Heillos überfordert

UN-Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten in Konfliktzonen*

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

Als eine der Lehren aus den Völkermorden in Ruanda und Srebrenica setzte sich der UN-Sicherheitsrat vor zehn Jahren das Ziel, die Zivilbevölkerung besser vor den Folgen bewaffneter Konflikte zu schützen. Die Bilanz fällt ernüchternd aus: Allzu oft können UN-Missionen das Schutzversprechen gegenüber Zivilisten nicht einlösen. Die jüngste Kongo-Krise ist dafür nur ein Beispiel. Gefragt sind Investitionen in Diplomatie, Mediation und Prävention sowie verbesserte Kapazitäten von Friedensmissionen.

Zehn Jahre Selbstverpflichtung des Sicherheitsrats

Vor gut zehn Jahren, am 21. und 22. Februar 1999, beriet der UN-Sicherheitsrat zum ersten Mal explizit über den Schutz von Zivilisten. Unter kanadischer Präsidentschaft erklärte der Rat seine Bereitschaft, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen auf Situationen zu reagieren, in denen Zivilisten gezielt angegriffen oder humanitäre Hilfsmaßnahmen vorsätzlich behindert wurden.[1] Gleichzeitig beauftragte der Sicherheitsrat den UN-Generalsekretär, einen Bericht mit Empfehlungen zur Umsetzung des neuen Zieles vorzulegen. Damit zog der Sicherheitsrat die Lehren aus den desaströsen Erfahrungen der neunziger Jahre: Konflikte wie in Angola, Kongo, Liberia, Osttimor und Sierra Leone forderten zahlreiche zivile Opfer. Die Völkermorde in Ruanda 1994 und Srebrenica 1995 sind Sinnbild des dramatischen Versagens von UN-Friedensmissionen beim Schutz von Zivilisten.

Auf der Grundlage des Berichts von UN-Generalsekretär Kofi Annan verabschiedete der Sicherheitsrat in den Jahren 1999 und 2000 zwei Resolutionen zum Thema Schutz von Zivilisten (Resolutionen 1265 und 1296). Darin unterstreicht der Rat seine Bereitschaft, »auf Situationen bewaffneten Konflikts zu reagieren, in denen gezielte Angriffe auf Zivilpersonen verübt werden oder die humanitären Hilfsmaßnahmen zugunsten von Zivilpersonen vorsätzlich behindert werden, indem er insbesondere auch geeignete Maßnahmen erwägt, die dem Rat nach der Charta der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen (…)«. Ferner bekundete der Rat »seine Bereitschaft, zu erwägen, wie in Friedensicherungsmandaten besser Vorkehrungen gegen die schädlichen Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Zivilpersonen getroffen werden könnten«.[2]

Eine Formulierung zum Schutz von Zivilisten findet sich in 13 Mandaten von Friedensmissionen, die seit 1999 vom Sicherheitsrat genehmigt wurden. Im Jahr 2006 bekundete der Sicherheitsrat in Resolution 1674 »seine Absicht, dafür zu sorgen, dass

i) diese Mandate klare Leitlinien dazu enthalten, was die Missionen zur Erreichung dieser Ziele tun können und sollten,
ii) bei Beschlüssen über den Einsatz der verfügbaren Fähigkeiten und Ressourcen, namentlich der Informations- und nachrichtendienstlichen Ressourcen, bei der Erfüllung der Mandate dem Schutz von Zivilpersonen Vorrang eingeräumt wird und
iii) dass die Schutzmandate erfüllt werden«.[3]

Den Praxistest bestehen diese guten Absichten des Sicherheitsrats bislang nicht – auch nicht in Situationen, in denen UN-Friedenstruppen präsent sind. Anfang 2009 resümierte eine Erklärung der Präsidentschaft des Sicherheitsrats: »Der Rat bringt seine tiefste Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Mehrheit der Opfer der von Parteien bewaffneter Konflikte begangenen Gewalthandlungen nach wie vor Zivilpersonen sind, namentlich infolge vorsätzlicher Angriffe, unterschiedsloser und übermäßiger Gewaltanwendung, der Benutzung von Zivilpersonen als menschliche Schutzschilde sowie sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, und aller anderen Handlungen, die gegen das anwendbare Völkerrecht verstoßen.«[4] Der UN-Generalsekretär stellte im Juni 2009 fest: »Maßnahmen vor Ort wurden bisher noch nicht mit dem verbalen Fortschritt sowie der Aufstellung internationaler Normen und Standards in

Thorsten Benner, geb. 1973, ist Associate Director des Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin.

Philipp Rotmann, geb. 1980, ist McCloy-Stipendiat an der Kennedy School of Government, Harvard University, und Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin.

