

Zwanzig Jahre robuste Friedenseinsätze – eine Zwischenbilanz

Winrich Kühne

Die große Mehrheit der UN-Friedenseinsätze besteht heute aus einer komplizierten Mischung aus militärischen, zivilen und polizeilichen Elementen. Zwar ist es durch diesen Typus gelungen, die Zahl der Konflikte, Toten, Verletzten und Vertriebenen seit den neunziger Jahren bedeutend zu senken. Dennoch ist diese Einsatzform, insbesondere was ihre robuste, militärische Seite betrifft, nach wie vor umstritten und wirft eine Reihe von schwierigen Fragen auf.

Vor zwei Jahrzehnten vollzog sich in der Entwicklung von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen eine grundlegende Wende. Im März 1993 brach der UN-Sicherheitsrat mit dem bis dahin sakrosankten Prinzip der Friedenssicherung, dass die Gewaltanwendung seitens der Blauhelme strikt auf ihre Selbstverteidigung begrenzt ist. Er autorisierte den ersten ›robusten‹ Friedenssicherungseinsatz der Vereinten Nationen: die Operation der Vereinten Nationen in Somalia II (UNOSOM II). Ihr war eine multinationale Truppe unter Führung der USA, der Vereinte Eingreifverband (UNITAF), ebenfalls mit robustem Mandat, vorausgegangen. Es galt, dem massiven Blutvergießen in Somalia, in dem seit 1991 ein Bürgerkrieg wütete, ein Ende zu setzen. Die internationalen humanitären Organisationen drohten mit Abzug; sie konnten die Sicherheit ihres Personals nicht mehr garantieren.

Die robuste Friedenssicherung (Peacekeeping) war geboren. Zwar dauerte es weitere Jahre, bis diese Form der Friedenssicherung in den UN und den meisten ihrer Mitgliedstaaten als notwendig akzeptiert wurde. Den Durchbruch brachte im Jahr 2000 der sogenannte Brahimi-Bericht mit seiner klaren Forderung: Die Einsatzrichtlinien von Blauhelmen müssen hinlänglich robust sein.¹

Dieser Wechsel von der traditionellen zur robusten Friedenssicherung war sehr umstritten, nicht zuletzt in Deutschland. Die Mehrzahl der Friedensforscher sah darin eine gefährliche Militarisierung von Friedenseinsätzen; führende Militärs wiederum fühlten sich äußerst unwohl mit dem unklaren, nicht auf Kriegsführung und Sieg ausgerichteten Einsatz militärischer Gewalt.

Und in der Tat, einige Autoren, die bereits Anfang der neunziger Jahre für eine robuste Friedenssicherung eingetreten waren, hatten genau auf diese Schwierigkeit hingewiesen: Die robuste Friedenssicherung würde zwangsläufig eine schwierige Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden, zwischen

Anwendung und Nichtanwendung begrenzter Gewalt bedeuten.² Dies hat sich bewahrheitet. Heute, 20 Jahren später, ist es an der Zeit, eine Zwischenbilanz im Hinblick auf diese und andere grundlegenden Probleme der robusten, multidimensionalen Friedenssicherung zu ziehen.

Zerfallende Staaten – kein Fall für traditionelle Blauhelm-Einsätze

Der Lernprozess hin zur Notwendigkeit robuster Einsätze war alles andere als einfach. Anfang der neunziger Jahre herrschte aufgrund der erfolgreichen Blauhelm-Einsätze in Namibia, Zentralamerika, Mosambik und – mit Einschränkungen – in Kambodscha Euphorie bezüglich der Erfolgchancen der traditionellen, auf der Zustimmung der Konfliktparteien beruhenden Blauhelm-Einsätze. Die Völkermorde in Ruanda 1994 und auf dem Balkan 1995 sowie die großen Schwierigkeiten weiterer UN-Einsätze setzten dieser Euphorie jedoch ein Ende. In Ruanda ebenso wie in Srebrenica standen die Blauhelme den vor ihren Augen stattfindenden Massenmorden und Gewalttaten hilflos gegenüber, ähnlich wie es später in der Anfangsphase der Konflikte in Liberia, Sierra Leone und der Demokratischen Republik Kongo der Fall war.

Das Konzept der traditionellen Friedenssicherung erwies sich als unzureichend gegenüber der immensen und fragmentierten Gewaltdynamik zerfallender Staaten. Denn anders als bei den Konflikten in den ersten Jahrzehnten bedeutete die feierliche Unterzeichnung von Friedens- oder Waffenstillstandsvereinbarungen nun keineswegs mehr ein Ende der Gewalt. Auf dem Balkan, in Liberia, Sierra Leone, Haiti und der DR Kongo gab es hunderte solcher Abkommen, die wirkungslos verpufften. Lokale und regionale Führer, Warlords, Milizen und andere bewaffnete Gruppen schafften eine Lage, die für die traditionellen, auf Zustimmung und Selbstverteidigung der Blauhelme beschränkten Missionen nicht mehr zu bewältigen war.

¹ Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht), UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000, Zusammenfassung, S. viii.

² Vgl. Winrich Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 51ff; John Mackinlay/Jarat Chopra, Second Generation Multinational Operations, The Washington Quarterly, Summer 1992, S. 113–131, hier S. 113.



Dr. Winrich Kühne, geb. 1944, ist Steven Muller Professor am Bologna Centre der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) der Johns Hopkins University und war Gründungsdirektor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin, 2002–2009.

Friedenseinsatz-Doktrinen

Es ist bemerkenswert, wie sehr diese Friedenseinsatz-Doktrinen höchst unterschiedlicher Akteure im Hinblick auf grundlegende Fragen übereinstimmen.

