, über die auf höchster politischer Ebene entschieden wird. Diplomaten, die an Verhandlungen über Friedensabkommen beteiligt sind, behaupten oft,

dass die Aussicht auf strafrechtliche Verfolgung, besonders durch multilaterale Einrichtungen wie den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), ihre Aufgabe schwieriger gemacht hätte. Sie neigen dazu, eine mögliche Strafverfolgung als Gefahr oder unnötiges Hindernis für ihre Arbeit zu betrachten. Zudem befürchteten sie, dass Friedensverhandlungen scheitern könnten, wenn auch nur die Möglichkeit der Strafverfolgung erwähnt wird. Angesichts der Aufgabe, einen bewaffneten Konflikt zu beenden, haben die Verhandlungsführer oftmals das Gefühl, Gerechtigkeit an den Rand drängen zu müssen.

Andere meinen, dass Gerechtigkeit zwar wichtig ist, aber warten muss. Gerechtigkeit solle erst dann gesucht werden, wenn die Schuldigen nicht mehr an der Macht sind, da die strafrechtliche Verfolgung die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen mit sich bringt. Gerechtigkeit zu schaffen, ist aber ein wichtiger Baustein, der der internationalen Gemeinschaft zu Beendigung von Konflikten zur Verfügung steht.

Kurzfristig betrachtet ist verständlich, dass auf Gerechtigkeit verzichtet wird, um bewaffnete Konflikte zu beenden. Doch die weltweite Arbeit von *Human Rights Watch* während der letzten 20 Jahren hat gezeigt, dass oft ein hoher Preis dafür gezahlt werden muss, dass Grausamkeiten ignoriert werden und eine Kultur der Straflosigkeit gefördert wird. Sicher gibt es viele Faktoren, die für ein Wiederaufflammen eines Konflikts verantwortlich sind, und ich behaupte auch nicht, dass Straflosigkeit der einzige Grund dafür ist. Doch unsere Forschungsarbeit zeigt, dass die Bedeutung von Gerechtigkeit oftmals unterschätzt wird, wenn die Faktoren betrachtet werden, die zur Lösung eines Konflikts beitragen.

Verweise auf angeblich negative Folgen einer strafrechtlichen Verfolgung oder auf den Nutzen, darauf zu verzichten, sind in der Praxis nicht nachvollziehbar. Wird Gerechtigkeit eingefordert, so bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass keine Friedensgespräche mehr stattfinden können oder dass unweigerlich neue Instabilität entsteht. In Friedensvereinbarungen und Waffenstillstandsabkommen für die *Demokratische Republik Kongo* z.B. wurde in keiner Weise eine Amnestie für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord in Aussicht gestellt – trotz der von vielen Seiten geäußerten Befürchtung, dass diese Verhandlungen ohne eine umfassende Amnestie scheitern würden. In jedem der Friedensgespräche in den Jahren 1999, 2002, 2006 und 2008 setzten sich die Rebellen für eine umfassende Amnestie ein, die auch für schlimmste Verbrechen gelten sollte. Doch die Regierung konnte sich diesen Forderungen erfolgreich widersetzen, ohne dass die Gespräche beendet wurden.

Auch hat sich die Befürchtung als unbegründet erwiesen, dass die Anklage gegen *Slobodan Milošević* wegen Verbrechen im Kosovo vor dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien



die Verhandlungen über ein Ende des Konflikts mit der NATO behindern würde. Kurz nachdem der Haftbefehl gegen *Milošević* verkündet worden war, wurde dennoch das Friedensabkommen verabschiedet.

Das Festhalten an Gerechtigkeitsprinzipien – oder wenigstens die Möglichkeit dazu – wird Verhandlungen oder einen friedlichen Übergang nicht verhindern, sondern vielmehr auf kurze wie auf lange Sicht Vorteile bringen. Werden die Verantwortlichen für Kriegsverbrechen angeklagt und führt dies zu ihrer Ächtung, so können mutmaßliche Kriegsverbrecher in einer Gesellschaft marginalisiert und dadurch Frieden und Stabilität verwirklicht werden. Die Anklage gegen *Radovan Karadžić* durch das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien hat in



Lotte Leicht, Gesprächsleiter Roland Czada und Gunter Pleuger

*Bosnien-Herzegowina* zu dessen Marginalisierung geführt und verhindert, dass er an den Friedensgesprächen teilnahm. Dies war ein wesentlicher Faktor dafür, dass die Verhandlungen in Dayton zur Beendigung des Krieges in Bosnien erfolgreich waren.

Wird stattdessen auf die Verfolgung der Täter verzichtet, so führt dies nicht automatisch zu den erhofften Vorteilen. Allzu oft ist ein Friede, der auf Straflosigkeit der schlimmsten Verbrechen gegründet ist, nicht nachhaltig. Schlimmer noch: Ein derartiger Friede schafft einen Präzedenzfall für Straflosigkeit, der zukünftige Kriegsverbrecher erst ermutigt. In *Sierra Leone* haben drei umfassende Amnestien nicht dazu beigetragen, den erhofften Frieden zu konsolidieren. Kurz nach Abschluss der Friedensvereinbarungen kam es zu neuen Kriegen und Kriegsverbrechen. Die verein-

barte Straflosigkeit führte dazu, dass potenzielle Straftäter keinen Grund sahen, ihr Handeln zu beenden. Später aber bestand man darauf, Gerechtigkeit zu üben, und baute die nötigen Institutionen auf. Und jetzt hat Sierra Leone eine Chance.

Auch wenn unter dem Zwang der Einigung bei Friedensverhandlungen der Eindruck entstehen mag, Gerechtigkeit sei ein Luxusgut, ist die strafrechtliche Verfolgung dennoch von großem Vorteil. Wird darauf verzichtet, so kann dies langfristig diejenigen bestärken, die die Geschichte manipulieren und die Saat zu neuen Konflikten legen wollen, um eigene politische Ziele zu erreichen. Weitverbreitete Vorstellungen von kollektiver ethnischer Schuld, die ihre Wurzeln in den Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs hatten, waren für die ultra-nationalistischen Politiker während des Konflikts in Jugoslawien im Jahr 1990 eine wichtige Voraussetzung, um Serben, Kroaten und Muslime zu spalten und eine Gewaltspirale zwischen den Volksgruppen in Gang zu setzen.

Obwohl es kein Rezept gibt, das auf alle Situationen anwendbar ist, sollte das Ziel *Gerechtigkeit* in Friedensverhandlungen und in Diskussionen über zerfallende oder zerfallene Staaten nicht zu kurz kommen. Der Preis dafür, Straflosigkeit zu akzeptieren, kann hoch ausfallen. Das internationale Recht und dessen Umsetzung haben in den vergangenen 15 Jahren eine Höhe erreicht, auf der sowohl Friede als auch Gerechtigkeit das Ziel von Verhandlungen sein sollten. Zumindest sollten Friedensabkommen die Möglichkeit von Gerechtigkeit zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausschließen. Es war Erzbischof *Desmond Tutu*, der den Haftbefehl des IStGH gegen Sudans Präsident Omar al-Bashir wie folgt kommentierte:

»Wie schmerzvoll und unangenehm Gerechtigkeit auch sein mag, wir haben gesehen, dass die Alternative – nämlich die Verantwortung für schwerste Verbrechen fallen zu lassen – schlimmer ist.«

Die berechtigte Forderung der Opfer nach Gerechtigkeit steht dem Verlangen nach Frieden nicht im Weg. Gerechtigkeit ist kein Hindernis für Frieden, und die Opfer schwerster Verbrechen sollten sich nie zwischen Gerechtigkeit und Frieden entscheiden müssen. Vielmehr besteht die Herausforderung darin, beide Ziele gemeinsam zu realisieren – nachhaltig, glaubwürdig und unter größtem Einsatz.

*Roland Czada*: Frau Leicht, Sie haben darauf hingewiesen, dass der Staat eine Einrichtung der Gewalt*kontrolle* ist und dass versagende Staatlichkeit unkontrollierte Gewaltanwendung, Gesetzlosigkeit, Straflosigkeit und die ständige Angst der Bevölkerung vor Übergriffen nach sich zieht. Ein *failed state* wäre somit nicht allein ein nicht funktionierender Staat, sondern

auch ein Staat, der ›falsch‹ funktioniert und sich gegen die eigene Bevölkerung richtet; ein Staat, der Bürgerkriege provoziert, statt gesellschaftliche Befriedung zu betreiben. Auch dazu bitte ich Herrn Pleuger um seine Stellungnahme.

