

ANALYSE 06/05

UN-Friedenseinsätze in einer Welt regionaler und globaler Sicherheitsrisiken

Entwicklung, Probleme und Perspektiven

Winrich Kühne

Inhalt

Inhalt	1
Einleitung	2
I. Erfolg ungewiss – die laufenden Einsätze	3
II. Zerfallende Staaten, internationaler Terrorismus und organisierte Kriminalität.....	4
III. Die Entwicklung des UN-Peacekeeping - von der ersten zur vierten Generation	5
IV. Peacebuilding als strategisches Element moderner Friedenseinsätze	8
V. Kooperation und Kohärenz	9
VI. Local Ownership und Civil Society	10
VII. Peacebuilding – auf der Suche nach realistischen Konzepten.....	11
VIII. Regionalorganisationen an die Front?	12
Schluß	14

Einleitung¹

Wiederholt ist den Vereinten Nationen und ihren Friedenseinsätzen der Abstieg in die weltpolitische Bedeutungslosigkeit prophezeit worden. Die schweren Rückschläge in Somalia, auf dem Balkan und der Völkermord in Ruanda 1994 sind unvergessen. Nach dem schnellen militärischen Sieg der USA über das Regime Saddam Husseins, ein Krieg ohne die Zustimmung der Vereinten Nationen, erreichte die Stimmung ihren Höhepunkt. Die Bush Regierung und insbesondere ihr Verteidigungsminister, Donald Rumsfeld, hatten ja schon zuvor aus ihrer Abneigung, ja Verachtung, für die UNO und ihre Friedenseinsätze keinen Hehl gemacht. Zahlreiche Kommentatoren und Publizisten hatten sich dem angeschlossen, auch in Deutschland.

Ein Blick zurück auf die tatsächliche Entwicklung der UN-Friedenseinsätze der letzten zwei Jahre zeigt jedoch etwas anderes. Die Einsätze erfuhren einen eindrucksvollen Wiederaufstieg. Mit der Zustimmung der USA wurde das Sekretariat der Weltorganisation in New York mit Planung und Durchführung einer Reihe von Einsätzen beauftragt: Liberia, Haiti, Burundi, Elfenbeinküste und kürzlich schließlich der Sudan. Insgesamt ist die Zahl der Einsätze damit auf 18 angestiegen - mit einer Zahl von knapp 80 000 Blauhelmen und mehreren Tausend internationalen Polizisten und zivilen Experten, wenn der Einsatz im Sudan seine volle Stärke erreicht hat.²

Die USA dagegen mussten im Irak einsehen, dass erfolgreiche Kriegsführung mit massiver technischer Überlegenheit das Eine – die erfolgreiche Wiederherstellung des Friedens jedoch etwas Anderes ist. Und überraschender Weise kam kürzlich auch der bekannte, dem Pentagon nahe stehende amerikanische Think Tank, die *RAND Corporation*, in zwei umfangreichen Studien zu dem Ergebnis, dass die Vereinten Nationen mit ihren Friedenseinsätzen in acht untersuchten Fällen eindeutig erfolgreicher gewesen seien als die USA in einer vergleichbaren Zahl.³ Der

¹ Der Artikel ist bereits in ähnlicher Form erschienen in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 22/2005, 30.05.2005, S.25-32

² Vgl. die Karte aller aktuellen Friedenseinsätze und ihrer Truppenstärke unter http://www.zif-berlin.org/Downloads/Map_Peace_Operations.pdf

³ Vgl. James Dobbins, Seith G. Jones und andere in "The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq", The RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2005. Executive Summary, XXXIII Seiten und "America's Role in Nation-Building – From Germany to Iraq", The RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2003, 165 Seiten

Economist schloss sich diesem Tenor im März 2005 an und verwies auf eine Oxford Studie, die feststellt, „*peacekeepers are by far the most cost-effective way of stabilizing a failed state*“.⁴

I. Erfolg ungewiss – die laufenden Einsätze

Beide Studien können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die UNO und ihre Friedenseinsätze gegenwärtig in großen Schwierigkeiten stecken. In Kosovo zum Beispiel wurden die NATO und die UNO seinerzeit mit Begeisterung empfangen. Inzwischen ist die Stimmung vor allem gegenüber *UNMIK (UN Mission in Kosovo)* in offene Ablehnung und Hass umgeschlagen. Die Unruhen im März des letzten Jahres haben den Stimmungsumschwung schlagartig ans Tageslicht gebracht. Ein Grund ist der ungelöste politische Status des Gebiets. UNMIK muss weiter auf der Basis eines Mandats operieren, das von über 90% der Bevölkerung in seiner Grundausrichtung nicht akzeptiert wird, obwohl die Lektion anderer Friedenseinsätze ist, dass Mandate, die von der Mehrheit der Bevölkerung nicht mitgetragen werden, wenig Aussicht auf erfolgreiche Umsetzung haben. Das gilt zumal dann, wenn sich die wirtschaftlichen Perspektiven nicht verbessern, gerade was die Jugendlichen betrifft. Sie waren bei den Märzunruhen im Kosovo des letzten Jahres an vorderster Front.⁵

In der *DR Kongo*, dem früheren Zaire, stehen die Dinge noch schlechter. Das Land ist so groß wie Westeuropa, jedoch ohne funktionierende staatliche Strukturen. Sie erodierte unter der jahrzehntelangen Diktatur Mobutus. Warum die Mitglieder des Sicherheitsrates (SR) dennoch glaubten, dass ein Friedenseinsatz mit erst nur knapp 3000 Blauhelmen und inzwischen ca. 17 000 würde erfolgreich sein können, bleibt unerklärlich. Kofin Annan hat sich gegen diesen viel zu kleinen Einsatz mit Händen und Füßen gewehrt.

