

**Die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti – Eine Analyse
im Lichte von Frieden und Sicherheit**

Diplomarbeit zur Erlangung des Grades eines Magisters
an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz

Verfasst von
Bernhard Raimund Maria Wimmer

Eingereicht bei Univ.-Prof. Dr. iur. Gerd Oberleitner,
Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen,
Rechtswissenschaftliche Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz

Graz, Juni 2018

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich, Bernhard Raimund Maria Wimmer, erkläre ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benutzt und die den Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen inländischen oder ausländischen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht. Die vorliegende Fassung entspricht der eingereichten elektronischen Version.

Graz, Juni 2018

Unterschrift

Danksagung

Zu Beginn dieser Arbeit möchte ich *Prof. Oberleitner* für die Unterstützung danken. Er war stets erreichbar, nahm sich im Rahmen persönlicher Gespräche großzügig Zeit und ließ mir die wissenschaftliche Freiheit, selber zu erkennen, dass seine Einschätzungen regelmäßig zutrafen. All das ermutigte und motivierte sehr. Vielen Dank dafür!

Ich möchte mich an dieser Stelle insbesondere und herzlich bei meinen Großeltern, meiner Tante, meinem Onkel, meinem Bruder und meiner Mutter bedanken. Sie ermöglichten es mir, dieses großartige Studium zu begehen und abzuschließen. Ihnen gilt der größte Dank, für alles.

Darüber hinaus möchte ich mich bei meinen Freundinnen und Freunden sowie Vera bedanken.

Abschließend ist es mir auch ein Anliegen jenen zu danken, die mein praktisches Interesse im Bereich des Völkerrechts förderten. Ihnen ist stellvertretend die erste Fußnote gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1. Einleitung	1
2. Grundlagen zu friedenserhaltenden Operationen unter besonderer Berücksichtigung von aktuellen Entwicklungen	2
2.1. Rechtlicher Rahmen für friedenserhaltende Operationen	2
2.2. Die Entwicklung friedenserhaltender Operationen.....	4
2.2.1. Das Generationenmodell im Überblick	4
2.2.2. Zentrale Reformberichte zu friedenserhaltenden Operationen im Überblick	7
2.2.2.1. Die Agenda für den Frieden und ihre Ergänzung (1992/1995).....	7
2.2.2.2. Der Brahimi-Bericht (2000)	10
2.2.2.3. Der HIPPO-Bericht (2015).....	12
2.2.3. Von der robusten Friedenserhaltung zum Konzept der „Stabilisierungsmission“ – „ <i>The UN at war</i> “	16
2.3. Zwischenzusammenfassung.....	23
2.4. Peacebuilding und ausgewählte Instrumentarien für nachhaltigen Frieden und Sicherheit im Lichte aktueller Entwicklungen	24
2.4.1. Peacebuilding – Ende einer liberalen und untauglichen Idee?	24
2.4.2. Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) von ehemaligen Kombattanten	28
2.4.3. Die Sicherheitssektorreform (SSR)	34
2.5. Zwischenzusammenfassung.....	40
3. Historische Entwicklung Haitis im Überblick – Eine Verständnisgrundlage	41
4. Die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti, im Lichte von Frieden und Sicherheit	47
4.1. Die Sicherheitsratsresolution 1542: Fehleinschätzung der Lage?	47

4.2.	Sicherung des Gewaltmonopols – Sicherheit für wen?	49
4.2.1.	Bewaffnete städtische Banden als Sicherheitsrisiko – Ein Überblick	49
4.2.2.	MINUSTAHs Kampf gegen Bandenkriminalität 2004-2007 – Zivile Opfer und die Anwendung von Gewalt.....	50
4.2.3.	Exkurs I: Erwägungen im Lichte des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechte – Eine Problemskizzierung	56
4.2.4.	Exkurs II: MINUSTAH als Sicherheitsrisiko – Fälle von sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, ein strukturelles Problem im Überblick	58
4.2.5.	Zwischenzusammenfassung	61
4.3.	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) durch MINUSTAH....	63
4.3.1.	DDR-Programme für Kriminelle?	63
4.3.2.	„Community Violence Reduction“ – Entwicklung eines neuen Konzepts	67
4.4.	Die Reform des Sicherheitssektors (SSR) in Haiti	71
4.4.1.	Die Polizei Haitis – Ein Unsicherheitsfaktor?	71
4.4.2.	Die Neugründung des Militärs 2015 im Überblick	77
4.4.3.	Eine Justiz- und Strafvollzugsreform die keine war.....	78
4.4.4.	Zwischenzusammenfassung	86
4.5.	Zusammenfassung.....	89
5.	Schluss.....	90
	Literaturverzeichnis.....	92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Sicherheitssektor nach <i>Sedra</i>	36
--	----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APC	Armoured Personnel Carrier
Art.	Artikel
CAU	Correction Advisory Unit
CID	Cruel, inhumane and degrading
CND	Commission Nationale de Désarmement
CNDDR	Commission Nationale, de Désarmement, de Démantèlement et Réinsertion
CPVD	Committees for the Prevention of Violence and for Development
CSPJ	Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire
CVR	Community Violence Reduction
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DFS	Department of Field Support
DPKO	Department for Peacekeeping Operations
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
EMA	Ecole de la Magistrature
FEO	Friedenserhaltende Operation
FIB	Force Intervention Brigade
FRAPH	Front pour l'Avancement et le Progrès d'Haiti
GS	Generalsekretär (der Vereinten Nationen)
GV	Generalversammlung (der Vereinten Nationen)
HIPPO	Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations
IDDRS	Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards

IDPs	Internally Displaced People
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHL	International Humanitarian Law
IHRL	International Human Rights Law
ITGN	Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes
JMAC	Joint Mission Analysis Centre
KFOR	Kosovo Force
MICAH	International Civilian Support Mission in Haiti
MICIVIH	Mission Civile Internationale en Haïti
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MINUJUSTH	United Nations Mission for Justice Support in Haiti
MIPONUH	United Nations Civilian Police Mission in Haiti
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGOs	Non-governmental organization
OAS	Organization of American States
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ONUSAL	United Nations Observer Group in El Salvador
ONUVEH	United Nations Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti
OSZE	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PBC	Peacebuilding Commission

PNH	Police nationale d'Haïti
QIP	Quick Impact Projects
SALW	Small and Light Weapons
SEA	Sexual Exploitation and Abuse
SGB	Secretary General's Bulletin
SGBV	Sexual and gender-based violence
SR	Sicherheitsrat (der Vereinten Nationen)
SRSG	Special Rapporteur of the General-Secretary
SSR	Security Sector Reform
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
UN	United Nations
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNDP	United Nations Development Programme
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNMIH	United Nations Mission in Haiti
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNPOL	United Nations Police
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti
UNSOM	United Nations Assistance Mission in Somalia
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia

UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTMIH	United Nations Transition Mission in Haiti
VN	Vereinte Nationen

1. Einleitung

„United Nations Peacekeeping: 70 Years of Service and Sacrifice“, unter diesem Titel begehen die Vereinten Nationen am 29. Mai 2018, zeitnah zur Einreichung dieser Arbeit, das 70. Jubiläum friedenserhaltender Operationen. Diese haben sich seit der ersten Mission im Jahr 1948 bedeutend geändert und unterlagen insbesondere seit dem Kalten Krieg einem starken Wandel.¹ Trotz allem blieb ein grundlegendes Ziel, quasi als roter Faden, stets zu erkennen: Frieden und Sicherheit. Doch mit welchen konkreten Konzepten und Instrumentarien versuchen die Vereinten Nationen in betroffenen Ländern Frieden und Sicherheit zu schaffen? Diese Frage muss vorweg geklärt werden, bevor die vorliegende Arbeit die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti – MINUSTAH) analysiert.

Im Lichte dessen behandelt das Kapitel 2 dieser Arbeit Grundlagen im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Operationen. Dabei sollen insbesondere aktuelle Entwicklungen erörtert werden. Im Anschluss werden aktuelle Entwicklungen und Diskussionen im Zusammenhang mit dem Konzept „Peacebuilding“ reflektiert. Im Rahmen dessen werden die wichtigsten Instrumentarien beschrieben, mit denen insbesondere die Vereinten Nationen versuchen, nachhaltigen Frieden zu schaffen. Auch hier wird auf aktuelle Entwicklungen besondere Rücksicht genommen. Das anschließende Kapitel 3 beschreibt die historische Entwicklung Haitis. Es kann als „conditio sine qua non“ für das Verständnis von MINUSTAH gesehen werden. In Kapitel 4 wird aufbauend auf den Erörterungen der Kapitel 2 und 3 das Vorgehen MINUSTAHs im Lichte von Frieden und Sicherheit analysiert. Anhand der eingesetzten Instrumentarien soll geklärt werden, ob es MINUSTAH gelang die Sicherheitslage in Haiti nachhaltig zu verbessern oder nicht. Darüber hinaus soll die Bedeutung MINUSTAHs für die Weiterentwicklung von friedenserhaltenden Operationen erörtert werden.

¹ *Sucharipa-Behrmann*, Die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen, in *Cede/Sucharipa* (Hrsg), Die Vereinten Nationen (Wien: Manz 1999) 85 (85ff).

2. Grundlagen zu friedenserhaltenden Operationen unter besonderer Berücksichtigung von aktuellen Entwicklungen

MINUSTAH wurde im Jahr 2004 als friedenserhaltende Operation (FEO) mandatiert. Dahingehend wird in diesem Kapitel zuerst der rechtliche Rahmen und die Entwicklung von FEOs erörtert und in Verbindung damit jene Reformberichte, die auf die Weiterentwicklung von FEOs wesentlichen Einfluss hatten. Letztere werden einerseits beschrieben, um die Entwicklung von FEOs verständlich darzustellen und andererseits, um zu zeigen, dass im Rahmen MINUSTAHs Aspekte vernachlässigt wurden, deren Wichtigkeit schon vor der Mandatierung der Mission bekannt waren. Nachdem MINUSTAH auch die erste Mission der Vereinten Nationen war, die unter dem Namen „Stabilisierungsmission“ mandatiert wurde, wird auch erörtert, wie dieses Konzept generell einzuordnen ist.

MINUSTAH hatte insbesondere einen Peacebuilding-Auftrag. Auf Grund dessen wird im Anschluss an die Überlegungen zu FEOs das Konzept Peacebuilding beschrieben. Dabei werden aktuelle Entwicklungen besonders berücksichtigt. Diese spiegeln im Wesentlichen jene Aspekte wider, die im Rahmen MINUSTAHs weitgehend vernachlässigt wurden. In der Folge werden die zwei wichtigsten Instrumentarien erörtert, die im Rahmen von Peacebuilding-Einsätzen und zur Gewährleistung von Frieden und Sicherheit in aller Regel zur Anwendung kommen. Das sind insbesondere Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Disarmament, Demobilization and Reintegration – DDR) von ehemaligen Kombattanten und die Reform des Sicherheitssektors (Security Sector Reform – SSR). Es erscheint auch sinnvoll DDR und SSR aus einem aktuellen Blickwinkel zu beleuchten.

2.1. Rechtlicher Rahmen für friedenserhaltende Operationen

Die Vereinten Nationen (VN) haben nach Art. 1 Abs. (1) Satzung der Vereinten Nationen² (SVN) zum Ziel, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist gemäß Art. 24 Abs. (1) SVN insbesondere der SR befasst. Damit er dem nachkommen kann, räumte ihm die SVN in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII unterschiedliche Möglichkeiten ein, wobei insbesondere die ersten beiden von Bedeutung sind. Kapitel VI SVN beinhaltet unterschiedliche Möglichkeiten internationale Streitigkeiten

² Die Satzung der Vereinten Nationen (1956).

friedlich beizulegen, sie gelten jedoch nicht als Zwangsmaßnahmen.³ Diese sind in Kapitel VII SVN festgehalten. Dem SR kommt dabei nach Art. 39 SVN eine umfangreiche Feststellungs- und Maßnahmenkompetenz zu. Er entscheidet, ob eine Bedrohung des internationalen Friedens, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt. In der Folge kann er Empfehlungen nach Art. 39 SVN abgeben, vorläufige Maßnahmen nach Art. 40 SVN anordnen, nicht-militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 SVN beschließen, oder militärische Zwangsmaßnahmen im Sinne des Art. 42 SVN durchführen. Letzteres entspricht dabei einem „full-scale war“.⁴ Über Maßnahmen des Kapitels VII SVN bestand jedoch im Kalten Krieg eher keine Einigkeit, wodurch die internationale Gemeinschaft nach Alternativen suchte.⁵

Eine Kompromisslösung war das Modell der „friedenserhaltenden Operationen“. Sie sollten nur im Konsens mit dem Gastgeberstaat bzw. den Hauptkonfliktparteien eingesetzt werden, neutral agieren und Gewalt nur zur Selbstverteidigung anwenden. FEOs waren aber weder damals, noch sind sie es heute, ausdrücklich in der SVN geregelt. Sie fallen auch nicht unter die genannten Maßnahmen nach Kapitel VI SVN, weil es grundsätzlich möglich ist, Gewalt zur Selbstverteidigung anzuwenden und ebenso wenig unter die Maßnahmen nach Kapitel VII SVN, weil die Prinzipien Konsens, Neutralität und defensive Gewaltanwendung dem Zwangscharakter des Kapitels VII SVN widersprechen.⁶ Der Internationale Gerichtshof (IGH) äußerte sich 1962, im Zusammenhang mit UNEF I⁷ und ONUC⁸ dazu und hielt fest, dass beide Missionen grundsätzlich zulässig waren. Darüber hinaus gab er aber keine Rechtsgrundlage an. Er stellte jedoch fest, dass es sich um keine Zwangsmaßnahme im Sinne des Kapitels VII SVN handelte.⁹ Weiters stellte er fest, dass auch der GV Kompetenzen zur Friedenserhaltung zukommen und rechtfertigte nachträglich, dass UNEF I von ihr entsandt wurde.¹⁰ Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen (GS) *Dag Hammarskjöld* bezeichnete die Rechtsgrundlage von FEOs darum als „Kapitel VI ½“ der SVN.¹¹ Eine Begrifflichkeit die sich weitgehend durchsetze. Weiters steht wohl außer Zweifel, dass dem SR die Kompetenz zur

³ Tomuschat, Art 33, in *Simma/Kahn/Paulus/Tams* (Hrsg), *The Charter of the United Nations*³ (Oxford: Oxford University Press 2012) 1069 (Rz 2).

⁴ *Chesterman/Johnstone/Malone*, *The Law and Practice of the United Nations*² (New York: Oxford University Press 2016) 319.

⁵ *Bothe*, *Peacekeeping*, in *Simma/Kahn/Paulus/Tams* (Hrsg), *The Charter of the United Nations*³ (Oxford: Oxford University Press 2012) Rz 1ff.

⁶ *Sucharipa-Behrmann* in *Cede/Sucharipa* 85f.

⁷ UNGA Resolution 998, A/RES/998 (1956).

⁸ UNSC Resolution 143, S/4387 (1960).

⁹ IGH, *Certain Expenses of the United Nations*, ICJ Reports 1962 (New York 1962) 166.

¹⁰ *Sucharipa-Behrmann* in *Cede/Sucharipa* 86.

¹¹ *Chesterman/Johnstone/Malone*, *Law and Praxis*² 319.

Einsetzung von FEOs im Sinne der „implied-powers-Lehre“ zukommt, darüber hinaus dürfte es mittlerweile auch dem Völkergewohnheitsrecht entsprechen.¹²

2.2. Die Entwicklung friedenserhaltender Operationen

2.2.1. Das Generationenmodell im Überblick

Um die Entwicklung von FEOs im System der Vereinten Nationen zu beschreiben, wird auf unterschiedliche Modelle zurückgegriffen. Weit verbreitet ist eines, das FEOs anhand verschiedener Generationen beschreibt. Dieses ist aber nicht linear zu verstehen und darf nicht starr ausgelegt werden. So fällt beispielsweise ONUC eher in die dritte Generation, obwohl sie zwischen 1960 und 1964 durchgeführt wurde.¹³

a.) Friedenserhaltende Operationen der 1. Generation¹⁴

Die traditionellen FEOs basieren im Wesentlichen auf dem Konzept der Friedensmission UNEF I. Sie kennzeichnen sich durch verschiedene Grundvoraussetzungen, die insbesondere im Lichte des Kalten Kriegs zu interpretieren sind. Die eingesetzten Truppen mussten stets neutral gegenüber allen am Konflikt beteiligten Parteien sein. Weiters musste es sich um zwischenstaatliche Konflikte handeln. Eine Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten war nicht vorgesehen. Den Truppen kam immer eine Pufferfunktion zwischen den beteiligten Akteuren zu. Die Konfliktparteien, aber auch der Gastgeberstaat, mussten weiters um die Entsendung der FEO ersuchen oder dieser zumindest gemeinsam zustimmen. Schließlich war für Operationen der ersten Generation auch kennzeichnend, dass Waffengebrauch ausschließlich zur Selbstverteidigung erlaubt war. Diese Konzeption blieb im Wesentlichen bis zum Ende des Kalten Krieges unverändert. FEOs dieser Generation wurden stets unter Kapitel VI SVN entsandt. Beispiele für Missionen der ersten Generation sind neben UNEF I auch UNEF II¹⁵, UNFICYP¹⁶ und UNDOF¹⁷.

¹² Neuhold, Das Gewalt- und Interventionsverbot, in *Reinisch* (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁵ (Wien: Manz 2013) 422 (436); *Bothe* in *Simma/Kahn/Paulus/Tams*³ Rz 1ff.

¹³ *Doyle/Sambanis*, Peacekeeping Operations, in *Weiss/Daws* (Hrsg), The Oxford handbook on the United Nations (Oxford: Oxford University Press 2007) 323 (Fn 3).

¹⁴ *Doyle/Sambanis* in *Weiss/Daws* 323ff; *Bothe* in *Simma/Kahn/Paulus/Tams*³ Rz 7f; *Chesterman/Johnstone/Malone*, Law and Praxis² 320ff; *Eisele*, Blauhelme als Krisenmanager, in *Schorlemer* (Hrsg), Praxishandbuch UNO (Berlin, Heidelberg: Springer 2003) 27 (30f).

¹⁵ UNSC Resolution 340, S/RES/340 (1973).

¹⁶ UNSC Resolution 186, S/5653 (1964).

¹⁷ UNSC Resolution 350, S/RES/350 (1974).

b.) Friedenserhaltende Operationen der 2. Generation¹⁸

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich die globale Sicherheitsarchitektur grundlegend. Dies hatte auch starke Auswirkungen auf das System von FEOs der Vereinten Nationen. Denn bis zur „Wende“ stand der Konflikt zwischen unterschiedlichen Staaten im Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit. Dies änderte sich nach 1989, in den folgenden Jahren beschäftigten die Vereinten Nationen eher ausbrechende innerstaatliche Konflikte und damit verbundene humanitäre Katastrophen. Der Verlauf von innerstaatlichen Konflikten wurde dabei immer seltener vom betroffenen Staat und immer öfter von nicht staatlichen Akteuren bzw. irregulären Armeen bestimmt. Eine Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten war dadurch oft nicht mehr möglich. Es existierten teilweise weder klassische Frontverläufe, noch verlässlich Ansprechpartner vor Ort. Im Hinblick darauf mussten die Vereinten Nationen ihr traditionelles Modell von Friedensmissionen erweitern. Diese Generation von FEOs, in der Regel auch multifunktionale, multidimensionale oder komplexe Friedensmission genannt, sollte insbesondere bei innerstaatlichen Konflikten zum Einsatz kommen. Weiters kennzeichnend für diese Art von Friedensmission war, dass neben militärischen Aufgaben auch zivile Tätigkeiten übernommen wurden. Ziel war es, nachhaltigeren Frieden zu schaffen. Um dieses Ziel zu erreichen wurden neue Konzepte entwickelt, um den Gastgeberstaat bei politischen und administrativen Aufgaben zu unterstützen. Insbesondere sollte soziale, politische und wirtschaftliche Infrastruktur geschaffen werden, um präventiv zukünftige Konflikte zu vermeiden. Insbesondere zu nennen sind hier die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit, DDR und SSR. Typischerweise wurden in diesem Zusammenhang auch Friedensabkommen durch die VN erstellt. FEOs der zweiten Generation wurden in der Regel unter Kapitel VI SVN tätig. Weiters erfolgte der Einsatz von multidimensionalen Operationen immer unter der Zustimmung des Gastgeberstaates bzw. der Hauptkonfliktparteien, folgten dem Grundsatz der Neutralität und wandten Gewalt nur zur Selbstverteidigung an. Als Beispiele für FEOs dieser Generation dienen Operationen wie ONUSAL¹⁹, UNTAC²⁰ und UNTAES²¹.

¹⁸ Bothe in *Simma/Kahn/Paulus/Tams*³ Rz 9; Eisele in *Schorlemer* 32f; *Sucharipa-Behrmann* in *Cede/Sucharipa* 89; *Chesterman/Johnstone/Malone*, *Law and Praxis*² 328ff.

¹⁹ UNSC Resolution 693, S/RES/693 (1991).

²⁰ UNSC Resolution 745, S/RES/745 (1992).

²¹ UNSC Resolution 1037, S/RES/1037 (1996).

c.) Friedenserhaltende Operationen der 3. Generation²²

Unter anderem die FEOs in Somalia (UNSOM I²³ und UNSOM II²⁴) und dem ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR²⁵) zeigten sehr bald, dass bisherige Konzepte deutliche Schwächen hatten. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Anwendung von Gewalt nur zu Selbstverteidigung möglich war. Im Laufe der Missionen in Somalia und Jugoslawien gingen die Vereinten Nationen von diesem Prinzip ab. Der SR ermächtigte die Truppen, unter Kapitel VII SVN tätig zu werden und die Erfüllung des Mandats, mit „*allen nötigen Mitteln*“, also notfalls auch mit Waffengewalt, durchzusetzen.²⁶ Die absolute Neutralität, im Sinne eines Nichteinschreitens in jedem Fall, wurde damit aufgegeben. An ihre Stelle trat der Begriff der „Überparteilichkeit“. Dieser ist dahingehend zu interpretieren, dass FEOs alle Parteien gleich zu behandeln haben, jedoch Einschreiten, wenn Zivilisten Gefahr droht, oder ihr Mandat gefährdet wird. Es kann von einer aktiven Überparteilichkeit gesprochen werden.²⁷ FEOs die nach Kapitel VII SVN mandatiert sind werden als „robust“ bezeichnet. Dieser FEO-Typ setzte sich weitgehend durch. Näheres dazu unter 2.2.3.

d.) Friedenserhaltende Operationen der 4. Generation

Die vierte Generation von FEOs lässt sich insbesondere anhand der Missionen im Kosovo (UNMIK/KFOR) und Ost-Timor (UNTAET) beschreiben. Grundsätzlich werden weiterhin militärische und zivile Aufgaben im Sinne der multidimensionalen FEOs ausgeübt. Die Mandatierung erfolgt jedoch in der Regel nach Kapitel VII SVN. Der wesentliche Unterschied zu den vorherig skizzierten Generationen der Friedensmissionen ist, dass die Vereinten Nationen klassisch nationalstaatliche Aufgabe übernehmen. Im Rahmen einer Übergangsverwaltung übernehmen die Vereinten Nationen exekutive, legislative und teilweise sogar judikative Aufgaben, üben damit Hoheitsgewalt aus. Dieses System erinnert in den Grundzügen an das internationale Treuhandsystem nach Art. 75 ff SVN.²⁸

²² *Chesterman*, Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2007, 3 (333ff).

²³ UNSC Resolution 751, S/RES/751 (1992).

²⁴ UNSC Resolution 815, S/RES/815 (1993).

²⁵ UNSC Resolution 743, S/RES/743 (1992).

²⁶ UNSC Resolution 794, S/RES/794 (1992), para 10; UNSC Resolution 816, S/RES/816 (1992), para 2.

²⁷ *Kühne*, UN-Friedenseinsätze verbessern - Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, in *Schorlemer* (Hrsg), *Praxishandbuch UNO* (Berlin, Heidelberg: Springer 2003) 715 (718); United Nations, *United Nations peacekeeping operations: Principles and guidelines, (Capstone Doctrine)* (New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support 2008) 33f.

²⁸ *Reinisch* (Hrsg), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*⁵ (Wien: Manz 2013) Rz 437.

2.2.2. Zentrale Reformberichte zu friedenerhaltenden Operationen im Überblick

2.2.2.1. Die Agenda für den Frieden und ihre Ergänzung (1992/1995)

Mit dem Ende des Kalte Krieges veränderte sich, wie oben beschrieben, auch die internationale Sicherheitsarchitektur. Im Lichte dessen beauftragte der SR zu Beginn des Jahres 1992 den damaligen GS Boutros-Ghali mit der Erstellung von „*Analysen und Empfehlungen*“, um das vorliegende System der kollektiven Sicherheit zu stärken.²⁹ Im Juni 1992 legte Boutros-Ghali die „Agenda für den Frieden“³⁰ („Agenda for Peace“) vor und wollte damit die Idee von „*echtem*“ Frieden nach dem Ost-West-Konflikt verwirklichen.³¹ In diesem Bericht wurden erstmalig die folgenden Begriffe definiert.

Vorbeugende Diplomatie (preventive diplomacy): Organe der VN sollen noch bevor ein Konflikt entsteht, deeskalierend einwirken. Es werden verschiedene Maßnahmen skizziert, beispielsweise vertrauensbildende Maßnahmen, Frühwarnsysteme oder die präventive Entsendung von VN-Beobachtern.³² *Freudenschuss* bezeichnet diese Art der Diplomatie, wohl durchaus pointiert, als „*Medizin von der zwar viel geredet [...], die aber nicht gerne genommen wird*“.³³

Friedensschaffung (peacemaking): Konfliktparteien sollen insbesondere mit Mitteln der friedlichen Streitbeilegung im Sinne des Kapitel VI SVN, dazu gebracht werden, ihre Differenzen durch Vereinbarungen oder ähnlichem beizulegen.³⁴ Hier sind beispielsweise die Instrumentarien der wirtschaftlichen Sanktion, Verhandlungen, Mediation oder eine Befassung des IGH zu nennen. Voraussetzung ist ein Konsens der Beteiligten.

*Friedenserzwingung (peace-enforcement)*³⁵: Hierbei sollen nationalstaatliche Truppen, unter der Führung des GS, Konfliktparteien insbesondere dazu bringen, Waffenstillstandsvereinbarungen einzuhalten. Ein Konsens der Parteien ist nicht notwendig.

²⁹ United Nations, Note by the President of the Security Council, S/23500 (New York: United Nations 1992) 4.

³⁰ United Nations, An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, (Agenda for Peace), A/47/277-S/24111 (New York: United Nations 1992).

³¹ UN, Agenda for Peace (1992) para 59.

³² UN, Agenda for Peace (1992) para 23ff.

³³ *Freudenschuss*, The Changing Role of the U.N. Security Council: Trends and Perspectives, in *Kühne* (Hrsg), *Blauhelme in einer turbulenten Welt* (Baden-Baden: Nomos 1993) 151 (163); zustimmend *Kühne*, *Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven*, in *Kühne* (Hrsg), *Blauhelme in einer turbulenten Welt* (Baden-Baden: Nomos 1993) 17 (73).

³⁴ UN, Agenda for Peace (1992) para 20 und 34ff; *Doyle/Sambanis* in *Weiss/Daws* 324.

³⁵ Interpretiert man das Kapitel IV der „Agenda für den Frieden“ strikt systematisch, so handelt es sich bei der Friedenserzwingung wohl um einen Unterfall der Friedensschaffung. Ähnlich auch *Schmalenbach*, *Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen* (Frankfurt am Main:) 168; hier nach *Doyle/Sambanis* in *Weiss/Daws* 324.

Eine Entsendung von Truppen ist, insbesondere im Hinblick auf das Gewaltverbot in Art. 2 Abs. (4) SVN, nur mit der Ermächtigung des SR möglich. Dieser wird nach Kapitel VII SVN tätig.³⁶

Friedensicherung (peacekeeping): Dieser Aufgabenbereich werde zu Recht als „*Intervention durch die Vereinten Nationen*“ bezeichnet.³⁷ Mit Zustimmung aller Beteiligten soll vor Ort unter Präsenz der Vereinten Nationen ein nachhaltiger Frieden geschaffen werden. Die Vereinten Nationen sollen, wenn nötig, für die Implementierung einer bereits getroffenen Friedensvereinbarung sorgen.³⁸ Die Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Mission ist ein „*klares und praktikables Mandat*“.³⁹

Friedenskonsolidierung (post-conflict peacebuilding): Es sollen nachhaltige Strukturen geschaffen werden, die den Frieden zwischen den Konfliktparteien festigen. Es soll verhindert werden, dass der Konflikt erneut entsteht. Damit das langfristig garantiert werden kann, soll nicht nur auf soziale und wirtschaftliche Entwicklung gesetzt werden, sondern insbesondere auf dauerhafte vertrauensbildende Maßnahmen. Beispielsweise sollen Nachbarstaaten bei gemeinsam genutzten Ressourcen partnerschaftliche Infrastrukturprojekte forcieren und Kulturaustausch, Bildungs- und Jugendprojekte fördern. Gerade letzteren Projekten käme eine entscheidende Rolle zu, um neue Konflikte zu vermeiden. Weiters sollen verschiedene Instrumentarien, wie Entwaffnung, Wiederherstellung von Recht und Sicherheit, Menschenrechtsschutz, aber auch Wahlbeobachtung zur Anwendung kommen. Friedenskonsolidierung sei als „*Gegenstück*“ zur präventive Diplomatie zu sehen.⁴⁰

Im Gesamten ist die grundlegende Bedeutung der „Agenda für den Frieden“ für die weiterführende Entwicklung von FEOs unbestritten.⁴¹ Es wurden nicht nur, erstmalig, zentrale Begriffe von Seiten der Vereinten Nationen abgegrenzt, sondern auch der präventiven Diplomatie und der Friedenskonsolidierung ein zentraler Platz im Rahmen von FEOs eingeräumt. Wichtig erscheint hervorzuheben, dass der Bericht anhaltenden Frieden mit Menschenrechten,⁴² Demokratisierung⁴³ und humanitären, ökonomischen sowie sozialen Aspekten⁴⁴ in engen Zusammenhang bringt. Es haben sich ein Großteil der im Bericht

³⁶ UN, Agenda for Peace (1992) para 44 Doyle/Sambanis in Weiss/Daws 324.

³⁷ UN, Agenda for Peace (1992) para 46.

³⁸ UN, Agenda for Peace (1992) para 20 und 47ff.

³⁹ UN, Agenda for Peace (1992) para 50.

⁴⁰ UN, Agenda for Peace (1992) para 55ff.

⁴¹ Bothe in Simma/Kahn/Paulus/Tams³ Rz 14.

⁴² UN, Agenda for Peace (1992) para 5, 18, 55 und 81.

⁴³ UN, Agenda for Peace (1992) para 19, 59 und 65.

⁴⁴ UN, Agenda for Peace (1992) para 13, 29, 57 und 81.

vorgeschlagenen Instrumentarien zur Friedenskonsolidierung, wie insbesondere DDR und SSR langfristig durchgesetzt. Doch erfuhr dieses Positionspapier nicht nur ungeteilte Zustimmung. Insbesondere die starre Unterscheidung der verschiedenen Aufgabenbereiche, wie etwa die Einschätzung, Friedenskonsolidierung könne nur nach einem Konflikt stattfinden, wird kritisch gesehen.⁴⁵ Ebenso, dass Boutros-Ghali den zwischenstaatlichen Konflikt im Mittelpunkt sah und die wachsende Bedeutung von nationalstaatlichen Auseinandersetzungen verkannte.⁴⁶ Auf Grund der folgenden heftigen Debatten relativierte er seinen Standpunkt relativ zeitnah.⁴⁷ Widersprüchlich ist die „Agenda für den Frieden“ im Hinblick auf das Souveränitätsprinzip. Dieses wird im Bericht einerseits stark in den Vordergrund gerückt⁴⁸, zugleich wird aber betont, dass „die Zeiten der absoluten Souveränität vergangen seien“.⁴⁹

Im Jahr 1995 wurde von Boutros-Ghali ein Anhang mit dem Namen „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“⁵⁰ („Supplement to an Agenda for Peace“) vorgelegt. In diesem Bericht wurden die Themengebiete der präventiven Diplomatie und Friedenskonsolidierung weiter vertieft. Ökonomische und soziale Aspekte⁵¹ sowie politische Repressionen nehmen darin eine zentrale Rolle ein.

Die „Agenda für den Frieden“ und ihre Ergänzung ist aber nicht nur für FEOs an sich von grundlegender Bedeutung, sondern spricht auch vielfach Themengebiete an, die für MINUSTAH von entscheidender Relevanz waren. Es handelt sich dabei in erster Linie um die angemessene Adressierung von sozialen und ökonomischen Problemen. Insbesondere am Beginn der Mandatsausübung hatte MINUSTAH eher keine Konzepte, um den sozio-ökonomischen Problemen in Haiti zu entgegenen. Doch stellten gerade diese die grundlegendste Herausforderung vor Ort dar. Im Laufe der Kapitel 3 und 4 dieser Arbeit soll konkret beschrieben werden, inwiefern sozio-ökonomische Aspekte für MINUSTAHs Mandatsausübung relevant waren und inwiefern es verabsäumt wurde, diese angemessen und umfangreich zu adressieren.

⁴⁵ Bothe in Simma/Kahn/Paulus/Tams³ Rz 15; Paris, Post-Conflict Peacebuilding, in Weiss/Daws (Hrsg), The Oxford handbook on the United Nations (Oxford: Oxford University Press 2007) 403; Mac Ginty (Hrsg), Routledge Handbook of Peacebuilding (New York: Routledge 2013) 28; relativierend Boutros-Ghali, An Agenda for Peace: One Year Later, Orbis 1993, 323 (323f).

⁴⁶ Kühne, Völkerrecht, in Kühne 32; King/Matthews, A new agenda for peace, International Journal 2012, 275 (286f).

⁴⁷ Kühne, Völkerrecht, in Kühne 32.

⁴⁸ UN, Agenda for Peace (1992) para 10ff.

⁴⁹ UN, Agenda for Peace (1992) para 17; ähnlich Kühne, Völkerrecht, in Kühne 33.

⁵⁰ United Nations, Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the 50th Anniversary of the United Nations, A/50/60-S/1995/1 (New York: United Nations 1995).

⁵¹ UN, Supplement (1995) para 4, 21, 22, 47, 53, 55, 100 und 103.

2.2.2.2. Der Brahimi-Bericht (2000)

Um der nachhaltigen Krise der FEOs in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre insbesondere nach den Völkermorden in Ruanda und am Balkan entgegenzuwirken, setzte der damalige GS Anan eine Reformkommission ein. Im Juli 2000 wurde der Brahimi-Bericht⁵² mit seinen zahlreichen Empfehlungen veröffentlicht. Benannt wurde er nach dem Vorsitzenden der Kommission, Lakhdar Brahimi. Die Vorgabe des GS war, „*freimütige, konkrete und realistische Reformempfehlungen abzugeben.*“⁵³

Zuallererst erinnerte der Bericht, dass es satzungsgemäß die wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen sei, „*künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren*“. Direkt im Anschluss folgte die Konstatierung, dass die Vereinten Nationen in den 1990er-Jahren an dieser Herausforderung gescheitert seien. Auch im Zeitpunkt der Berichtserstellung stünde es nicht besser um sie.⁵⁴ Folglich beschrieb der Bericht die Notwendigkeit einer grundlegenden Weiterentwicklung von Friedensmissionen. Sie führe weg von der traditionellen Friedenserhaltung, hin zur „*robusten Einsetzbarkeit der Truppe*“.⁵⁵ Es müsse möglich sein, das Mandat effektiv zu verteidigen, dafür brauche es eine klare Ermächtigung zur Gewaltanwendung.⁵⁶ Im Lichte dessen bedeute Überparteilichkeit eben nicht Neutralität, sondern Erfüllung der Prinzipien der SVN und Objektivität.⁵⁷ Weiters sei die Ausstattung mit den erforderlichen Mitteln und realistische Mandate notwendig, es dürfe nicht vom „best-case-Szenario“ ausgegangen werden, sondern vom Gegenteil.⁵⁸

Der Brahimi-Bericht beschrieb, neben der Wichtigkeit von Konfliktprävention, insbesondere die zentrale Bedeutung einer soliden Peacebuilding-Strategie. Es wird dargelegt, warum unterschiedliche Aufgabenbereiche in einer komplexen bzw. multidimensionalen Art und Weise bedient werden müssen, um nachhaltigen Frieden zu schaffen. Relativ ausführlich wird auch beschrieben, welche Wichtigkeit konkreten Peacebuilding-Instrumentarien, wie SSR und insbesondere DDR zukommt.⁵⁹ Entscheidend sei aber, ein klares Mandat sowie angemessene Mittel für die konkrete Konfliktsituation zu haben und die lokale Bevölkerung in die Vorgänge

⁵² United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, (Brahimi Report), A/55/305-S/2000/809 (New York: United Nations 2000).

⁵³ UN, Brahimi Report (2000) III.

⁵⁴ UN, Brahimi Report (2000) para 1.

⁵⁵ UN, Brahimi Report (2000) para 4.

⁵⁶ UN, Brahimi Report (2000) para 50.

⁵⁷ UN, Brahimi Report (2000) para 50; *White*, Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report), *Journal of Conflict and Security Law* 2001, 127 (134f).

⁵⁸ UN, Brahimi Report (2000) para 50.

⁵⁹ UN, Brahimi Report (2000) para 4 und 35ff.

mit einzubinden („local ownership“).⁶⁰ Weitere wichtige Aspekte des Berichts waren etwa, eine schnellere Entsendung von Truppen zu garantieren, um die sogenannte Entsendelücke zu schließen, die Befehlskette zu straffen, institutionelle Reformen und FEOs, auch im Hinblick auf das Personal, zu professionalisieren.⁶¹

Der Brahimi-Bericht stellte, insbesondere auf Grund seiner praktischen Empfehlungen, einen weiteren wichtigen Schritt in der Entwicklung der FEOs dar und wurde weitgehend positiv aufgenommen.⁶² Im Anschluss an den Bericht konnten, wenn auch nach „*zähem Ringen*“, eine Vielzahl von Empfehlungen umgesetzt werden. Einige davon waren von nachhaltiger institutioneller Natur, wie beispielsweise die Gründung der Kommission für Friedensolidierung (Peacebuilding Commission – PBC).⁶³ Doch gab es auch kritische Stimmen, die meinten, viele der Analysen und Empfehlungen seien schon in anderen Berichten getätigt worden.⁶⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass der Brahimi-Bericht deutliche Parallelen zur Agenda für den Frieden aufweist und die dort zu Grunde gelegten Konzepte bedeutsam weiterentwickelte. Das Wichtigste am Brahimi-Bericht ist aber wohl, dass er die bis heute geltenden Prinzipien für FEOs niederschrieb: Konsens mit dem Gastgeberstaat bzw. mit den Hauptkonfliktparteien, Überparteilichkeit und Anwendung von Gewalt zur Selbstverteidigung oder in Verteidigung des Mandats.⁶⁵

Abschließend sei festgehalten, dass der Brahimi-Bericht zwar relativ kurz vor MINUSTAH veröffentlicht wurde, es aber weitgehend nicht den Eindruck macht, als hätten sich seine Empfehlungen umfangreich im ursprünglichen Mandat⁶⁶ von MINUSTAH niedergeschlagen. Einer der wesentlichsten Empfehlungen des Brahimi-Berichts war es, FEOs mit klaren, realistischen und kontextspezifischen Mandaten auszustatten, bei denen lokale Gegebenheiten angemessen berücksichtigt werden. Wie insbesondere zu Beginn des Kapitels 4 dieser Arbeit erörtert wird, ist dies im Hinblick auf MINUSTAH eher nicht geschehen. Ganz im Gegenteil, der SR verkannte wohl weitgehend die Lage in Haiti und agierte mit Standardformulierungen, ohne die Gegebenheiten vor Ort zu berücksichtigen. Ein zweiter wesentlicher Punkt des Brahimi-Berichts baute auf den kontextspezifischen Mandaten auf und forderte unter dem Stichwort „local ownership“, eine angemessene Einbindung der Bevölkerung vor Ort, unter

⁶⁰ UN, Brahimi Report (2000) para 56ff.