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Projektes »Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning« und baut auf einem Vortrag im Rahmen des DSF-Fachgesprächs beim Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik der CSU in München am 15.1.2009 auf. Die Autoren danken Kai Koddenbrock, Tim Maurer und Stephan Mergenthaler für Hinweise und Kommentare.

1 UN Press Release SC/6643 v. 12.2.1999. Diese und folgende Übersetzungen der englischen Quellen erfolgten durch die Autoren.

2 UN-Dok. S/RES/1265 v. 17.9.1999, Abs. 10 und 11. UN-Dokumente, die offiziell ins Deutsche übersetzt sind, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

3 UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006, Abs. 16.

4 UN-Dok. S/PRST/2009/1 v. 14.1.2009, S. 1.

Der Leiter der MONUC Alan Doss und seine Delegation kehren im Februar 2009 nach dem Besuch eines Lagers für Binnenvertriebene in Pinga, Kongo, zum Militärstützpunkt zurück. UN-Foto: Frechon

Einklang gebracht. (…) Momentan bleibt eine Diskrepanz zwischen Mandaten, Intentionen, Erwartungen, Interpretationen und reellen Umsetzungsmöglichkeiten weiterhin bestehen.«[5] Der UN-Botschafter Chinas, dessen Regierung aufgrund ihrer Verteidigung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten im Allgemeinen als Bremse bei der Umsetzung humanitärer Ziele kritisiert wird, wurde deutlicher und brachte den Befund auf den Punkt: »Die bittere Realität sagt uns, dass die internationale Gemeinschaft noch einen weiten Weg gehen muss bei der Erfüllung ihrer Pflicht zum Schutz von Zivilisten«.[6] Das Beispiel Kongo ist eine eindrückliche Illustration dieser düsteren Realität.

Schutz von Zivilisten in der Praxis

»Die Völkergemeinschaft darf den schweren Menschenrechtsverletzungen im Ostkongo nicht tatenlos zusehen. (...) Ich appelliere dringend an alle Konfliktparteien im Kongo, endlich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung zu sorgen.«

(Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier am 2. Dezember 2008)

Eine Menschenrechtsgruppe aus Bunia, warf den UN-Soldaten vor, dass bei ihren robusten Einsätzen auch Zivilisten zu Tode kämen.

Goma, Ostkongo im Oktober 2008: Die Bevölkerung wirft Steine auf vorbeifahrende UN-Fahrzeuge und auf eine UN-Stellung. Jaya Murthy, Sprecher für UNICEF in Goma, erklärt: »Die Bevölkerung ist unzufrieden mit den UN. Sie fühlt sich nicht geschützt. Sie wird sehr wütend.«[7] Die Unzufriedenheit richtet sich gegen die MONUC, die UN-Friedensmission in der Demokratischen Republik Kongo, mit 17 000 Soldaten zu diesem Zeitpunkt größte UN-Blauhelmtruppe. Sie ist vom Sicherheitsrat mit einem Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet, das gemeinhin als ›robust‹ gilt. Das Mandat ermächtigt die Mission, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten vor der unmittelbaren physischen Bedrohung zu ergreifen.[8]

Die UN-Truppe hat ihr Mandat in den vergangenen Jahren durchaus offensiv wahrgenommen, etwa in der Provinz Ituri. Berichte künden von den aggressivsten Operationen, die Blauhelme je unternommen haben: »Friedenssicherungskräfte in gepanzerten Truppentransportern werden von feindlichen Scharfschützen angegriffen, während sie auf holprigen, sandigen Pisten durch die östliche Ituri-Region rumpeln, und erwidern das Feuer. Kampfhubschrauber – auf der Suche nach Stammeskämpfern – sinken bis kurz über die Baumwipfel herab. Andere Friedenssicherungskräfte umlagern Dörfer mit militärischen Stützpunkten und durchsuchen Hütte für Hütte nach Waffen. (…) Während sie die Aufständischen ausmerzen, die die Bevölkerung Ituris ausrauben, stehen den im Osten stationierten UN-Blauhelmsoldaten Panzer, gepanzerte Truppentransporter, Mi-25 Kampfhubschrauber, Mörser und Panzerabwehrraketen zur Verfügung; militärisches Gerät, das sehr häufig eingesetzt wird.«[9] Dies ist auch eine Lehre aus dem Versagen in Bunia/Ituri im Frühjahr/Sommer 2003, als uruguayische Blauhelme Massaker an der Zivilbevölkerung nicht verhindern konnten.[10] Ein solch robuster Einsatz erfolgt nicht ohne Risiken und tragische Nebenfolgen. ›Justice Plus‹, eine Menschenrechtsgruppe aus Bunia, warf den UN-Soldaten vor, dass bei ihren robusten Einsätzen auch Zivilisten zu Tode kämen: Diese hätten »mit ihrem Leben bezahlt, obwohl die UN sie hätten schützen müssen.«[11]

