teien in Kraft tritt. Bis dahin können noch Jahre vergehen, da bei einer Anzahl von Mitgliedstaaten trotz der Kompromißformel über UN-Einsätze weiterhin Vorbehalte gegen die Einschränkung ihrer Souveränität bestehen und weil für nationale Parlamente die Annahme des Übereinkommens nicht unbedingt Vorrang vor anderen legislativen Aufgaben hat.

Die Möglichkeiten der UN-Organisationen, ihren Mitarbeitern bei akuter persönlicher Gefährdung zu helfen, werden weiterhin beschränkt bleiben, da ihnen wirksame Zwangs- und Druckmittel fehlen, besonders wenn die Gefährdung von einem Staat ausgeht, der sich nicht um die Weltöffentlichkeit kümmert, oder wenn im Einsatzgebiet keine funktionierende Staatsgewalt existiert. Den UN-Organisationen bleiben deshalb nur Maßnahmen zur Risikominimierung vor Ort durch besseren Schutz, verstärkte Aufklärung und frühzeitige Evakuierung der Mitarbeiter. Besonders gefährdet bei innerstaatlichen Konflikten sind die Ortskräfte, die bisher nur in Ausnahmefällen evakuiert worden sind. Ein Personalvertreter klagte auf der Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien, daß der Tod eines UN-Mitarbeiters keinen internationalen Zwischenfall provoziere, sein Verschwinden keine diplomatische Vergeltungsaktion hervorrufe und sein Name nicht in die Geschichte eingehe; er würde von seinen Kollegen, Freunden und seiner Familie betrauert werden: Für den Rest der Welt bliebe er ein gesichtsloser, namenloser Statist, der das Pech hatte, im Auftrag der Staatengemeinschaft am falschen Ort zur falschen Zeit gewesen zu sein.

1 Siehe auch Dieter Göthel, Arbeitswelt Vereinte Nationen. Berufsbild und deutsche personelle Beteiligung, VN 2/1987 S. 55 f.
2 Bericht des Generalsekretärs an die 38. Ordentliche Tagung der Generalversammlung, UN-Dok. A/38/1, VN 5/1983 S. 155 ff. (159).
3 Bericht des Generalsekretärs an die 48. Ordentliche Tagung der Generalversammlung, UN-Dok. A/48/1, Ziff. 21.
4 Bericht (Anm. 3), Ziff. 21 und 117.
5 Henning Melber, Hilfe, Entwicklung. Zwiespältigkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel eines ›Empfängerlandes‹, VN 5/1994 S. 172 ff. (174 f.).
6 Bericht (Anm. 3), Ziff. 27.
7 Vgl. Dieter Göthel, Eine vertane Chance zur Reform. Die zwölfte Überprüfung der UN-Besoldung, VN 2/1990 S. 51 ff.
8 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/19 v. 13.7.1992: Protection of the human rights of United Nations staff members, experts and their families. Final report prepared by the Special Rapporteur, Mrs. M. C. Bautista.
9 A/47/277 - S/24111 v. 17.6.1992, Ziff. 67.
10 A/48/349 - S/26358 v. 27.8.1993, Ziff. 18.
11 A/C.5/49/6 v. 3.10.1994, Ziff. 5 f.; A/C.5/49/6/Add. 1 v. 1.11.1994.
12 Bericht (Anm. 10), Ziff. 19.
13 Bericht an die 49. Ordentliche Tagung der Generalversammlung, A/49/1, Ziff. 322.
14 Text des Übereinkommens: S. 138 ff. dieser Ausgabe.

Zwischen Erfolg und Fehlschlag

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in Afrika

VOLKER MATTHIES

Verändert hat sich die ›afrikanische Agenda‹ in den Vereinten Nationen nach dem Ende des Kalten Krieges: Die über Jahrzehnte hinweg sozusagen klassischen Themen der politischen Entkolonisierung und des Südlichen Afrika sind abgeschlossen. Südafrika hat unter Präsident Nelson Mandela im letzten Jahr seinen Platz in der internationalen Staatengemeinschaft wieder eingenommen; der Übergang zu demokratischen Verhältnissen wurde von der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Südafrika (UNOMSA)[1] begleitet. Dieser geglückten friedlichen Lösung stehen teils seit langem schwelende, zunehmend gewaltsam ausgetragene innere Konflikte in einer Anzahl von Ländern des Kontinents gegenüber.[2] Vor diesem Hintergrund wurde Afrika in den letzten Jahren zu einem Hauptschauplatz der friedenssichernden Operationen der Weltorganisation. Dies widerspricht durchaus der gängigen Aussage von der Vernachlässigung dieser Region durch die Weltpolitik; im Hinblick auf die Weltwirtschaft allerdings hat sie mehr denn je ihre Berechtigung.[3] Mit der Operation in Somalia fand eine der aufwendigsten und teuersten Blauhelmmissionen in der Geschichte der UN statt. Und bereits vor drei Jahrzehnten kam es zu einem ebenso spektakulären wie umstrittenen Einsatz im damaligen Kongo, der Elemente der Friedenserzwingung aufwies und in der heutigen Debatte um das ›Peacekeeping‹ gleichsam als Vorläufer moderner, erweiterter Blauhelmeinsätze mit sogenanntem robustem Mandat wiederentdeckt wird. Heute ist Afrika in gewisser Weise zu einem Experimentierfeld für die pragmatische Erprobung und Weiterentwicklung von Konzepten und Instrumenten der Friedenssicherung geworden. Positive wie negative Erfahrungen beförderten dabei Lernprozesse in der Weltorganisation und trugen zur Ernüchterung sowie zu mehr Realismus in der aktuellen Debatte über die Weiterentwicklung der Friedenssicherung und bei der Auslotung der Möglichkeiten und Grenzen von Blauhelmeinsätzen bei. Von grundsätzlichem Interesse ist dabei auch die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen – im konkreten Fall mit der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS).

I. Kriege in Afrika – Formen des UN-Engagements

Eine differenzierende Kriegsbilanz macht deutlich, daß es zu verschiedenen Zeiten und in etlichen Subregionen Afrikas diverse kriegerische Konflikte gegeben hat, die zum Teil heute noch virulent sind. Dies waren antikoloniale und antirassistische Befreiungskämpfe (besonders in Südafrika, in Namibia, in den portugiesischen Kolonien), verspätete Entkolonisierungskonflikte (wiederum Namibia, Eritrea und Westsahara), Sezessionskriege (Biafra/Nigeria, Katanga/Kongo beziehungsweise Shaba/Zaire), Grenz- und Territorialkonflikte (so Algerien/Marokko, Somalia/Äthiopien, Uganda/Tansania, Tschad/Libyen) sowie vielfältige, langjährige Bürgerkriege, Anti-Regime-Kriege ebenso wie Auseinandersetzungen mit stark ethnischer Prägung (unter anderem Sudan, Tschad, Angola, Mosambik, Uganda, Äthiopien, Rwanda und Burundi). Zu Zeiten des Ost-West-Konflikts nahmen manche dieser Konflikte Züge von Stellvertreterkriegen an (namentlich Namibia, Angola, Mosambik). Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden einige Konflikte friedlich beigelegt (Namibia, zeitweilig Angola, Mosambik), weitere durch militärische Siege beendet (sehr früh schon Uganda, dann Äthiopien/Eritrea); andere hielten unvermindert an (vor allem Sudan), neue Kriege brachen aus (wiederum Angola, Liberia, Somalia, Rwanda, Sierra Leone). Weitere Kriege sind wahrscheinlich.

