

Frieden erster und zweiter Klasse

Die Industriestaaten lassen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Einsätzen im Stich



Dr. SVEN
BERNHARD
GAREIS, geb. 1962,
lehrt Politikwissen-
schaft an der
Universität Münster.



Prof. Dr.
JOHANNES
VARWICK,
geb. 1968, lehrt
Politikwissenschaft
an der Universität
Kiel. Jüngste
gemeinsame
Veröffentlichung:
„Die Vereinten
Nationen. Aufgaben,
Instrumente und
Reformen“ (2006).

Sven Bernhard Gareis und Johannes Varwick | **UN-Friedensmissionen haben wieder stark zugenommen. Deutschland und die EU betonen stets, die UN bei der globalen Friedenssicherung zu unterstützen. Ein genauerer Blick auf die Realitäten zeigt jedoch, dass sich längst ein Zwei-Klassen-System etabliert hat: Hier die hochmodernen, teuren Einsätze von NATO und EU, dort die schlecht ausgestatteten UN-Missionen. Das kann so nicht bleiben.**

Unter dem Druck des weltweiten Krisen- und Konfliktgeschehens wachsen die Anforderungen an die internationale Friedenssicherung seit Jahren dramatisch – und die Vereinten Nationen (UN) entwickeln sich längst wieder zum zentralen Akteur auf ihrem ureigenen Arbeitsfeld. Nachdem bereits im Oktober 2006 das Allzeit-Hoch der rund um den Globus tätigen Friedensschützer übertroffen wurde, zeigen die Zahlen weiter steil nach oben: Im März 2007 waren in 15 Friedensoperationen rund 72 000 Soldaten, 9500 Polizisten sowie 16 500 zivile Mitarbeiter eingesetzt. Zusammen mit den etwa 3000 Angehörigen dreier politischer Missionen bzw. Friedenskonsolidierungsmissionen ergibt sich eine Gesamtzahl von 102 000 Personen, die sich noch im Laufe des Jahres 2007 auf fast 140 000 erhöhen kann, wenn die bereits laufenden Missionen im Libanon (UNIFIL), im Sudan (UNMIS) und in Timor Leste (UNMIT) ihre vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Stärke erreichen sollten. Das Budget für die durch die UN geleistete Friedenssicherung dürfte über die 5,3 Milliarden Dollar des Haushaltsjahres Juli 2006 bis Juni 2007 um mindestens 20 Prozent hinauswachsen. Zudem kündigen sich Engagements im Tschad und in Somalia an, wo die prekäre Lage der Zivilbevölkerung und die dramatische Situation der Flüchtlinge vor den internen bewaffneten Konflikten Anlass zur Sorge geben.

Verantwortlich für diesen im UN-Jargon so genannten „surge in peacekeeping“, also dem bis zur Überdehnung der Kräfte reichenden Anstieg der zu erfüllenden Aufgaben, sind dabei nicht so sehr neu entstehende Krisenherde. Vielmehr

zeigt sich seit geraumer Zeit, dass neben den bekannten, aber verdrängten Problemen wie in Somalia auch die eingesetzten Missionen entweder – wie im Falle der UNIFIL im Libanon – zu wenig zur Lösung des zugrunde liegenden Konflikts beitragen konnten oder aber – wie in den Fällen Haiti oder Timor Leste – vorzeitig zum Erfolg erklärt und abgezogen wurden. Hinzu kommen Einsätze, die – wie in der Demokratischen Republik Kongo – zu Beginn völlig unrealistisch dimensioniert waren und im Laufe der Zeit deutlich verstärkt werden mussten. Weniger in quantitativer, dafür aber umso mehr in qualitativer Hinsicht sind die Anforderungen an die Friedenskonsolidierungseinsätze gestiegen, die unter der Federführung der UN seit 2006 bzw. 2007 in Sierra Leone und Burundi stattfinden.

Nach vielen Jahren einer Glaubwürdigkeits- und Legitimationskrise der UN zeigt die Zunahme der Friedenssicherungsmandate einerseits, dass das Vertrauen in die Weltorganisation wieder gewachsen ist. Andererseits muss gesehen werden, dass diese Renaissance der Vereinten Nationen als Friedensmacht die bestehenden UN-Strukturen zunehmend überfordert. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der schieren Zahl der zu führenden Missionen und Friedensschützer, die im zuständigen Department of Peacekeeping Operations (DPKO) von gerade einmal 650 Mitarbeitern betreut werden. Es gilt insbesondere auch hinsichtlich der immer komplexeren Natur der Einsätze.