Doch die Herausforderungen für die MONUC haben sich wiederholt als größer erwiesen als die Fähigkeiten der Mission zur Erfüllung ihres ambitionierten Mandats. Kongo – eine Fläche so groß wie Westeuropa, reich an Bodenschätzen, jedoch ohne Verkehrsnetz – ist Schauplatz mehrerer mit den Nachbarstaaten verwobener Konflikte, die in den letzten zehn Jahren schätzungsweise fünf Millionen Menschen das Leben gekostet haben. Seit dem offiziellen Kriegsende 2003 und den Präsidentschaftswahlen 2006 waren, neben einigen wenigen positiven Entwicklungen, vor allem Rückschläge zu verzeichnen. Schätzungen des ›International Rescue Committee‹ zufolge[12] sind seitdem weitere zwei Millionen Menschen ums Leben gekommen, von Frieden und Sicherheit war für weite Teile der Bevölkerung wenig zu spüren. Unzählige Menschen sind auf der Flucht vor marodierenden Milizen oder auch der kongolesischen Armee, die laut Mandat des Sicherheitsrats von MONUC unterstützt werden soll, aber selbst massiv an Übergriffen auf die Bevölkerung beteiligt ist. Sexuelle Gewalt und Vergewaltigung werden systematisch als Waffe im Konflikt eingesetzt – in einem Ausmaß, das selbst erfahrene UN-Mitarbeiter sprachlos lässt. Schlimmer noch: auch MONUC-Soldaten sollen in beträchtlicher Zahl in Straftaten verwickelt

sein. Die Folge ist eine »vollkommen terrorisierte« Zivilbevölkerung, so die Direktorin des Büros für Fragen der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs bei der MONUC, Nicola Dahrendorf.[13]

›Vollkommen terrorisiert‹ wurden auch die Menschen in den Kivus in Ostkongo in den letzten Monaten des Jahres 2008, als die Rebellenarmee von General Laurent Nkunda eine neuerliche, massive Offensive auf Goma begann. Dabei verübten sowohl Nkundas Truppen als auch die kongolesischen Streitkräfte sowie zahlreiche weitere in den Kivus operierende Milizen massive Übergriffe auf Zivilisten. Wenige Monate später schrieb UN-Generalsekretär Ban Ki-moon: »Die UN-Friedenssoldaten im Land haben die Zivilbevölkerung während der jüngsten Kämpfe heldenhaft und entsprechend unserer Kapazitäten bestmöglich geschützt.«[14] Die Bevölkerung sah das anders. Sie fühlte sich von der MONUC im Stich gelassen und fing an, Steine auf UN-Gebäude und -Fahrzeuge zu werfen, um so ihrer Verzweiflung und ihrer Wut Luft zu machen. Der Grund für diese Wut waren Ereignisse wie das Massaker in Kiwanja Anfang November 2008, bei dem innerhalb von 24 Stunden 150 Zivilisten umgebracht wurden, obwohl 100 UN-Blauhelme keine zwei Kilometer entfernt stationiert waren.

Oberstleutnant Harpreet Singh Brar, der Kommandeur des indischen Blauhelmkontingents, führte das Versagen auf »eine Kombination aus schlechter Kommunikation und Unterbesetzung, unzureichender Ausrüstung, mehrmaligem Zusammenbrechen des Nachrichtendienstes sowie außergewöhnlich großem Pech« zurück. Sein Vorgesetzer, General Bipin Rawat, der indische Kommandeur von 6000 Blauhelmen in Nord-Kivu, benennt die Hauptprobleme der UN-Soldaten vor Ort: ungenügende Kapazitäten und zu eng gefasste Einsatzregeln. Rawat bemängelte, dass »die Grundregel für jede Armee ist, sich zu tarnen und zu verstecken. Hier jedoch wird von mir erwartet, dass ich mich im Dschungel mit weißen Lastwagen und weißen, gepanzerten Fahrzeugen bewege.« Die Gegner könnten die UN-Truppen aus zwei Kilometern Entfernung sehen.[15] Zudem schränkten die Einsatzregeln die Truppe stärker ein, als die Berichte über die beispiellos robusten MONUC-Operationen in Ituri es vermuten ließen.