Namentlich in den nach Ende des Kalten Krieges neu ausbrechenden Bürgerkriegen kam es zu Staatszerfall, zur Desintegration ganzer

Gegenwärtige Friedenseinsätze

Land	*Friedenssichernde Operation*	*letzter Bericht an den Sicherheitsrat (UN Doc.)*	*letzte Resolution des Sicherheitsrats*	*Text der Resolution*
Angola	UNAVEM III	S/1995/458	976 (1995)	S.127f.
Liberia	UNOMIL	S/1995/473	985 (1995)	S.133
Rwanda	UNAMIR	S/1995/457	997 (1995)	S.136f.
Westsahara	MINURSO	S/1995/404	995 (1995)	S.138

Stand: 10. Juni 1995

Friedenssichernde Operationen in Afrika

Angola	UNAVEM (UNAVEM I)	United Nations Angola Verification Mission	Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola	Januar 1989 – Juni 1991
	UNAVEM II			Juni 1991 – Februar 1995
	UNAVEM III			seit Februar 1995
Kongo (Zaire)	ONUC	Opération des Nations Unies au Congo	Operation der Vereinten Nationen im Kongo	Juli 1960 – Juni 1964
Liberia	UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Liberia	seit September 1993
Mosambik	ONUMOZ	Opération des Nations Unies en Mozambique	Operation der Vereinten Nationen in Mosambik	Dezember 1992 – Dezember 1994
Namibia	UNTAG	United Nations Transition Assistance Group	Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit	April 1989 – März 1990
Rwanda	UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda	Hilfsmission der Vereinten Nationen für Rwanda	seit Oktober 1993
Somalia	UNOSOM (UNOSOM I)	United Nations Operation in Somalia	Operation der Vereinten Nationen in Somalia	April 1992 – April 1993
	UNOSOM II			Mai 1993 – März 1995
Tschad	UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group	Beobachtergruppe der Vereinten Nationen im Aouzoustreifen	Mai/Juni 1994
Uganda	UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda	Beobachtermission der Vereinten Nationen für Uganda und Rwanda	Juni 1993 – September 1994
Westsahara	MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental	Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara	seit September 1991

Gesellschaften und zu weiträumigen humanitären Katastrophen in Gestalt von Massenhunger, Massenflucht und Völkermord. Hintergrund dieser Geschehnisse waren verschärfte gesellschaftliche Widersprüche und Verteilungskämpfe, eine wachsende Politisierung von Vergesellschaftungszusammenhängen (Ethnizität, Clanzugehörigkeit) – zum Teil auf der Grundlage schon historischer Konfliktbeziehungen (vor allem in Sudan, Rwanda und Burundi) und im Kontext machtpolitischer Manipulierung und Instrumentierung durch Führungseliten und Konfliktparteien. Von fundamentaler Bedeutung für die Krisenverschärfung aber war letztlich das Scheitern von Staaten- und Nationenbildungsprozessen, das Versagen des modernen Staates und die Unfähigkeit oder der Unwille nachkolonialer Staatsklassen, die den Staatsapparat als wichtigste Ressource für die eigene Bereicherung und Macht, einschließlich der Bedienung ihrer Klienten-Netze, mißbraucht hatten. Wachsende Diskriminierung, Ausgrenzung und Repression führten schließlich zur kriegerischen Desintegration von Staat und Gesellschaft.

Die Vereinten Nationen wurden sowohl in anti-kolonialen Befreiungskämpfen und verspäteten Entkolonisierungskonflikten (Namibia, Westsahara, Südafrika) als auch in Sezessionskonflikten (Katanga/Kongo), Grenz- und Territorialkonflikten (im Aouzoustreifen entlang der Grenze Tschads zu Libyen,[4] an der Grenze zwischen Uganda und Rwanda), Bürgerkriegen mit Stellvertreterelementen (Angola, Mosambik) sowie in Bürgerkriegen mit Elementen des Staatszerfalls und umfassenden humanitären Katastrophen (Liberia, Somalia, Rwanda) tätig. Je nach Konflikttypus und friedenspolitischer sowie humanitärer Herausforderung wurden sehr unterschiedliche UN-Missionen etabliert und mandatiert, zum Teil sogar im Kontext des gleichen Konflikts, der allerdings entlang der Zeitachse und infolge der ihm innewohnenden Dynamik seine Natur veränderte. In einigen Fällen handelte es sich um begrenzte Beobachtermissionen und sozusagen traditionelle Blauhelmeinsätze (UNASOG, UNOMUR, UNAMIR, UNAVEM I, UNOSOM I), in anderen um zivile Komponenten und Aufgaben stark erweiterte, aber im Kern immer noch traditionelle Peace-keeping-Operationen (UNTAG, UNAVEM II, ONUMOZ, MINURSO, erweiterte UNAMIR), und in wieder anderen Fällen um Missionen mit ›robustem‹ Mandat, also mit der Erlaubnis zur Anwendung von Zwang (›vormodern‹ die ONUC, ›modern‹ die UNOSOM II). Zur Zwangsanwendung legitimiert waren auch die von den USA respektive Frankreich durchgeführten humanitären Interventionen in Somalia (Vereinter Eingreifverband, UNITAF) und in Rwanda (›Operation Türkis‹) sowie die – von den UN nachträglich gebilligte und als Friedenssicherungs-Unternehmen bezeichnete – Militärintervention der ECOWAS in Liberia in Gestalt der ECOWAS-Gruppe für die Überwachung der Waffenruhe (ECOMOG), mit der sich später eine Beobachtermission der Vereinten Nationen (UNOMIL) verband.

II. Komparative Auswertung wichtiger UN-Missionen in Afrika

Namibia: die Erfolgsgeschichte der UN in Afrika

Namibia gilt ungeachtet einiger Schönheitsfehler zu Recht als eine Erfolgsgeschichte der UN in Afrika.[5] Hier gelang in weithin vorbildlicher Weise die Transition vom Krieg zum Frieden, der demokratisch legitimierte Übergang von der illegalen Besetzung durch Südafrika zur völkerrechtlich anerkannten Unabhängigkeit. Auf der Grundlage der Resolution 435 (1978) des Sicherheitsrats wurde unter Obhut der UNTAG, die etwa 4 500 Soldaten, 1 500 Polizeibeobachter und 1 000 zivile Bedienstete umfaßte, der verspätete Entkolonisierungsprozeß Namibias zu einem glücklichen Ende gebracht. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, daß eine außerordentlich günstige historische Konstellation diesen Prozeß erleichterte. Das Unabhängigkeitsstreben Namibias erfreute sich schon seit vielen Jahren nachhaltiger Unterstützung von seiten der OAU und der UN und genoß hohe Legitimation in der Weltpolitik. Über ein Waffenembargo und internationale Isolierung war Südafrika starkem Druck von außen ausgesetzt. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der, wenn man so will, ›Abwicklung‹ ehemaliger Stellvertreterkriege im Südlichen Afrika entstand zudem ein konstruktives weltpolitisches Klima für eine friedliche Konfliktbeilegung. Die Konfliktparteien Südafrika und SWAPO waren zu einer engen Kooperation mit den Vereinten Nationen bereit. Mit einer starken zivilen Komponente geriet die UNTAG zu einem Präzedenzfall für die Weiterentwicklung des bisherigen Blauhelmkonzepts. Dennoch darf weder die systematische Verzögerungstaktik Südafrikas noch die Tatsache übersehen werden, daß die UNTAG in weitgehender Abhängigkeit von dem von Südafrika bestallten Generaladministrator handelte. Unverkennbar waren auch Mängel bei der Kontrolle der südafrikanischen Sicherheitskräfte, bei der Konsultation des namibischen Volkes sowie bei der materiell-ökonomischen Unterfütterung des Unabhängigkeitsprozesses.

