

F. Komplexes Konfliktmanagement und UN-Friedensoperationen in Subsahara-Afrika: Erkenntnisse und Lehren aus den Erfahrungen der 90er Jahre

Die Erfahrungen multilateraler Friedenssicherung in Subsahara-Afrika sind ernüchternd. Von den fünf hier untersuchten Fallbeispielen, in denen sich die Vereinten Nationen in der ersten Dekade nach dem Ost-West-Konflikt (1989 bis 1998) engagierten, gab es nur zwei Fälle, in denen Erfolge verzeichnet werden konnten: In Namibia garantierte die UNTAG-Mission den Übergang von der verspäteten Dekolonisierung in die Unabhängigkeit; in Mosambik begleitete ONUMOZ den Übergang von einem langandauernden und von Staats- und Gesellschaftszerfall begleiteten Bürgerkrieg in einen labilen Frieden. Der Beitrag der UNO zum Erfolg dieser Transformationsprozesse ist als bedeutsam einzuschätzen; zugleich waren die Vereinten Nationen aber beide Male nicht der zentrale Konfliktmanager. Die Hauptaufgabe war vielmehr die Absicherung einer Übergangsphase. In Namibia hatten die Vereinten Nationen zudem einen gewissen Einfluß auf die Friedensregelung, insofern durch ihre Organe Eckdaten für eine Konfliktlösung gesetzt wurden und internationaler Druck mobilisiert wurde. Nicht zuletzt war der UN-Sicherheitsrat Referenzpunkt für die Vermittlung der *Western Contact Group*. Im Falle Mosambiks verlieh die (späte) Beteiligung der UNO an den Rom-Verhandlungen dem Friedensabkommen zusätzliche Autorität und garantierte in gewisser Weise eine Internationalisierung des Friedenskonsolidierungsprozesses.

In den drei Fallbeispielen Angola, Somalia und Rwanda konnte die Weltorganisation kein Ende von Krieg, Anarchie und Völkermord herbeiführen. Ihre Rolle und ihr Zusammenspiel mit anderen Akteuren variierten. In Angola waren die Vereinten Nationen anfangs nur Adressat von Aufgaben, die die von den USA ausgehandelten Angola-Namibia-Abkommen bzw. die von Portugal in Zusammenarbeit mit den USA und der UdSSR vermittelte Bicesse-Vereinbarung für die Weltorganisation vorsahen. Erst nach dem Zusammenbruch des Friedensprozesses im Oktober 1992 übernahm die Weltorganisation eine Führungsrolle. Obwohl sie diese zeitweise mit Umsicht und Engagement ausfüllte, scheiterte sie schließlich an den hartnäckigen Kriegsstrukturen und der Intransigenz der Konfliktparteien – insbesondere der Rebellenorganisation UNITA. Somalia und Rwanda stehen für ein regelrechtes Versagen der Weltorganisation¹, das in dieser Arbeit eingehend analysiert wurde. In beiden Fällen bestimmte das Wechselspiel bzw. die gegenseitige Blocka-

1 In Anlehnung an das Konzept der "failed states" (Helman/Ratner 1992/93) sprachen manche Beobachter angesichts der Debakel in Somalia und Rwanda bereits von der UNO als einer "failed organization" (vgl. Docking 2001: 6).

de von UN-Generalsekretär und US-Regierung den Verlauf des internationalen Engagements maßgeblich.

Die Militärinterventionen in Somalia und Rwanda waren zudem weit von der rechtsstaatlichen Leitidee neutraler Polizeigewalt entfernt. Statt dessen war die Durchsetzung internationaler Zwangsmaßnahmen erheblich durch nationale Interessen, bürokratische Willkür sowie die Sensationsorientierung und Wechselhaftigkeit der westlichen Öffentlichkeit mitbestimmt. Dies sind strukturelle Restriktionen globaler Einmischung im Rahmen einer Weltfriedensordnung, die sich – wenn überhaupt – jedenfalls nicht kurz- oder mittelfristig wandeln werden.

Die vergleichsweise geringen Erfolge multilateraler Friedenssicherung in Subsahara-Afrika stimmen in der Grundtendenz mit den Ergebnissen der empirischen Mediationsforschung überein, die regionalisierte Bürgerkriege für besonders hartnäckig hält. Diese sind – wie William Zartman hervorgehoben hat – "the most difficult conflicts to negotiate" (Zartman 1995c: 3, zit. nach Baechler 1998b: 1). Seinen Untersuchungen zufolge war nur ein Viertel der modernen Bürgerkriege (einschließlich Dekolonisationskonflikten) Verhandlungen zugänglich, bei den zwischenstaatlichen Kriegen aber immerhin die Hälfte. In Afrika scheint die Möglichkeit der friedlichen Konfliktlösung noch einmal besonders erschwert. Während 1990 bis 1996 außerhalb Afrikas 23 von 66 kriegerischen Konflikten (34,8%) durch Abkommen beigelegt wurden, waren es in Afrika nur 8 von 31 Kriegen (25,8%) (vgl. Baechler 1998b: 55). Hierfür dürften v.a. die Merkmale regionalisierter und internationalisierter Bürgerkriege verantwortlich sein, die sich durch eine Fragmentierung von Konfliktparteien, tiefverwurzelte Ursachen, wechselseitige regionale Destabilisierung und mitunter konkurrierende Vermittlungsbemühungen auszeichnen. Kurzum: Die Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche Vermittlung sind denkbar schlecht², damit auch für eine Mediationstätigkeit der Vereinten Nationen.

2 Die empirisch-quantitative Mediationsforschung kann eine Reihe wichtiger Tendenzaussagen treffen und die Einordnung von Entwicklungen in Raum und Zeit erleichtern (siehe z.B. als Übersichten Bercovitch/Wells 1993; Billing 1992; Jackson 2001; Pfetsch/Rohloff 2000a; 2000b; Rohloff/Schindler 2000). Zugleich ist sie aber für das Verständnis der konkreten Möglichkeiten der Gewaltprävention und des Krisenmanagements nur bedingt hilfreich. Denn in der Realität durchlaufen Konflikte unterschiedlichste Phasen, bei denen die verschiedenen Kategorien von Prävention, Krisen- und Konfliktmanagement, militärischer Intervention sowie Friedenskonsolidierung verschwimmen. Zweitens sind in vielen Fällen unterschiedliche Akteure mit wechselnden Rollen als Vermittler engagiert, was eine exakte Abgrenzung von Funktionen erschwert. Schließlich muß der Erfolg von Friedensabkommen in der Regel qualitativ eingeordnet werden, da sie mitunter nur Zwischenkriegsphasen einleiten, in denen sich die Konfliktparteien regenerieren oder neu formieren, nicht aber den Weg zu einer Konfliktregelung ebnen.

Im folgenden soll zunächst zusammenfassend analysiert werden, welche Spielräume globales Krisen- und Konfliktmanagement in regionalisierten Bürgerkriegen hat. Bei diesem Resümee behandle ich die Frage, wie die Weltorganisation im Zusammenspiel mit anderen Akteursgruppen – externen Großmächten, Nachbarstaaten und Regionalorganisationen sowie *conflict resolution* NGOs – agiert hat. Im zweiten Kapitel erörtere ich Funktionswandel und Wirksamkeit des militärischen Instrumentariums. In den Schlußbemerkungen umreiß ich, welche Chancen und Grenzen für verregelte Konfliktbearbeitung und externe Intervention im Rahmen von Global Governance bestehen.