Ähnlich der berüchtigten Taschenkarte der Bundeswehr mit den Einsatzregeln für Afghanistan schrieben die Einsatzregeln für Kongo vor, stets Warnschüsse und verbale Warnungen abzugeben, bevor die UN-Soldaten Rebellenverbände angreifen dürften. Hinzu kommen »außerordentlich strenge Regeln zur Verhinderung von Kollateralschäden. Wenn ich einen Zivilisten töte, steht mir niemand mehr zur Seite«[16]. Dies führe zu einer sehr reduzierten Risikobereitschaft der UN-Truppe, auch wenn Kapazitäten vorhanden seien. Generell gilt: »17 000 Blauhelme aus Uruguay, Nepal, Marokko, dem Senegal, Indien oder Pakistan« sind überfordert, »wenn sie, schlecht ausgerüstet, in einem fremden Land gegen Rebellen vorgehen, Zivilisten retten, Kindersoldaten demobilisieren und dann noch Ordnung in eine völlig desolate und marodierende kongolesische Armee bringen sollen«.[17]

Außenminister aus EU-Ländern, wie die Deutschlands und Frankreichs, übertrafen sich in Superlativen beim Bekunden des Entsetzens über die Ereignisse in Kongo. Auf die Bereitstellung von gut ausgerüsteten Truppen der Europäischen Union zur Überbrückung der MONUC-Engpässe konnten sich die Europäer jedoch nicht verständigen – in Kongo finden sich kaum Truppen aus den reichen UN-Mitgliedstaaten, was symptomatisch für die meisten UN-Missionen in Afrika ist (die erste Ausnahme seit Jahren ist die Mission in Tschad, die im März 2009 ein französisch-irisch-polnisches Kontingent von der EU-geführten Vorgängertruppe übernehmen konnte).[18] Doch wäre es naiv, in einer komplexen regionalen Gemengelage wie der Kongos beim Schutz von Zivilisten allein auf das Militär zu setzen. Eine militärische Stabilisierung kann bestenfalls eine Atempause erzwingen und das politische Kräfteverhältnis vor Ort marginal verschieben, um Raum für politische Fortschritte zu schaffen oder politisch tragfähige Vereinbarungen gegen ›Störenfriede‹ mit begrenzter politischer Macht abzusichern. Daher kann eine mi-

Auf die Bereitstellung von gut ausgerüsteten Truppen der Europäischen Union zur Überbrückung der MONUC-Engpässe konnten sich die Europäer nicht verständigen.

5 UN Doc. S/2009/277 v. 29.5.2009.

6 Statement by Ambassador Zhenmin Liu at the Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict, New York 2009, http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/gdxw/t532205.htm

7 Zitiert nach Jeffrey Gettleman/Neil MacFarquhar, Congo Rebels Advance; Protesters Hurl Rocks at U.N. Compound, The New York Times (NYT), 28.10.2008.

8 UN-Dok. S/RES/1291 v. 24.2.2000.

9 Mark Lacey, U.N. Forces Using Tougher Tactics to Secure Peace, New York Times, 23.5.2005.

10 Victoria K. Holt/Tobias C. Berkman, The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations, Washington, D.C. 2006, Kap. 9, http://www.stimson.org/pub.cfm?id=346

11 Zitiert nach Lacey, a.a.O. (Anm. 9).

12 http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf

13 Zitiert nach Mary Riddell, A Glimmer of Hope in the Dark Heart of Africa?, Daily Telegraph, 23.3.2009.

14 Ban Ki-moon, No Crime More Brutal, International Herald Tribune, 5.3.2009.

15 Zitiert nach David Blair, UN Commander Says Hands are Tied in Congo, Daily Telegraph, 17.11.2008.

16 Zitiert nach Blair, ebd.

17 Andrea Böhm, Die Mörder und wir, Die Zeit, 11.12.2008.

18 Siehe dazu auch Sven Berhard Gareis, Nachhaltigkeit statt Symbolik. Zum fragwürdigen Nutzen der EUFOR Chad/CAR, in diesem Heft, S. 153.

litärische Intervention nur Vorhut und Beiwerk einer gemeinsamen diplomatisch-politischen Regionalstrategie der wesentlichen Geberländer sein.

Die größten Geber Kongos sind auch die größten Geber Ruandas – die Amerikaner sowie führende EU-Mitgliedstaaten wie Belgien, Frankreich und Großbritannien. Diese haben es jedoch bislang versäumt, eine gemeinsame Regionalstrategie zu verfolgen und somit die Anreize der zentralafrikanischen Regierungen entscheidend zu beeinflussen.[19] Ohne eine politische Lösung des komplizierten Geflechts von Gewaltkonflikten, die zwar fast ausschließlich auf kongolesischem Boden, aber mit maßgeblicher Beteiligung aus Ruanda und Uganda geführt werden, wäre eine militärische Intervention nur ein zu kleines Pflaster für die klaffende Wunde Kongos gewesen. Da es für Kongo keine politische Strategie gibt und die Zivilbevölkerung nicht wirksam genug vor systematischen Gewalttaten geschützt wird, haben die internationale Gemeinschaft und die Vereinten Nationen gemäß ihren eigenen Maßstäben versagt.