Angola: Mißglückte ›Abwicklung‹ eines ehemaligen Stellvertreterkrieges

Die Friedensstiftung in Angola vollzog sich im Kontext der Euphorie über die Erfolge der UNTAG in Namibia und war ebenfalls als Erfolgsgeschichte konzipiert, geriet jedoch zu einem ›Spareinsatz‹ mit blutigen Folgen. Mit der UNAVEM I war es zunächst gelungen, die Stellvertreterelemente des angolanischen Krieges auszuschalten. Der eigentliche Bürgerkrieg endete im Mai 1991 mit einem Friedensvertrag, den es nun mittels der UNAVEM II zu implementieren und zu überwachen galt. Insbesondere sollten die Demobilisierung der Konfliktparteien betrieben sowie Wahlen vorbereitet und durchgeführt werden. Die Hauptverantwortung dafür lag allerdings bei den Kontrahenten selbst; die Friedenstruppe beschränkte sich weitgehend auf eine Beobachterrolle. Im Vergleich zur UNTAG und im Verhältnis zu Gebietsgröße wie Bevölkerungszahl des Landes und den anstehenden Aufgaben war die UNAVEM II hoffnungslos unterbesetzt. Nur wenige hundert Soldaten, Polizisten und Zivilisten standen zur Verfügung. In Namibia belief sich die Relation des UN-Personals zur Bevölkerung auf etwa 1 zu 150, in Angola auf 1 zu 16 000! Doch wollten die wichtigsten Mächte im Sicherheitsrat offensichtlich einem teuren Einsatz wie in Namibia nicht zustimmen. Auf Druck des Rates wurden trotz erheblicher Demobilisierungsdefizite auch die Wahlen zu dem festgesetzten Termin durchgeführt, obwohl Kenner der Situation vor Ort davor gewarnt hatten.
Es scheint, daß die großen Mächte die schwierige innenpolitische Lage in Angola unterschätzten, durch die UNTAG in Namibia auf Erfolg eingestimmt waren und sich ohnehin möglichst rasch und kostengünstig des lästigen ehemaligen Stellvertreterkrieges entledigen wollten. Als die UNITA jedoch die Wahlen vom September 1992 verlor, griff sie wieder zu den Waffen, so daß der Bürgerkrieg von neuem ausbrach. Angola wurde zu einem Beispiel dafür, »wie man mit Wahlen einen Krieg verlieren kann«, zumindest in der Sicht einer Konfliktpartei. Da es keine zivilen Alternativen der Machtteilung gab, schien dem Gewinner der Wahlen, der MPLA-Regierung, alle Macht im Staate zuzufallen. Im Februar 1995 beschloß der Sicherheitsrat die Etablierung der UNAVEM III-Mission, für die bis zu knapp 8000 Mann projektiert sind, doch kam es erst Anfang Mai zum Abschluß des die Rechtsstellung der Truppe regelnden Statusabkommens mit der angolanischen Regierung. Nach dem Treffen der Kontrahenten dos Santos und Savimbi am 6. Mai in Lusaka sind die Chancen für den Frieden wieder gestiegen. Die neue Mission sollte aus den Fehlern der UNAVEM II ebenso lernen können wie aus der erfolgreichen Tätigkeit der Vereinten Nationen in Mosambik.

Mosambik: Lehren aus dem Desaster in Angola

Unter dem Eindruck des Desasters in Angola wurde die Operation in Mosambik konzeptionell und personell umfassender angelegt und zudem mit einer gewichtigeren politischen Rolle betraut.[6] Auf der Basis des Friedensvertrages vom Oktober 1992 zwischen der FRELIMO-Regierung und der RENAMO wurden mehrere tausend Blauhelme und Zivilisten im Rahmen der ONUMOZ entsandt. Neben der militärischen und politischen Komponente widmete sich die UN-Stelle für die Koordinierung der humanitären Hilfe (UNOHAC) als integrierender Bestandteil der ONUMOZ den Herausforderungen durch Not und Leid im Lande, insbesondere der Repatriierung und Reintegration der Flüchtlinge. In militärischer Hinsicht galt es vor allem einen konsequenten Demobilisierungsprozeß zu betreiben, während im politischen Bereich unter Federführung der Vereinten Nationen nach einem flexiblen Zeitplan in kleinen, soliden Schritten auf den Wahlprozeß hinzuarbeiten war. Die Wahlen vom Oktober 1994 wurden von den über 2000 UN-Beobachtern als Erfolg bezeichnet. Der Wahlsieg der FRELIMO wurde von der gegnerischen RENAMO anerkannt. Im Unterschied zu Angola gab es also in Mosambik eine verläßliche Kooperation der Konfliktparteien mit den UN sowie eine Akzeptanz demokratischer Spielregeln durch die unterlegene Partei. Zu Recht ist daher die Mosambik-Operation der Vereinten Nationen insgesamt als Beispiel für ein gelungenes ›sensibles Peace-keeping‹ bezeichnet worden.[7] Unverkennbar sind allerdings schwerwiegende Defizite bei der sozio-ökonomischen Unterfütterung des Friedensprozesses sowie Probleme bei der Machtbeteiligung der in den Wahlen unterlegenen Partei.

Somalia: Humanitäre Intervention und ›robustes‹ Peace-keeping

Das Engagement der Weltgemeinschaft in Somalia geriet zu der größten, ambitioniertesten, teuersten und spektakulärsten UN-Operation in Afrika seit der Kongo-Mission in den sechziger Jahren, allerdings mit eher ernüchternden Ergebnissen.[8] Nach dem Scheitern der UNOSOM I, einer ineffektiven herkömmlichen, unterbesetzten, viel zu spät erfolgenden und politisch angesichts der komplizierten Verhältnisse vor Ort völlig überforderten Blauhelmoperation sowie angesichts des Staatszerfalls und der medienwirksamen Hungersnot in Somalia im Jahre 1992 erschien eine massivere externe Einmischung unabweisbar. In enger Abstimmung zwischen der US-Regierung und der UN-Spitze fiel die Entscheidung, eine großangelegte Militäroperation zur Erleichterung der humanitären Hilfe durchzuführen. Der Druck der amerikanischen Öffentlichkeit infolge der Medienberichterstattung und die zustimmenden Erwägungen des US-Militärs zur ›Machbarkeit‹ spielten bei der Entscheidung Washingtons ebenso eine Rolle wie der offensichtliche Wunsch nach Profilierung als Führungsmacht in der angestrebten neuen Weltordnung. Bei den UN dominierte das Bemühen, die bisherige Erfolglosigkeit in Somalia auszugleichen und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Im Dezember 1992 begann die ›Operation Neue Hoffnung‹. Der UNITAF schickte sich im Auftrag der UN und unter Führung der USA an, dem bürgerkriegsgeschüttelten afrikanischen Land und seiner hungernden Bevölkerung zu Hilfe zu kommen. Seither gilt Somalia als der erste Fall einer genuin ›humanitären Intervention‹, also einer kollektiven Aktion mit militärischen Mitteln zur Linderung menschlichen Leids. Die nachfolgende Operation UNOSOM II gilt zudem als Musterbeispiel eines ersten ›robusten‹ Blauhelmeinsatzes auf der Basis des Kapitels VII der Charta, das bekanntlich bei Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Zwangsmaßnahmen vorsieht. Offenkundig wurde Somalia zum Experimentierfeld der internationalen Gemeinschaft, die hier neuartige Ansätze und Konzepte der Friedensschaffung und Friedenssicherung erprobte, nicht zuletzt auch im Kontext der in der ›Agenda für den Frieden‹ zum Ausdruck kommenden sicherheitspolitischen Philosophie.
Unverkennbar ist das Experiment Somalia jedoch in seinem politischen Kern gescheitert. Die Operation, die erklärtermaßen Hoffnung geben sollte, endete im Jahre 1995 als ›Operation Enttäuschte Hoffnung‹. Weder gelang eine umfassende Entwaffnung der somalischen Streitparteien noch die Schaffung funktionaler Staatlichkeit und die Wiederherstellung einer produktiven Ökonomie. Ein sich selbst tragendes somalisches Staatswesen ist auf Sicht ebensowenig zu erkennen wie eine rezivilisierte somalische Gesellschaft. Dies lag zwar zum Teil in der fragmentierten Gesellschaftsstruktur des Landes und der Intransigenz somalischer Streitparteien begründet, aber ganz wesentlich auch in Fehlern der internationalen Gemeinschaft. Einem ›Friedensprozeß von oben‹ auf der Ebene der Kriegsherren (Warlords) wurde nicht in ausreichendem Maße ein ›Friedensprozeß von unten‹ auf der Ebene der Zivilgesellschaft entgegengesetzt, Militärlogik setzte sich gegen Zivillogik durch, und schwere organisatorisch-operative Mängel trugen zur Ineffizienz der Operation bei.
Insgesamt stellt sich das Somalia-Unternehmen der Vereinten Natio-