I. Komplexes Krisen- und Konfliktmanagement unter Beteiligung der Vereinten Nationen: Erkenntnisse zu Funktionen, Wirksamkeit und Erfolgsbedingungen in afrikanischen Bürgerkriegen

In den hier präsentierten Fallstudien (Namibia, Angola, Mosambik, Somalia, Rwanda) ging es um Länder, die seit der Dekolonisierung in vielfacher Weise von kriegerischer Gewalt geprägt waren. Ein mittel- bis langfristig angelegtes Konzept der Gewaltprävention ist in keinem Fall zur Anwendung gekommen, vielmehr war das Handeln internationaler Akteure durch kurzfristiges Krisen- und Konfliktmanagement geprägt. Ziel war es zumeist, kriegerische Auseinandersetzungen zu beenden bzw. in Phasen brüchigen Friedens und des Zusammenbruchs der bestehenden Staats- und Gesellschaftsstrukturen den Ausbruch neuer kollektiver Gewalt zu verhindern. Beteiligt waren staatliche und multilaterale Diplomatie, regionale Mechanismen sowie nationale und internationale NGOs.

Das komplexe Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteursgruppen, ihre wechselnden Funktionen im Verlauf eines Konfliktes, die unterschiedlichen historischen Kontexte und Konstellationen, der nicht zu unterschätzende Einfluß von einzelnen Persönlichkeiten in Krisensituationen machen es in den seltensten Fällen möglich, Erfolg und Mißerfolg des Krisen- und Konfliktmanagements eindeutig zuzuordnen. Trotzdem erlaubt die detaillierte Analyse der Fallbeispiele einige Grunderkenntnisse zu den Möglichkeiten und Grenzen globalen Krisen- und Konfliktmanagements, die im folgenden in Kurzresümeees festgehalten werden³.

3 Ich verzichte in diesem Kapitel weitgehend auf Literaturverweise, da die hier vorgestellten Thesen und Schlußfolgerungen bereits mit ausführlichen Belegen in den Teilen C, D und E vorbereitet wurden.

1. Das Krisen- und Konfliktmanagement im südlichen Afrika

Bei den Konflikten im südlichen Afrika bestand die Aufgabe der UNO im wesentlichen darin, ab einem gewissen Zeitpunkt einen politischen und völkerrechtlichen Rahmen für die Konfliktregelung abzugeben.

1.1 Die Kooperation der Supermächte bei den Angola-Namibia-Abkommen: Ein erfolgreiches Disengagement mit Nebenwirkungen

Im Falle Namibias spielte die Weltorganisation für die völkerrechtliche Regelung der Statusfrage, für die Artikulierung und Mobilisierung politischer Interessen sowie schließlich für die Absicherung des Übergangsprozesses eine wesentliche Rolle. Die Funktion der Vereinten Nationen wandelte sich dabei im Laufe der Zeit erheblich. Anfangs bezog sich die Internationalisierung des Konflikts vor allem auf den Status Namibias. Verschiedene UN-Organe (Generalversammlung, Sicherheitsrat) und der Internationale Gerichtshof (IGH) bildeten wichtige Instanzen und Foren für die Herausbildung eines normativen und völkerrechtlichen Rahmens, der die Kriterien für eine Konfliktlösung näher bestimmte. Die Generalversammlung diente den afrikanischen Staaten zudem in der Phase der Dekolonisierung dazu, Unterstützung für den Kampf gegen das Apartheidregime im südlichen Afrika zu mobilisieren. Die multilaterale Vermittlungsinitiative, die die Westliche Kontaktgruppe von April 1977 bis Januar 1981 unternahm, erkannte die Vereinten Nationen als zentralen Referenzrahmen an. Dies drückte sich nicht zuletzt darin aus, daß der Sicherheitsrat am 29. September 1978 mit Resolution 435 eine Leitorientierung für die Konfliktregelung beschloß.

Mit dem Amtsantritt der Reagan-Administration ging das Konfliktmanagement weitgehend an die Supermacht USA über, die anstelle kooperativer Sicherheitsvorstellungen "Amerikas Stärke" in den Vordergrund rückte. Bis Mitte der 80er Jahre verfolgten die Vereinigten Staaten eine Verhandlungsstrategie, die von unilateraler Interessenwahrnehmung geprägt war und die Weltorganisation zu marginalisieren suchte. Unter diesen Bedingungen konnten die Vereinten Nationen nicht mehr als *Forum* dienen; ja, die Reagan-Administration sah in ihr mehrere Jahre lang nicht einmal ein taugliches *Instrument* zur Politik im südlichen Afrika. Auch die westlichen Partner wurden in die zweite Reihe verwiesen. Das Projekt "Westliche Kontaktgruppe" war passé. Statt dessen traten die USA nunmehr als interessierter und weitgehend auch parteilicher Vermittler auf. Mit der Politik des *constructive engagement* gegenüber Südafrika wertete sie das Apartheidregime auf. Das *linkage*-Konzept band die Lösung der Namibia-Frage eng an den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola – und damit an die geostrategischen Interessen der USA. Die Verhandlungen gerieten in eine Sackgasse.

Erst die offenkundige Kooperationsbereitschaft der neuen sowjetischen Führung unter Gorbatschow sowie die Grenzen des südafrikanischen

Militärendagements änderten das geopolitische Kalkül der US-Regierung: Ab 1987 verfolgten die USA wieder einen inklusiveren Ansatz, der letztlich auf ein abgestimmtes Disengagement der beiden Supermächte hinauslief. Chester Crocker, der US-amerikanische Verhandlungsführer, nutzte konsequent die Chance, die sich ab April 1987 mit der Dialogbereitschaft Angolas ergab. Am 3./4. Mai 1988 wurden formelle Verhandlungen aufgenommen, die am 22. Dezember zum Erfolg führten. Angesichts konvergierender Interessen gelang es den beiden Supermächten, Druck auf ihre Verbündeten auszuüben und ein solides Abkommen zu erreichen.

Der Abschluß der Angola-Namibia-Abkommen wurde mithin möglich, weil sich eine interessenorientierte US-Diplomatie in einer günstigen weltpolitischen Phase mit einer neuen, "aufgeklärten" sowjetischen Diplomatie verband. Auf der Grundlage einer konvergierenden Lageanalyse ließen sich Regelungen aushandeln, die unilateral nicht durchsetzbar gewesen wären. Dieses Verdienst einer kooperativen Supermachtspolitik sollte nicht gering geschätzt werden; im Vergleich zu Vermittlungsbemühungen in den unübersichtlichen und hartnäckigen Bürgerkriegen der 90er Jahre stellen die Angola-Namibia-Abkommen eine beachtliche Errungenschaft dar. Neben geopolitischen und militärstrategischen Erwägungen spielten dabei auch Faktoren eine Rolle, die "realistische" Ansätze in den internationalen Beziehungen in aller Regel vernachlässigen: Insbesondere drängten maßgebliche Gruppen in Südafrikas Wirtschaft und Gesellschaft auf den Wandel. Geschäftswelt, Politik und Öffentlichkeit Südafrikas setzten angesichts der hohen Kosten des Krieges und angesichts einer drohenden weiteren Isolierung vom Westen nicht länger auf ein Sicherheitskonzept, das von Apartheid im Inneren und *total onslaught* im Äußeren geprägt war⁴.