Die geschilderten Fehlschläge lösten ab Mitte der neunziger Jahre in einer Reihe von Staaten und Organisationen ein grundlegendes Nachdenken darüber aus, wie Einsatzdoktrinen im Hinblick auf die Frage der Robustheit Erfolg versprechend zu formulieren seien. Den Reigen eröffnete im Jahr 1994 die amerikanische Regierung unter Bill Clinton mit ihrer in dem ›US Army Field Manual (FM) 100-23‹ festgelegten ›Peace Support Operations Doctrine‹.³ Weitere Staaten, insbesondere Großbritannien, Kanada, Indien, die Niederlande, die nordischen Staaten und Frankreich folgten. Bei den Organisationen waren es nicht die Vereinten Nationen, sondern die NATO, die im Jahr 2001 als erste ihre ›Peace Support Operations Doctrine‹ veröffentlichte.⁴ Sie war stark geprägt von den Erfahrungen westlicher Truppen auf dem Balkan und in Somalia. Im Jahr 2006 folgte die Afrikanische Union (AU) mit einer eigenen ›Peace Support Operations Doctrine‹ für die im Aufbau befindliche Afrikanische Bereitschaftstruppe (African Standby Force – ASF),⁵ gefolgt von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der UN, dem DPKO, die im Herbst 2008 die ›UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines‹ (›Capstone‹-Doktrin) veröffentlichte.⁶

Es ist bemerkenswert, wie sehr diese Doktrinen höchst unterschiedlicher Akteure im Hinblick auf grundlegende Fragen übereinstimmen. Das gilt insbesondere für die Einsicht, dass die Grenze zwischen Gewalteinsatz zur Herstellung eines sicheren Umfelds einerseits und Kriegsführung andererseits strikt zu wahren ist. So formuliert selbst die NATO-Doktrin ausdrücklich, dass Friedens- und Stabilisierungseinsätze zu unterscheiden seien, »von jeder anderen Zwangsmaßnahme oder jedem anderen Krieg mit einem bestimmten Feind.«⁷ Eine grundlegende Ausnahme hiervon stellt lediglich das aus der Zeit der Regierung von George W. Bush und Donald Rumsfeld stammende Heeres-Handbuch ›US Army Field Manual FM 3-0‹ dar, das im Jahr 2008 die Clinton-Doktrin ablöste und unter dem Stichwort ›full spectrum operations‹ ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, zwischen den verschiedenen militärischen Einsatzmöglichkeiten fließend zu wechseln.⁸ (Das Vorgehen der Truppen der USA und der NATO in Afghanistan ist maßgeblich von diesem Konzept bestimmt worden. Es soll an dieser Stelle dahingestellt bleiben, ob die NATO in Afghanistan besser gefahren wäre, wenn sie sich an ihre ›Peace Support Operations Doctrine‹ aus dem Jahr 2001 gehalten hätte.)⁹

In den genannten Doktrinen gibt es auch in weiteren grundlegenden Fragen eine bemerkenswert große Übereinstimmung. So sind sich alle drei einig, dass Zustimmung (consent) und Unparteilichkeit (impartiality) auch bei robusten Einsätzen einen

hohen Stellenwert haben, ebenso wie zivil-militärische Kooperation und lokale Eigenverantwortung (local ownership). Denn ohne die Zustimmung der und Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und ihren maßgeblichen Akteuren ist auf die Dauer kein Erfolg möglich, unabhängig davon, ob es sich um einen robusten Einsatz handelt oder nicht.

Die Doktrinen weichen allerdings in einer wichtigen Frage voneinander ab, nämlich wie robust bei der Anwendung militärischer Gewalt gegebenenfalls vorgegangen werden darf. Die ›Capstone‹-Doktrin der UN ist, wenig überraschend, bei dieser Frage eher vorsichtig. Auf der taktischen Ebene kann der Einsatz von Gewalt, je nach Notwendigkeit, durchaus zulässig oder sogar gefordert sein. Jenseits dieser Ebene jedoch, also auf der strategischen Ebene, verlangt sie zwingend die Zustimmung der Regierung oder der maßgeblichen Konfliktparteien. Andernfalls würde es sich um einen Fall von Friedenserzwingung (peace enforcement) handeln, für die die UN sich nicht zuständig fühlen. Die NATO ist dagegen entschiedener. Friedenserzwingung wird als eine mögliche Vorgehensweise gesehen, wenn es darum geht, das vorrangige Ziel der Stabilisierung zu erreichen.¹⁰ Auch die in der Praxis von Friedenseinsätzen schwierige Unterscheidung der UN zwischen ›taktischer‹ und ›strategischer‹ Ebene wird fallengelassen. Die wechselseitige Bedingtheit von Zustimmung, Unparteilichkeit und Gewalteinsatz ist jedoch auch in der NATO-Doktrin ein wichtiger Punkt: Die Führung von Friedenseinsätzen verlange ein genaues Verständnis der komplexen Interaktion von »(...) Zustimmung und Unparteilichkeit und wie sie die Ausführung militärischer Maßnahmen beschränken und leiten, insbesondere den Einsatz von Gewalt.«¹¹

Die Doktrin der AU aus dem Jahr 2006 hat eine bemerkenswerte Ähnlichkeit mit der der NATO. Einerseits sieht sie vor, wie die ›Capstone‹-Doktrin, dass der Gewalteinsatz möglichst gering gehalten werden soll, andererseits schließt sie auch einen sehr robusten Einsatz nicht aus, sollten es die Umstände verlangen. Jedoch gilt auch hier, dass Zustimmung und Unparteilichkeit grundlegende Prinzipien bleiben und die Grenze zur Kriegsführung, die sogenannte ›Mogadishu line‹, zu wahren ist.¹² (Ähnlich wie beim NATO-Einsatz in Afghanistan kann man sich jedoch darüber streiten, inwieweit das Vorgehen der Mission der AU in Somalia, AMISOM, durch diese Doktrin noch getragen wird, also die Grenze zur Kriegsführung eingehalten wird.)