⁶¹ UN, Brahimi Report (2000) para 9.

⁶² *Bothe* in *Simma/Kahn/Paulus/Tams*³ Rz 14; *Kühne* in *Schorlemer* 715.

⁶³ *Kühne* in *Schorlemer* 715.

⁶⁴ *Gray*, *Peacekeeping after the Brahimi Report: Is there a Crisis of Credibility for the UN?* *Journal of Conflict and Security Law* 2001, 267 (268).

⁶⁵ UN, Brahimi Report (2000) para 48; UN, *Capstone Doctrine* (2008) 31ff.

⁶⁶ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004).

Berücksichtigung der lokalen Bedürfnisse. Auch dies ist im Rahmen MINUSTAHs nur unzureichend geschehen, wie im weiteren Verlauf dieser Arbeit dargestellt wird. Als Kardinalsfehler von MINUSTAH können wohl die nicht-kontextspezifischen Mandate und das außer Acht lassen der lokalen Bedürfnisse gesehen werden. Diese hätten wohl weitgehend verhindert werden können, hätte der SR bei der Mandatierung die Empfehlungen des Brahimi-Berichts berücksichtigt. Jene Aspekte wurden wohl auch auf Grund der Erfahrungen durch MINUSTAH im jüngsten Reformbericht zu FEOs aus dem Jahr 2015 erneut ausführlich behandelt.

2.2.2.3. Der HIPPO-Bericht (2015)

Unter GS Ban Ki-Moon wurde im Sommer 2015 der „Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations“, kurz HIPPO, vorgelegt.⁶⁷ Er kann als nächster wirklich bedeutender Reformbericht, nach der „Agenda für den Frieden“ sowie dem Brahimi-Bericht, gesehen werden, der FEOs ganzheitlich erfasst.⁶⁸ Weil die Implementierungsrate bei größeren VN-Reformberichten nur bei maximal rund 20% liegt, enthält auch HIPPO einige Empfehlungen die schon bei vorherigen Berichten enthalten waren.⁶⁹

Der Bericht skizziert zu Beginn relativ deutlich, wie sich die geopolitische Lage im letzten Jahrzehnt verändert hat und wie sehr sich dadurch auch das Arbeitsumfeld für FEOs änderte. Besonders besorgniserregend seien die verstärkt auftretenden nationalstaatlichen Konflikte und der damit oft zusammenhängende gewalttätige Extremismus und Terrorismus. Letztere seien eine spezielle Gefahr für internationalen Frieden und Sicherheit.⁷⁰

Die zunehmende Anzahl an Konflikten, die beschränkte Möglichkeit Truppen schnell zu entsenden, aber insbesondere der Einsatz von Friedenstruppen in noch andauernden Konflikten, oft ohne langfristige Beendigungsstrategie des Einsatzes („*exit-strategy*“), führten zu einer sich „*vergrößernden Lücke, zwischen dem was von FEOs verlangt wird und dem was FEOs liefern*

⁶⁷ United Nations, Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, (HIPPO Report), A/70/95-S/2015/446 (New York: United Nations 2015).

⁶⁸ *Smith*, Review of the UN High-Level Independent Panel on Peace Operations: Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, *Global Governance* 22, 179 (181).

⁶⁹ *Einsiedel/Chandran*, The High-Level Panel and the Prospects for Reform of UN Peace Operations, www.cpr.unu.edu/the-high-level-panel-and-the-prospects-for-reform-of-un-peace-operations.html.

⁷⁰ UN, HIPPO Report (2015) para 8 und 12.

können.⁷¹ Die Entsendung von Missionen in ein Umfeld des gewalttätigen Konflikts in dem es keine Friedensbemühungen gibt, wird im Bericht kritisch gesehen.⁷²

Der Bericht schlägt vier grundlegende Veränderungen im Bereich der FEOs vor, um auf die neuen Herausforderungen zu reagieren:⁷³

a.) Primat der Politik

Langfristig kann nachhaltiger Frieden nur durch politische Lösungen erzielt werden, nicht durch militärisches Eingreifen. Der Versuch diese zu erzielen, soll in jeder Phase des Konflikts das Handeln der Vereinten Nationen bestimmen. Sie müssen dabei einen offenen und unparteiischen Dialog mit allen Parteien, staatlichen, aber auch nicht staatlichen Akteuren, führen. Das Ziel muss stets sein, Leid der Zivilbevölkerung so gering wie möglich zu halten und die Einhaltung der Menschenrechte durch alle Beteiligten vor Ort zu fördern.⁷⁴

b.) „Spektrum von FEOs“

Die Vereinten Nationen müssen FEOs flexibler und insbesondere „maßgeschneidert“ auf den jeweiligen Konflikt einsetzen. Es dürfe keine „schablonenartigen“ Missionen geben. Auch die Vielzahl an unterschiedlichen Instrumentarien, die den Vereinten Nationen im Rahmen von FEOs zu Verfügung stehen, müssen flexibel und passend für den Konflikt angewendet werden. Um die ganze Bandbreite von FEOs auch terminologisch abzubilden, soll im Schrift- und Sprachgebrauch stets der Begriff „*United Nations Peace Operations*“ zur Anwendung kommen.⁷⁵

c.) Partnerschaften

Regionale und internationale Partnerschaften sollen ausgebaut werden. Dies sei entscheidend für internationalen Frieden und Sicherheit. Auch wenn das Kapitel VIII SVN die Wichtigkeit von regionalen und subregionalen Partnerschaften nicht in vollem Umfang widerspiegelt, sind diese zu einem wichtigen Aspekt geworden. Insbesondere die Berücksichtigung der „*regionalen Dimensionen des Konflikts*“ und der „*Zusammenarbeit mit regionalen Partnern*“ werde in der Zukunft eine Schlüsselrolle zukommen.⁷⁶

⁷¹ Diehl/Renn, *Déjà vu All Over Again and Peacekeeping Reform?* Journal of International Peacekeeping 2015, 211 (213); UN, HIPPO Report (2015) para 9, 23ff und 117.

⁷² UN, HIPPO Report (2015) para 113.

⁷³ Gliederung nach UN, HIPPO Report (2015) para 37ff.

⁷⁴ UN, HIPPO Report (2015) para 43ff.

⁷⁵ UN, HIPPO Report (2015) para 49ff.

⁷⁶ UN, HIPPO Report (2015) para 53ff.

d.) Praxisorientierung des Sekretariats und personenzentrierte FEOs

Das Sekretariat müsse sich stärker auf die Vorgänge im Feld konzentrieren, müsse Truppen schneller entsenden und die Effektivität steigern. Angehörige der Vereinten Nationen vor Ort sollen sich stärker mit der lokalen Bevölkerung befassen. Ihre Anliegen, Wünsche und Sorgen sowie die Verbesserung ihrer Lebensumstände müssen stets im Vordergrund stehen.⁷⁷

Darüber hinaus spricht der Bericht die Mandate an, er empfiehlt, wie auch schon der Brahimi-Bericht, klare, konkrete, realistische sowie schaffbare Mandate. Sie müssen konflikt- und länderspezifisch, evaluierbar sowie Teil einer gesamtheitlichen politischen Strategie sein. Es muss auch eine klare Priorisierung der zu erfüllenden Aufgaben vorliegen.⁷⁸ Dies wird als einer der zentralen Punkte im Bericht gesehen.⁷⁹ Eine der „*vielversprechendsten*“ Empfehlungen in dem Bereich soll das Modell des zwei-stufigen Mandats sein.⁸⁰ Dieses basiert auf der Idee, zuerst ein Mandat zu erteilen in dem die grundlegenden politischen Ziele und die wichtigsten Aufgaben für sechs Monate festgelegt werden. In dieser Zeit soll ein intensiver Austausch mit der Bevölkerung vor Ort stattfinden, um einen Eindruck von der Lage vor Ort zu bekommen. Nach sechs Monaten soll der GS erneut an den SR herantreten. Dabei soll er eine Evaluierung zur jeweiligen Situation, gemeinsam mit priorisierten Aufgaben, vorlegen.⁸¹ Es wird in diesem Zusammenhang auch von „*sequenced mandates*“ oder „*phased mandates*“ gesprochen.⁸²

Ein weiterer zentraler Punkt im HIPPO-Bericht war die Anwendung von Gewalt und damit zusammenhängend, die Frage nach der Kompatibilität mit den Prinzipien von FEOs.⁸³ Der Bericht übernimmt die Definition von Überparteilichkeit aus dem Brahimi-Bericht und hält dabei fest, dass Überparteilichkeit nicht gleichbedeutend mit Neutralität ist. Das Hauptziel sei, Zivilisten, unabhängig von dem Ursprung der Bedrohung, zu schützen.⁸⁴ Weitgehend hält der HIPPO-Bericht an den Prinzipien für FEOs fest, fordert aber eine Verbindung zwischen der Anwendung von Gewalt und einer langfristigen politischen Lösung. Nach *Einsiedel* meint

⁷⁷ UN, HIPPO Report (2015) para 59ff.

⁷⁸ *Diehl/Renn*, Journal of International Peacekeeping 2015, 215; UN, HIPPO Report (2015) para 38, 102ff und 181ff.

⁷⁹ *Johnstone*, Between Bureaucracy and Adhocracy: Crafting a Spectrum of UN Peace Operations, www.peaceoperationsreview.org/thematic-essays/from-bureaucracy-to-adhocracy-crafting-a-spectrum-of-un-peace-operations.

⁸⁰ *Diehl/Renn*, Journal of International Peacekeeping 2015, 216.

⁸¹ UN, HIPPO Report (2015) para 175ff.

⁸² Weiterführend *Gorur/Sharland*, Prioritizing the Protection of Civilians in UN Peace Operations: Analyzing the Recommendations of the HIPPO Report (The Stimson Centre 2016) 11ff.

⁸³ UN, HIPPO Report (2015) para 103ff.

⁸⁴ UN, HIPPO Report (2015) para 123.

HIPPO, „*the principles should remain valid, except when they shouldn't*.“⁸⁵ Die Anwendung von offensiver Gewalt im Rahmen von de facto Kampfeinsätzen sieht der Bericht kritisch. Es muss dabei „*extreme Vorsicht*“ gelten.⁸⁶ Näheres dazu unter 2.2.3.

Ein überaus wichtiger, neuer Punkt den der HIPPO-Bericht und ein zeitgleich erlassener Bericht zur Peacebuilding-Architektur⁸⁷ anspricht, ist das Konzept „*sustaining peace*“.⁸⁸ Näheres dazu unter 2.4.

Insgesamt bleibt abzuwarten, welche Reformen von HIPPO in den kommenden Jahren umgesetzt werden. Im Hinblick auf den Fortlauf dieser Arbeit muss erwähnt werden, dass dieser Reformbericht veröffentlicht wurde, als sich das Mandat MINUSTAHs dem Ende zuneigte. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich im HIPPO-Bericht auch Erfahrungen widerspiegeln, die von den Vereinten Nationen in Haiti gemacht wurden. Wird der Bericht im Lichte MINUSTAHs gelesen, so ist zu erkennen, dass der überwiegende Teil der Analysen und Empfehlungen Aspekte anspricht, die auch in Haiti von besonderer Relevanz waren. In diesem Zusammenhang ergibt gerade das Modell des in Sequenzen unterteilten Mandats Sinn. Denn bei einer Vorgehensweise wie dieser könnten die Vereinten Nationen schon zu Beginn der Mandatsausübung einen umfangreichen Einblick in die Realitäten vor Ort gewinnen und in der Folge das Mandat flexibel an die jeweilige Situation anpassen. Wie bereits erwähnt und wie auch noch weiter ausgeführt wird, geschah dies im Rahmen MINUSTAHs eher nicht im erforderlichen Ausmaße. Wertvoll erscheint auch die Empfehlung, in erster Linie nach politischen Lösungen zu suchen und die Einschätzung, dass durch die Anwendung von Gewalt kein anhaltender Frieden geschaffen werden kann. Für beides dürfte MINUSTAH ein Paradebeispiel sein. Ein zentraler Punkt, der im Rahmen MINUSTAHs wohl auch vernachlässigt wurde, war eine ganzheitliche politische Strategie. Diese war bis zum Ende des Mandats weitgehend nicht erkennbar. Darüber hinaus sind natürlich die Themen, die sich bereits seit der „Agenda für den Frieden“ und dem Brahimi-Bericht stets wiederholen von entscheidender Bedeutung: Die Konfliktursachen bekämpfen, die lokale Bevölkerung angemessen in den Friedensprozess einbinden und das Streben nach kontextspezifischen Lösungen, ohne dabei „schablonenartig“ vorzugehen. All diese Aspekte erörterte der HIPPO-Bericht, waren im Hinblick auf MINUSTAH von grundlegender Bedeutung und wurden in

⁸⁵ *Einsiedel/Chandran*, The High-Level Panel and the Prospects for Reform of UN Peace Operations, www.cpr.unu.edu/the-high-level-panel-and-the-prospects-for-reform-of-un-peace-operations.html.

⁸⁶ UN, HIPPO Report (2015) para 119.

⁸⁷ United Nations, The Challenge of Sustaining Peace, Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (New York: United Nations 2015).

⁸⁸ UN, HIPPO Report (2015) para 127ff.

Haiti, wie unter Kapitel 4 dieser Arbeit gezeigt wird, nicht in ausreichendem Umfang gewürdigt. Unabhängig davon spricht der HIPPO-Bericht auch das neu aufgekommene Konzept der „Stabilisierungsmission“ an. Dieses soll in der Folge besprochen werden.

2.2.3. Von der robusten Friedenserhaltung zum Konzept der „Stabilisierungsmission“ – „*The UN at war*“⁸⁹

Wie bereits erwähnt war MINUSTAH die erste FEO, die den Begriff „Stabilisierungsmission“ im Namen trug. Aktuell wird in der Literatur vermehrt die Frage aufgeworfen, wie dieser Missionstyp im FEO-System einzuordnen ist und ob es sich bei Stabilisierungsmissionen noch um FEOs im eigentlichen Sinn handelt. Im Hinblick darauf und weil es sich um eine bedeutende Weiterentwicklung von FEOs handeln könnte, scheint es sinnvoll sich diesem Konzept anzunähern.

Schon zuvor wurde ausgeführt, dass es nicht zuletzt wegen der Schrecken in Ruanda und Srebrenica, eine Hinwendung zu „robusteren Mandaten“ im Rahmen von FEOs gab. Damit soll dem bestimmenden Ziel von FEOs, dem Schutz von Zivilisten, Rechnung getragen werden.⁹⁰ In der Literatur wird auch von einem „*robust turn*“ gesprochen.⁹¹ Es erscheint daher wichtig, vorweg zu beschreiben was die Vereinten Nationen unter „robusten Mandaten“ bzw. „robuster Friedenserhaltung“ verstehen, um diese Begriffe im Anschluss von jenen der „Stabilisierung“ und „Stabilisierungsmission“ abzugrenzen.

Die offiziellen Definitionen für „robuste Friedenserhaltung“ liefern zwei Schlüsseldokumente für FEOs. Einerseits definiert die Capstone-Doktrin⁹², der geltende konzeptionelle Leitfaden für FEOs, den Begriff mit, „*the use of force by a United Nations peacekeeping operation at the tactical level, with the authorization of the Security Council, to defend its mandate against spoilers whose activities pose a threat to civilians or risk undermining the peace process.*“⁹³ Weiters dürfe robuste Friedenserhaltung keinesfalls mit „peace enforcement“ verwechselt werden. Ebenso benötige sie den Konsens des Gastgeberstaates bzw. den der Hauptparteien des

⁸⁹ *Karlsruud*, *The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali*, Third World Quarterly 2015, 40; *Karlsruud*, *The UN at War. Peace Operations in a New Era* (Cham: Springer International 2018).

⁹⁰ Weiterführend etwa *Bellamy/Williams/Griffin*, *Understanding peacekeeping* (Cambridge: Polity 2010) 121ff.

⁹¹ *Bellamy/Hunt*, *Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment*, International Affairs 2015, 1277 (1278); *Hunt*, *All necessary means to what ends? the unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations*, International peacekeeping 2017, 108.

⁹² UN, *Capstone Doctrine* (2008).

⁹³ UN, *Capstone Doctrine* (2008) 98.

Konflikts.⁹⁴ „New Horizon“⁹⁵, ein Bericht des „Department of Peacekeeping Operations“ (DPKO) und „Department of Field Support“ (DFS), sieht robuste Friedenserhaltung als „*political and operational strategy to signal the intention of a UN mission to implement its mandate and to deter threats to an existing peace process in the face of resistance from spoilers. The concept is rooted in the guiding principles that are the foundations of UN peacekeeping: non-use of force except in self-defense and defense of the mandate consent of the main parties and impartiality in implementation.*“⁹⁶

Wie aus beiden Dokumenten hervorgeht, zielt robuste Friedenserhaltung darauf ab, Gewalt auf einer taktischen Ebene anzuwenden, um damit Gefahren von Zivilisten abzuwenden.⁹⁷ Darüber hinaus führt ein weiteres Dokument⁹⁸ des DPKO und DFS aus, dass die Anwendung von Gewalt im Rahmen von robusten FEOs nur in engen zeitlichen und räumlichen Grenzen („*limited in time and space*“) ausgeübt werden darf. Sobald Gewalt in einem großen Rahmen angewendet wird („*large scale violence*“), handelt es sich nicht mehr um robuste Friedenserhaltung. Jedoch kann wohl auch die Anwendung von relativ umfangreicherer Gewalt, beispielsweise Kanonen- und Artilleriefeuer oder der Einsatz von Kampfhubschraubern gegen bewaffnete Gruppierungen, noch in den Bereich der robusten Friedenserhaltung fallen, wenn sie den genannten Voraussetzungen entspricht.⁹⁹

Schlussfolgern lässt sich an dieser Stelle, dass auch FEOs, die robust mandatiert sind, den geltenden FEO-Prinzipien, Überparteilichkeit, Konsens (mit dem Gastgeberstaat bzw. beteiligten Hauptparteien) und Gewaltanwendung nur in Selbstverteidigung oder zur Verteidigung des Mandats, unterliegen. Der Einsatz von Gewalt muss auf einer taktischen Ebene erfolgen.¹⁰⁰

Nach der Mandatierung von MINUSTAH im Jahr 2004 folgten drei weitere „Stabilisierungsmissionen“, MONUSCO¹⁰¹ in der DR Kongo im Jahr 2010, MINUSMA¹⁰² in Mali 2013 und MINUSCA¹⁰³ in der Zentralafrikanischen Republik 2014. Obwohl die

⁹⁴ UN, Capstone Doctrine (2008) 34f.

⁹⁵ United Nations, A New Partnership Agenda: A New Horizon for UN Peacekeeping, (New Horizon), (New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support 2009).

⁹⁶ UN, New Horizon (2009) 21.

⁹⁷ Bellamy/Hunt, International Affairs 2015, 1280; Tardy, A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations, International peacekeeping 2011, 152 (154ff).

⁹⁸ United Nations, Concept Note on Robust Peacekeeping (New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support 2009) nach Karlsrud, Third World Quarterly 2015, 43.

⁹⁹ UN, Concept Note on Robust Peacekeeping (2009) nach Bellamy/Hunt, International Affairs 2015, 1280f.

¹⁰⁰ Hunt, International peacekeeping 2017, 110f.

¹⁰¹ UNSC Resolution 1925, S/RES/1925 (2010).

¹⁰² UNSC Resolution 2100, S/RES/2100 (2013).

¹⁰³ UNSC Resolution 2149, S/RES/2149 (2014).

Verwendung des Begriffes „Stabilisierung“ im SR der Vereinten Nationen zwischen 2000 und 2014 stark anstieg,¹⁰⁴ wurde er bis dato nur von der NATO und auf nationalstaatlicher Ebene definiert und konzeptualisiert. Die Vereinten Nationen erklärten bis dato weder was „Stabilisierung“, noch was „Stabilisierungsmission“ bedeutet, ebenso wenig wurde beschrieben, wodurch sich Missionen dieser Art im Detail von anderen FEOs unterscheiden.¹⁰⁵ Auch die Mandate der jeweiligen Stabilisierungsmissionen geben an sich keinen genauen Aufschluss dazu. Doch lassen sich bei näherer Betrachtung, insbesondere der letzten drei Mandate, deutliche Überschneidungen erkennen.

MONUSCO wurde erst im Jahr 2010 zur Stabilisierungsmission umbenannt, nachdem die Vorläufermission fortwährend scheiterte, Zivilisten angemessen zu schützen.¹⁰⁶ Im Jahr 2013 wurde mit der SR Resolution 2098¹⁰⁷ eine Force Intervention Brigade (FIB) mandatiert. Sie sollte, in Unterstützung der Regierung, die bewaffneten nichtstaatlichen Akteure „neutralisieren“, um Gefahren für die „staatliche Autorität und zivile Sicherheit“ abzuwenden.¹⁰⁸ Die FIB trat in der Folge in den laufenden Konflikt ein und bekämpfte gemeinsam mit den regulären Streitkräften der DR Kongo unterschiedliche Rebellengruppen wie die M23.¹⁰⁹ Im selben Jahr wurde mit der SR Resolution 2100 MINUSMA autorisiert, sie sollte in Mali die Übergangsregierung darin unterstützen, die wichtigen Bevölkerungszentren zu „stabilisieren“. Insbesondere im Norden Malis sollte sie Bedrohungen bekämpfen und bewaffnete nichtstaatliche Akteure „aktiv“ daran hindern in diese Region zurückzukehren.¹¹⁰ Darüber hinaus wurden französische Spezialeinheiten in das Mandat eingebunden, die schon vorher extremistische Gruppierungen im Norden des Landes bekämpften. Sie gingen gemeinsam mit der nationalen Armee und VN-Truppen gegen unterschiedliche radikalmuslimische Gruppierungen im Norden des Landes vor.¹¹¹ Ähnlich die Situation in der Zentralafrikanischen Republik. Der SR erließ die Resolution 2149 im Jahr 2014, wodurch in der Folge MINUSCA entsendet wurde. Zu diesem Zeitpunkt waren unterschiedliche Regionalorganisationen, Staatenbündnissen und diverse Nationalstaaten militärisch involviert.

¹⁰⁴ Curran/Holtom, Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14, Stability: International Journal of Security & Development 2015.

¹⁰⁵ Karlsrud, UN at War 86ff.

¹⁰⁶ Karlsrud, Third World Quarterly 2015, 44.

¹⁰⁷ UNSC Resolution 2098, S/RES/2098 (2013).

¹⁰⁸ UNSC Resolution 2098, S/RES/2098 (2013), para 12 (b).

¹⁰⁹ Karlsrud, Third World Quarterly 2015, 45.

¹¹⁰ UNSC Resolution 2100, S/RES/2100 (2013), para 16 (a).

¹¹¹ Hunt, International peacekeeping 2017, 113.

Ähnlich wie bei MINUSMA wurden bei MINUSCA ebenso französische Truppen im Rahmen des Kapitels VII SVN „mitmandatiert“.

Die genannten Mandate befugten die jeweilige Mission zur Anwendung von Gewalt. Weiters wurden DDR-Programme sowie SSR integriert, humanitäre Hilfe sowie der Schutz von Zivilisten und Menschenrechten niedergeschrieben. Diese Aspekte sind für moderne FEO-Mandate üblich und unterscheiden sie nicht besonders von robust mandatierten Operationen wie beispielsweise UNAMSIL¹¹² oder UNOCI¹¹³. Die elementaren Unterschiede liegen jedoch darin, dass Stabilisierungsmissionen jeweils a.) in einen andauernden Konflikt entsendet wurden, bei dem es keinen Frieden zu erhalten gab („*no peace to keep*“); b.) eine Partei des Konflikts, in der Regel die für legitim gehaltene Regierung und ihre Verbündeten, unterstützten und c.) offensive Gewalt einsetzten, um spezifische bewaffnete nichtstaatliche Akteure, die für illegitim gehalten wurden, zu bekämpfen.

Dies verstößt insgesamt relativ eindeutig gegen die geltenden Prinzipien für FEOs, die in der Capstone-Doktrin niedergeschrieben sind. Einerseits, so argumentiert *Bellamy*, widerspricht es klar dem Prinzip der Überparteilichkeit, wenn FEOs aktiv eine Konfliktpartei unterstützen, wie in den obig genannten Mandaten ausdrücklich gefordert.¹¹⁴ Andererseits verstößt es gegen das Prinzip, Gewalt nur zur Selbstverteidigung oder in der Verteidigung des Mandats einzusetzen, denn die eingesetzte Gewalt verlässt in der Regel die Ebene der taktisch-defensiven Gewaltanwendung und ging über zu einer offensiven.¹¹⁵ Insgesamt führe das dazu, dass auch die Vereinten Nationen als Konfliktpartei wahrgenommen werden.¹¹⁶

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Stabilisierungsmissionen in Mali und auch in der DR Kongo, bedeutende Missionsteile, die mit der Anwendung von umfangreicher Gewalt verbunden waren, auslagerten. Einerseits an regionale Truppen aus dem Tschad oder Mauretanien und andererseits an die FIB, die zum großen Teil aus einem regionalen Staatenbündnis bestand. In diesem Umstand sieht *Karlsrud* eine klare Überschreitung des rechtlichen Rahmens, der mit Kapitel 7 ½ SVN für FEOs eingeräumt wurde.¹¹⁷ Für ihn ist dies ein weiterer Grund, warum sich Stabilisierungsmissionen nicht mehr im Rahmen der Capstone-Doktrin bewegen.¹¹⁸

¹¹² UNSC Resolution 1270, S/RES/1270 (1999).

¹¹³ UNSC Resolution 1528, S/RES/1528 (2004).

¹¹⁴ *Bellamy/Hunt*, International Affairs 2015, 1282.

¹¹⁵ *Hunt*, International peacekeeping 2017, 110f.

¹¹⁶ *Karlsrud*, UN at War 102.

¹¹⁷ *Karlsrud*, UN at War 160f.

¹¹⁸ *Karlsrud*, UN at War 92.

Der HIPPO-Bericht reagierte auf diese Entwicklungen und hielt dazu unter anderem fest: „*The term stabilization has a wide range of interpretations, and the Panel believes the usage of this term by the United Nations requires clarification.*“¹¹⁹ Doch dies geschah bis dato nicht, was durchaus auch daran liegen kann, dass sich so ein gewisser Handlungsspielraum bei der Mandatierung von FEOs für die Vereinten Nationen ergibt.¹²⁰

Coning versuchte Stabilisierungsmissionen wie folgt zu charakterisieren und streicht dabei die wesentlichen Aspekte heraus:

- *„they operate in the midst of on-going conflicts;*
- *they are mandated to contribute to restoring and maintaining stability, by*
 - helping to protect the government and its people against identified aggressors,*
 - helping the government to reclaim control over territories previously controlled by such aggressors, and*
 - helping the government to extend the authority of the State throughout its territory;*
- *they operate in support of and alongside the security forces of the host-nation, and that their mandates often include supporting efforts to build the capacity of these national forces, and*
- *that they are mandated to use force robustly in the face of anticipated attacks against themselves and those they are tasked to protect and encouraged to do so proactively.*“¹²¹

Für diese Charakterisierung spricht, dass sie alle problematischen Punkte im Hinblick auf grundlegende FEO-Prinzipien thematisiert. Dies schafft eine gewisse Klarheit. Gegen sie spricht, dass sie erneut den Terminus „robust“ verwendet, was zu weiterer Unklarheit führen kann. Darüber hinaus wird sie wohl der teilweise massiven und offensiven Anwendung von Gewalt nicht gerecht.

¹¹⁹ UN, HIPPO Report (2015) para 30.

¹²⁰ *Coning*, Is stabilization the new normal? Implications of stabilization mandates for the use of force in UN peace operations, www.cedricdeconing.net/2016/10/04/is-stabilisation-the-new-normal-implications-of-stabilisation-mandates-for-the-use-of-force-in-un-peace-operations.

¹²¹ *Coning*, Is stabilization the new normal? Implications of stabilization mandates for the use of force in UN peace operations, www.cedricdeconing.net/2016/10/04/is-stabilisation-the-new-normal-implications-of-stabilisation-mandates-for-the-use-of-force-in-un-peace-operations.

Karlsrud bringt einen weiteren Aspekt ein, in dem er meint, dass der Begriff „Stabilisierung“ im Hinblick auf MONUSCO wohl dahingehend gut funktioniert hat, dass er sich, verkürzt dargestellt, gut vermarkten ließ. Er sieht eine neue Methode, nahezu wahllos Mittel für eine Vielzahl von ungenau definierte Vorhaben zu lukrieren.¹²²

Abschließend kann festgehalten werden, bei Stabilisierungsmissionen handelt es sich nicht um robuste Friedenserhaltung. Stabilisierungsmissionen bilden de facto eine neue Kategorie von Einsätzen außerhalb des Rahmens von friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen. Stabilisierungsmissionen widersprechen weitgehend den geltenden Prinzipien für FEOs. Sie ergreifen in einem Konflikt aktiv Partei, geben damit die Überparteilichkeit auf und setzen Offensivgewalt ein. Hinzu kommt die Miteinbeziehung von regionalen Streitkräften, die teilweise „unter dem Dach von FEOs“ schwer bewaffnete Kampfeinsätze durchführen. Es scheint, als würden Stabilisierungsmissionen die moralische Autorität von FEOs nutzen, um im Lichte von Überparteilichkeit, Konsens und defensiver Gewaltanwendung teilweise schwer bewaffnete Kampfeinsätze durchzuführen. Diese Umstände erscheinen äußerst fragwürdig. Zweifelhafte ist insbesondere, ob dies insgesamt noch im Einklang mit dem ursprünglichen völkerrechtlichen Modell des Kapitel 7 ½ steht. Denn FEOs sollten ursprünglich eben nicht militärische Zwangsmaßnahmen im Sinne des Kapitel VII SVN darstellen und schon überhaupt nicht militärische Zwangsmaßnahmen auf Seiten einer konkreten Partei.

Als Gegenargument könnte an dieser Stelle eingebracht werden, dass die zentrale Säule der Stabilisierungsmissionen, ebenso der Schutz von Zivilisten sei und es einen starken zivilen Sektor innerhalb dieser Missionen gäbe, der großflächige zivile Entwicklungsprogramme umsetze. Darüber hinaus könnte vorgebracht werden, das Ziel der Stabilisierungsmissionen sei langfristige politische Konsolidierung und, dass es, insbesondere im Hinblick auf den weiteren Verlauf dieser Arbeit, nahezu paradox erscheine, weiterhin Schablonen, Vorlagen, Definitionen und enge Konzepte zu fordern, wenn es darum gehe, eine maßgeschneiderte Lösung für jede spezifische Konfliktsituation zu finden. Diese Argumente dringen aber nicht durch, denn das eine, bedingt das andere nicht. Im Laufe der Jahre entwickelten sich völkerrechtliche und konzeptionelle Grundlagen im Rahmen derer FEOs stattfinden. Offensive Kampfeinsätze, auf der Seite von teils fragwürdiger Regierungen und Armeen, deren Verhältnis zu Menschenrechten oder humanitärem Völkerrecht teils eher schwierig ist, sind darin nicht

¹²² *Karlsrud*, UN at War 91f.

vorgesehen. Diese Widersprüche können auch mit der Einbeziehung von Peacebuilding-Komponenten nicht aufgelöst werden.

Die Vereinten Nationen sollten in diesem Zusammenhang rasch Klarheit schaffen. Ein Großteil der genannten Widersprüche könnte beispielsweise damit aufgelöst werden, würden die Vereinten Nationen ähnlich vorgehen wie 2004 in Haiti. Wie in Kapitel 3 dieser Arbeit beschrieben wird, wurde in Haiti zuerst ein „Peace Enforcement“ Einsatz, außerhalb des FEO-Rahmens, vom SR mandatiert. Dieser Einsatz wurde im Anschluss von der robust mandatierten FEO MINUSTAH abgelöst. Die FEO ging im Rahmen der robusten Friedenserhaltung gegen „Spoiler“, die eine Gefahr für Zivilisten oder den Friedensprozess darstellten, vor. Bei diesem Vorgehen finden die Einsätze getrennt voneinander, auf Basis solider konzeptioneller sowie völkerrechtlicher Grundlagen statt und nicht, wie momentan, im grauen Bereich oder darüber hinaus.

Fraglich ist, ob es sich bei MINUSTAH um eine Stabilisierungsmission im Sinne des Beschriebenen handelte. Wie bereits angeführt sieht die Literatur MINUSTAH eher nicht als typische Stabilisierungsmission im obigen Sinne. Im Hinblick auf das Kapitel 4 dieser Arbeit liegt jedoch der Schluss nahe, dass MINUSTAH ein Vorläufer bzw. eine Art ungewollter Testlauf für offensivere FEO-Einsätze war und sich die neuen Herangehensweisen insbesondere wegen des Missionsverlaufes entwickelten. Die einzelnen relevanten Aspekte dazu werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit näher erörtert.

2.3. Zwischenzusammenfassung

Die internationale Sicherheitsarchitektur unterlag in den letzten Jahrzehnten einem massiven Wandel und mit ihr die FEOs der Vereinten Nationen. Nach bedeutenden konzeptionellen Änderungen im Rahmen der „Agenda für den Frieden“, die erstmals zentrale Begriffe für friedenserhaltende Operationen definierte und in Zusammenhang setzte, erfolgte mit dem Brahimi-Bericht ein weiterer entscheidender Wandel. Im Lichte des Kapitalversagens der Vereinten Nationen in Ruanda und Bosnien, entwickelte man neue Ansätze um Zivilisten besser zu schützen. Die Anwendung von Gewalt wurde nicht mehr bloß zur Selbstverteidigung, sondern auch zur Verteidigung des Mandates möglich. Der Begriff der Überparteilichkeit wurde überdacht. Beide Reformberichte beinhalteten Aspekte, die bei der Mandatierung sowie bei der Mandatsausübung von MINUSTAH weitgehend unberücksichtigt blieben. Darunter insbesondere die Adressierung von sozio-ökonomischen Problemen und die Umsetzung von kontextspezifischen Lösungen unter der Berücksichtigung von lokalen Bedürfnissen. Mit dem HIPPO-Bericht wurde 2015 ein weiterer ganzheitlicher Reformbericht zu FEOs vorgelegt, der wohl auch durch MINUSTAH beeinflusst wurde. Er spiegelte eine Vielzahl von Aspekten wider, die in Haiti eher vernachlässigt wurden. Die nahe Zukunft wird zeigen, ob sich die vorgeschlagenen Empfehlungen durchsetzen. Der wohl bedeutendste Wandel in jüngerer Zeit ist die Mandatierung von „Stabilisierungsmissionen“. Sie agieren außerhalb der geltenden Konzepte und konträr zu den grundlegenden Prinzipien von FEOs.

2.4. Peacebuilding und ausgewählte Instrumentarien für nachhaltigen Frieden und Sicherheit im Lichte aktueller Entwicklungen

2.4.1. Peacebuilding – Ende einer liberalen und untauglichen Idee?

MINUSTAH kann als FEO mit einem ausgeprägten Peacebuilding-Schwerpunkt beschrieben werden. Es erscheint somit auch notwendig den Begriff Peacebuilding im Wesentlichen einzuordnen. In diesem Zusammenhang geht die Grundlagenliteratur¹²³ eher einheitlich vor: Der Verweis auf die ersten Gedanken von *Galtung* in den 1970ern, das Beschreiben der bis dato relevanten Peacebuilding-Definition in der „Agenda für den Frieden“, kritisierend, dass Boutros-Ghali „Peacebuilding“ auf „Post-Conflict-Peacebuilding“ reduzierte. Weiters wird auf den Brahimi-Bericht eingegangen, der insbesondere unter dem Schlagwort der Multidimensionalität, die ganzheitliche Behebung des Konfliktsprungs in den Vordergrund rückte. Teilweise wird auch auf die geltende Definition in der Capstone-Doktrin verwiesen.¹²⁴ Für weiterführendes in diesem Zusammenhang sei insbesondere auf Vorhergehendes und die einschlägige Literatur verwiesen.¹²⁵

Wie beschrieben, war eines der größten Probleme MINUSTAHs, dass die Mission nicht kontextspezifisch auf lokale Bedürfnisse einging. Die aktuellen Entwicklungen und Diskussionen im Bereich Peacebuilding spiegeln zum großen Teil auch jene grundsätzlichen Probleme wider, die MINUSTAH betrafen. Die folgenden Absätze sollen einen Einblick in diese aktuellen Entwicklungen und Debatten liefern. Sie erlangten nach dem obig erwähnten VN-Bericht zur Peacebuilding-Architektur¹²⁶ aus dem Jahr 2015 praktische Relevanz. *Chandler* sieht Peacebuilding beispielsweise am „Ende“,¹²⁷ *Coning* den bisherigen Peacebuilding-Ansatz „erodieren“.¹²⁸

Vorweg muss erwähnt werden, dass die aktuelle Debatte auf einer Diskussion aufbaut, die weitgehend Ende der 1990er Jahre ihren Anfang nahm. Im Zentrum stand, damals wie heute, der Begriff „liberal peacebuilding“ (bzw. „liberal peace“). Im Wesentlichen ist damit gemeint,

¹²³ *Paris* in *Weiss/Daws* 405ff; *Ryan*, The Evolution of Peacebuilding, in *Mac Ginty* (Hrsg), Routledge Handbook of Peacebuilding (New York: Routledge 2013) 25 (26ff); *Paris/Timothy D. Sisk*, Understanding the contradictions of postwar statebuilding, in *Paris/Sisk* (Hrsg), The dilemmas of statebuilding (London, New York: Routledge 2009) 1 (4ff); *Jenkins*, Peacebuilding. From concept to commission (New York: Routledge 2013) 19ff.

¹²⁴ UN, Capstone Doctrine (2008) 18.

¹²⁵ Siehe Fn 119.

¹²⁶ UN, Peacebuilding Architecture (2015).

¹²⁷ *Chandler*, Peacebuilding (Cham: Springer International 2017) 6.

