

Quelle: <http://www.bpb.de/publikationen/P5A7KN.html>
Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 22/2005)

Die Friedenseinsätze der VN (Winrich Kühne)

Einleitung

Wiederholt sind den Vereinten Nationen (VN) 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 Saddam-Regime, ein Krieg ohne die Zustimmung der VN, erreichte die Kritik ihren Höhepunkt.

Ein Blick zurück auf die tatsächliche Entwicklung der VN-Friedenseinsätze der letzten zwei Jahre zeigt jedoch etwas anderes. Die Einsätze erfuhren eine eindrucksvolle Bestätigung. Mit der Zustimmung der USA wurde das Sekretariat der Weltorganisation in New York mit der Planung und Durchführung einer Reihe von Einsätzen beauftragt: Liberia, Haiti, Burundi, Elfenbeinküste und kürzlich 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.

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. (...)

Erfolg ungewiss - die laufenden Einsätze

Beide (vorher erwähnten, im Grundsatz positiv urteilenden W.A.) Studien können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die VN und ihre Friedenseinsätze gegenwärtig in großen Schwierigkeiten stecken. (...) Die Liste der Einsätze, bei denen ein längerfristiger Erfolg der VN gegenwärtig nur schwer zu sehen ist, ist lang. Afghanistan ist weit entfernt von einer demokratischen, rechtsstaatlichen Stabilisierung. Ähnlich unsicher sind die Perspektiven in Haiti und Liberia. In beiden Ländern interveniert die internationale Gemeinschaft mit Hilfe der VN innerhalb von zehn Jahren bereits zum zweiten Mal in großem Maßstab. (...)

Zerfallende Staaten, Kriminalität und Völkermord

Die gegenwärtigen Schwierigkeiten der VN-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 neunziger Jahre mit dem zerfallenden Jugoslawien sowie Zentralafrika mit dem Völkermord in Ruanda und dem anschließenden Zusammenbruch des Kongo sind dafür ebenso dramatische Beispiele wie die Konflikte in Westafrika. Ob Teile des Mittleren Ostens und Zentralasiens einen ähnlichen Weg gehen werden, falls die Stabilisierung Afghanistans und des Iraks nicht gelingen sollten, bleibt abzuwarten.

Die Entwicklung des UN-Peacekeeping

Die internationale Gemeinschaft tat und tut sich schwer, dem Problem des Staatszerfalls und den daraus resultierenden regionalen Problemen Herr zu werden. Im ersten Schritt, ab Anfang der neunziger Jahre, versuchte sie es mit einem in den Zeiten des Kalten Krieges entstandenen Instrument, nämlich den Blauhelmen. (...) Die Rückschläge in Angola (1992), Somalia (1993) und in Ruanda (1994) sowie Bosnien-Herzegowina leiteten eine grundlegende Ernüchterung ein. Die VN und das Peacekeeping gerieten in Misskredit, obwohl weniger sie selbst als häufig der mangelnde politische Wille der internationalen Führungsmächte und der

internationalen Gemeinschaft für die Fehlschläge verantwortlich war. Das Scheitern der VN 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 in einer völlig veränderten und weit komplizierteren Weise als bei zwischenstaatlichen Kriegen.

Die VN ebenso wie die internationale Friedens- und Konfliktforschung brauchten dennoch lange, um diese Veränderungen zur Kenntnis zu nehmen. Zentrale Aufgabe der ersten Generation von Friedenseinsätzen war die Überwachung von Waffenstillständen bei zwischenstaatlichen Kriegen. Hierzu zählten beispielsweise die Einsätze im Sinai, in Zypern oder auf den Golanhöhen. Einverständnis der Konfliktparteien, Unparteilichkeit und Anwendung von Gewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung waren und sind die grundlegenden 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 von Friedenseinsätzen. 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 dauert bis heute an, während verschiedene der zweiten wie in Namibia, Zentralamerika, Kambodscha und Mosambik relativ schnell abgeschlossen werden konnten. Polizei (CIVPOL) und ziviles Personal wurden dabei wichtige Partner des Militärs. Zugleich wurden die Einsätze jedoch viel komplexer. Die Koordination der Vielzahl von Akteuren ist ein bis heute nicht gelöstes Problem.