Da es für Kongo keine politische Strategie gibt und die Zivilbevölkerung nicht wirksam genug geschützt wird, haben die Vereinten Nationen gemäß ihren eigenen Maßstäben versagt.

Aufgeben oder Ernst machen

Die UN-Bilanz in der Kongo-Krise des Jahres 2008 lässt die Aussage des UN-Generalsekretärs, dass die UN-Truppen Zivilisten heldenhaft und »entsprechend unserer Kapazitäten bestmöglich« geschützt hätten, in einem fragwürdigen Licht erscheinen. Selbst wenn man die Heldenhaftigkeit der Truppen als gegeben annimmt, müssen spätestens bei der lakonischen Aussage »entsprechend unserer Kapazitäten bestmöglich« die Alarmglocken läuten und tief greifende Konsequenzen gezogen werden. Das verantwortungslose Doppelspiel von Rhetorik und Realität muss ein Ende haben. Entweder die internationale Gemeinschaft verabschiedet sich von dem Ziel, Zivilisten durch multilaterale Friedensmissionen zu schützen oder sie arbeitet ernsthaft an Kapazitäten, dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen.

All dem müssen jedoch realistische Erwartungen zugrunde liegen. Außenstehende in der Form einer UN-Mission können keinen perfekten Schutz garantieren. Wie Alan Doss, Leiter der MONUC, bemerkt: »Wir können nicht hinter jeden Baum, in jedes Feld, auf jede Straße und jeden Markt einen Soldaten hinstellen«.[20] In derart schwierigen Konfliktlagen wie in Kongo ist die Fähigkeit außenstehender Parteien, mit beschränkten Ressourcen große Zahlen bedrohter Zivilisten zu schützen, sehr begrenzt.[21] Eine wesentliche Rolle spielt dabei der Organisationsgrad der Gewalttäter: Gegen eine Vielzahl unkoordinierter kleiner Gruppen von Kriminellen oder politischen Extremisten ist unter den Bedingungen einer UN-Friedensmission wahrscheinlich auch bei bester Ausrüstung und Kampfbereitschaft nicht viel auszurichten. Doch der systematische Einsatz von Gewalt gegen Zivilisten als Kriegsstrategie lässt sich rasch erkennen, möglicherweise auf politischem Wege vermeiden, aber auch militärisch abschrecken und im schlimmsten Fall eindämmen. Damit überhaupt eine minimale Chance zur Erfüllung des Versprechens des Schutzes von Zivilisten besteht, müssen die UN-Mitgliedstaaten (insbesondere die Mitglieder des Sicherheitsrats, zu denen Deutschland zumindest in den Jahren 2010/2011 wieder gehören möchte) für Verbesserungen bei den Fähigkeiten zu Diplomatie, Mediation, Frühwarnsystemen und Prävention, den militärischen Kapazitäten sowie der Abschreckungskapazität sorgen.

Außenstehende in der Form einer UN-Mission können keinen perfekten Schutz garantieren.

Diplomatie, Mediation und Prävention

Die Debatte auf militärische Kapazitäten zu reduzieren, führt in die Sackgasse – der Schutz von Zivilisten muss früher einsetzen, durch Frühwarnsysteme und Prävention sowie eine kohärente politische Strategie. Bereits im Jahr 1999 betonte UN-Generalsekretär Annan im Nachgang der Kosovo-Intervention, dass Intervention zum Schutz von Zivilisten nicht auf die Anwendung von Gewalt reduziert werden darf: »Eine tragische Ironie der vielen Krisen, die in der heutigen Welt nicht bemerkt oder angegangen werden, liegt darin, dass man mit ihnen mit weit ungefährlicheren Mitteln der Intervention umgehen könnte, als wir dieses Jahr in Jugoslawien gesehen haben.«[22] Sein Nachfolger Ban stellte im Jahr 2008 heraus, dass die Welt das gesamte Arsenal von Präventions- und Schutzinstrumenten im UN-System und seinen regionalen, subregionalen und zivilgesellschaftlichen Partnern nutzen sollte.

Das Beispiel Kongo zeigt, dass eine kohärente politische Strategie gegenüber allen beteiligten Parteien unverzichtbare Grundlage ist. Bei dieser Strategie müssen die vielen Akteure in den Vereinten Nationen an einem Strang ziehen, namentlich die Mission vor Ort (und hier insbesondere der Missionsleiter und sein zivil-militärischer Stab), die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, die vielen beteiligten UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programme, der Sicherheitsrat und die relevanten UN-Mitgliedstaaten (auch in ihren bilateralen Beziehungen mit den Konfliktparteien). Wenn dies nicht der Fall ist, wird der Mission politisch das Wasser abgegraben. Dies zeigt sich auch beim Konflikt in der sudanesischen Provinz Darfur. So lange beispielsweise der amerikanische Geheimdienst im Kampf gegen islamistische Extremisten mit den Kräften von Präsident Omar al-Bashir zusammenarbeitet, sendet dies klare Signale an die sudanesische Regierung, wie ernst die Beteuerungen amerikanischer Politiker zu nehmen sind, entschlossen gegen das Morden in Darfur vorzugehen.