*Gunter Pleuger:* *Failed states* haben sehr unterschiedliche Erscheinungsformen. Sie können aus einem Versagen der Regierung entstehen oder durch äußere Eingriffe. Die wichtigsten Fragen sind, wie mit einem *failed state* umzugehen ist und wie man die Krise bewältigen kann, die ein ›Staatsversagen‹ auslöst.

Zunächst zu den völkerrechtlichen Problemen, die sich stellen: Man muss davon ausgehen, dass das Völkerrecht nach dem Zweiten Weltkrieg, so wie es insbesondere auch in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist, den Zweck hat, Katastrophen wie den Zweiten oder den Ersten Weltkrieg zu verhindern. Das Völkerrecht wurde darauf ausgerichtet, Kriege zwischen Staaten zu verhindern. Zwar gibt es auch heute noch Kriege zwischen Staaten, aber innerhalb der internationalen Völkergemeinschaft stehen heute andere Konflikte im Vordergrund.

Trotzdem besteht das ›alte‹ Völkerrecht fort. Dessen Kern besteht aus wenigen Elementen, nämlich zum einen aus dem *Gewaltverbot* des Artikels 2 der Charta der Vereinten Nationen, zum andern aus dem *Prinzip der souveränen Gleichheit* aller Staaten und drittens aus dem *Interventionsverbot*, also dem Verbot, sich in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten einzumischen. Vom Gewaltverbot, dem wichtigsten Element, gibt es nur zwei Ausnahmen: zum einen die *Selbstverteidigung* des Staates im Falle eines Angriffs, zum andern den Fall, dass der UN-Sicherheitsrat eine Entscheidung nach Kapitel 7 trifft. Dort ist festgelegt, welche Maßnahmen der Sicherheitsrat gegenüber einem Staat ergreifen kann. Diese reichen von Ermahnungen über Mediation von Konflikten bis hin zu militärischem Eingreifen.

Zum Problem der *failing states* kommen asymmetrische Konflikte hinzu, wie sie z.B. der Terrorismus darstellt: 2001, am 11. September, griff eine terroristische Gruppe einen Staat, die USA, an. Wie kann ein solcher Vorfall *völkerrechtlich* gewertet werden? Wir haben ferner Probleme mit der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die ganze Regionen zu destabilisieren drohen. Wir haben außerdem Krankheiten, die sich international verbreiten. Wir haben diverse Probleme, die in der Charta der Vereinten Nationen nicht vorgesehen sind. Also müssen das Völkerrecht und die Völkergemeinschaft auf diese neue Situation Antworten finden.

Im Falle versagender Staatlichkeit gehört es zu den häufigen Folgen, dass große Teile der Bevölkerungen entweder umgebracht oder vertrieben werden. Es entstehen Situationen, die *humanitärer Interventionen* bedür-

fen, ja diese geradezu fordern. Aber eine solche Interventionsmöglichkeit gibt es im Völkerrecht bisher nicht. Schon der Vorläufer der UNO, der Völkerbund, beriet darüber, wann eine humanitäre Intervention rechtlich geboten und legitim ist. Bis heute besteht darüber kein Konsens. Die Diskussion und eine Einigung darüber werden dadurch erschwert, dass ein Großteil der Mitgliedstaaten der internationalen Gemeinschaft seine Unabhängigkeit in antikolonialen Befreiungskämpfen erlangt hat. Und die Mitgliedstaaten der UNO sind mehrheitlich schwache Entwicklungsländer, die befürchten, dass stärkere Staaten den Begriff der humanitären Intervention als Vorwand nutzen, um bei schwächeren Staaten militärisch einzugreifen. Diese Angst ist politische Realität und nicht völlig von der Hand zu weisen, wie das Beispiel Irak zeigt.

Aber der Öffentlichkeit und auch den Völkerrechtsexperten ist klar, dass in schwierigen Situationen wie z.B. im Kosovo in den Jahren 1998-1999 etwas geschehen *muss*. Seinerzeit drohte Russland im UN-Sicherheitsrat ein Veto in dieser Frage an und schied aus der Kosovo-Kontaktgruppe aus. Somit konnte eine Legitimierung des Einsatzes im Kosovo durch den Sicherheitsrat nicht erfolgen. Tausende Menschen waren bereits ermordet und über 400.000 vertrieben worden. Man konnte nicht einfach wegschauen und die Position einnehmen, dass das Völkerrecht leider keine Möglichkeit gibt, dort einzugreifen und zu helfen. So griff dann die NATO im Kosovo bzw. im ehemaligen Jugoslawien ein. Diese Intervention war in der deutschen Rechtslehre und in der Öffentlichkeit sehr umstritten. Vielfach wurde die Meinung vertreten, die Intervention sei nicht durch das Völkerrecht und den UN-Sicherheitsrat legitimiert, was formalrechtlich auch zutreffend war.

Ein weiterer Fall, der deutlich zeigte, dass Änderungen im Völkerrecht und in der politischen Praxis erforderlich waren, war der Genozid in Ruanda. Dort hat die internationale Staatengemeinschaft versagt. Zehn Jahre später gab es anlässlich des Gedenkens an den Völkermord in Ruanda bei der UNO eine intensive Diskussion. Nun befand man, dass, wenn die humanitäre Intervention für einen großen Teil der Staaten nicht akzeptabel ist, ein neues juristisches Konstrukt gefunden werden müsse. Dies war die bereits erwähnte *Responsibility to Protect*. Diese Formel bot den Vorteil, dass mit ihr jeder nationalen, souveränen Regierung als erste Aufgabe der Schutz der eigenen Bürger beigemessen wurde. So wurde einerseits auf die Bedenken der Staaten der Dritten Welt Rücksicht genommen, andererseits aber bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der internationalen Gemeinschaft beansprucht, den Schutz der Bürger zu übernehmen.

Dies brachte es mit sich, dass faktisch und rechtlich das Gewaltverbot, die nationale Souveränität und das Interventionsverbot eingeschränkt

werden. Dies einzuräumen, war die internationale Staatengemeinschaft bereit. Dazu hatten frühere Erfahrungen mit der Einschränkung der Souveränität und des Interventionsverbotes beigetragen, etwa anlässlich der Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien, bei der alle Staaten – auch solche, die selbst Menschenrechtsverletzungen begangen hatten, wie z.B. China – die Schlusserklärung unterschrieben. Darin heißt es, dass die Menschenrechte und ihre Verteidigung gegen Verletzungen nicht eine Sache von Staaten allein sind, sondern auch berechnigte Anliegen der Staatengemeinschaft.

Doch die Probleme sind damit nicht gelöst. Das »R2P« ist ein glänzendes juristisches Konstrukt, doch wer *entscheidet* darüber, ob eine Regierung bzw. ein Staat seine Schutzpflichten gegenüber den eigenen Bürgern verletzt? Auch das muss geregelt werden, denn wenn dies der Stärkere entscheidet – und es bedarf ja eines starken Staates, der von außen eingreift –, dann wäre der Weg für das Recht des Stärkeren geebnet. So reift die Erkenntnis, dass eine Lösung des Problems im Völkerrecht und in der politischen Praxis nur mithilfe von globalen Institutionen zu erzielen ist. Solche Institutionen haben wir zwar, aber sie funktionieren nicht.

Neben den völkerrechtlichen sind viele *praktische* Probleme zu lösen. Schon jetzt tun die Vereinten Nationen, deren Aktivitäten nicht nur aus *peace keeping* und *conflict resolution* bestehen, viel Gutes. Das Netzwerk der UN mit über 150 Sonderorganisationen, Programmen und Stiftungen bewegt viel in den Bereichen Humanitäre Hilfe, Flüchtlingsbetreuung bis hin zur Fortentwicklung des Rechts. Aber dort, wo es um die zentralen Fragen von Leben und Tod sowie um Krieg und Frieden geht, tut sich die UNO schwer, und das liegt in drei schweren Krisen der UNO begründet.