nen als ein massiver, militärisch gestützter externer Eingriff in relativ eigendynamische und weithin unverstandene Konfliktprozesse einer fremden Gesellschaft dar, der sich vor allem mit dem kurzfristigen Kurieren von Symptomen auf der humanitären Ebene begnügt, jedoch kaum die tiefer liegenden strukturellen Probleme von Gewalt und Not tangiert und nicht bereit ist, sich auf ein längerfristiges Engagement geduldiger Friedensarbeit einzulassen. Der Versuch eines politischen Diktats der Friedensregelung scheiterte ebenso wie der Versuch einer Friedenserzwingung durch Blauhelmsoldaten. Das Mißverhältnis zwischen dem immensen finanziellen, materiellen und personellen Aufwand der Operation[9] und ihrem bescheidenen Ertrag ist eklatant. Die Erfahrungen in Somalia trugen in erheblichem Maße zu einer Ernüchterung in der Debatte über ›humanitäre Intervention‹ und ›robustes Peace-keeping‹ bei. Man könnte fast von einem ›Somalia-Trauma‹ der USA und der Vereinten Nationen sprechen, das paradigmenbildende Kraft entfaltete und den Willen der Weltgemeinschaft zu entschlossenem Handeln in vergleichbaren Situationen zu lähmen schien, wie insbesondere der Fall Rwanda eindringlich demonstrierte.

Rwanda: Völkermord unter den Augen der UN

In dem rwandischen Bürgerkrieg zwischen den Regierungstruppen und von Uganda aus eingedrungenen Exilrwandern wurden die UN zunächst seit Juni 1993 mit einer Beobachtermission zur Überwachung der Grenze zwischen Rwanda und Uganda (UNOMUR) tätig. Sie sollte sicherstellen, daß von Uganda aus keine militärische Hilfe nach Rwanda – also an die Rwandische Patriotische Front (FPR) der Exilrwander – gelangte. Auch nach dem Abkommen von Aruscha vom August 1993 bestand diese Mission fort, wurde aber administrativ einer neuen Mission (UNAMIR) zugeordnet, die mit einer Stärke von schließlich über 2000 Mann zur Umsetzung des Abkommens, unter anderem auch zur Demobilisierung der Streitparteien sowie zur Bildung einer neuen Armee und Regierung, beitragen sollte. Als der Friedensprozeß jedoch im April 1994 zusammenbrach und der Völkermord an Tutsi und an oppositionellen Hutu stattfand, griffen die UN-Blauhelme nicht ein.[10] Am 21. April 1994 fiel gar die Entscheidung im Sicherheitsrat, die Zahl der Blauhelme auf 270 zu reduzieren. Die vom UN-Generalsekretär vorgeschlagene Option, die Truppe vor Ort aufzustocken und ihr Mandat zu erweiteren, konnte sich im Sicherheitsrat nicht durchsetzen, namentlich nicht gegen den Willen der USA, die offensichtlich noch ganz unter dem Eindruck des Somalia-Debakels standen und sich nicht erneut in afrikanische Querelen verstricken lassen wollten. Doch nur drei Wochen später, nachdem der Völkermord geschehen war und sich die FPR militärisch durchgesetzt hatte, war der Sicherheitsrat bereit, wohl nicht zuletzt unter dem wachsenden Druck der Weltöffentlichkeit, einer erweiterten UNAMIR mit einer Stärke von 5 500 Mann zuzustimmen, die jedoch erst nach langer Verzögerung vier Monate später zusammengestellt war. Zwischenzeitlich hatte der Sicherheitsrat dem Drängen Frankreichs nachgegeben, in eigener Regie eine humanitäre Intervention (›Operation Türkis‹) durchzuführen, um durch die Einrichtung von Schutzzonen und Korridoren weiterem Morden Einhalt zu gebieten. Diese umstrittene Militäraktion konnte nur wegen der Inaktivität der UN selbst eine gewisse Berechtigung beanspruchen; angesichts der Verstrickung Frankreichs in die rwandischen Tragödie war die Aktion ansonsten hochproblematisch und kam vor allem auch viel zu spät. Rechtzeitige Warnzeichen vor einem Gewaltausbruch in Rwanda hatte es gegeben, ein präventives Gegensteuern fand jedoch nicht statt. Eine rasche und entschlossene Blauhelm-Aktion mit einem entsprechend robusten Mandat hätte wahrscheinlich zumindest das Ausmaß des Völkermordes begrenzen und Zehntausenden Menschen das Leben retten können.

Liberia: Afrikanische Militärintervention mit Billigung der UN

Die Entsendung der ECOMOG in den liberianischen Bürgerkrieg durch die westafrikanische Staatengemeinschaft Ende August 1990 war die erste multilaterale, humanitär begründete Militärintervention afrikanischer Staaten.[11] Es handelte sich um eine regionale Initiative zur Eindämmung eines afrikanischen Bürgerkrieges mit dem Ziel der Herbeiführung eines Waffenstillstandes, der Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung und der Durchführung von Wahlen. Vorausgegangene Bitten aus Westafrika an die UN und die USA, in den Konflikt einzugreifen, waren ignoriert worden. Offensichtlich wollten die Mitglieder des Sicherheitsrats, namentlich die USA, nicht tätig werden. Immerhin jedoch erfolgte die ECOMOG-Intervention mit Billigung von OAU, UN und USA. Entgegen dem tatsächlichen friedenserzwingenden Charakter der Intervention, für die eigentlich eine ausdrückliche Ermächtigung von seiten des Sicherheitsrats gemäß Artikel 53 der Charta hätte erfolgen müssen, hat dieser die Intervention ohne vorherige Ermächtigung nachträglich zustimmend und ermunternd zur Kenntnis genommen und sprach von einer »bereits eingerichteten Friedensmission«. Für manche Beobachter ist daher Liberia ein Beispiel für einen durchaus lockeren Umgang des Sicherheitsrats mit dem Ermächtigungsgebot bei militärischen Zwangsmaßnahmen. Im Sommer 1993 kam es in Cotonou (Benin) zu einem Friedensvertrag zwischen den liberianischen Konfliktparteien. Zur Implementierung des Vertrages stand nicht nur die ECOMOG bereit, sondern seit September 1993 auch eine Beobachtermission der Vereinten Nationen (UNOMIL). Die UNOMIL war die erste Friedenssicherungsoperation der Weltorganisation, die in enger Kooperation mit einer vorangehenden Friedensmission einer regionalen Abmachung etabliert wurde. Allerdings erwies sich der Friedensprozeß in Liberia bisher als äußerst brüchig, nicht zuletzt infolge der parteilichen Verstrickung der ECOMOG in das Konfliktgeschehen, des anglophon–frankophonen Gegensatzes in Westafrika, der regionalpolitischen Interessen Nigerias und des mangelnden Vertrauens der Konfliktparteien untereinander. Bis heute ist es der ECOWAS und den UN nicht gelungen, eine stabile Friedensregelung in Liberia herbeizuführen.