Die Liste der Einsätze, bei denen ein längerfristiger Erfolg der UNO gegenwärtig nur schwer zu sehen ist, ist lang. *Afghanistan* ist weit entfernt von einer demokratischen, rechtsstaatlichen Stabilisierung. Ganz im Gegenteil: der Mohnanbau und Rauschgifthandel feiern unter der Herrschaft der Warlords Urstände. Ähnlich unsicher sind die Perspektiven in *Haiti* und *Liberia*. In beiden Ländern interveniert die internationale Gemeinschaft mit Hilfe der UNO innerhalb von zehn Jahren bereits zum zweiten Mal in großem Maßstab. Auch in der *Elfenbeinküste* ist der

⁴ Vgl. ausführlich Paul Collier und Anke Hoeffler, „The Challenge of Reducing Global Incidence of Civil War“, Oxford University, Department of Economics, Copenhagen Challenge Paper, April 23, 2004, S. 22

⁵ Vgl. http://www.zif-berlin.org/Downloads/Diskussion_29.10.04.pdf

Friedensprozess weiter sehr fragil. Verhandlungen in Südafrika jedoch haben kürzlich die Chance eröffnet, dass sich die Konfliktparteien doch noch auf Wahlen im Oktober dieses Jahres verständigen könnten. Der *Westsahara* Konflikt dagegen bleibt weiterhin ungelöst und in dem von vier Jahrzehnten Bürgerkrieg zerrütteten *Sudan* geht *UNAMIS (UN Mission in Sudan)* einem ähnlich ungewissem Abenteuer entgegen wie die Mission im Kongo. Lediglich gut 10 000 Blauhelme, Polizisten und zivile Experten sollen in dem riesigen Land eingesetzt werden, unter ihnen deutsche Militärbeobachter und zivile Experten.

Gegenüber der Liste dieser Schwierigkeiten nehmen sich zwei gegenwärtig in der Abschlussphase befindliche Einsätze, *UNMISSET (UN Mission of Support in East Timor)* und *UNAMSIL (UN Mission in Sierra Leone)*, wie Ausnahmen von der Regel aus. Sie verlaufen erfolgreich. Auch in dem kleinen zentralafrikanischen Staat *Burundi* haben sich die Dinge nach der erfolgreichen Abhaltung eines Referendums Ende Februar unter den Augen von *UNOB (UN Operation in Burundi)* ins Positive gewandt.

II. Zerfallende Staaten, internationaler Terrorismus und organisierte Kriminalität

Die gegenwärtigen Schwierigkeiten der UN-Friedenseinsätze werden verständlich, wenn man die Ausgangslage betrachtet: Der Zerfall von Staaten und die Ausweitung sozio-ethnischer, bürgerkriegsähnlicher Konflikte sind nach dem Ende des Kalten Krieges zu einer fundamentalen Bedrohung des globalen Friedens und der Sicherheit in der Welt geworden. "Complex emergencies" oder "war-torn societies", wie diese Konflikte im angelsächsischen Raum treffend genannt werden, stürzen ganze Regionen in Chaos und Verderben. Der Balkan Anfang der 90er Jahre mit dem zerfallenden Jugoslawien sowie Zentralafrika mit dem Völkermord in Ruanda und dem anschließenden Zusammenbruch des Kongo sind dafür ebenso dramatische Beispiele wie das Netzwerk von Konflikten in Westafrika. Ob Teile des Mittleren Ostens und Zentralasiens einen ähnlichen Weg gehen werden, falls die Stabilisierung Afghanistans und des Irak nicht gelingen sollte, bleibt abzuwarten.

Die Flächenbrände in den verschiedenen Regionen sind verbunden mit humanitären Katastrophen größten Ausmaßes. Die Dynamik der Gewalt der durch Staatszerfall bedingten Konflikte ist eine völlig andere als die bei zwischenstaatlichen Kriegen. In Somalia, Ruanda und Burundi, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Afghanistan, dem Sudan, der DR Kongo, Sierra Leone, Liberia, Haiti etc. haben Millionen von Menschen ihr Leben verloren. Eine noch größere Zahl

wurde vertrieben oder musste flüchten. Es scheint, dass – zumindest quantitativ gesehen – nicht mehr die Verletzung der Menschenrechte durch diktatorische Staatsorgane im Vordergrund steht, sondern Gewalt und Willkür aufgrund des Zusammenbruchs des staatlichen Gewaltmonopols im Zuge des Staatsversagens. Völkermord ist wieder ein Faktum der internationalen Politik! Zugleich sind zerfallende oder fehlgeschlagene Staaten zu einem Nährboden für organisierte Kriminalität und internationalem Terrorismus geworden.