1.2 *Das Scheitern von multilateraler Diplomatie und "power mediation" in Angola (ab 1989): Unzulängliche Konzepte angesichts hartnäckiger Kriegs- und Machtstrukturen*

Die "realistische" Sicht auf die Angola-Namibia-Abkommen muß in einer weiteren Hinsicht relativiert werden: Die New Yorker Vereinbarungen waren nur aus einer sehr begrenzten, immanenten Perspektive erfolgreich. Zwar gelang der Übergang Namibias in die Unabhängigkeit und

4 Südafrika bildet insofern auch ein Beispiel dafür, daß Sicherheit heute nur noch im Zusammenspiel staatlicher und gesellschaftlicher Komponenten verstanden werden kann (vgl. Buzan 1991; 1993b): Veränderte Notwendigkeiten in der staatlich-diplomatischen Dimension (Grenzen der Destabilisierungspolitik) waren unzertrennlich mit der gesellschaftlichen Lage (Grenzen des Apartheidsystems) verbunden. Durch das veränderte globale Umfeld und die Notwendigkeit einer Neubestimmung der südafrikanischen Rolle im *security complex* Südliches Afrika war eine Anpassung und Transformation des Sicherheitskonzepts geradezu unausweichlich.

das (überfällige) militärische Disengagement der USA, der UdSSR und Kubas. Doch war damit nicht der hochmilitarisierte innerstaatliche Konflikt in Angola beigelegt. Da die zentralen weltpolitischen Akteure angesichts der Umbrüche in Europa 1989/90 Afrika nur wenig Aufmerksamkeit schenkten, gewannen regionale Initiativen unter Federführung von Zaires Präsident Mobutu an Bedeutung. Allerdings stellten die Nähe zum Konflikt und die oftmals über Jahrzehnte bestehenden persönlichen Verbindungen der politischen Führer keinen "komparativen Vorteil" gegenüber extra-regionalen Vermittlern dar. Vielmehr waren gerade Angolas Nachbarstaaten Zambia und Zaire immer wieder in den Krieg und den ihn finanzierenden illegalen Handel eingebunden und von daher eher Teil des Problems als Teil der Lösung.

Im Mai 1991 gelang Portugal, das unterdessen die Initiative ergriffen hatte, zusammen mit den Garantiemächten USA und der Sowjetunion die Vermittlung des Bicesse-Abkommens. Die Vereinten Nationen hingegen wurden erst später hinzugezogen. Sie sollten die Demobilisierung der Ex-Kombattanten, die Bildung einer neuen Armee und die Abhaltung von Wahlen mit einem minimal ausgestatteten Blauhelmeinsatz (UNAVEM II) überwachen. Damit nutzten die frühere Kolonialmacht und die Supermächte aus der Zeit des Kalten Krieges die Weltorganisation quasi als ausführendes Organ. Ziel war es, die Legitimität des Implementierungsprozesses zu erhöhen. Ein weiterer wichtiger Grund dürfte gewesen sein, daß die Garantiemächte nicht bereit waren, selbst das Risiko eines Scheiterns bzw. nennenswerte Kosten zu tragen. Ja, es fehlte sogar die Bereitschaft, das nun einsetzende multilaterale Konfliktmanagement konsequent zu unterstützen. Dies wurde besonders deutlich, als die "Troika" aus Portugal, USA und Sowjetunion (bzw. Russischer Föderation) es wiederholt versäumte, die UNITA konsequent in die Schranken zu verweisen, nachdem die Rebellenorganisation mehrmals eklatant gegen die Bicesse-Vereinbarungen verstoßen hatte.

Nach der Wiederaufnahme des Krieges im Oktober 1992 mußte ein neues Vermittlungsdesign gefunden werden. Es folgte stärker als zuvor den Grundsätzen kooperativer Sicherheit und brachte den Vereinten Nationen die Federführung. Bei dem Lusaka-Abkommen vom November 1994 bestimmte die Weltorganisation die *terms of reference* mit. Mit der UNAVEM III-Mission, die zeitweise 7.000 Soldaten umfaßte, konnte sie auch eine Präsenz zeigen, die über bloße Symbolik hinausging. Ab Juni 1993 unterstützten die USA zudem UN-Zwangsmaßnahmen gegen die UNITA. Hintergrund war ein politischer Richtungswechsel der Clinton-Administration, die die Rebellenorganisation schrittweise isolierte. Das Waffen- und Ölembargo, das der UN-Sicherheitsrat am 15. September 1993 mit Resolution 864 verhängte, begünstigte eine erneute Änderung der Kräfteverhältnisse. Pikanterweise gelang es der angolanschen Regierung in dieser Situation ausgerechnet mit der Anheuerung südafrikanischer Söldner, das Blatt zu ihren Gunsten zu wenden. UN-Verhandlungsführer Beye bewies das Geschick, den starken Druck auf

die UNITA für den Abschluß des Lusaka-Abkommens zu nutzen. Die gemeinsame Linie der Beobachterstaaten Portugal, USA und Rußland und die durch die Zwangsmaßnahmen bedingte Stärkung der angolanschen Regierung ermöglichten mithin die Vereinbarung.

Trotzdem blieb Angola ein Beispiel für die Grenzen globaler Konfliktbearbeitung: Die Akteure vor Ort hatten keinen grundlegenden Einstellungswandel vollzogen. Sie profitierten von jahrzehntelang verfestigten Kriegsstrukturen, die durch die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen (Öl, Diamanten) äußerst "überlebensfähig" waren. Das in seiner Intensität und Ausrichtung wechselnde externe Engagement bzw. Disengagement hatte zwar erheblichen Einfluß auf den jeweiligen Konfliktverlauf, insofern es die militärischen und finanziellen Kräfteverhältnisse der Kriegsparteien verschob. Doch trug es nicht zu einer Lösung des durch ethno-regionale, polit-ökonomische und militärische Machtansprüche geprägten Konflikts bei. Auch nach dem Lusaka-Abkommen vom November 1994 stellte der "zerbrechliche Frieden" nur eine Atempause zwischen zwei Waffengängen dar. Vor allem UNITA-Chef Savimbi sabotierte das Konzept einer "Regierung der nationalen Einheit", obwohl ihm als "Führer der größten Oppositionspartei" ausdrücklich ein Sonderstatus eingeräumt worden war.

Mit der Verschärfung des Sanktionsregimes gegen die UNITA im Juni 1998 und einer verstärkten Unterstützung der angolanschen Regierung setzten Ende der 90er Jahre der UN-Sicherheitsrat und die USA gezielt auf die Schwächung des als weniger legitim wahrgenommenen Akteurs. Damit löste sich das globale Konfliktmanagement von der Vorstellung, eine Vereinbarung zwischen zwei als gleichwertig betrachteten Parteien auszuhandeln und zu überwachen.