Westsahara: Ambivalente Rolle der Vereinten Nationen

Seit 1991 haben die UN die Bearbeitung des verspäteten Entkolonisierungskonflikts in der ehemals Spanischen Sahara durch die Überwachung der Waffenruhe und die Vorbereitung eines Referendums übernommen. Mitte der achtziger Jahre hatte sich ein internationaler Konsens zur Regelung des Konflikts zwischen Marokko und der

POLISARIO auf der Grundlage eines OAU/UN-Friedensplans herausgebildet, mit dessen Durchführung seit 1986 der UN-Generalsekretär beauftragt war.[12] Der politische Ausgangspunkt des Plans war die Anerkennung des Rechts der Sahrauis auf Selbstbestimmung, das mittels eines Referendums realisiert werden sollte. Eine UN-Mission (MINURSO), die auch Logistik- und Verwaltungs-Einheiten umfaßt (Soldaten, Polizisten, Zivilfachleute), sollte dieses Referendum vorbereiten und überwachen, das für den Januar 1992 geplant war. Doch bis heute hat es kein Referendum gegeben; infolge der Verzögerungstaktik Marokkos wurde es immer wieder hinausgeschoben. Der zentrale Streit um das Wählerregister ist bislang nicht beigelegt worden. Mittlerweile wird den Vereinten Nationen vorgeworfen, auf Grund des Drucks von seiten Marokkos und wichtiger Mitglieder des Sicherheitsrats, namentlich der USA und Frankreichs, indirekt die marokkanische Position zu begünstigen. Einstweilen harren knapp 300 Blauhelmsoldaten in dem Wüstenterritorium aus; der Generalsekretär hat die Hoffnung noch nicht aufgegeben, daß die Volksabstimmung über die Zukunft des Gebiets Anfang 1996 stattfinden wird.

III. Bilanz und Lehren

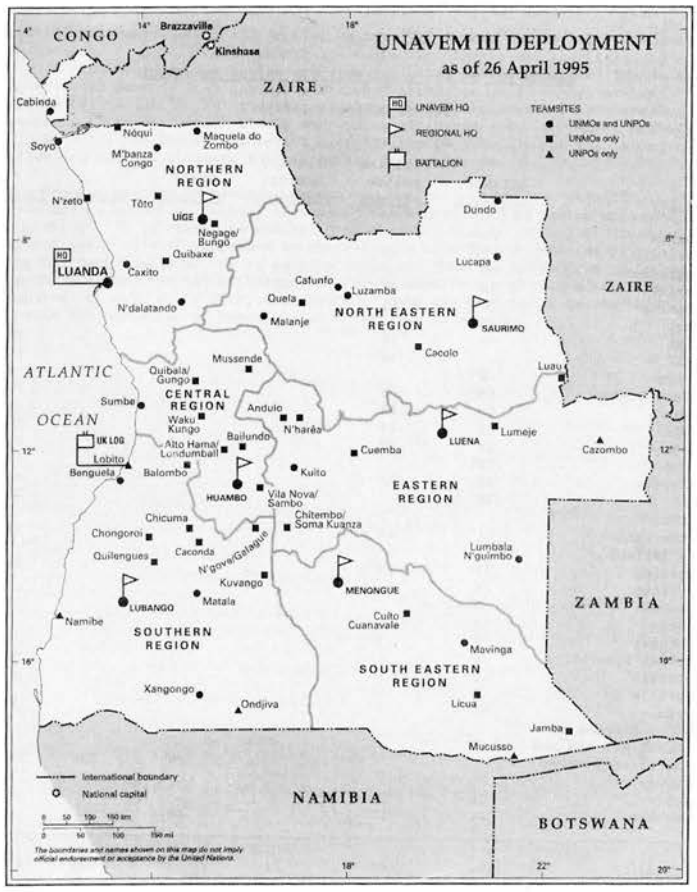
Die Bilanz der UN-Friedenssicherung in Afrika weist sowohl Erfolge als auch Mißerfolge auf. Weitgehend positiv verliefen die Operationen in Namibia und Mosambik. Als schwere Rückschläge für die UN können der Wiederausbruch des Bürgerkrieges in Angola im Jahre 1992, die mißglückte Friedensstiftung in Somalia und der nicht verhinderte Genozid in Rwanda gelten. Die Friedensmission in Westsahara ist schon seit längerer Zeit in den Geruch indirekter Begünstigung der marokkanischen Obstruktions- und Verzögerungsstrategie geraten. Der von der ECOWAS und den Vereinten Nationen in Gang gebrachte Friedensprozeß in Liberia erwies sich als außerordentlich brüchig. Auffällig ist, daß es in einem der längsten und blutigsten Kriege Afrikas, dem in Sudan, bis heute zu keinem friedenspolitischen Engangement der Vereinten Nationen kam. Insgesamt ist es den UN nur in Ansätzen gelungen, der Dynamik des Krieges in Afrika eine Dynamik des Friedens entgegenzusetzen. Selbst in den positiv verlaufenen Fällen wird von manchen Beobachtern die Dauerhaftigkeit und Tragfähigkeit der eingeleiteten Friedensprozesse skeptisch beurteilt. Dies gilt namentlich für Mosambik, wo schwerwiegende Defizite insbesondere bei der sozio-ökonomischen Konsolidierung des Friedens moniert werden. Als deutliche Probleme der UN-Friedenssicherungsoperationen in Afrika können angesehen werden: die unzureichende präventive Bearbeitung von Konflikten, die zu starke Konzentration auf formale politische Strukturen und Prozesse unter Vernachlässigung informeller, gesellschaftlicher Friedenskräfte, fragwürdige Versuche einer Friedenserzwingung in komplexen Bürgerkriegssituationen, Defizite bei der Konsolidierung von Friedensprozessen sowie organisatorisch-operative Mängel.

> *Mangel an Prävention*

In vielen Fällen haben Chancen zur Prävention bestanden, die jedoch nicht oder nicht ausreichend genutzt wurden. Frühzeitige Hinweise auf Konfliktpotentiale und Warnungen vor Eskalationsrisiken hat es gegeben. Dies gilt insbesondere für die Fälle Somalia, Liberia und Rwanda. Hier ist eine Mitschuld besonders der Vereinigten Staaten (Liberia, Somalia) und Frankreichs (Rwanda) an den Geschehnissen unverkennbar. Als Patronagemächte und Waffenlieferanten respektive als militärische Bündnispartner der alten Regime in diesen Ländern betrieben sie trotz ausreichender Kenntnisse über die krisenhaften Zuspitzungen keine präventive Gegensteuerung, sondern ließen den Ereignissen ihren Lauf. Erst nach einer Verschlimmerung der Situation engagierten sich Washington und Paris im Rahmen von humanitären Interventionen erneut in Somalia und in Rwanda. Besonders skandalös nimmt sich die Untätigkeit der im Sicherheitsrat bestimmenden Mächte angesichts des Völkermords in Rwanda aus. Hier hätte eine Mandatsveränderung und rasche Aufstockung der Blauhelmtruppen vor Ort mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest das Ausmaß des Massenmordes begrenzen können, ganz zu schweigen von einer Verhinderung des Genozids überhaupt, für dessen Planung und Vorbereitung von seiten der amtierenden Regierung es eine Reihe von warnenden Anzeichen und Hinweisen gab. In Angola entfaltete die Konsolidierung des Friedensprozesses infolge schwerwiegender organisatorisch-operativer Fehler nicht die intendierte präventive Wirkung; vielmehr kam es zum Wiederausbruch der Kampfhandlungen.

Gegenwärtig stellt sich das Problem der Prävention im Hinblick auf afrikanische Länder, in denen eine explosive innenpolitische Situation besteht, ohne daß die Weltorganisation sich bislang entsprechend engagiert hätte. Dies gilt insbesondere für Burundi und Sierra Leone. In Rwanda, wo die UN vor Ort präsent sind, stellt sich auch nach dem Völkermord und dem Machtwechsel das Problem der Friedenskonsolidierung und der Prävention in aller Schärfe, da hier die Nachkriegszeit eher einer Zwischenkriegszeit oder neuen Vorkriegszeit gleicht.