Hinzu kommt der systematische Einsatz von Diplomatie und Mediation. Kofi Annan selbst hat dies mit einem Team mit Blick auf die Krise nach den Wahlen in Kenia Anfang 2008 unter Beweis gestellt.

Gesamtkosten des Mediationseinsatzes in Kenia waren UN-Angaben zufolge 208 000 US-Dollar.[23] In diesem Zusammenhang muss auch der Einsatz ›ziviler Krisenprävention‹ vorangetrieben werden. Die rot-grüne Bundesregierung hat diesen Ansatz rhetorisch stark vertreten, die Umsetzung ließ jedoch zu Wünschen übrig und ist in der gegenwärtigen Regierung weitgehend in Vergessenheit geraten.[24] In Präventions- und Frühwarnbemühungen müssen auch zivilgesellschaftliche Akteure maßgeblich eingebunden werden, da sie in Krisenregionen oft stark vertreten sind. Doch kein anderer Akteur hat das Potenzial der Vereinten Nationen, wenn es darum geht, eine transparente und legitime Frühwarnkapazität aufzubauen – vorausgesetzt, das UN-Sekretariat erhielte die notwendigen Informations- und Analysefähigkeiten.[25] Im UN-Sicherheitsrat ist eine konsistentere Beschäftigung mit dem Thema vonnöten, etwa im Rahmen einer ständigen Arbeitsgruppe.

Militärische Kapazitäten

Diplomatie braucht Zeit. In dieser Zeit jedoch neigen die kriegführenden Gruppen dazu, vor Ort Fakten zu schaffen – einschließlich von Übergriffen gegen Zivilisten. Hier besteht eine Aufgabe, die nur militärisch erfüllt werden kann: notfalls auch durch den Einsatz von Zwang und Gewalt, Zivilisten zu schützen (coercive protection).[26] Ohne geeignete militärische Fähigkeiten, ohne den politischen Willen zu ihrem Einsatz und ohne die Bereitschaft, die damit verbundenen Risiken in einem kontrollierten Maße einzugehen, ist das Schutzversprechen die vielen tausend Seiten Papier nicht wert, auf denen Politiker und Diplomaten es regelmäßig beteuern.

Wenn trotz des Fehlens eines belastbaren Friedensabkommens ein Militäreinsatz zum Schutz der Bevölkerung und zur Unterstützung der humanitären Hilfe entsandt werden soll, dann ist das eine humanitäre Intervention. Dabei gilt das unbequeme Paradox, je weniger Truppen, desto aggressiver die Taktik (die Rebellen anzugreifen, erfordert viel weniger Truppen als passiv alle möglichen Dörfer und Flüchtlingslager zu schützen). Dies kann das Instrument der UN-Friedenseinsätze jedoch derzeit nicht leisten. So lange eine eigene UN-Einsatztruppe für solche Einsätze nicht zur Verfügung steht, sollte der Sicherheitsrat ein entsprechendes Mandat an geeignete Regionalorganisationen oder Koalitionen von Staaten erteilen – mit der Perspektive, einen solchen Einsatz nach Abschluss eines Friedensabkommens beziehungsweise Beginn eines geeigneten politischen Prozesses in eine UN-Friedensmission zu überführen.

Jenseits von humanitären Interventionen müssen alle Friedensmissionen mit dem Auftrag zum ›Schutz von Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung‹ eine bestimmte Grundausstattung erhalten, die deutlich über jene anderer Missionen hinausgeht – verbunden mit der Autorität und Erwartung, dass die Truppen auch handeln, wenn Zivilisten unmittelbar bedroht werden.[27] Allzu oft wird UN-Missionen diese Grundausstattung nicht zur Verfügung gestellt – der UN/AU-Mission in Darfur, deren Kern des Mandats der Schutz von Zivilisten ist, fehlen weit über ein Jahr nach Einsatzbeginn immer noch ein Großteil der benötigten 24 Hubschrauber. Die reichen UN-Mitgliedstaaten können und sollten solche wichtigen Kapazitäten wie Fahrzeuge, Hubschrauber und Kommunikationstechnik verstärkt zur Verfügung stellen – und verstärkt in solche Fähigkeiten investieren, soweit ein tatsächlicher Mangel die Entsendung im Rahmen der Vereinten Nationen verhindert.[28]

Kein anderer Akteur hat das Potenzial der Vereinten Nationen, wenn es darum geht, eine transparente und legitime Frühwarnkapazität aufzubauen.