¹²⁸ *Coning*, From peacebuilding to sustaining peace: Implications of complexity for resilience and sustainability, Resilience 2016, 166 (166).

dass mit Peacebuilding-Maßnahmen, die Grundwerte der westlichen Demokratien, wie Rechtsstaatlichkeit, eine demokratische Grundordnung, die universelle Geltung der Menschenrechte und die Prinzipien der freien Marktwirtschaft in die betroffenen (meist nicht westlich-demokratisch geprägten) Gesellschaften importiert werden sollen.¹²⁹ Das Meinungsspektrum zu „liberal peace“ geht insgesamt von pragmatisch, über kritisch, bis „hyperkritisch“.¹³⁰ Peacebuilding „reproduziert“ das westlich-liberale Modell, meint *Chandler*.¹³¹ *Lake* nennt die Idee, Frieden auf diese Art zu exportieren beispielsweise „*criminally stupid*“.¹³² Eher relativierend dazu *Paris*, er vergleicht die gesamte Diskussion mit einem schwingenden Pendel, das jeweils in die eine, oder die andere Richtung ausschlägt.¹³³

Dieser Themenbereich wird auch im Bericht zur Peacebuilding-Architektur aus dem Jahr 2015 aufgegriffen, ohne „liberal peace“ oder „liberal peacebuilding“ explizit zu erwähnen. Er konstatiert, „*a generalized misunderstanding of the nature of peacebuilding*“.¹³⁴ Die Begrifflichkeiten „post-conflict peacebuilding“ und „peacebuilding-architecture“ seien irreführend und überhaupt aufzugeben.¹³⁵ Es wird ein begrifflicher, aber auch konzeptioneller Wandel hin zum „sustaining peace“ empfohlen.¹³⁶ Diesen ganzheitlich zu fördern sei die Kernaufgabe, es müsse das Handeln der Vereinten Nationen als gesamte Institution, in jeder Hinsicht bestimmen.¹³⁷ Entscheidend für das Konzept „sustaining peace“ sei es, dass der gesamte Friedensprozess, von der lokalen Bevölkerung getragen wird. Anders als bei bisherigen Ansätzen, soll die Bevölkerung vor Ort nicht mehr bloß eingebunden werden, während das westlich-liberale Friedensmodell importiert wird. Das neue Konzept geht weiter, die lokale Bevölkerung soll die Hauptverantwortung für den Friedensprozess und den Aufbau von standhaften Institutionen tragen.¹³⁸ Es ist im Gesamten ein politischer Prozess, der immer individuell auf die betroffene Gesellschaft zugeschnitten sein muss.¹³⁹

¹²⁹ Grundlegend etwa *Chandler*, The security–development nexus and the rise of ‘anti-foreign policy’, *Journal of International Relations and Development* 2007, 362; *Paris*, At war's end. Building peace after civil conflict (Cambridge: Cambridge University Press 2004) 40ff; *Richmond*, The problem of peace: understanding the ‘liberal peace’, *Conflict, Security & Development* 2006, 291; *Richmond*, A post-liberal peace (London: Routledge 2011); *Zaum*, International relations theory and peacebuilding, in *Mac Ginty* (Hrsg), *Routledge Handbook of Peacebuilding* (New York: Routledge 2013) 105 (108).

¹³⁰ *Paris*, Saving liberal peacebuilding, *Review of International Studies* 2010, 337 (337f).

¹³¹ *Chandler*, Peacebuilding 21.

¹³² *Lake*, The Statebuilder's Dilemma: On the Limits of Foreign Intervention (Ithaca: Cornell University Press 2016) IX nach *Chandler*, Peacebuilding 11.

¹³³ *Paris*, *Review of International Studies* 2010, 346.

¹³⁴ UN, Peacebuilding Architecture (2015) 7.

¹³⁵ UN, Peacebuilding Architecture (2015) 47.

¹³⁶ UN, Peacebuilding Architecture (2015) 7 und 17.

¹³⁷ UN, Peacebuilding Architecture (2015) 7.

¹³⁸ UN, Peacebuilding Architecture (2015) 21 und 35.

¹³⁹ UN, Peacebuilding Architecture (2015) 12f.

In der Literatur ist „liberal peace“¹⁴⁰ und „local ownership“¹⁴¹ seit Langem einer der zentralsten Aspekte im Peacebuilding-Diskurs und das Konzept „sustaining peace“ scheint darauf aufzubauen. Weiters hat teilweise schon der Brahimi-Bericht diese Aspekte angesprochen.¹⁴² Darum erscheinen die Gedanken nicht wirklich neu. Neu scheint allerdings die Einschätzung, dass sich selbst die Vereinten Nationen dem neuen Konzept „sustaining peace“ zuwenden und somit auf Distanz zum klassischen Peacebuilding-Ansatz gehen.¹⁴³ Sie würden damit dem HIPPO-Bericht und dem Bericht zur Peacebuilding-Architektur folgen. Darum müsse eine Diskussion zum Thema „liberal peacebuilding“ nicht mehr stattfinden.¹⁴⁴ *Chandler* und *Coning* sehen diesen Peacebuilding-Ansatz ohnehin eher als überwunden an.¹⁴⁵

Von neuer fundamentaler Bedeutung seien zukünftig die Begriffe „resilience“ und „sustaining peace“.¹⁴⁶ *Coning* greift diese Punkte jüngst auf, erklärt anhand des „komplexen Systems“ den Zusammenhang und die Relevanz der Begriffe. Er geht davon aus, dass Eingriffe externer Akteure in Strukturen vor Ort, die Fähigkeit der betroffenen Gesellschaft schwächt, selber Konflikte bewältigen zu können.¹⁴⁷ Ein Schlüsselement für die Entwicklung dieser Fähigkeit ist es, dass betroffene Gesellschaften in der Lage sind, selbst Institutionen aufzubauen die auch in kritischen Lagen funktionieren und widerstandsfähig bzw. belastbar sind („resilience“).¹⁴⁸ Dies sei eine Grundvoraussetzung, damit betroffene Gesellschaften, selber, anhaltenden Frieden („sustaining peace“) schaffen können. Die Vereinten Nationen sollen ihre Rolle dabei auf das Notwendigste reduzieren und primär für ein sicheres Umfeld sorgen, oder bei der sozialen Reintegration beratende Tätigkeiten ausüben. Nur durch ein fortwährendes Versuchen und Scheitern, können staatliche und soziale Institutionen Belastbarkeit entwickeln. Dies dauere oft Generationen.¹⁴⁹ Gedanken denen jüngst auch *Karlsruud* zustimmt.¹⁵⁰

¹⁴⁰ *Chandler*, *Journal of International Relations and Development* 2007; *Paris*, *At war's end*; *Chandler*, *Peacebuilding* 150f und 206; *Williams*, *Protection, Resilience and Empowerment: United Nations Peacekeeping and Violence against Civilians in Contemporary War Zones*, *Politics* 2013, 287 (291f); *Edelstein*, *Foreign militaries, sustainable institutions, and postwar statebuilding*, in *Paris/Sisk* (Hrsg), *The dilemmas of statebuilding* (London, New York: Routledge 2009) 81 (81ff).

¹⁴¹ Grundlegend *Chesterman*, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2007; *Richmond*, *Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal-Local Hybridity via the Everyday as a Response to the Paradoxes of Liberal Peacebuilding*, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2009, 324.

¹⁴² UN, *Brahimi Report* (2000) para 28.

¹⁴³ *Chandler*, *Peacebuilding* 209; *Coning*, *Resilience* 2016, 167.

¹⁴⁴ *Coning*, *Resilience* 2016, 167.

¹⁴⁵ *Chandler*, *Peacebuilding* 186f; *Coning*, *Adaptive peacebuilding*, *International Affairs* 2018, 301 (301).

¹⁴⁶ *Coning*, *Resilience* 2016, 167.

¹⁴⁷ *Coning*, *Resilience* 2016, 174.

¹⁴⁸ *Williams*, *Politics* 2013, 291f; *Coning*, *Resilience* 2016, 174

¹⁴⁹ *Coning*, *Resilience* 2016, 175f.

¹⁵⁰ *Karlsruud*, *UN at War* 165.

Coning nennt dieses Konzept zu Beginn 2018 „adaptive peacebuilding“. In diesem Zuge relativiert er seine eigene Ansicht, wonach das gesamte Peacebuilding-System an sich erodiert dahingehend, dass das Vertrauen ins System erodiere. Er geht weiterhin davon aus, dass Peacebuilding momentan einen „pragmatic turn“, hin zum Konzept „sustaining peace“ unternimmt.¹⁵¹

Die GV und der SR verabschiedeten 2016 jeweils eine Resolution zu „sustaining peace“.¹⁵² Beide Dokumente sind weitgehend inhaltsgleich. Beide Organe bekennen sich im Wesentlichen zu den grundlegenden Aussagen des Peacebuilding-Berichts und somit wohl auch zu einer neuen Denkweise im Bereich Peacebuilding. In den Resolutionen wird „sustaining peace“ als präventiver Ansatz gesehen, der alle Teile der Gesellschaft ansprechen und durch eine „common vision of a society“, zukünftige Konflikte verhindern soll. Dies lässt sich auch aus einem aktuellen Bericht¹⁵³ des GS zu „sustaining peace“ schlussfolgern. Er unternimmt erstmalig Versuche „sustaining peace“ als Konzept zu entwickeln und zu konkretisieren.¹⁵⁴ Weiters lassen Aussagen¹⁵⁵ von hochrangigen VN-Beamten, und ein „High-Level Meeting on Peacebuilding and Sustaining Peace“¹⁵⁶ im April 2018 darauf deuten, dass in diesem Bereich in der Tat maßgebliches stattfinden könnte. Einer der vielversprechendsten Aspekte, der auf eine weitgehende Reform hoffen lässt, hat nichts mit überzeugenden Konzepten oder Argumenten inhaltlicher Natur zu tun, sondern damit, dass eine Reform auch ein ungeheures Potential an Einsparungen für die Geberländer und die Vereinten Nationen mit sich bringen könnte.¹⁵⁷ Insgesamt ist es aber wohl noch zu früh, um all diese Entwicklungen abschließend zu bewerten. Sollten diese Ideen jedoch umgesetzt werden, ist dies wohl einer der bedeutendsten Schritte für die Vereinten Nationen seit der „Agenda für den Frieden“.¹⁵⁸ Es würden damit schlussendlich Forderungen umgesetzt werden, die schon seit dem Ende des Kalten Krieges immer wieder Bestandteil von Reformberichten und wissenschaftlichen Diskussionen waren. Das Konzept „sustaining peace“ scheint eine direkte Antwort auf FEOs wie beispielsweise MINUSTAH zu sein, die auf lokale Bedürfnisse nur unzureichend Rücksicht nahmen. Ein kontextspezifisches Vorgehen würde in Zukunft dadurch garantiert,

¹⁵¹ *Coning*, International Affairs 2018, 302ff.

¹⁵² UNGA Resolution 70/262, A/RES/70/262 (2006); UNSC Resolution 2282, S/RES/2282 (2016).

¹⁵³ United Nations, Report of the Secretary-General, Peacebuilding and sustaining peace, A/72/707–S/2018/43 (New York: United Nations 2018).

¹⁵⁴ *Coning*, Sustaining Peace. Can a new approach change the UN? (Development and Peace Foundation 2018).

¹⁵⁵ *Oscar Fernandez-Taranco*, Sustaining Peace is a Core Activity of the UN, www.peaceoperationsreview.org/commentary/sustaining-peace-is-a-core-activity-of-the-un.

¹⁵⁶ United Nations, High Level Meeting of the General Assembly on Peacebuilding and Sustaining Peace 24-25 April 2018, www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/04/HLM-on-SP-2-April.pdf.

¹⁵⁷ *Coning*, Sustaining Peace. Can a new approach change the UN? 3f.

¹⁵⁸ *Coning*, Sustaining Peace. Can a new approach change the UN? 4.

dass die betroffenen Gesellschaften selbst den gesamten Friedensprozess tragen. Darüber hinaus würden konkrete Peacebuilding-Instrumentarien wie DDR und SSR in einen vollkommen neuen Kontext gestellt. Die lokale Bevölkerung würde weitgehend selber entscheiden, ob und in welchem Ausmaß sie diese umsetzt. Unter 4.4. werden die genannten Gedanken im Hinblick auf SSR in Haiti erneut aufgegriffen.

2.4.2. Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) von ehemaligen Kombattanten

Um das Peacebuilding-Konzept in der Praxis umzusetzen, werden von unterschiedlichen internationalen Akteuren spezielle Instrumentarien eingesetzt. DDR ist dabei seit dem Kalten Krieg einer der integraler Bestandteile der Peacebuilding-Idee. Angemessen umgesetzte DDR-Programme sind für Frieden und Sicherheit in (Post-)Konfliktgesellschaften von entscheidender Bedeutung.¹⁵⁹

Obwohl die Vereinten Nationen führender Akteur im Bereich DDR sind,¹⁶⁰ wurde der Begriff durch sie erst im Jahr 2005 genauer definiert.¹⁶¹ Im Folgejahr wurden von den Vereinten Nationen die „Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards“¹⁶² (IDDRS) veröffentlicht. Zusammen mit einem laufend aktualisierten Begleitwerk¹⁶³ bilden die IDDRS die konzeptionelle Grundlage für DDR-Programme der Vereinten Nationen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die IDDRS 2019 ersetzt werden,¹⁶⁴ da sie für aktuelle Herausforderungen nicht mehr geeignet scheinen.¹⁶⁵ Im Hinblick darauf, dass der Großteil der insgesamt rund 60 DDR-Programme seit 2010 stattfand, kann davon ausgegangen werden, dass

¹⁵⁹ *Dzinesa*, Disarmament, Demobilization and Reintegration in Southern Africa. Swords into Ploughshares? (Cham: Springer International 2017) 15; *Özerdem*, Disarmament, Demobilization and Reintegration, in *Mac Ginty* (Hrsg), Routledge Handbook of Peacebuilding (New York: Routledge 2013) 225; *Muggah/O'Donnell*, Sequencing Next Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration in Peace Process, in *Langer/Brown* (Hrsg), Building Sustainable Peace (Oxford: Oxford University Press 2016) 124.

¹⁶⁰ *Muggah/Molloy/Halty*, (Dis)integrating DDR in Sudan and Haiti? in *Muggah* (Hrsg), Security and Post-Conflict Reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war (New York: Routledge 2009) 206 (209).

¹⁶¹ United Nations, Note by the Secretary-General on administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations, A/C.5/59/31 (New York: United Nations 2005).

¹⁶² United Nations, Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, (IDDRS) (New York: United Nations 2006).

¹⁶³ United Nations, Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (New York: United Nations 2014).

¹⁶⁴ *Gillis*, Disarmament: A Basic Guide⁴ (New York: United Nations Publication 2017) XVII.

¹⁶⁵ *Cockayne/O'Neil* (Hrsg), UN DDR in an Era of Violent Extremism: Is It Fit for Purpose? (New York: United Nations University Press 2015) 144.

die Anzahl auch weiterhin zunehmen wird.¹⁶⁶ Bevor auf aktuelle Entwicklungen eingegangen wird, soll eine Definition des Begriffs DDR, im Sinne der Vereinten Nationen, vorgenommen werden.

a.) Entwaffnung (Disarmament)

*„Disarmament is the collection, documentation, control and disposal of small arms, ammunition, explosives and light and heavy weapons of combatants and often also of the civilian population. Disarmament also includes the development of responsible arms management programmes.“*¹⁶⁷

Das Ziel ist es, ein sicheres Umfeld durch die Reduzierung von unterschiedlichen Waffen, Munition, Sprengstoff und ähnlichem zu schaffen. Der Entwaffnungsvorgang an sich ist in der Regel ein militärischer. Das Ziel dieser Maßnahme können reguläre und irreguläre Kombattanten, aber auch (kriminelle) Zivilisten sein.¹⁶⁸ Die IDDRS unterscheiden zwischen vier Stufen der Entwaffnung. Zuerst sollen Informationen gesammelt werden und eine Planung des Vorgangs stattfinden, danach werden die Waffen übergeben, im Anschluss findet eine sichere Einlagerung statt, die Waffenbestände werden dann verbracht, um sie schlussendlich zu vernichten.¹⁶⁹ In der Praxis muss auf kleine und leichte Waffen (SALW¹⁷⁰) ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Es gelingt nur in seltenen Fällen diese in vollem Umfang einzusammeln. Auch wenn es nicht möglich ist, Parteien zur Übergabe von sämtlichen SALWs zu bewegen, ist die Symbolkraft überhaupt zu einer Entwaffnung bereit zu sein, von entscheidender Bedeutung für den Friedensprozess.¹⁷¹ Die Entwaffnung wird als notwendiger erster Schritt gesehen, auch wenn er alleine, langfristig, keine Sicherheit garantieren kann.¹⁷² Je früher dieser Schritt gesetzt wird, umso besser.¹⁷³

Im Rahmen der Entwaffnung ist aber insbesondere ein Aspekt wesentlich. Es muss vorweg die Frage geklärt werden, wer überhaupt Zugang zum konkreten DDR-Programm bekommt und

¹⁶⁶ Muggah, Innovations in disarmament, demobilization and reintegration policy and research. Reflections on the last decade (Norwegian Institute of International Affairs 2010) 2f.

¹⁶⁷ UN, Note by the SG, A/C.5/59/31 (2005).

¹⁶⁸ Dzinesa, Disarmament 16.

¹⁶⁹ UN, IDDRS (2006) 4.10, 3.

¹⁷⁰ Gillis, Disarmament⁴ 82, Praxisleitfaden der VN für Entwaffnungen, definiert SALWs wie folgt: "Small arms are weapons designed for individual use, such as revolvers, pistols, rifles and machine guns. Light weapons are designed for use by two or three persons serving as a crew."

¹⁷¹ Özerdem in Mac Ginty 227f; Dzinesa, Disarmament 16.

¹⁷² Pugh (Hrsg), Regeneration of War-Torn Societies (London: Macmillan Press 2000) nach Özerdem in Mac Ginty 228.

¹⁷³ Knight/Özerdem, Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace, Journal of Peace Research 2004, 499 (504); Dzinesa, Disarmament 16; Özerdem in Mac Ginty 227; Muggah, Innovations in disarmament 12.

wer nicht. Hier gilt es auf individueller Basis festzustellen, ob Personen wirklich Kombattanten waren, wie sich das beweisen lässt und welche Arten von Waffen zumindest übergeben werden müssen. Diese Kriterien sind entscheidend, um Kombattanten später als DDR-Teilnehmer registrieren zu können.¹⁷⁴ Nicht vergessen werden darf, dass in Konflikten oft auch Frauen und Kinder gezwungen werden, sich Konfliktparteien anzuschließen. Hier muss besonders darauf geachtet werden, einen angemessenen Zugang zu DDR-Programmen zu ermöglichen.¹⁷⁵

In vielen der betroffenen Regionen ist der Besitz einer Waffe auch mit „sozialen Normen“ und einem „wirtschaftlichen Wert“ verbunden. Letzterer Faktor ist insbesondere im Zusammenhang mit Plünderungen, aber auch einen regulären Sold zu sehen. Weiters bedeutet die Aufgabe der Waffe oft auch das Aufgeben der sozialen Struktur, in der sich die Kombattanten bewegten. Dies ist insbesondere bei Kindersoldaten oder Kombattanten, die sich im Jugendalter Konfliktparteien anschlossen, von großer Relevanz. So auch insbesondere bei den jungen Mitgliedern der bewaffneten städtischen Banden in Haiti. Die Literatur spricht hier auch von „*culture of the gun*“, bei der die Waffe als Symbol der Männlichkeit gilt. Insgesamt werden letztere Aspekte als sozio-ökonomische Dimension von DDR-Programmen bezeichnet, sie müssen in der Folge insbesondere bei der Reintegration berücksichtigt werden.¹⁷⁶

b.) Demobilisierung (Demobilization)

„Demobilization is the formal and controlled discharge of active combatants [...]. The first stage of demobilization may comprise the processing of individual combatants in temporary centres to the massing of troops in camps designated for this purpose [...]. The second stage of demobilization encompasses the support package provided to the demobilized, which is called reinsertion.“¹⁷⁷

Die Demobilisierung ist ein physischer und psychischer Prozess.¹⁷⁸ Im Zentrum dieser Aufgabe steht es, die Kombattanten korrekt zu registrieren, zu zählen und für ihre Entlassung aus ihrem, regulären oder irregulären, militärischen Dienst vorzubereiten. Insgesamt kann dieser Prozess wenige Tage dauern oder es kann auch zu mehrmonatigen Beratungen im Rahmen einer übergangsweisen Kasernierung der Kombattanten kommen, um Teilnehmende auf ihr ziviles Leben vorzubereiten. Erst im Anschluss daran, werden die Kombattanten außer Dienst gestellt

¹⁷⁴ Rabasa et. al., From insurgency to stability. Volume I: Key capabilities and practices (Santa Monica: RAND 2011) 59; Özerdem in Mac Ginty 228.

¹⁷⁵ Rabasa et. al., From insurgency 62f.

¹⁷⁶ Özerdem in Mac Ginty 228f.

¹⁷⁷ UN, Note by the SG, A/C.5/59/31 (2005).

¹⁷⁸ UN, IDDRS (2006) 4.20, 1.

und aus ihren militärischen Strukturen endgültig entbunden. Es kommt auch zu einer Abgabe der Uniformen inklusive der Dienstränge.¹⁷⁹ In der Folge werden sie in kleineren Gruppen, in ihre Heimatgemeinden überstellt.¹⁸⁰ Ob eine Unterbringung in Kasernen Sinn ergibt, muss fallweise entschieden werden. Schon seit einiger Zeit gibt es überzeugende Argumente dafür, aber auch dagegen.¹⁸¹ In der Praxis setzte sie sich weitgehend durch, wobei mittlerweile auch mobile Demobilisierungseinrichtungen geschaffen wurden.¹⁸²

c.) Reintegration (Reintegration)

*„Reintegration is the process by which ex-combatants acquire civilian status and gain sustainable employment and income. Reintegration is essentially a social and economic process with an open timeframe, primarily taking place in communities at the local level. It is part of the general development of a country and a national responsibility, and often necessitates long-term external assistance.“*¹⁸³

Der wohl wichtigste Teil für anhaltenden Frieden ist eine gelungene Reintegration von ehemaligen Kämpfern.¹⁸⁴ Dabei handelt es sich um einen zivilen Vorgang.¹⁸⁵ Es muss hier zwischen ökonomischer, politischer und sozialer Reintegration unterschieden werden. Die ökonomische Reintegration stand lange im Fokus von Wissenschaft und Praxis. Dabei sollen ehemaligen Kombattanten insbesondere wieder in den Arbeitsmarkt eingliedert werden, dafür werden auch Schulungen und ähnliches angeboten. Auf Grund der in der Regel schlechten Wirtschaftslage in Post-Konflikt-Gesellschaften gestaltet sich dieses Unterfangen oft schwierig oder ist von vorne herein eher unmöglich. Bemerkenswert scheint in diesem Zusammenhang eine Studie aus dem Jahr 2015 die feststellte, dass auf den Philippinen gar der Anstieg von Gewalt und Beschäftigung korreliert.¹⁸⁶ Weiters gibt es die politische Reintegration. Sie soll es ermöglichen, dass ehemalige Kombattanten am politischen Prozess teilnehmen können. Ein Hauptziel kann sein, ehemalige nichtstaatliche Akteure, die an einem Konflikt beteiligt waren, als reguläre Parteien in demokratische Vorgänge miteinzubinden.¹⁸⁷ Neben diesen beiden

¹⁷⁹ Özerdem in Mac Ginty 229.

¹⁸⁰ Timothy Sisk, Statebuilding. Consolidating peace after civil war (Cambridge: Polity 2013) 92; Özerdem in Mac Ginty 229.

¹⁸¹ Knight/Özerdem, Journal of Peace Research 2004, 507ff.

¹⁸² United Nations, Operational Guidelines IDDRS (2014) 144.

¹⁸³ UN, Note by the SG, A/C.5/59/31 (2005).

¹⁸⁴ Berdal/Ucko, Introduction to the DDR Forum: Rethinking the Reintegration of Former Combatants, International peacekeeping 2013, 316 (316).

¹⁸⁵ Dzinesa, Disarmament 18.

¹⁸⁶ Munive/Stepputat, Rethinking Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs, Stability: International Journal of Security & Development 2015, 1 (9).

¹⁸⁷ Özerdem in Mac Ginty 231.

Aspekten gibt es noch die soziale Reintegration. Sie wird mittlerweile als wichtigster Aspekt des gesamten DDR-Vorganges gesehen, ihr kam jedoch lange, weder in der Literatur noch in der Praxis, eine tragende Rolle zu.¹⁸⁸ Die soziale Reintegration hat zum Ziel die ehemaligen Kombattanten, ihre Familien sowie die lokale Gemeinschaft vor Ort in einen gemeinsamen Zusammenhang zu setzen. Das Ziel ist, ehemalige Kombattanten angemessen in die, teilweise seit Beginn des Konflikts stark veränderten, lokalen Gemeinschaften zu integrieren. Dafür muss auch hier ein ganzheitlicher Ansatz entwickelt werden, um die soziale Isolation von ehemaligen Kombattanten nicht weiter zu fördern. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, wie sich die betroffene Gesellschaft entscheidet, mit begangenen Kriegsverbrechen durch ehemalige Kombattanten umzugehen.¹⁸⁹ Je besser die Reintegration im Gesamten funktioniert, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Mobilisierung.¹⁹⁰

Um in der Folge aktuelle Entwicklungen skizzieren zu können, muss vorher erwähnt werden, dass sich die starke Dynamik im Bereich der internationalen Sicherheitsarchitektur, die insbesondere seit dem Kalten Krieg stattfand, auch auf DDR-Programme niederschlug. Sie lassen sich im Wesentlichen in zwei Generationen einteilen, wobei für beide Generationen eben genannte grundlegende Aspekte gelten. Die erste Generation, sie dauerte von den späten 1980-Jahren bis Mitte der 2000er-Jahre, kennzeichnete sich insbesondere dadurch, dass DDR-Programme direkt im Anschluss an Konflikte durchgeführt wurden. Die Post-Konfliktsituation wurde entweder durch das gänzliche Niederringen des Gegners, oder durch eine von den Vereinten Nationen entsendete FEO herbeigeführt. Beides fand insbesondere nach lange andauernden Konflikten in Südamerika und dem südlicheren Afrika statt.¹⁹¹ Diese erste Generation war von einer starren und linearen, schematisierten Vorgehensweise geprägt. Grundlegende Probleme, die für den Konflikt verantwortlich waren, wurden eher nicht adressiert.¹⁹² Dazu kam eine generelle Überdehnung der Mandate für FEOs und damit verbunden auch eine überzogene Erwartungshaltung an DDR-Programme.¹⁹³ Erfahrungen in Afghanistan, der Elfenbeinküste, Liberia und Haiti zeigten, dass es neuer Ansätze bedurfte. Insbesondere durch MINUSTAH sah man ein, dass klassische DDR-Programme den

¹⁸⁸ Özerdem, A re-conceptualisation of ex-combatant reintegration: 'social reintegration' approach, *Conflict, Security & Development* 2012, 51 (51); *Munive/Stepputat*, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015, 8f.

¹⁸⁹ Özerdem, *Conflict, Security & Development* 2012, 67; Özerdem in *Mac Ginty* 232f.

¹⁹⁰ *Munive/Stepputat*, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015, 8.

¹⁹¹ *Muggah/O'Donnell* in *Langer/Brown* 125f.

¹⁹² *Muggah*, *Innovations in disarmament* 10f.

¹⁹³ *Muggah/O'Donnell* in *Langer/Brown* 126f; *Muggah*, *The effects of stabilisation on humanitarian action in Haiti*, *Disasters* 2010, 444-463.

Anforderungen neuer staatsinterner Konflikte nicht mehr gewachsen sind.¹⁹⁴ Auf Grund dessen wurde 2010 die zweite Generation von DDR-Programmen¹⁹⁵ vorgestellt. Sie musste sich insbesondere mit den Folgen von staatsinternen Konflikten befassen, bei denen es keinen Frieden, sondern andauernde Konflikte gab und damit, dass die Grenzen zwischen Kombattanten und Zivilisten stark verschwammen. Waffengewalt ging nicht mehr nur von regulären oder irregulären Kombattanten aus. Sie ist immer öfter auch lokalen, oder international agierenden, kriminellen Organisationen zuzurechnen. Diese sind in der Regel auch keine Parteien von Friedensübereinkommen, sofern solche überhaupt noch abgeschlossen werden. DDR-Programme der zweiten Generation sollen diesen neuen Herausforderungen entgegenkommen. Eine der wichtigsten Neuerungen im Bereich der DDR-Programme war die Entwicklung von „Community Violence Reduction“ (CVR) Programmen im Rahmen von MINUSTAH.¹⁹⁶ Dazu mehr unter 4.3.2.

Aktuell besteht auch die Diskussion, ob es eine weitere Adaptierung des geltenden DDR-Konzepts braucht. *Muggah* vertritt die Ansicht, dass sich mit der Abkehr von einem konsensualen DDR-Prozess und einer erzwungenen Entwaffnung im Rahmen von robusten Mandaten bzw. Stabilisierungsmissionen, wie erstmals durch MINUSTAH, eine neue Generation von DDR-Programmen entwickelte. Er geht ebenso davon aus, dass die IDDRS unbrauchbar geworden sind und argumentiert, dass auf Grund der DDR-Programme in Haiti, der DR Kongo, Somalia, Libyen und Mali neue DDR-Praktiken geschaffen wurden. Denn in all diesen Missionen wurde versucht, DDR-Programme in breite politische Lösungen einzubinden und sie eng mit der lokalen Bevölkerung sowie dem Sicherheitssektor in Verbindung zu bringen. CVR-Programme spielen oft eine noch umfangreichere Rolle, als ihnen im Konzept der zweiten Generation zugeschrieben wurde. Darüber hinaus stand oft die Deradikalisierung von radikalmuslimischen Extremisten im Vordergrund.¹⁹⁷ Schlüssig wird gegen diese Ansicht insgesamt argumentiert, dass es wohl nicht der Konzeptualisierung einer neuen Generation bedarf, sondern es vielmehr notwendig ist, bereits bestehende Konzepte angemessen umzusetzen.¹⁹⁸

Abschließend kann man festhalten, dass DDR in der Zukunft wohl nicht daran gemessen werden wird, wie sich einzelne Generationen oder Konzepte voneinander abgrenzen lassen,

¹⁹⁴ *Muggah/O'Donnell* in *Langer/Brown* 128.

¹⁹⁵ United Nations, Second Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Practices in Peace Operation (New York: Department of Peacekeeping Operations 2010).

¹⁹⁶ *Muggah/O'Donnell* in *Langer/Brown* 128.

¹⁹⁷ *Muggah/O'Donnell* in *Langer/Brown* 128ff.

¹⁹⁸ *Cockayne/O'Neil* (Hrsg), DDR 144.

obgleich es eine zeitgemäße, solide und flexible konzeptionelle Grundlage braucht, um Programme dieser Art umzusetzen. Entscheidend ist es, diese in einen engen Zusammenhang mit den politischen und sozio-ökonomischen Realitäten vor Ort zu setzen. Ob es dafür einer neuen Generation bedarf, sei dahingestellt. Sicher ist jedoch, dass es insbesondere interdisziplinäre Experten braucht, die eine umfangreiche Kenntnis von der Gesellschaft vor Ort haben und individuelle Pläne im breiten Kontext erstellen können. Äußerst kritisch muss die Auslagerung von DDR-Programmen an den Gastgeberstaat oder private Unternehmen gesehen werden, ein Trend, der aktuell zunimmt. Untersuchungen in Somalia zeigten, welche eklatanten Missstände dies zu Tage bringen kann.¹⁹⁹ „DDR wird erwachsen“,²⁰⁰ eine Einschätzung der wohl zuzustimmen ist. Die Zukunft wird zeigen, ob künftige Herausforderungen angemessen adressiert werden können.

2.4.3. Die Sicherheitssektorreform (SSR)

Die Sicherheitssektorreform gilt als weiteres zentrales Werkzeug von internationalen Peacebuilding-Einsätzen.²⁰¹ Auch dieses Peacebuilding-Instrument kam bei MINUSTAH zum Einsatz. Der Begriff wurde erstmals im Jahr 1999 durch Clare Short, Ministerin für internationale Entwicklung für das Vereinte Königreich, verwendet.²⁰² Im Jahr 2007 erfolgte die erste umfangreiche Konzeptualisierung und Definition von SSR durch ein SSR-Handbuch²⁰³ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OSZE). Es bietet bis heute eine in der Wissenschaft und Praxis weitgehend anerkannte Definition von SSR.²⁰⁴

Die Vereinten Nationen folgten 2008 weitgehend der Beschreibung der OSZE und definierten SSR wie folgt: „*Security sector reform describes a process of assessment, review and implementation as well as monitoring and evaluation led by national authorities that has as its*

¹⁹⁹ Felbab-Brown, DDR – A Bridge Not Too Far: A Field Report from Somalia, in Cockayne/O'Neil (Hrsg), UN DDR in an Era of Violent Extremism: Is It Fit for Purpose? (New York: United Nations University Press 2015) 104 (104ff).

²⁰⁰ Muggah/O'Donnell in Langer/Brown 137.

²⁰¹ Sedra, Security sector reform in conflict-affected countries. The evolution of a model (London, New York: Routledge 2017) 1; Chappuis/Hänggi, Statebuilding through security sector reform, in Chandler/Sisk (Hrsg), Routledge handbook of international statebuilding (London: Routledge 2015) 168; Jackson, Capacity Building and Security Sector Reform, in Dover/Dylan/Goodman (Hrsg), The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence (London: Palgrave Macmillan UK 2017) 281.

²⁰² Sedra, Security Sector Reform 52.

²⁰³ OECD (Hrsg), The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Paris: OECD 2007).

²⁰⁴ Sedra, Security Sector Reform 52.

goal the enhancement of effective and accountable security for the State and its peoples without discrimination and with full respect for human rights and the rule of law [...]“²⁰⁵

Ein praktischer Leitfaden sind die „SSR Integrated Technical Guidance Notes“²⁰⁶ (ITGN). Mit der SR Resolution 2151²⁰⁷ wurde 2014 die erste eigenständige SR Resolution zu SSR verabschiedet, sie wird darum als „*Meilenstein*“ in der SSR-Entwicklung beschrieben.²⁰⁸ Im Wesentlichen besteht heute über die Kernprinzipien von SSR Einigkeit, auch wenn jedes Land seine eigenen Ansätze erarbeitet hat.²⁰⁹

SSR hat zum Ziel, dass betroffene Ländern ihren Sicherheitssektor neu strukturieren. Dies geschieht weitgehend durch externe Intervention und in der Regel auf Basis eines westlich-liberalen Ansatzes. Im Mittelpunkt steht die demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors, die Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit der Organe sowie die Einhaltung von Menschenrechten und die „rule of law“.²¹⁰ Im Lichte dessen sollen staatliche Sicherheitskräfte auch professionell ausgebildet und ausgerüstet werden.²¹¹ Durch SSR kann insbesondere das staatliche Gewaltmonopol in fragilen oder gescheiterten Staaten gestärkt bzw. wiederaufgebaut werden, um so internationale Auswirkungen eines regionalen Konflikts zu vermeiden. Bisherige Konzepte sind allesamt stark staatszentriert, eine Idee, die im Wesentlichen auf *Max Weber* zurückgeht, der meinte, dass das Gewaltmonopol alleinig beim Staat liegen muss.²¹²

Weitgehend durchgesetzt hat sich mittlerweile die Auffassung, dass der Sicherheitssektor an sich weit zu verstehen ist. Es handelt sich dabei nicht nur um Militär oder Polizei und ihre Aufsichtsorgane. Vielmehr beinhaltet der Sicherheitssektor alle Einrichtungen, die Staatsgewalt ausüben dürfen, inklusive ihrer vorgesetzten Dienststellen und Aufsichtsbehörden sowie Teile der Legislative und Exekutive. Weiters das gesamte Justizsystem, inklusive der Staatsanwaltschaften und Strafvollzugseinrichtungen. Darüber hinaus sind auch bewaffnete nichtstaatliche Akteure und Sicherheitskräfte, irreguläre lokale Rechtssprechungsorgane und zivilgesellschaftliche Einrichtungen mit Quasi-Aufsichtsfunktion (z.B.: NGOs, Medien,

²⁰⁵ United Nations, Report of the Secretary-General, Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform, A/62/659–S/2008/39 (New York: United Nations 2008) para 17.

²⁰⁶ United Nations, Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes: Transnational Organized Crime and Security Sector Reform (New York: United Nations 2016).

²⁰⁷ UNSC Resolution 2151, S/RES/2151 (2014).

²⁰⁸ *Sedra*, Adapting Security Sector Reform to Ground-Level Realities: The Transition to a Second-Generation Model, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2018, 48 (51).

²⁰⁹ *Chappuis/Hänggi* in *Chandler/Sisk* 171; *Sedra*, Security Sector Reform 52.

²¹⁰ *Jackson* in *Dover/Dylan/Goodman* 287f; *Chappuis/Hänggi* in *Chandler/Sisk* 168f

²¹¹ *Chappuis/Hänggi* in *Chandler/Sisk* 170.

²¹² *Sedra*, Security Sector Reform 54.

wissenschaftliche Einrichtungen) Teil des Sicherheitssektors.²¹³ Eine Illustration des Sicherheitssektors nach *Sedra* ist unter Abbildung 1 ersichtlich.

