

Buchbesprechungen

Eisele, Manfred: Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insider-Bericht

Frankfurt am Main 2000: Josef Knecht
252 S., 39,80 DM

Anders als im Untertitel angekündigt, ist dieses Buch kein ›Bericht‹ in irgendeiner mit diesem Begriff verbundenen Bedeutung: es fehlt ihm einerseits die Systematik und der thematische Fokus eines Sachberichts, andererseits aber auch die durchgehaltene Tagebuch- oder Reportageperspektive aus der einschlägigen Tätigkeit des Autors. Eisele war mehr als drei Jahre – vom November 1994 bis zum Februar 1998 – Beigeordneter Generalsekretär für Planung und Unterstützung in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) des UN-Sekretariats. Ausgangspunkt des Buches war im übertragenen Sinne oder vielleicht auch tatsächlich ein Zettelkasten des Generals über miterlebte Ereignisse des politischen Krisenmanagements des Sicherheitsrats in diesen turbulenten Jahren und über seine eigene Rolle, die darin bestand, an der Verbesserung der organisatorischen und logistischen Voraussetzungen für Friedensmissionen seitens des Sekretariats mitzuwirken.

Thematischer Mittelpunkt des Buches ist die Organisations- und Operationspraxis der unterschiedlichen Formen von Krisenmanagement der Vereinten Nationen, wie sie sich in Anlehnung an die Programmatik der ›Agenda für den Frieden‹ von 1992 seit Mitte der neunziger Jahre entwickelt hat. Als wichtige Elemente hebt der Autor hervor

- die Verfügungsbereitschaftsabkommen, die inzwischen von mehr als 70 Staaten mit der Weltorganisation abgeschlossen wurden (S. 66-73). In diesen Abkommen verpflichten sich die Staaten, konkret festgelegte, kurzfristig mobilisierbare Truppenteile und militärisches Gerät, bestimmte zivile oder militärische Experten sowie gegebenenfalls Zivilpolizisten für sechsmonatige Einsätze bereit zu halten. Die einzelstaatliche Zustimmung zum tatsächlichen Einsatz muß jedoch in jedem Einzelfall von den UN erwirkt werden;

- die Arbeits- und Funktionsweise der DPKO, die mit der Kontingenzplanung für eventuelle Einsätze beziehungsweise ihrer tatsächlichen Verwirklichung im Rahmen von Mandaten des Sicherheitsrats und schließlich ihrer Evaluierung betraut ist (dies bei extremer personeller Unterbesetzung, abhängig von militärischem Gratspersonal respektive der Kooperationsbereitschaft nationaler militärischer Establishments);

- als Teil der DPKO die für praktische Durchführung und Logistik zuständige Abteilung (Field Administration and Logistics Division, FALD), der es gelungen ist, unter besserer Berücksichtigung der Ausrüstungsstandards der Truppensteller ein einheitliches System für Material-Management und Beschaffungswesen sowie ein Materialdepot zur Ausrüstung der

Friedenstruppen in Brindisi/Italien aufzubauen, ein satellitengestütztes Fernmeldesystem zu errichten und die Versorgungslogistik durch private Dienstleister zu sichern (S. 83-99);

- ebenfalls als Teil des DPKO die ›Lessons Learned Unit‹, die abgeschlossene – erfolgreiche oder mit Mängeln behaftete – Friedensmissionen analysieren und die Ergebnisse veröffentlichten soll, um institutionelles Lernen zu ermöglichen. Nach Einschätzung des Autors hat dieses Verfahren zu sehr guten Ergebnissen bei der Aufarbeitung des Somalia-Debakels und einer Reihe weiterer kleiner Missionen geführt, während es für den Völkermord in Rwanda seitens der UN nur teilweise möglich war und im Jugoslawien-Fall bisher völlig am Widerstand der westeuropäischen und anderen NATO-Protagonisten scheiterte. Die Arbeit dieser Evaluationseinheit wird nicht durch ordentliche Haushaltsmittel, sondern durch Projektmittel der ›Ford Foundation‹, der Friedrich-Ebert-Stiftung und einiger weiterer Stiftungen finanziert (S. 214-223);

- die Bedeutung der Polizei der Vereinten Nationen (UN Civil Police) als strategisch besonders wichtiges Instrument zur (Wieder-)Herstellung eines zivilen Grundvertrauens der Bevölkerung in Krisengebieten (S. 111-122).