Robuste Einsätze und Schutz der Zivilbevölkerung

Der 12. Februar 1999 ist für die Fortentwicklung der robusten Friedenssicherung ein wichtiges Datum. An diesem Tag führte der Sicherheitsrat seine erste umfassende Debatte über den Schutz der Zivilbevöl-

Bei der Frage, wie robust bei der Anwendung militärischer Gewalt vorgegangen werden darf, weichen die Doktrinen voneinander ab.

kerung im Kontext von UN-Friedenseinsätzen. Seine Mitglieder drückten ihre große Sorge darüber aus, dass die Zivilbevölkerung zunehmend Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen würde. Der Generalsekretär wurde aufgefordert, einen Bericht zu diesem Thema vorzulegen und Möglichkeiten für einen besseren Schutz vorzuschlagen. Denn bis dahin hatten sich die UN-Missionen im Wesentlichen auf den Schutz ihres eigenen Personals und das der internationalen Akteure, nicht jedoch der lokalen Bevölkerung, konzentriert.

Den Schutz der Zivilbevölkerung (protection of civilians – PoC) in den Aufgabenkatalog von Friedenseinsätzen aufzunehmen, stellt eine logische Fortentwicklung des in den Haager und Genfer Konventionen kodifizierten humanitären Völkerrechts und deren Zusatzprotokolle zum Schutz von Nicht-Kombattanten dar. In seiner Ausgestaltung gelten für den PoC ähnliche Grundsätze wie für die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P), etwa dass für den jeweiligen Schutz gemäß dem Souveränitätsprinzip in erster Linie die lokalen und staatlichen Institutionen zuständig sind. Zugleich unterscheidet sich die R2P grundsätzlich vom PoC: R2P ist eine Form der Kriegsführung und findet in der Regel, wie im Jahr 2011 in Libyen, außerhalb eines Friedenseinsatzes statt, obwohl ein solcher auf die Anwendung der Schutzverantwortung folgen kann. (In der Praxis kann die Grenze zwischen beiden Schutzverantwortungen allerdings verschwimmen, wie das äußerst robuste Vorgehen der UN in der Côte d'Ivoire im Frühjahr 2011 im Nachgang der Präsidentenwahlen Ende 2010 gezeigt hat.)

Die primäre Zuständigkeit der lokalen Akteure, hilft in der Wirklichkeit zerfallender Staaten jedoch meist wenig weiter. Der Staatsapparat funktioniert in der Regel nicht oder nur schlecht, oder ist – wie die Armee in der DR Kongo – selbst maßgeblich an den Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung beteiligt. In der Praxis läuft der Schutz der Zivilbevölkerung deswegen für die Blauhelme schnell auf den Einsatz militärischer Mittel hinaus. Dies ist auch dann der Fall, wenn sie durch die Entwicklung nichtmilitärischer Mittel, wie die Zusammenarbeit mit den lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Einrichtung von humanitären Notrufnummern, den Aufbau gemischter Teams und von Patrouillen mit Menschenrechtsbeobachtern versuchen, genau dies zu verhindern.³³ Ihre Wirkungsmöglichkeiten sind jedoch, wie die Erfahrung zeigt, recht begrenzt.

Unzureichende Ausrüstung, Ausbildung und Führung

Die Militärs wissen, dass ein militärisches Vorgehen mit hohen Risiken verbunden ist. Die ›verbrecherischen Elemente‹ (spoiler) von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden, ist für Außenstehende häufig schwer.

Offensichtlich haben die Blauhelme nur dann eine Chance, gegen sie erfolgreich vorzugehen und die Zivilbevölkerung zu schützen, wenn sie gut ausgerüstet und trainiert sind. Dazu gehört, dass sie über gepanzerte, hoch bewegliche und gut ausgerüstete Fahrzeuge verfügen. Das ist jedoch bei UN-geführten Einsätzen eher selten der Fall, nicht zuletzt weil sich die Industriestaaten aus ihnen weitgehend zurückgezogen haben. UN-geführte Einsätze sind häufig eine interessante Zurschaustellung von Material der unterschiedlichsten Art aus der Ära des Kalten Krieges, zumeist produziert im früheren sowjetischen Machtbereich. Außerdem müssen die Blauhelme, wie die Einsätze in Darfur (Sudan), Südsudan, dem Osten der DR Kongo oder der europäische Einsatz in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik gezeigt haben, häufig mit wenigen Truppen infrastrukturell schlecht erschlossene und zugleich weitläufige Räume abdecken. Das ist ohne eine ausreichende Zahl von Hubschraubern und Flugzeugen nicht zu leisten. Genau an diesen fehlt es jedoch in aller Regel. Man erinnere sich nur an die intensive Debatte, die vor einigen Jahren – nicht zuletzt von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) – um eine ausreichende Ausstattung des Einsatzes in Darfur mit Kampf- und Transporthubschraubern geführt wurde.