Gleichzeitig werden die reichen UN-Mitgliedstaaten vermehrt Militär und auch Polizei (inklusive Gendarmerieeinheiten) für UN-Missionen zur Verfügung stellen müssen. In Übergangsphasen von einer humanitären Intervention zu einer UN-Friedensmission oder in der ersten Phase einer Mission kann das im Rahmen von Partnerschaften wie zuletzt zwischen EU und UN in Tschad geschehen. Für die längerfristige Beteiligung an UN-Einsätzen führt jedoch an der Eingliederung in die UN-Befehlskette kein Weg vorbei. Dass damit inzwischen kein untragbares Risiko mehr verbunden ist, beweisen die deutschen Erfahrungen in Libanon seit 2006 ebenso wie die jüngsten Erfahrungen der Franzosen, Iren und Polen in Tschad.

Zur Grundausstattung gehören auch bessere Schulungen, Doktrinen und Einsatzregeln für die Aufga-

19 Im Gegenteil: Großbritannien und Frankreich etwa verfolgten gegenüber Ruanda (und damit auch mittelbar gegenüber Kongo) höchst unterschiedliche Interessen, was teilweise der Entscheidung des ruandischen Präsidenten Paul Kagame geschuldet ist, sich von der Frankophonie abzuwenden und sich dem Commonwealth zuzuwenden.

20 Zitiert nach Jeffrey Gettleman/Neil MacFarquhar, U.N. Blocked From Pulling Workers Out of Congo, NYT, 29.10.2008.

21 Holt/Berkman, a.a.O. (Anm. 10), S. 158.

22 Kofi Annan, Two Concepts of Sovereignty, The Economist, 18.9.1999.

23 Thalif Deen, UN Calls Mediation Cheaper, Better than Peacekeeping, Inter Press Service, 21.8.2008.

24 Frank A. Stengel/Christoph Weller, Vier Jahre Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« – war das alles?, GIGA Focus Nr. 11, Hamburg 2008.

25 Das bereits im so genannten Brahimi-Bericht aus dem Jahr 2000 geforderte, aber von den Mitgliedstaaten verweigerte Sekretariat für Information und strategische Analyse (Information and Strategic Analysis Secretariat – EISAS) könnte hier ein Modell sein. Siehe dazu Simon Chesterman, Does the UN Have Intelligence?, Survival, 48. Jg., 3/2006, S. 149–164.

26 Gareth Evans, The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All. Washington, D.C. 2008.

27 Holt/Berkman, a.a.O. (Anm. 10), S. 178.

28 Peter Wittig, Deutschland als aktive Friedensmacht. Plädoyer für die Unterstützung des UNO-Peacekeeping, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 55. Jg., 4/2008, S. 435–443.

be des Schutzes von Zivilisten in Friedensmissionen, auf die Soldaten in den meisten Armeen nur ungenügend vorbereitet sind.[29] Wichtig ist, dass solche Doktrinen besonders die zivil-militärische Zusammenarbeit sowohl mit humanitären Hilfsorganisationen als auch mit der Zivilbevölkerung direkt reflektieren – darin lauern Fallstricke, die nur durch frühzeitige Sensibilisierung und gemeinsame zivil-militärische Ausbildungselemente vor dem Einsatz hinreichend erkannt und umgangen werden können. Ironischerweise ist ein solches zivil-militärisches Ineinandergreifen eine rhetorische Stärke Deutschlands und Europas, die bislang jedoch den Praxistest kaum bestanden hat.

Es sollte selbstverständlich sein, dass die Bundeswehr eine mit UN-Standards kompatible Doktrin zum Schutz von Zivilisten entwickelt.

Ein Schritt in die richtige Richtung und wichtiger Kontrapunkt zum Versagen der Bürokratie in früheren Fällen wie Ruanda ist, dass das UN-Sekretariat (im Rahmen einer im Herbst 2009 vorzustellenden Studie) begonnen hat, systematisch die Erfahrungen von Friedenseinsätzen beim Schutz von Zivilisten aufzuarbeiten.[30] Doch neben dem UN-Sekretariat sind vor allem die Mitgliedstaaten gefragt. Sie tragen die Hauptverantwortung für Ausbildung und Ausstattung von Polizei- und Militärkräften, die in UN-Missionen entsandt werden. Reichen Mitgliedsländern wie Deutschland fällt dabei eine doppelte Aufgabe zu. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Bundeswehr eine mit UN-Standards kompatible Doktrin zum Schutz von Zivilisten inmitten unübersichtlicher Kriegssituationen entwickelt und ihre Eingreif- wie Stabilisierungskräfte für den Einsatz entsprechend schult. Darüber hinaus sollte Europa verstärkt Verantwortung übernehmen, die finanziell und strukturell weniger stark aufgestellten Streitkräfte der Länder, die die Hauptlast der UN-Friedensmissionen tragen, bei deren Aufgabe zu unterstützen. Personelle und finanzielle Hilfe für eine UN-geführte Initiative zur Entwicklung einer umfassenden Doktrin sind dabei ebenso gefragt wie eine deutlich umfangreichere Unterstützung der Schulungsprogramme, wie sie etwa das ›Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre‹ (KAIPTC) in Accra, Ghana, für afrikanische Streitkräfte durchführt.