Wichtiges Stilmittel des Buches ist eine lockere, durch viele, möglichst gegenwartsnahe Beispiele und Anekdoten belebte Erzählweise, mit der sich der Autor an ein breites Publikum in Deutschland wendet: »Es scheint, als ob die schon wesentlich frühere Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO und in der EU die noch relativ neue Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen überstrahlt. Von dem weltumspannenden System der UNO liest und hört der Bürger eigentlich nur, wenn es gilt, die Ursache für politisches Versagen in den Krisenherden rund um den Erdball auszumachen.« (Vorwort, S. 11) Hier plädiert also ein gestandener Militär gegenüber einem breiten, schlecht informierten Publikum für die Machbarkeit und Sinnhaftigkeit einer kollektiven Sicherheitspolitik im UN-Kontext, trotz aller Schwierigkeiten und Schwächen, bei gleichzeitiger kritischer Distanz zur Selbstmandatierung der NATO.

Die lockere Erzählweise schlägt sich in der Organisation des Buches nieder: Es besteht aus 34(!) Kapiteln, von denen sieben bis zu drei Druckseiten, 19 zwischen vier und zehn und nur acht zwischen zehn und zwölf Druckseiten umfassen. Diese Mischung unterschiedlich langer Texte aus dem Zettelkasten, aufgelockert durch Beispiele und Anekdoten, macht das Buch tatsächlich angenehm les- und konsumierbar, eben auch und gerade dort, wo historische, völkerrechtliche, finanz- und haushaltstechnische oder institutionell-organisatorische Grundinformationen en passant eingebaut wurden (weil der normale Leser sie nicht kennt). Dabei wird im dritten Viertel des Buches (S. 142-208) eine spannende Insider-Beschreibung und -Analyse wichtiger Missionen der neunziger Jahre gegeben (›Ruanda: der nicht verhinderte Genozid‹,

›Der Weg nach Srebrenica‹, ›Von Liberia bis ins Kosovo‹).

Leider hat diese Präsentationsform unnötigerweise einen sehr hohen Preis in der schwierigen Zugänglichkeit der Elemente der Argumentationskette und der Fülle von Informationen, die häufig über verschiedene Kapitelchen verstreut sind: Autor und Verlag haben es versäumt, für das Buch ein ausführliches Sachregister zu erstellen. Das ist nicht zu verzeihen von all denjenigen in den Parteien und in der Politik, in den Resten der Friedensbewegung und beim Militär oder an den Universitäten, die sich etwas intensiver als der Normalbürger mit der Sicherheitspolitik und den Vereinten Nationen beschäftigen.

Für diesen Leserkreis ist die sicherheits- und UN-politische Position Eiseles von hohem Reiz. Denn der Autor kennt sich gut aus in der fünfzigjährigen Geschichte des Sicherheitsrats, der Kapitel VI und VII der Charta und der Blauhelm-Aktionen; übrigens auch in den Feinheiten der Resolution ›Uniting for Peace‹, mittels derer die Generalversammlung die Initiative in eigentlich dem Sicherheitsrat vorbehaltenen Fragen ergreifen kann. Eisele kennt auch (und charakterisiert treffend) die Finanzierungsmodalitäten des UN-Systems insgesamt; und der Friedensoperationen im besonderen; letztere hält er für ›kosteneffizient‹. Trotz seiner Vertrautheit mit den finanziellen Problemen plädiert er jedoch nirgends für zukunftsweisende Alternativkonzepte zur Finanzierung des UN-Systems. Ein wenig scheint auch eine ›déformation professionnelle‹ auf: Sicherheitspolitik und Sicherheitsrat stehen für Eisele im Zentrum der Funktionen des UN-Systems; dies steht in einem merkwürdigen Widerspruch zu seiner Hochschätzung der zivilen Aspekte und Dimensionen friedenserhaltender Missionen.