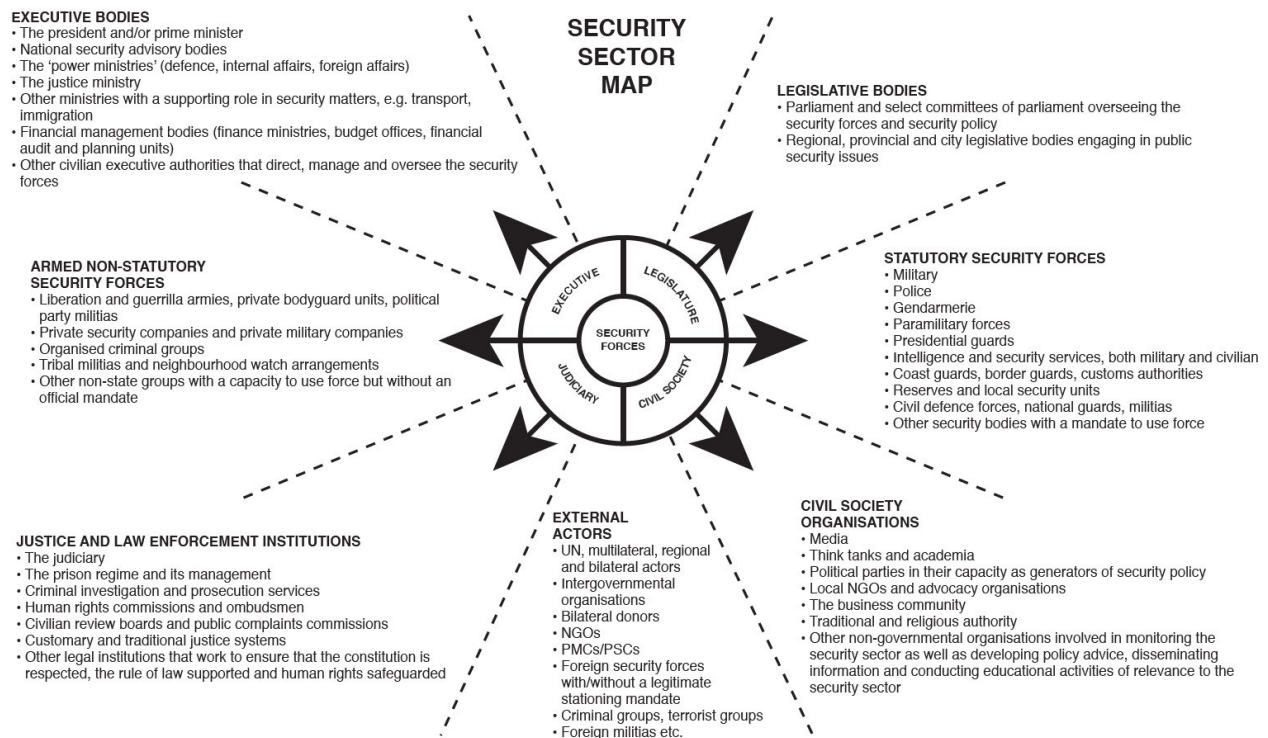


Abbildung 1: Der Sicherheitssektor nach *Sedra*.²¹⁴

Auf Grund der überaus bescheidenen Ergebnisse von SSR-Programmen,²¹⁵ stehen sie insgesamt, aber insbesondere der verbreitete klassische Zugang, stark unter Kritik.²¹⁶ Zusammenfassend können die, überaus umfassenden Kritikpunkte, damit beschrieben werden, dass SSR-Programme in der Regel keinen ganzheitlichen Zugang verfolgen und auf eine stark staatszentrierte, technokratische Art und Weise, eher Ausrüstung und Ausbildung der regulären staatlichen Sicherheitskräfte in den Vordergrund stellen. Die Reform und Stärkung anderer relevanter Institutionen und Akteure wurde in bisherigen Programmen stark vernachlässigt. Ein weiteres zentrales Problem besteht in der „one-size-fits-all“ Mentalität und darin, dass eher kurzzeitige Lösungen gesucht wurden, anstatt einer langfristigen kontextspezifischen

²¹³ *Sedra*, Security Sector Reform 58; *Jackson in Dover/Dylan/Goodman* 288; UN, Report of the Secretary-General, Securing peace and development (2008) para 14.

²¹⁴ *Sedra*, Security Sector Reform 59.

²¹⁵ *Sedra*, Security Sector Reform, in *Mac Ginty* (Hrsg), Routledge Handbook of Peacebuilding (New York: Routledge 2013) 211 (222).

²¹⁶ Weiterführend *Sedra*, Security Sector Reform 66ff und 103ff.

Strategie.²¹⁷ Das Streben nach einer schnellen „*exit strategy*“ sei „*antithetisch*“ zu dem eigentlichen Sinn von SSR, denn Programme dieser Art seien viel mehr eine „*entry strategy*“ für eine anhaltende Zusammenarbeit, meint *Sedra*.²¹⁸ Es brauche kontextspezifische Lösungen, die auch ökonomischen Problemen entgegenen und es dürfen nicht nur lokale Eliten adressiert werden, sondern es muss gerade die breite Bevölkerung in den Prozess eingebunden werden.²¹⁹ Im Kern des Problems steht der Begriff „*conceptual-contextual-divide*“²²⁰ (oder auch „*policy-practice gap*“²²¹) sowie insgesamt eine Kritik am westlich-liberalen Friedensmodell.

Eine zweite Generation von SSR-Programmen soll Abhilfe schaffen. Doch obwohl die genannten Problemfelder, auch durch unzählige Fallstudien, relativ bekannt sind, beschreiben *Jackson* und *Donais* ihre Erfahrungen mit der Literatur zur zweiten SSR-Generation, wortgleich, als „*a bit like wandering through the woods with neither map nor compass*“.²²²

Sedra sieht die Zukunft von SSR-Programmen, im Hinblick auf fragile und gescheiterte Staaten sowie bei Post-Konfliktgesellschaften, in drei unterschiedlichen Denkschulen, die eine starke Verbindung zu den unterschiedlichen Zugängen zum westlich-liberalen Friedensmodell beinhalten und teilweise auch die aktuelle Debatte diesbezüglich widerspiegeln.²²³

a.) „Monopoly School“

Diese Denkschule sei auf „policy-Ebene“ die verbreitetste und spiegle sich beispielsweise auch im Handbuch der OSZE wider. Dabei steht der Staat im Mittelpunkt und westliche Modelle sollen möglichst formgleich in den betroffenen Ländern implementiert werden. Nur durch eine starke Umsetzung der westlich-liberalen Vorstellungen von Demokratie, Menschenrechte und freiem Markt könne ein belastbarer Staat entstehen. Wichtig sei es für Vertreter dieser Schule, die lokale Bevölkerung miteinzubeziehen. Diese wird angemessen ausgestattet und ausgebildet, um dann selber importierte Modelle weiterführen zu können.²²⁴ *Sedra* bezeichnet die lokale Bevölkerung als „*object or target of reforms – bystanders in the process*“. Der „*conceptual-contextual-divide*“ und die aktuelle Krise von SSR wird von dieser Schule anerkannt. Die

²¹⁷ *Hänggi/Scherrer*, Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform, in *Hänggi/Scherrer* (Hrsg), Security sector reform and UN integrated missions (Münster: LIT-Verlag 2008) 3 (3f); *Sedra*, Security Sector Reform 66ff; *Jackson*, Introduction: Second-Generation Security Sector Reform, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 1 (2f).

²¹⁸ *Sedra*, Security Sector Reform 74.

²¹⁹ *Jackson*, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 2; *Sedra*, Security Sector Reform 75.

²²⁰ *Chanaa*, Security sector reform. Issues, challenges and prospects (Oxford: Oxford University Press 2002).

²²¹ *Sedra*, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 50.

²²² *Jackson*, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 6; *Donais*, Security sector reform and the challenge of vertical integration, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 31 (32).

²²³ *Sedra*, Security Sector Reform 285ff.

²²⁴ *Sedra*, Security Sector Reform 286ff.

Lösung seien größere Budgets, mehr Kapazitäten und Ressourcen, mehr Zeit, bessere Koordinierung sowie ein stärkeres politisches Bekenntnis.²²⁵

b.) „Good enough‘ School“

Dieser Denkansatz hätte am Ende noch immer einen relativ funktionierenden Staat als Ziel, dieser müsse aber nicht strikt nach dem westlichen Modell und mit vollem staatlichen Gewaltmonopol funktionieren. Wenn am Ende des Prozesses ein „good-enough-Staat“ entsteht, sei das Ziel ebenso erreicht. Selbst wenn dieser weniger entwickelt sei als westliche. Auch der Weg dahin ist ein pragmatischerer als bei obig genannter Denkschule. Sie plädiere für eine weniger lineare Denkweise, die den SSR-Prozess ganzheitlicher, aber noch immer als unbedingten Teil, der Intervention im betroffenen Land sieht. Grundsätzlich können in den Prozess auch bewaffnete nichtstaatliche Akteure kurz- oder mittelfristig eingebunden werden, um langfristig einen relativ funktionierenden Staat zu erreichen. Das Ziel würde dadurch erreicht, den SSR-Vorgang einerseits breiter aufzustellen und andererseits auch die einzelnen Elemente des Programms besser aufeinander abzustimmen. Es müsse zuerst auch eine passende Atmosphäre vor Ort geschaffen werden. Insgesamt wird auch von dieser Schule das westlich-liberale Friedensmodell angestrebt, wenn auch in moderater Ausprägung und unter teilweiser Einbeziehung von lokalen Strukturen. Kritiker meinen einerseits, diese Denkschule sei von „*der Bigotterie der niedrigen Erwartungen*“ beeinflusst, oder andererseits, sie sei noch immer zu staatszentriert und nicht ausreichend auf den Zusammenhang in der Realität ausgelegt.²²⁶

c.) „Hybrid School“

Diese gedankliche Strömung sehe die Zukunft von SSR im Wesentlichen im Gegenteil des eingangs erwähnten Denkmodells. Sie wird von *Sedra* als „*radikalste*“ der drei Schulen bezeichnet. Sie sei davon überzeugt, dass das Modell des westlich-liberalen Staates, mit dem Ziel des absoluten staatlichen Gewaltmonopols, in den meisten Post-Konfliktgesellschaften, fragilen oder gescheiterten Staaten nicht umgesetzt werden kann. Führende Vertreter dieser Gedankenschule sind *Mac Ginty* und *Richmond*. Im Wesentlichen würde der importierte westlich-liberale Frieden die lokalen Strukturen untergraben, mit denen auf traditionelle Art und Weise vor Ort dauerhafter Frieden geschaffen werde. Die lokalen Strukturen seien gesellschaftlich gewachsen und auf ihre Art belastbar. Weiters sei es notwendig, (bewaffnete) nichtstaatliche Akteure vor Ort langfristig in den SSR-Prozess miteinzubeziehen, da andernfalls

²²⁵ *Sedra*, Security Sector Reform 287; *Sedra*, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 58.

²²⁶ *Sedra*, Security Sector Reform 288ff; *Sedra*, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 59.

kein anhaltender Frieden geschaffen werden könne. Um künftig erfolgreich zu sein, müsse SSR weniger staatzentriert sein und sich unbedingt an den realen Gegebenheiten vor Ort orientieren. Vereinbarungen zwischen nichtstaatlichen Akteuren und der Regierung sollten zu einer langfristigen Lösung führen. *Sedra* fasst zu dieser Strömung wie folgt zusammen: „*According to the logic of the hybrid school, fully aligning the SSR process with local aspirations, needs, capacities, political conditions and available resources invariably allows the process to circumvent the challenges confronted by the orthodox SSR model*²²⁷, *which were generated by its preference for imposing foreign norms, structures and ideas.*“²²⁸

Abschließend kann festgehalten werden, dass SSR-Erfolge, mit Ausnahme weniger Beispiele wie Sierra Leone, weitgehend ausblieben. Es dürfte darum wohl klar sein, dass SSR eine Neuorientierung braucht. Welche Denkschule sich auch durchsetzt, für neue SSR-Ansätze gilt auch hier: Externe Akteure müssen genau über den lokalen Sicherheitssektor und die lokalen Sicherheitsstrukturen Bescheid wissen. Es wird notwendig sein, das gesamte bisherige Konzept zu überdenken und die neue Herangehensweise eng mit den vorhandenen Institutionen und Akteuren sowie deren alltäglichen Bedürfnissen, abzustimmen.²²⁹ Am Beispiel MINUSTAHs wird auch gezeigt, dass es durchaus sinnvoll sein kann, bewaffnete nichtstaatliche Akteure eng in Friedensbemühungen miteinzubeziehen. Dafür wird es auch notwendig sein, langfristig vor Ort zu planen und Mandate zu erlassen, die lokale Gegebenheiten entsprechend berücksichtigen.

²²⁷ Als orthodoxes Modell sieht *Sedra* das klassische SSR-Modell, dieses werde auch im OSZE-Handbuch beschrieben.

²²⁸ *Sedra*, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 11f; *Sedra*, Security Sector Reform 290ff.

²²⁹ *Donais*, Journal of Intervention and Statebuilding 2018, 13f.

2.5. Zwischenzusammenfassung

Vieles lässt darauf hindeuten, dass Peacebuilding vor einem entscheidenden Wandel steht. Nach Jahren der Kritik scheint es, als würden die Vereinten Nationen die Möglichkeit nützen, um zumindest einen breiten Diskurs über das Konzept Peacebuilding an sich zu führen. Der HIPPO-Bericht und der Bericht zur Peacebuilding-Architektur hatten wohl einen entscheidenden Anteil daran, dass sich dieser Diskurs nun auch in der breiteren Praxis widerspiegelt. Eine gänzliche, dauerhafte, Abkehr vom Konzept Peacebuilding und von der Idee des „liberal peace“ ist insgesamt wohl nur schwer vorstellbar, eine deutlich andere Herangehensweise bei der Umsetzung schon eher. Dies könnte in Zukunft dazu führen, dass FEOs nicht mehr mit linearen, schablonenhaften Ansätzen vorgehen, die nicht auf lokale Gegebenheiten abgestimmt sind. Viel mehr könnten die betroffenen Gesellschaften selber entscheiden, wie sie Institutionen stärken wollen, um damit langfristig Frieden zu gewährleisten. Ähnliche Entwicklungen sind auch bei den zentralen Peacebuilding-Instrumentarien DDR und SSR zu bemerken. Verhältnismäßig rasch wurde versucht, den dynamischen Entwicklungen gerecht zu werden, lokale Bedürfnisse stärker miteinzubeziehen und Problemen ganzheitlicher zu entgegnen. Doch die Erfolge sind insgesamt bis dato eher überschaubar. Dies liegt wohl insbesondere an der mangelnden Umsetzung von bestehenden Konzepten, auch wenn bei SSR unklar ist, wie das Konzept weitergeführt wird. Mit Sicherheit befindet sich Peacebuilding am Scheideweg. Zeitnah wird sich zeigen, ob und in welche Richtung sich das gesamte Konzept künftig entwickelt.

3. Historische Entwicklung Haitis im Überblick – Eine Verständnisgrundlage

MINUSTAH und sich daraus ergebende Problemlagen können nur verstanden werden, wenn vorweg die historische Entwicklung Haitis verstanden wurde. Diese war von Gewalt, Ausbeutung, Armut, autoritären Machthabern, zahllosen bewaffneten Gruppierungen, einem komplexen kastenartigen Gesellschaftssystem²³⁰ und nationalen Eliten dominiert.

Als Teil Santa Domingos war Haiti seit der Entdeckung des Kontinents von 1492 bis 1697 unter spanischer und anschließend, bis zur Unabhängigkeit 1804, unter französischer Kolonialherrschaft. Insbesondere die Zeit unter Frankreich war geprägt von Ausbeutung, Versklavung der Bevölkerung und autoritär herrschenden Militärs. Den Kämpfen zur Unabhängigkeit fielen ein Drittel Bevölkerung und ein Großteil der Landwirtschaft zum Opfer, der überwiegende Teil der verbleibenden französischen Bevölkerung wurde anschließend von der lokalen Bevölkerung ermordet. Es folgte ein Bürgerkrieg und Konflikte mit dem Nachbarstaat Santa Domingo. Mitte des 19. Jahrhunderts wurde Haiti weitgehend als eigenständiger Staat anerkannt, war aber weiterhin stark von europäischen und amerikanischen Interessen beeinflusst.²³¹

Zwischen 1915 und 1934 wurde Haiti von den USA besetzt. In dieser Zeit wurden umfangreiche strukturelle Änderungen durchgeführt, die sich bis in die 1990er-Jahre auf Haitis Sicherheitssektor, Wirtschaft und Gesellschaft auswirkten. Die Hauptpunkte in diesem Zusammenhang sind das Wiedereinsetzen der zuvor herrschenden Eliten, das Zentrieren der Macht in der Hauptstadt Port-au-Prince und die Installation einer landesweiten Gendarmarie mit einflussreichen Kommandanten in den Regionen („chefs de section“). Weiters wurde das Militär eingesetzt, um politische Vorgänge zu kontrollieren und polizeiliche Aufgaben zu übernehmen. Das Vorgehen der amerikanischen Besatzungsmacht verstärkte die Teilung des Landes in privilegierte und nicht-privilegierte und festigte das ohnehin äußerst ausgeprägte Stadt-Land-Gefälle.²³² Das Konzept der „chefs de section“ die später als regionale Statthalter

²³⁰ Es teilte die Bevölkerung seit der französischen Kolonialherrschaft im Wesentlichen in Weiße („blancs“), Nachkommen von französischen weißen Personen und Sklaven („affranchis“ oder „anciens libre“) und Sklaven. Wobei sich die „Eliten“ insbesondere aus Privilegierten der ersten beiden Kasten zusammensetzten. Weiterführend siehe *Mobekk*, UN peace operations. Lessons from Haiti, 1994-2016 (London, New York: Routledge 2017) 18 ff.

²³¹ *Mobekk*, Lessons from Haiti 14f.

²³² *Leininger*, Democracy and UN peace-keeping, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 465 (489ff); *Mobekk*, Lessons from Haiti 15.

des jeweiligen Regimes wirkten, hielt sich bis in die 1990er-Jahre. Das Militär bestimmte fortan das politische Geschehen und war bis zur Intervention der Vereinten Nationen 1994 de facto für polizeiliche Maßnahmen zuständig. Von 1934 bis 1957 wurde das Land von unterschiedlichen Militärs oder militärnahen Personen regiert.²³³

1957 wurde schlussendlich Francois Duvalier, ebenso mit Unterstützung des Militärs, nach einer äußerst zweifelhaften Wahl zum Präsidenten ernannt. Seine Regierungszeit dauerte bis 1971 und war von äußerster Brutalität, Korruption, Mord und Folter geprägt. Er drängte den politischen Einfluss des Militärs zurück und rief seine eigene bewaffnete paramilitärische Miliz („Volontaires de la Sécurité Nationale“ auch „Tonton Macoutes“) ins Leben. Sie unterstand Duvalier alleine, unterdrückte landesweit die Bevölkerung, folterte und ermordete vermeintliche Gegner des Regimes.²³⁴ 1971 wurde sein Sohn Jean-Claude Duvalier 19-jährig als Nachfolger mit 2.391.916 Stimmen gewählt. Bei der Wahl gab es eine Gegenstimme.²³⁵ Er setzte im Wesentlichen das System seines Vaters fort, wird teilweise aber als noch korrupter beschrieben. Die „Tonton Macoutes“ wurden unter seinem Vater zu einem mächtigen und gefürchteten Akteur in Haiti. Darauf reagierte Jean-Claude Duvalier mit Gründung einer eigenen paramilitärischen Miliz („Leopards“) und der erneuten Stärkung des Militärs, um die „Tonton Macoutes“ in Schach zu halten. Auf Grund des Widerstands der politischen Eliten im Land gegen seine Politik und der verlorenen Unterstützung der USA, musste er 1986 ins Exil flüchten.²³⁶

Eine Militärjunta übernahm und beauftragte erste Schritte zur Demokratisierung sowie zur Reformierung der Sicherheitskräfte. Bald sah die Junta ihre Macht gefährdet und ließ bei einem Referendum zur geplanten Verfassungsreform 34 Menschen bei den Wahllokalen ermorden. Die Junta wurde dennoch weiter von den USA unterstützt. In dieser Zeit entwickelte sich um den katholischen Priester und Befreiungstheologen Jean-Bertrand Aristide die sozialistische Bewegung „Lanmi Lavalas“. Nach weiteren Gewaltexzessen der Militärjunta versagten die USA die weitere Unterstützung des Regimes und mit internationaler Unterstützung fanden im Jahr 1990 die ersten freien und fairen Wahlen in Haiti statt. Sie wurden insbesondere mit der Unterstützung einer Wahlbeobachtungsmission der Vereinten Nationen ONUVEH²³⁷, aber auch unter Hilfe der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) durchgeführt. Aristide

²³³ *Leininger*, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 490.

²³⁴ *Leininger*, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 490; *Mobekk*, Enforcement of Democracy in Haiti, Democratization 2010, 173 (180f).

²³⁵ *Mobekk*, Lessons from Haiti 16.

²³⁶ *Mobekk*, Lessons from Haiti 16ff.

²³⁷ UNGA Resolution 45/2, A/RES/45/2 (1990).

gewann sie und wurde 1991 zum ersten demokratisch gewählten Staatsoberhaupt Haitis.²³⁸ Er begann den Einfluss des Militärs „*dramatisch*“ zurückzudrängen, bekämpfte die Eliten und versuchte ausländische Einflüsse zu limitieren.²³⁹ Nach kurzer Zeit begann auch er autoritäre Züge zu entwickeln, das Militär und seine Gegner fürchteten Rache und Gewalt gegen Teile der früheren Machthaber. In der Folge wurde er durch einen Militärputsch gestürzt. Aristide flüchtete ins Exil, er amtierte sieben Monate als Präsident.²⁴⁰

Eine Militärjunta übernahm die Macht und gründete eine neue bewaffnete paramilitärische Miliz unter dem Namen „Front pour l’Avancement et le Progrès d’Haiti“ (FRAPH) sowie eine weitere bewaffnete bandenartige Gruppierung mit dem Namen „attachés“. Die FRAPH setzte sich hauptsächlich aus Angehörigen der „Tonton Macoutes“ zusammen. Auch die FRAPH unterdrückte die Bevölkerung, verfolgte Oppositionelle, folterte und mordete. Mindestens 3.000 bis 5.000 Menschen starben bis 1994 durch Gewaltausübung von Seiten des Militärs, der FRAPH und der „attachés“.²⁴¹

Als Reaktion wurde durch die OAS und die Vereinten Nationen, 1993 die internationale zivile Mission in Haiti (MICIVIH) mit dem Ziel entsendet, die Menschenrechtssituation in Haiti zu überwachen. Nachdem die Sanktionen²⁴² der Vereinten Nationen keine Änderung herbeiführten, wurde 1993 das „Governor Island Agreement“ geschlossen, insbesondere um eine zivile Regierung einzusetzen und eine internationale FEO mit dem Namen UNMIH²⁴³ zu entsenden. Das Abkommen wurde von der Militärregierung nicht umgesetzt und die Landung der FEO wurde durch FRAPH und „attachés“ verhindert. Zwei Tage nach diesem Vorfall wurde eine Seeblockade durch die Vereinten Nationen verhängt.²⁴⁴ Diese traf vor allem die ärmsten Teile der Bevölkerung, die humanitäre Lage spitzte sich weiter zu. Im Juli 1994 erließ der SR der Vereinten Nationen die Resolution 940²⁴⁵. Unter dem Druck einer Intervention stimmte die Militärregierung einem neuen Abkommen zu. Im September 1994 wurde eine multinationale Eingreiftruppe unter der Führung der USA entsendet. Sie sollte im Rahmen von Kapitel VII SVN „*with all necessary means*“ ein sicheres Umfeld herstellen und den rechtmäßigen

²³⁸ Mobekk, Lessons from Haiti 14 ff; Leininger, Haiti, conflict, www.opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1293; Leininger, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 489 ff.

²³⁹ Mobekk, Democratization 2010, 173.

²⁴⁰ Einsiedel/Malone, Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible? International Relations 2006, 153 (154).

²⁴¹ Mobekk, Lessons from Haiti 22.

²⁴² UNSC Resolution 841, S/RES/841 (1993).

²⁴³ UNSC Resolution 867, S/RES/867 (1993).

²⁴⁴ UNSC Resolution 873, S/RES/873 (1993).

²⁴⁵ UNSC Resolution 940, S/RES/940 (1994).

Präsidenten Aristide wiedereinsetzen. Im Anschluss sollte UNMIH unter Kapitel VI SVN den Demokratisierungsprozess einleiten. Unter der Leitung der USA wurde eine Truppe mit 20.000 Soldaten entsendet.²⁴⁶ Das „*Terrorregime*“ der Militärjunta nahm damit nach drei Jahren ein Ende.²⁴⁷ Zu dieser Zeit waren die gewalttätigen Akteure klar zu erkennen, es handelte sich um das Militär, die FRAPH sowie die „attachés“ und ihre jeweiligen unterstützenden Personengruppen in den Eliten des Landes. Weitere gewalttätige Akteure waren die Unterstützer aus dem Lager Aristides. Die Gewalt war bis dahin in der Regel politisch motiviert.²⁴⁸ Im Oktober 1994 wurde Aristide wiedeingesetzt, die Sanktionen wurden aufgehoben und 1995 wurde die multinationale Eingreiftruppe vollständig durch Angehörige der UNMIH ersetzt.²⁴⁹ In dieser Zeit schaffte Aristide, es war eine seiner ersten Amtshandlungen, das Militär ab.²⁵⁰ Es war nicht nur in massive Menschenrechtsverletzungen verwickelt, sondern führte seit der Unabhängigkeit Haitis insgesamt 34 Staatsstriche durch.²⁵¹ Der Versuch DDR-Programme und ähnliches umzusetzen scheiterte, eine finanzielle Unterstützung (z.B. Pensionszahlungen) erhielten die entlassenen Soldaten ebenso wenig. Sie blieben weitgehend im Besitz ihrer Waffen und militärische Hierarchien übertrugen sich ins Zivilleben. Aristide gründete die „Police nationale d'Haïti“ (PNH), um seine Macht zu festigen. Weiters gründete er eine bewaffnet bandenartige Gruppierung, genannt „chimères“, um politische Gegner zu verfolgen.²⁵² Der Einsatz der Vereinten Nationen im Rahmen von UNMIH endete 1996 und die Situation war kurzzeitig relativ friedlich, die eigentlichen Probleme im Land wurden aber nicht behoben. In dieser Zeit wurde auch René Préval als Nachfolger von Aristide frei und fair gewählt.²⁵³ Nach UNMIH folgten noch die VN-Missionen UNSMIH²⁵⁴, UNTMIH²⁵⁵, MIPONUH²⁵⁶ und die zivile Mission MICAH²⁵⁷. Das Ziel war die Demokratisierung des Landes voranzutreiben, doch fehlte es an den grundlegenden Voraussetzungen. UNMIH schaffte es beispielsweise nicht, die Anzahl von SALWs nachhaltig

²⁴⁶ *Einsiedel/Malone*, International Relations 2006, 155 f; *Mobekk*, Democratization 2010, 175.

²⁴⁷ *Mobekk*, Democratization 2010, 175.

²⁴⁸ *Mobekk*, Lessons from Haiti 23.

²⁴⁹ *Einsiedel/Malone*, International Relations 2006, 156f.

²⁵⁰ *Le Chevallier*, The "MINUSTAH experience", in *Heine/Thompson* (Hrsg), Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond (New York: United Nations University Press 2011) 117 (117f).

²⁵¹ *Heine/Thompson*, Introduction: Haiti's governance challenges and the international community, in *Heine/Thompson* (Hrsg), Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond (New York: United Nations University Press 2011) 1 (16).

²⁵² *Leininger*, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 498ff.

²⁵³ *Einsiedel/Malone*, International Relations 2006, 156f; *Leininger*, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 497f.

²⁵⁴ UNSC Resolution 1063, S/RES/1063 (1996).

²⁵⁵ UNSC Resolution 1123, S/RES/1123 (1997).

²⁵⁶ UNSC Resolution 1141, S/RES/1141 (1997).

²⁵⁷ UNSC Resolution 1277, S/RES/1277 (1999).

zu reduzieren. Die Vereinten Nationen gaben an rund 30.000 Waffen zerstört zu haben, NGOs gingen davon aus, dass noch bis zu 200.000 Waffen im Umlauf waren. Zu dieser unsicheren Umgebung kam hinzu, dass Angehörige der letzten Militärjunta zwischen 1991 und 1994 nicht der Justiz zugeführt werden konnten, weil diese auch während UNMIH quasi inexistent war. Das führte zu großflächigen Begnadigungen. Im Jahr 1999 lag die Analphabetenrate in Haiti bei 50%, die Mehrheit der Bevölkerung lebte in Armut. Demokratische Bestrebungen waren auch mit der Hoffnung auf wirtschaftliche Verbesserungen verbunden, doch diese blieben aus. Trotz der kurzfristigen Verbesserung der Sicherheitslage und eines gewachsenen Vertrauens in die PNH, konnte die haitianische Bevölkerung im Gesamten keine deutliche Verbesserung ihrer Lage erkennen.²⁵⁸ Ende der 1990er-Jahre war Haiti wirtschaftlich noch immer schwer von den Sanktionen der Vereinten Nationen und OAS gezeichnet. Auf Grund fehlender effektiver DDR-Programme oder ähnlichem, waren unzählige junge Männer, die zuvor im Militär dienten, arbeitslos sowie verarmt und schwer bewaffnet auf den Straßen Haitis.²⁵⁹ Sie wurden verstärkt von politischen Bewegungen eingesetzt, um die Kontrolle von bestimmten Regionen abzusichern.²⁶⁰

Im Jahr 2000 kam Aristide durch Wahlbetrug erneut an die Macht.²⁶¹ Die vorläufig letzte VN-Mission verließ Haiti im Jahr 2001. Die Gewalt zwischen bewaffneten Befürwortern und Gegnern Aristides eskalierte stetig. Bis 2004 gab es unterschiedlichste gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen den verschiedensten bewaffneten Gruppierungen, die politische, aber auch kriminelle Ziele hatten.²⁶²

Anfang 2004 erreichte die Gewalt ihren Höhepunkt und tausende Menschen flüchteten. Rebellen übernahmen im Februar 2004, nach bewaffneten Auseinandersetzungen, den Norden des Landes. Sie waren zum großen Teil ehemalige Angehörige der FRAPH und „Tonton Macoutes“ und wurden in der Regel von den ehemaligen „chefs de section“ angeführt. Die PNH weigerte sich einzuschreiten, lief über, oder gab auf. Die Rebellen drohten damit, Port-au-Prince einzunehmen. Während dessen gingen „chimères“ in der Hauptstadt Port-au-Prince gewalttätig gegen Demonstranten und Oppositionsangehörige vor.²⁶³

Das Gewaltmonopol wurde 2004 von unterschiedlichen Akteuren beansprucht. Darunter waren die „chimères“ und andere bewaffnete Gruppierungen die loyal zu Aristide waren, weitere

²⁵⁸ *Mobekk*, Democratization 2010, 178ff.

²⁵⁹ *Einsiedel/Malone*, International Relations 2006, 161f.

²⁶⁰ *Mobekk*, Lessons from Haiti 23 f.

²⁶¹ *Leininger*, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 498f.

²⁶² *Mobekk*, Lessons from Haiti 24.

²⁶³ *Mobekk*, Lessons from Haiti 25; *Leininger*, Max Planck yearbook of United Nations law 2006, 500.

bewaffnete Gruppierungen von anderen politischen Parteien, insbesondere aber Rebellen Gruppen, die aus den ehemaligen Mitglieder der FRAPH und der „Tonton Macoutes“ hervorgingen, aber auch ehemalige Offiziere des Militärs, ehemalige Polizeioffiziere, ehemalige „chefs de section“ und diverse unpolitische bewaffnete Gruppierungen.²⁶⁴ Am 29. Februar 2004 wurde Aristide durch die USA außer Landes gebracht, er behauptete später er sei entführt worden. Die USA bestritten dies.²⁶⁵ Am selben Tag wurde durch den SR der Vereinten Nationen die Resolution 1529²⁶⁶ erlassen, um eine multinationale interimistische Eingreiftruppe zu entsenden. Sie wurde von den USA und Frankreich geführt und rund drei Monate später durch die FEO MINUSTAH ersetzt.²⁶⁷

Abschließend kann festgehalten werden, dass die internationale Gemeinschaft im Jahr 2004 mit unübersichtlichen und vielschichten Problemlagen in Haiti konfrontiert war. Entscheidend ist, dass die Problemlagen in Haiti historisch gewachsen sind. Die strukturellen Grundlagen wurden durch die französische Kolonialherrschaft und die amerikanische Besatzung geschaffen. Die politische Kultur des 20. Jahrhundert wurde von Militärjunkten und autoritären Machthabern geprägt, die beinahe wahllos, schwer bewaffnete persönliche Milizen und andere bewaffnete bandenartige Gruppierungen schufen, die sie politisch instrumentalisierten. Diese bestimmten insbesondere in Port-au-Prince den Alltag. Es gab weder Seitens des Staates noch der Vereinten Nationen nachhaltige oder effektive Konzepte um Angehörige dieser Akteure zu entwaffnen, zu demobilisieren und zu reintegrieren. Sie wurden in der Regel sich selbst überlassen und so zum Sicherheitsrisiko. Dazu kamen unzählige, teilweise schwer bewaffnete kriminelle Banden, insbesondere in Port-au-Prince. Weder die weitgehend korrupte Polizei, noch die quasi-inexistente Justiz waren den Herausforderungen dauerhaft gewachsen.

²⁶⁴ Mobekk, Lessons from Haiti 24.

²⁶⁵ Mobekk, Lessons from Haiti 25; Leininger, Haiti, conflict, www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1293.

²⁶⁶ UNSC Resolution 1529, S/RES/1529 (2004).

²⁶⁷ Einsiedel/Malone, International Relations 2006, 164.

4. Die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti, im Lichte von Frieden und Sicherheit

4.1. Die Sicherheitsratsresolution 1542: Fehleinschätzung der Lage?

Am 30. April 2004 wurde vom SR die Resolution 1542 erlassen. Im Rahmen seiner Feststellungskompetenz hielt der SR fest, dass die Situation in Haiti eine Gefahr für den internationalen Frieden und die Sicherheit in der Region darstellt.²⁶⁸ Auf Grund dessen errichtete der SR MINUSTAH.²⁶⁹ Das Mandat lässt sich grundsätzlich in zwei Teile trennen. Vorweg wird beschrieben, welche Aufgaben unter Kapitel VII SVN fallen. Dies waren die Schaffung eines „*sicheren und stabilen*“ Umfelds; die Unterstützung der Übergangsregierung in der PNH-Reform; die Umsetzung eines DDR-Programms; die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und der Strafvollzugseinrichtungen; sowie den Schutz von VN-Einrichtungen, aber auch von Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung von körperlicher Gewalt.²⁷⁰ Im Anschluss wurden weitere Maßnahmen genannt, die nicht unter Kapitel VII SVN mandatiert wurden. Darunter beispielsweise die Unterstützung der Regierung bei demokratischen Wahlen und anderen politischen Vorgängen sowie Aufgaben im Hinblick auf menschenrechtliche Aspekte.²⁷¹ Getrennt von der PNH-Reform und der Reform des Strafvollzuges, nahezu abgeschlagen, wird MINUSTAH dazu mandatiert, „*within its capacity*“ die Übergangsregierung in einer Reform der Justiz zu unterstützen.²⁷² Im Hinblick darauf, dass schon am Beginn der Resolution die Unabhängigkeit der Justiz zu einer der höchsten Prioritäten erklärt wird,²⁷³ erscheint dies inkohärent.

Die SR Resolution 1542 bezieht sich auf einen Bericht²⁷⁴ des GS zu der Situation in Haiti. Dieser setzt zwar, im Gegensatz zur genannten SR Resolution, die Reform von PNH, Justiz und Strafvollzug in einen engeren Zusammenhang,²⁷⁵ dürfte aber ebenso die Dimensionen des Problems in Haiti verkannt haben. Im Hinblick auf die Sicherheitssituation in Haiti, sieht der Bericht die Herausforderungen wohl eher in den Bereichen eines bewaffneten Konflikts,

²⁶⁸ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), 2.

²⁶⁹ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 1.

²⁷⁰ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 7 I.

²⁷¹ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 7 II und 7 III.

²⁷² UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 8 (b).

²⁷³ United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2004/300 (New York: United Nations 2004) 1.

²⁷⁴ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004).

²⁷⁵ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004) para 30ff.

zwischen unterschiedlichen Rebellen und der Regierung.²⁷⁶ Doch wie später im Rahmen dieser Arbeit skizziert wird, erreichte der Konflikt wohl nie die Schwelle eines bewaffneten Konflikts im Sinne des Völkerrechts. Darüber hinaus stellt der Bericht zwar fest, dass „*community-organized groups and gangs*“ die größte Gefahr für Haitis Sicherheit darstellten,²⁷⁷ doch scheint sich diese Einschätzung nicht angemessen in den vorgeschlagenen Vorgehensweisen und Empfehlungen niedergeschlagen zu haben.²⁷⁸ Dies wird beispielsweise im Hinblick auf das DDR-Programm deutlich, denn obwohl der GS einen ganzheitlichen Zugang, unter Berücksichtigung von lokalen und sozio-ökonomischen Faktoren als notwendig ansieht, scheint die Einschätzung einer freiwilligen Entwaffnung der bewaffneten Gruppierungen in Port-au-Prince, ex post, eher utopisch.²⁷⁹ Insbesondere auch darum, weil weder ein Waffenstillstandsübereinkommen, Friedensübereinkommen oder ähnliches vorhanden war. Nichts deutete darauf hin, dass auch nur Teile der unterschiedlichen bewaffneten Gruppierungen ihre Waffen niederlegen wollten.

Die Vereinten Nationen erkannten im Laufe MINUSTAHs relativ rasch, dass ihre Einschätzungen im Rahmen des ersten Berichts und der SR Resolution 1542 die Realitäten vor Ort nicht bzw. nicht in vollem Umfang widerspiegeln. Diese Erkenntnis schlug sich beginnend mit Herbst 2005, einerseits immer deutlicher in den Berichten des GS nieder,²⁸⁰ andererseits auch in den SR Resolutionen, wobei insbesondere die SR Resolutionen 1702²⁸¹ und 1743²⁸² einen bedeutenden Wendepunkt darstellten. Sie adressierten erstmalig eines der größten Probleme für Haitis Sicherheit: Bewaffnete städtische Banden.²⁸³ Doch dazu in der Folge ausführlicher.

²⁷⁶ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004) para 21ff.

²⁷⁷ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004) para 23.

²⁷⁸ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004) para 70ff.

²⁷⁹ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004) para 28.

²⁸⁰ United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2005/631 (New York: United Nations 2005).

²⁸¹ UNSC Resolution 1702, S/RES/1702 (2006).

²⁸² UNSC Resolution 1743, S/RES/1743 (2007).

²⁸³ Der Begriff „bewaffnete städtische Banden“ orientiert sich an dem Begriff „urban armed gangs“. Er wurde durch *Schubert*, A transformation from political to criminal violence? Politics, organised crime and the shifting functions of Haiti's urban armed groups, Conflict, Security & Development 2015, 169 in die Diskussion eingeführt. In der Folge wird als Synonym auch "bewaffnete Banden" oder "Banden" verwendet.

4.2. Sicherung des Gewaltmonopols – Sicherheit für wen?

4.2.1. Bewaffnete städtische Banden als Sicherheitsrisiko – Ein Überblick

In den ersten Monaten der Mandatsausübung von MINUSTAH verschlechterte sich die Sicherheitslage insbesondere in Port-au-Prince deutlich.²⁸⁴ Am stärksten betroffen waren die städtischen Elendsbezirke Bel Air und Cité Soleil, letzterer umfasst rund 300.000 Einwohner und wird als „*chronisch kriminell*“ bezeichnet.²⁸⁵ Die Elendsbezirke wurden von tausenden gewalttätigen Bandenmitgliedern kontrolliert.²⁸⁶ Sie regelten den Zugang zu Wasser und anderen Grundnahrungsmitteln, hoben „Steuern“ ein. Weiters kontrollierten sie wichtige Straßen in Port-au-Prince, wie beispielsweise die Route Nationale 1, sie verlief durch Cité Soleil und verband den internationalen Flughafen mit dem Hafen. Wer die Straßen benutzen wollte, musste ein „Entgelt“ an die Banden entrichten. Täglich wurden hunderte Schüsse gezählt, zu Tagesbeginn lagen regelmäßig Leichen auf den Straßen.²⁸⁷ Verlässliche Gewaltstatistiken wurden von den haitianischen Behörden nicht geführt, somit ist eine genaue Einschätzung der Gewaltopfer eher nicht möglich.²⁸⁸ Eine Studie soll belegen, dass in den 22 Monaten nach Aristide, insbesondere in Port-au-Prince, 8.000 Personen ermordet wurden und 35.000 Frauen von sexueller Gewalt betroffen waren.²⁸⁹ Als Täter wurden Bandenmitglieder, die PNH, aber auch MINUSTAH-Angehörige genannt. Die Verlässlichkeit der Studie wird teilweise in Zweifel gezogen.²⁹⁰ Andere Erhebungen gehen von rund 1.600 ermordeten Personen in einem ähnlichen Zeitraum aus.²⁹¹ Obwohl ein Großteil der Bandenanführer zuvor

²⁸⁴ *Mobekk*, Lessons from Haiti 37; UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004) 21; United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2004/698 (New York: United Nations 2004) 21.