Komplexität der Einsätze

Die ursprüngliche – und durchaus erfolgreiche – Ausrichtung der UN auf die Verhinderung zwischenstaatlicher Kriege hat sich mit dem Wandel des Kriegsbildes in Richtung innerstaatlicher Auseinandersetzungen radikal verändert. Spektakuläre Fehlschläge wie in Ruanda, Srebrenica oder anfangs in Sierra Leone haben den Reformdruck in diesem Bereich erhöht. Gemäß Kapitel VII der Charta stünde den UN zwar durchaus ein hinreichendes Instrumentarium an Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens zur Verfügung; tatsächlich wurde aber von diesen Bestimmungen bisher kaum Gebrauch gemacht. Nach den Vorschlägen einer Experten-

Spektakuläre Fehlschläge wie in Ruanda oder Srebrenica haben den Reformdruck in diesem Bereich erhöht.

gruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi, die bereits im August 2000 vorgelegt, aber in der Praxis bisher nicht hinreichend beachtet wurden, sollen die UN-Truppen in Zukunft grundsätzlich ein robustes Mandat erhalten und nur in Einsätze geschickt werden, wenn die Regeln dafür eindeutig sind, wenn sie hinreichend geführt werden können und gut ausgerüstet sind. Zudem soll gemäß dem Konzept des UN-Standby-Arrangement-System (UNSAS) eine schlagkräftige multinationale Streitkraft bereitgestellt werden, auf die bei Bedarf schnell zugegriffen werden kann.

Komplexe UN-Friedensmissionen sind in den zurückliegenden Jahren oft gescheitert, weil ihre Mandate unrealistisch waren und die Aufträge von der eingesetzten Truppe nicht erfüllt werden konnten. Die Parameter, von denen bei der Abfassung der Mandate und dem Zuschnitt der Missionen ausgegangen wurde, waren häufig die eines Best-Case-Szenarios, die Gegebenheiten vor Ort jedoch die eines Worst-Case-Szenarios. Hinzu kam, dass das für den Erfolg von Friedensmis-

sionen eminent wichtige Gebote der Unparteilichkeit des klassischen Peacekeeping kaum von Indifferenz unterschieden werden konnte. Komplexe Missionen benötigen zudem insbesondere dort, wo sie zivile Übergangsverwaltungen einzurichten haben, in großem Umfang Fachpersonal für den administrativen Bereich sowie für die Rechtspflege. Dieses Personal muss nicht nur in der Lage sein, während der Dauer des Einsatzes entsprechende Funktionen auszuüben, sondern es muss vor allem auch Beratungs-, Ausbildungs- und Überwachungsaufgaben gegenüber den im Aufbau befindlichen Behörden und Einrichtungen im Einsatzland wahrnehmen. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen jedoch über praktisch keine Personalreserven für diese Aufgaben. Die Erfahrungen gerade beim Aufbau ziviler Polizeieinheiten auf dem Balkan oder in Haiti haben die gravierenden Rekrutierungsprobleme für diesen Personenkreis deutlich gemacht. Um künftige Friedensmissionen schnell und effektiv in den Einsatz bringen zu können, werden die Mitgliedstaaten entsprechende Kapazitäten aufbauen müssen.

Diesem Zweck dient auch die im September 2005 beschlossene „Kommission für Friedenskonsolidierung“. Ausgangspunkt ist der Befund, dass es im gesamten UN-System keine Stelle gebe, die den Zusammenbruch von Staaten und ein Abgleiten in den Krieg verhindern oder Staaten beim Übergang vom Krieg zum Frieden behilflich sein könne. In dieser „institutionellen Lücke“ stecken Staaten und Gemeinwesen, die zwar die Gewalt überwunden, dauerhaften Frieden aber noch nicht erreicht haben. Diese neue Kommission ist als ein intergouvernementales Beratungs- und Konsultationsgremium kon-



Wenn die Straßen wieder sicher sind, muss der Staat neu aufgebaut werden. Dazu sind Blauhelmsoldaten, wie hier in Haiti, nicht ausreichend ausgebildet – und Spezialisten Mangelware.

© Logan Abassi / UN Photo

zipiert, dessen primäre Aufgaben darin bestehen, alle wichtigen Akteure zusammenzubringen, um Vorschläge für Ressourceneinsatz und Wiederaufbaustrategien im Rahmen von Postconflict-Peacebuilding zu erarbeiten, die Aufmerksamkeit auf die Bemühungen um Wiederaufbau und Institutionenbildung in der Konfliktnachsorge zu lenken sowie die Entwicklung integrierter Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Zudem soll die Kommission Informationen und Empfehlungen für eine verbesserte Koordination aller wichtigen Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems erarbeiten, Best Practices entwickeln, zur verlässlichen Finanzierung früher Wiederaufbaumaßnahmen beitragen und schließlich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft für die Bemühungen in der Konfliktfolgezeit aufrechterhalten.