Eisele kritisiert die UN-Politik der USA in mittlerer Schärfe – und faktisch in derselben Weise, wenn auch nicht derart sarkastisch und personalisiert, wie der ehemalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali (dessen jetzt unter dem Titel ›Hinter den Kulissen der Weltpolitik‹ auch deutsch vorliegendes Buch ›Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga‹ er nicht zitiert). Er schließt in seine Kritik Frankreich, Großbritannien und »die NATO« ein, kritisiert die Politik Deutschlands jedoch an keiner Stelle, hebt aber mehrmals die positive Rolle Kanadas, der Niederlande und der skandinavischen Staaten hervor (ohne dies näher zu erläutern und zu begründen); die multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (Standby High Readiness Brigade, SHIRBRIG) dieser und einiger weiterer Länder wird ohne Erläuterung nur kurz angesprochen.

Der Autor – als Militär – ist zutiefst davon überzeugt, daß Friedensmissionen der UN trotz aller praktischen und politischen Schwierigkeiten und Probleme schon heute und in ihrer gegenwärtigen Form einen »menschheitlichen Zivilisierungsfortschritt« darstellen, der qualitativ weit über das herkömmliche militärische Selbstverständnis hinausweist: In den UN-Mis-

sionen wird die Vorstellung vom »Bürger in Uniform«, in vielen Ländern der Welt ein noch nicht angestrebtes, geschweige denn verwirklichtes Konzept, schrittweise praktisch und konkret in die Zielvorstellung des »Weltbürgers in Uniform« überführt. In diesem Zusammenhang sei es bemerkenswert, daß ehemalige Teilnehmer von Friedensmissionen in vielen Ländern als Ausbilder künftiger Blauhelmträger eingesetzt würden, während sie in den Vereinigten Staaten ein Spezialtraining zur Wiederherstellung ihrer Kampfmoral durchliefen. In diesen Kontext gehöre auch der Umstand, daß die USA – allein gegen den Rest der Welt, aber diesmal ohne Erfolg – für eine bewaffnete »Zivilpolizei«, die auf dem »freien Personalmarkt« rekrutiert werden sollte, eingetreten seien.

Ausgesprochen deutlich kritisiert Eisele realpolitische Tendenzen zur Aufwertung regionaler Organisationen zu sicherheitspolitischen »Subunternehmen« (NATO in Europa, diverse Allianzen in Afrika) (S. 168-179; S. 243-247) und die Gefahr respektive schon Realität eines prinzipienlosen sicherheitspolitischen Akzeptierens von Allianzen lokaler (afrikanischer) Kriegsherren mit multinationalen Unternehmen und ihren Söldnern (S. 240-243).

Das Buch (und sein Verfasser) läßt sich auch als Exempel oder gar Studienobjekt ansehen: Geboten wird ein wunderschönes Beispiel zur Illustration des schwierigen und nur langfristig möglichen Transformationsprozesses von primär nationalstaatlichen zu menschheitlichen Konzeptionen der »Wir-Identität«. Anders ausgedrückt: Beschrieben wird ein Entwicklungsprozeß, der bei der »Vaterlandsverteidigung« begann und bei der »Verteidigung universeller Werte« in der Weltgesellschaft angekommen ist. JENS NAUMANN □

Freuding, Christian: Deutschland in der Weltpolitik. Die Bundesrepublik Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 1977/78, 1987/88 und 1995/96