Die Realität des gewaltsamen Staatsversagens oder Staatszerfalls brachte dann jedoch eine bittere Einsicht. In Somalia, dem früheren Jugoslawien, Liberia, Haiti, Ruanda und anderen Ländern bedeutete die feierliche Unterzeichnung von Friedens- oder Waffenstillstandsvereinbarungen keineswegs ein Ende der Gewalt. Hunderte von ihnen wurden gebrochen. 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 nicht länger aufrechterhalten. In Somalia sah sich der VN-Sicherheitsrat gezwungen, die Friedenstruppen mit einem "robusten", auf Kapitel VII der VN-Charta basierenden Mandat auszustatten, das die begrenzte Anwendung von Gewalt erlaubt. Die dritte Generation der Friedenseinsätze, das sogenannte 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 weiter gelten, bei dem darüber hinaus aber die Möglichkeit besteht, Gewalt im Sinne militärischer Zwangsmaßnahmen in begrenztem Umfang zur Verteidigung und Durchsetzung des Mandats gemäß der Charta anzuwenden. Wichtigste Aufgabe des Militärs ist es, für die nichtmilitärischen Akteure und ihre zivile Wiederaufbauarbeit ein sicheres Umfeld zu schaffen. Denn der Satz, dass Konflikte in der Regel nicht mit militärischen Mitteln gelöst werden können, ist zwar richtig. Er bedarf aber der Ergänzung durch einen zweiten: Ohne ein sicheres Umfeld können die nichtmilitärischen Mittel, also das sogenannte 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 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 robuste Peacekeeping hat sich inzwischen als die dominante Einsatzform moderner Friedenseinsätze durchgesetzt. Die Entwicklung der Friedenseinsätze ist jedoch nicht bei der

105 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 VN eingegangen ist. Denn einige Einsätze der dritten Generation sind
nicht nur robust und multidimensional, sondern wurden auch hinsichtlich der Übernahme
110 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 in
Kambodscha, umfassend dann später im Kosovo und in Ost-Timor sowie - hier allerdings nur
mit Einschränkungen - in Bosnien und Herzegowina.

115 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 Sicherheitsrat bisher nur bei Ländern
120 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, in Sierra Leone und Liberia oder auch in
Afghanistan, dann autorisiert der Sicherheitsrat keine exekutiven Mandate, auch wenn das
von der Sache her - dem Ausmaß des Staatsversagens - durchaus geboten sein könnte.

125 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.

Peacebuilding

130 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 von Kofi Annan weiterentwickelt und von den VN in einer Reihe von
Resolutionen in seiner grundlegenden Bedeutung ausdrücklich unterstützt. Erste Ziele des
Peacebuilding sind die Verhinderung des Wiederauflebens der gewaltsamen
135 Auseinandersetzungen 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 in Situationen an, in denen
Krieg und Gewalt bereits stattgefunden haben, wo Traumata zu heilen, Minenfelder zu
140 räumen, ehemalige Kämpfer zu entwaffnen und Tausende oder gar Millionen von Flüchtlingen
zu reintegrieren sind.

Obwohl das Peacebuilding zweifellos ein strategisches Element gegenwärtiger
Friedenseinsätze ist, gibt es dennoch bis jetzt keine operativ-praktisch verwendbare
Definition, also eine alle Akteure verbindende Grundlage für eine wirklichkeitsnahe Planung
145 und Durchführung. Die den VN nahe stehende 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."^[3] Und eine von der GTZ in Auftrag gegebene
Studie internationaler Experten schlussfolgert ganz ähnlich, nämlich dass es "unter den
150 Akteuren der deutschen Entwicklungskooperation kein gemeinsames Verständnis über das
Peacebuilding als eine Methode, Konzept oder Ansatz gibt"^[4].