Auffällig war, daß die Vermittlungen in Angola durch eine Mischung aus multilateraler Diplomatie und *power mediation* bestimmt waren, nationale wie auch internationale Nichtregierungsorganisationen jedoch keine relevante Rolle spielten. Offenkundig ließ der hochmilitarisierte Konflikt wenig Raum für Dialogbemühungen jenseits der offiziellen Verhandlungen. Außerdem verhinderte die auf militärische Macht und auf wirtschaftliche Selbstbereicherung gestützte Stärke der beiden Hauptkriegsparteien, daß sich intern eine einflußreiche Zivilgesellschaft herausbildete. Eine gewisse Pluralisierung der politischen Landschaft trat erst ein, als es innerhalb der UNITA heftige Richtungskämpfe um die Frage einer konstruktiven Regierungsbeteiligung gab und sich Ende der 90er Jahre auch die Kirchen verstärkt zu Wort meldeten.

1.3 *Flexible "multi-track diplomacy" in Mosambik: Ein schwer übertragbarer Erfolg in einem zerrütteten, ressourcenarmen Land*

In völlig anderen Bahnen verlief das Krisen- und Konfliktmanagement in Mosambik. Der Grund liegt zum einen darin, daß sich die Supermächte

in der Zeit des Ost-West-Konflikts weitaus weniger in diesem Land engagiert hatten. Zum anderen ist Mosambik sehr ressourcenarm, die Kriegsparteien verfügten bei ihren Finanzierungsquellen also über weit aus weniger Autonomie. Mosambik kann – ohne es überbewerten zu wollen – als eine Art Lehrbuchbeispiel für komplexes Konfliktmanagement im Sinne des Global Governance-Ansatzes betrachtet werden. Wirklich neu war, daß mit der italienischen Laiengemeinschaft Sant'Egidio eine Nichtregierungsorganisation den Motor der Vermittlung darstellte.

Nachbarländer sowie extra-regionale Einzelstaaten übernahmen im wesentlichen unterstützende Funktionen, indem sie parallel Druck in Richtung einer Konfliktregelung ausübten und dafür nicht zuletzt finanzielle Anreize boten. Eine vergleichbare Rolle übernahm auch der multinationale Konzern Lonrho, dessen Hauptgeschäftsführer Tiny Rowland durch seine Investitionen, persönlichen Verbindungen und Finanzen mit ähnlicher Wirksamkeit wie staatliche Akteure agieren konnte.

Die Vereinten Nationen waren bei den Vermittlungsbemühungen zunächst nur am Rande beteiligt und spielten erst bei der Umsetzung der Friedensvereinbarung eine maßgebliche Rolle. Dies braucht kein Nachteil gewesen zu sein. Denn es muß durchaus fraglich erscheinen, ob die Weltorganisation sich zu Beginn der 90er Jahre auf diesem neuen Terrain staatlich-zivilgesellschaftlich-multilateraler Zusammenarbeit auf neue Rollenteilungen kreativ hätte einlassen können. Das UN-Sekretariat wäre hierfür vermutlich zu bürokratisch und inflexibel gewesen; eine Behandlung des Konflikts im UN-Sicherheitsrat hätte angesichts der damit verbundenen Prestige- und Grundsatzfragen die Entwicklung neuartiger Arrangements wohl eher verhindert, denn befördert.

Den Weg für die Verhandlungen bereiteten nicht zuletzt innergesellschaftliche Kräfte, die sich in den 80er Jahren für eine politische Konfliktlösung aussprachen. Seit Spätherbst 1982 hatten sich insbesondere die Kirchen durch Briefe, Gespräche und Memoranden immer wieder um die Aufnahme von Friedensgesprächen bemüht. Der protestantisch bestimmte Mosambikanische Kirchenrat richtete im November 1984 eine Friedens- und Versöhnungskommission ein. Im April 1987 nahmen zudem die katholischen Bischöfe mit einem Hirtenbrief Stellung.

Die interne Liberalisierung und die wachsende Verhandlungsbereitschaft wichtiger Teile der FRELIMO schufen die Voraussetzung für Friedensgespräche. Zunächst sah es dabei so aus, als könne eine Verbindung von regionalen und kirchlichen Initiativen zum Erfolg führen. So trafen Anfang 1989 mit kenyanischer Hilfestellung in Nairobi Kirchenleute mit RENAMO-Vertretern zusammen; zugleich schaltete sich Zimbabwe als Vertrauter der mosambikanischen Regierung in den Vermittlungsprozeß ein. Doch geriet diese regionale Initiative ins Stocken. Daraufhin übernahm Sant'Egidio die Initiative. Da die römische Laiengemeinschaft seit den 70er Jahren in Mosambik engagiert war und sowohl auf kirchlicher

als auch auf staatlicher Seite Vertrauen genoß, stellte sie von ihrer inhaltlichen Kompetenz und Glaubwürdigkeit her fast einen idealen *facilitator* dar.

Während der Rom-Verhandlungen von Juli 1990 bis Oktober 1992 kam die sog. "italienische Formel" zur Geltung – das bereits ausführlich beschriebene Zusammenspiel von Nichtregierungsorganisationen, Kriegsparteien und internationalen Akteuren. Auch die regionalen Akteure – so etwa Zimbabwes Präsident Mugabe – trugen zum Gelingen bei. Doch war es angesichts der Parteilichkeit der Nachbarstaaten in entscheidenden Momenten hilfreich und entscheidend, daß die letztendliche Federführung bei einem extra-regionalen Akteur lag. Die Mitte der 90er Jahre modische Rede von "African ownership" bei Friedensprozessen sollte vor diesem Hintergrund mit Vorbehalten versehen werden.

Obwohl die Vereinten Nationen erst spät eingeschaltet wurden, bildeten sie zum Abschluß der Verhandlungen ein notwendiges und passendes Dach, um die Friedensvereinbarung multilateral einzubinden, ihr Legitimität zu verschaffen und damit auch ihre Implementierung zu gewährleisten. Die *multi-track diplomacy* glückte wohl auch deshalb, weil die Konfliktparteien in Mosambik mit relativ begrenzten finanziellen Mitteln "im Spiel" zu halten waren. Das "Lehrbuchbeispiel" Mosambik sollte deshalb nicht zum Modell stilisiert werden; es dürfte nur schwer übertragbar sein⁵. Für die Global Governance-Forschung bemerkenswert aber ist, daß die verschiedenen Akteure durch ein kreatives, flexibles und durchaus mit Konkurrenz behaftetes Wechselspiel die Gunst der Stunde nutzen. NGOs, Einzelstaaten und multilaterale Organisationen verfügten dabei nicht über sozusagen "essentialistisch" zu bestimmende komparative Vorteile. Vielmehr hingen die spezifischen Vorzüge von der jeweiligen Konfliktphase, veränderten innenpolitischen Konstellationen in Mosambik, dem gewandelten internationalen Umfeld und nicht zuletzt von Einzelpersonlichkeiten ab. Sant'Egidio zeigte, daß auch ein mit nur wenigen Ressourcen ausgestatteter Vermittler Einfluß nehmen kann, wenn andere Akteure sein Wirken als vorteilhaft erachten und ihm durch die

5 Dies zeigen auch die weitaus begrenzteren Erfolge, die Sant'Egidio bei ihren Vermittlungsbemühungen in Algerien, Serbien, Burundi und Kongo-Zaire hatte. Hier mußte die Laiengemeinschaft unter deutlich schlechteren Rahmenbedingungen handeln: Die macht- und gesellschaftspolitischen Konstellationen im Lande waren anders, die Kompromißbereitschaft der Konfliktparteien geringer. Sant'Egidio konnte auf ein weniger ausdifferenziertes Netz politisch-kirchlicher Beziehungen zu den verschiedenen Akteuren zurückgreifen. Schließlich waren in den Fällen Algerien, Serbien und Kongo-Zaire Groß- und Mittelmächte stärker und parteilicher involviert als in Mosambik; im Burundi-Konflikt gab es – trotz aller Dementis – zeitweise eine unmittelbare Konkurrenz zu den regionalen Vermittlungsbemühungen von Julius "Mwalimu" Nyerere (nach Nyereres Tod vom 14. Oktober 1999 wurde am 1. Dezember 1999 Nelson Mandela dessen Funktion übertragen).