Baden-Baden: Nomos 2000
544 S., 119,- DM

Vom überambitionierten Titel »Deutschland in der Weltpolitik« sollte man sich nicht abschrecken lassen, auch nicht von Fußnoten, welche schon einmal zwei Drittel oder gar drei Viertel einer Druckseite ausmachen können. Der Verfasser hat eine schier ungläubliche Fülle von Quellen ausgewertet und tatsächlich verarbeitet: UN-Dokumente, Gespräche mit Akteuren und Literatur (nicht zuletzt auch diese Zeitschrift). Trotz reichlich vorhandener schriftlicher Quellen kommt den Interviews mit handelnden Personen bei der behandelten Thematik besondere Bedeutung zu; in seinem Vorwort hat Alexander Graf York von Wartenburg, von November 1987 bis Dezember 1988 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, auf die Schwierigkeit hingewiesen, den Gang der Verhandlungen im Sicherheitsrat nachzuzeichnen: »Denn die Dokumente und Protokolle des Rates

spiegeln meist nur das Ergebnis und die Oberfläche der Entscheidungsprozesse wider. Was zu deren einzelnen Phasen an Motivationen und Vorüberlegungen, an Positionsänderungen von Delegationen und ihren Hintergründen beigetragen hat, bleibt auch in den Debattenbeiträgen der öffentlichen Sitzungen oft mehr oder weniger verschleiert.« (S. 8)

Untersucht werden die bisher drei jeweils zweijährigen Amtsperioden der Bundesrepublik Deutschland in dem mit der Hauptverantwortung für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit betrauten Hauptorgan der Vereinten Nationen (1977/78, 1987/88 und 1995/96). Außer Betracht bleibt die Ratsmitgliedschaft der DDR 1980/81. Akteneinsicht hatte das Auswärtige Amt dem Verfasser – einem jungen Offizier im Truppendienst, der 1999 an der Universität der Bundeswehr Hamburg mit dieser Arbeit promoviert wurde – jedenfalls für die Jahre 1977/78 und 1987/88 nicht gewährt; gleichwohl hat es die Drucklegung seiner Dissertation gefördert.

Das bedeutet erfreulicherweise nicht, daß die Unterstützung einer apologetischen Schrift zuteil geworden wäre. Freuding kommt zu dem Urteil, die deutsche Diplomatie habe sich in New York durchgängig am internationalen Gemeinwohl – er nennt es »Staatengemeinschaftsinteresse« – orientiert; dabei sei eine »von Mandat zu Mandat zunehmend engagiertere und emanzipiertere Politik der Bundesrepublik im Sicherheitsrat« zu beobachten gewesen (S. 481). An vielen einzelnen Punkten muß er aber auch Defizite konstatieren und zeigt die weniger glanzvollen Seiten des Agierens in New York auf. In der ersten Amtsperiode war die Haltung gegenüber dem Südrhodesien der weißen Siedler so »ambivalent« (S. 197) wie die zum Nahen Osten »profillos« war (S. 215). Auch für die Amtszeit 1987/88 bleibt bezüglich des Nahost-Konflikts diese Charakterisierung gültig (S. 314). Hier erfährt man von dem Versuch der (west)deutschen Diplomatie, die grundlegende Resolution 242(1967) des Rates fortzuschreiben, wenn auch die Konturen des Vorhabens nicht so recht erkennbar werden. Nach dem Scheitern dieses Versuchs (S. 255f.) wurde die Nahost-Politik de facto wieder den (parteischen) US-Amerikanern überlassen. Immerhin war in der gleichen Amtsperiode, ab dem Herbst 1987, eine Kurskorrektur gegenüber Südafrika zu beobachten; die Kritik am Apartheidregime fiel nun deutlicher aus.

Die Haltung gegenüber Pretoria, vor allem die exzellenten Wirtschaftsbeziehungen zu dem Minderheitsregime in der Kaprepublik, hatte in den ersten Jahren der UN-Mitgliedschaft die Beziehungen zu den Staaten Afrikas und generell des weltpolitischen Südens empfindlich beeinträchtigt. 1995/96 war dies längst schon Geschichte; nun standen andere Themen im Vordergrund des politischen Interesses. Aber auch im Balkan-Konflikt sind nicht nur positive Leistungen auszumachen; Freuding kritisiert die »deutsche Beihilfe zur Kapitulation der Weltorganisation« (S. 337) und spricht von der »Bonner Akzeptanz der Untergrabung der Autorität des Sicherheitsrates bei den Bemühungen zur Beilegung des Konflikts auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien« (S. 473).