Doch gehört die präventive Konfliktbearbeitung bislang leider nicht zu den Stärken der internationalen Gemeinschaft. Dies widerspricht der eindeutigen Einsicht, daß Prävention allemal humaner, politisch klüger, erfolgversprechender und letztlich auch kostengünstiger ist als die nachträgliche Eindämmung und Schadensbegrenzung, die humanitäre Nachsorge und die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit. Dies demonstrieren besonders eindringlich die Fälle Somalia und Rwanda. Je früher man, noch lange vor dem Ausbruch massiver Gewalt, friedenspolitisch tätig wird, desto größer ist die Chance, einen friedlichen Interessenausgleich auch noch im Rahmen



bestehender Strukturen zu befördern und relevante politisch-gesellschaftliche Kräfte in einen umfassenden Friedenssicherungsprozeß einzubeziehen.

> *Vernachlässigung zivilgesellschaftlicher Kräfte im Friedensprozeß*

Als problematisch erweist sich die starke Fixierung etlicher UN-Missionen auf formale Strukturen und Prozesse der Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung – auf große Friedenskonferenzen, spektakuläre Friedensverträge und die Abhaltung von nationalen Wahlen – sowie die Konzentration auf die bewaffneten Kräfte und vorgeblichen politischen ›Schlüsselfiguren‹ kriegsgeschüttelter Gesellschaften in Afrika. Doch namentlich in komplexen Bürgerkriegssituationen mit zerfallenen staatlichen Strukturen, zerbrochenen Gesellschaften und erodiertem nationalen Konsens, fraktionierter politischer Szenerie und zersplitterten bewaffneten Gruppen bedarf es nicht nur eines ›Friedensprozesses von oben‹ auf der Ebene der Haupt- und Staatsaktionen, der Diplomaten, Politiker und Warlords, sondern vor allem eines ›Friedensprozesses von unten‹. Nichtbewaffnete, repräsentative Kräfte der Zivilgesellschaft wie traditionelle Autoritäten, Berufsverbände, lokale Nichtregierungsorganisationen und Frauengruppen müssen systematisch in einen Prozeß der Vertrauensbildung, des Dialogs und der Institutionenbildung einbezogen werden, um einen neuen gesellschaftlichen Konsens aufzubauen, Versöhnungsarbeit zu leisten, ein Gegengewicht zu der hohen Ebene der Machtpolitik und Willkürherrschaft zu schaffen und um eine breite Partizipation am Prozeß der Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung zu gewährleisten. Vielfältige Initiativen auf der Graswurzelebene kriegsgeschädigter Gesellschaften vermögen eine geduldige Arbeit der Verständigung dort zu befördern, wo der gesellschaftliche Konsens zerbrochen ist und Haß und Mißtrauen grassieren. Lokal und kulturell ›angepaßte‹ Formen der Machtteilung und Machtbeteiligung auf allen politisch-gesellschaftlichen Ebenen müssen die Elemente nationaler Wahlen sowie Parteien- und Regierungsbildung ergänzen. Dies galt und gilt insbesondere für die Fälle Liberia, Somalia und Rwanda, aber auch für Angola und Mosambik.

> *Fragwürdigkeit von Versuchen der Friedenserzwingung*

Insbesondere die Beispiele von UNOSOM II und von ECOMOG verweisen auf die Fragwürdigkeit von Maßnahmen der Friedenserzwingung in komplexen Bürgerkriegssituationen. Beide Versuche sind im Kern gescheitert, wenn auch in Somalia eindeutiger als in Liberia. Beide Friedensmissionen verstrickten sich parteilich in die Auseinandersetzungen, trugen zur Komplexität des Kriegsgeschehens bei, blockierten Verhandlungs- und Regelungsprozesse und wirkten somit letztlich eher gegenproduktiv zu den gesetzten friedenspolitischen Zielen. Sowohl in Liberia als auch in Somalia fanden die Militärinterventionen nach nicht genutzten Präventionschancen im Kontext voranschreitender Fragmentierung der Konfliktstrukturen und des Staatszerfalls statt, so daß eine Problemlösung ungleich schwieriger war als bei einem frühzeitigen Eingreifen. In solchen Kontexten aber haben militärische Kampfeinsätze aus strukturellen Gründen (Staatszerfall, Fragmentierung von Gesellschaften, Fraktionierung politischer Kräfte, Zersplitterung bewaffneter Gruppen), Schwierigkeiten des Gefechtsfeldes (irreguläre Kriegführung auf der Basis informeller Kriegswirtschaften und auf niedrigem waffentechnologischen Niveau), Defiziten der externen Intervenienten (an multilateralem politischem Willen und Konsens, an organisatorischer Effizienz und sachlicher Kompetenz) und aus der überragenden Zielsetzung heraus (umfassende Friedensstiftung, Wiederherstellung des zerbrochenen nationalen Konsenses, Einbeziehung aller relevanten Kräfte in einen Friedensprozeß) äußerst geringe Erfolgschancen. Allenfalls in einem Rahmen umfassender ziviler Konfliktbearbeitung könnten dosierte, selektive und eindämmende militärische Einsätze unter günstigen Umständen – vielleicht – einen Sinn haben. Voraussetzung dafür wäre aber die strikte Unterwerfung der militärischen Operationen unter den Primat der Politik und die ständige Rückkoppelung dieser Operationen mit dem friedenspolitischen Konzept.

> *Notwendigkeit eines dauerhaften Engagements der Friedenskonsolidierung*

Gemäß der Devise ›Frieden ist mehr als Nicht-Krieg‹ darf sich die Weltgemeinschaft nicht mit der Herbeiführung eines negativen Friedens (im Sinne der Abwesenheit von Krieg) begnügen, selbst wenn dieses Unterfangen häufig schon schwer genug ist. Denn wenn nicht mehr geschossen wird, herrscht noch lange kein verläßlicher Friede. Waffenstillstände und Friedensvereinbarungen müssen politisch gefestigt und – gerade in Afrika – auch gesellschaftlich und ökonomisch fundamentiert werden, um den Friedensprozeß tragfähiger und dauerhafter zu machen und um einem Wiederausbruch von Gewalttätigkeiten vorzubeugen. Eine innovative Leistung der ›Agenda für den Frieden‹ von 1992 und ihrer zu Jahresbeginn vorgelegten Ergänzung[13] ist es ja gerade, die große Bedeutung einer »Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit«, auch in präventiver Hinsicht, herausgestellt zu haben.[14] In diesem Problem- und Handlungsfeld der Weltgemeinschaft sind angesichts der sozio-ökonomischen Unterentwicklung zahlreicher afrikanischer Gesellschaften und verheerender, kriegsbedingter humanitärer Katastrophen in wachsendem Maße auch die humanitäre Nothilfe und die Entwicklungspolitik gefordert.

Unter dem Eindruck der Vernichtung und Blockierung immenser Entwicklungsinvestitionen und Entwicklungsanstrengungen infolge langjähriger Bürgerkriege wächst die alte und neue Erkenntnis, daß

Entwicklung ohne Frieden kaum möglich ist, aber auch ein Frieden ohne Entwicklung kaum Bestand haben wird. Wie sind Friedensprozesse in afrikanischen Gesellschaften unter den Bedingungen extremer Armut, politischer Unsicherheit und eines verschärften Verteilungskampfes um knapper werdende Ressourcen dauerhaft zu stabilisieren? Diese Frage stellt sich nicht nur im Hinblick auf die anhaltenden Problemfälle Liberia, Somalia und Rwanda sowie Angola, sondern auch bezüglich der eher positiv verlaufenden Friedensprozesse in Namibia und insbesondere in Mosambik, das eines der ärmsten Länder der Erde ist.

Das Projekt der Friedenskonsolidierung bedarf eines langen Atems, einer langfristigen Förderung und Abstützung von Demilitarisierungs-, Demokratisierungs- und Zivilisierungs- sowie Entwicklungsprozessen. Hierfür über einen längeren Zeitraum hinweg den Willen, die Geduld und das Geld der internationalen Gemeinschaft zu mobilisieren, dürfte nicht leicht fallen.