Mobilisierung von finanzieller und politischer Unterstützung sowie durch die Ausübung von politischem Druck zur Seite stehen.

2. Das Krisen- und Konfliktmanagement in Somalia und Rwanda

Namibia, Angola und Mosambik waren in der Zeit des Ost-West-Konflikts allesamt Länder, die einen verspäteten Dekolonisationskonflikt austrugen bzw. in denen seit dem kolonialen Unabhängigkeitskampf nahezu ununterbrochen Krieg herrschte. Auch Somalia und Rwanda waren seit Ende der 50er Jahre immer wieder von Gewalt oder zumindest Repression gekennzeichnet. Doch wurden dort im Unterschied zu den in dieser Arbeit erörterten Konflikten des südlichen Afrika Ende der 80er Jahre neue Kriegskonstellationen virulent. Grundsätzlich hätten internationale Akteure in diesen Fällen präventiv reagieren können, indem sie dem Niedergang der Staaten durch struktur-, institutionen- oder prozeßorientierte Maßnahmen entgegengewirkt hätten⁶. Derartige Bemühungen hätten dem Zerfall der Ökonomien und der Herausbildung zunehmend diktatorischer Repressionsapparate entgegenwirken sowie ein konzertiertes Handeln für die unmittelbare Konflikteskalation vorbereiten können. Weder in Somalia noch in Rwanda gab es jedoch Ansätze in dieser Richtung.

2.1 *Das konzertierte Konfliktmanagement in Somalia: Unangepaßte Krisendiplomatie im Experimentierfeld der "neuen Weltordnung"*

Für Somalia läßt sich sogar das Gegenteil konstatieren: Entwicklungshilfe und internationale Zusammenarbeit verstärkten über Jahrzehnte hinweg eher die Mechanismen der Repression, Gewalt und Unterentwicklung. Die Entwicklungshilfe war in hohem Maße auf Großprojekte konzentriert. Sie stabilisierte die Herrschaft Siad Barres und benachteiligte innerhalb der Bevölkerung die Pastoralisten. Außerdem verschafften internationale Hilfsleistungen dem Barre-Regime Gelegenheit, Devisen für den Ausbau seiner Herrschaftsbasis abzuzweigen. Ein Umdenken setzte erst ein, als das Regime Mitte der 80er Jahren immer terroristischer wurde und Barre 1988/89 brutal gegen die Issaq im Norden des Landes voring. Bi- und multilaterale Geber brachen nunmehr ihre Unterstützung ab. Diese Umsetzung politischer Konditionalität forcierte jedoch vermutlich unwillentlich den ohnehin bereits fortgeschrittenen Zerfall von Staat und Gesellschaft. Denn den an sich gerechtfertigten Sanktionen wurde keine gemeinsame Strategie zur Vermeidung von Gewalt und Staatszerfall an die Seite gestellt.

6 Eine gute Übersicht zu den verschiedenen Präventionsstrategien findet sich bei Matthies 2000: 36-41.

Als die somalische Tragödie absehbar wurde, zog sich die UNO zurück. Diese Verantwortungsabwehr betraf nicht nur Sicherheitsrat, Sekretariat und Generalversammlung, sondern auch die verschiedenen UN-Agenturen vor Ort. Kaum anders verhielten sich die verschiedenen Regionalorganisationen: Die Arabische Liga und die OAU beschränkten sich auf Deklarationen⁷. Allein die Regierungen Italiens und Ägyptens unternahmen als interessierte Einzelstaaten Ende 1990 und 1991 ernsthafte diplomatische Initiativen, die aber ein rein reaktives Krisenmanagement darstellten und unter der Parteilichkeit der beiden Länder litten. Erwähnenswert war in dieser Phase v.a. die subregionale Initiative Djiboutis, das mit italienischer und ägyptischer Unterstützung vom 15. bis 21. Juli 1991 eine nationale Versöhnungskonferenz organisierte. Sie scheiterte jedoch an mangelnder Professionalität, der problematischen Auswahl der Teilnehmer und der voraussehbaren Parteinahme zugunsten Ali Mahdis.

Die Vereinten Nationen engagierten sich erst ab Ende 1991 nachdrücklicher in Somalia. Freilich schwankten Vermittlungsstrategie und Verhandlungsstil erheblich mit den häufig wechselnden Sonderbotschaftern und -beauftragten: Das anfängliche Engagement James O.C. Jonahs muß sehr kritisch beurteilt werden. Zahlreiche Beobachter gingen davon aus, daß Jonah mit der Komplexität des Konflikts zu wenig vertraut war und letztendlich durch seine diplomatischen Bemühungen die wichtigsten Warlords aufwertete. Die Verhängung des Waffenembargos am 23. Januar 1992 (Resolution 733) zeigte an, daß die internationale Gemeinschaft den Konflikt wahrnahm, hatte jedoch wenig Einfluß auf den Kriegsverlauf.

Zwischen Frühjahr und Herbst 1992 prägte Mohamed Sahnoun die UN-Vermittlung, der mit seinem inklusiven Ansatz auf das friedensstiftende Potential der Somalis setzte. Sahnoun ließ sich konsequenterweise auf die Eigengesetzlichkeiten des somalischen Konfliktes ein – und verstieß damit immer wieder gegen die Eigenlogik der UN-Bürokratie. Dieser Konflikt trug zu seinem Rücktritt im Oktober 1992 bei; hinzu kam ein ernsthafter Dissens, den er mit Boutros-Ghali über die Rolle militärischer Friedenssicherung hatte. Die Art, wie Sahnoun scheiterte, wirft auch heute noch grundsätzliche Fragen auf, ob das UN-Sekretariat mit seinen bürokratischen Verfahren und Rivalitäten zu einem angepaßten Krisenmanagement in einem komplexen, durch lokale Besonderheiten geprägten Konflikt überhaupt in der Lage ist.