III. Die Entwicklung des UN-Peacekeeping - von der ersten zur vierten Generation

Die internationale Gemeinschaft tat und tut sich schwer, dem Problem des Staatszerfalls und den daraus resultierenden regionalen Flächenbränden Herr zu werden. Im ersten Schritt, ab Anfang der 90er Jahre, versuchte sie es mit einem in den Zeiten des Kalten Krieges entstandenen Instrument, nämlich den Blauhelmen. Ihnen war schon 1988 kollektiv der Friedensnobelpreis verliehen worden. Die darauf folgenden erfolgreichen Einsätze erst in *Namibia* und *Mittelamerika* und dann in *Kambodscha* und *Mosambik* weckten größte Hoffnung hinsichtlich der zukünftigen Rolle des Peacekeeping bei der Prävention und Lösung der „neuen“ Konflikte. Diese Hoffnung jedoch war trügerisch. Die Rückschläge erst in *Angola* (1992) und *Somalia* (1993) und dann in *Ruanda* (1994) und *Bosnien-Herzegowina* leiteten eine grundlegende Ernüchterung ein. Die UNO und das Peacekeeping gerieten in Misskredit, obwohl weniger sie selbst als häufig - wie bei *UNPROFOR* im früheren Jugoslawien und *UNAMIR* in Ruanda - der mangelnde politische Wille der internationalen Führungsmächte und der internationalen Gemeinschaft insgesamt für die Fehlschläge verantwortlich waren.

Das Scheitern der UNO war zugleich aber auch Ausdruck grundlegender konzeptioneller Probleme. Das traditionelle Peacekeeping war vor allem für Kriege zwischen Staaten beziehungsweise zwischen klar definierbaren Konfliktparteien wie in *Namibia* entwickelt worden, nicht aber für im Zerfall befindliche Staaten und Gesellschaften. Bei innerstaatlichen Konflikten stellen sich die Fragen der Anwendung von militärischer Gewalt, von Konsens und Unparteilichkeit ebenso wie die Frage des Wiederaufbaus eben in einer völlig veränderten und weit komplizierteren Weise als bei zwischenstaatlichen Kriegen.

Die UNO ebenso wie die internationale Friedens- und Konfliktforschung brauchten dennoch lange, diese Veränderungen zur Kenntnis zu nehmen. Zentrale Aufgabe der *ersten* Generation von Friedenseinsätzen, den sog. Blauhelmen, war die Überwachung von Waffenstillständen bei

zwischenstaatlichen Kriegen gewesen: *UNEF (UN Emergency Force)* ab Mitte der fünfziger Jahre im Sinai sowie *UNFCYP (UN Peacekeeping Force in Cyprus)* in Zypern seit Mitte der sechziger Jahre und *UNDOF (UN Disengagement Observer Force)* auf den Golanhöhen seit Mitte der siebziger Jahre sind hierfür klassische Beispiele. Einverständnis (*consent*) der Konfliktparteien, Unparteilichkeit (*impartiality*) und Anwendung von Gewalt (*use of force*) ausschließlich zur Selbstverteidigung waren und sind grundlegende Prinzipien dieser ersten Generation. Ihr Personal bestand fast ausschließlich aus Militär.

Ende der achtziger Jahre, parallel zum Ende des Ost-West Konflikts, entwickelte sich eine *zweite*, durch Multidimensionalität der Aufgabenfelder gekennzeichnete Generation. Im Gegensatz zur ersten Generation beschränkten sie sich nun nicht mehr nur auf das bloße Überwachen von Waffenstillständen. Beendigung der Konflikte durch Mechanismen der politischen, sozialen und ökonomischen Konfliktlösung kam als strategische Aufgabe hinzu. Die Einsätze wurden wesentlich dynamischer in ihrer Konfliktlösungsfähigkeit. Die Mehrheit der Einsätze der ersten Generation dauern bis heute an, während verschiedene der zweiten wie in Namibia, Mittelamerika, Kambodscha und Mosambik relativ schnell abgeschlossen werden konnten. Polizei (CIVPOL) und ziviles Personal wurden wichtige Partner des Militärs. Zugleich wurden die Einsätze jedoch viel komplexer. Die Koordination der Vielzahl der Akteure – 30 - 40 Staaten, die Truppen und Polizei stellen, zivile Mitarbeiter aus bis zu einhundert Ländern und sowie hunderte von NROs - ist ein bis heute unzureichend gelöstes Problem.

Die Realität des gewaltsamen Staatsversagens oder Staatszerfalls brachte dann jedoch eine bittere Einsicht. In Somalia, dem früheren Jugoslawien, Liberia, Haiti, Ruanda etc. bedeutete die feierliche Unterzeichnung von Friedens- oder Waffenstillstandsvereinbarungen keineswegs ein Ende der Gewalt. Hunderte von ihnen wurden gebrochen, kaum waren sie unterzeichnet. Nationale, regionale und lokale Führer, Warlords und bewaffnete Gruppen sind in diese Gewalt verstrickt und schaffen eine Lage, die für die traditionellen, auf die persönliche Selbstverteidigung beschränkten Blauhelme nicht mehr zu bewältigen ist.