²⁸⁵ *Muggah*, Stabilization and Statebuilding in Haiti, in *Berdal/Zaum* (Hrsg), The Political Economy of Statebuilding in Fragile States (Oxford: Oxford University Press 2013) 330 (334).

²⁸⁶ *Hammond*, Saving Port-au-Prince: United Nations Efforts to Protect Civilians in Haiti 2006-2007 (The Stimson Centre 2012) 14.

²⁸⁷ *Dorn*, Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006–07, Intelligence and National Security 2009, 805 (812).

²⁸⁸ *Mobekk*, Lessons from Haiti 37f.

²⁸⁹ *Kolbe/Hutson*, Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haiti: a random survey of households, The Lancet 2006, 864 (870f).

²⁹⁰ *Mobekk*, Lessons from Haiti 37; anderer Auffassung *Lemay-Hébert*, United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), in *Koops/Macqueen/Tardy/Williams* (Hrsg), The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations (Oxford: Oxford University Press 2015) 720 (724).

²⁹¹ *Muggah*, Securing Haiti's transition. Reviewing human insecurity and the prospects for disarmament, demobilization, and reintegration (Small Arms Survey 2005) 22.

Teil von Aristides Miliz „chimère“ war,²⁹² agierten sie nur mehr teilweise unmittelbar politisch motiviert.²⁹³

Insgesamt lagen die Hauptgebiete der Bandenkriminalität in den Bereichen a.) Kidnapping, ein Phänomen, dass erst nach Aristide ab 2004 in Haiti aufkam und beträchtliche Probleme bereitete, b.) Mord, wobei die Mordrate insbesondere in Bel Air und Cité Soleil verhältnismäßig hoch war und c.) Drogenhandel, dieser wurde jahrelang durch das Militär kontrolliert, das entstandene Machtvakuum wurde durch andere gefüllt, wobei auch Angehörige der PNH involviert waren. Weitere Sicherheitsrisiken im Allgemeinen waren zivile Unruhen und Demonstrationen. Zu teilweise gewalttätigen Ausschreitungen kam es insbesondere bei Anti-Regierungsdemonstrationen, Demonstrationen von ehemaligen Militärangehörigen und Anti-VN-Demonstrationen.²⁹⁴ Letztere waren auch auf Fälle von sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (sexual exploitation and sexual abuse – SEA) durch MINUSTAH-Angehörige zurückzuführen. Näheres dazu unter 4.2.4.

Unabhängig von Beweggründen, historischen und politischen Zusammenhängen kann festgehalten werden, dass bewaffnete städtische Banden, der mit Abstand größte Unsicherheitsfaktor in Port-au-Prince waren. Insgesamt stellten sie eine erhebliche Gefahr für das ohnehin instabile Land dar.²⁹⁵ Sie agierten unabhängig von nationalem Recht, die korrupte PNH war weder Willens noch dazu in der Lage, in ihre Machtbereiche einzugreifen.²⁹⁶ Dadurch besaßen sie in den betroffenen Bezirken, de facto, das Gewaltmonopol. Die Banden kontrollierten die entscheidende Infrastruktur und „besteuerten“ Waren. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Regierung Haitis, zum Entsendezeitpunkt von MINUSTAH, die Hoheitsgewalt insbesondere in Cité Soleil und Bel Air, de facto, verloren hatte.

4.2.2. MINUSTAHs Kampf gegen Bandenkriminalität 2004-2007 – Zivile Opfer und die Anwendung von Gewalt

Zu Beginn der Mandatsausübung entgegnete MINUSTAH der zunehmend eskalierenden Gewalt nur zögerlich. Im Oktober 2004 wurden beispielsweise mehr als 60 Personen bei einer

²⁹² *Donais/Burt*, Peace-building in Haiti: the case for vertical integration, *Conflict, Security & Development* 2015, 1 (6).

²⁹³ *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 37.

²⁹⁴ *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 41 ff.

²⁹⁵ *Dziedzic/Perito*, *Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince* (United States Institute for Peace 2008) 2.

²⁹⁶ *Dorn*, *Intelligence and National Security* 2009, 812; *Mendelson-Forman*, *Security sector reform in Haiti, International peacekeeping* 2006, 14 (23); *Dziedzic/Perito*, *Haiti* 2.

Demonstration getötet, unter ihnen 16 haitianische Polizisten, drei davon wurden enthauptet.²⁹⁷ MINUSTAH regierte auf diesen Vorfall, in dem die Unterstützung der PNH stärker forciert wurde.²⁹⁸ Die generelle Zurückhaltung der Vereinten Nationen zu Beginn der Mission wird wie folgt erklärt: a.) Die neu eingesetzte Regierung Haitis hatte weder die Kapazitäten, noch den Willen, den schwer bewaffneten Banden entgegenzutreten, durch diese Politik wurde auch MINUSTAH beeinflusst; b.) MINUSTAH war schlecht ausgestattet und nicht vorbereitet auf diese konkrete Situation. Die Vereinten Nationen gingen von einem klassischen Umfeld für friedenserhaltende Operationen aus, in dem zwischen ehemaligen, rebellierenden Militärangehörigen und der Regierung vermittelt werden muss; c.) Ein Vorgehen gegen die Banden hätte MINUSTAH gezwungen sich mit der PNH zu verbünden, diese wurde als politisiert, korrupt und gewalttätig angesehen, weiters wurde sie regelmäßig beschuldigt schwere Menschenrechtsverletzungen zu begehen.²⁹⁹ Man fürchtete den Rückhalt in der Bevölkerung noch stärker zu verlieren, dieses Risiko wollte weder MINUSTAH, noch die Regierung eingehen. Auf Grund der passiven Haltung wurde die Mission von unterschiedlichen VN-Mitgliedern, aber auch der haitianischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen scharf kritisiert. MINUSTAH reagierte in der Folge, doch die durchgeführten Einsätze in Cité Soleil waren vorerst noch ineffizient und trugen eher zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage bei.³⁰⁰

Im Jahr 2005 verstärkten sich die Angriffe auf MINUSTAH-Angehörige, diese endeten teilweise tödlich.³⁰¹ Ab dem Zeitpunkt entschlossen sich die Vereinten Nationen robuster gegen die Banden vorzugehen. Während sieben größerer Einsätze zwischen Juni und Juli 2005 wurden mehrere Bandenführer getötet oder festgenommen.³⁰² Das Vorgehen MINUSTAHs wird dabei als aggressiv beschrieben.³⁰³

Die wohl folgenschwerste Operation, namentlich „Operation Iron Fist“, fand am 6. Juli 2005 statt. MINUSTAH rückte um 04:30 Uhr mit 440 Soldaten in Cité Soleil ein, weitere 1000 sicherten das Umfeld und riegelten die Ausgangswege des Viertels ab. Relativ bald gelang es schwer bewaffneten Bandenmitgliedern, eine der motorisierten brasilianischen

²⁹⁷ United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2004/908 (New York: United Nations 2004) para 14.

²⁹⁸ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/908 (2004) para 15ff.

²⁹⁹ *Hammond*, Saving Port-au-Prince 14; United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2005/124 (New York: United Nations 2005) para 58.

³⁰⁰ *Cockayne*, The Futility of Force? Strategic Lessons for Dealing with Unconventional Armed Groups from the UN's War on Haiti's Gangs, *Journal of Strategic Studies* 2014, 736 (746).

³⁰¹ UN, SG Report MINUSTAH, S/2005/124 (2005) para 9ff; *Cockayne*, *Journal of Strategic Studies* 2014, 746.

³⁰² *Cockayne*, *Journal of Strategic Studies* 2014, 746 ff.

³⁰³ *Lemay-Hébert* in *Koops/Macqueen/Tardy/Williams* 724.

Unterstützungskompanien MINUSTAHs auf drei Seiten einzukreisen. Daraufhin feuerte eine peruanische MINUSTAH-Einheit rund 5.500 Schuss sowie Granaten und Mörser, in der generell stark besiedelten Umgebung ab. Bis in die Mittagstunden hielten Bandenmitglieder MINUSTAH-Angehörigen unter Feuer, während diese versuchten, zwei festgefahrene Schützenpanzer (Armoured Personnel Carrier – APC) aus schlammigem Untergrund zu befreien. Insgesamt wurden an diesem Tag von MINUSTAH rund 22.700 Patronen abgefeuert, 78 Granaten sowie 5 Mörsergranaten eingesetzt.³⁰⁴ Das Vorgehen MINUSTAHs forderte auch zivile Todesopfer, darüber hinaus töteten Bandenmitglieder in den nächsten Tagen unzählige vermeintliche MINUSTAH-Kollaborateure.³⁰⁵ Zu den zivilen Todesopfern gibt es von den Vereinten Nationen keine genaueren Angaben, der offizielle Bericht blieb vage.³⁰⁶ Der Untersekretär für FEOs ging jedoch am 29. Juli 2005 davon aus, dass es wohl zivile Todesopfer gab.³⁰⁷

Insgesamt wird davon berichtet, dass durch MINUSTAH bis zu 23 Zivilisten getötet wurden.³⁰⁸ Die Zahlen gehen einerseits auf Botschaftsdepeschen³⁰⁹ zurück oder stützen sich auf einen Delegationsbericht des „San Francisco Labor Council“, der sich auf Aussagen von Anwohnern bezieht.³¹⁰ Die teilweise in der Literatur getroffene Zuschreibung, der stellvertretende Botschafter der USA, hätte Angaben von 20 getöteten Frauen und Kindern für „glaubhaft“ gehalten,³¹¹ hält einer genaueren Betrachtung nicht stand.³¹² Ärzte ohne Grenzen bestätigte die

³⁰⁴ United Nations, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston - Summary of cases transmitted to Governments and replies received, E/CN.4/2006/53/Add.1 (New York: United Nations 2006) 322ff; *Wills*, Use of Deadly Force by Peacekeepers Operating Outside of Armed Conflict Situations: What Laws Apply? Human Rights Quarterly 2018, 1 (16); *Cockayne*, Journal of Strategic Studies 2014, 747f.

³⁰⁵ *Cockayne*, Journal of Strategic Studies 2014, 748f; *Dorn*, Intelligence and National Security 2009, 820; *Hammond*, Saving Port-au-Prince 36.

³⁰⁶ UN, SG Report MINUSTAH, S/2005/631 (2005) para 25f.

³⁰⁷ *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 17.

³⁰⁸ *Cockayne*, Journal of Strategic Studies 2014, 748; *Dorn*, Intelligence and National Security 2009, 812; *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 16 ff.

³⁰⁹ Relevante Depeschen *College of DuPage*, The Document Collection, www.cod.edu/people/faculty/yearman/cite_soleil.htm.

³¹⁰ *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 2ff.

³¹¹ *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 16.

³¹² Depesche vom 12. Juli 2005: „4. [...] Minustah was being accused of killing more than twenty women and children. He reported that [GESCHWÄRZT] provided the statistics and that they were ‘credible’. [GESCHWÄRZT] is extremely partisan, and that he needed to carefully evaluate claims. [GESCHWÄRZT] there were indeed rumors of a number of deaths in Cite Soleil, most attributed to retribution from Dread Wilme’s [Anmerkung: berühmter Bandenführer, er war Hauptziel der Operation.] gang against those thought to have collaborated with Minustah. [...]“, *College of DuPage*, Depesche 12. Juli 2005, www.cod.edu/people/faculty/yearman/Cite_Soleil/Port_au_Prince_001829_12July2005.pdf.

Behandlung von weiteren 26 verwundeten Zivilisten, 20 davon Frauen und Kinder. Eine medizinische Versorgung der verwundeten Zivilisten durch MINUSTAH fand nicht statt.³¹³

Es steht wohl außer Zweifel, dass MINUSTAH bei dieser Operation schwerstverletzte Zivilisten und zivile Todesopfer zu verantworten hat. Dies erscheint nicht nur im Hinblick auf die obig genannten Quellen naheliegend, sondern auch auf Grund der dicht besiedelten Gegend, die Anzahl der abgefeuerten Schüsse und wegen des Umstands, dass es sich bei den Lebensräumen der Anwohner insbesondere um Blech- oder Kartonghütten handelte.³¹⁴ Durch diese konnten Geschosse ohne weiteres durchschlagen. Die Anzahl der zivilen Todesopfer genau zu bestimmen, erscheint für weitere Erwägungen entbehrlich.

„Operation Iron Fist“ ist in jeder Hinsicht als Fehlschlag zu beurteilen. Es war danach für MINUSTAH oder die PNH noch immer nicht möglich Patrouillen in Cité Soleil durchzuführen.³¹⁵ Die Sicherheitslage verschlechterte sich im Anschluss weiter, Gewalttaten stiegen rasant an, es kam zu gewaltsamen Demonstrationen gegen die „Besatzungsmacht“ der Vereinten Nationen, Banden nutzten die Vorkommnisse und erhielten vermehrt Zulauf.³¹⁶ Weitere größere Operationen wurden vorerst gestoppt, es gibt aber Hinweise, dass im Oktober und Dezember 2005 insgesamt 100 bis 300 Zivilisten durch MINUSTAH-Operationen verwundet wurden.³¹⁷ Im Jänner 2006 wurde der militärische Befehlshaber von MINUSTAH tot aufgefunden, es wird von Selbstmord ausgegangen. Teilweise wurden bereits Parallelen zu VN-Fehlschlägen wie Somalia, Ruanda und Bosnien gezogen.³¹⁸

Im Jahr 2006 änderte sich die Ausgangslage wesentlich. MINUSTAH ermöglichte die Durchführung von fairen und freien Wahlen, die seit 2005 vorbereitet wurden. Zu Beginn 2006 gewann sie René Préal. Es wurde ein neuer Befehlshaber bestellt und später wurde auch ein neuer Sonderbeauftragter (Special Rapporteur of the General-Secretary – SRSG) eingesetzt. Préal lud ausgewählte Bandenführer relativ rasch zu Verhandlungen ein, die Versuche sie zu DDR-Programmen zu bewegen scheiterten einige Monate später. Nach weiteren massiven Gewaltexzessen der Bandenmitglieder verkündete er am 10. August im Fernsehen „*surrender or die*“.³¹⁹ Cockayne sieht darin einen entscheidenden Wendepunkt und hält fest: „*a local*

³¹³ Wills, Human Rights Quarterly 2018, 16.

³¹⁴ Cockayne, Journal of Strategic Studies 2014, 747f; Dziedzic/Perito, Haiti 5.

³¹⁵ UN, SG Report MINUSTAH, S/2005/631 (2005) para 23ff.

³¹⁶ Dorn, Intelligence and National Security 2009, 813; Cockayne, Journal of Strategic Studies 2014, 748f.

³¹⁷ Wikileaks, Depesche: Tour d'horizon with UN ASG for peacekeeping, www.wikileaks.org/plusd/cables/06PORTAUPRINCE130_a.html.

³¹⁸ Cockayne, Journal of Strategic Studies 2014, 748; Dorn, Intelligence and National Security 2009, 812 f; Hammond, Saving Port-au-Prince 15.

³¹⁹ Dorn, Intelligence and National Security 2009, 813.

political leader, buttressed by democratic re-election but lacking domestic instruments of force, dictated the use of force by an international contingent against his own people. ³²⁰

In dieser Zeit wurde ein eigener Nachrichtendienst (Joint Mission Analysis Centre – JMAC) im Rahmen MINUSTAHs gegründet, dies wird als „Pionierleistung“ für VN-Missionen im 21. Jahrhundert gesehen.³²¹ Es sollte damit eine angemessene Aufklärung stattfinden, um die Effektivität der Operationen zu steigern und gleichzeitig zivile Todesopfer zu minimieren. Alle folgenden MINUSTAH-Operationen zur Herstellung eines sicheren Umfeldes waren ab Ende 2006 „intelligence-led“.³²² Der Einsatz einer umfangreichen nachrichtendienstlichen Aufklärung hat sich im Rahmen von Stabilisierungsmissionen durchgesetzt.³²³ Die durch MINUSTAH geschaffenen Konzepte wurden in der Folge deutlich ausgebaut und professionalisiert, sie kommen in der DR Kongo, der Zentralafrikanischen Republik und insbesondere in Mali zum Einsatz.³²⁴

Bis November 2006 hatte MINUSTAH keine fixen Stützpunkte in Cité Soleil oder Bel Air. Checkpoints wurden in den Nachtstunden, auf Grund der steigenden Gefahr, verlassen.³²⁵ Zwischen Dezember 2006 und März 2007 kam es zu einer groß angelegten Offensive von MINUSTAH und der PNH. Unter ausdrücklicher Zustimmung von Präsident Préval, wurden 19 militärische Operationen durchgeführt.³²⁶ Die Taktik änderte sich dahingehend, dass, anders als bei „Iron Fist“, die Situation nachrichtendienstlich genau aufgeklärt wurde, Bandenführer lokalisiert wurden, um sie dann zu verhaften. Operationen wurden von vornherein als offensive Angriffe konzipiert, die durch MINUSTAH geführt wurden. Die PNH sollte die Gebietshoheit im Anschluss wahren. Weiters griff man vorwiegend in der Nacht ein, um zivile Opfer möglichst zu vermeiden, setzte Scharfschützen ein und versuchte Schäden, die durch Operationen entstanden, möglichst schnell zu beheben. Bevor MINUSTAH Operationen startete, wurden in der Regel auch Flugblätter über den betroffenen Vierteln abgeworfen, in denen die bewaffneten Banden zur Aufgabe aufgefordert wurden.³²⁷ Weiters versuchte man

³²⁰ Cockayne, *Journal of Strategic Studies* 2014, 750.

³²¹ Dorn, *Intelligence and National Security* 2009, 806.

³²² Dorn, *Intelligence and National Security* 2009, 814; Cockayne, *Journal of Strategic Studies* 2014, 751.

³²³ Cockayne, *Journal of Strategic Studies* 2014, 755 ff; Dorn, *Intelligence and National Security* 2009, 821 ff.

³²⁴ Karlsrud, *Third World Quarterly* 2015, 43f; Karlsrud, *UN at War* 59ff.

³²⁵ Dziedzic/Perito, *Haiti* 3.

³²⁶ United Nations, *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, S/2007/503 (New York: United Nations 2007) para 22; weiterführend Dorn, *Intelligence and National Security* 2009, 818.

³²⁷ Dorn, *Intelligence and National Security* 2009, 816.

sich positiv in den Vierteln einzubringen, säuberte Straßen, auch um besser gegen die Banden vorgehen zu können.³²⁸

Operation „Blue House“ am 24. Jänner 2007 und „Jauru Sudamericana“ am 9. Februar 2007, waren die größten Operationen. Ersterer konzentrierte sich mit 500 Soldaten, 28 APCs, 13 weiteren Fahrzeugen und einem Helikopter auf das Hauptquartier eines Bandenführers, es wurde nach kurzer Zeit eingenommen und ein fixer Stützpunkt wurde errichtet. MINUSTAH konnte nun weite Teile des Bezirks überblicken und erlangte die Kontrolle über die naheliegende Route Nationale 1 zurück. Dieser Einsatz wurde zur strategischen Vorlage für weitere Operationen.³²⁹

Der größte Einsatz dieser Art, „Operation Jauru Sudamericana“, begann um 03:00 Uhr am 9. Februar 2007. Er umfasste 700 Soldaten, 44 APCs, 11 weitere Fahrzeuge und einen Helikopter. Der Einsatz dauerte 13 Stunden, das Ziel war den meistgesuchten und einflussreichsten Bandenführer in Port-au-Prince zu verhaften. Zuvor wurden Flugblätter abgeworfen, die Bandenmitglieder zur Aufgabe bewegen sollten. Der MINUSTAH-Befehlshaber wollte „Kollateralschäden“ so gut als möglich vermeiden, Soldaten wurden dahingehend geschult, Zivilisten besonders zu schützen. Während des Einsatzes erbat das Rote Kreuz eine Feuerpause, um verwundete Zivilisten zu versorgen. Bandenmitglieder nützen diese und zwangen Bewohner mit weißen Fahnen gegen MINUSTAH zu demonstrieren. Das Ziel war vermutlich die Zivilisten als menschliche Schutzschilder zu verwenden. Die Lage konnte aber durch den Einsatz von rund 200 UNPOL-Angehörigen friedlich gelöst werden.³³⁰

Ein weiterer Wendepunkt war die am 17. Februar 2007 erlassene SR Resolution 1743, durch die eine neue Grundlage für weitere robuste Einsätze erging. Sie hielt fest: „*The Security Council, [...] Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, as described in [...] resolution 1542 (2004), [...] Requests that MINUSTAH continue the increased tempo of operations in support of the HNP against armed gangs as deemed necessary to restore security, notably in Port-au-Prince, and encourages MINUSTAH and the Government of Haiti to undertake coordinated deterrent actions to decrease the level of violence; [...]*“³³¹

³²⁸ Hammond, Saving Port-au-Prince 21ff.

³²⁹ Cockayne, Journal of Strategic Studies 2014, 752f; Dorn, Intelligence and National Security 2009, 815.

³³⁰ Cockayne, Journal of Strategic Studies 2014, 752 ff; Dorn, Intelligence and National Security 2009, 816 f; Dziedzic/Perito, Haiti 4f.

³³¹ UNSC Resolution 1743, S/RES/1743 (2007), para 7.

Bis zum Ende des Sommers 2007 wurden rund 800 Bandenmitglieder verhaftet und MINUSTAH konnte insbesondere die Kontrolle über Bel Air und Cité Soleil gewinnen.³³² Offizielle Zahlen zu zivilen Todesopfern gibt es auch hier nicht. Im Jahr 2008 wurde eine Studie vom „United Institute for Peace“ unter den Einwohnern von Cité Soleil durchgeführt. Sie ergab, dass 52% der Befragten, Familienmitglieder, Freunde oder Nachbarn hatten, die während der Operationen 2004-2007 getötet oder verletzt wurden.³³³ Ein weiteres Forschungsprojekt führte 2016 ebenso Befragungen zu den Operationen zwischen 2004 und 2007 durch.³³⁴ Einwohner berichteten von getöteten und schwerverletzten Familienmitgliedern durch MINUSTAH, teilweise auch durch eingesetzte Helikopter.³³⁵ Mitarbeiter von Ärzte ohne Grenzen bestätigten diese Aussagen.³³⁶ Weiters decken sich die Berichte mit Studien von zwei Universitäten und Organisationen.³³⁷ Der damalige SRSG bezeichnete etwaig getötete Zivilisten 2007 als „Kollateralschäden“.³³⁸

4.2.3. Exkurs I: Erwägungen im Lichte des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechte – Eine Problemskizzierung

Fraglich ist wie sich das eben genannte Vorgehen von MINUSTAH völkerrechtlich einordnen lässt. Evident scheint diese Frage im Hinblick auf das Recht auf Leben zu sein. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, eine scharfe Trennlinie zwischen dem humanitären Völkerrecht (international humanitarian law – IHL) und internationalen Menschenrechten (international human rights law – IHRL) zu ziehen. Während Ersteres eher zum Ziel hat, die Anwendung von Gewalt im Lichte militärischer Erfolge während eines bewaffneten Konflikts zu legitimieren, soll bei Letzterem, insbesondere die Anwendung von tödlicher Gewalt möglichst beschränkt werden und nur als ultima ratio gerechtfertigt sein.³³⁹

³³² *Cockayne*, Journal of Strategic Studies 2014, 753.

³³³ *Dziedzic/Perito*, Haiti 5.

³³⁴ Interviews mit Einwohnern von Bwa Nef, Cité Soleil im April und November für den Dokumentationsfilm „It Stay With You: Use of Deadly Force by UN Peacekeepers in Haiti“ finanziert durch das „Arts and Humanities Research Council UK“, basierend auf einer Förderung durch die „British Academy“ nach *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 20.

³³⁵ *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 20f.

³³⁶ Interview mit John Carroll, Arzt im St Cathrine’s Hospital, Cité Soleil, April 2016 nach *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 21.

³³⁷ *Wills*, Human Rights Quarterly 2018, 21.

³³⁸ *Fatton Jr.*, Haiti’s unending crisis of governance, in *Heine/Thompson* (Hrsg), Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond (New York: United Nations University Press 2011) 41 (61).

³³⁹ *Oberleitner*, Human Rights in Armed Conflict (Cambridge: Cambridge University Press 2015) 131ff.

Der Anwendungsbereich des IHL ist eröffnet, wenn es sich um einen bewaffneten Konflikt handelt.³⁴⁰ Gemäß dem Art. 1 Abs. (2) des 2. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen³⁴¹ ist ein bewaffneter Konflikt, von „*inneren Unruhen und Spannungen wie Tumulten, vereinzelt auftretende Gewalttaten und anderen ähnliche Handlungen*“ zu unterscheiden. In diesen Fällen findet das IHL keine Anwendung.

Es wird davon ausgegangen, dass es sich 2004 in Haiti um keinen „bewaffneten Konflikt“ im Sinne des humanitären Völkerrechts handelte, sondern eher um innere Unruhen, Tumulte und ähnliches.³⁴² Wodurch die Anwendung des IHL für den konkreten Fall Haitis ausgeschlossen werden kann. Daraus schlussfolgert *Wills*, dass im Hinblick auf die obig genannten Vorfälle auch der Anwendungsbereich für den Begriff „collateral damage“ nicht eröffnet sei.³⁴³

Bei jeder Art von militärischer Operation, auch bei FEOs, sofern diese nicht unter den Regelungsbereich des IHL fallen, ist aber das IHRL anzuwenden.³⁴⁴ Letzteres sieht vor, dass bei Operationen zur Rechtsdurchsetzung die Anwendung von Gewalt gegen Angreifer stets verhältnismäßig zur Gefahr sein muss, die er darstellt. Die Anwendung tödlicher Gewalt muss stets die ultima ratio sein.³⁴⁵ *Oberleitner* hält im Hinblick auf Unbeteiligte weiters fest: „*Where bystanders are likely to be affected, the yardstick under human rights law is to minimize the harm done to them in law enforcement operations as far as possible.*“³⁴⁶ Woraus abgeleitet werden kann, dass eine Verpflichtung zur maximal möglichen Schadensminimierung bei Operationen zur Rechtsdurchsetzung schon dann besteht, wenn es abstrakt wahrscheinlich erscheint, Unbeteiligte durch die Maßnahmen zu schädigen.

Im Lichte dessen kann festgehalten werden, dass MINUSTAHs Vorgehen gegen die Banden zwar nicht dem Anwendungsbereich des IHL unterlag, sehr wohl aber jenem des IHRL. Es wird darum insbesondere einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten müssen. Wohl bedeutender ist die Frage, ob MINUSTAHs Operationen so konzipiert waren, dass sie, ex ante, die abstrakte Wahrscheinlichkeit Unbeteiligte zu schädigen, so gut als möglich minimierte.

³⁴⁰ *Murray* (Hrsg), *Practitioners' guide to human rights law in armed conflict* (Oxford: Oxford University Press 2016) 79ff.

³⁴¹ Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (1977).

³⁴² *Cockayne*, *Journal of Strategic Studies* 2014, 766; *Muggah/Molloy/Halty* in *Muggah* 212; *Schubert*, *Disarmament, demobilization and reintegration in unconventional settings: the case of MINUSTAH's community violence reduction*, *International peacekeeping* 2017, 410 (414); *Wills*, *Human Rights Quarterly* 2018, 23f.

³⁴³ *Wills*, *Human Rights Quarterly* 2018, 4f.

³⁴⁴ *Murray* (Hrsg), *Practitioners guide* 262f.

³⁴⁵ *Oberleitner*, *Human Rights in Armed Conflict* 134; *Murray* (Hrsg), *Practitioners guide* 136f.

³⁴⁶ *Oberleitner*, *Human Rights in Armed Conflict* 134.

Beide Fragen sind äußerst komplex und wohl nicht im Rahmen einiger Absätze abzuhandeln. Entscheidend bei ihrer Beantwortung ist im Hinblick auf die Bekämpfung der Banden wohl unter anderem a.) die massive, dauerhafte und großflächig-organisierte Gewalt, die durch sie in Port-au-Prince ausgeübt wurde und b.) die Versuche von MINUSTAH gelindere Mittel anzuwenden, um Bandenmitglieder zu entwaffnen oder zu verhaften. Im Hinblick auf Zivilisten die vermutlich durch MINUSTAH getötet wurden, scheinen insbesondere die Umstände relevant, dass a.) Cité Soleil und Bel Air dichtest besiedelt waren und Menschen in Blech- und Kartonhütten lebten, durch die abgefeuerten Patronen leicht durchschlagen konnten; b.) in dieser Umgebung, insbesondere im Rahmen von „Iron Fist“, MINUSTAH Mörser und Granaten einsetzte sowie eine Vielzahl von Patronen abfeuerte und c.) welche konkreten Maßnahmen insgesamt getroffen wurden, um Zivilisten so gut als möglich zu schützen.

4.2.4. Exkurs II: MINUSTAH als Sicherheitsrisiko – Fälle von sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, ein strukturelles Problem im Überblick

Wie schon beschrieben, war die instabile Sicherheitslage auch auf Demonstrationen gegen MINUSTAH zurückzuführen, bei denen es öfters zu gewalttätigen Ausschreitungen kam. Einer der Hauptgründe für regelmäßige Demonstrationen gegen MINUSTAH war die Vielzahl von sexuellen Übergriffen durch MINUSTAH-Angehörige an der Zivilbevölkerung Haitis.³⁴⁷ Doch die Vorfälle in Haiti waren keine Einzelfälle.

Unter dem Begriff „sexual exploitation and abuse“ (SEA) fassen die Vereinten Nationen verschiedene Arten von konsensualen und nicht konsensualen geschlechtlichen Handlungen, zwischen FEO-Angehörigen und der Zivilbevölkerung zusammen. Der Begriff geht auf eine GV Resolution aus dem Jahr 2003 zurück und wurde kurz darauf in einem Bulletin³⁴⁸ des SG 2003 definiert. Das Dokument sieht „sexual exploitation“ als *„any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another.“* und weiters „sexual abuse“ als *„the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions.“*³⁴⁹

³⁴⁷ Lemay-Hébert in Koops/Macqueen/Tardy/Williams 725f.

³⁴⁸ United Nations, Secretary-General's Bulletin Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (New York: United Nations 2003).

³⁴⁹ UN, SG Bulletin SEA (2003) 1.

Die ersten Meldungen von SEA-Fällen gab es bereits 1992 im Rahmen der FEO in Mosambik³⁵⁰ und sie weiteten sich im Laufe der 1990er-Jahre aus.³⁵¹ Erstmals großflächig diskutiert wurde der Themenbereich, als Angehörige von UNTAC im Jahr 1993 Mitglieder einer Dorfgemeinschaft missbrauchten und der damalige SRSO dazu rechtfertigend meinte, „*boys will be boys*“.³⁵² Insofern blieben die Vereinten fast ein Jahrzehnt untätig, um dem Problem im größerem Zusammenhang zu entgegenen.

Seit dem genannten Bulletin des SG (Secretary General's Bulletin – SGB) versuchen die Vereinten Nationen eine Null-Toleranz-Politik im Hinblick auf SEA umzusetzen. Entscheidend ist dabei die weite Auslegung der SEA-Begrifflichkeiten im SGB. Es hält beispielsweise auch fest „*sexual relationships between United Nations staff and beneficiaries of assistance [...] are strongly discouraged*“.³⁵³ Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Vereinten Nationen, Angehörigen von FEOs, weitgehend jeden sexuellen Kontakt zu Einheimischen untersagen. Ein Umstand der im Hinblick auf konsensuale sexuelle Verhältnisse unter Erwachsenen, darunter auch Prostitution, mitunter Kritik im Lichte verschiedener internationaler Grundrechte erfuhr.³⁵⁴

Im Rahmen MINUSTAHs begannen schon früh Anschuldigen des sexuellen Missbrauchs durch Angehörige der Mission aufzukommen, sie setzten sich über die gesamte Dauer der Mission fort. Die großflächigsten Vorwürfe betrafen Angehörige einer MINUSTAH-Einheit aus Sri Lanka. Über 100 Angehörige des Kontingents wurden 2007, während laufender Ermittlungen durch nationalen Behörden, abgezogen, nachdem Anschuldigungen aufkamen, sie würden einen Kinderprostitutionsring betreiben. Darüber hinaus gab es unzählige weitere Missbrauchsfälle, mit Beschuldigten aus unterschiedlichsten Herkunftsländern.³⁵⁵ Es muss aber davon ausgegangen werden, dass der Großteil von SEA-Fällen überhaupt nicht gemeldet wurde. Nicht unerwähnt bleiben soll die zweite Seite von SEA. *Kolbe* zeigt in einer aktuellen

³⁵⁰ UNSC Resolution 782, S/RES/782 (1992).

³⁵¹ *Simic*, Regulation of Sexual Conduct in UN Peacekeeping Operations (Berlin, Heidelberg: Springer 2012) 33ff; *Simić/O'Brien*, 'Peacekeeper Babies': An Unintended Legacy of United Nations Peace Support Operations, International peacekeeping 2014, 345 (346ff).

³⁵² *Neudorfer*, Protecting against or Contributing to the Problem? Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2016, 285 (286).

³⁵³ UN, SG Bulletin SEA (2003) 2.

³⁵⁴ *Simic*, Sexual Conduct in UN PKOs 50ff.

³⁵⁵ *Henry/Higate*, Peacekeeping Power Practices and Women's Insecurity in Haiti, in *Stephenson/Zanotti* (Hrsg), Building Walls and Dissolving Borders (London: Routledge 2013) 133 (133ff); *Kolbe*, 'It's Not a Gift When It Comes with Price': A Qualitative Study of Transactional Sex between UN Peacekeepers and Haitian Citizens, Stability: International Journal of Security & Development 2015 (3); *Lemay-Hébert* in *Koops/Macqueen/Tardy/Williams* 725f; *United Nations Conduct Unit*, Sexual Exploitation and Abuse, MINUSTAH, www.conduct.unmissions.org/sea-overview.

Feldstudie deutlich auf, wie umfangreich das Problem sexueller Ausbeutung durch MINUSTAH-Angehörige in Haiti war.³⁵⁶ Insgesamt führten die Vorfälle dazu, dass MINUSTAH noch stärker als Okkupant wahrgenommen wurde, gewalttätige Anti-VN-Demonstrationen waren die Folge.³⁵⁷

Doch es scheint, als würden die Vereinten Nationen versuchen SEA zu entgegenen. Im Jahr 2016 verabschiedete der SR die erste Resolution zum Thema.³⁵⁸ Der GS solle, so die Resolution, die gesamte betroffene Einheit in den Entsendestaat zurückbeordern, sofern SEA-Fälle vom Entsendestaat nicht angemessen untersucht, verfolgt und berichtet werden.³⁵⁹ Weiters verkündete GS Gutierrez im Jahr 2017 einen „*new approach*“ bei SEA. Er setzt verstärkt auf Prävention und Aufklärung sowie noch regelmäßigeren, umfangreicheren Berichterstattungen.³⁶⁰

³⁵⁶ Kolbe, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015.

³⁵⁷ Lemay-Hébert in *Koops/Macqueen/Tardy/Williams* 725f.

³⁵⁸ UNSC Resolution 2272, S/RES/2272 (2016).

³⁵⁹ UNSC Resolution 2272, S/RES/2272 (2016), para 2ff.

³⁶⁰ O'Brien, *Criminalising Peacekeepers* (Cham: Springer International 2017) 5ff.

4.2.5. Zwischenzusammenfassung

Außer Zweifel steht, dass bewaffnete städtische Banden der bedeutendste Faktor für die anhaltende Unsicherheit in Port-au-Prince waren. Sie kontrollierten ganze Stadtbezirke, in denen sie das Gewaltmonopol besaßen und, de facto, die Gebietshoheit. Im Lichte des Mandats³⁶¹, der massiven, dauerhaften und großflächig-organisierten Gewalt, die von den Banden gegen die Bevölkerung ausging, war es wohl notwendig, dass MINUSTAH reagierte. Die Anwendung von Gewalt, um das Mandat gegen „spoiler“ zu verteidigen und Zivilisten zu schützen, war in diesem Zusammenhang wohl, grundsätzlich, gerechtfertigt. Doch scheint es so, als hätte MINUSTAH insbesondere am Beginn der Mandatsausübung überhaupt keine angemessene Strategie gehabt, um den Banden in den dicht besiedelten Gebieten zu entgegnen. Die Operationen wurden mit massiver Gewalt ausgeübt und es steht wohl außer Zweifel, dass dadurch Zivilisten getötet wurden. Es stellt sich die Frage, ob das Vorgehen von MINUSTAH verhältnismäßig war und ob bei der Planung der Operationen alles getan wurde, um die Wahrscheinlichkeit zu minimieren, dass Zivilisten zu Schaden kommen. Insbesondere Letzteres scheint, gerade zu Beginn der Mandatsausübung von MINUSTAH, äußerst zweifelhaft. Der Umstand, dass weder eine angemessene Aufklärung der Vorfälle, noch eine umfassende Wiedergutmachung stattfand, ist mehr als irritierend.

Das Vorgehen MINUSTAHs war insgesamt wohl noch im Rahmen der robusten Mandatsausübung. Offensive Gewalt wurde eher auf taktischer Ebene und mehr oder weniger gezielt sowie limitiert auf mehrere Stunden ausgeübt. Insgesamt kann eher nicht von umfangreicher Offensivgewalt im Sinne einer großflächigen militärischen Auseinandersetzung gesprochen werden.

Nach den Operationen in den Bezirken Cité Soleil und Bel Air zwischen 2004 und 2007 verbesserte sich die Sicherheitslage und die Gewalttaten reduzierten sich.³⁶² Auch die Bevölkerung nahm das Vorgehen gegen die Banden weitgehend positiv auf.³⁶³ Doch insgesamt fehlte es MINUSTAH, gerade zu Beginn, an einem langfristigen Konzept, um den eigentlichen Ursachen der Bandenkriminalität zu entgegnen. Das waren einerseits die, historisch

³⁶¹ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 7 I (f).

³⁶² Muggah in *Berdal/Zaum* 329ff; *Kolbe/Muggah*, *Securing the State: Haiti before and after the earthquake*, in *Lebrun* (Hrsg), *Small Arms Survey 2011: States of Security* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 229 (238ff).

³⁶³ *Dziedzic/Perito*, *Haiti 5f*; *Donais*, *Reforming the Haitian National Police: From stabilization to consolidation*, in *Heine/Thompson* (Hrsg), *Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond* (New York: United Nations University Press 2011) 97 (99).

gewachsenen, engen Verbindungen zwischen Politik und den Banden, andererseits sozio-
ökonomische Gründe.