Mit der Militärintervention vom Dezember 1992 wurde Somalia zu einem Experimentierfeld in der "neuen Weltordnung". Der UN-Sonderbeauftragte Ismat Kittani und der US-Sondergesandte Robert Oakley betrieben ein konzertiertes Konfliktmanagement. Ein Ergebnis der Bemühungen war die Konferenzdiplomatie von Addis Abeba, in de-

7 Als einziger Führer Subsahara-Afrikas besuchte Ugandas Präsident Yoweri Museveni das Land (vgl. Stevenson 1993: 145).

ren Rahmen im Januar 1993 und im März 1993 auf Einladung der Vereinten Nationen nationale Versöhnungskonferenzen stattfanden. Vertreter der Arabischen Liga, der OAU, der Islamischen Konferenz, des *Standing Committee of the Countries of the Horn* und der Blockfreienbewegung nahmen teil; im März wurden auf Druck zahlreicher NGOs auch zivilgesellschaftliche Vertreter einbezogen. Die mühsam ausgehandelten Regelungen scheiterten jedoch daran, daß die auf äußeren Druck hin entstandenen Vereinbarungen zur Etablierung einer Übergangsregierung und -verwaltung nicht dem Willen maßgeblicher Kriegsparteien entsprachen. Dies deutete sich bereits in dem Umstand an, daß keine tragfähigen Regelungen zur Umsetzung der Vereinbarung getroffen wurden.

Während der "heißen Konfrontation" zwischen den Vereinten Nationen und den USA auf der einen und Mohamed Aidid auf der anderen Seite (Frühsommer bis Herbst 1993) wirkte eine äußerst ungünstige Personal constellation konfliktverschärfend. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali, der Somalia verdienstvoller Weise in das Blickfeld der Weltöffentlichkeit gerückt hatte, war als neutraler Vertreter der internationalen Gemeinschaft für Aidid nicht akzeptabel. Denn Boutros-Ghali hatte sich als hochrangiger Beamter im ägyptischen Außenministerium lange Zeit für Siad Barre verwendet und favorisierte im Konflikt zwischen Aidid und Ali Mahdi offenkundig den letzteren. Boutros-Ghalis Intransigenz, angesichts dieser Vorbehalte in die zweite Reihe zu treten, schadete der UNO. Diese Konstellation machte deutlich, daß die Vereinten Nationen nicht *per se* als "ehrlicher Makler" angesehen werden, sondern die Wahrnehmung der Weltorganisation stark durch die sie repräsentierenden Persönlichkeiten geprägt wird.

Dies galt im Falle Somalias nicht nur für den Generalsekretär, sondern ebenso für die jeweiligen, häufig wechselnden Sonderbeauftragten: Unter Jonathan Howe, dem Nachfolger Kittanis als SRSG, verspielte die Weltorganisation ihr Prestige in der Region vollends. Die von ihm nach "Wildwest-Manier" betriebene Jagd auf Aidid kam zwar dem westlichen bzw. US-amerikanischen Wunsch nach einer Trennung von Gut und Böse entgegen, hatte aber wenig mit der vielschichtigen Situation in Somalia zu tun. Wenige Monate nach den gerade für die USA verlustreichen Zusammenstößen vom Oktober 1993 wurde Jonathan Howe im Februar 1994 als SRSG durch seinen Stellvertreter, den guineischen Botschafter Lansana Kouyate, abgelöst.

Auf zivilgesellschaftlicher Ebene gab es in Somalia verschiedene Ansätze, den Kriegsverlauf zu beeinflussen. Sie scheiterten jedoch. So bemühte sich die sog. Manifest-Gruppe kurz vor dem Zerfall des Barre-Regimes die fortschreitende Repression in einen Reformprozeß zu transformieren. Bei den Konferenzen von Djibouti und Addis Abeba versuchten Vertreter zivilgesellschaftlicher Vereinigungen immer wieder, ein Gegengewicht zu den Warlords zu bilden und Möglichkeiten für eine Übergangsregierung und für die Dezentralisierung der Macht zu erreichen.

Schließlich bemühten sich westliche NGOs wie das *Life and Peace Institute* darum, die Stärkung traditionaler und gesellschaftlich verankerter Autoritäten auf der Ebene der Distrikte voranzutreiben. Dabei wurden sie zeitweise von der UNO direkt unterstützt. Dies änderte sich jedoch nach den blutigen Auseinandersetzungen in Mogadischu. Nunmehr gingen die Vereinten Nationen zu einem *appeasement* der Warlords über. Da deren Macht durch die zivilgesellschaftlichen Bemühungen bedroht war, zog sich die UNO aus den entsprechenden Projekten zurück. Als Fazit läßt sich festhalten, daß weder traditionelle Autoritäten noch zivilgesellschaftliche Initiativen in der Lage waren, den Staatszerfall aufzuhalten. Trotzdem dürften sie – wie die Erfahrungen in Somaliland und Puntland zeigen – einen wichtigen Baustein für die Rekonstitution von Staat und Gesellschaft jenseits der Herrschaft der Warlords bilden. Friedensstiftung im Rahmen von Global Governance wird insofern auf eine sehr elementare Ebene – nämlich historisch gewachsene Regelungsmechanismen auf lokaler Ebene – verwiesen, wenn es um die Überwindung von Anarchie und Rechtlosigkeit geht.

2.2 *Das Arusha-Abkommen und die fehlende Strategie zu seiner Umsetzung: Zum Versagen des internationalen Konfliktmanagements in Rwanda*

Ähnlich wie im Falle Somalias haben auch in Rwanda die westlichen Entwicklungshilfegeber und die internationalen Finanzinstitutionen keine krisenpräventive Wirkung entfaltet. Vielmehr erhielt das Habyarimana-Regime selbst dann noch entwicklungspolitische Unterstützung, als es immer mehr zu Repression und einem ethno-regionalen Klientelismus überging. Von mangelnder Sensibilität für die Notwendigkeit rechtzeitiger sozioökonomischer Stabilisierung war auch das Strukturanpassungspaket gekennzeichnet, das Weltbank und IWF im September 1990 mit der Regierung aushandelten. Denn es forderte Einschnitte im sozialen Sicherungsnetz zu einem Zeitpunkt, da die existentielle Armut breiter Bevölkerungsschichten verschärft wurde und diese in hohem Maße für Haßpropaganda empfänglich waren. In einer bereits angespannten Situation schloß die Weltbank bewußt alle "nicht-ökonomischen Variablen" aus ihren Berechnungen und Simulationen aus (vgl. OAU International Panel 2000: Ziff. 5.8); ein *conflict impact assessment* fand mithin – bewußt – nicht statt.

Im Unterschied zu Somalia hatte es in Rwanda auf subregionaler Ebene Anfang der 90er Jahre zahlreiche Bemühungen zur Vermittlung gegeben. Zunächst waren sie hochproblematisch und von der Parteilichkeit der involvierten Akteure geprägt. Dann aber mündeten sie in eine ernsthafte und international abgestimmte Initiative zur Konfliktregelung: die Arusha-Verhandlungen, die zwischen August 1992 und August 1993 unter tanzanischer Leitung geführt wurden. Der Krieg hatte das Land zu diesem Zeitpunkt bereits erheblich zerrüttet, aber noch nicht in die völlige

Zerstörung getrieben. Die Vermittlung läßt sich als komplexes Konfliktmanagement unter subregionaler Federführung charakterisieren. Die OAU und teilweise die UNO sorgten dafür, daß dieses Arrangement in einen multilateralen Rahmen eingebettet wurde. Das konzeptionell zukunftsweisende Modell scheiterte jedoch. Diesen Widerspruch zwischen gekonnter Diplomatie und verheerendem Ergebnis brachte Bruce D. Jones (1999: 136) zum Ausdruck, als er meinte:

"Informed by a cogent theoretical analysis, the formal Arusha peace process was an extraordinary story of a sophisticated conflict resolution process which went disastrously wrong."