Die erste Krise ist die *Kapazitätskrise*. Die UNO bearbeitet weltweit aktuell rund 20 Konflikttherde, für die humanitäre, militärische und Fragen der politischen Konfliktlösung zu klären sind. Dazu ist die UNO mit über 120.000 Soldatinnen und Soldaten, Polizeioffizierinnen und Polizeioffizieren weltweit im Einsatz. Die UNO ist nach den US-Amerikanern der zweitgrößte Truppenentsender der Welt. Die Frage ist, wie lange die Mitgliedstaaten bereit sind, dies weiter zu unterstützen. Man darf nicht vergessen, dass die UNO keine Weltregierung ist, sondern nur eine stehende Konferenz der Mitgliedstaaten. Beschließen die Vereinten Nationen etwas und beauftragen den Generalsekretär mit der praktischen Umsetzung, so macht sich geltend, dass dieser dafür weder über einen Etat, noch über Soldaten oder Polizisten verfügen kann. Er muss dann beginnen, die notwendigen Ressourcen bei den Mitgliedstaaten zu beschaffen. Bei den wenigen Staaten, die in der Lage und bereit sind, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, wird die UNO immer an eine Grenze der Bereitschaft stoßen. Als ich im Jahr 2002 meine Tätigkeit in New York

aufnahm, lag die ›Grenze des Möglichen‹ bei der Mobilisierung von etwa 100.000 Personen und 5 Mrd. Dollar pro Jahr. Inzwischen hat die UNO laufend über 120.000 Personen eingesetzt, und die Kosten der *Peacekeeping*-Operationen haben die Summe von 6 Mrd. Dollar pro Jahr überschritten. Die Mittel dafür sind fast dreimal so hoch wie der normale Haushalt der UN. Und es dauert 4 bis 8 Monate, um sämtliche Ressourcen für eine *Peacekeeping*-Operation in einem *failing state* aufzubringen. Dazu gehören die Menschen, die Finanzen, die Geräte, die Logistik.

Während dieser Vorlaufzeit sterben viele Menschen. Vieles wird zerstört in den Krisengebieten. Auch hierin liegt eine Begrenzung der Möglichkeiten der UNO. Seit Jahren wird diskutiert, ob man nicht eine UN-Armee aufstellen muss oder mindestens schnelle Eingreiftruppen, *Rapid Reaction Forces*, vorhalten muss, die es erlauben, im Krisenfall schnell einzugreifen. Eine schnelle Eingreiftruppe, z.B. von Soldaten aus den Ländern Bangladesch, Pakistan und Indien zusammengestellt, die ohnehin die meisten Blauhelm-Soldaten stellen, würde jährlich ca. 120.000 Mio. Dollar kosten. Aber es fehlte der politische Wille der Generalversammlung und des Sicherheitsrates, solches zu beschließen.

Die zweite Krise, die sich auf das Problem der *failed states* auswirkt, ist die *Reformkrise* der UNO. Von 101 Vorschlägen zur Reform der Vereinten Nationen, die Generalsekretär *Kofi Annan* am Schluss seiner Amtszeit vorgelegt hatte, wurden bisher etwa fünf verwirklicht. Einer der wichtigsten war die Selbstverpflichtung zur *Responsibility to Protect*. Eine weitere wichtige Entscheidung galt der Einrichtung einer *Peacebuilding Commission* (PBC), einer Kommission für Friedenskonsolidierung. Sie soll im Falle der militärischen Beendigung eines Konflikts dafür sorgen, dass der Konflikt nicht nach Jahren wieder aufbricht, was im Fall von *failing states* eine Aufgabe von großer Bedeutung ist. Die *Peacebuilding Commission* gibt es inzwischen; sie versucht, in vier afrikanischen Ländern den Frieden zu konsolidieren – mit begrenztem Erfolg.

Die dritte Krise ist die *Legitimationskrise* der UNO: Über Gewaltanwendung und Friedensvermittlung kann nur der Sicherheitsrat entscheiden. Der ist aber mit seiner im Jahr 1945 festgeschriebenen Struktur dysfunktional und muss reformiert werden, um seine Legitimität und Effektivität zu erhöhen. Legitimität erhält eine internationale Konferenz durch eine hohe *Repräsentativität*. In der UN-Generalversammlung sind alle Staaten mit einem Sitz vertreten. Deswegen hat die Generalversammlung die höchste Legitimität im System der UNO. Der Sicherheitsrat hat aber nur 15 Mitglieder. Sie müssen die größten Ländergruppen in der UNO repräsentieren, damit der Sicherheitsrat legitimiert ist und akzeptiert wird. Die Weltorganisation teilt sich in fünf Regionalgruppen: Westeuropa und andere, Osteuropa, Asien, Afrika und Lateinamerika. Besonders die

großen Ländergruppen Afrika, Asien und Lateinamerika, die früheren Kolonien, sind im Sicherheitsrat völlig unterrepräsentiert.

Soll dieser Sicherheitsrat *effektiv* sein, so müssen die großen Geberländer von Ressourcen vertreten sein, die immer wieder gefordert werden, Soldaten, Material und Finanzen bereitzustellen, um die Beschlüsse des Sicherheitsrates umzusetzen. Darüber diskutiert man in der UNO auf der Grundlage einer indischen Resolution, die diese Reformen forderte, seit 1991. Jeder weiß, was erforderlich ist, und alle Vorschläge sind auf dem Tisch, so dass es schwierig ist, dazu noch etwas Neues zu erfinden. Woran es fehlt, ist der politische Wille, diese Reformvorschläge auch umzusetzen.

So komplexe Aufgaben, wie die Bekämpfung der Folgen eines staatlichen und gesellschaftlichen Zusammenbruchs mit sich bringen, machen die Stärkung internationaler Organisationen notwendig. Dazu gehört letztlich auch eine *Managementreform*, denn die UNO besteht – wie gesagt – außer dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung in New York und drei weiteren Organen aus 150 weiteren wichtigen Sonderorganisationen und -programmen: Gebraucht wird die *World Food-Organisation* (FAO), um Hungernde zu ernähren; gebraucht wird der Hohe Flüchtlingskommissar (UNHCR), damit man sich um Flüchtlinge kümmern kann, die aus Kriegsgebieten in Nachbarstaaten geflüchtet sind; gebraucht wird der UN-Menschenrechtsrat, um dafür zu sorgen, dass Menschenrechte beachtet werden. Gebraucht werden viele Organisationen, um zerstörte staatliche Strukturen wieder aufbauen. Dazu gehört eine funktionierende Verwaltung, ein Gerichtswesen, eine verlässliche Justiz und eine korruptionsfreie Regierung. Dazu gehört auch – wie z.B. in Afghanistan – die Wiederherstellung der grundlegenden Struktur einer Zivilgesellschaft. All das ist kompliziert und bedarf einer handlungsfähigen internationalen Gemeinschaft. Diese wird aber erst wiederhergestellt sein, wenn die notwendigen Reformen ernsthaft angegangen werden und sich die Generalversammlung dazu entschließt, die notwendigen Entscheidungen zu treffen.

*Roland Czada:* Das war eine konstruktive, aber auch ernüchternde Kritik, was das System der Vereinten Nationen betrifft. Lichtblicke scheinen hier rar zu sein, eher ist eine Stagnation des Systems zu beklagen.

Herr Schneckener, was lässt sich aus politikwissenschaftlicher Sicht über die Herrschaftsverhältnisse und das Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit sagen?

*Ulrich Schneckener:* Staaten sind Akteure, die eine doppelte Ordnungsfunktion wahrzunehmen haben. Einerseits muss der Staat nach innen eine öffentliche Ordnung garantieren, wozu die Gewährung von Sicherheit und andere Dienstleistungen gehören. Auf der anderen Seite ist der Staat kon-

stitutives Element der internationalen Ordnung. Staaten sind heute zwar nicht mehr die einzigen Akteure der internationalen Politik, aber deren wesentlichen Akteure und Subjekte, gerade im Hinblick auf das Völkerrecht. Globales oder internationales Regieren ist elementar auf funktionsfähige Staaten angewiesen.

Die Problematik der *failing states* lässt insofern auch die Frage entstehen, wie ein *globales Regieren* künftig aussehen wird. Die UNO mit ihren verschiedenen Programmen und Sonderorganisationen ist auch deswegen nur eingeschränkt funktionsfähig, weil es eine große Zahl dysfunktionaler Staaten auf der Welt gibt, die nicht über die Möglichkeiten verfügen, internationale Entscheidungen und Beschlüsse *umzusetzen*. Unser Thema geht deshalb über die unmittelbare Friedensproblematik hinaus und ist von größerer ordnungspolitischer Relevanz.