Die alte Doktrin der strikten Nichtanwendung von Gewalt außer im Falle der persönlichen Selbstverteidigung ließ sich also nicht länger aufrechterhalten. In Somalia sah sich der SR gezwungen, die Friedenstruppen mit einem „robusten“, auf Kapitel VII der UN-Charta basierenden Mandat auszustatten, das die begrenzte Anwendung von Gewalt erlaubt. Die *dritte* Generation der Friedenseinsätze, das sog. Robuste Peacekeeping war geboren. Zahlreiche weitere Mandate dieses Typs folgten.

Robuste, multidimensionale Friedenseinsätze sind zu definieren als Einsätze, in denen die traditionellen Prinzipien des Peacekeeping, also Konsens und Unparteilichkeit, weiter gelten, bei dem darüber hinaus aber die Möglichkeit besteht, Gewalt im Sinne militärischer Zwangsmaßnahmen in begrenztem Umfang zur Verteidigung und Durchsetzung des Mandats gem. Kap. VII der UN Charta anzuwenden. Wichtigste Aufgabe des Militärs ist es, für die nicht-militärischen Akteure und ihre zivile Wiederaufbauarbeit ein sicheres Umfeld zu schaffen. Denn der Satz, dass Konflikte in der Regel nicht mit militärischen Mittel gelöst werden können ist, ist zwar richtig. Er bedarf aber der Ergänzung durch einen zweiten: Ohne ein sicheres Umfeld können die nicht-militärischen Mittel, also das sog. *Peacebuilding*, nicht wirksam werden. Letzteres braucht zudem die volle Unterstützung der Konfliktparteien und der Bevölkerung. *Konsens* und *Unparteilichkeit* bleiben deswegen Schlüsselprinzipien. Die rechte Balance zwischen diesen beiden Prinzipien und einem gegebenenfalls robusten Vorgehen, insbesondere gegen die sog. „spoiler“, diejenigen Gruppen also, die den Friedensprozess bewusst unterminieren wollen, ist im Einzelfall äußerst schwierig und stellt höchste Ansprüche an das Führungs- und Einsatzpersonal. Zwischen den Risiken des Nichthandelns und der Gefahr einer unkontrollierten Eskalation ist abzuwägen. Das unbedachte Vorgehen der amerikanischen Spezialeinheiten in Somalia im September 1993 gegen den Warlord Aidid ist ein Beispiel für letzteres, das bis vor Kurzem weitgehend passive Verharren der UN-Blauhelme im Ost-Kongo in den eigenen Stellungen ein Beispiel für ersteres.

Das robuste Peacekeeping hat sich inzwischen als die dominante Einsatzform moderner Friedenseinsätze durchgesetzt. Der sog. *Brahimi Panel* hat das im August 2000 in seinem Bericht an Kofi Annan ausdrücklich bestätigt. Die Entwicklung der Friedenseinsätze ist jedoch nicht bei der dritten Generation stehen geblieben. Inzwischen kann man sogar von einer *vierten* Generation von Einsätzen sprechen, auch wenn diese Bezeichnung noch nicht in den Sprachgebrauch der UNO eingegangen ist. Denn einige Einsätze der dritten Generation sind nicht nur robust und multidimensional, sondern sie wurden hinsichtlich der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung um ein qualitativ völlig neues Element ergänzt, nämlich die ausdrückliche, interimistische Übernahme von „exekutiven“ Aufgaben, also von Regierungsgewalt. In Ansätzen geschah das schon Anfang der neunziger Jahre bei *UNTAC (UN Transitional Administration in Cambodia)* in Kambodscha, umfassend dann später bei *UNTAES (UN Transitional Authority in Eastern Slavonia)*, *UNTAET (UN Transitional Authority in East Timor)*, UNMIK im Kosovo sowie - hier allerdings nur mit Einschränkungen, beim *OHR (Office of the High Representative)* in Bosnien und Herzegowina.

Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Ausweitung der internationalen Befugnisse nicht nur Rechte und Handlungsmöglichkeiten, sondern auch eine umfassende Verantwortungsübernahme für das betreffende Land bedeutet. Das zieht zwangsläufig einen wesentlich größeren Mitteleinsatz als bei nicht-exekutiven Einsätzen nach sich. Es ist deswegen kein Zufall, dass „exekutive Mandate“ vom SR bisher nur bei Ländern autorisiert wurden, die zwei Voraussetzungen erfüllen: Sie sind vergleichsweise klein und liegen in für Groß- oder Mittelmächte strategisch wichtigen Regionen. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, wie im Kongo, Sierra Leone und in Liberia oder auch in Afghanistan, dann autorisiert der SR keine exekutiven Mandate, auch wenn das von der Sache her, also dem Ausmaß des Staatsversagens, durchaus geboten sein könnte.

Insgesamt lassen sich die robusten Friedenseinsätze, seien sie exekutiver oder nicht-exekutiver Art, als eine Art *militarisierte*, den Gewaltbedingungen in zerfallenden Staaten gerecht werdende *internationale Polizeieinsätze* charakterisieren. Diese Charakterisierung steht im Einklang mit der Erkenntnis, dass im Zentrum der Problematik von zerfallenden oder fehlgeschlagenen Staaten ein extremer Verlust von öffentlicher Sicherheit und Ordnung steht. Diese müssen zumindest ansatzweise wiederhergestellt werden, bevor die zweite strategische Aufgabe moderner Friedenseinsätze in Angriff genommen werden kann – das Peacebuilding.