Woran lag dies? Zum einen wurden der Arusha-Prozeß und sein Ergebnis durch die Extremisten im Lande sabotiert; außerdem verletzte die RPF wiederholt den Waffenstillstand. Zum anderen aber gab es auch einen entscheidenden Webfehler bei den Arusha-Verhandlungen, den Jones bei seinem Lob der "cogent theoretical analysis" vernachlässigt. Denn es gelang nur unzureichend, die komplexe Struktur des Konfliktes in Inhalt und Prozedere der Verhandlungen angemessen zu berücksichtigen. In gewisser Weise verhandelte in Arusha die an der Regierung maßgeblich beteiligte Opposition mit der Rebellenorganisation RPF darüber, nach welcher Formel die künftige Machtverteilung geregelt werden sollte. Die "eigentlichen Machthaber" im Lande waren aber nur widerwillig oder gar nicht beteiligt und bereiteten *ihre* – gewaltsame – Lösung der Frage vor. Präsident Habyarimana unterstützte die Gespräche nur aufgrund internationalen Drucks; die extremistische CDR sabotierte offen die Friedensbemühungen. Die zentrale Frage der innenpolitischen Kräftekonstellationen, die nicht nur das Verhältnis zwischen den Parteien, sondern auch Machtkämpfe innerhalb der neugebildeten Hutu-Parteien betraf, wurde von den internationalen Konfliktmanagern nur unzureichend berücksichtigt.

Bei den Arusha-Verhandlungen drängten Frankreich, Belgien, die EU, Kanada, die Schweiz, die USA und der Vatikan die Konfliktparteien, sich dialogbereit zu zeigen und zu einer Einigung zu kommen. Vor diesem Hintergrund war es nur vordergründig richtig, wenn das tanzanische Vermittlungsteam seine Rolle als nicht-direktiver *facilitator* beschrieb. Denn die erwähnten Staaten unterstützten es sozusagen mit "Zuckerbrot und Peitsche", wobei besonders auf Präsident Habyarimana eingewirkt wurde. Es gab jedoch einen folgenreichen Widerspruch zwischen dem starken Druck, den die internationalen Akteure bei den Arusha-Verhandlungen auf die Konfliktparteien ausübten, und der nur mäßigen Bereitschaft, diplomatisch wie militärisch zur Umsetzung beizutragen⁸.

8 Die Schlußfolgerung hat Kuperman (2000a: 117) kühl und präzise formuliert: "If the West is unwilling to deploy (...) robust forces in advance, it must refrain from coercive diplomacy aimed at compelling rulers to surrender power over-

Sowohl die nationalstaatliche als auch die multilaterale Diplomatie versagten bereits, als es darum ging, die Implementierung des Abkommens angemessen vorzubereiten. Die bevorstehenden Probleme wurden völlig unterschätzt. Da mit der CDR ein maßgeblicher und mächtiger Akteur von der Vereinbarung ausgeschlossen war, mußte es quasi zwangsläufig zur Probe aufs Exempel kommen. Daß externe Akteure hierauf gefaßt sein müssen, hat Christopher Clapham (2000: 56) geradezu als Imperativ für derartige Konfliktkonstellationen formuliert: "(...) there is likely to be a point at which the settlement needs to be enforced, and the intervenors must be responsible for enforcing it."

Unnötig lange blieb bei der Umsetzung der Vereinbarungen die Aufgabenteilung zwischen UNO und OAU offen. Die ohnehin bestehenden inter-organisatorischen Rivalitäten verschärften sich noch durch die Einflußnahme Frankreichs, das der OAU eine RPF-freundliche Haltung unterstellte und deshalb auf die UN setzte. An der entscheidenden Schnittstelle zwischen Abschluß und Umsetzung der Vereinbarung war das Akteursgeflecht also nicht in der Lage, eine rasche und überzeugende Lösung zu finden. Gerade hier wäre konzertiertes Handeln erforderlich gewesen, um dem Abgleiten des Landes in die völlige Selbstzerstörung vorzubeugen.

Mit der Entsendung der UNAMIR-Truppe übernahmen die Vereinten Nationen dann die Verantwortung für das weitere Krisenmanagement. Als sich seit November 1993 die Lage in Rwanda mit einer neuen Qualität und in einem beängstigenden Tempo zuspitzte, versagten Frühwarn-Mechanismen wie auch das Krisenmanagement von UN-Sekretariat und UN-Sicherheitsrat. Entscheidend für die Paralyse waren der Unwille westlicher Staaten (mit der zwiespältigen Ausnahme Frankreichs, das das herrschende Regime unterstützte), einen riskanten Einsatz in geopolitisch marginalen Krisenregionen zu unternehmen oder auch nur zu unterstützen, der Dauerkonflikt zwischen den USA und dem UN-Generalsekretär sowie der vorausseilende Gehorsam des UN-Sekretariats gegenüber dem UN-Sicherheitsrat. In dieser Lage wurde Global Governance – wenn hier eine Zuspitzung erlaubt sei – in gewisser Weise durch "Global Ignorance" ersetzt. Völkerrechtliche Kriterienkataloge über die Legitimität internationaler Einmischung und Interventionen, die zu dieser Zeit die Debatte in einschlägigen Journalen und Hintergrundpapieren prägten, wurden rasch Makulatur, Überlegungen zu Mehrebenenpolitik, Handeln in Netzwerken und kooperativen Aufgabenteilungen hatten wenig mit der Wirklichkeit zu tun.

Internationale Menschenrechtsorganisationen spielten eine zentrale Rolle bei der Frühwarnung und Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen. Doch gelang es ihnen nicht, das globale Medieninteresse auf

night. Otherwise, such rulers may feel so threatened by the prospect of losing power that they opt for genocide or ethnic cleansing instead."

den sich anbahnenden Völkermord zu lenken. Auch gab es keine nennenswerten Vermittlungsinitiativen nicht-staatlicher Akteure – weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene⁹. Erst mit Beginn des Flüchtlingsdramas gelang es humanitären Organisationen, "Global Ignorance" zu überwinden und eine internationale Öffentlichkeit zu mobilisieren. Doch blieb sie an der raschen Linderung von Leid orientiert, ohne hinreichend die politischen Implikationen ihres Tuns zu beachten.

3. Möglichkeiten und Grenzen globaler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen

Den Vereinten Nationen und hier vor allem dem Sicherheitsrat weist die UN-Charta eine zentrale Funktion bei der Aufrechterhaltung des Friedens zu (vgl. Kapitel A.III). Als globaler Rahmen ist die Weltorganisation in vielen Fällen unverzichtbar, wenn es darum geht, Konfliktregelungen an völkerrechtliche Normen rückzukoppeln, sie weltpolitisch einzubetten und politische wie materielle Unterstützung zu mobilisieren. Als aktiver Krisen- und Konfliktmanager können das UN-Sekretariat und die Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs jedoch für die hier analysierten Fallbeispiele keine besondere Kompetenz oder herausgehobene Position beanspruchen. Von Ausnahmen abgesehen, haben sie sich nicht in besonderer Weise durch Überparteilichkeit, Verhandlungsgeschick oder die Fähigkeit zur frühzeitigen Erkennung von Krisen ausgezeichnet.