Das Verhältnis von ›Staat‹ und ›Frieden‹ ist durchaus ambivalent, da der Staat nicht nur ein *Ordnungsakteur*, sondern auch ein *Gewaltakteur* ist. Ihm wird ja das Gewaltmonopol eingeräumt, das er nutzen kann. In der Geschichte der internationalen Beziehungen sind Staaten häufig als Gewaltakteure aufgetreten. Besonders bis 1945 sahen Staaten ihre Souveränität auch in dem Recht, gegen andere Staaten Kriege zu führen.

2010 jährt sich zum fünfzigsten Mal die Verabschiedung der *UN-Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an die Kolonialländer und -völker* vom 14. Dezember 1960. Diese Erklärung ist die eigentliche Gründungsakte des heutigen internationalen Staatensystems, da sie den Startschuss zur Dekolonisierung und damit zur ›Durchstaatlichung‹ der Welt gab. Bei Gründung hatten die Vereinten Nationen 51 Mitglieder, heute sind es 193. Die Zahl der Staaten in der Welt hat sich vervierfacht. Dagegen ist die Anzahl der *zwischenstaatlichen* Kriege rapide rückläufig, während die Zahl der *innerstaatlichen* Konflikte gestiegen ist, besonders seit dem Beginn der 1990er Jahre. Nach Erreichen ihres Höhepunkts in den Jahren 1992 bis 1994 stagniert die Zahl auf hohem Niveau.

Im Verhältnis von ›Staat‹ und ›Frieden‹ steht heute demnach die Frage nach dem *inneren* Frieden im Vordergrund. Seltener steht heute der äußere Friede auf dem Spiel. Dass es gelungen ist, diese Problematik einzuhegen, hat viele Gründe. Maßgeblich dafür war die Wirksamkeit der internationalen Normen und des Völkerrechts, nicht zuletzt des Völkerrechts, das in der UN-Charta niedergelegt ist.

Das Völkerrecht ist ein hohes Gut, das man nicht ohne Not infrage stellen sollte. Debatten, die um Begriffe wie den der ›humanitären Intervention‹ kreisen, verfolge ich daher mit Skepsis. Das Völkerrecht hat viel zur Konsolidierung des äußeren Friedens beigetragen. Und das Völkerrecht ist entwicklungsfähig genug, um auch auf neue Herausforderungen zu reagieren.



Das Problem des *inneren* Friedens in vielen Ländern führt zur Frage der internen Organisation und Verfasstheit des Staates. So ist zu fragen: Inwieweit können staatliche Institutionen gesellschaftliche Konflikte lösen? Über welche Kapazitäten verfügen Staaten, um Konflikte und Probleme zu bearbeiten? Dabei bleibt offen, inwiefern sich die Gesellschaft oder einzelne gesellschaftliche Gruppen im Hinblick auf ihre Interessen, Ideale und Werte, ihr Selbstverständnis und ihre Identität durch das staatliche Gemeinwesen repräsentiert sehen. Im Fall von politischem Separatismus wird diese Frage offensichtlich negativ beantwortet.

Da es nur wenige und meist nur für kurze Dauer ›gescheiterte‹ Staaten gibt, bietet sich eher der Begriff der *fragilen* Staatlichkeit an. Für ›fragile‹ Staaten ist die Frage zentral, inwiefern staatliche Akteure, staatliche Strukturen und die ideellen Grundlagen des Staates im Einklang mit der Gesellschaft stehen. Gibt es hier eine Kluft? Wie breit ist sie? Wie kann sie überbrückt werden? Man muss im Einzelfall prüfen, wie instabil ein Staat ist und inwieweit er imstande ist, staatliche Dienstleistungen zu erbringen. In den meisten Fällen können dazu unterschiedliche Untersuchungen, Rankings und Indizes herangezogen werden. Derzeit werden 40-60 Staaten im Kernbereich dieser Problematik gesehen; nicht nur Somalia und Afghanistan gehören dazu, sondern auch Länder wie Pakistan, Jemen, Simbabwe und ähnliche Staaten.

Das Phänomen fragiler Staatlichkeit ist nicht neu. Die Weltpolitik kennt es seit den 1960er Jahren; Europa machte in den 1920er und 1930er Jahren ähnliche Erfahrungen. Damals gab es in Mitteleuropa wohl kaum einen Staat, dessen Zustand nicht fragil war. Das Phänomen erhielt neue Relevanz, seit erkennbar wurde, dass fragile Staatlichkeit ein begünstigender Faktor für die Verschärfung transnationaler Problemlagen ist. Hier denke ich an Sicherheitsprobleme, ökonomische und ökologische Probleme, die im Kontext von Globalisierung und Transnationalisierung zunehmend zutage treten. Fragile Staatlichkeit an sich ist keine *internationale* Bedrohung. Aber sie bedroht die Bevölkerung eines Staates, und sie kann ein Faktor für die Verschärfung von Risiken sein.

Wenn fragile Staaten nicht in der Lage sind, internationale Regelungen umzusetzen, wird es schwierig. Das zeigen z.B. Kampagnen zur Bekämpfung von Aids, von Armut oder der organisierten Kriminalität, aber auch solche zur Verbesserung des Klimaschutzes oder zur Eindämmung der Weiterverbreitung (Proliferation) von Atomwaffen. Für all dieses gibt es internationale Regime, d.h. Regelwerke, die aber nur teilweise effektiv sein können, da sie nicht überall ein tragfähiges Fundament finden. Dies ist die Grundproblematik, weshalb sich die Welt um das Problem fragiler Staatlichkeit kümmern muss.

Wie sieht es in jenen 40 bis 60 ›fragilen‹ Ländern konkret aus? Sie gehören im Wesentlichen zu den akuten Kriegs- und Krisenregionen, darunter sind typische *post conflict*-Gesellschaften, und vor allem sind es Länder, die zu den ärmsten der Welt gehören. In diesen Ländern gibt es unterschiedliche Formen autoritärer und semi-autoritärer Herrschaft. Die Hauptregionen, in denen sich das Phänomen besonders deutlich zeigt, sind Subsahara-Afrika sowie Zentral-, Süd- und Südostasien.

Frägt man nach dem Vorhandensein der typischen Merkmale fragiler Staatlichkeit, so fällt auf, dass in diesen Staaten keineswegs Chaos herrscht. Die *Chaos*-Metapher ist nicht zutreffend! In den meisten Fällen gibt es eine Regierung, die die Macht beansprucht und regiert. Selten gibt es eine Situation der totalen Abwesenheit von Regierungshandeln. Irreführend ist auch die Metapher vom *Machtzerfall*, weil mit jeder Form des Regierens notwendig eine Ordnungsstruktur verbunden ist, egal ob *warlords*, private Sicherheitsfirmen, semi-staatliche oder staatliche Akteure regieren. So lässt sich z.B. feststellen, dass statt des staatlichen Gewaltmonopols nun *Gewaltoligopole* oder *Gewaltpolypole* bestehen, wobei sich verschiedene Gewaltakteure konkurrierend oder kooperierend zueinander verhalten. Anstelle von Rechtsstaatlichkeit gibt es womöglich eine politisierte Justiz, teilweise auch Erscheinungen von Selbstjustiz. Statt demokratischer Partizipation in Form von Mitsprache und Beteiligung bestehen hegemoniale Strukturen.

Brachiale Diktaturen sind eher selten. Dafür sind häufig Arrangements unter Eliten festzustellen, die eine *Machtteilung* unter den Gruppen der herrschenden Klasse darstellen. Statt auf Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit oder sozialen Ausgleichs zu zielen, gestalten sich politisches und Wirtschaftshandeln dann als Pfründen-, Renten- oder Schattenökonomie – insbesondere in *Post-conflict*-Gesellschaften. Und anstelle von konstruktiven, institutionalisierten Formen der Konfliktbearbeitung herrschen häufig die gezielte Instrumentalisierung von Konflikten zum eigenen Vorteil oder ein absichtsvolles Totschweigen bzw. Unterdrücken von Konflikten vor.