IV. Peacebuilding als strategisches Element moderner Friedenseinsätze

Das Konzept des *Post-Conflict Peacebuilding* nahm erstmals in der *Agenda für den Frieden*, die Generalsekretär Boutros Ghali 1992 veröffentlichte, einen prominenten Platz ein. Es wurde dann 1995 in einer *Ergänzung zur Agenda für den Frieden* von Kofi Annan weiterentwickelt und von SR und Generalversammlung der UNO in einer Reihe von Resolutionen in seiner grundlegenden Bedeutung ausdrücklich unterstützt.

Erstes Ziel des Peacebuilding ist die Verhinderung des Wiederauflebens der gewaltsamen Auseinandersetzung und der Aufbau von Strukturen, die es einer Gesellschaft ermöglichen, Konflikte künftig ohne die Anwendung von Gewalt zu lösen. Trotz dieses konfliktpräventiven Elements sind die Ausgangspunkte von Konfliktprävention und Peacebuilding grundverschieden. Letzteres setzt im Unterschied zu ersterem dort an, wo Krieg und Gewalt bereits stattgefunden haben, wo Traumata zu heilen, Minenfelder zu räumen, ehemalige Kämpfer zu entwaffnen und tausende oder gar Millionen von Flüchtlingen zu reintegrieren sind. Dieser Ausgangspunkt ist auch ein grundlegender Unterschied zur Entwicklungshilfe und der von ihr entwickelten Inhalte und Methoden, obgleich es im Übrigen eine Reihe von Ähnlichkeiten zwischen beiden gibt.

Obwohl das Peacebuilding zweifellos ein strategisches Element gegenwärtiger Friedenseinsätze ist, gibt es dennoch bis jetzt keine operative wirklich verwendbare Definition, also eine alle Akteure verbindende Grundlage für eine wirklichkeitsnahe Planung und Durchführung. Die der UNO nahestehende *International Peace Academy (IPA)* in New York stellt kritisch fest: *“Peacebuilding has become a catch concept... It is indiscriminately used to refer to preventive diplomacy, preventive development, conflict prevention, conflict resolution and post-conflict reconstruction.”*⁶ Und eine von der GTZ in Auftrag gegebene Studie internationaler Experten schlussfolgert ganz ähnlich, dass es: *„unter den Akteuren der deutschen Entwicklungskooperation ... kein gemeinsames Verständnis über das Peacebuilding als eine Methode, Konzept oder Ansatz gibt.“*⁷

Aus der Schwierigkeit, eine allgemein verbindliche und für die Arbeit im Feld ausreichend konkrete Definition des Peacebuilding zu finden, wird nur schwer ein Ausweg zu finden sein. Ein pragmatisches Vorgehen dürfte der einzige Ausweg sein, das heißt eine Operationalisierung des Begriffs anhand der Aufgabengelder, die sich in der Praxis konkret als die wichtigsten Bereiche des Peacebuilding herauskristallisiert haben. Neben der kurzfristigen *Nothilfe* und dem längerfristigen *wirtschaftlichen Wiederaufbau* sind das vor allem die *Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR)* der Kombattanten und anderer bewaffneter Gruppen, *Aufbau ziviler Verwaltungs-, Regierungs- und Justizstrukturen* auf der Basis von *Rechtsstaatlichkeit*, Beachtung der *Menschenrechte* sowie Durchführung von *Wahlen* und weitere, für die längerfristige Demokratisierung, Stabilität und *Aussöhnung* wichtigen Maßnahmen.⁸

V. Kooperation und Kohärenz

Institutionell war die UNO auf den Umgang mit dem Peacebuilding schlecht eingerichtet. Dem Geiste der UN-Charta folgend hatte sich zwischen dem SR und der Generalversammlung in Sachen Friedenseinsätze eine relativ strikte Arbeitsteilung eingebürgert. Der SR befasst sich in seinen Mandaten vor allem mit ihrem militärischen Teil, d.h. dem Peacekeeping, während das

⁶ J. Tschirgi, Post-Conflict Peacebuilding Revisited, International Peace Academy, New York, Oktober 2004

⁷ Vgl. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Joint Utstein Study of Peacebuilding, National Report on Germany, Eschborn 2003, S.5

⁸ Vgl. eine ausführliche Beschreibung der wichtigen zivilen Aufgabengebiete in Friedenseinsätzen auf der Webseite des ZIF: http://www.zif-berlin.org/de/Rekrutierung_und_Betreuung/Taetigkeitsfelder.html

Peacebuilding im Wesentlichen Sache der Generalversammlung war. Entsprechend hatte sich auch die Arbeitsteilung im Sekretariat der UNO entwickelt: Das militärische Peacekeeping fällt vor allem in die Zuständigkeit des *Department for Peacekeeping Operations (DPKO)*, das Peacebuilding jedoch in die des *Department for Political Affairs (DPA)* und anderer Einrichtungen der UN.