Mit Recht lässt sich argumentieren, dass – wenn mit der Forderung nach einem sicheren Umfeld (secure environment) bei robusten Einsätzen im Hinblick auf Ausrüstung, Ausbildung und ähnlichem ernst gemacht worden wäre – der Schutz der Zivilbevölkerung als Zusatzprinzip nicht notwendig gewesen wäre. Denn inhaltlich ist es im Grunde ledig-

Den Schutz der Zivilbevölkerung in den Aufgabenkatalog von Friedenseinsätzen aufzunehmen, stellt eine logische Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts dar.

Die Blauhelme müssen häufig mit wenigen Truppen infrastrukturell schlecht erschlossene und zugleich weitläufige Räume abdecken.

3 Vgl. www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf

4 Vgl. NATO Peace Support Operations Doctrine 2001, AJP – 3.4.1 (Allied Joint Publication).

5 Vgl. www.consilium.europa.eu/media/1308809/oo_asf_pso_doctrine.pdf

6 UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, DPKO, New York, 18.1.2008, S. 18, http://pbpu.unlb.org/pbps/library/Capstone_Doctrine

7 NATO, a.a.O. (Anm. 4), Kap. 2, Ziff. 0203.

8 Vgl. <http://downloads.army.mil/fm3-o/FM3-o.pdf>

9 Dazu genauer Winrich Kühne, Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue – Key Political, Military, Police and Civilian Issues. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, August 2009, S. 19ff.

10 NATO, a.a.O. (Anm. 4), Kap. 2, Ziff. 0208 u. 0217.

11 NATO, a.a.O. (Anm. 4), Kap. 3, Ziff. 0301.

12 AU, a.a.O. (Anm. 5), Kap. 3–14.

13 Vgl. Grundlegend zum Schutz von Zivilpersonen: Victoria Holt/Glyn Taylor, Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations, Study Jointly Commissioned by the UNDPKO and UNOCHA, 17. November 2009.

Richtigerweise sollte man von einer ›zivil-polizeilich-militärischen Zusammenarbeit‹ sprechen.

lich ein Spezialfall der robusten Friedenssicherung. Die Mitglieder des Sicherheitsrats haben sich – und mit ihnen die große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten – aber genau umgekehrt verhalten. Anstatt für die notwendige Ausrüstung, Ausbildung und Führung der Truppen zu sorgen, haben sie sich für den einfacheren Weg entschieden, nämlich den Blauhelmen eine weitere Aufgabe aufzubürden, ohne ernsthaft zu fragen, ob diese mit den vorhandenen Mitteln erfüllt werden kann.

Zwei erfahrene Truppenführer von UN-Friedenseinsätzen, General Maurice Baril aus Kanada und General Yogi Saksena aus Indien, haben schon vor einigen Jahren ihren Finger auf eine weitere Wunde gelegt. Der Brahimi-Bericht habe sich nicht darum gekümmert, woher bei den Truppen die für ein robustes Vorgehen notwendige Motivation, Entschlossenheit und Führung kommen sollen.¹⁴ Im Ausbildungsbereich ist bei verschiedenen truppenstellenden Staaten inzwischen zwar einiges geschehen. Bezüglich einer ausreichenden Motivation und Führung sind die Probleme aber weiterhin ungelöst. Soldatinnen und Soldaten nehmen aus unterschiedlicher Motivation an UN-Friedenseinsätzen teil (soweit sie nicht dazu verpflichtet werden): Bessere Besoldung und eventuell bessere Aufstiegschancen spielen eine Rolle, ebenso die Möglichkeit, der Routine des Dienstes im Heimatland für eine Zeitlang zu entfliehen. Das Risiko, bei diesen Einsätzen durch ein pro-aktives und robustes Vorgehen verletzt zu werden oder gar umzukommen, gehört jedoch nicht dazu.

Bei Offizieren kommt hinzu, dass sich Verluste in den eigenen Einheiten nachteilig auf ihre Karriere auswirken können. Dies gilt für die Armeen der Industriestaaten ähnlich wie für die des Südens. Man erinnere sich daran, welche Schwierigkeiten es in dieser Hinsicht beim NATO-Einsatz IFOR in Bosnien-Herzegowina Mitte der neunziger Jahre gab. Amerikanische Generäle verweigerten wiederholt, den von den Polizisten und Zivilkräften der damaligen UN-Mission angeforderten Schutz gegen Gewaltausbrüche bei der Rückführung bosnischer Flüchtlinge in ihre Häuser in serbisch-dominierten Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

Das bis heute dramatische Ausmaß des Missverhältnisses zwischen Auftrag und Mittel bei einigen Einsätzen wurde kürzlich in einem Zeitungsartikel am Beispiel der DR Kongo eindrucksvoll dargestellt. Sicherheitsexperten haben ausgerechnet, dass die dortige Mission MONUSCO mindestens 60 000 gut ausgebildete und ausgerüstete Soldaten bräuchte, um einen halbwegs ausreichenden Schutz der Zivilbevölkerung gegen Vergewaltigung, Mord und Vertreibung gewährleisten zu können.¹⁵ Es ist also nicht so überraschend, dass die etwa 1500 Blauhelme im November 2012 nicht willens und in der Lage waren, die Bezirkshauptstadt Goma in Ost-Kongo gegen eine weit stärkere Streitmacht der Rebellenbewegung M23

zu verteidigen, nachdem sich die Einheiten der kongolesischen Armee in Luft aufgelöst hatten.