In fragilen Staaten mischen sich destabilisierende und stabilisierende Mechanismen. Auch in Gewaltoligopolen oder -polypolen gibt es stabilisierende Elemente. Diese sind besonders kritikwürdig, wo sie in Katastrophen münden, wie von Frau Leicht beschrieben. Eine Untersuchung an der SWP hat gezeigt, dass lokale Eliten, die in fragilen Staaten das Sagen haben, ›lernen‹, mit dieser Fragilität umzugehen und sie für ihre Interessen zu nutzen. Sie betreiben ›Fragilitätsmanagement‹, lernen, mit knappen Ressourcen und schwierigen Situationen umzugehen. Weiten Teilen der Bevölkerung gelingt es – der Not gehorchend – häufig, sich damit zu arrangieren. Es gibt in den Situationen fragiler Staatlichkeit lokale *Gover-*

nance- bzw. Ordnungsmechanismen, die eine gewisse Funktionalität erreichen und Formen der Stabilität inmitten der Instabilität darstellen.

Das kennzeichnet das Spannungsfeld, in das externe Akteure mit ihren Maßnahmen des *state building* stoßen. Externe Akteure gehen in Unkenntnis der Lage oft fälschlich von einer Situation einer *tabula rasa* aus und lassen außer Acht, dass man es mit lokalen Strukturen, Machthabern und Identitäten zu tun hat, die ihr Eigenleben führen. Dieses besitzt oft größere Dynamik als die externen Interventionsstrategien. Die externen Interventen werden zusehends in das ›Spiel vor Ort‹ hineingezogen und können sich schwer entziehen, kennen aber meistens leider nicht die Regeln.

*Roland Czada:* Das Problem fragiler Staatlichkeit besteht vermutlich, seit es Staaten gibt. Zwar hieß es, irgendjemand herrsche immer, dennoch muss man fragen, ob ein Gewaltoligopol, das mehrere Akteure bilden, noch mit dem Begriff der ›Staatlichkeit‹ gefasst werden kann. Der Staat ist nach *Max Weber* Träger des Gewaltmonopols. Gibt es mehrere Akteure, die um das Gewaltmonopol konkurrieren oder es unter sich aufteilen, so fragt sich, ob noch ein Staat besteht oder ob man von einem ›Unstaat‹ sprechen muss. Unterschiedlich wird sicher auch die Frage beantwortet, wer oder was die *Subjekte* des Völkerrechts sind. Unter Juristen und Politikern gibt es die Idee, man könne außerhalb von Staaten neue Völkerrechtssubjekte identifizieren – bis hin zu *Al-Qaida*. Wenn diese Organisation die USA angreift und die Amerikaner ihr den Krieg erklären – so die Logik –, wäre *Al-Qaida* faktisch als ein Völkerrechtssubjekt anzusehen. Und weil dort hierarchische Strukturen bestehen, setzt man sich besser gleich mit *Bin Laden* an einen Tisch, anstatt sich auf ein militärisches Katz-und-Maus-Spiel einzulassen.

*Gunter Pleuger:* Im Fall von *Al-Qaida* wäre ich nicht einverstanden, aber richtig ist, dass man Konflikte letztlich nur durch Verhandlungen und durch die Aufarbeitung der dahinterliegenden politischen, sozialen und ökonomischen Probleme lösen kann. Andererseits ist es womöglich erforderlich, dass zunächst einmal die Gewaltanwendung beendet werden muss, und dazu braucht man gelegentlich auch Militär. Afghanistan ist dafür ein Beispiel: Dort hatten die beteiligten Mächte zunächst großen Erfolg. Das Land wurde von dem mittelalterlichen Regime der Taliban befreit. Es fiel zurück in Gewalt, weil die Strategie, die politischen Probleme dieses Landes mit militärischer Gewalt zu lösen, nicht aufging. Es fehlt dort eine komplexe Strategie, die die soziale und ökonomische Entwicklung einbezieht. Und die Bevölkerung darf nicht einem Ausmaß an Gewalt ausgesetzt werden, das größer ist als zu Zeiten der Taliban.

Mein Statement sollte nicht pessimistisch erscheinen: Die UNO hat in den Bereichen *peace keeping*, Wiederherstellung zerstörter Gesellschaften und Beendigung von bewaffneten Konflikten viel geleistet. Sie sorgte z.B. für die Beilegung eines sehr blutigen Konflikts in Osttimor. Manche Konflikte in Afrika – in Sierra Leone, Liberia und Mosambik – konnte die UNO zwar nicht lösen, aber stark eingrenzen. Die UNO erzielte Teilerfolge, indem sie Konflikte mäßigte und dadurch viele Menschenleben rettete, z.B. mit ihrer Mission im Grenzgebiet zwischen Libanon und Israel. Zwar gab es dort erneut einen Krieg. Zuvor aber hatten 2.000 UN-Soldaten für eine lange Zeit diese Grenze gesichert und das Gebiet vor militärischen Konflikten bewahrt. Einen ähnlichen Teilerfolg gab es im Kongo. In vielen konkreten Fällen – der drastischste war die Besetzung der Stadt Goma durch Aufständische – wurden Menschenleben gerettet. 17.000 UNO-*Peacekeeper* verhüteten Schlimmeres, und dies übrigens durch eine Operation der Europäischen Union, den ersten Einsatz einer sogenannten *battle group* durch die EU. Auch der erste Golfkrieg war ein vom UN-Sicherheitsrat legitimierter Militäreinsatz, bei dem das vom Irak besetzte Kuwait befreit wurde. Es gibt also durchaus Erfolge.

Das Völkerrecht muss weiterentwickelt und angepasst werden. Zwar ist die UN-Charta eine hervorragende völkerrechtliche Sammlung mit großer Bedeutung. Aber es gibt in der Charta und mit ihrer Auslegung Probleme. Ich möchte einige Beispiele nennen:

Artikel 51 der Charta erlaubt wie gesagt die *Selbstverteidigung* im Fall eines Angriffs. Die Frage ist: Gilt das nur, wenn jemand tatsächlich angegriffen wird oder auch schon, sobald einer ein Gewehr auf Sie richtet und den Finger am Abzug hat? Wäre in diesem Fall ›Selbstverteidigung‹ zulässig, so hieße das im staatlichen Recht ›Prävention‹ oder ›präventive Selbstverteidigung‹. Vor Beginn des Irak-Kriegs argumentierte die US-Regierung, *Saddam Hussein* habe Atom- und Massenvernichtungswaffen, und man könne nicht warten, bis diese Waffen eingesetzt würden, sondern müsse sich vorher verteidigen. Hier wurde die UN-Charta missinterpretiert. Artikel 51 erlaubt zwar die Selbstverteidigung, aber in Satz 2 heißt es, dass man gegebenenfalls sofort den Sicherheitsrat anrufen und ihn bitten müsse, Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens zu ergreifen. Dafür hätte es während der Monate, in denen über den bevorstehenden Krieg diskutiert wurde, genug Zeit gegeben; ›Prävention‹ ist ein völkerrechtlich schwieriges Problem. Ähnlich verhält es sich mit dem Kriegsziel eines *regime change*. Es mag vorkommen, dass ein Regime so furchtbar ist, dass man die Menschenrechte nur wiederherstellen und die Bevölkerung vor einem Genozid nur schützen kann, indem man das herrschende Regime beseitigt. Über ein solches Ziel kann aber keinesfalls ein einzelner Staat entscheiden, sondern allein der UN-Sicherheitsrat.

Ungeklärt ist auch der rechtmäßige Umgang mit *asymmetrischen Konflikten*, z.B. wenn *Al-Qaida* einen Staat angreift. Da aber *Al-Qaida* von einem Territorium aus operiert, stellt sich die Frage, inwieweit ein Staat wie beispielsweise Pakistan verantwortlich ist, wenn *Al-Qaida* dort ein Ausbildungslager unterhält, etwa in den Stammesgebieten an der Grenze zu Afghanistan, einer Gegend, wo die staatliche Gewalt von Pakistan nicht hinlangt und wo weder Recht noch Ordnung herrschen. Wie weit reicht die Verantwortung Pakistans? Darf man, um *Al-Qaida* zu vernichten, das Land angreifen? Um solche Fragen klären zu können, muss man das Völkerrecht weiterentwickeln. *Responsibility to Protect* ist ein völkerrechtliches Konstrukt, das helfen soll, bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten vorhandene psychologische Hemmschwellen dagegen zu überwinden, dass von außen in ihre inneren Angelegenheiten eingegriffen wird. Leider verstehen sich die fünf ständigen Mitgliedsländer im Sicherheitsrat mehr oder weniger als globale Großmächte und vertreten vorrangig eigene Interessen. Sie entscheiden nie vorrangig im Interesse der internationalen Gemeinschaft. So kamen z.B. die Ereignisse in der sudanesischen Provinz Darfur aus zwei Gründen nie auf die Tagesordnung des UN-Sicherheitsrats: Die USA verwiesen nicht zu Unrecht darauf, dass ein Frieden in Darfur nicht möglich sei ohne eine Lösung des Nord-Süd-Konflikts im Sudan – des am längsten andauernden Konflikts in Afrika, dem in 20 Jahren 2,5 Millionen Tote zum Opfer fielen. Und schon bei der Planung der Tagesordnung drohte von chinesischer Seite ein Veto, weil China einen 50-Milliarden-Dollar-Ölvertrag mit Sudan abgeschlossen hatte. Auch Nordkorea wird von China geschützt, weil dort eigene Großmachtinteressen im Spiel sind.