4.3. Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) durch MINUSTAH

4.3.1. DDR-Programme für Kriminelle?

Wie bereits erwähnt gab es schon bei der ersten Intervention der Vereinten Nationen Bemühungen, ehemalige Militärangehörige zu entwaffnen. Diese Versuche waren ineffektiv und können als fehlgeschlagen bezeichnet werden.³⁶⁴

Als MINUSTAH 2004 entsandt wurde, gingen die Vereinten Nationen davon aus, DDR-Programme primär mit ehemaligen Angehörigen der Streitkräfte Haitis durchzuführen, die sich primär in ländlichen Gebieten aufhielten.³⁶⁵ In diesem Sinne konstatierte die SR Resolution 1542, MINUSTAH soll „*alle bewaffneten Gruppen*“ entwaffnen, demobilisieren und reintegrieren.³⁶⁶ Eine Standardformulierung in Resolutionen des SR, die insbesondere dann gewählt wird, wenn DDR-Programme im Rahmen von Bürgerkriegen durchgeführt werden sollen.³⁶⁷ Doch in Haiti war die Ausgangslage äußerst untypisch und die Voraussetzungen für klassische DDR-Programme waren nicht gegeben.³⁶⁸ Es fehlte an der klassischen Post-Konfliktsituation, es gab weder klar abgrenzbare bewaffnete Gruppierungen, noch ehemalige Kombattanten im Sinne klassischer DDR-Programme, kein Friedensübereinkommen, keine einheitlichen Kommandostrukturen der bewaffneten nichtstaatlichen Akteure, weiters hat keine der bewaffneten Gruppierungen einem DDR-Programm zugestimmt und schlussendlich gab es zum Zeitpunkt der MINUSTAH-Entsendung auch keinen politischen Willen oder eine demokratisch legitimierte Regierung, die ihre Unterstützung gewährte.³⁶⁹ Zum Zeitpunkt der Entsendung war auch unklar, wie viele Waffen sich wirklich im Umlauf befanden. Schätzungen die von 210.000 SALWs im Privatbesitz ausgingen, werden eher angezweifelt. Es wird davon ausgegangen, dass die tatsächliche Anzahl von SALWs im Privatbesitz deutlich höher war.³⁷⁰

Im September 2004 kam die Übergangsregierung Haitis der Forderung von MINUSTAH nach und gründete die „Commission Nationale de Désarmement“ (CND). Sie sollte als nationaler Ansprechpartner für das DDR-Programm fungieren. Die Übergangsregierung maß der Kommission allerdings keine Bedeutung zu und es kam zu gravierenden Umsetzungsproblemen. Ein VN-Bericht stellte fest, dass bis zu diesem Zeitpunkt rund 50

³⁶⁴ Weiterführend etwa *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 58ff und 63ff.

³⁶⁵ *Schuberth*, *International peacekeeping* 2017, 417; *Muggah/Molloy/Halty* in *Muggah* 212.

³⁶⁶ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 2f.

³⁶⁷ *Schuberth*, *International peacekeeping* 2017, 414.

³⁶⁸ *Molloy*, *DDR: A Shifting Paradigm & the Scholar/Practitioner Gap* (Canadian Peacekeeping Press of Pearson Peacekeeping Centre 2008) 6.

³⁶⁹ *Molloy*, *DDR* 7; *Muggah/Molloy/Halty* in *Muggah* 212; *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 66.

³⁷⁰ *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 61.

Personen entwaffnet wurden.³⁷¹ Die Angehörigen des DDR-Programms scheiterten auch daran den Sinn dieser Programme angemessen der Bevölkerung zu kommunizieren. Diese waren in der Regel nur für Mitglieder von Banden zugänglich, was bei der Bevölkerung den Eindruck hinterließ, dass Kriminelle für ihre Handlungen belohnt werden. Es verstärkte auch den Eindruck, dass sie über dem Gesetz stehen. Dies führte zur weiteren Ausgrenzungen von vormaligen Bandenmitglieder.³⁷² In der SR Resolution 1608³⁷³ wurde MINUSTAH aufgefordert, unverzüglich eine Kommunikationsstrategie zu erstellen, damit der Sinn des Mandats für die Bevölkerung verständlich werden kann.³⁷⁴

Die Vereinten Nationen erkannten relativ rasch, dass sie im Gesamten einer Fehleinschätzung unterlagen und weder ein klassisches DDR-Programm funktionieren werde, noch eine umfangreiche Fokussierung auf ehemalige Armee angehörige notwendig war. Durch die SR Resolution 1702³⁷⁵ vom 25. August 2006 wurde dies eingeräumt. Der SR forderte MINUSTAH dazu auf, das bestehende DDR-Programm in Richtung eines „Community Violence Reduction“ (CVR) Programms zu adaptieren. Dies sollte sozio-ökonomische Hintergründe adressieren und lokale Akteure einbinden.³⁷⁶ Keine Resolution der Vereinten Nationen sprach CVR-Programme zuvor an. Näheres dazu im Anschluss unter 4.3.2.

Im Hinblick auf diese Entwicklungen wurde im Jahr 2006 die CND durch die „Commission Nationale, de Désarmement, de Démantèlement et le Réinsertion“ (CNDDR) ersetzt.³⁷⁷ Sie bestand aus unterschiedlichen lokalen Akteuren und sollte den nationalen Ansprechpartner für MINUSTAH darstellen. Gemeinsam begann man an einer maßgeschneiderten Lösung für Haiti zu arbeiten. Auf Bestreben von MINUSTAH wurden auch unterschiedliche Ansätze aus dem CVR-Kontext in die CNDDR implementiert. Im Wesentlichen sollte sich die Kommission auf fünf Säulen konzentrieren: a.) Entwaffnung und Reintegration von Bandenmitgliedern; b.) die lokale Gemeinschaften unterstützen Kapazitäten zu entwickeln, um bewaffneter Gewalt selbst entgegen zu können; c.) Miteinbeziehung von Frauen d.) Miteinbeziehung der Jugend e.) die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens zur Kontrolle von SALWs.³⁷⁸ Zur Umsetzung wurden auf lokaler Ebene repräsentativ-demokratisch gewählte Komitees unter dem Namen

³⁷¹ Miller/Mondesir, Independent assessment of the DDR programme in Haiti 2004-2006 (2006) 3, nach Mobekk, Lessons from Haiti 62.

³⁷² Mobekk, Lessons from Haiti 67f.

³⁷³ UNSC Resolution 1608, S/RES/1608 (2005).

³⁷⁴ UNSC Resolution 1608, S/RES/1608 (2005), para 16.

³⁷⁵ UNSC Resolution 1702, S/RES/1702 (2006).

³⁷⁶ UNSC Resolution 1702, S/RES/1702 (2006), para 11ff.

³⁷⁷ Mobekk, Lessons from Haiti 62.

³⁷⁸ Molloy, DDR 8.

„Committees for the Prevention of Violence and for Development“ (CPVD) eingerichtet.³⁷⁹ Auf Grund der engen Abstimmung mit den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung wird dieser Ansatz als „*exceptional change*“ und „*something to be applauded*“ beschrieben.³⁸⁰

Die Kommission setzte aber auch die Arbeit an klassischen DDR-Programmen fort. Sie entwickelte ein zweistufiges Modell. Zuerst sollte die Frage geklärt werden, wer Zugang zu den DDR-Programmen bekommt. Dafür musste zwischen Anführern der Banden und einfachen Mitgliedern unterschieden werden. Erstere wollte man in die Programme eher nicht aufnehmen, weil sie auf Grund fehlender Amnestiegesetze eher polizeilich verfolgt wurden.³⁸¹ In diesem Rahmen bestand auch die Möglichkeit, die Waffen abzugeben und sich für Reintegrationsprogramme registrieren zu lassen. Im Anschluss sollten dann Schulungsprogramme für den Arbeitsmarkt gemeinsam mit Mikrokreditprojekten stattfinden. Die zweite Stufe hatte zum Ziel, insbesondere die politische und soziale Isolation der Elendsviertel zu bekämpfen. Es wurde versucht den lokalen Gemeinschaften zu vermitteln, wie sie selber sozio-ökonomische Problemfelder identifizieren können, um dafür anschließend Lösungsansätze zu entwickeln.³⁸² Doch die Erfolge der CNDDR waren insgesamt eher limitiert und die Gründe dafür waren unterschiedlich.³⁸³

Als Vorsitzender der CNDDR wurde vom neue gewählten Präsidenten Préval vorerst ein krimineller Bandenanführer eingesetzt, so wollte er insbesondere in Bel Air seinen Einfluss steigern. Nach relativ kurzer Zeit kam es zu erheblichen Problemen zwischen der CNDDR, MINUSTAH, und dem Entwicklungshilfeprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP), aber auch weiteren internationalen Partnern, allen voran Kanada. Die internationale Zusammenarbeit wurde daraufhin eingestellt. Einerseits befürchtete Haitis Regierung durch „bottom-up“ Initiativen geschwächt zu werden,³⁸⁴ andererseits neigte sie wohl dazu, primär politische Gegner zu entwarnen.³⁸⁵ Die CNDDR wurde von Préval während seiner Verhandlungen weitgehend instrumentalisiert, um ihm nahestehende Banden Geld zukommen zu lassen.³⁸⁶ Die Verhandlungen fanden 2006 im Geheimen statt und die Bandenführer bestimmten, welche Mitglieder an den Programmen teilnehmen konnten, diese

³⁷⁹ Molloy, DDR 8.

³⁸⁰ Mobekk, Lessons from Haiti 69.

³⁸¹ Interview mit ehemaligem DDR-Mitarbeiter, Pétion-Ville, Oktober 2013 nach Schubert, International peacekeeping 2017, 418.

³⁸² Schubert, International peacekeeping 2017, 418.

³⁸³ Mobekk, Lessons from Haiti 62.

³⁸⁴ Molloy, DDR 7f; Schubert, International peacekeeping 2017, 418.

³⁸⁵ Interview mit ehemaligem DDR-Mitarbeiter, Pétion-Ville, Oktober 2013 nach Schubert, International peacekeeping 2017, 419.

³⁸⁶ Schubert, International peacekeeping 2017, 418.

Vorgehensweisen „stellten den gesamten Prozess in Frage“.³⁸⁷ Trotzdem wird das Konzept CNDDR auch als „Schlüsselkanal“ gesehen, die es ermöglichte zumindest manche der kriminellen Bandenführer zu erreichen, um so im Dialog zu bleiben.³⁸⁸ Näheres zur Rolle der nichtstaatlichen Akteure im Zusammenhang mit einem sicheren Umfeld und SSR unter 4.4.

Doch insgesamt waren auch die Erfolge dieser DDR-Programme stark limitiert. Ehemalige Bandenmitglieder fanden nur selten dauerhafte Anstellungen wodurch auch die Reintegration in der Regel scheiterte. Der Großteil nützte darauf die meist weiterhin bestehenden kriminellen Netzwerke und kehrte in alte Funktionen in die Banden zurück.³⁸⁹ Die Teilnehmer der DDR-Programme, oder ihre Familien, waren aber auch Vergeltungsmaßnahmen ihrer alten Banden ausgesetzt, die sie als Verräter ansahen. Durch Mordanschläge kamen in nur sechs Monaten zumindest 25 Teilnehmer oder Familienmitglieder ums Leben.³⁹⁰ Ein entscheidender Punkt, der bei den Reintegrationsmaßnahmen in Haiti eher nicht adressiert wurde, war jener der psychologischen Unterstützung. Teilweise kamen junge Bandenmitglieder schon seit früher Kindheit mit Mord, Vergewaltigung oder Kannibalismus in Berührung.³⁹¹ *Schuberth* führte im Jahr 2013 eine Feldstudie in Haiti durch. Ein interviewter Mitarbeiter der DDR-Abteilung von MINUSTAH gab folgendes an:

„[...] I knew Haiti well, but the reinsertion center we set up – some of the people that came were really insane, they were real killers. Young boys who were able to kill for ten US dollars. And also drug addicts; at least a third of them had AIDS. So the guys knew that they were doomed. Imagine a guy from the ghetto, knowing he has AIDS, knowing that he’s condemned at the age of 20. He fears nothing this guy, he knows he’s going to die anyways.“³⁹²

Der neu gewählte Präsidenten Martelly wollte sich klar von der Politik seines Vorgängers abgrenzen, verhandelte nicht mit Kriminellen und schloss das CNDDR im Jahr 2011. Die Gewalt eskalierte zeitgleich erneut, was auch auf die Folgen des Erdbebens 2010 zurückzuführen war.³⁹³

³⁸⁷ *Molloy*, DDR 9.

³⁸⁸ *Piché*, Security sector reform in Haiti since 2004: limits and prospects for public order and stability, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 1 (10f).

³⁸⁹ *Donais*, Bringing the Local Back In: Haiti, Local Governance and the Dynamics of Vertically Integrated Peacebuilding, Journal of Peacebuilding & Development 2015, 40 (45); Interview mit "Lakou Lapè", Port-au-Prince, Oktober 2013 nach *Schuberth*, International peacekeeping 2017, 420.

³⁹⁰ *Molloy*, DDR 9.

³⁹¹ Interview mit ehemaligem DDR-Mitarbeiter, Pétion-Ville, Oktober 2013 nach *Schuberth*, International peacekeeping 2017, 420.

³⁹² Interview mit ehemaligem DDR-Mitarbeiter, Pétion-Ville, Oktober 2013 nach *Schuberth*, International peacekeeping 2017, 420.

³⁹³ *Mobekk*, Lessons from Haiti 71.

Auch wenn dieser Ansatz schlussendlich nicht erfolgreich war, kann es als erster ganzheitlicher Versuch überhaupt bezeichnet werden, eine breit angelegte „bottom-up“ Initiative im Rahmen von DDR-Maßnahmen umzusetzen. Insbesondere die Funktion als Dialogforum, das unterschiedlichste Akteure zu einem gemeinsamen Diskurs zusammenbringt, muss deutlich hervorgestrichen werden. Das Konzept der CNDDR setzte sich wohl auch darum weitgehend durch und wird in unterschiedlichen Ländern, wie beispielsweise Mali³⁹⁴ oder dem Sudan³⁹⁵ eingesetzt. In der Literatur wird auch in diesem Zusammenhang von „*vertically-integrated peace-building*“ gesprochen.³⁹⁶

4.3.2. „Community Violence Reduction“ – Entwicklung eines neuen Konzepts

Auf Grund der vollkommen untypischen und äußerst komplexen Ausgangslage, entwickelten MINUSTAH-Mitarbeiter vor Ort bis 2006 das bereits erwähnte Konzept „Community Violence Reduction“. Obwohl CVR-Programme in Haiti entwickelt wurden und sie seither zum fixen Bestandteil von Peacebuilding-Einsätzen der Vereinten Nationen geworden sind, gilt das CVR-Programm in Haiti als eher schlecht erforscht.³⁹⁷ Die CVR-Idee bildete auch den konzeptionellen Rahmen für die CNDDR.

Die Grundlage für die Entwicklung des CVR-Programms in Haiti war der interne MINUSTAH-Bericht „Re-orienting DDR to Community Violence Reduction“. ³⁹⁸ Als Prinzipien für eine Neuorientierung wurden unter anderem festgehalten: CVR-Programme sollen durch die Regierung Haitis geführt werden; es brauche ein sicheres Umfeld; weiters solle es ganzheitliche rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für das Waffenproblem geben; es müsse glaubhafte Alternativen zu Lebensentwürfen geben, die auf Gewalt basieren und es braucht eine langfristige sozio-ökonomische Perspektive, um nicht wieder in kriminelle Bandenstrukturen zurückzufallen; sozio-ökonomischen Aktivitäten müssen in einen engen lokalen Zusammenhang gebracht werden; um ein Machtvakuum zu verhindern müssen Polizei und

³⁹⁴ *République Mali*, Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion, www.cnDDR-mali.com.

³⁹⁵ *Elzarov*, Community Stabilization and Violence Reduction: Lessons from Darfur, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015, 1 (2).

³⁹⁶ *Donais/Burt*, *Conflict, Security & Development* 2015, 8.

³⁹⁷ *Schuberth*, *International peacekeeping* 2017, 411; *Tessières*, *Effective Weapons and Ammunition Management in a Changing Disarmament, Demobilization and Reintegration Context. A Handbook for United Nations DDR practitioners* (New York: United Nations Department of Field Support; United Nations Office of Disarmament Affairs 2018) 39.

³⁹⁸ *MINUSTAH*, *Re-orienting DDR to Community Violence Reduction* (MINUSTAH 2007).

Justiz weiter gestärkt werden.³⁹⁹ Das Ziel des Programms sei: „*Create an enabling environment for the reduction of armed violence and insecurity, through the combination of efforts of community reconciliation, strengthening of State institutions, development of the Haitian National Police (HNP), strengthening of the judicial sector and socioeconomic recovery.*“⁴⁰⁰

Ein entscheidender Punkt für den relativen Erfolg von CVR-Programmen in Haiti war die ganzheitliche Strategie, die unter Miteinbeziehung von UNDP, der CNDDR und anderen Akteuren einen „top-down“ und „bottom-up“ Ansatz vereinte. Einerseits sorgte MINUSTAH weiterhin mit robusten Einsätzen für ein sicheres Umfeld, versuchte die SSR-Reform voranzutreiben und Entwaffnungen durchzusetzen. Doch andererseits würden CVR-Programme implementiert, die Gewaltprävention und ökonomische Entwicklung in den lokalen Gemeinschaften förderten.⁴⁰¹ Dies wird in der Literatur auch als „*stick and carrot*“ Ansatz beschrieben.⁴⁰²

Als konkretes CVR-Projekt MINUSTAHs gelten beispielsweise die „Quick Impact Projects“ (QIP). Sie versuchten einem der Hauptprobleme zu entgegnen und zwar dem laufenden Zustrom junger Menschen zu den Banden. Denn dieser ist in der Regel auf ökonomische Beweggründe zurückzuführen. Um diesen zu entgegnen, versuchte man jungen Leuten mit kurzfristigen „cash-for-work“ Initiativen Einkommensquellen zu verschaffen.⁴⁰³ Dies wurde insbesondere in der Zeit nach dem Erdbeben 2010 forciert.⁴⁰⁴ Gerade in dieser Zeit sollen sie sehr zielführend und erfolgreich gewesen sein.⁴⁰⁵ Die QIPs erfassten die gesamte Gesellschaft, nicht nur ehemals Kriminelle und wurden stark auf lokale Bedürfnisse abgestimmt.⁴⁰⁶ Doch wurden die QIPs auch kritisiert.⁴⁰⁷ Als problematisch wurde insbesondere eingeschätzt, dass sie auch noch lange nach dem Erbeben und außerhalb des VN-Rahmens umgesetzt wurden. Es kam bei der Vergabe von Arbeitsplätzen zu Korruption und zu sexueller Ausbeutung. Teilweise wurde der Zugang zu diesen Projekten wieder von Bandenmitglieder kontrolliert.⁴⁰⁸

Unabhängig von diesen Projekten gab es im Rahmen des CVR-Programms noch andere, die insbesondere das Vertrauen von verfeindeten Gruppierungen festigen und junge Leute über

³⁹⁹ MINUSTAH, Re-orienting DDR, 3.

⁴⁰⁰ MINUSTAH, Re-orienting DDR 3.

⁴⁰¹ Mobekk, Lessons from Haiti 70.

⁴⁰² Donais/Burt, Conflict, Security & Development 2015, 9.

⁴⁰³ Schubert, International peacekeeping 2017, 422.

⁴⁰⁴ Mobekk, Lessons from Haiti 70.

⁴⁰⁵ Interview mit ehemaligem MINUSTAH CVR-Mitarbeiter, Pétion-Ville, Oktober 2013 nach Schubert, International peacekeeping 2017, 423.

⁴⁰⁶ Mobekk, Lessons from Haiti 70.

⁴⁰⁷ Donais, Journal of Peacebuilding & Development 2015, 46; Schubert, International peacekeeping 2017, 423.

⁴⁰⁸ Schubert, International peacekeeping 2017, 423.

Arbeitsprojekte zusammenbringen sollten.⁴⁰⁹ Einige dieser Projekte wurden von NGOs übernommen und dauerten bis 2012 an.⁴¹⁰

Das CVR-Programm in Haiti wird unterschiedlich bewertet. Ein deutlicher Kritikpunkt ist die fehlende Verbindung des Programms mit der Strafverfolgung, um kriminelle Bandenmitglieder der Justiz zuzuführen. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Pläne und Konzepte zu kompliziert waren und eine langfristige sozio-ökonomische Ausrichtung fehlte.⁴¹¹ Letzterem kann entgegengesetzt werden, dass CVR-Programme dazu mandatiert sind, kurzfristige Stabilisierung zu ermöglichen und nicht um langfristige Entwicklung zu garantieren. Im Anschluss kann eine NGO oder Agenturen übernehmen.⁴¹² Ein Nachteil war mit Sicherheit die schlechte Koordinierung mit der PNH, aber auch mit der polizeilichen Abteilung (United Nations Police – UNPOL) von MINUSTAH.⁴¹³ Nähere Überlegungen dazu, sind unter 4.4. zu finden. Im Großen und Ganzen werden die CVR-Programme aber eher als Erfolg gesehen, Mitarbeiter des CVR-Programms bezeichnen sie gar als „*most successful UN effort in terms of stability and disarmament efforts*“.⁴¹⁴

Bis heute existieren in Haiti CVR-Programme, es wurden 2017/2018 insgesamt 58 Projekte entwickelt und umgesetzt. Die Bereiche sind „Sicherheit und Stabilität“, „Political and rule of law“ und „Human Rights“.⁴¹⁵ CVR-Programme gelten als bedeutende Erneuerung im DDR-Bereich, sie wurden seit ihrer Entwicklung in Afghanistan, im Sudan, der Zentralafrikanischen Republik, dem Kongo und der Elfenbeinküste eingesetzt. Konzeptionell gelten CVR-Programme als zweite Säule der zweiten Generation von DDR-Programmen und sie wurden dahingehend weiterentwickelt, dass sie vor DDR, ergänzend zu DDR, oder anstatt DDR-Programmen eingesetzt werden können.⁴¹⁶

⁴⁰⁹ Schubert, International peacekeeping 2017, 423f.

⁴¹⁰ Schubert, International peacekeeping 2017, 425.

⁴¹¹ Mobekk, Lessons from Haiti 72.

⁴¹² Schubert, International peacekeeping 2017, 426.

⁴¹³ Donais in Heine/Thompson 103.

⁴¹⁴ Interview mit ehemaligem CVR-Mitarbeiter, Pétion-Ville, Oktober 2013 nach Schubert, International peacekeeping 2017, 427; Mobekk, Lessons from Haiti 73; Lemay-Hébert in Koops/Macqueen/Tardy/Williams 727.

⁴¹⁵ United Nations, MINUJUSTH, Community Violence Reduction (CVR), www.minujusth.unmissions.org/en/community-violence-reduction-cvr.

⁴¹⁶ Tessières, Handbook for United Nations DDR practitioners 39.

4.3.3. Zwischenzusammenfassung

Wie nahezu keine andere Mission verdeutlicht MINUSTAH die Entwicklungen im Bereich DDR. Zu Beginn der Mandatsausübung gingen die Vereinten Nationen davon aus ein Umfeld vorzufinden, in dem ein klassisches DDR-Programm umsetzbar wäre. Die Umsetzung war zu Beginn sehr linear, unflexibel und ohne Verständnis für die konkreten lokalen Bedürfnisse. In der Folge wurde rasch erkannt, dass ein klassisches DDR-Programm für Haiti völlig ungeeignet war. MINUSTAH zeigte deutlich, dass Schablonen und „one-size-fit-all-Modelle“ nicht funktionieren. Darüber hinaus wurde ersichtlich wie wichtig die langfristige Integration von DDR-Teilnehmern ist. Dabei ist es zentral, diesen Prozess auch der Bevölkerung angemessen zu kommunizieren. Auf Grund des fehlgeschlagenen DDR-Programms entwickelte MINUSTAH den neuen Ansatz CVR. Programme dieser Art sollen die grundlegenden sozio-ökonomischen Probleme erfassen und die konkreten Bedürfnisse von breiten Bevölkerungsgruppen adressieren. Es soll damit langfristig neues Vertrauen in den zerrütteten Gemeinschaften entstehen, wodurch die Anwendung von Waffen obsolet werden soll. Dafür braucht es aber auch einen verlässlichen haitianischen Sicherheitssektor, der angemessen mit Kriminellen umgehen kann, um so sozialen Frieden und anhaltendes Vertrauen zu garantieren. Teilweise sind CVR-Programme noch zu breit aufgestellt und es muss darauf geachtet werden, dass die lokale Bevölkerung den Vorgang ganzheitlich selber trägt, damit Bedürfnisse angemessen berücksichtigt werden. Doch trotz mancher Kritikpunkte hat sich CVR, dank der Pionierleistungen der DDR-Abteilung von MINUSTAH, durchgesetzt und veränderte damit den Bereich DDR nachhaltig. Im Sinne *Muggahs*⁴¹⁷ muss CVR nun gemeinsam mit DDR erwachsen werden, sich kontinuierlich weiterentwickeln und sich flexibel an die spezifische Situation im Feld anpassen.

⁴¹⁷ *Muggah/O'Donnell in Langer/Brown 137.*

4.4. Die Reform des Sicherheitssektors (SSR) in Haiti

4.4.1. Die Polizei Haitis – Ein Unsicherheitsfaktor?

Wie beschrieben, war die PNH seit ihrer Gründung im Jahr 1995 gezeichnet von Verletzungen der Menschenrechte, Korruption, Drogenhandel und einer starken Vereinnahmung durch die Politik.⁴¹⁸ Sie wurde in der Bevölkerung gefürchtet und wurde nicht als legitime Staatsgewalt angesehen. Die PNH war zu diesem Zeitpunkt ein elementarer Bestandteil des Sicherheitsproblems in Haiti. Dazu kam, dass nach den staatsinternen Konflikten im Jahr 2004 ein Großteil der Gebäude, Ausrüstung und Fahrzeuge zerstört oder stark beschädigt waren.⁴¹⁹ Im Hinblick auf den starken Einfluss der bewaffneten nichtstaatlichen Akteure auf die Sicherheitslage in Haiti, kann davon ausgegangen werden, dass die PNH zu keinem Zeitpunkt seit ihrer Gründung, das Gewaltmonopol besaß.⁴²⁰ Die Ausgangslage für die vom SR, in der Resolution 1542 geforderten „Assistenz“ zum Wiederaufbau und der Reform der PNH durch MINUSTAH,⁴²¹ kann daher als ungünstig beschrieben werden.

Nach der Entsendung von MINUSTAH mussten die Vereinten Nationen auch rasch feststellen, dass die Übergangsregierung überhaupt kein Interesse an einer Reform des Sicherheitssektors hatte. Das Ziel der Übergangsregierung war es, weiterhin den politischen Einfluss auf die PNH zu nützen, um weiterhin Unterstützer des ehemaligen Präsidenten Aristide verfolgen zu können.⁴²² Das generelle Misstrauen in die Organe der öffentlichen Sicherheit führte dazu, dass sich große Teile der Bevölkerung bewaffneten und selber versuchten die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten. Es entwickelte sich eine Art Lynchjustiz in den lokalen Gemeinden.⁴²³

Nach der reformunwilligen Übergangsregierung erkannte Préval, als neu gewählter Präsident, 2006 die Notwendigkeit einer Polizeireform und räumte ihr Priorität ein. Rasch setzte er einen neuen Generaldirektor für die PNH ein, der auch von internationalen Partnern als „glaubwürdige“ Ansprechperson gesehen wurde. Generell wird Préval als „Schlüsselfaktor“ im Reformvorgang gesehen.⁴²⁴ Die SR Resolution 1702 forderte im selben Jahr den Sicherheitssektor gesamtheitlich zu reformieren.⁴²⁵ Die neue Regierung schien aber zu

⁴¹⁸ UN, SG Report MINUSTAH, S/2004/300 (2004) para 31.

⁴¹⁹ *Mobekk*, Lessons from Haiti 92.

⁴²⁰ *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 4f.

⁴²¹ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 7 I (b)

⁴²² *Donais*, Back to Square One: The Politics of Police Reform in Haiti, Civil Wars 2005, 270 (281); *Mobekk*, Lessons from Haiti 93.

⁴²³ *Mendelson-Forman*, International peacekeeping 2006, 24.

⁴²⁴ *Donais* in *Heine/Thompson* 99.

⁴²⁵ UNSC Resolution 1702, S/RES/1702 (2006), 2.

verkennen, dass eine Polizeireform nur im Zusammenhang mit einer Förderung von Rechtsstaatlichkeit und einer angemessenen Reform von Justiz und Strafvollzug funktioniert. Ein schwerwiegender Fehler fand zu diesem Zeitpunkt von Seiten der Vereinten Nationen statt. Zu Beginn des Jahres 2006 beschuldigte der Premierminister von Haiti den SRSG, er hätte bei einem Treffen in New York gehörigen Druck ausgeübt, damit es zu einer Unterzeichnung eines Reformplans für die PNH kommt.⁴²⁶ Obwohl der Plan relativ rasch wieder zurückgenommen wurde und durch einen verbesserten, an die lokalen Bedürfnisse angepassten ersetzt wurde, förderte dies das Misstrauen zwischen MINUSTAH, der Regierung und der Zivilbevölkerung nachhaltig.⁴²⁷ Der neue Plan⁴²⁸ zur Reform der Polizei wurde im Sommer 2006 im Parlament Haitis angenommen. Er hatte insbesondere zum Ziel die Personalanzahl zu steigern, das Budget aufzustocken sowie eine Hintergrundüberprüfung und eine angemessene Ausbildung aller PNH-Mitglieder durchzuführen.⁴²⁹ Weiters sollte die PNH soweit ausgebildet werden, dass sie ihre Funktionen weitgehend selber übernehmen kann.

Die Zuständigkeit für Polizeiangelegenheiten innerhalb des DPKO kommt UNPOL zu. Sie bildete auch eine eigene Abteilung im Rahmen von MINUSTAH. UNPOL geht dabei regelmäßig nach dem SMART-Modell (supporting, monitoring, advising, reporting and training) vor. Dies skizziert, dass UNPOL stets ein passiver Charakter zukommt. Zur Rechtsdurchsetzung im eigentlichen Sinn wird UNPOL in der Regel nicht mandatiert.⁴³⁰ Im Jänner 2007 begann die PNH in Zusammenarbeit mit der UNPOL-Abteilung von MINUSTAH die geplanten Hintergrundüberprüfungen durchzuführen, wobei rund ein Jahr später, 930 PNH-Mitglieder aus dem Dienst entfernt wurden, oder aus Angst vor den Ergebnissen der Überprüfungen den Dienst freiwillig verließen.⁴³¹ Der Vorgang ging insgesamt eher langsam voran und das Vorhaben gestaltete sich auf Grund der wenigen vorhandenen Aufzeichnungen über die PNH-Mitglieder schwierig. Nach einer Unterbrechung, auf Grund des Erbebens 2010, wurde das Programm 2011 wiederaufgenommen. Obwohl es weiterhin Berichte gab, die auf massive Menschenrechtsverletzungen durch PNH-Mitglieder hinwiesen, wird der Überprüfungsprozess insgesamt eher positiv bewertet. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen UNPOL und der PNH wird dabei als Erfolg gesehen.⁴³² Weiters konnte die

⁴²⁶ *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 6.

⁴²⁷ *Mobekk*, Lessons from Haiti 94.

⁴²⁸ United Nations, Letter dated 31 August 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Haitian National Police Reform Plan, S/2006/726 (New York: United Nations 2006).

⁴²⁹ UN, Haitian National Police Reform Plan, S/2006/726 (2006) 4ff.

⁴³⁰ *Donais* in *Heine/Thompson* 100f.

⁴³¹ *International Crisis Group*, Reforming Haiti's Security Sector (International Crisis Group 2008) 9.

⁴³² *Mobekk*, Lessons from Haiti 96.

Ausbildung der PNH im Jahr 2008 von UNPOL an die PNH übergeben werden, UNPOL wirkte nur mehr beratend.⁴³³ Problematisch ist dabei, dass UNPOL-Beamte oft nur über unzureichende Sprach- und Fachkenntnisse verfügten.⁴³⁴

UNPOL entwickelte in Haiti auch ein neues Konzept im Hinblick auf den Umgang mit Gewalt gegen Frauen (sexual and gender-based violence – SGBV). Dafür wurde ein norwegisches Expertenteam beigezogen, das PNH-Mitglieder nur in diesem Bereich schulen sollte. Dies wird im Gesamten als Erfolg angesehen, SGBV-Teams haben sich seit MINUSTAH durchgesetzt und diese Schulungen werden regelmäßig im Rahmen von UNPOL-Einsätzen durchgeführt.⁴³⁵

Obwohl die PNH ihren wesentlichen Aufgaben nicht alleine nachkommen konnte, war doch bemerkbar, dass sie sich professionalisierte. Dies änderte sich grundlegend mit dem Erdbeben 2010. Es hatte einen weitreichenden Einfluss auf die Reform der PNH. Einerseits, weil sich eine große Anzahl an IDPs im Norden von Port-au-Prince in Hilfslagern sammelte und dadurch die Sicherheitslage erneut unübersichtlich wurde.⁴³⁶ Andererseits wurden rund 80 PNH-Mitglieder durch das Erdbeben getötet und 253 verletzt. Darüber hinaus wurden dutzende Gebäude und Ausrüstungsteile der PNH zerstört oder beschädigt.⁴³⁷ MINUSTAH verlor 102 Mitarbeiter, darunter auch einige wichtige Schlüsselpositionen.⁴³⁸ Dazu kam, dass durch das Erdbeben die Justizanstalt in Port-au-Prince stark beschädigt wurde, rund 3.000 Insassen entkamen allein in der Hauptstadt, darunter unzählige Bandenmitglieder die 2004-2007 verhaftet wurden. Landesweit waren es schätzungsweise 5.600 Insassen.⁴³⁹ Rund 8% davon konnten wieder verhaftet werden. In den beiden Folgejahren wurden internationale Gelder hauptsächlich für humanitäre Hilfe und weniger für die PNH oder SSR aufgewendet.⁴⁴⁰

Trotz allem war nach dem Erdbeben ein Anstieg des Vertrauens durch die Bevölkerung im Hinblick auf die PNH vorhanden.⁴⁴¹ Bald darauf änderte sich diese Wahrnehmung, nachdem erneut großflächigere Anschuldigungen im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen, Drogenschmuggel, Kidnapping und bewaffnete Raubüberfälle aufkamen.⁴⁴² Der im Jahr 2011

⁴³³ *Mobekk*, Lessons from Haiti 98.

⁴³⁴ *Donais* in *Heine/Thompson* 101.

⁴³⁵ *Mobekk*, Lessons from Haiti 97.

⁴³⁶ *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 9.

⁴³⁷ *Kolbe/Muggah* in *Lebrun* 236.

⁴³⁸ *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 9.

⁴³⁹ United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2011/183 (New York: United Nations 2011) para 13.

⁴⁴⁰ *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 9.

⁴⁴¹ *Kolbe/Muggah* in *Lebrun* 230.

⁴⁴² UN, SG Report MINUSTAH, S/2011/183 (2011) para 12; United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2014/162 (New York: United Nations 2014) para 40.

gewählte Präsident Martelly legte kurz nach seinem Amtsantritt einen gemeinsam mit UNPOL erarbeiteten Fünfjahresreformplan vor. Das Ziel war ein Polizeikörper, der in der Lage war, auch nach dem Abzug von MINUSTAH, selbstständig, für Sicherheit in Haiti zu sorgen. Weiters gab Martelly an, er wolle die Korruption im Sicherheitssektor bekämpfen. Zeitnah kamen jedoch gegen seine Regierungsmitglieder Vorwürfe auf, sie würden ebenso kriminelle Bandenmitglieder nützen, um ihren politischen Einfluss zu sichern.⁴⁴³

Im Gesamten wird die PNH Reform eher positiv bewertet und gilt daher als relativ erfolgreich.⁴⁴⁴ Die Polizei konnte ihre Truppenstärke über die Jahre steigern und hat in unterschiedlichen Bereichen bemerkliche Entwicklungen durchgemacht, insbesondere im Lichte dessen, dass MINUSTAH die PNH weitgehend gänzlich neu aufbaute.⁴⁴⁵ Als einer der bedeutendsten Aspekte wird das deutlich verbesserte Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei gesehen.⁴⁴⁶ Dieses stieg in Summe seit 2006 an und hatte 2014 den fünfbesten Vertrauenswert am amerikanischen Kontinent.⁴⁴⁷ Im Wesentlichen, kann die PNH zum heutigen Zeitpunkt wohl eher nicht mehr als eklatanter Unsicherheitsfaktor betrachtet werden.

Unabhängig davon gab es und gibt es gravierende Probleme innerhalb der PNH. So konnten die meisten der geplanten Reformziele nicht erreicht werden, ein offizieller Bericht⁴⁴⁸ hält fest, dass zwischen 2012 und 2016 von 70 Reformzielen, nur 6 vollständig umgesetzt werden konnten, bei 38 gab es merklichen Fortschritt und 25 verblieben im Anfangsstadium.⁴⁴⁹ Nach aktuellen Berichten⁴⁵⁰ sind unter anderem die Anwendung von exzessiver Gewalt, unzureichender Ausbildung⁴⁵¹ und Korruption auch weiterhin ein Problem.⁴⁵² Dies lässt sich

⁴⁴³ *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 9ff.

⁴⁴⁴ *Burt*, Haiti's Army, Stabilization and Security Sector Governance, *Stability: International Journal of Security & Development* 2016 (7); *Hauge/Doucet/Gilles*, Building peace from below—the potential of local models of conflict prevention in Haiti, *Conflict, Security & Development* 2015, 259 (279); *Donais* in *Heine/Thompson* 98; *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 10.

⁴⁴⁵ *Burt*, *Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 4 und 7; *Donais* in *Heine/Thompson* 98.

⁴⁴⁶ *Burt*, *Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 7; *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017, 10; *Hauge/Doucet/Gilles*, *Conflict, Security & Development* 2015, 277.

⁴⁴⁷ *Gélineau/Zechmeister*, Political Culture of Democracy in Haiti and in the Americas: Democratic Governance Across 10 Years of the Americas Barometer (Vanderbilt University 2016) 176.

⁴⁴⁸ *République d'Haïti*, 5ème Rapport de mise en oeuvre du Plan de Développement de la PNH 2012–2016: Septembre 2014 – Septembre 2015 (République d'Haïti 2016).

⁴⁴⁹ *République d'Haïti*, 5ème Rapport 38 nach *Burt*, *Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 4.

⁴⁵⁰ *Baranyi/Sainsiné*, Le développement de la PNH, la sécurité publique et l'État de droit en Haïti. (2015).

⁴⁵¹ *Baranyi/Sainsiné*, Le développement nach *Burt*, *Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 7.

⁴⁵² *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 96.

weitgehend mit Umsetzungsmängeln in der von MINUSTAH durchgeführten Polizeireform begründen. In diesem Zusammenhang kann man mehrere Problemursprünge unterscheiden.