Es liegt auf der Hand, dass diese Art der Aufgabenverteilung nicht förderlich für eine kohärente Planung und Durchführung der Einsätze ist. Schrittweise wuchs im SR daher die Bereitschaft, den veränderten Anforderungen Rechnung zu tragen. Strategische Elemente des Peacebuilding, wie *DDR* und *Rule of Law*, wurden in seine Mandate einbezogen. Schwerer dagegen tun sich nach wie vor das DPKO und das DPA in der Abgrenzung und Koordination ihrer Aufgaben. Die Zusammenlegung der beiden Abteilungen erschiene durchaus sinnvoll. Sie stößt jedoch unter anderem bei ständigen Mitgliedern des SR auf wenig Gegenliebe. Die Leitung des DPKO ist zu einem Erbhof Frankreichs und die des DPA Großbritanniens geworden. Basis der Bemühungen um eine kohärente Planung der Friedenseinsätze der UNO müssen deswegen vorerst die schon im Brahmī Report vorgeschlagenen *Integrated Mission Task Forces* des UN-Sekretariats bleiben.

VI. Local Ownership und Civil Society

In den Mandaten des SR wird, quasi rituell, die Bedeutung von „*local ownership*“ und „*civil society*“ als oberstes Gebot des Peacebuilding postuliert. In der Praxis stößt seine Umsetzung jedoch auf größte Schwierigkeiten. Was beinhalten *local ownership* und *civil society* in von Staatszerfall und Gewalt zerrütteten Gesellschaften? Sind es die nach westlichem Vorbild funktionierenden NROs, die – soweit es sie überhaupt gibt – *local ownership* vertreten, obwohl sie in der Bevölkerung in der Regel keine signifikante Machtbasis haben? Sind es die traditionellen Führer, die durch Kolonialismus, Jahrzehnte von Diktatur und Einparteienherrschaft und schließlich Bürgerkrieg häufig korrumpiert und vor allem um ihr eigenes Wohl besorgt sind? Oder sind es die Warlords und ihre Milizen, die sich zugleich als politische Bewegungen oder Rebellen guerrieren und auf der Basis ihrer Waffen keinen Zweifel an ihrem Anspruch auf „*ownership*“ lassen?

Alle, die auf dem Balkan, in Afghanistan, in Westafrika oder dem Kongo als Militär, Polizist oder ziviler Experte eingesetzt waren, wissen, wie schwierig es ist, eine tragfähige und konkrete Antwort auf diese Frage zu geben. Die Zivilgesellschaft, die in den akademischen Studien, den Deklarationen der internationalen Akteure und vieler Politiker eine so zentrale Rolle spielt, ist vor Ort im Sinne eines handlungsfähigen Partners schwer zu finden. Das ist, bei einigem Nach-

denken, auch nicht verwunderlich. Denn tatsächlich befinden sich alle diese Länder und ihre Bevölkerung, sei es in Zentralasien, Afrika oder auf dem Balkan, in einem grundlegenden und äußerst konflikthafter Umwälzungsprozess. Der Begriff des „Staatsversagens“ greift zu kurz! Mehr oder weniger alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens sind betroffen: Staat, Wirtschaft, Kultur, Religion und Spiritualität, Familie, Gender etc.. Die Ähnlichkeit dieser Umwälzungen mit dem, was Europa im Dreißigjährigen Krieg erlebt hat, ist unverkennbar.

Es ist also nicht verwunderlich, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den lokalen und den internationalen Akteuren schwer zu organisieren ist. Dennoch ist sie von strategischer Bedeutung für den Erfolg von Friedenseinsätzen. Denn ohne diese Zusammenarbeit und die schrittweise, eigenverantwortliche Übernahme aller für ein demokratisches und friedliches Zusammenleben notwendigen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufgaben durch die lokale Bevölkerung kann dieser nicht eintreten. Genau deswegen befinden sich gegenwärtig jedoch Einsätze auf dem Balkan, in Zentralasien, Haiti oder in Afrika in Schwierigkeiten. Zwangsläufig dehnt sich ihre Verweildauer immer mehr aus. Der anfangs erhoffte baldige Rückzug in ein, zwei oder drei Jahren verschiebt sich auf zehn, fünfzehn oder mehr. Gegenwärtig ist völlig ungewiss, wann die internationale Präsenz in den genannten Ländern und Regionen beendet werden kann.

VII. Peacebuilding – auf der Suche nach realistischen Konzepten

Die Frage der verbesserten Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren und der Langfristigkeit der Einsätze verbindet sich mit einer grundlegenden dritten, aber ungelösten Frage: Sind die den Peacebuildern in den Mandaten vorgegebenen Konzepte realistisch? Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, Gerechtigkeit und Versöhnung sowie die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration (DDR) aller bewaffneten Einheiten und Milizen sind zweifellos wichtige und zwischenzeitlich auch allgemein anerkannte Prinzipien. In ihrem faktischen Inhalt resultieren sie jedoch weitgehend aus der Wirklichkeit etablierter Demokratien in den Industriegesellschaften. Dort funktionieren sie nur aufgrund einer mehr oder weniger langen Zeitspanne des Einübens sowie der Unterfütterung durch solide wirtschaftliche, institutionelle und ausbildungsmäßige Verhältnisse.