Um solche Blockaden überwinden zu können, müssen andere Staaten in den Sicherheitsrat, müssen andere Mehrheiten gebildet werden und müssen auch andere Verhaltensweisen und Prozeduren Einzug halten. Zwar kann man das Vetorecht nicht abschaffen, weil die ständigen fünf Mitglieder gegen die Abschaffung ihres Status im Ratifikationsverfahren wiederum ein Veto einlegen können. Aber wenn andere Staaten sich im Sicherheitsrat anders verhielten, dann hätte das natürlich Auswirkungen. Frankreich und England legten zuletzt 1989 im Sicherheitsrat ein Veto ein. Das zeigt, dass es auch ohne Veto geht. Wir brauchen im Sicherheitsrat eine andere politische Psychologie. Die Reformpläne für die UNO, die die Deutschen in New York mit entworfen haben, sehen nicht nur eine andere Besetzung des Sicherheitsrats vor, sondern auch eine Veränderung der Arbeitsmethoden. Wäre der UNO-Sicherheitsrat eine nationale Institution der Bundesrepublik, würde er vom Verfassungsgericht sofort verboten, denn es gibt dort weder für Staaten noch für Individualpersonen *rechtsstaatliche* Prozeduren. Gegen eine Sanktion des Sicherheitsrats, z.B. die Sperrung aller erreichbaren Konten, gibt es kein Rechtsmittel. Es bedarf grundlegender

Reformen, um der einzigen globalen Organisation, die wir haben, eine erhöhte Legitimität und vergrößerte Handlungsfähigkeit zu verschaffen.

*Roland Czada:* Bisher wurde über Staaten und Staatlichkeit gesprochen. Wie aber steht es mit der Bevölkerung bzw. den Zivilgesellschaften? Was kann die Zivilgesellschaft in fragilen Staaten ausrichten? Große Demonstrationen im Iran z.B. zeigen, dass Bürger dort ihrem politischen Interesse Ausdruck zu geben versuchen, wo es Herrschaftsstrukturen gibt, die als Adressaten für den Protest infrage kommen. Warum geschieht woanders nicht Ähnliches? Welche Rolle könnte die Zivilgesellschaft mit ihren Organisationen in solchen Konflikt- oder Nachkonfliktsituationen spielen?

*Lotte Leicht:* Richtig ist, dass nach dem ›11. September‹ der Begriff *failed states* – aufgrund unserer Furcht und unseres Egoismus – überwiegend im Zusammenhang mit dem Problem des Terrorismus benutzt wurde. Das Interesse galt den potenziellen Herkunftsorten des Terrorismus, weniger der Zivilbevölkerung dieser Staaten.

Aber in der Zeit vor und auch nach dem 11. September wurde etwas verändert: In den Köpfen der Menschen und Regierungschefs wurde etwas bewegt; es hat sich so etwas wie Verantwortungsgefühl entwickelt.

Schon die seit 2005 allgemein anerkannte *Responsibility to Protect* war wichtig, nicht nur als eine moralische, sondern auch als völkerrechtliche Verpflichtung. Wir haben die *Pflicht*, uns in Situationen von Kriegsverbrechen oder im Falle von Genozid einzuschalten, um diese zu verhindern oder zu stoppen. Über das *Wie* muss diskutiert werden. Ich arbeite die Hälfte meiner Zeit in Kriegsgebieten und spreche mit den Opfern. Aus eigener Anschauung und Erfahrung kann ich sagen, dass sie Schutz und Aufmerksamkeit brauchen und verdienen – auch auf politischer Ebene und auch dann, wenn es keine Terrorismusgefahr gibt.

Positiv ist auch die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes. Vielleicht hat man noch nicht sehr viele Erfolge vorzuweisen, aber immerhin haben 130 Staaten dieses Statut ratifiziert. Das wurde anfangs nicht für möglich gehalten und ist jetzt ein klares, wichtiges Signal an alle, einschließlich der Regierungschefs. Sollten sie ihre Ziele durch Kriegsverbrechen, durch Verbrechen gegen die Menschlichkeit, durch Genozid oder ethnische Säuberung erreichen wollen, laufen sie Gefahr, vor ein internationales Gericht gestellt zu werden.

Dass der UN-Sicherheitsrat es zugelassen hat, die Menschenrechtsverletzungen in Darfur an den Internationalen Strafgerichtshof zu überweisen, war ein Erfolg – erzielt nicht zuletzt von Deutschland, das sich gemeinsam mit Frankreich dafür eingesetzt hat. Es war auch ein Erfolg der EU, weil die EU-Außenminister sich dafür stark machten und einen gemeinsamen

strategischen Weg einschlugen. Wenn man also hochgesteckte Ziele erreichen will – auch gegen den Willen der drei Sicherheitsrats-Mitglieder USA, China und Russland –, kann man dies in Europa zusammen mit den Partnern schaffen. Nur muss dazu auch auf höchster Ebene der politische Wille da sein, was leider zu selten der Fall ist. Es ist ärgerlich, dass politische Energien und Kräfte zwar gegen den Terrorismus mobilisiert werden, selten aber für die Menschen in den betroffenen Ländern. Der Kongo, wo durch den ersten Einsatz einer *battle group* der EU im Jahr 2003 viele Menschen gerettet wurden, ist hier zugleich ein Negativbeispiel. Die Operation *Artemis*, bei der unter französischer Führung rund 2.000 Mann mit Panzern dort einmarschierten, zeigte sofort Wirkung. Keine der Rebellengruppen wollte gegen diese Truppe kämpfen. Das hat stark beeindruckt und viele Menschenleben gerettet. Aber im Jahr 2008 gab es im Kongo erneut schlimme Kämpfe, diesmal in der Provinz Nord-Kivu im Kongo. Nun gab es erstmals eine Anforderung des UNO-Generalsekretärs an die EU, eine neue *battle group* bereitzustellen, die für drei Monate eingesetzt werden sollte, um die Situation wieder unter Kontrolle zu bringen. Die EU wurde zum einen darum gebeten, die Umgebung des Flughafens in Goma zu sichern, damit bereits anwesende *peace keeper* die Zivilbevölkerung schützen konnten. Die zweite Anforderung galt *rapid response capabilities*, insbesondere Transportkapazitäten, u.a. Helikoptern. Obwohl vorhanden, gab es peinliche Diskussionen über diese Anforderungen.

Richtig ist, dass *battle groups* viel Geld kosten. Die beteiligten Länder müssen für sechs Monate Soldaten und Ausrüstung auf Abruf bereitstellen. Diesmal war Deutschland einer der Staaten, die in dem betreffenden Zeitraum verantwortlich waren. Aber die klare Antwort aus Berlin war: Kongo interessiert uns nicht, und wir wollen da nicht hin.

Man kann nur hoffen, dass wir in der EU einmal über diese Kampftruppen diskutieren. Ich meine, wir brauchen nicht nur UN-Reformen, sondern auch den Willen, unsere Schutzmöglichkeiten einzusetzen, wie im Falle *Artemis* erfolgreich geschehen. Leider sind Tausende von Menschen im Norden umgebracht worden, weil die UNO ihre Truppen nicht schnell genug im Land bewegen konnte.