Eine der wohl komplexesten Ursachen ist die instabile Wirtschaftslage. Auf Grund der äußerst begrenzten finanziellen Mittel und der angespannten Budgetlage kann der Staat keine angemessenen Gehälter für Bedienstete der PNH bezahlen. Dies veranlasst PNH-Mitglieder zur Korruption und war insbesondere nach dem Erdbeben im Jahr 2010 ein Problem, was den plötzlichen Anstieg von kriminellen PNH-Mitgliedern 2011 erklärt. Die Entwicklung der Polizei, aber auch des gesamten Sicherheitssektors, ist mit der Zurverfügungstellung angemessener budgetärer Mittel und somit eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes verbunden.⁴⁵³ Stark mit dem Thema Korruption im Zusammenhang stehen auch die weiterhin engen Netzwerke zwischen der Politik und Polizei, die in der Literatur regelmäßig mit „Patronage“ umschrieben werden.⁴⁵⁴ Diese werden dadurch vertieft, dass der Personenschutz für Politiker durch die PNH durchgeführt wird.⁴⁵⁵ Insgesamt muss die Reform der PNH also in einen größeren ökonomischen Kontext gestellt werden.⁴⁵⁶

Eines der schwerwiegenden Probleme bei der Umsetzung der Polizeireform durch MINUSTAH war die schlechte Koordinierung und Kommunikation insbesondere zwischen MINUSTAH, UNPOL und UNDP, aber auch mit der DDR-Einheit, dem justiziellen Bereich und der PNH.⁴⁵⁷ UNPOL wurde nur unzureichend in die Gesamtmission integriert und verblieb eine „*Mission in der Mission*“.⁴⁵⁸ Das eigentliche Ziel eines integrierten Ansatzes wurde dadurch nicht erreicht. Die Präsenz von Polizisten aus 49 unterschiedlichen Ländern, die teilweise aus vollkommen anderen Polizeikulturen kamen und teilweise nicht französisch konnten,⁴⁵⁹ trug wohl eher wenig zu besserer Abstimmung im Gesamten bei.

Die zwei mit Abstand gravierendsten Umsetzungsmängel gab es aber in den Bereichen „local ownership“ sowie im Zusammenhang von Polizeireform und einer breit angelegten Justiz- und Strafvollzugsreform (näheres siehe 4.4.3.). In beiden Punkten ist die Literatur einhellig.

Auch wenn die lokalen Akteure in den letzten Jahren von MINUSTAH stärker eingebunden wurden, war dies insbesondere in den ersten Jahren nicht der Fall und gegen Ende auch nur selektiv. So versuchte man zwar die Regierungsspitzen und die Spitzen der zu reformierenden

⁴⁵³ Mobekk, *Lessons from Haiti* 95.

⁴⁵⁴ Schubert, *Conflict, Security & Development* 2015, 183.

⁴⁵⁵ Piché, *Canadian Foreign Policy Journal* 2017, 10.

⁴⁵⁶ Mobekk, *Lessons from Haiti* 94.

⁴⁵⁷ Mobekk, *Lessons from Haiti* 99f; *Donais* in Heine/Thompson 101ff.

⁴⁵⁸ *Donais* in Heine/Thompson 102.

⁴⁵⁹ *Donais* in Heine/Thompson 101.

Institution miteinzubeziehen, aber nicht die Bevölkerung oder NGOs.⁴⁶⁰ „*Police reforming police*“⁴⁶¹ ist ein untaugliches Konzept, um eine anhaltende Polizeireform durchzuführen. Die PNH wird ohne eine breite Einbindung der haitianischen Bevölkerung in den Reformprozess auch weiterhin nicht in der Lage sein, dauerhaft selbständig Sicherheit und Frieden zu gewährleisten sowie zu einer belastbaren und widerstandsfähigen Institution zu werden.

Ein konkretes Modell für eine breite Einbindung der Bevölkerung ist beispielsweise „community policing“. Dafür seien im Wesentlichen vier Elemente erforderlich: „*The decentralisation of authority, a commitment to problem-oriented policing, public participation in priority-setting and the empowerment of communities through crime prevention programmes*“.⁴⁶² Es wurde auch wissenschaftlich erarbeitet wie dieses Modell, angepasst an Haiti in enger Abstimmung mit der PNH und dem CVR-Programm sowie einer breiten Masse von lokalen Akteuren, angewendet werden kann.⁴⁶³ Eine weitere Möglichkeit, wie in Haiti eine größere Einbindung der Bevölkerung erzielt werden kann, ist der Ausbau und die Unterstützung von vorhandenen lokalen Konfliktpräventions- und Problemlösungsmodellen. Es wurde mehrfach beschrieben, dass diese generell funktionieren können.⁴⁶⁴ Modelle dieser Art wurden jüngst im Rahmen einer Feldforschung in Haiti untersucht.⁴⁶⁵ Die Arbeit zeigt auf, dass es diese lokalen Modelle in Haiti überhaupt gibt und unter welchen Bedingungen sie funktionieren. Entscheidend sei, dass die lokalen Gemeinschaften durch UNPOL und die PNH unterstützt werden, vorhandene Modelle umzusetzen. Wobei insbesondere UNPOL, als externer Akteur, nur die existierenden Kapazitäten stärken und nicht selber eingreifen soll. Eine Einschätzung, die mit dem Modell „adaptive peacebuilding“ von *Coning* korreliert.

Weiters gibt es in der Literatur auch Stimmen die meinen, es sei für „local ownership“ und dauerhafte Stabilität in Haiti notwendig, ein möglichst breites Spektrum der nichtstaatlichen Akteure miteinzubeziehen. Diese seien ebenso lokale Akteure, ohne die „local ownership“ nicht ausreichend garantiert werden kann.⁴⁶⁶ Eine Einschätzung, die insbesondere dahingehend schlüssig erscheint, als nach mehreren Jahrzehnten der internationalen Intervention in Haiti zur Kenntnis genommen werden sollte, dass bewaffnete nichtstaatliche Akteure bzw. insbesondere

⁴⁶⁰ *Mobekk*, Lessons from Haiti 101.

⁴⁶¹ *Donais* in *Heine/Thompson* 107.

⁴⁶² *Davis/Henderson/Merrick*, Community Policing: Variations on the Western Model in the Developing World., Police Practice and Research 2003, 285 (293).

⁴⁶³ *Donais/Burt*, Conflict, Security & Development 2015.

⁴⁶⁴ *Mac Ginty*, Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace, Security Dialogue 2010, 391; *Richmond*, Journal of Intervention and Statebuilding 2009.

⁴⁶⁵ *Hauge/Doucet/Gilles*, Conflict, Security & Development 2015.

⁴⁶⁶ *Piché*, Canadian Foreign Policy Journal 2017.

Banden eine bedeutende Rolle im Sicherheitssektor Haitis spielen. Ein legitimer und belastbarer Polizeikörper wird in Haiti langfristig daran gemessen werden, wie er insbesondere mit den Banden umgehen wird können. Je stärker man diese Gruppierungen in den Dialog miteinbezieht, umso besser wird die PNH auf ihn legitimen Einfluss nehmen können. Das zeigte auch das Modell der CNDDR. Wichtig ist aber, diesen Dialog auf eine transparente und rechtmäßige Art und Weise, in Abstimmung mit allen relevanten Akteuren durchzuführen. Wenn dies gelingt, könnte es ebenso gelingen, den vorhandenen unrechtmäßigen Kommunikationskanälen und Netzwerken zu entgegnen. Eine weitere Verfolgung des „Carrot-Stick“ Prinzips erscheint bei der Einbindung der Banden sinnvoll. Die Umsetzung eines solchen Ansatzes dürfte aber nur dann zielführend sein, wenn es eine funktionierende Aufsicht und rechtliche Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit der PNH gibt. Womit der zweite gravierende Fehler von MINUSTAH bei der Polizeireform erkennbar wird.

Wie bereits angesprochen, war das zweite zentrale Problem der Polizeireform in Haiti, die Vernachlässigung einer angemessenen Justiz- und Strafvollzugsreform. Weiters braucht es eine parlamentarische und ministerielle Aufsicht, die im Rahmen der Gesetze ihre Kontrollrechte ausübt. Eine angemessene Reform des Justizsektors wurde allerdings genauso wenig durchgeführt, wie Aufsichtsgremien geschaffen wurden.⁴⁶⁷ Insbesondere im Falle der PNH ist es aber auf Grund ihrer Geschichte, der engen Verbindungen mit Politik, Vorwürfen der Korruption und Menschenrechtsverletzungen enorm wichtig, dass Vorfälle unabhängig und transparent untersucht werden, um im Anschluss auf rechtsstaatlicher Basis, vor nationalen Gerichten, Verfahren durchführen zu können. Dies würde auch „local ownership“ bei der Rechtsdurchsetzung vor ordentlichen Gerichten garantieren. Warum die Justiz- und Strafvollzugsreform scheiterte, soll im Wesentlichen unter 4.4.3 beschrieben werden.

4.4.2. Die Neugründung des Militärs 2015 im Überblick

Der wohl bedeutendste Wendepunkt am haitianischen Sicherheitssektor in jüngster Zeit war die Wiederherstellung von einem eigenen haitianischen Heer. Der Truppenkörper wurde im Oktober 2015 offiziell erneut ins Leben gerufen und ist seit dem neben der PNH, der zweite bewaffnete staatliche Akteur Haitis. Im Hinblick auf die Geschichte des Militärs, den ohnehin fragilen Sicherheitssektor, die politische Situation, die fehlende effektive Aufsichtsbehörde und

⁴⁶⁷ *Donais* in *Heine/Thompson* 103f; *Piché*, *Canadian Foreign Policy Journal* 2017, 2 und 10; *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 98f.

die Finanzierung (rund 95 Millionen US-Dollar), wurde der Vorgang von der internationalen Gemeinschaft äußerst kritisch gesehen und nicht unterstützt.⁴⁶⁸ Die führte dazu, dass der Wiedereinsatzprozess in Planung und Durchführung zum Großteil von der Regierung Haitis und einer eingesetzten nationalen Kommission begangen wurde.⁴⁶⁹ Unter der Führung Haitis wurde in Zusammenarbeit mit dem „Inter-American Defense Board“ und der OAS ein Strategiepapier für das Heer erstellt. Dem zu Folge soll sich die neue Armee Haitis insbesondere in den Bereichen Grenzsicherung, medizinischer Hilfe, Katastrophenhilfe betätigen. Weiters soll eine genaue Kompetenzabgrenzung zur PNH sowie eine demokratische Kontrolle stattfinden.⁴⁷⁰ Letzterer Punkt ist im gesamten Sicherheitssektor von entscheidender Bedeutung und wird in der Folge noch aufgegriffen. In Zusammenhang mit der Wiederrichtung der Armee Haitis, ist aber noch eine Frage von Bedeutung, wie weit geht „local ownership“? Die Regierung Haitis hat die Entscheidung getroffen, einen weiteren bewaffneten staatlichen Truppenkörper ins Leben zu rufen. Die internationale Gemeinschaft äußerste ihre Skepsis und beschloss das Projekt weitgehend nicht zu unterstützen. Beides hat wohl seine Berechtigung.⁴⁷¹ Die kommenden Jahre werden zeigen, ob die Regierung Haitis das Militär erneut politisiert und repressiv gegen die Bevölkerung einsetzt oder eine Armee schafft, die auf angemessenen normativen Grundlagen beruht und neben der PNH, auf eine legitime Art und Weise den Sicherheitssektor Haitis ergänzt.

Eine der Hauptbefürchtungen der internationalen Gemeinschaft, dass durch die Finanzierung des neuen Heeres weniger Mittel für die Reform der PNH zu Verfügung stünden, hat sich bis dato nicht bewährt.⁴⁷²

4.4.3. Eine Justiz- und Strafvollzugsreform die keine war

Die Mandate der unterschiedlichen Einsätze der Vereinten Nationen in Haiti, umfassten bis zu MICAH im Jahr 2000 keine Ermächtigung zur Justiz- oder Strafvollzugsreform. Die erste umfangreichere Mandatierung dazu fand im Rahmen von MINUSTAH statt. So hielt die SR Resolution 1542 fest, dass MINUSTAH die Übergangsregierung unterstützen solle, einen Reformplan für die Judikative zu entwickeln.⁴⁷³ Zum Entsendezeitpunkt von MINUSTAH

⁴⁶⁸ *Burt, Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 2 und 5.

⁴⁶⁹ *Burt, Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 2.

⁴⁷⁰ *Burt, Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 8ff.

⁴⁷¹ *Burt, Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 10.

⁴⁷² *Burt, Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 6.

⁴⁷³ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 8 (b).

waren unzählige Gerichte durch die Auseinandersetzungen im Jahr 2004 beschädigt oder gänzlich zerstört.⁴⁷⁴ Doch die Hauptprobleme denen die Justiz- und Strafvollzugsreform entgegen hat müssen, waren veraltete Rechtsgrundlagen, ein schlechter Zugang zu den Gerichten, politische Einflussnahme und Korruption sowie langen Untersuchungshaftdauern. Dazu kam ein desolates Strafvollzugssystem, es soll abschließend erörtert werden.

a.) Normative Grundlagen

Die veralteten Rechtsgrundlagen sind im Lichte der Kolonialgeschichte zu sehen. Haiti übernahm nach dem Ende der französischen Unterdrückung 1835 die fünf napoleonischen Gesetzbücher (codes napoléoniens).⁴⁷⁵ Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es darum jeweils eine zentrale Kodifikation zum Rechtsbereich Strafrecht (code pénal), Strafprozessrecht (code d'instruction criminelle), Zivilrecht (code civil), Zivilverfahrensrecht (code de procédure civile) und Handelsrecht (code de commerce), aber auch diverse Nebengesetze.⁴⁷⁶

Besonders relevant für den Sicherheitssektor sind dabei die strafrechtlichen Kodifikationen. Diese sind seit 1835 in Kraft, basieren auf dem französischen Strafrecht das 1804 bis 1812 erlassen wurde und beinhalten beispielsweise den Inquisitionsgrundsatz.⁴⁷⁷ Statt einer umfangreichen Reform wurden seit 1835 eine unbestimmte Anzahl von Anhängen und Erweiterungen verabschiedet. Dazu kommen unzählige präsidientielle Erlässe, eine Kompetenz, die dem Präsidentenamt verfassungsrechtlich nie eingeräumt wurde.⁴⁷⁸ Dies führte zu einer starken Zersplitterung strafrechtlicher Normen, wodurch es praktisch nicht möglich ist, die Gesamtheit des positivierten Rechtsbestandes qualitativ oder quantitativ zu erfassen. Von vorhandenem Rechtsbestand gibt es keine ausreichenden Kopien, um alle Juristen im Land damit zu versorgen.⁴⁷⁹ Weiters widerspricht ein Großteil des Straf- und Strafprozessrechts der Haitianischen Verfassung aus 1987 und spiegelt nicht die Entwicklungen im menschenrechtlichen Bereich wider, die seit 1835 stattfanden. So pönalisiert beispielsweise der Art. 236 des code pénal, die Zusammenkunft von 20 Menschen oder mehr, wenn sie religiöse, politische oder literarische Themen, ohne Genehmigung der Regierung besprechen. Darüber hinaus sind moderne Straftatbestände wie Menschen- oder Organhandel, organisierte

⁴⁷⁴ *Mobekk*, Lessons from Haiti 116.

⁴⁷⁵ *Berg*, All Judicial Politics Are Local: The Political Trajectory of Judicial Reform in Haiti, University of Miami Inter-American Law Review 2013, 1 (8).

⁴⁷⁶ *Cavise*, Post-Earthquake Legal Reform in Haiti: In On the Ground Floor, Brooklyn Journal of International Law 2013, 879 (883).

⁴⁷⁷ *Cavise*, Brooklyn Journal of International Law 2013, 883.

⁴⁷⁸ *Albrecht/Aucoin/O'Connor*, Building the Rule of Law in Haiti: New Laws for a New Era (United States Institute for Peace 2009) 2.

⁴⁷⁹ *Albrecht/Aucoin/O'Connor*, Building the Rule of Law 2.

Kriminalität, Korruptionsdelikte, Cybercrime und ähnliches nicht ausreichend erfasst. Ebenso wenig, zeitgemäße strafprozessrechtliche Elemente, beispielsweise im Hinblick auf einen modernen Strafvollzug oder Ermittlungsmethoden wie DNA-Überprüfungen.⁴⁸⁰

Um das Strafrecht zu reformieren, bat das Ministerium für öffentliche Sicherheit und Justiz MINUSTAH zu Beginn der Mandatsausübung um Hilfe. Doch auf Grund der schlechten Ausstattung konnte MINUSTAH dieser Anfrage nicht nachkommen.⁴⁸¹ Im Jahr 2009 begann eine Reformkommission zur Überarbeitung des Straf- und Strafprozessrechts ihre Arbeit.⁴⁸² Sie setzte sich aus Vertretern von unterschiedlichen internationalen Akteuren zusammen, darunter die USA, Frankreich, Kanada, die EU, aber auch UNDP und MINUSTAH.⁴⁸³ Doch auf Grund des fehlenden politischen Willens wurde die Reformarbeit bald eingestellt und erst 2012 unter dem neuen Präsidenten Martelly wieder aufgenommen. Unter der Beiziehung internationaler Experten wurden zeitgemäße Entwürfe für ein neues Straf- und Strafprozessrecht ausgearbeitet, die sich im Jahr 2018 in der Begutachtungsphase befindet.⁴⁸⁴ Insgesamt war MINUSTAH bei dem Vorhaben zwar eingebunden, dürfte aber im Wesentlichen keine bedeutende Rolle gespielt haben.⁴⁸⁵

b.) Zugang zu den Gerichten

Ein weiteres zentrales Problem war, dass der Zugang zu den Gerichten dem Großteil der Menschen verwehrt blieb.⁴⁸⁶ Die Gründe dafür waren zusammengefasst:

- Fehlende Dokumente, um die eigene Identität vor Gericht nachzuweisen. Ein Umstand von dem 2006 rund 40% der Bevölkerung betroffen waren.⁴⁸⁷ Dies verschlimmerte sich deutlich nach dem Erbeben 2010.⁴⁸⁸
- Fehlende Sprachkenntnisse. Gerichtsverfahren wurden in der Regel in französischer Sprache durchgeführt, obwohl rund 90% der Bevölkerung kreolisch sprach. Nur neuere Gesetzte sind in beiden Sprachen verfügbar.⁴⁸⁹ Dazu kamen

⁴⁸⁰ *Albrecht/Aucoin/O'Connor*, Building the Rule of Law 3f.

⁴⁸¹ Interview MINUSTAH-Mitarbeiter, Port-au-Prince, November/Dezember 2006 nach *Mobekk*, Lessons from Haiti 120.

⁴⁸² *Cavise*, Brooklyn Journal of International Law 2013, 890.

⁴⁸³ *Berg*, University of Miami Inter-American Law Review 2013, 25.

⁴⁸⁴ United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Mission for Justice Support in Haiti, S/2018/241 (New York: United Nations 2018) para 2.

⁴⁸⁵ *Cavise*, Brooklyn Journal of International Law 2013, 890ff und 899ff.

⁴⁸⁶ *Berg*, University of Miami Inter-American Law Review 2013, 6.

⁴⁸⁷ *World Bank*, Social Resilience and State Fragility in Haiti (World Bank 2007) 61.

⁴⁸⁸ *Berg*, University of Miami Inter-American Law Review 2013, 6.

⁴⁸⁹ *International Crisis Group*, Keeping Haiti Safe: Justice Reform (International Crisis Group 2011) 7.

hohe Analphabetismus Raten, die je nach Erhebung zwischen rund 40% und 60% lagen.⁴⁹⁰

- Gerichtsstandorte primär in städtischen Gebieten.⁴⁹¹
- Armut, weil der Großteil der Menschen weder Gerichtskosten, noch Anwälte oder Bestechungsgelder zahlen konnte.⁴⁹²

Im Lichte der beschriebenen Umstände waren Gerichte für den Großteil der Bevölkerung Haitis im Wesentlichen „*unzugänglich und irrelevant*“.⁴⁹³

MINUSTAH unterstütze mit anderen internationalen Hilfsorganisationen die Einrichtung von Rechtsberatungsstellen. Dies wird von *Mobekk* als wichtiger Beitrag angesehen, um den Zugang zu den ordentlichen Gerichten zu erhöhen, Selbstjustiz zu senken und die Rechte der Beschuldigten, insbesondere im Hinblick auf die eklatant lange Dauer der Untersuchungshaft, zu gewährleisten.⁴⁹⁴ Die Rechtsberatungsstellen stießen jedoch nicht auf ungeteilte Zustimmung.⁴⁹⁵ So wird die Fokussierung auf Beschuldigte im Strafverfahren durchaus kritisch gesehen. Nicht nur weil dadurch wenig Augenmerk auf die Opfer von Gewaltverbrechen gelegt wurde, sondern auch weil der zivilrechtliche Bereich weitgehend außer Acht gelassen wurde. Letzterer spielte insbesondere in ländlichen Gegenden eine viel bedeutendere Rolle als etwaige strafrechtliche Sachverhalte. Ebenso wurden dabei lokale Konfliktlösungsmodelle, wie beispielsweise Nachbarschaftsgerichte,⁴⁹⁶ oder die Friedenstribunale⁴⁹⁷ in den Gemeinden, vernachlässigt.⁴⁹⁸ Ein Weltbankbericht⁴⁹⁹ aus dem Jahr 2007 hält fest, dass sich in städtischen Gebieten rund 58% der Befragten unsicher fühlten, in ländlichen Bereichen hingegen nur rund 15%. In Letzteren ist die Mordrate, im Vergleich zu den Nachbarländern, auch signifikant niedriger.⁵⁰⁰ Wie schon beschrieben, ist die Natur der Konflikte in städtischen Gegenden eine andere als außerhalb, trotzdem dürften die lokalen Konfliktlösungsmodelle insbesondere in

⁴⁹⁰ *World Bank*, Social Resilience 17; *Mobekk*, Lessons from Haiti 110.

⁴⁹¹ *International Crisis Group*, Keeping Haiti Safe 8.

⁴⁹² *International Crisis Group*, Keeping Haiti Safe 7.

⁴⁹³ *Berg*, University of Miami Inter-American Law Review 2013, 7.

⁴⁹⁴ *Mobekk*, Lessons from Haiti 121.

⁴⁹⁵ *Berg*, University of Miami Inter-American Law Review 2013, 29.

⁴⁹⁶ *Hauge/Doucet/Gilles*, Conflict, Security & Development 2015, 269f.

⁴⁹⁷ Das Justizsystem in Haiti sieht aktuell 179 „Friedenstribunale“ (TPx) vor. Sie sind die unterste Instanz im haitianischen Gerichtssystem. Ihnen steht ein Friedensrichter vor, der eine juristische Ausbildung besitzen muss. Oft handelt es sich um anerkannte Personen einer Gemeinde, die diese Funktion ausüben. Die nächste Instanz bildet das „Tribunal erster Instanz“ (TPI) wovon es landesweit 18 gibt, darauf folgen 5 Berufungsgerichte (CA) und ein Kassationsgericht (CC) als Höchstgericht. *Council Supérieur du Pouvoir Judiciaire*, Structure du Pouvoir Judiciaire, www.cspj.ht/index.php/50-cspj/presentation/143-structure-du-pouvoir-judiciaire.

⁴⁹⁸ *Berg*, University of Miami Inter-American Law Review 2013, 29.

⁴⁹⁹ *World Bank*, Social Resilience.

⁵⁰⁰ *World Bank*, Social Resilience 32.

ländlichen Bereichen dahingehend funktionieren, Streitigkeiten noch vor deren Eskalation beizulegen.⁵⁰¹

c.) Politische Einflussnahme und Korruption

Auch das Justizsystem war sehr stark korrumpiert, nie wirklich unabhängig und die politische Instrumentalisierung war, auch hier, historisch gewachsen.⁵⁰² Das große Misstrauen der Bevölkerung in die Gerichte führte zu Selbst- bzw. Lynchjustiz. Von Letzterem waren im Jahr 2007 88 Fälle bekannt⁵⁰³ und 2010 rund 83 Fälle.⁵⁰⁴ Das große Misstrauen der PNH gegenüber der Justiz führte auch dazu, dass die PNH Selbstjustiz übte und Verdächtige ermordete, anstatt sie den Gerichten zu übergeben.⁵⁰⁵

Während des Mandats von MINUSTAH wurden wichtige institutionelle Reformen durchgeführt, um die Korruption in den Griff zu bekommen und die Unabhängigkeit zu steigern.⁵⁰⁶ Dafür wurden 2007 drei Institutionen mittels Gesetz geschaffen.⁵⁰⁷ Es handelte sich um das „Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire“ (CSPJ), eine unabhängige Aufsichts-, Besetzungs- und Disziplinarkommission für Richter und Verwaltungspersonal; um eine Einrichtung („Statut de la Magistrature“) die sich mit konkreten Berufsstandards und Funktionen von Richtern, Staatsanwälten und Friedensrichtern sowie mit der Bezahlung befasste; und um die „Ecole de la Magistrature“ (EMA), sie sollte Richter und Staatsanwälte ausbilden.⁵⁰⁸ Doch gab es bei der Besetzung der CSPJ gröbere politische Uneinigkeit, da sie auch in Besetzungsfragen von vakanten Posten am Höchstgerichts entscheiden sollte, wodurch eine effektive Umsetzung dieser Reform ebenso vorerst scheiterte. Erst der neue Präsident besetzte die CSPJ, allerdings kam es auch hier zu größeren Unregelmäßigkeiten.⁵⁰⁹

MINUSTAHs Rolle in diesem Bereich beschränkte sich im Wesentlichen darauf, Hintergrundüberprüfungen durchzuführen. Diese wurden aber auf Grund der politischen Unwilligkeit bis 2014 nicht umgesetzt. Die vom SRSG im Jahr 2006 vorgeschlagene,

⁵⁰¹ Hauge/Doucet/Gilles, *Conflict, Security & Development* 2015; Berg, *University of Miami Inter-American Law Review* 2013, 29ff.

⁵⁰² Mobekk, *Lessons from Haiti* 118.

⁵⁰³ UN, SG Report MINUSTAH, S/2007/503 (2007) para 50.

⁵⁰⁴ *International Crisis Group*, *Keeping Haiti Safe* 4.

⁵⁰⁵ *International Crisis Group*, *Keeping Haiti Safe* 4.

⁵⁰⁶ Berg, *University of Miami Inter-American Law Review* 2013, 15.

⁵⁰⁷ Die EMA wurde in den 1990ern ohne gesetzliche Grundlage gegründet, darum nur in stark beschränktem Maße handlungsfähig.

⁵⁰⁸ Berg, *University of Miami Inter-American Law Review* 2013, 15.

⁵⁰⁹ Mobekk, *Lessons from Haiti* 119.

vorübergehende Einsetzung von internationalen Richtern wurde von unterschiedlichsten haitianischen Akteuren abgelehnt.⁵¹⁰

In diesem Zusammenhang muss auf einen der entscheidenden Faktoren im gesamten Justizreformprozess im Rahmen von MINUSTAH hingewiesen werden, nämlich die politische Unwilligkeit. Obwohl Préval und auch sein Nachfolger vorgaben, die Justizreform unterstützen zu wollen, wurden Reformen nur selten wirklich umgesetzt. Dies beeinträchtigte wohl auch den Handlungsspielraum der Vereinten Nationen. Eines der Kernargumente der haitianischen Regierung war die Souveränität. Auch die Bevölkerung stand einer äußeren Einmischung in die Gesetzgebung kritisch gegenüber. Doch scheint es insgesamt, als hätte die Regierung in diesem Bereich die Befürchtungen der Bevölkerung geschürt, um eine effektive Reform der Justiz zu behindern. Dies garantierte der Regierung auch weiterhin politischen Einfluss.⁵¹¹

d.) Untersuchungshaftdauer

Im Rahmen von SSR versuchen FEOs auch regelmäßig das Problem der lang andauernden Untersuchungshaft einzudämmen. Dieses Vorhaben war bei anderen Missionen relativ erfolgreich, darum war es grundsätzlich auch eine Priorität von MINUSTAH.⁵¹²

Im Juni 2006 befanden sich rund 90% aller Gefängnisinsassen in Untersuchungshaft, die Anzahl konnte bis Dezember 2006 auf 85% gesenkt werden, was von der Bevölkerung in Haiti, aber auch von NGOs als großer Erfolg gesehen wurde.⁵¹³ Eigentlich müsste nach geltendem haitianischem Recht jeder Verdächtige der verhaftet wurde, binnen 48 Stunden einem Richter vorgestellt werden, der über die Aufrechterhaltung der Verhaftung zu entscheiden hat.⁵¹⁴ Im Rahmen eines Strafprozesses müsste dann binnen 4 Monaten Anklage erhoben werden.⁵¹⁵ Die Realität war aber eine andere, „*most inmates had never seen a judge*“, beschreibt ein Autor der in der internationalen Strafrechtsreformkommission in Haiti mitwirkte, die Situation.⁵¹⁶

Die hohe Anzahl an Untersuchungshäftlingen, lag mit unter daran, dass die Ressourcen der PNH kontinuierlich besser wurden, die der Justiz aber stagnierten bzw. sich nach dem Erdbeben gar weiter verschlechterten. MINUSTAH versuchte dem Problem lediglich mit den obig erwähnten Rechtsberatungsstellen zu entgegnen. Dies soll auch zur Reduktion der

⁵¹⁰ Mobekk, Lessons from Haiti 120.

⁵¹¹ Mobekk, Lessons from Haiti 117f.

⁵¹² Mobekk, Lessons from Haiti 121.

⁵¹³ Mobekk, MINUSTAH and the Need for a Context-Specific Strategy: The Case of Haiti, in Hänggi/Scherrer (Hrsg), Security sector reform and UN integrated missions (Münster: LIT-Verlag 2008) 113 (130f).

⁵¹⁴ Cavise, Brooklyn Journal of International Law 2013, 886.

⁵¹⁵ Mobekk, Lessons from Haiti 121.

⁵¹⁶ Cavise, Brooklyn Journal of International Law 2013, 886.

Untersuchungshaftdauer beigetragen haben. Der Anteil der an Untersuchungshäftlingen lag im Jahr 2010 bei 67,7% und liegt aktuell bei 71,1%.⁵¹⁷

Überblicksweise sollen an dieser Stelle noch die Probleme im Bereich des haitianischen Strafvollzugs und die Rolle MINUSTAHs bei der Reform skizziert werden. Diese war in der SR Resolution 1542 eindeutig enthalten.⁵¹⁸ Im Jahr 2004 war das Strafvollzugssystem in einem äußerst desolaten Zustand, generell wird die Situation in den Gefängnissen als „*inhuman*“ beschrieben.⁵¹⁹ Im Jahr 2007 hatten die rund 5.500 Häftlinge, pro Person nach Angaben von UNDP etwa 0,77m² zur Verfügung.⁵²⁰ Im landesweiten Hauptgefängnis in Port-au-Prince kamen auf 2.500 Häftlinge 25 Aufseher. Die Sicherheits- und Versorgungslage war äußerst angespannt, ebenso die gesundheitliche Situation der Häftlinge,⁵²¹ die einzige Quelle für Nahrungsmittel waren in der Regel Verwandte die Essen in Gefängnisse brachten.⁵²² Im Jahr 2011 stieg die Anzahl der Inhaftierten auf ungefähr 8.204 bis 8.535 Personen⁵²³, die jeweils circa 0,59m² zu Verfügung hatten. Die internationalen Richtwerte liegen bei 4,5m² pro Häftling.⁵²⁴ Die Gefängnisverwaltung kommt landesweit der „*Direction de l’administration pénitentiaire*“ (DAP) zu.⁵²⁵

MINUSTAHs Strafvollzugsabteilung (Correction Advisory Unit - CAU) erkannte zwar die Problemfelder, war aber im Gesamten unterfinanziert und mit insgesamt 16 vorgesehenen Mitarbeitern deutlich unterbesetzt. Insbesondere fachkundige Justizvollzugsbeamte wurden in zu geringer Anzahl entsendet. Obwohl die Anzahl im Laufe der Mission nicht aufgestockt wurde, konnte die CAU in unterschiedlichen Bereichen, bis hin zur Ausarbeitung eines Reformplans, Ausbildungsprogrammen und ähnlichem, relativ gute Arbeit leisten. Die DAP galt im Gesamten als reformwillig, erbat regelmäßig Unterstützung und konnte diese gut annehmen.⁵²⁶ Doch im Wesentlichen konnte MINUSTAH im Bereich des Justizvollzugs die Situation nicht verbessern, die Situation verschlechterte sich eher. 2016 waren ungefähr 10.538 Personen in Haft, die Überbelegung lag 2015 bei rund 454,4%. MINUSTAH konnte auch Fälle von grausamer, inhumaner und erniedrigender (cruel, inhumane and degrading – CID)

⁵¹⁷ *International Centre for Prison Studies*, World Brief Haiti, www.prisonstudies.org/country/haiti.

⁵¹⁸ UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004), para 7 I (d).

⁵¹⁹ *Cavise*, Brooklyn Journal of International Law 2013, 886.

⁵²⁰ *International Crisis Group*, Haiti: Prison and the Rule of Law (International Crisis Group 2007) 3.

⁵²¹ *International Crisis Group*, Haiti: Prison 3ff.

⁵²² *Stone*, A New Era for Justice Sector Reform Haiti (Harvard University 2010) 9f.

⁵²³ Unterschiedliche Angaben *International Centre for Prison Studies*, World Brief Haiti, www.prisonstudies.org/country/haiti.; *International Crisis Group*, Keeping Haiti Safe 5.

⁵²⁴ *International Crisis Group*, Keeping Haiti Safe 5.

⁵²⁵ *Mobekk*, Lessons from Haiti 123f.

⁵²⁶ *Mobekk*, Lessons from Haiti 124ff.

Behandlung nicht wirklich eindämmen. Fehlende Ausbildung wurde auch weiterhin mit Anwendung von CID kompensiert und Überbelegungen wurden weiterhin mit willkürlichen Freilassungen entgegnet. Dazu kamen regelmäßige Aufstände und Ausbrüche, allein im Jahr 2014 entkamen ungefähr 329 Häftlinge, wodurch erhebliche Ressourcen der PNH beansprucht wurden. Es gab auch keinerlei funktionierende Aufsichtsbehörde für die DAP und die Strafvollzugseinrichtungen.⁵²⁷

Insgesamt waren die Versuche MINUSTAHs das Justiz- und Strafvollzugssystem zu reformieren, von sehr beschränktem Umfang und Erfolg. Dies lässt sich auf unterschiedliche Gründe zurückführen. Einerseits gab es Seitens der haitianischen Regierung eine erhebliche Unwilligkeit Reformen durchzuführen, wodurch es für MINUSTAH eher schwierig war Fortschritte zu erzielen. Dies hat wohl auch damit zu tun, dass die Regierung ihren historisch gewachsenen Einfluss über die Justiz nicht aufgeben wollte. Andererseits war MINUSTAH nicht angemessen ausgestattet, um umfangreiche Reformen durchzuführen. Die vorhandenen Mittel wurden insbesondere für die PNH aufgebracht. Darum blieben ordentliche Gerichte auch weiterhin, für den Großteil der Bevölkerung, nicht zugänglich. Ein Aspekt der in diesem Zusammenhang auch bei der Justizreform ersichtlich wurde, auf lokale Gegebenheiten ging MINUSTAH nur wenig ein. Ordentliche Gerichte sind für den Großteil der haitianischen Bevölkerung im Alltag nicht nur unzugänglich, sondern insbesondere im ländlichen Bereich, eher irrelevant. In Haiti gibt es Modelle der Konfliktlösung, die gerade für die ländliche Bevölkerung bedeutender sind, als Streitschlichtung vor ordentlichen Gerichten. Diese Umstände müssen berücksichtigt werden, um den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung, in möglichst vollem Umfang, gerecht zu werden. Es wäre in diesem Zusammenhang wohl ratsam, bei der zukünftigen Entwicklung von Konzepten zur Reform des haitianischen Justiz- und Strafvollzugsystems, die unterschiedlichen Aspekte eng miteinander zu verknüpfen und ganzheitlich umzusetzen. Dies erscheint zugegebenermaßen als „Hercules-Aufgabe“, sollte aber auf lange Zeit mit dem nötigen politischen Rückhalt, auf nationaler und internationaler Ebene, möglich sein.

⁵²⁷ *Mobekk*, Lessons from Haiti 128.

4.4.4. Zwischenzusammenfassung

Vor der Mandatsausübung durch MINUSTAH waren die PNH und die Justiz, als entscheidende staatliche Akteure des Sicherheitssektors, nicht in der Lage, ihre grundlegenden Funktionen zu erfüllen. Die PNH war zu Beginn der Mandatsausübung nicht nur korrupt, eng mit der organisierten Kriminalität verbunden und schlecht ausgebildet, sondern vor allem stark politisiert, in massive Menschenrechtsverletzungen verwickelt und nicht in der Lage die grundlegende Sicherheit zu gewährleisten. Im allgemeinen Verständnis war die PNH selbst ein Unsicherheitsfaktor. Zu Beginn der Intervention lag das Gewaltmonopol nicht bei der PNH. Von 2006 bis zum Erdbeben im Jahr 2010 konnten, in Anbetracht der Ausgangslage, relativ gute Erfolge erzielt werden. Insgesamt war ein kontinuierlicher Vertrauensanstieg in der Bevölkerung bemerkbar, was im Hinblick auf die Geschichte der PNH als Erfolg zu sehen ist, auch wenn sie bis dato eher nicht in der Lage ist, ohne internationale Unterstützung für umfassende Sicherheit zu sorgen. Letzteres ist auch darauf zurückzuführen, dass MINUSTAHs Bemühungen die PNH zu reformieren in keinen größeren Zusammenhang gesetzt wurden. Es wurde primär nur eine Seite des Problems, nämlich die PNH, adressiert. Die politische Komponente wurde eher vernachlässigt. Doch beide sind zumindest gleich wichtig. Um dem Rechnung zu tragen, braucht es in Haiti, insbesondere im Lichte der Geschichte, legitime, transparente und auf normativer Grundlage agierende Kontroll- und Aufsichtsorgane für die PNH. Diese Auffassung war, auf konzeptioneller Ebene, auch schon 2005, zu Beginn MINUSTAHs bekannt.⁵²⁸ Die PNH ist trotz relativ erfolgreicher Hintergrundüberprüfungen noch immer weit davon entfernt frei von Korruption und politischem Einfluss zu agieren, auch wenn beides zurückgedrängt werden konnte. Ein weiterer zentraler Kritikpunkt ist, dass MINUSTAH nur wenig auf lokale Verhältnisse einging. So gibt es in Haiti lokale Sicherheitsmodelle, die angemessen ausgestattet, wohl relativ stabil funktionieren könnten, die aber von MINUSTAH überhaupt nicht berücksichtigt wurden. Dies wäre für anhaltende Stabilität wohl nötig gewesen. Als *der* Kapitalfehler muss die Vernachlässigung von Justiz- und Strafvollzugsreform gesehen werden. Die Auswirkungen davon untergraben die Arbeit der PNH bis dato. Dabei beschrieb der damalige Leiter der Europa- und Lateinamerikaabteilung für FEOs im DPKO, *Weisbrod-Weber*, schon 2006, dass es notwendig sei, die Reform der PNH in eine größere Justiz- und Strafvollzugsreform einzubetten.⁵²⁹ Dem ist vollinhaltlich zuzustimmen und die obige Analyse verdeutlicht, wie zwecklos die umfangreichste

⁵²⁸ *Hänggi*, Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, Sicherheit und Frieden 2005, 119.

⁵²⁹ *Weisbrod-Weber*, Haitis historische Chance, VN Vereinte Nationen 2006, 182 (186).