> *Organisatorisch-operative Mängel*

Etliche Friedensmissionen in Afrika, namentlich die in Angola (UNAVEM II) und in Somalia (UNOSOM II), wiesen erhebliche organisatorisch-operative Probleme auf. In Angola mangelte es vor allem an einer flexiblen Zeitplanung sowie an personellen und finanziellen Ressourcen. In Somalia erwies sich das erteilte Mandat als zu komplex und überladen und letztlich unrealistisch in Relation zu den verfügbaren Mitteln und den Schwierigkeiten der Umsetzung. Zudem fehlte es an Klarheit und Konsistenz der Operationsplanung sowie an einem koordinierten Zusammenspiel der militärischen, politischen und humanitären Komponenten der UNOSOM bei der Implementierung von Vorhaben. Behutsamer, vorausschauender und effizienter wurde demgegenüber die komplexe UN-Operation in Mosambik durchgeführt, die bereits aus den in Angola zuvor gemachten Fehlern gelernt hatte. Häufig wird auch zu Recht der langwierige Entscheidungs- und Dislozierungsprozeß von UN-Operationen kritisiert, der gravierende Folgen für die Rettung von Menschenleben und den Friedensprozeß haben kann. wie beispielsweise die lange verzögerte und schleppende Stationierung von Blauhelmen in Somalia vor der Militärintervention (UNOSOM I) und in Rwanda nach dem Völkermord (erweiterte UNAMIR) zeigte. Allgemein wird für UN-Operationen eine organisatorische Straffung und größere operative Effizienz angemahnt. Darüber hinaus bedarf es, wie gerade afrikanische Beispiele aufweisen, der Klarheit der politischen Zielsetzung beziehungsweise des Mandats, der Konsistenz der Strategie, der Konsequenz bei der Implementierung, der Bereitstellung dafür notwendiger personeller und finanzieller Ressourcen sowie einer flexiblen Zeitplanung.

IV. Arbeitsteilung und Kooperation mit regionalen Abmachungen – Weg zu einer ›Pax Africana‹?

Angesichts der unverkennbaren Überlastung der UN liegt der Gedanke nahe, noch stärker als bisher regionale Abmachungen in Afrika in friedenspolitische Bemühungen auf dem Kontinent entweder komplementär oder im Wege der Arbeitsteilung einzubeziehen. Dieses Vorhaben ist nun weder gänzlich neu, noch widerspricht es den Intentionen und Ambitionen afrikanischer Politiker und Staatengruppen. Auch schon bisher gab es Elemente einer Kooperation beziehungsweise Arbeitsteilung der Vereinten Nationen mit regionalen Abmachungen in Afrika, vor allem mit der OAU in der Westsahara-Frage, mit der ECOWAS im liberianischen Bürgerkrieg und mit OAU-Mitgliedstaaten bei der Rekrutierung von Kontingenten für die Missionen in Rwanda (UNAMIR) und Somalia (UNOSOM II). Des weiteren wäre auch auf die hilfreiche Rolle zu verweisen, die verschiedene afrikanische Staaten und Staatengruppen bei der Vermittlung in einzelnen Konflikten spielten und spielen, beispielsweise Äthiopien in Somalia, die Friedensinitiative der in der Zwischenstaatlichen Behörde zu Dürre und Entwicklung (IGADD) zusammengeschlossenen Staaten in Sudan oder das Südafrika Mandelas im neuerlichen Friedensprozeß in Angola. Seit Anfang der neunziger Jahre gibt es zudem in der OAU eine Debatte darüber, unter Verweis auf die neue Rolle der UN nach dem Kalten Krieg und die der KSZE/OSZE in Europa, selbst eine vergleichbare friedenspolitische Rolle auf dem afrikanischen Kontinent zu spielen. Allerdings fiel das Ergebnis dieser Debatte bislang recht bescheiden aus; die OAU will sich zwar stärker präventiv und friedenssichernd betätigen, aber wesentlich mit diplomatisch-politischen Mitteln – insbesondere mit ihrem in den letzten beiden Jahren geschaffenen ›Mechanismus für die Prävention, Bearbeitung und Lösung von Konflikten‹ – und mit zivilen und militärischen Beobachtermissionen. So war schon vor Einrichtung der UNOMUR ihre ›Neutrale militärische Beobachtergruppe‹ an der ugandisch-rwandischen Grenze tätig; nach Burundi wurde eine Beobachtermission (MIOB) entsandt. An der ECOMOG wurden auch Staaten außerhalb der Subregion, so das ostafrikanische Uganda, beteiligt.

Das ambitionierte Projekt einer afrikanischen Friedenstruppe jedoch wurde vorerst ad acta gelegt. Bei Bedarf an Blauhelmen soll weiterhin auf die UN zurückgegriffen werden. Realistischer- und fairerweise dürfen angesichts politischer Defizite und mangelnder Finanzmittel sowie in Anbetracht der vorhandenen Logistik und Ausrüstung diesbezügliche Erwartungen an die afrikanische Staatengemeinschaft auch nicht überhöht werden. Dies gilt im Prinzip auch für subregionale Organisationen, die allerdings – weil politisch relativ kohärenter, raumnäher und interessenpolitisch unmittelbar betroffener – etwas größere friedenspolitische Chancen haben dürften. Zumal dann, wenn sich eine regionale Vormacht, wie beispielsweise in Westafrika Nigeria oder im Südlichen Afrika Südafrika, mit ihrer Autorität, militärischen Macht und Wirtschaftskraft hinter regionale Initiativen stellt. Andererseits kann gerade die räumliche Nähe zum Konfliktgeschehen und die interessenpolitische Ambition einer regionalen Vormacht, wie das Beispiel Nigerias deutlich zeigt, zur Verstrickung, zu Einflußsphärenpolitik und Mißtrauen bei Konfliktparteien und Anrainern führen.

Vor diesem Hintergrund ist die Formel ›Afrika den Afrikanern‹ zwar grundsätzlich plausibel und begrüßenswert, sie darf aber nicht billiger Vorwand dafür sein, sich nach herben Enttäuschungen aus Afrika zurückzuziehen und die Afrikaner sich selbst zu überlassen. Denn eine ›Pax Africana‹ wird noch lange auf sich warten lassen. Die Vereinten Nationen sind in Afrika also auch weiterhin gefordert, sollten – und können – aber aus Fehlern der letzten Jahre lernen.

1 Diese Mission wird ebensowenig wie beispielsweise die Beobachtermission der Vereinten Nationen für die Verifikation des Referendums in Eritrea (UNOVER) oder die mittlerweile zahlreichen Tatsachenermittlungsmissionen unter die Friedenseinsätze im engeren Sinne gerechnet und wird daher an dieser Stelle nicht berücksichtigt.
2 Hierzu Rolf Hofmeier / Volker Matthies (Hrsg.), Vergessene Kriege in Afrika, Göttingen 1992; Volker Matthies, Subsahara-Afrika – vom Schauplatz des Ost-West-Konflikts zur peripheren Krisenregion?, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), Die Welt der 90er Jahre. Das Ende der Illusionen, Bonn 1995; Rainer Tetzlaff / Ulf Engel / Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung, Hamburg 1995.
3 Siehe etwa Konrad Melchers, Hehre Ziele, klares Scheitern. Die Schlußbilanz des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen für Afrika (UNPAAERD), VN 3/1992 S. 81 ff.
4 In dem Streit um den von Libyen besetzten Aouzoustreifen entschied der Internationale Gerichtshof am 3.2.1994 zugunsten Tschads (VN 2/1994 S. 68 f.). Am 4.4.1994 einigten sich Libyen und Tschad über die Umsetzung des Urteils, die im Auftrag des Sicherheitsrats (Resolution 915, Text: VN 3/1994 S. 117 f.) von der UNASOG beobachtet wurde.
5 Hierzu Henning Melber, Ein Modell mit Schönheitsfehlern. Die Umsetzung des Lösungsplans für Namibia durch die Vereinten Nationen, VN 3/1990 S. 89 ff.
6 Siehe Bernhard Weimer, FRELIMO und RENAMO, ONUMOZ und UNOHAC. Der Beitrag der Vereinten Nationen zum Friedensprozeß in Mosambik, VN 6/1993 S. 193 ff.
7 Weimer (Anm. 6), S. 199.
8 Hierzu Volker Matthies, Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia, VN 2/1993 S. 45 ff.
9 Die Gesamtkosten der UNOSOM I und II beliefen sich vom 1.5.1992 bis zum 28.2.1995 auf 1,64 Mrd US-Dollar.
10 Hierzu Hildegard Schürings, Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, VN 4/1994 S. 125 ff.
11 Hierzu James O.C. Jonah, ECOMOG: A Successful Example of Peacemaking und Peacekeeping by a Regional Organization in the Third World, in: Winrich Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1993.
12 Vgl. auch die Kurzbeiträge zu Westsahara in dieser Zeitschrift, zuletzt VN 2/1992 S. 63 f.
13 UN Doc. A/47/277 – S/24111 v. 17.6.1992, A/50/60 – S/1995/1 v. 3.1.1995.
14 Hierzu Volker Matthies (Hrsg.), Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995.