*Gunter Pleuger:* Als Deutschland 2004 nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat war und den Vorsitz hatte, haben wir auch etwas bewegt. Wir brachten damals *Darfur* auf die Tagesordnung. Aber Deutschland gibt jährlich über eine Milliarde Euro für die UNO aus und braucht die Zustimmung des Parlaments für jeden Soldaten, der im Ausland eingesetzt wird. Im Parlament wird immer wieder gefragt: War das Auswärtige Amt an der Entscheidung beteiligt, die diese Entsendung von Soldaten oder Polizisten notwendig macht? Dies kann man bisher nur verneinen, da

unser Land nicht Mitglied im Sicherheitsrat ist. Auch bei der Frage, ob gesichert sei, dass die Soldaten im Rahmen einer vernünftigen Strategie eingesetzt werden und ob das Geld vernünftig ausgegeben wird, müssen wir passen, denn wir sind nicht im Sicherheitsrat und können darauf keinen Einfluss nehmen. Das ist ein auf Dauer unhaltbarer Zustand. Man kann von großen Staaten nicht verlangen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, ohne an der damit ermöglichten Politik beteiligt zu werden.

*Lotte Leicht:* Die EU-battle groups stehen allerdings unter EU-Befehl oder dem Befehl ihrer eigenen Staaten, nicht unter Befehl der UNO ...

*Roland Czada:* Sind es denn nur die Regierungen, die hier bremsen? In Europa leben wir in Demokratien; Meinungsumfragen zeigen deutlich: Die Deutschen sind wenig begeistert, wenn von Steuergeldern finanzierte Truppen in Afrika oder Asien intervenieren sollen. Eine Regierung, die das nicht berücksichtigt, wird nicht wiedergewählt. Und in anderen Ländern in Europa wollen das die Menschen ebenso wenig.

*Lotte Leicht:* Politiker haben auch eine Verantwortung, richtige Argumente für eine Sache zu vertreten. Dafür braucht man politischen Mut und mutige Politiker, die sagen, weshalb etwas wichtig ist. Wenn man das versuchen würde, kann man auch etwas gewinnen.

*Ulrich Schneekener:* Nicht bloß zwischen der Regierung und der Bevölkerung, sondern innerhalb der Bundesregierung selbst gibt es unterschiedliche Auffassungen. Im Verteidigungsministerium ist man nicht begeistert von deutschen Blauhelmissionen. Die Bundeswehr bzw. die Führung im Verteidigungsministerium hat einen andauernden Konflikt mit dem Auswärtigen Amt, der mit den jeweiligen Ministerpersönlichkeiten wenig zu tun hat. Das Auswärtige Amt fordert, die Bundeswehr möge sich stärker an originären UNO-Einsätzen beteiligen, d.h. nicht nur an mandatierten Einsätzen, sondern auch an originär von der UNO geführten Einsätzen. Hier sträubt sich das Verteidigungsministerium. Es will deutsche Soldaten nur ungern einem UNO-Kommando unterstellen. Man bevorzugt die bekannten und bewährten NATO-Strukturen. Das ist ein struktureller, in Deutschland relativ stark ausgeprägter Konflikt innerhalb der Regierung.

Andererseits weichen die Deutschen aus: Wir überlassen das *peace keeping* einigen Entwicklungs- und Schwellenländern. Stattdessen haben die Europäer begonnen, sogenannte *Hybridmissionen* durchzuführen, z.B. in der sudanesischen Provinz Darfur. Solche Einsätze sind zwar mandatiert, aber außerhalb des engeren Handlungsrahmens der UNO angesiedelt.



Dieser Weg ist nicht falsch, aber auch nicht unproblematisch, weil mit einem Ausscheren aus der internationalen Gemeinschaft verbunden.

Ich meine aber, dass das Problem der *failed states* nicht nur von der Möglichkeit oder Notwendigkeit militärischer Interventionen her diskutiert werden sollte. Das mag eine Option sein, wird aber der Gesamtproblematik nicht gerecht. Wenn 40-60 Staaten betroffen sind, bedeuten Militäreinsätze in dieser Größenordnung sicher eine Überforderung der Weltorganisation. Viele Konflikte lassen sich nicht militärisch lösen; sie stellen Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und für Experten in Sachen Rechtsstaatlichkeit, Polizei und Strafvollzug dar. Einen solchen breiten Ansatz nennen wir *state building*. Auf



Ulrich Schneckener und Lotte Leicht

dem Balkan hat man auf breiter Front Erfahrungen gemacht.

Man muss auch berücksichtigen, dass es lokale Akteure in *failed states* gibt, die von der Lage profitieren. Das sind nicht nur die Machthaber, sondern auch bestimm-

te gesellschaftliche Klientelgruppen, Gefolgschaften, *constituencies*, die ihren Frieden in einer unfriedlichen Situation gemacht haben. Darunter sind gut informierte Leute, die unsere innenpolitischen Debatten verfolgen und wissen, dass die Länder des Westens innenpolitisch unter Druck geraten können, wenn sie Militär in Marsch setzen. Und alle wissen, dass die externen Experten irgendwann wieder gehen müssen. *State building* versteht sich als eine zeitlich begrenzte Anstrengung. Diejenigen, die kein Interesse am Wandel haben, versuchen, den Prozess auszusitzen, zu blockieren oder zu torpedieren. Sie wissen, dass die Zeit auf ihrer Seite ist. Und für diejenigen, die einen Wandel in diesen Gesellschaften wollen, ist es hochriskant, gemeinsam mit den Interventen zu handeln. Auch sie wissen, dass die Ausländer wieder gehen und dass sie selbst dann gegenüber den Status Quo-Kräften schutzlos sein werden.

*Responsibility to Protect* entstand als Antwort auf den Völkermord in Ruanda. Man wollte ein Versagen des UN-Sicherheitsrates korrigieren und

einen Weg finden, um künftige Blockaden des Sicherheitsrates zu verhindern. Aber der UNO-Sicherheitsrat ist *souverän* darin, im Rahmen der Charta zu entscheiden, was als Verletzung des internationalen Friedens oder der internationalen Sicherheit gelten soll. Somit ist ein besonderes völkerrechtliches Instrument wie die ›R2P‹ im Grunde nicht erforderlich. Wenn der Sicherheitsrat will, kann er sehr wohl handlungsfähig sein.

Die »Schutzverantwortung« erinnert ganz grundsätzlich daran, dass die Staaten für den Schutz ihrer Bevölkerung verantwortlich sind. Die internationale Gemeinschaft ist aufgefordert, Staaten dabei zu helfen, ihre Schutzverpflichtung wahrzunehmen. Bevor andere Institutionen oder Staaten aber eine Schutzverantwortung für einen *failed state* wahrnehmen, ist zunächst einmal ein Instrumentarium mit vielen Einzelmaßnahmen wie z.B. dem Aufbau oder der Förderung staatlicher Kapazitäten auszuschöpfen. Es gibt viele Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit. Demgegenüber war die Geschichte der ›humanitären Interventionen‹ der letzten 15 Jahre keine Erfolgsgeschichte, sondern eher desillusionierend, weil fast alle geäußerten Befürchtungen eingetreten sind, z.B. dass bestimmte Maßnahmen unter falschen Vorwänden ergriffen oder für fremde Interessen instrumentalisiert wurden. Glaubwürdige Interventionen sind in einem Umfeld von Instrumentalisierungsversuchen schwierig. Die ›R2P‹ sollte man als eine sich herausbildende Norm sehen, die den UNO-Sicherheitsrat unter stärkeren Handlungsdruck bringen kann. Im Rahmen der Debatte um eine UNO-Reform muss entschieden werden, ob es ein Interventionsrecht und einen Interventionsausschuss geben soll, oder ob es UN-Gremien geben soll, die über Militärinterventionen befinden und dabei entsprechende Kriterienkataloge zugrunde legen. So würde die ›R2P‹ an den UN-Sicherheitsrat gebunden bleiben und könnte nicht als Einladung an jedermann verstanden werden, sich das Recht herauszunehmen, Menschen zu schützen, weil angeblich der eigene Staat das nicht kann.

*Publikum:* Muss es nicht doch ein Mandat für die internationale Gemeinschaft geben, in *failed states* eine staatliche Grundstruktur wiedereinzurichten, damit sie wieder zu Völkerrechtssubjekten werden und in der UNO vertreten sind? Was soll mit Staaten geschehen, die von Separatismus bedroht sind oder in denen Stammesführer – wie in Teilen Pakistans oder Jemens – das Sagen haben? Muss man nicht dort einen Hohen Kommissar einsetzen, der für demokratische Grundprinzipien steht und diese über das Land verbreitet?