Die neue „Kommission für Friedenskonsolidierung“ soll koordinieren und beraten.

Typen internationaler Friedensoperationen

Die funktionale Differenzierung komplexer Friedensoperationen lässt weniger denn je ein Standarddesign für die Konzeption und Durchführung derartiger Einsätze zu. Jede Mission stellt vielmehr andere Ansprüche, auf die hin die einzusetzenden Kräfte und Fähigkeiten zugeschnitten werden müssen. Dabei stellen sowohl die Generierung der erforderlichen Kapazitäten wie auch deren Führung und Versorgung im Einsatz die entscheidenden Herausforderungen dar. Im Prozess der konzeptionellen und operationellen Ausgestaltung der internationalen Friedenssicherung haben sich drei Grundtypen von Missionen herauskristallisiert, die nach der Verantwortung für deren Zusammenstellung und Führung unterschieden werden können:

- *UN-geführte Missionen* bilden die nach wie vor größte Gruppe unter den internationalen Friedenseinsätzen. Sie basieren auf einem Mandat des UN-Sicherheitsrats, die Mitgliedstaaten stellen Truppen und Fähigkeiten auf Anfrage des UN-Generalsekretärs bereit; dieser trägt auch die politische Verantwortung für die Durchführung der Operation. Die militärische Einsatzführung obliegt einem vom Generalsekretär ernannten Force Commander, die Aufstellung des Operationsplans, die Formulierung der Einsatzregeln sowie die Klärung aller mit der Mission verbundenen politischen und rechtlichen Fragen werden durch das UN-Sekretariat vorgenommen. Die Finanzierung UN-geführter Missionen erfolgt im Umlageverfahren durch Beiträge aller Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob sie Kräfte zur Verfügung stellen oder nicht. Da die Mitgliedstaaten in ihrer Entscheidung, die UN zu unterstützen, frei sind, kommt es jedoch häufig zu Diskrepanzen zwischen den erforderlichen und den verfügbaren Fähigkeiten. Während Infanterie aus Entwicklungsländern in großer Zahl zur Verfügung steht, fehlen oft die – zumeist in den Industrieländern angesiedelten – teuren Spezialkräfte für Kommunikation, Aufklärung oder Transport (high value assets).
- *UN-mandatierte Missionen* haben sich in den neunziger Jahren herausgebildet, als zahlreiche Industriestaaten dazu übergingen, die Abstellung von Truppen

an die UN zu verweigern und stattdessen eigene Operationen im Rahmen von Organisationen wie der NATO oder der EU durchzuführen. Auch diesen Einsätzen liegt ein – üblicherweise von den jeweiligen Organisationen selbst formuliertes – Mandat des UN-Sicherheitsrats zugrunde. Hinsichtlich der politischen Verantwortung, der Art der Durchführung, der Dauer wie auch der Bewertung von Erfolg und Misserfolg sind die Mandatnehmer dann jedoch praktisch frei. Solche „stand-alone missions“, wie sie von der EU in Bosnien-Herzegowina (EUFOR Althea) oder von der NATO in Afghanistan (ISAF) durchgeführt werden, bieten den UN zunächst Vorteile, insbesondere weil die Kosten vollständig von den agierenden Staaten und Organisationen getragen werden. Andererseits führt dies aber zur Bindung der Kräfte in den Interessengebieten der Akteure; mit diesen Engagements werden zudem Weigerungen begründet, die UN in deren Missionen zu unterstützen. Die Problematik der Zwei-Klassen-Friedenssicherung tritt in der Unterscheidung zwischen UN-geführten und UN-mandatierten Missionen besonders deutlich hervor.