Zivil-militärische Zusammenarbeit – weiterhin unbefriedigend

Der multidimensionale und robuste Charakter moderner Friedenseinsätze erfordert die enge Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren. Diese Notwendigkeit ist heute unbestritten, und seit Mitte der neunziger Jahre haben wichtige Lernprozesse stattgefunden. Es bleibt aber eine Reihe ungelöster Probleme:

Erstens übergeht der Begriff ›zivil-militärische Zusammenarbeit‹ die wichtige Rolle, die Polizisten heute bei der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und dem Aufbau einer rechtsstaatlichen Struktur spielen. Polizisten haben ein von den Militärs und den Zivilkräften völlig unterschiedliches Selbstverständnis und müssen dementsprechend behandelt werden. Diese Eigenständigkeit der Polizei hat man im DPKO schon vor einigen Jahren anerkannt. Die Bezeichnung CIVPOL wurde durch UNPOL ersetzt und die Polizei in einer eigenständigen Einheit im DPKO als Teil von OROLSI (Office for Rule of Law and Security Institutions) zusammengefasst. Richtigerweise sollte man daher von einer ›zivil-polizeilich-militärischen Zusammenarbeit‹ sprechen.

Zweitens lässt der Begriff nicht erkennen, dass es einen Bereich gibt, der möglicherweise noch schwieriger ist als die zivil-militärische Kooperation, nämlich die ›zivil-zivile‹ Kooperation, also die Koordinierung von hunderten (oder mehr) zivilen Akteuren mit höchst unterschiedlichen Interessen, Wertvorstellungen und Organisationsstrukturen. So ist das Kooperationsverhalten der großen, professionellen Hilfsorganisationen, insbesondere der Vereinten Nationen wie UNICEF, UNHCR, WFP oder UNDP, meist grundsätzlich anderer Natur als das Verhalten der vielen kleineren NGOs, vor allem wenn sie sich aus Spenden finanzieren. In den meisten zivilen Einrichtungen ist zudem die Abneigung groß, sich in eine umfassende und abgestimmte Planung einbinden zu lassen. Hinzu kommt, dass ihre Aufgabengebiete in Bezug auf Inhalt, Umgang mit den lokalen Akteuren und Zeithorizonte zu unterschiedlich sind, als dass sie sich ohne weiteres unter ein Dach bringen lassen. Das Potenzial für Spannungen ist also groß, ähnlich wie zwischen humanitären Einrichtungen und dem Militär. Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz lehnen aufgrund ihrer besonderen Aufgabenstellung und Vorgehensweise jegliche Zusammenarbeit mit dem Militär ab. Andere – wie die deutsche NGO ›Kinderberg International‹ in Afghanistan – arbeiten in Grenzen durchaus mit dem Militär zusammen, allerdings nur auf der Grundlage von Vereinbarungen, die ihre Unabhängigkeit sicherstellen.

Schwierig ist auch die ›zivil-zivile‹ Kooperation, also die Koordinierung von hunderten zivilen Akteuren mit höchst unterschiedlichen Interessen.

Drittens stellt die ›unterschiedliche Personalausstattung‹ von militärischen und zivilen Akteuren ein grundlegendes Hindernis für eine effektive zivil-militärische Koordinierung dar. In Koordinierungssitzungen ist das Militär in der Regel mit mehreren Teilnehmern vertreten, während die Zivilkräfte Mühe haben, überhaupt jemanden zu schicken. Niemand wird daher überrascht sein, dass die Militärs die zivile Beteiligung häufig als unbefriedigend betrachten. Umgekehrt kann das Militär angesichts dieser Schieflage in der Personalausstattung häufig nur schwer dem Vorwurf entgehen, dass es den Ablauf dominiert, selbst wenn es das ausdrücklich nicht will.

Einer Korrektur bedarf schließlich die Vorstellung, dass zivile Akteure *per se* ineffizient organisiert seien. Tatsache ist vielmehr, dass sich Militärs und zivile Einrichtungen auf sehr unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichen Zeithorizonten organisieren. Das Militär funktioniert auf der Grundlage mehr oder weniger rigide gehandhabter formal-hierarchischer Strukturen. Der Informations- und Kommunikationsfluss zwischen den Zivilen dagegen ist weit weniger formal und hierarchisch. ›Horizontales Networking‹, also Kontakt und Kommunikation direkt zwischen relevanten Personen und Organisationen, ist hier vorherrschend und in bestimmten Situationen durchaus effektiver als das militärische Vorgehen.

Fragmentierte Friedenseinsatz-Architektur

Wenig thematisiert wird schließlich ein fünfter Faktor, der die zivil-polizeilich-militärische Zusammenarbeit erschwert: Die institutionelle Friedenseinsatz-Architektur hat sich seit Anfang der neunziger Jahre grundlegend verändert und verkompliziert. Die UN sind zwar immer noch der wichtigste Akteur auf diesem Gebiet, aber keineswegs mehr der einzige. NATO und EU ebenso wie die AU und die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten ECOWAS sehen sich heute durchaus als gleichwertige Akteure. Politisch mag diese Ausweitung willkommen sein. Für die Kooperation und Arbeitsteilung im Sinne eines ›integrierten‹ Ansatzes, wie er von den UN, oder eines ›umfassenden‹ Ansatzes, wie er von NATO und EU vertreten wird, wirft sie jedoch größte Probleme auf. Denn die eigenständige und eigenwillige Wirklichkeit der Entscheidungs- und Organisationsstrukturen dieser Organisationen steht mit diesen Ansätzen auf Kriegsfuß. Die zerklüftete Einsatzstruktur Anfang der neunziger Jahre in Bosnien-Herzegowina und später in Kosovo, Afghanistan, Darfur und weiteren Einsätzen ist allen gut bekannt, die in diesen Einsätzen gearbeitet haben. Darüber hinaus legt eine Reihe von nationalen Akteuren zunehmend Wert darauf, mit eigenen Polizei- oder anderen Missionen vor Ort vertreten zu sein. Einem ›normalen‹

Bürger in Europa wird nur schwer zu erklären sein, welchen Vorteil im Sinne eines integrierten, umfassenden Einsatzes es haben soll, dass es neben der EUPOL in Afghanistan noch einige bilaterale Polizeimissionen gibt, darunter auch eine deutsche.

Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass – zum Beispiel in Afghanistan – erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, dieser Vielfalt Herr zu werden. An guten Absichten fehlt es nicht, ebenso wenig an – inzwischen wohl hunderte – ›Lessons Learned‹-Seminaren. Dennoch ist es nur bedingt gelungen, die Zusammenarbeit wesentlich zu verbessern. Die Arbeits- und Entscheidungsprozesse der maßgeblichen Akteure sowie ihre Aufgabenstellungen und Ziele sind einfach zu vielfältig, als dass sie in einem umfassenden oder integrativen Konzept auf einen Nenner gebracht werden können.

Realistischerweise dürfte die Vielfalt der Akteure und Aufgaben besser in den Griff zu bekommen sein, wenn dies als ein kluges und pragmatisches ›Management of Diversity‹ im Rahmen eines ›Common Effort‹ (so der Name einer Übung des Deutsch-Niederländischen Corps in Münster im September 2011) betrieben wird. Dazu ist notwendig, dass sich die internationalen und lokalen Akteure von Fall zu Fall auf mittel- und längerfristige Zielsetzungen im Sinne einer ›vernetzten Sicherheit‹, nicht jedoch zwangsläufig einer ›umfassenden Sicherheit‹ verständigen. Dem Konzept der ›vernetzten Sicherheit‹ der Bundesregierung kann man insoweit also durchaus etwas abgewinnen.

Friedenskonsolidierung – die ›westlich-liberale Friedensagenda‹ in der Krise?

Die Tatsache, dass die UN-Einsätze Anfang der neunziger Jahre zügig und ohne große Probleme beendet werden konnten, löste in der internationalen Gemeinschaft große Euphorie über die Zukunft von Friedenseinsätzen aus. Es schien so, als ob die Stabilisierung und der Wiederaufbau von Konfliktstaaten in relativ kurzer Zeit durchgeführt werden könnten. Das war jedoch eine Illusion, wie Politiker und Öffentlichkeit ab Mitte der neunziger Jahre auf dem Balkan und in Afrika erkennen mussten. In der Mehrzahl der Fälle kann man bis heute bestenfalls davon sprechen, dass – auch nach Jahren des Engagements – lediglich eine ›fragile‹ Stabilität erreicht wurde. (So der Grundtenor in fast allen entsprechenden Berichten des UN-Generalsekretärs.)

¹⁴ Maurice Baril/Yogi Saksena, How the UN Can Use Available Forces Effectively in Robust Peacekeeping, unveröffentlichtes Manuskript, S. 4.

¹⁵ Vgl. Thomas Scheen, Die Überforderten, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.9.2012.

Die ›unterschiedliche Personalausstattung‹ von militärischen und zivilen Akteuren stellt ein grundlegendes Hindernis für eine effektive Koordinierung dar.

Die Arbeits- und Entscheidungsprozesse der maßgeblichen Akteure sind einfach zu vielfältig, als dass sie auf einen Nenner gebracht werden können.

Wahlen, neue Verfassungen, Unterstützung beim Aufbau von Parteien oder das Eintreten für die Menschenrechte garantieren für sich allein keineswegs stabile Verhältnisse.

Die dauerhafte Stabilisierung zerfallender Staaten erwies sich also als weit schwieriger als ursprünglich angenommen. Mehr noch, das schwer zu bändigende Gewaltpotenzial und die enorme Komplexität der sozialen, ethnisch-religiösen, politischen und wirtschaftlichen Probleme dieser Länder hatten zur Folge, dass die Anforderungen an die Friedenskonsolidierung ständig stiegen. In Angola, Ruanda, Somalia, der DR Kongo, Haiti und auf dem Balkan zeigte sich, dass Wahlen, neue Verfassungen, Unterstützung beim Aufbau von Parteien oder das Eintreten für die Menschenrechte für sich allein keineswegs stabile Verhältnisse garantieren. Sie sind lediglich der Beginn eines langen Prozesses, bei dem es offensichtlich weiterer Maßnahmen bedurfte, um stabile Verhältnisse zu erreichen. Dazu gehören insbesondere der Aufbau einer unabhängigen Justiz sowie der grundlegende Umbau des Sicherheitssektors. Ohne Militär, Geheimdienste und Polizei, die – neben einer verbesserten Ausbildung und Ausrüstung – bereit sind, sich der demokratischen Kontrolle von Regierung und Parlament sowie einer unabhängigen Justiz zu unterwerfen, schaffen Wahlen, Parlamente und andere Elemente der Demokratisierung keine dauerhafte Friedenskonsolidierung.