Der Verfasser hält fest, daß die vom Auswärtigen

Amt betriebene deutsche UN-Politik unter der mangelnden Beteiligung anderer Ressorts und geringem politischem wie Medien-Interesse leidet. So sei in der letzten Amtszeit anläßlich der »Diskussion um die Weiterentwicklung des Friedenssicherungsinstrumentariums« die stärkere Profilierung Deutschlands als Mitglied des Rates verhindert worden durch die »innenpolitische oder besser: interressortliche Auseinandersetzung um eine intensivere Einbindung deutscher Streitkräfte in die multilateralen Mechanismen der Weltorganisation...«, obwohl Bonn zumindest finanziell seine freiwilligen Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen im Zuge der SR-Mitgliedschaft mehr als verdoppelt hatte«. (S. 464) In der Debatte des Rates zur Fortentwicklung der »Agenda für den Frieden« im Januar 1995 mußte Botschafter Gerhard Henze, »zweiter Mann« der deutschen Vertretung, ausweichend argumentieren; die eigentlich beabsichtigte konkrete Benennung von personellen Beiträgen im Rahmen des Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen unterblieb. Unterschiedliche Akzentsetzungen wurden auch einige Monate später deutlich, als es um die Luftangriffe auf Stellungen der Serben in Bosnien-Herzegowina ging. »Ausdrücklich« bezog sich der Ständige Vertreter Tono Eitel »in seiner Stellungnahme auf die Resolution 836(1993) als Legitimationsgrundlage für die NATO-Luftschläge und unterstrich damit den kollektiven, delegatorischen Charakter des ... Einsatzes, während Bundesverteidigungsminister Rühle die Luftschläge, an de(nen) auch Bundeswehr-Tornados beteiligt waren, eindeutig als Maßnahmen der NATO bewertete, die lediglich völkerrechtlich durch den Sicherheitsrat legitimiert waren«. (S. 355)

Freuding würdigt einige selbst der politisch interessierten Öffentlichkeit wenig bekannte Erfolge wie die Vermittlertätigkeit gegenüber der Regierung in Teheran bei der Erarbeitung der Resolution 598(1987) des Rates, mit welcher der Weg zur Beendigung des Ersten Golfkriegs geebnet wurde, oder den Vorstoß zur Verurteilung des Giftgaseinsatzes durch Irak. Dabei gelang es der Bonner Diplomatie nicht nur, »erstmalig den Chemiewaffeneinsatz im Golfkrieg in Resolutionsform zu verurteilen, sondern – als Premiere in der Geschichte des Sicherheitsrates – auch eine Entscheidung zur Art der Kriegführung herbeizuführen«. (S. 276) Hervorgehoben wird auch die erfolgreiche Bewältigung der Aufgabe eines Vorsitzenden des zur Überwachung der Irak-Sanktionen eingesetzten Ausschusses des Rates (S. 408ff.).

Zugleich erfährt man Aufschlußreiches über die tatsächlichen Machtverhältnisse im Sicherheitsrat; im Falle Angola etwa hatte eine Troika das Sagen, die aus den Vereinigten Staaten, Rußland und der ehemaligen Kolonialmacht Portugal bestand. Ging es um Haiti, so waren die nicht zur informellen Gruppe der »Freunde Haitis« gehörenden Länder vom Entscheidungsprozeß des Rates faktisch ausgeschlossen; die Gruppe wiederum wurde von den USA dominiert.

Trotz des Umfangs, trotz der insgesamt 2 639 Fußnoten – dem an den Vereinten Nationen und der deutschen UN-Politik interessierten Leser tut sich geradezu eine Fundgrube auf.

REDAKTION □