*Publikum:* Die menschlichen Opfer der westlichen Militäreinsätze in ›gescheiterten Staaten‹, beschönigend *collateral damages* genannt, lassen diese Gewalt höchst fragwürdig erscheinen. Rechtskonstruktionen können

militärische Einsätze nicht rechtfertigen. Krieg ist selbst Terror, und ›Terror‹ ist die Form des asymmetrischen Krieges. Dennoch darf man Kriege mit überwiegend zivilen Opfern nicht endlos fortführen. Kein »Mandat« von UNO oder NATO ändert etwas daran, dass durch Militär ebenso *gemordet* wird wie durch Terroristen.

*Gunter Pleuger*: Die Frage, was mit gescheiterten Staaten zu tun ist, ist wirklich schwer zu beantworten. Dort gibt es keine Autorität, an die man sich wenden und mit der man zusammenarbeiten kann. Das Paradebeispiel ist Somalia, wo bisher alles schiefging. Nun unterstützen die USA ausgerechnet die Äthiopier, die schlimmsten Feinde der Somalier, mit Geld und Waffen, um eine Regierung im Land zu installieren, die keinerlei Unterstützung in der Bevölkerung hat. Das kann nur scheitern. Eine Lösung, wie man das Land befrieden kann, ist nicht in Sicht. Inzwischen ist es in drei Teile zerfallen und es herrschen Bürgerkriegszustände.

Auch Pakistan könnte zu einem *failed state* werden. Ob man präventiv tätig werden kann, wenn ein Staat ›kippt‹? In Staaten, die am Rande des Abgrunds stehen, sind die Regime meist davon überzeugt, die Situation im Griff zu haben. Und sie müssen befürchten, dass bei einem Eingreifen der internationalen Gemeinschaft die meist notleidende Bevölkerung sie hinwegfegen wird. So zögern sie, internationale Hilfe in Anspruch zu nehmen. Zwar sieht die UN-Charta in Kapitel 6 Maßnahmen vor, die die Staatengemeinschaft ergreifen kann, um in solchen Fällen zu helfen. Aber Regime dieser Art wollen sich häufig nicht helfen lassen. Dann steht der Sicherheitsrat vor der Frage, ob mit Gewalt interveniert werden soll. Und selbst wenn dies beschlossen würde, ohne dass eines der Mitgliedsländer ein Veto einlegt, steht der UN-Generalsekretär vor der Frage, wer dorthin geschickt werden soll. Welche Mitgliedstaaten sind bereit, Entwicklungshelfer, Verwaltungsspezialisten, Ärzte, Polizisten und Soldaten zu entsenden und deren Leben zu riskieren?

Es ist richtig, dass jede militärische Aktion Menschenleben kostet. Auch an die Soldaten selbst muss man denken, wenn man militärische Einsätze zum *peace keeping* befiehlt. Die Erfahrung zeigt, dass manchmal Militär gebraucht wird, um streitende Parteien zu trennen und Kämpfe zu beenden. Leider erzeugen westliche Militärs oft gegenteilige Wirkungen, z.B. wenn sie terroristische Gewalttäter im Umkreis der Tatorte suchen. Dann gehen Soldaten in die Häuser. Dabei treten sie unter Umständen die Tür ein, was in der islamischen Welt ein todeswürdiges Verbrechen ist, weil das Haus heilig ist. Dann fassen die Soldaten auch die Frauen an, um sie nach Waffen abzutasten – ein weiteres todeswürdiges Verbrechen. Der Herr des Hauses muss sich auf den Boden legen, wird durchsucht und dadurch gedemütigt. Man kann sich vorstellen, wie die anwesenden Söhne das

aufnehmen. Danach werden Schränke und Schubladen nach Waffen durchsucht. Dort liegt sicherlich irgendwo ein Koran. Die Schubladen werden herausgezogen und deren Inhalt auf den Boden gekippt. Dabei fällt der Koran auf den Boden – ein weiteres todeswürdiges Verbrechen. Zum Schluss kommen die unreinen Tiere, die Hunde, ins Haus, um nach Munition etc. zu suchen. Wenn die Soldaten wieder herauskommen, haben sie fünf neue Insurgenten gezeugt.

Hinzu kommt, dass das Militär das Bestreben hat, eigene Opfer zu vermeiden. Also bombardieren sie ein verdächtiges Dorf aus der Luft, sodass meist unter den Zivilisten mehr Opfer sind als unter den Kämpfern. Man muss auch wissen, dass die Bevölkerung die Insurgenten unterstützt. Andernfalls könnten die Kämpfer nicht über Hunderte von Kilometern ins Land vordringen und Anschläge verüben.

*Lotte Leicht:* In Afghanistan wurden viele Fehler gemacht. Unter anderem wurde die Trennlinie zwischen Militär und humanitären Organisationen verwischt. Plötzlich galten alle Ausländer als Militärangehörige. Das Leben von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der humanitären Organisationen geriet in Gefahr. Durch Allianzen mit *warlords* und anderen korrupten Personen und durch die Strategie der Luftangriffe verlor man die Unterstützung der Zivilbevölkerung. *Warlords*, die seit Jahren Menschen terrorisiert hatten, wurden durch Wahlen legitimiert. Man versäumte es, für Gerechtigkeit zu sorgen: Die Afghanen mussten erleben, dass diejenigen, die für Verbrechen verantwortlich waren, gewählt wurden und von der internationalen Gemeinschaft Unterstützung erhielten.

Sicher, im Krieg gibt es Morde, furchtbare Menschenrechtsverletzungen und schlimme Kriegsverbrechen. Es gibt in dieser Situation aber auch ein Bedürfnis der Zivilbevölkerung nach Schutz. Und dieser Schutz kann häufig ohne Militär nicht gewährleistet werden. Stark auftreten zu können heißt auch, die Möglichkeit zu haben, der Zivilbevölkerung Schutz anzubieten. Wenn wir den Eindruck vermitteln, dass wir das nicht können oder dürfen, gewinnen wir kein Vertrauen und bleiben wirkungslos.

*Ulrich Schneckener:* Der Zusammenhang von *failed state* und Terrorismus ist relativ unbestimmt. Wäre die These richtig, dass sich Terrorismus vor allen Dingen in *failed states* ausbreitet, wäre Afrika ein Hort desselben. Terrorismus aber gab und gibt es auch in westlichen Gesellschaften. Das Agieren transnationaler Netzwerke wie *Al-Qaida* unterliegt einer Reihe von Bedingungsfaktoren. Die politische Fragilität eines Staates ist nur eine Opportunitätsbedingung dieser Organisation. *Al-Qaida* und Bin Laden haben sich überwiegend dort aufgehalten, wo der Staat nicht fragil war; sie waren da, wo ein Regime, dem man vertraute, das Territorium unter

Kontrolle hatte, wie im Sudan oder in Afghanistan. Dort hat Al-Qaida seine ›Schutzpatrone‹, die über eine gewisse Macht verfügen. Terroristen sind auf Logistik, Infrastruktur und Kommunikationsmöglichkeiten angewiesen. In Bürgerkriegssituationen wie in Somalia sind diese Dinge schwerer zu bewerkstelligen als z.B. in Karachi, wo wichtige Al-Qaida Leute vermutet werden.

In Afghanistan laborieren die Interventionskräfte am Grundproblem zweier konkurrierender Philosophien: Einerseits wird ein Krieg gegen Aufständische geführt, der als Terrorismusbekämpfung begann. Andererseits läuft eine *Statebuilding*-Mission, die militärisch abgesichert ist. Beides geschieht zeitgleich und im gleichen Kontext, überlappt sich und greift ineinander und kann schon deshalb nicht funktionieren, weil die Bevölkerung hier nicht unterscheiden kann.

Wir müssen erkennen, dass wir es bei dem Anliegen der Stärkung von Staatlichkeit in bestimmten Regionen mit sehr langfristigen Aufgaben und Prozessen zu tun haben. Dabei sollte man stärker an lokalen Strukturen ansetzen, die wir aber auch besser erkennen lernen und behutsam entwickeln müssen. Wir müssen lokale Kräfte einbinden, lokale Strukturen weiterentwickeln, dabei ›Tricks‹ und Manipulation vermeiden und aus suboptimalen Resultaten lernen. Vielleicht müssen wir uns auch mit suboptimalen Resultaten abfinden und nach ›zweitbesten Lösungen‹ Ausschau halten.