In der wissenschaftlichen Literatur gibt es inzwischen allerdings eine weitaus grundlegendere Kritik an der Friedenskonsolidierung. Diese Kritik ist umfangreich und lässt sich hier nur in ihren zwei wichtigsten Punkten andeuten:¹⁶ Eine erste Kritik betrifft die Grundannahme moderner Friedenskonsolidierung, dass es möglich sei, den Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen und den dafür notwendigen sozialen Wandel von außen entscheidend steuern zu können. Dagegen spräche nicht nur die Erkenntnis, dass die internationalen Akteure auch nach zwei Jahrzehnten des Bemühens nur bedingt zu einem gut abgestimmten oder gar integrierten Handeln in der Lage sind, sondern auch die Tatsache, dass die für eine dauerhafte Stabilisierung so wichtige lokale Eigenverantwortung bis heute in den meisten Friedenseinsätzen ein großes Problem ist. Dem schließt sich ein zweiter, noch wichtigerer Punkt an: Inwieweit könne überhaupt erwartet werden, dass die Vorstellungen der lokalen Akteure im Hinblick auf Werte, Strukturen und Zeithorizonte mit denen der ›Internationalen‹ kompatibel sind? Tatsächlich würde die gegenwärtige Friedenskonsolidierung einseitig von ›westlich-liberalen‹ Vorstellungen dominiert wie insbesondere Einführung der Marktwirtschaft, Gewaltenteilung, Aufbau rechtsstaatlich-demokratischer Strukturen und Schutz der Menschenrechte.

Es lässt sich nicht bestreiten, dass diese Kritik teilweise ihre Berechtigung hat. Zugleich ist sie aber mit einem grundsätzlichen Manko behaftet: Sie bleibt weitgehend die Antwort schuldig, wie denn ein alternatives, erfolgversprechenderes Konzept von Frie-

denkonsolidierung aussehen soll. Der Beitrag des englischen Politikwissenschaftlers Oliver P. Richmond ist insoweit symptomatisch. Seine Kritik überzeugt zwar in verschiedenen Punkten. Er lässt aber völlig im Dunkeln, was denn unter ›post-liberal peace‹ genauer zu verstehen ist.¹⁷

Eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben ist also, über Alternativen und eine Weiterentwicklung der Friedenskonsolidierung mit Realismus, Lernbereitschaft und Kreativität nachzudenken. Dies gilt umso mehr, als die These fragwürdig ist, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte seien einseitig vom Westen oktroyierte Wertvorstellungen. In den Ländern Lateinamerikas, Afrikas und inzwischen auch Arabiens und Teilen Asiens ist in den zurückliegenden Jahren immer deutlicher geworden, dass die dortigen Bevölkerungen ganz entschieden Einfluss auf die Wahl ihrer Führer und die weitere Entwicklung in ihrem Land haben wollen, anstatt hilflos autoritär-korrupten Regimen ausgesetzt zu sein.

Natürlich sind sie dennoch mit den komplizierten Einzelheiten moderner, pluraler und rechtsstaatlicher Demokratiesysteme häufig nur wenig vertraut. Diese Systeme aufzubauen ist schwierig und von Rückschlägen gekennzeichnet – genauso wie seinerzeit in Europa und anderen Teilen der Welt. Und selbstverständlich wünschen sich diese Menschen, dass die Besonderheiten ihrer lokalen Bedingungen, auch was sogenannte traditionelle Rechts- und Streitbeilegungssysteme sowie Chief- und Clansysteme betrifft, angemessen Berücksichtigung finden. Die jüngste Debatte über hybrides ›state-building‹ hat diesen Gedanken aufgenommen.¹⁸ Sie steht jedoch noch ganz am Anfang. Bisher ist wenig geklärt, wie diese lokalen Strukturen und diejenigen eines modernen demokratischen Staates in das richtige Gleichgewicht zu bringen sind, das langfristige Stabilität sicherstellt.

Fazit

Die Bilanz robuster, multidimensionaler Friedenseinsätze fällt also gemischt aus. Positiv zu verzeichnen ist, dass – wie eine Reihe von Studien nachgewiesen hat – die Zahl der Konflikte und noch mehr die Zahl der Opfer deutlich zurückgegangen ist, und dies offenbar mit den verstärkten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft im Bereich Friedenseinsätze und Krisenprävention zusammenhängt.¹⁹ Die Tatsache, dass heute Millionen von Menschen weniger ums Leben kommen, verletzt oder vertrieben werden als noch Mitte bis Ende der neunziger Jahre, ist alles andere als gering zu achten. Überleben ist immer noch das wichtigste Menschenrecht.

Zugleich haben wichtige Lernprozesse stattgefunden, nicht zuletzt im Hinblick auf den Einsatz militärischer Gewalt. Sein Ziel, nämlich die Herstellung eines ›sicheren Umfelds‹, wird von den meisten

Die Kritiker der Friedenskonsolidierung bleiben die Antwort schuldig, wie ein alternatives, erfolgversprechendes Konzept aussehen könnte.

Militärs heute besser verstanden als Anfang der neunziger Jahre. Insbesondere ist bemerkenswert, dass sich alle relevanten Friedenseinsatzdoktrinen – einschließlich die der NATO, aber mit Ausnahme der amerikanischen – darin einig sind, dass die Grenze zur Kriegsführung nicht überschritten werden darf sowie Zustimmung und Unparteilichkeit auch in diesen Einsätzen wichtige Grundsätze sind.

Der Schutz der Zivilbevölkerung stellt eine wichtige, zugleich aber auch problematische Fortentwicklung der Möglichkeit des robusten Vorgehens dar. Denn sie stellt die Blauhelme vor ein Dilemma. Einerseits verpflichten der UN-Sicherheitsrat und die internationale Öffentlichkeit die Blauhelme immer energischer, für diesen ›Schutz‹ zu sorgen, andererseits sind beide aber häufig nicht bereit, den UN dafür ausreichend Truppen mit einer entsprechenden Ausbildung, Ausrüstung und Führung zur Verfügung zu stellen. Das wird sich ohne ein stärkeres Engagement der Industrieländer nicht korrigieren lassen. Dies sollte sich jedoch nicht darauf beschränken, den UN für ihre Einsätze ›Aufklärungsdrohnen‹ zur Verfügung zu stellen, wie es gegenwärtig aufgrund der Ereignisse in Ost-Kongo diskutiert wird.