Literaturhinweis

Dicke, Klaus: Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen

Berlin: Duncker & Humblot (Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 116) 1994 396 S., 112,- DM

Aus der Vielzahl der Publikationen, die im Vorfeld des 50jährigen Bestehens der Organisation der Vereinten Nationen erscheinen, ragt die Arbeit von Klaus Dicke nicht nur dank ihrer wissenschaftlich fundierten Sachkenntnis, sondern auch wegen ihrer spezifischen Anlage heraus. Sie entspricht Maßstäben, die Analyse und Praxiskenntnis für eine objektive Erörterung der Ansätze zu einer Reform der UN erfordern. Damit werden rechtliche, politische, organisatorische und finanzielle Aspekte sichtbar, unter denen Reformen möglich und durchführbar sind. Das zeichnet diese Kieler Habilitationsschrift aus, die sowohl für Sachkenner als auch für breite Kreise der interessierten Öffentlichkeit gleichermaßen aufschlußreich und lesenswert ist. Es wäre zu wünschen, daß so mancher Autor und Medienkommentator diese Veröffentlichung gründlich liest, bevor er einmal mehr in die gängigen Pauschalurteile verfällt.

Dicke wählt für Fragestellung und Methode zur Bestimmung des Umfangs und Rahmens des zu untersuchenden Gegenstands eine Meßlatte, nämlich die der ›Effizienz‹ und der ›Effektivität‹ internationaler Organisationen. Effizienz und Effektivität, oft zitiert und vielbeschworen in internationalen Organisationen, sind in hervorragender Weise geeignet, eine übersichtliche Einordnung der differenzierten Reformansätze, -vorschläge und -forderungen in den verschiedenen Etappen des Wachsens und Lebens der Organisation der Vereinten Nationen vorzunehmen. Wie Dicke auf Seite 20 schreibt, ist es gerechtfertigt, »diese Zielbestimmung als einen Topos für die Reform der Organisation anzusehen«. Dieser Topos, frei von tagespolitischen oder interessengebundenen Vorgaben, erlaubt es, bei allen behandelten Abschnitten und Problemkreisen Erkenntnisse und Reformansätze herauszuschälen. Die vom Autor gewählte Fragestellung, »welche Kriterien der Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen . . . sich in der politischen Beurteilung der Vereinten Nationen und jüngeren Ansätzen in der wissenschaftlichen Analyse internationaler Organisationen identifizieren (lassen), welche Konzeptionen internationaler Organisationen . . . für Auswahl und Formulierung der Kriterien maßgebend (sind) und welche Schlußfolgerungen . . . sich daraus für den Reformprozeß der UN ziehen (lassen)« (S.23), ist eben diese Meßlatte, die er in allen Kapiteln und Abschnitten anlegt und stets bis zum Ansatzpunkt möglicher konkreter Schlüsse zur Vervollkommnung der UN führt. So ist es auch logisch, wenn am Ende des Kapitels 3 Kriterien der Effektivität und Effizienz zusammengefaßt sind, die in allen Bereichen des Wirkens der Vereinten Nationen – also von Staaten, diplomatischen Vertretern und Sekretariatsbediensteten – angewandt werden sollten. Denn dann würde manche Resolution vor allem im operativen Teil präziser, eher machbar und dementsprechend auch ›abrechenbar‹. Das sollte auch für so manches UN-Dokument, das vom Sekretariat oder Beratern und Gutachtergremien ungeachtet aller Beschlüsse über »Kontrolle und Begrenzung der Dokumentation« in Papiermetern produziert wird, gelten. Besondere Aufmerksamkeit verlangt das Kapitel 5 der Schrift mit den »Schlußfolgerungen«: »Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen und die Reform der Vereinten Nationen«.

Es erscheint gerechtfertigt, die Begriffe ›Effizienz‹ und ›Effektivität‹ in ihrer Anwendung auf internationale Organisationen nicht nur als Topos anzusehen, sondern als »praktische Typen« im Sinne von Kant, die normative Bedeutung für internationale Organisationen haben und den Reformprozeß der UN objektivieren (S. 354 ff.). Und wenn der Autor auf S. 357 feststellt, daß die normative Bedeutung der Vereinten Nationen darin besteht, »den Anspruch des Friedens und des Völkerrechts zu formulieren und das Staatenverhalten an diesem Anspruch meßbar zu machen«, so sind Effizienz und Effektivität praktische und objektive Kriterien der Bewertung und für die Weiterentwicklung der Organisation der Vereinten Nationen. Was aber nutzt das alles, wenn die Staaten, wie Klaus Dicke am Schluß seiner Veröffentlichung auf S. 362 nüchtern festhält, den notwendigen politischen Willen nicht aufbringen, um das Instrument ›Vereinte Nationen‹ bewußt, gekonnt und mit Weisheit klug zu nutzen?

Die Veröffentlichung basiert auf der Auswertung umfangreichen Analyse- und Dokumentenmaterials. Dies ist ein weiterer Vorzug. Doch ist eine gewisse Westlastigkeit nicht zu übersehen. Es wäre für die Universalität des Vorhabens nützlich, die Erkenntnisse und Ansichten von Wissenschaftlern und Praktikern – soweit relevant – aus anderen Kultur- und Rechtsbereichen zu berücksichtigen und zu analysieren. Deren Ansichten zu Effektivität und Effizienz kritisch einzufügen, wäre überaus aufschlußreich und nützlich für die Reformdiskussion. Was japanische, chinesische, australische, afrikanische oder lateinamerikanische Politologen, aber auch moderne russische, polnische, tschechische und andere Politik- und Völkerrechtswissenschaftler zum Thema beizutragen hätten, lohnt eine Fortführung der Untersuchungen nach den Kriterien der Veröffentlichung im Sinne eines Erfassens der ›Weltmeinung‹. Insider internationaler Organisationen könnten, über die Generalsekretäre hinaus, zum Thema sicher ebenfalls Positives und Negatives beitragen.

Bliebe noch anzumerken, daß es eine Herausforderung für den Autor und andere an dieser Thematik sachlich Interessierte sein sollte, den Schritt von der Analyse zu konkreten Reformvorschlägen zu gehen, also die Potenzen der geschriebenen Charta der Vereinten Nationen sichtbar zu machen, Entwürfe für Charta-Ergänzungen und vergleichbare praxisorientierte Texte zu verfassen. Dies würde der Einbeziehung der Weltöffentlichkeit in den Diskussionsprozeß dienen und tatsächliche Reformen der Organisation nicht nur den Regierungen und Beamten überlassen.

Bernhard Neugebauer ❑