Genau diese Bedingungen sind jedoch in den von Krieg und Staatszerfall zerrütteten Ländern mit zumeist noch sehr autoritär-traditionellen Clan- und Gemeinschaftsstrukturen nicht vorhanden. Entsprechend hilflos stehen die internationalen Akteure den lokalen bei der Umset-

zung der in den Mandaten vorgeschriebenen hochfliegenden Konzepten gegenüber – und flüchten sich häufig entweder in Frust und Resignation oder Arroganz und Zynismus gegenüber den „locals“. Diese dagegen, jedenfalls eine ganze Reihe von ihnen, verstehen sich unter dem Stichwort organisierte Kriminalität bestens darauf, von der internationalen Präsenz zu profitieren. Sie wissen die traditionellen Clan- und Gemeinschaftsstrukturen ebenso wie die Fluidität globaler Markt- und Wirtschaftsstrukturen geschickt zu ihrem Vorteil zu nutzen – und finden dabei reichlich internationale Partner. Die organisierte Kriminalität ist inzwischen zu einem Haupthindernis für ein erfolgreiches Peacebuilding geworden.⁹

Es ist also dringend geboten, die oben genannten Konzepte der Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, Menschenrechte etc. im Rahmen des Peacebuilding konzeptionell auf ein realistisches Maß zu reduzieren. Insbesondere müssen für die verschiedenen Bereiche sehr viel klarere, individuelle Phasenmodelle der Umsetzung im Hinblick auf eine genuine Beteiligung und Verantwortungsübernahme durch die lokalen Akteure erarbeitet werden. Die Einsätze in Ost Timor und in Sierra Leone ebenso wie die internationale Präsenz in Bosnien und Herzegowina dürften insoweit interessantes Lehrmaterial bereithalten. Denn alle drei befinden sich in der Abbaubeziehungsweise Reduzierungsphase.

VIII. Regionalorganisationen an die Front?

Die UNO ist heute ganz offensichtlich nicht mehr der einzige Akteur auf dem Gebiet der Friedenseinsätze. Der Kreis der multilateralen Akteure hat sich erweitert. Das ist eine für die Zukunft der Friedenseinsätze wichtige Tatsache. Nur wenigen ist bekannt, dass es bereits seit der Gründung der Vereinten Nationen einen Abschnitt in ihrer Charta gibt, der sich mit der Rolle der regionalen Einrichtungen bei der Friedenssicherung befasst. Dieser Abschnitt, das sog. das Kap. VIII, geriet in der Zeit des Kalten Krieges weitgehend in Vergessenheit, obwohl in ihm unter anderem gefordert wird, dass die UN-Mitgliedstaaten in erster Linie ihre regionalen Einrichtungen zur friedlichen Beilegung „örtlich begrenzter Streitigkeiten“ nutzen sollen (Art. 52 ff.).

⁹ Vgl. dazu den ZIF-Report: Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding - Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa, 7th International Berlin Workshop, Berlin December 2003 unter http://www.zif-berlin.org/Downloads/Berlin-Workshop_2004.pdf

In der Zeit des Kalten Krieges waren die Regionalorganisationen in Europa und Afrika mehr oder weniger paralysiert, in Asien praktisch nicht existent. Lediglich die *OAS (Organisation der Amerikanischen Staaten)* wurde vereinzelt aktiv. Diese Situation hat sich jedoch nach dem Ende des Ost-West Konflikts gerade in Europa und Afrika grundlegend geändert. In Europa übernahm die OSZE eine wichtige Rolle bei der friedlichen und demokratischen Transformation der baltischen und osteuropäischen Staaten sowie der auf dem Balkan und später im Kaukasus bis hin nach Zentralasien. Zahlreiche Kurz- und Langzeitmissionen wurden eingerichtet, die dem Typ nach allerdings sehr anders sind als die Einsätze der UNO. Dynamik entwickelte dann die EU durch den Aufbau der *ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik)*. Schneller als erwartet ersetzte sie erst die UNO-Polizeimission UNMIBH in Bosnien und Herzegowina durch die *EUPM (EU Police Mission)* und dann *SFOR (Stabilisation Force)* durch die *Operation Althea*. In Mazedonien hat die ESVP sich ebenfalls erfolgreich engagiert, ebenso wie kurzfristig im Ost-Kongo mit der von Frankreich angeführten *Operation Artemis*. Der nächste große Schritt wird die Übernahme von UNMIK und wohl auch KFOR im Kosovo sein, geplant für 2006 oder 2007, nach einer besseren Klärung des politischen Status des Kosovo. Und ganz aktuell wird in der EU offenbar über die Entsendung einer ca. 200 Kopf starken Friedenstruppe in die indonesische Krisenprovinz Aceh nachgedacht.

Erfolgt diese Übernahme, dann hat die UNO – zumindest vorerst – ihre unmittelbare Rolle bei der Organisation und Durchführung von Friedenseinsätzen in Europa abgegeben. Ähnliches gilt dann mit Einschränkungen für die NATO, die in Bosnien und im Kosovo an zwei friedenssichernden Grosseinsätzen in Europa beteiligt ist. Sie wird also zunehmend frei für die Übernahme außereuropäischer, im Hinblick auf den Grad der Robustheit, Beweglichkeit und logistischen Absicherung besonders schwieriger Friedenseinsätze. Der Irak und Palästina könnten die nächsten Einsatzgebiete sein. In beiden Fällen wird wahrscheinlich ein Modell zur Anwendung kommen, dass zuerst im Kosovo und dann in Afghanistan praktiziert wurde, nämlich ein paralleles Agieren von NATO im militärischen und der UNO im Peacebuilding Bereich.