Polizeireform ist, wenn das Justiz- und Strafvollzugssystem nicht mit den Entwicklungen der Polizei Schritt halten kann. Die Justiz- und Strafvollzugsreform von MINUSTAH war de facto keine. Dies lag wohl nicht unmittelbar an MINUSTAH, denn die Mission war unzureichend mit Budget und Personal ausgestattet, um ernsthaft etwas bewegen zu können. Das mag auch daran liegen, dass sich Justiz- und Strafvollzugsreformen bei Geberländern schlicht nicht gut verkaufen lassen. Insbesondere Investitionen in Strafvollzugssysteme lassen sich dabei nur schwer, in den Geberländern sowie in Haiti selbst, erklären.⁵³⁰ Dabei erscheint ein funktionierendes Strafvollzugssystem gerade in Haiti, auf Grund humanitärer Aspekte, aber auch wegen der Vielzahl an verhafteten Bandenmitglieder, dringend notwendig. Insgesamt liegt die Vermutung nahe, dass die Regierung Haitis ihren Einfluss über die Justiz nicht aufgeben wollte. Darauf ist wohl auch ihre Reformunwillig zurückzuführen.

Am Beispiel Haitis wird deutlich, wie eng die staatlichen Akteure im Bereich des Sicherheitssektors zusammenhängen und wie wichtig ein ganzheitlicher Reformansatz ist. Am Beispiel Haitis wird aber auch klar, wie sehr dabei auf lokale Gegebenheiten und Modelle Rücksicht genommen werden muss, insbesondere dann, wenn, wie in Haiti, das ordentliche Gerichtssystem für einen großen Teil der Bevölkerung von vorne herein irrelevant ist. Insbesondere in Port-au-Prince und den städtischen Gebieten gibt es darüber hinaus einen entscheidenden Faktor, der auch auf Grund der engen politischen Verflechtungen einer der zentralsten Punkte im gesamten staatlichen Sicherheitssektor Haitis ist: Bewaffnete nichtstaatliche Akteure in Form von bewaffneten städtischen Banden. Dieses Phänomen ist historisch gewachsen, sozio-ökonomisch bedingt und tief in Haitis Gesellschaft verwurzelt. Es existiert, unabhängig davon, ob dieser Umstand der internationalen Gemeinschaft Freude bereitet oder nicht. Die Ausgangslage muss im Sinne einer lokalen Gegebenheit zur Kenntnis genommen werden. Denn MINUSTAH zeigte, selbst durch die Anwendung massiver militärischer Gewalt, ließ sich das Bandenproblem nicht nachhaltig lösen. In dieser Arbeit wird darum die Auffassung vertreten, dass bewaffnete nichtstaatliche Akteure in Haiti möglichst langfristig, breit und transparent sowie auf Basis einer angemessenen normativen Grundlage in die Reform des Sicherheitssektors eingebunden werden müssen. Eine nachhaltige Lösung scheint anders nicht erzielbar und ein absolutes staatliches Gewaltmonopol weder kurz- noch mittelfristig realistisch. Auf Grundlage dessen sollte durch haitianische Akteure und mit internationaler Unterstützung ein SSR-Konzept entwickelt werden, das möglichst alle haitianischen Eigenheiten des Sicherheitssektors berücksichtigt. Dabei müssen, trotz aller

⁵³⁰ *Mobekk*, *Lessons from Haiti* 122.

berechtigter Kritik am westlich-liberalen Friedensmodell, stets gewisse menschenrechtliche Mindeststandards eingehalten werden. Dies erscheint insbesondere bei sensiblen Grundrechten unbedingt notwendig.

Am 15. Oktober 2017 wurde MINUSTAH nach 13 Jahren von einer neuen FEO abgelöst.⁵³¹ Mit der SR Resolution 2350⁵³² wurde die „United Nations Mission for Justice Support in Haiti“ (MINUJUSTH) ins Leben gerufen. Sie soll insbesondere Reformbemühungen im Justiz- und Strafvollzugssystem unterstützen. Darüber hinaus soll die PNH soweit ausgebaut werden, dass sie langfristig in der Lage ist, unter Einhaltung der menschenrechtlichen Mindeststandards und ohne externe Hilfe für Sicherheit in Haiti zu sorgen. Wobei die SR Resolution 2350 klar festhält, dass der PNH schon jetzt die volle Verantwortung für die Sicherheit des Landes zukommt.⁵³³ Eine militärische Komponente besitzt MINUJUSTH nicht. Aktuell sind 351 zivile Mitarbeiter sowie zusätzlich 1.275 Polizeibeamte, in unterschiedlicher organisatorischer Zusammensetzung, in Haiti tätig.⁵³⁴ Die CVR-Programme und QIPs bleiben ein fixer Bestandteil von MINUJUSTH.⁵³⁵ Zwischen Oktober 2017 und Februar 2018 wurden 217 Morde gemeldet, was einen Rückgang um 50% zum selben Zeitraum des Vorjahres darstellt, ähnlich deutlich ist der Rückgang bei den gemeldeten Fällen von SGBV und Fällen von Lynchjustiz.⁵³⁶ Obwohl sich in diesen Bereichen die Vorfälle auch über die letzten Jahre reduzierten, muss erneut hervorgehoben werden, dass die PNH auch aktuell nicht in der Lage ist, ohne externe Unterstützung für Sicherheit zu sorgen. Trotz allen Bemühungen steht die PNH noch immer am Beginn eines langwierigen Reformprozesses. Darüber hinaus begann die ernsthafte Unterstützung einer Justiz- und Strafvollzugsreform de facto erst mit MINUJUSTH und steht vor umfangreichen Aufgaben, die nur langfristig zu lösen sind.

⁵³¹ UNSC Resolution 2350, S/RES/2350 (2017), para 2.

⁵³² UNSC Resolution 2350, S/RES/2350 (2017).

⁵³³ UNSC Resolution 2350, S/RES/2350 (2017), para 3ff.

⁵³⁴ UNSC Resolution 2350, S/RES/2350 (2017), para 5; *United Nations*, MINUJUSTH, www.minujsth.unmissions.org.

⁵³⁵ UN, SG Report MINUJUSTH, S/2018/241 (2018) para 11.

⁵³⁶ UN, SG Report MINUJUSTH, S/2018/241 (2018) para 10ff.

4.5. Zusammenfassung

MINUSTAH konnte die Sicherheitslage in Haiti grundsätzlich verbessern. Durch aggressive militärische Operationen gelang es, die bewaffneten städtischen Banden zurückzudrängen. Diese stellten eine Gefahr für die Stabilität des gesamten Landes dar. Obwohl die Lage mittelfristig verbessert wurde, adressierte MINUSTAH die Problemursprünge nicht in angemessenem Umfang. Diese sind einerseits sozio-ökonomischer Natur und liegen andererseits insbesondere in den engen Verbindungen zwischen der Politik und den bewaffneten städtischen Banden. Eine umfangreichere Strategie, um diesen Aspekten zu entgegnen, hatte MINUSTAH nicht. Im Laufe der Mission erkannte man weiters, dass es in Haiti nicht möglich war, ein klassisches DDR-Programm umzusetzen. MINUSTAH entwickelte mit CVR ein neues Konzept, dass die sozio-ökonomischen Hintergründe ganzheitlicher erfassen sollte. Dies gelang jedoch nur in überschaubarem Rahmen, wobei das Konzept CVR grundsätzlich positiv zu sehen ist. Ersichtlich wurde auch, wie eng die Verbindungen zwischen DDR und SSR sind. Nur durch ein gut abgestimmtes Vorgehen in beiden Bereichen ist es möglich, die jeweiligen Instrumentarien effektiv einzusetzen. Ein relativer Erfolg konnte mit der Reformierung der PNH erzielt werden, auch wenn sie noch nicht in der Lage ist, ohne internationale Unterstützung die Sicherheit Haitis zu gewährleisten. Dieser relative Erfolg bei der Reformierung der PNH wird allerdings dadurch geschmälert, dass es MINUSTAH nicht schaffte, eine angemessene Justiz- und Strafvollzugsreform durchzuführen. Das funktionierende Zusammenspiel von Polizei, Justiz und Strafvollzug ist von grundlegender Bedeutung, um langfristig Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Selbst die effektivste Reform der PNH wird keine nachhaltige Sicherheit gewährleisten können, wenn weder Justiz, noch Strafvollzug, den dadurch steigenden Herausforderungen in ihren Arbeitsbereichen gewachsen sind. Die Vernachlässigung einer angemessenen Justiz- und Strafvollzugsreform war einer der schwerwiegendsten Fehler von MINUSTAH. Dies versucht die Nachfolgemission MINUJUSTH auszugleichen. Um anhaltenden Frieden und langfristige Sicherheit in Haiti gewährleisten zu können, wird es darüber hinaus aber notwendig sein, die bewaffneten städtischen Banden, zumindest, in einen umfangreichen Dialog miteinzubeziehen.

5. Schluss

Diese Arbeit zeigt, dass anhaltender Frieden und dauerhafte Sicherheit nur durch die enge Verbindung von unterschiedlichsten Ebenen und durch eine angemessene sowie langfristige Unterstützung der lokalen Institutionen erreichbar ist. MINUSTAH konnte die Sicherheitslage in Haiti zwar grundsätzlich verbessern, doch gab es vielfache Mängel bei der ganzheitlichen Umsetzung des Mandats, wodurch keine anhaltenden Lösungen geschaffen werden konnten. Die Mission wurde im Oktober 2017 beendet. Bis dahin waren die wesentlichen Akteure des staatlichen Sicherheitssektors nicht in der Lage, selbstständig ihre Funktionen auszuüben. Dies liegt mitunter daran, dass es MINUSTAH verabsäumte, eine ganzheitliche Strategie zu entwickeln und Reformbemühungen dahingehend nicht ausreichend umsetzte. So wurden beispielsweise historisch gewachsene, sozio-ökonomische Aspekte vernachlässigt und dringend notwendige institutionelle Reformen nur unzureichend durchgeführt. Die Nachfolgemission MINUJUSTH versucht, diese Versäumnisse nachzuholen. Eine der zentralen Lehren, die aus MINUSTAH gezogen werden kann, ist eine, die seit dem Brahimi-Bericht, zu Recht, gebetsmühlenartig wiederholt wird. Es braucht kontextspezifische Lösungen und diese müssen konkret auf lokale Bedürfnisse abgestimmt werden. Schon die SR Resolution 1542 trug diesen Umständen nicht Rechnung. Sie verkannte im Wesentlichen die Realitäten vor Ort. Ein Mitarbeiter MINUSTAHs charakterisiert die Mission im Lichte dessen wie folgt:

„It was the first time for the United Nations to intervene in a country that was not in war, but with an exceptional proliferation of arms, gangs, and political violence, and in the urban context. The United Nations didn't know how to deal with all of this. So in the end Haiti served a bit like a laboratory to try to understand what to do.“⁵³⁷

Auf Grund dieser Situation war MINUSTAH gezwungen neue Herangehensweise zu entwickeln und diese schlugen sich in unterschiedlichen Konzepten nieder. Insbesondere CVR und die umfangreiche nachrichtendienstliche Aufklärung beeinflussten die weitere Entwicklung von FEOs nachhaltig. Beides findet sich in beinahe jedem aktuellen SR Mandat der Vereinten Nationen wieder. Weiters bedeutend war die Konzeption von QIPs sowie von SGBV-Teams und die Erkenntnis, dass eine Polizeireform, ohne umfangreiche Justiz- und Strafvollzugsreform nicht funktioniert.

⁵³⁷ Interview mit ehemaligem DDR Mitarbeiter, Pétion-Ville, Oktober 2013 nach *Schuberth*, International peacekeeping 2017, 417.

Insgesamt ist MINUSTAH insbesondere im Wandel der Zeit zu sehen. Seit dem Entsendungszeitpunkt der Mission im Jahr 2004, veränderten sich FEOs und die damit verbundenen Konzepte rapide. Insbesondere in den letzten Jahren gab es eine starke Dynamik im Bereich Peacebuilding und den Instrumentarien DDR und SSR. Das wird auch im Hinblick auf die aktuellen Bestrebungen deutlich, das gesamte Konzept Peacebuilding neu zu orientieren. Sollte den Vereinten Nationen der Übergang zum neuen Ansatz „sustaining peace“ gelingen, würde damit der größte Schritt zu langfristig konsolidiertem Frieden seit Jahrzehnten gelingen. Ein erster Schritt wäre damit getan, wenn die Vereinten Nationen Empfehlungen aus vorhandenen Reformberichten bei der Mandatierung von FEOs angemessen berücksichtigen würden. Dies wäre auch im Falle von MINUSTAH sinnvoll gewesen.

Literaturverzeichnis

Monographien

Bellamy/Williams/Griffin, Understanding peacekeeping (Cambridge: Polity 2010).

Chanaa, Security sector reform. Issues, challenges and prospects (Oxford: Oxford University Press 2002).

Chandler, Peacebuilding (Cham: Springer International 2017).

Chesterman/Johnstone/Malone, The Law and Practice of the United Nations² (New York: Oxford University Press 2016).

Dzinesa, Disarmament, Demobilization and Reintegration in Southern Africa. Swords into Ploughshares? (Cham: Springer International 2017).

Gillis, Disarmament: A Basic Guide⁴ (New York: United Nations Publication 2017).

Jenkins, Peacebuilding. From concept to commission (New York: Routledge 2013).

Karlsrud, The UN at War. Peace Operations in a New Era (Cham: Springer International 2018).

Lake, The Statebuilder's Dilemma: On the Limits of Foreign Intervention (Ithaca: Cornell University Press 2016).

Mobekk, UN peace operations. Lessons from Haiti, 1994-2016 (London, New York: Routledge 2017).

Oberleitner, Human Rights in Armed Conflict (Cambridge: Cambridge University Press 2015).

O'Brien, Criminalising Peacekeepers (Cham: Springer International 2017).

Paris, At war's end. Building peace after civil conflict (Cambridge: Cambridge University Press 2004).

Rabasa et. al., From insurgency to stability. Volume I: Key capabilities and practices (Santa Monica: RAND 2011).

Richmond, A post-liberal peace (London: Routledge 2011).

Schmalenbach, Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen (Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH 2004).

Sedra, Security sector reform in conflict-affected countries. The evolution of a model (London, New York: Routledge 2017).

Simic, Regulation of Sexual Conduct in UN Peacekeeping Operations (Berlin, Heidelberg: Springer 2012).

Timothy Sisk, Statebuilding. Consolidating peace after civil war (Cambridge: Polity 2013).

Tessières, Effective Weapons and Ammunition Management in a Changing Disarmament, Demobilization and Reintegration Context. A Handbook for United Nations DDR practitioners (New York: United Nations Department of Field Support; United Nations Office of Disarmament Affairs 2018).

Sammelwerke

Berdal/Zaum (Hrsg), *The Political Economy of Statebuilding in Fragile States* (Oxford: Oxford University Press 2013).

Cede/Sucharipa (Hrsg), *Die Vereinten Nationen. Recht und Praxis* (Wien: Manz 1999).

Chandler/Sisk (Hrsg), *Routledge handbook of international statebuilding* (London: Routledge 2015).

Cockayne/O'Neil (Hrsg), *UN DDR in an Era of Violent Extremism: Is It Fit for Purpose?* (New York: United Nations University Press 2015).

Dover/Dylan/Goodman (Hrsg), *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan UK 2017).

H. Hänggi/V. Scherrer (Hrsg), *Security sector reform and UN integrated missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo* (Münster: LIT-Verlag 2008).

Heine/Thompson (Hrsg), *Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond* (New York: United Nations University Press 2011).

Koops/Macqueen/Tardy/Williams (Hrsg), *The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations* (Oxford: Oxford University Press 2015).

Kühne (Hrsg), *Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen* (Baden-Baden: Nomos 1993).

Langer/Brown (Hrsg), *Building Sustainable Peace* (Oxford: Oxford University Press 2016).

Lebrun (Hrsg), *Small Arms Survey 2011: States of Security* (Cambridge: Cambridge University Press 2011).

Mac Ginty (Hrsg), *Routledge Handbook of Peacebuilding* (New York: Routledge 2013).

Muggah (Hrsg), *Security and Post-Conflict Reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war* (New York: Routledge 2009).

Murray (Hrsg), *Practitioners' guide to human rights law in armed conflict* (Oxford: Oxford University Press 2016).

OECD (Hrsg), *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (Paris: OECD 2007).

Paris/Timothy D. Sisk (Hrsg), *The dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations* (London, New York: Routledge 2009).

Pugh (Hrsg), *Regeneration of War-Torn Societies* (London: Macmillan Press 2000).

Reinisch (Hrsg), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*⁵ (Wien: Manz 2013).

Schorlemer (Hrsg), *Praxishandbuch UNO* (Berlin, Heidelberg: Springer 2003).

Simma/Kahn/Paulus/Tams (Hrsg), *The Charter of the United Nations. A commentary*³ (Oxford: Oxford University Press 2012).

Stephenson/Zanotti (Hrsg), *Building Walls and Dissolving Borders. The Challenges of Alterity, Community and Securitizing Space* (London: Routledge 2013).

Weiss/Daws (Hrsg), *The Oxford handbook on the United Nations* (Oxford: Oxford University Press 2007).

Beiträge in Sammelwerken

Bothe, Peacekeeping, in Simma/Kahn/Paulus/Tams (Hrsg), The Charter of the United Nations. A commentary³ (Oxford: Oxford University Press 2012) 1171–1199.

Chappuis/Hänggi, Statebuilding through security sector reform, in Chandler/Sisk (Hrsg), Routledge handbook of international statebuilding (London: Routledge 2015) 168–184.

Donais, Reforming the Haitian National Police: From stabilization to consolidation, in Heine/Thompson (Hrsg), Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond (New York: United Nations University Press 2011) 97–114.

Doyle/Sambanis, Peacekeeping Operations, in *Weiss/Daws* (Hrsg), The Oxford handbook on the United Nations (Oxford: Oxford University Press 2007) 323–347.

Edelstein, Foreign militaries, sustainable institutions, and postwar statebuilding, in *Paris/Sisk* (Hrsg), The dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations (London, New York: Routledge 2009) 81–103.

Eisele, Blauhelme als Krisenmanager, in *Schorlemer* (Hrsg), Praxishandbuch UNO (Berlin, Heidelberg: Springer 2003) 27–39.

Fatton Jr., Haiti's unending crisis of governance, in Heine/Thompson (Hrsg), Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond (New York: United Nations University Press 2011) 41–65.

Felbab-Brown, DDR – A Bridge Not Too Far: A Field Report from Somalia, in Cockayne/O'Neil (Hrsg), UN DDR in an Era of Violent Extremism: Is It Fit for Purpose? (New York: United Nations University Press 2015) 104–137.

Freudenschuss, The Changing Role of the U.N. Security Council: Trends and Perspectives, in Kühne (Hrsg), Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen (Baden-Baden: Nomos 1993) 151–176.

Hänggi/Scherrer, Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform, in *Hänggi/Scherrer* (Hrsg), Security sector reform and UN integrated missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo (Münster: LIT-Verlag 2008) 3–28.

Heine/Thompson, Introduction: Haiti's governance challenges and the international community, in Heine/Thompson (Hrsg), *Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond* (New York: United Nations University Press 2011) 1–23.

Henry/Higate, Peacekeeping Power Practices and Women's Insecurity in Haiti, in Stephenson/Zanotti (Hrsg), *Building Walls and Dissolving Borders. The Challenges of Alterity, Community and Securitizing Space* (London: Routledge 2013) 133–154.

Jackson, Capacity Building and Security Sector Reform, in Dover/Dylan/Goodman (Hrsg), *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence* (London: Palgrave Macmillan UK 2017) 281–296.

Kolbe/Muggah, Securing the State: Haiti before and after the earthquake, in Lebrun (Hrsg), *Small Arms Survey 2011: States of Security* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 229–260.

Kühne, Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven, in Kühne (Hrsg), *Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen* (Baden-Baden: Nomos 1993) 17–100.

Kühne, UN-Friedenseinsätze verbessern - Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, in *Schorlemer* (Hrsg), *Praxishandbuch UNO* (Berlin, Heidelberg: Springer 2003) 715–732.

Le Chevallier, The "MINUSTAH experience", in Heine/Thompson (Hrsg), *Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond* (New York: United Nations University Press 2011) 117–125.

Lemay-Hébert, United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), in Koops/Macqueen/Tardy/Williams (Hrsg), *The Oxford handbook of United Nations peacekeeping operations* (Oxford: Oxford University Press 2015) 720–730.

Mobekk, MINUSTAH and the Need for a Context-Specific Strategy: The Case of Haiti, in *Hänggi/Scherrer* (Hrsg), *Security sector reform and UN integrated missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo* (Münster: LIT-Verlag 2008) 113–168.

Muggah, Stabilization and Statebuilding in Haiti, in Berdal/Zaum (Hrsg), *The Political Economy of Statebuilding in Fragile States* (Oxford: Oxford University Press 2013) 330–347.

Muggah/Molloy/Halty, (Dis)integrating DDR in Sudan and Haiti? in Muggah (Hrsg), *Security and Post-Conflict Reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war* (New York: Routledge 2009) 206–225.

Muggah/O'Donnell, Sequencing Next Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration in Peace Process, in Langer/Brown (Hrsg), *Building Sustainable Peace* (Oxford: Oxford University Press 2016) 124–140.

Neuhold, Das Gewalt- und Interventionsverbot, in Reinisch (Hrsg), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*⁵ (Wien: Manz 2013) 422–459.

Özerdem, Disarmament, Demobilization and Reintegration, in *Mac Ginty* (Hrsg), *Routledge Handbook of Peacebuilding* (New York: Routledge 2013) 225–236.

Paris, Post-Conflict Peacebuilding, in *Weiss/Daws* (Hrsg), *The Oxford handbook on the United Nations* (Oxford: Oxford University Press 2007) 403–426.

Paris/Timothy D. Sisk, Understanding the contradictions of postwar statebuilding, in *Paris/Sisk* (Hrsg), *The dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations* (London, New York: Routledge 2009) 1–20.

Ryan, The Evolution of Peacebuilding, in *Mac Ginty* (Hrsg), *Routledge Handbook of Peacebuilding* (New York: Routledge 2013) 25–35.

Sedra, Security Sector Reform, in *Mac Ginty* (Hrsg), *Routledge Handbook of Peacebuilding* (New York: Routledge 2013) 211–224.

Sucharipa-Behrmann, Die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen, in *Cede/Sucharipa* (Hrsg), *Die Vereinten Nationen. Recht und Praxis* (Wien: Manz 1999) 85–100.

Tomuschat, Art 33, in Simma/Kahn/Paulus/Tams (Hrsg), *The Charter of the United Nations. A commentary*³ (Oxford: Oxford University Press 2012) 1069–1085.

Zaum, International relations theory and peacebuilding, in *Mac Ginty* (Hrsg), *Routledge Handbook of Peacebuilding* (New York: Routledge 2013) 105–116.

Fachartikel

Bellamy/Hunt, Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment, *International Affairs* 2015, 1277–1298.

Berdal/Ucko, Introduction to the DDR Forum: Rethinking the Reintegration of Former Combatants, *International peacekeeping* 2013, 316–320.

Berg, All Judicial Politics Are Local: The Political Trajectory of Judicial Reform in Haiti, *University of Miami Inter-American Law Review* 2013, 1–32.

Boutros-Ghali, An Agenda for Peace: One Year Later, *Orbis* 1993, 323–332.

Burt, Haiti's Army, Stabilization and Security Sector Governance, *Stability: International Journal of Security & Development* 2016, 1–16.

Cavise, Post-Earthquake Legal Reform in Haiti: In On the Ground Floor, *Brooklyn Journal of International Law* 2013, 879–923.

Chandler, The security–development nexus and the rise of ‘anti-foreign policy’, *Journal of International Relations and Development* 2007, 362–386.

Chesterman, Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2007, 3–26.

Cockayne, The Futility of Force? Strategic Lessons for Dealing with Unconventional Armed Groups from the UN's War on Haiti's Gangs, *Journal of Strategic Studies* 2014, 736–769.

Coning, From peacebuilding to sustaining peace: Implications of complexity for resilience and sustainability, *Resilience* 2016, 166–181.

Coning, Adaptive peacebuilding, *International Affairs* 2018, 301–317.

Curran/Holtom, Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015, 1–18.

Davis/Henderson/Merrick, Community Policing: Variations on the Western Model in the Developing World., *Police Practice and Research* 2003, 285–300.

Diehl/Renn, Déjà vu All Over Again and Peacekeeping Reform? *Journal of International Peacekeeping* 2015, 211–226.

Donais, Back to Square One: The Politics of Police Reform in Haiti, *Civil Wars* 2005, 270–287.

Donais, Bringing the Local Back In: Haiti, Local Governance and the Dynamics of Vertically Integrated Peacebuilding, *Journal of Peacebuilding & Development* 2015, 40–55.

Donais, Security sector reform and the challenge of vertical integration, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2018, 31–47.

Donais/Burt, Peace-building in Haiti: the case for vertical integration, *Conflict, Security & Development* 2015, 1–22.

Dorn, Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006–07, *Intelligence and National Security* 2009, 805–835.

Einsiedel/Malone, Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible? *International Relations* 2006, 153–174.

Elzarov, Community Stabilization and Violence Reduction: Lessons from Darfur, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015, 1–7.

Gray, Peacekeeping after the Brahimi Report: Is there a Crisis of Credibility for the UN? *Journal of Conflict and Security Law* 2001, 267–288.

Hänggi, Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, *Sicherheit und Frieden* 2005, 119–125.

Hauge/Doucet/Gilles, Building peace from below—the potential of local models of conflict prevention in Haiti, *Conflict, Security & Development* 2015, 259–282.

Hunt, All necessary means to what ends? the unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations, *International peacekeeping* 2017, 108–131.

Jackson, Introduction: Second-Generation Security Sector Reform, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2018, 1–10.

Karlsruud, The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali, *Third World Quarterly* 2015, 40–54.

King/Matthews, A new agenda for peace, *International Journal* 2012, 275–293.

Knight/Özerdem, Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace, *Journal of Peace Research* 2004, 499–516.

Kolbe, ‘It’s Not a Gift When It Comes with Price’: A Qualitative Study of Transactional Sex between UN Peacekeepers and Haitian Citizens, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015, 1–26.

Kolbe/Hutson, Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haiti: a random survey of households, *The Lancet* 2006, 864–873.

Leininger, Democracy and UN peace-keeping. Conflict resolution through state-building and democracy promotion in Haiti, *Max Planck yearbook of United Nations law* 2006, 465–530.

Mac Ginty, Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace, *Security Dialogue* 2010, 391–412.

Mendelson-Forman, Security sector reform in Haiti, *International peacekeeping* 2006, 14–27.

Mobekk, Enforcement of Democracy in Haiti, *Democratization* 2010, 173–188.

Muggah, The effects of stabilisation on humanitarian action in Haiti, *Disasters* 2010, 444–463.

Munive/Stepputat, Rethinking Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs, *Stability: International Journal of Security & Development* 2015, 1–13.

Neudorfer, Protecting against or Contributing to the Problem? Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2016, 285–300.

Özerdem, A re-conceptualisation of ex-combatant reintegration: ‘social reintegration’ approach, *Conflict, Security & Development* 2012, 51–73.

Paris, Saving liberal peacebuilding, *Review of International Studies* 2010, 337–365.

Piché, Security sector reform in Haiti since 2004: limits and prospects for public order and stability, *Canadian Foreign Policy Journal* 2017, 1–15.

Richmond, The problem of peace: understanding the ‘liberal peace’, *Conflict, Security & Development* 2006, 291–314.

Richmond, Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal-Local Hybridity via the Everyday as a Response to the Paradoxes of Liberal Peacebuilding, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2009, 324–344.

Schubert, A transformation from political to criminal violence? Politics, organised crime and the shifting functions of Haiti's urban armed groups, *Conflict, Security & Development* 2015, 169–196.

Schubert, Disarmament, demobilization and reintegration in unconventional settings: the case of MINUSTAH's community violence reduction, *International peacekeeping* 2017, 410–433.

Sedra, Adapting Security Sector Reform to Ground-Level Realities: The Transition to a Second-Generation Model, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2018, 48–63.

Simić/O'Brien, 'Peacekeeper Babies': An Unintended Legacy of United Nations Peace Support Operations, *International peacekeeping* 2014, 345–363.

Smith, Review of the UN High-Level Independent Panel on Peace Operations: Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, *Global Governance* 22, 179–187.

Tardy, A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations, *International peacekeeping* 2011, 152–167.

Weisbrod-Weber, Haitis historische Chance, *VN Vereinte Nationen* 2006, 182–188.

White, Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report), *Journal of Conflict and Security Law* 2001, 127–146.

Williams, Protection, Resilience and Empowerment: United Nations Peacekeeping and Violence against Civilians in Contemporary War Zones, *Politics* 2013, 287–298.

Wills, Use of Deadly Force by Peacekeepers Operating Outside of Armed Conflict Situations: What Laws Apply? *Human Rights Quarterly* 2018, 1–51.

Berichte und Studien

Albrecht/Aucoin/O'Connor, Building the Rule of Law in Haiti: New Laws for a New Era (United States Institute for Peace 2009), www.usip.org/sites/default/files/haiti_rol.pdf.

Baranyi/Sainsiné, Le développement de la PNH, la sécurité publique et l'État de droit en Haïti (2015).

Coning, Sustaining Peace. Can a new approach change the UN? (Development and Peace Foundation 2018), www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Publikationen/GG-Spotlight/ggs_2018-03_en.pdf.

Dziedzic/Perito, Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince (United States Institute for Peace 2008), www.usip.org/sites/default/files/sr208.pdf.

Gélineau/Zechmeister, Political Culture of Democracy in Haiti and in the Americas: Democratic Governance Across 10 Years of the Americas Barometer (Vanderbilt University 2016), www.vanderbilt.edu/lapop/haiti/AB2014_Haiti_Country_Report_English_V3_W.pdf.

Gorur/Sharland, Prioritizing the Protection of Civilians in UN Peace Operations: Analyzing the Recommendations of the HIPPO Report (The Stimson Centre 2016), www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/PCIC-HIPPO-REPORT-FINAL-WEB.pdf.

Hammond, Saving Port-au-Prince: United Nations Efforts to Protect Civilians in Haiti 2006-2007 (The Stimson Centre 2012), www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7294~v~Saving_Port-au-Prince_United_Nations_Efforts_to_Protect_Civilians_in_Haiti_in_2006-2007.pdf.

International Crisis Group, Haiti: Prison and the Rule of Law (International Crisis Group 2007), www.d2071andvip0wj.cloudfront.net/b15-haiti-prison-reform-and-the-rule-of-law.pdf.

International Crisis Group, Reforming Haiti's Security Sector (International Crisis Group 2008), www.d2071andvip0wj.cloudfront.net/28-reforming-haiti-s-security-sector.pdf.

International Crisis Group, Keeping Haiti Safe: Justice Reform (International Crisis Group 2011), www.d2071andvip0wj.cloudfront.net/b27-keeping-haiti-safe-justice-reform.pdf.

Miller/Mondesir, Independent assessment of the DDR programme in Haiti 2004-2006 (2006).

MINUSTAH, Re-orienting DDR to Community Violence Reduction (MINUSTAH 2007),
www.deanpiedmont.files.wordpress.com/2015/08/minustah_cvr_strategy.pdf.

Molloy, DDR: A Shifting Paradigm & the Scholar/Practitioner Gap (Canadian Peacekeeping Press of Pearson Peacekeeping Centre 2008),
www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4327FDD97C8A374FC1257713004C19BF-Full_Report.pdf.

Muggah, Securing Haiti's transition. Reviewing human insecurity and the prospects for disarmament, demobilization, and reintegration (Small Arms Survey 2005),
www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP14-Haiti-EN.pdf.

Muggah, Innovations in disarmament, demobilization and reintegration policy and research. Reflections on the last decade (Norwegian Institute of International Affairs 2010),
www.brange.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/277971/WP-774-Muggah.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

République d'Haïti, 5ème Rapport de mise en oeuvre du Plan de Développement de la PNH 2012–2016: Septembre 2014 – Septembre 2015 (République d'Haïti 2016).

Stone, A New Era for Justice Sector Reform Haiti (Harvard University 2010),
www.research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=589.

World Bank, Social Resilience and State Fragility in Haiti (World Bank 2007),
www.documents.worldbank.org/curated/en/880861468035037608/pdf/409270PAPER0HT101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf.

Internetquellen

College of DuPage, Depesche 12. Juli 2005,

www.cod.edu/people/faculty/yearman/Cite_Soleil/Port_au_Prince_001829_12July2005.pdf.

College of DuPage, The Document Collection,

www.cod.edu/people/faculty/yearman/cite_soleil.htm.

Coning, Is stabilization the new normal? Implications of stabilization mandates for the use of force in UN peace operations, www.cedricdeconing.net/2016/10/04/is-stabilisation-the-new-normal-implications-of-stabilisation-mandates-for-the-use-of-force-in-un-peace-operations.

Council Supérieur du Pouvoir Judiciaire, Structure du Pouvoir Judiciaire,

www.cspj.ht/index.php/50-cspj/presentation/143-structure-du-pouvoir-judiciaire.

Einsiedel/Chandran, The High-Level Panel and the Prospects for Reform of UN Peace Operations, www.cpr.unu.edu/the-high-level-panel-and-the-prospects-for-reform-of-un-peace-operations.html.

International Centre for Prison Studies, World Brief Haiti,

www.prisonstudies.org/country/haiti.

Johnstone, Between Bureaucracy and Adhocracy: Crafting a Spectrum of UN Peace Operations, www.peaceoperationsreview.org/thematic-essays/from-bureaucracy-to-adhocracy-crafting-a-spectrum-of-un-peace-operations.

Leininger, Haiti, conflict, www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1293.

Oscar Fernandez-Taranco, Sustaining Peace is a Core Activity of the UN,

www.peaceoperationsreview.org/commentary/sustaining-peace-is-a-core-activity-of-the-un.

République Mali, Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion,

www.cnddr-mali.com.

United Nations, High Level Meeting of the General Assembly on Peacebuilding and Sustaining Peace 24-25 April 2018, www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/04/HLM-on-SP-2-April.pdf.

United Nations, MINUJUSTH, www.minujusth.unmissions.org.

United Nations Conduct Unit, Sexual Exploitation and Abuse, MINUSTAH,
www.conduct.unmissions.org/sea-overview.

United Nations, MINUJUSTH, Community Violence Reduction (CVR),
www.minujsth.unmissions.org/en/community-violence-reduction-cvr.

Wikileaks, Depesche: Tour d'horizon with UN ASG for peacekeeping,
www.wikileaks.org/plusd/cables/06PORTAUPRINCE130_a.html.

Dokumente der Vereinten Nationen und internationale Abkommen

Die Satzung der Vereinten Nationen (1956).

Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (1977).

IGH, Certain Expenses of the United Nations, ICJ Reports 1962 (New York 1962).

UNGA Resolution 998, A/RES/998 (1956).

UNGA Resolution 45/2, A/RES/45/2 (1990).

UNGA Resolution 70/262, A/RES/70/262 (2006).

UNSC Resolution 143, S/4387 (1960).

UNSC Resolution 186, S/5653 (1964).

UNSC Resolution 340, S/RES/340 (1973).

UNSC Resolution 350, S/RES/350 (1974).

UNSC Resolution 693, S/RES/693 (1991).

UNSC Resolution 743, S/RES/743 (1992).

UNSC Resolution 745, S/RES/745 (1992).

UNSC Resolution 751, S/RES/751 (1992).

UNSC Resolution 782, S/RES/782 (1992).

UNSC Resolution 794, S/RES/794 (1992).

UNSC Resolution 815, S/RES/815 (1993).

UNSC Resolution 816, S/RES/816 (1992).

UNSC Resolution 841, S/RES/841 (1993).

UNSC Resolution 867, S/RES/867 (1993).

UNSC Resolution 873, S/RES/873 (1993).

UNSC Resolution 940, S/RES/940 (1994).

UNSC Resolution 1037, S/RES/1037 (1996).

UNSC Resolution 1063, S/RES/1063 (1996).

UNSC Resolution 1123, S/RES/1123 (1997).

UNSC Resolution 1141, S/RES/1141 (1997).

UNSC Resolution 1270, S/RES/1270 (1999).

UNSC Resolution 1277, S/RES/1277 (1999).

UNSC Resolution 1528, S/RES/1528 (2004).

UNSC Resolution 1529, S/RES/1529 (2004).

UNSC Resolution 1542, S/RES/1542 (2004).

UNSC Resolution 1608, S/RES/1608 (2005).

UNSC Resolution 1702, S/RES/1702 (2006).

UNSC Resolution 1743, S/RES/1743 (2007).

UNSC Resolution 1925, S/RES/1925 (2010).

UNSC Resolution 2098, S/RES/2098 (2013).

UNSC Resolution 2100, S/RES/2100 (2013).

UNSC Resolution 2149, S/RES/2149 (2014).

UNSC Resolution 2151, S/RES/2151 (2014).

UNSC Resolution 2272, S/RES/2272 (2016).

UNSC Resolution 2282, S/RES/2282 (2016).

UNSC Resolution 2350, S/RES/2350 (2017).

United Nations, *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, (Agenda for Peace), A/47/277-S/24111 (New York: United Nations 1992).

United Nations, *Note by the President of the Security Council*, S/23500 (New York: United Nations 1992).

United Nations, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the 50th Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1995/1 (New York: United Nations 1995).

United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, (Brahimi Report), A/55/305-S/2000/809 (New York: United Nations 2000).

United Nations, Secretary-General's Bulletin Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (New York: United Nations 2003).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2004/300 (New York: United Nations 2004).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2004/698 (New York: United Nations 2004).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2004/908 (New York: United Nations 2004).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2005/124 (New York: United Nations 2005).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2005/631 (New York: United Nations 2005).

United Nations, Note by the Secretary-General on administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations, A/C.5/59/31 (New York: United Nations 2005).

United Nations, Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, (IDDRS) (New York: United Nations 2006).

United Nations, Letter dated 31 August 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Haitian National Police Reform Plan, S/2006/726 (New York: United Nations 2006).

United Nations, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston - Summary of cases transmitted to Governments and replies received, E/CN.4/2006/53/Add.1 (New York: United Nations 2006).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2007/503 (New York: United Nations 2007).

United Nations, Report of the Secretary-General, Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform, A/62/659–S/2008/39 (New York: United Nations 2008).

United Nations, United Nations peacekeeping operations: Principles and guidelines, (Capstone Doctrine) (New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support 2008).

United Nations, Concept Note on Robust Peacekeeping (New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support 2009).

United Nations, A New Partnership Agenda: A New Horizon for UN Peacekeeping, (New Horizon), (New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support 2009).

United Nations, Second Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Practices in Peace Operation (New York: Department of Peacekeeping Operations 2010).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2011/183 (New York: United Nations 2011).

United Nations, Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (New York: United Nations 2014).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, S/2014/162 (New York: United Nations 2014).

United Nations, Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, (HIPPO Report), A/70/95-S/2015/446 (New York: United Nations 2015).

United Nations, The Challenge of Sustaining Peace, Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (New York: United Nations 2015).

United Nations, Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes: Transnational Organized Crime and Security Sector Reform (New York: United Nations 2016).

United Nations, Report of the Secretary-General, Peacebuilding and sustaining peace, A/72/707–S/2018/43 (New York: United Nations 2018).

United Nations, Report of the Secretary-General on the United Nations Mission for Justice Support in Haiti, S/2018/241 (New York: United Nations 2018).