Im Bereich der Friedenskonsolidierung sind die Probleme grundsätzlicher. Die Schwierigkeiten, zerfallende Staaten dauerhaft zu stabilisieren, wurden Anfang der neunziger Jahre völlig unterschätzt. Um der Gewaltdynamik und komplexen, fragmentierten Realität dieser Staaten Herr zu werden, musste das Aufgabenfeld der Friedenskonsolidierung kontinuierlich ausgeweitet werden. Das schließt insbesondere so komplizierte und langwierige Aufgaben wie den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitssektorreformen ein. Dies wiederum hat eine explosionsartige Ausweitung der Akteure der unterschiedlichsten Art zur Folge. Gute zivil-polizeilich-militärische Zusammenarbeit und Koordinierung sind dadurch zu einer Schlüsselbedingung für die erfolgreiche Durchführung von Friedenseinsätzen geworden. Beides funktioniert aber weiterhin häufig nur unbefriedigend, was jedoch weniger Ausdruck einer unzureichenden Lernbereitschaft Einzelner ist, sondern die Vielfalt der Akteure und die Diversität ihrer Aufgaben, Organisationskulturen und Motivationen widerspiegelt. Diese im Sinne eines ›integrativen‹ Vorgehens, wie von der UN gefordert, oder ›umfassenden‹, wie von der NATO und EU vertreten, zu überwinden, stößt auf objektive Grenzen.

Wichtig ist schließlich, dass in der internationalen Öffentlichkeit ebenso wie in den Konfliktländern verstanden wird, dass es bei der Friedenskonsolidierung nicht einfach um Aufbau staatlicher Institutionen geht, sondern dass diese nur auf der Grundlage tiefgreifender sozio-kultureller, wirtschaftlicher und politischer Veränderungsprozesse Bestand haben werden. Die ›Capstone‹-Doktrin der UN hat deswegen im Jahr 2008 zu Recht klargestellt, dass es sich bei

der Friedenskonsolidierung um einen langfristigen und sehr komplizierten Prozess handelt, in dem – anders als in vielen früheren Dokumenten der UN, EU und anderer Organisationen zu lesen war – nicht nur alle Kernfragen des Funktionierens des Staates, sondern auch der ›Gesellschaft‹ anzusprechen sind.²⁰

Diese gesellschaftlichen Veränderungsprozesse sind allerdings nur bedingt von außen beeinflussbar. Vor allem aber brauchen sie Zeit. Von Politik und Öffentlichkeit wird zunehmend verstanden, dass eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung in ein bis zwei Jahren völlig unrealistisch und in fünf bis zehn Jahren eher unwahrscheinlich ist. Nach zehn bis fünfzehn Jahren kann immerhin eine ›fragile Stabilität‹ erwartet werden, und in weiteren fünf bis zehn Jahren, also nach mehr als einer Generation, besteht eine gute Chance auf eine dauerhafte Stabilisierung.

Geduld ist also gefragt. Die substanziell wenig veränderte Kurzfristigkeit der Haushaltszyklen der meisten internationalen Geber hat bisher jedoch verhindert, dass dieser Einsicht in der Praxis ausreichend Rechnung getragen wird. Das ist ärgerlich. Denn langfristig gesicherte Projekt- und Einsatzfinanzierungen würden Kosten eher reduzieren als zusätzliche zu verursachen. Programme in so wesentlichen Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitssektorreform könnten von Anfang an kosteneffektiver geplant und den realen Absorptionsmöglichkeiten vor Ort angepasst werden. Dadurch würde die Möglichkeit verbessert, gezielter als bisher lokale Akteure einzubinden, anstatt diese durch eilig herbeigerufene und teure internationale Experten zu ersetzen.

Insgesamt muss man daher festhalten, dass sich die internationalen Akteure beim Umbau ihrer staatlich-bürokratischen Strukturen im Sinne einer effektiveren Friedenskonsolidierung kaum weniger schwer tun als die Akteure in den Konfliktländern beim Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen.

Gute zivil-polizeilich-militärische Zusammenarbeit ist zu einer Schlüsselbedingung für die erfolgreiche Durchführung von Friedenseinsätzen geworden.

Nach zehn bis fünfzehn Jahren kann eine ›fragile Stabilität‹ erwartet werden, und in weiteren fünf bis zehn Jahren besteht eine gute Chance auf eine dauerhafte Stabilisierung.

¹⁶ Vgl. die Literaturübersicht bei Roland Paris, *Saving Liberal Peacekeeping*, *Review of International Studies*, 36. Jg., 2/2010, S. 337–365.

¹⁷ Oliver P. Richmond, *Resistance and the Post-liberal Peace*, *Journal of International Studies*, 38. Jg., 3/2010, S. 1–28.

¹⁸ Vgl. Volker Boege/Anne Brown/Kevon Clements/Anna Nolan, *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of ›Fragility‹*, *Berghof Handbook Dialogue No. 8*, Berlin 2008.

¹⁹ Vgl. Paul Collier/Anke Hoeffler, *The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War*, *Centre for the Study of African Economics*, Oxford 2004.

²⁰ Vgl. *UN Peacekeeping Operations*, a.a.O. (Anm. 6), S.15ff.