In *Afrika* hat eine Europa durchaus vergleichbare dynamische Entwicklung regionaler Organisationen stattgefunden. Ähnlich wie bei der EU war es eine ursprünglich für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration gegründete Einrichtung, *ECOWAS (Economic Community of West African States)*, die einen enormen Sprung nach vorne gemacht hat. Getrieben von der Gefahr eines regionalen Flächenbrandes durch den Bürgerkrieg in Liberia Anfang der 90er Jahre, verständigten sich die Staatsoberhäupter der Region nicht nur sehr schell auf eine gemeinsame Friedenstruppe, *ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group)*, sondern Ende der 90er Jahre auch auf einen

Mechanismus für die Prävention und Beendigung regionaler Konflikte. Er sucht weltweit seinesgleichen. Insbesondere wurde ein *Mediation and Security Council* eingerichtet. In ihn werden jeweils 10 der 15 Mitgliedstaaten gewählt, die wiederum – auf der Ebene der Regierungschefs – mit einer Zweidrittel Mehrheit verbindlich über das Vorgehen einschließlich einer direkten militärischen Intervention bei zwischenstaatlichen und internen Konflikten beschließen können. Das ist bereits in verschiedenen Fällen, wie in Sierra Leone und der Elfenbeinküste, erfolgt. Anders als der SR der UNO ist das ECOWAS-Gremium nicht durch ein Veto-Recht behindert. Das macht ihn handlungsfähig. Die Europäer, deren regionale Einrichtungen natürlich über weit bessere Ressourcen als ECOWAS verfügen, können nur davon träumen, dass sich ihre Staatsoberhäupter für die ESVP auf ein ähnlich effektives Modell einigen.

Bemerkenswerte Fortschritte haben schließlich zwei weitere afrikanische Einrichtungen gemacht. Zum einem wurde eine bis dahin weitgehend irrelevante Einrichtung, *IGAD (Intergovernmental Authority on Development)*, zu einem wichtigen legitimatorischen Rahmen für die langwierigen Friedensverhandlungen in Somalia und im Sudan. Sie hat bisher jedoch, anders als ECOWAS, keine eigenen Friedenstruppen. Zum anderen hat sich die Afrikanische Union (AU) einen ECOWAS ähnlichen, wenn auch in seinen Entscheidungsbefugnissen nicht so weitgehenden *Peace and Security Council* zugelegt. In Burundi hat die AU unter der Führung Südafrikas bereits einen größeren Friedenseinsatz durchaus zufrieden stellend durchgeführt und im letzten Jahr an die UNO übergeben. Im *Darfur* im Sudan sah sich die AU dann gezwungen, mit dem Schutz der dortigen Bevölkerung eine Aufgabe zu übernehmen, die weit über ihre organisatorischen, logistischen und militärischen Kräfte geht. Den Afrikanern blieb jedoch keine andere Wahl. Die internationale Gemeinschaft und ihre Führungsmächte waren zu einem Eingreifen nicht bereit und ließen die Bevölkerung des Darfur im Stich.

Schluß

Das verstärkte Engagement der Regionalorganisationen bei den Friedenseinsätzen ist ermutigend. Es ändert bisher jedoch nichts daran, dass die UNO in Afrika und in anderen Teilen der Welt weiterhin die dominante Einrichtung ist und für absehbare Zeit bleiben wird. Die Notwendigkeit, sie zu einer besseren Durchführung dieser Einsätze zu befähigen, bleibt deswegen ein weltpolitisches Anliegen. Der Ende 2004 veröffentlichte Bericht des sog. *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* und die anschließenden Ausführungen Kofi Annans zu diesem

Bericht haben ja keinen Zweifel daran gelassen, dass die Reform der UNO ein unverändert wichtiges Thema ist¹⁰.

Von den Empfehlungen des Panels sind zwei für die Fortentwicklung der Krisenprävention und Friedenseinsätze besonders wichtig: Die Einrichtung einer mit echter Autorität und Handlungskompetenz ausgestatteten *Peacebuilding Commission* sowie die *Reform des SR*. Das schließt seine Erweiterung ein. Denn ohne diesen Schritt wird der Weltöffentlichkeit nach mehr als einem Jahrzehnt der Reformdiskussion nicht mehr überzeugend der notwendige Wandel der UNO von einer Organisation der Nachkriegsära zu einer, die den Risiken und Herausforderungen der globalisierten Welt gewachsen ist, vermittelt werden können. Denn es ist nicht in erster Linie die Glaubwürdigkeit der UNO-Einrichtungen, die in den letzten Jahren erodiert ist, sondern die des Sicherheitsrates selbst! Und die Frage eines ständigen deutschen Sitzes ist dabei zwar wichtig, nicht aber die alles entscheidende.

¹⁰ Vgl. <http://www.un.org/secureworld/>