- Als dritter Grundtypus können *hybride Missionen* angeführt werden, in denen die UN mit anderen Organisationen zusammenarbeiten. Dabei werden UN-geführte Missionen durch eigenständige, in der Regel auch UN-mandatierte Einsätze von Organisationen bzw. Staaten unterstützt, die an der Hauptoperation zumeist nicht teilnehmen. Für diese hybriden Missionen sind unterschiedliche Modelle entwickelt worden. Beispielhaft für das so genannte „bridging model“ steht die EU-Operation Artemis im Jahr 2003, als europäische Kräfte in einer Krisenlage im Nordosten der DR Kongo

UN-mandatierte Missionen zeigen die Problematik von Zwei-Klassen-Peacekeeping.

die Zeit bis zur Heranführung der UN-Mission MONUC überbrückten. Das „standby model“ wie auch das „support model“ sehen eine meist zeitlich und räumlich befristete Verstärkung von UN-Kräften für die Erfüllung spezifischer Aufgaben vor. Weil es die Entscheidungsautonomie für Führung und Einsatz weitgehend bei der unterstützenden Organisation belässt, entschied sich die EU bei ihrer zweiten Unterstützung der MONUC durch die EUFOR RD Congo im Jahr 2006 für das „support model“. Hybride Missionen bieten den UN Vorteile durch die Generierung von sonst kaum verfügbaren Kräften, doch sind sie – wie dies die auf deutschen Druck erfolgte strikte zeitliche Begrenzung des EUFOR RD Congo-Einsatzes gezeigt hat – meist vollständig vom guten Willen der unterstützenden Organisation abhängig. Auch bei den hybriden Missionen wird also die Zwei-Klassen-Problematik wieder evident: Sie zeigt sich im – offen demonstrierten – fehlenden Willen der unterstützenden Staaten und Organisationen, im UN-Rahmen dauerhafte Verantwortung für den Erfolg der Gesamtmission zu übernehmen.

Beteiligungen Deutschlands

Deutschland, immerhin erklärter Aspirant für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, gehört zwar traditionell zu den UN-freundlichsten Staaten und sieht sich selbst als einen der aktivsten Anwälte eines effektiven UN-Multilateralismus. Ein genauerer Blick auf die deutsche Beteiligung an UN-Missionen er-

gibt jedoch ein widersprüchliches Bild. Denn in den vergangenen Jahren hat sich Berlin vor allem an UN-mandatierten Einsätzen beteiligt. Den derzeit rund 8200 deutschen Soldatinnen und Soldaten in UN-mandatierten Einsätzen stehen nur etwa 1150 Soldaten in UN-geführten Einsätzen gegenüber. Bei lediglich drei der derzeit 18 UN-Missionen ist überhaupt eine nennenswerte deutsche Beteiligung auszumachen (UNIFIL II: 914, UNMIK: 164, UNMIS: 43). Deutschland steht als drittgrößter Beitragszahler damit an 19. Stelle der UN-Mitgliedsländer, weit hinter Staaten wie Bangladesch, Jordanien, Uruguay oder dem Senegal. Bei der Arbeit der Kommission für Friedenskonsolidierung ist Deutschland zudem bisher kaum durch wegweisende konzeptionelle Beiträge aufgefallen.

Deutlich wird die deutsche Ambivalenz auch bei dem bereits erwähnten Standby-Arrangement-System. Zwar gehört Deutschland zu einer Gruppe von mehr als 40 Staaten, die ihre ausdrückliche Bereitschaft zur Unterstützungsleistung in Form eines Memorandum of Understanding dokumentiert hat. Verlässlich planen können die UN damit aber nicht. Mit Jordanien und Uruguay haben sich bisher nur zwei Länder verbindlich bereit erklärt, ihre Kräfte gegebenenfalls innerhalb eines 30- bzw. 90-Tage-Zeitraums nach der Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution für eine Mission zur Verfügung zu stellen. Auch an der so genannten Standby High Readiness Brigade (SHIRBRIG), die den UN als im Rahmen von UNSAS verfügbar gemeldet wurde, beteiligt sich Deutschland nicht. An diesem für die künftige Organisation von Friedensmissionen beispielhaften und wegweisenden Projekt sind aber mit Dänemark, Finnland, Irland, Italien, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien 13 EU-Staaten beteiligt. Die Brigade umfasst neben drei Infanteriebataillonen alle für einen eventuellen Einsatz erforderlichen Unterstützungselemente. SHIRBRIG ist die bislang einzige militärische Formation mit der Fähigkeit zur eigenständigen Operationsführung, die den UN von ihren Mitgliedstaaten angeboten wurde. Deutschland übt sich in Zurückhaltung.

Deutschland beteiligt sich nicht an der Standby High Readiness Brigade – im Gegensatz zu 13 EU-Staaten.

Perspektiven – Was kann Deutschland tun?