Allzu oft triumphiert der Impetus des Wegschauens und der placebo-artigen Entsendung von schlecht ausgestatteten UN-Missionen zur Beruhigung des eigenen Gewissens.

Abschreckung

Abschreckung ist ein weiteres, zentrales Element. Sie kann einerseits durch eine glaubwürdige Präsenz von UN-Truppen erreicht werden, die jedoch in jeder einzelnen Situation erneut in Marsch gesetzt werden müssen. Auf absehbare Zeit werden Reaktionszeit, Fähigkeiten und Entschlossenheit solcher Eingreifkräfte aus Sicht eines kongolesischen Warlords zu schwer zu prognostizieren sein, als dass daraus eine signifikante Abschreckungswirkung entstünde. Wie Alan Doss mit Blick auf die Situation in Kongo Ende 2008 feststellte, bleibt die Verantwortung zum Schutz von Zivilisten vor allem eine nationale Aufgabe: »Bewaffnete Gruppen, die Gewaltverbrechen begehen, müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Sehen Sie doch, was in Kiwanja passiert ist, das sind Kriegsverbrechen.«[31]

Dazu gehört, dass die weit verbreitete Straflosigkeit von Verbrechen gegen Zivilisten beendet wird. Auch dies ist in erster Linie Aufgabe nationaler Rechtssysteme, doch die Aussicht, dass die internationale Strafgerichtsbarkeit in extremen Fällen die Täter zur Verantwortung ziehen kann, könnte nach einigen Jahren der praktischen Anwendung auf jene abschreckend wirken, die Gewalt gegen Zivilisten ausüben oder in Auftrag geben. Diese Abschreckungswirkung entsteht mit der Wahrnehmung, dass die Angeklagten des Internationalen Strafgerichtshofs tatsächlich einem hohen Risiko der Festnahme, Auslieferung und Verurteilung ausgesetzt sind. Unabhängig von der Kontroverse um den sudanesischen Staatspräsidenten Omar al-Bashir weisen die ersten Haftbefehle des Gerichts in die richtige Richtung: Immerhin ein Drittel der der Öffentlichkeit bekannten Angeklagten sind bereits in Haft, ein weiterer erschien freiwillig und befindet sich in Freiheit.

Resümee

Als Samantha Power argumentierte, der Kampf gegen den Völkermord werde »auf dem Feld der Innenpolitik verloren«[32], hätte sie ebenso gut über die größere Aufgabe des Schutzes von Zivilisten sprechen können. Allzu oft triumphiert der Impetus des Wegschauens, des rein rhetorisch-symbolischen Handelns und der placebo-artigen Entsendung von schlecht ausgestatteten UN-Missionen zur Beruhigung des eigenen Gewissens und zur Ablenkung innenpolitischen Druckes.[33] Politischer Wille und politische Führung sind entscheidend, um dem Versprechen des Schutzes von Zivilisten Nachdruck zu verleihen – in allen Teilen von Politik, Militär und Gesellschaft. Sonst klingt die Rede von der ›Friedensmacht Deutschland‹ und der ›normativen Macht Europa‹ genauso hohl wie die von der oft beschworenen ›internationalen Gemeinschaft‹.

29 Victoria K. Holt/Joshua G. Smith, Halting Widespread or Systematic Attacks on Civilians: Military Strategies and Operations Concepts. A Workshop Report, Washington, D.C. 2008.

30 Wolfgang Seibel, UN-Friedensmissionen: Zwischen politischer und bürokratischer Logik, Universitas, 44. Jg., 4/2009, S. 346–371.

31 Zitiert nach Alex Perry, What Kind of Peace is There to Keep in Congo?, TIME Magazine, 24.11.2008..

32 Samantha Power, A Problem from Hell. America and the Age of Genocide, New York 2002, S. xviii.

33 Wolfgang Seibel, Moderne Protektorate als Ersatzstaat: UN-Friedensoperationen und Dilemmata internationaler Übergangsverwaltungen, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 2008.