Die Tendenz, dass sich insbesondere die leistungsfähigen Industriestaaten verstärkt Friedensmissionen mandatieren lassen (oder im Einzelfall auch ohne Mandat handeln), um sie dann in eigener Verantwortung durchzuführen, wird die Relevanz der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung nachhaltig bestimmen. Bis zur Einrichtung von UNIFIL II (Libanon) kam die direkte Beteiligung von EU-Staaten an UN-geführten Friedensmissionen kaum über drei Prozent des eingesetzten Personals hinaus. Dies führt aber bei den westlichen Industriestaaten zu einer Konzentration ihrer Kräfte auf Länder und Regionen, die für die betroffenen Staaten von unmittelbarem Interesse oder von Bedeutung sind. So verständlich diese Entwicklung auf den ersten Blick sein mag: Den UN droht dabei nur noch eine Restkompetenz für vergessene Konflikte zuzufallen; dort werden sie dann von den Industriestaaten nur zögerlich unterstützt. Es zeichnet sich also ein nicht unproblematisches Zwei-Klassen-System

internationaler Friedenssicherung ab. Die Vereinten Nationen sind aber gemäß ihrer Charta für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zuständig – und nicht nur für die Sicherheit einer Gruppe von Mitgliedstaaten.

Die weitere Entwicklung hin zu einer gespaltenen Verantwortung in der internationalen Friedenssicherung lässt sich nur durch die verstärkte Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur dauerhaften und nachhaltigen Unterstützung der UN aufhalten. Deutschland könnte in dieser Richtung durchaus eine gewisse Vorbildrolle für andere Industriestaaten spielen, wenn es seinen UN-freundlichen Erklärungen entsprechende Engagements folgen ließe. Dazu gehört, anzuerkennen, dass die UN erhebliche Fortschritte bei ihrer Fähigkeit zur Führung komplexer Einsätze gemacht haben. Die flachen Führungsstrukturen vom Sicherheitsrat über das DPKO bis in die Mission, die mangels großer Personalkapazitäten gezwungenermaßen schlanken Stäbe und die fortgesetzte Verlagerung von Verantwortung und Entscheidungskompetenz auf die Ebene der Führung vor Ort könnten sogar beispielhaft sein für die Führungs- und Entscheidungsstrukturen, die in NATO und EU geschaffen wurden.

Deutschland könnte
durchaus eine gewisse
Vorbildrolle spielen.

Vor diesem Hintergrund scheint es ohne weiteres verantwortbar, deutsches Personal in substanzieller Größenordnung auch außerhalb der von ihrem ganzen Charakter her sehr spezifischen UNIFIL-Beteiligung einzusetzen. Ein solches Engagement könnte sich beispielsweise in einer der Peacebuilding-Missionen in Burundi oder Sierra Leone vollziehen. Mit seiner Mitgliedschaft im Exekutivkomitee der Peacebuilding Commission hat Deutschland die Bedeutung unterstrichen, die es gerade der Friedenskonsolidierung beimisst.

Vor allem aber kann sich Deutschland im EU-Rahmen dafür einsetzen, den UN als verlässlicher Helfer zur Verfügung zu stehen, ohne dass es dabei zu dissonanten Diskussionen wie bei der Zusammenstellung der EUFOR RD Congo kommt. Neben einer beispielgebenden eigenen Bereitschaft zum Engagement könnte dies auch dadurch geschehen, dass Deutschland in Europa auf ein Umdenken etwa hinsichtlich des bislang tabuisierten Einsatzes verfügbarer „high value assets“ wie den EU-Battle Groups hinwirkt – im Rahmen hybrider Missionen, mit hohem Kontrollgrad für die EU einerseits, aber in einer verstetigten Wahrnehmung der übernommenen Verantwortung andererseits. Letztlich sind nachhaltige Konfliktlösungen auch im deutschen und europäischen Interesse, weil es in der interdependenten Welt keine isolierten Konfliktländer und -regionen mehr gibt; früher oder später werden verdrängte, vernachlässigte Konflikte ihre Wirkungen auch in Deutschland und Europa entfalten.

Die Vereinten Nationen werden auch künftig zentrale Verantwortung für die internationale Friedenssicherung tragen. Es ist daher erforderlich, einen neuen politischen, rechtlichen und konzeptionellen Konsens zwischen den UN und ihren Mitgliedstaaten zu erarbeiten: Das gilt insbesondere für so drängende Probleme wie die Wahrnehmung der Schutzverantwortung bei innerstaatlichen Bedrohungen, die seit einigen Jahren unter dem Stichwort „responsibility to protect“ diskutiert wird. Mit einem Zwei-Klassen-System wird man diese große Zukunftsaufgabe sicher nicht bewältigen können.