Ein Teil der Fehlschläge läßt sich damit erklären, daß wichtige Mitgliedsstaaten der Weltorganisation in entscheidenden Momenten die Unterstützung verweigert haben und sie für diese Aufgaben immer noch nicht hinreichend ausgestattet ist. Institutionelle Vorschläge zum Aufbau von Früherkennungs- und Handlungskapazitäten sowie zu verbesserter Personalrekrutierung können vor diesem Hintergrund neue Potentiale erschließen; effektives Krisenmanagement bleibt aber daran gebunden, daß sich in entscheidenden Momenten wichtige UN-Mitgliedsstaaten diplomatisch, personell und finanziell engagieren (siehe auch Kapitel F.II).

9 Problematisch war v.a., daß die katholische Kirche als starke und einflußreiche Institution eng mit dem Habyarimana-Regime verbunden war und sich während Krieg und Völkermord nicht als unabhängige Stimme meldete. Zum Teil gab es sogar eine Duldung oder Unterstützung der Verbrechen. Siehe zur Rolle der Kirchen u.a. Longman 1996, McCullum 1995; außerdem Afrol News from 8 August 2001 ("The Cross and the Genocide"), via Internet: <<http://www.globalpolicy.org/security/issues/rwanda/2001/0813cath.htm>> (Zugriff am 01.09.01). Scharfe Kritik an der katholischen Kirche, zum Teil durch Dokumente und Recherchen belegt, zum Teil aber auch polemisch formuliert, äußerte 1996 das französisch-belgische Magazin Golias, das dem "links-katholischen Milieu" zugeordnet werden kann ("Rwanda: L'honneur perdu des missionnaires", No. 48/49, Été 1996, Villeurbanne Cedex/Bruxelles).

3.1 Die UNO als Konfliktmanager

Ein wichtiger und vergleichsweise einfacher Schritt wäre bereits, das Konfliktmanagement sowohl konzeptionell als auch personell zu verstetigen. Dem SRSG kommt dabei eine zentrale Position zu. Die UNO konnte in den genannten Beispielen dann Anerkennung erzielen, wenn sie den Posten des SRSG mit einer hochrangigen, diplomatisch flexiblen Persönlichkeit besetzte, die über ein klares Konzept verfügte und dies mit Unterstützung des UN-Apparates und der wichtigsten Mitgliedsstaaten vorantrieb (Marti Ahtisaari, Alioune Blondin Beye, Aldo Ajello). Ihr Ruf war hingegen dann gefährdet, wenn der UN-Apparat den eigenen Vertreter desavouierte (Mohamed Sahnoun) oder die Position des SRSG mit ständig wechselnden Personen (Somalia nach Sahnouns Rücktritt) oder politisch profillos (Jacques-Roger Booh-Booh) besetzt wurde.

Bei der Rekrutierung, Ernennung und politischen Rückendeckung des SRSG sind – bei entsprechender politischer Courage des UN-Generalsekretärs – mit begrenztem Ressourcenaufwand Verbesserungen gewiß zu erreichen; auch lassen sich die Kapazitäten zur Informationsauswertung und Entscheidungsvorbereitung verbessern. Selbst bei derartigen Reformen dürften aber die Vereinten Nationen in absehbarer Zeit keinen *grundsätzlichen* Vorteil gegenüber anderen Vermittlern aufweisen. Vielmehr weisen die bisherigen Erfahrungen darauf hin, daß die UN eine strukturelle Schwäche aufweisen, mit "überlasteten Agenden" umzugehen und vorausschauend zu handeln. Die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren war in aller Regel nicht vorwärtsweisend. Einer Organisation wie der UNO, die zunächst einmal in der Staatenwelt verankert ist, fällt es offenbar schwer, gesellschaftliche Akteure als Gesprächspartner zu akzeptieren. Ein flexibles Zusammenspiel, wie es Sant'Egidio im Falle der Rom-Verhandlungen zustande brachte, wäre den Vereinten Nationen wohl kaum gelungen. Durch die Einbeziehung der UN kann zudem eine Streitigkeit hochgespielt und die Dimension von Zwangsmaßnahmen zu früh auf die politische Tagesordnung gebracht werden. Schließlich können die ständigen Sicherheitsratsmitglieder durch ihr Veto eine Problemlösung blockieren (siehe auch Lund 1996a: 173-176).

Tendenziell bestätigt die Analyse der Fallbeispiele die Grundsatzkritik, die Saadia Touval (1994: 51-54) an der Rolle der UN als Konfliktmanager formulierte¹⁰: In entscheidenden Momenten fehlen ihr seiner Meinung nach die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Hebel, um das Verhalten der Konfliktparteien zu beeinflussen und eine für Vermittlungserfolge günstige Situationen zu schaffen. Ihre wichtigste Ressource,

10 Ich muß hier – auch wenn ich Touvals Pauschalurteil über die Vereinten Nationen und seine Favorisierung von Einflußsphärenpolitik nach wie vor für verfehlt halte – in Teilen die deutliche Kritik revidieren, die ich 1995 an ihm geübt habe; vgl. Debiel 1995e.

die Glaubwürdigkeit, untergraben die Vereinten Nationen oftmals dadurch, daß sie aufgrund ihres aufwendigen Entscheidungsprozesses nicht zu einer kohärenten Politik in der Lage seien. Die Uneinigkeit der Mitgliedsstaaten führe außerdem zu einer wechselhaften "day-to-day-diplomacy". Der Mangel an Glaubwürdigkeit und dauerhaftem Eigeninteresse verhindere schließlich, daß die UNO eine verlässliche Garantiemacht für Friedensvereinbarungen werde.

Dennoch ist Touvals Schlußfolgerung nicht zwingend, die UN sollten sich auf die Rolle eine Koordinations- und Legitimationsinstanz beschränken und die Großmächte ermuntern, in ihren Einflußsphären auf eine Konfliktvermittlung hinzuwirken. Denn gerade in Bezug auf Subsahara-Afrika haben sich – wie die Fallstudien zeigten – Einflußsphärenpolitik und Großmachtintervention nicht bewährt. Im Gegenteil, sie trugen oftmals zum Erhalt von Kriegsstrukturen bei und sind – nicht anders als das UN-Engagement – von mangelnder Kohärenz und Verlässlichkeit geprägt. Innerbürokratische Rivalitäten spielen bei der Entscheidungsfindung von Großmächten eine wichtige Rolle und können einem kohärenten Konflikt- und Krisenmanagement abträglich sein. In liberalen Demokratien kommen häufig auch Konflikte zwischen Parlament und Exekutive hinzu. Außerdem wandelt sich die Perzeption strategischer Interessen in mitunter atemberaubender Geschwindigkeit – ein Faktor, den Touval außer acht läßt. Mitverantwortlich hierfür ist die Orientierung an einer wechselhaften öffentlichen Meinung. Der überstürzte US-Abzug aus Somalia, die destruktive Wirkung der parteilichen Interventionen Frankreichs in Rwanda und das inkonsistente Engagement der drei Garantiemächte (Portugal, USA, UdSSR/Rußland) in Angola sind Belege für die Grenzen des Großmachtengagements im Afrika der 90er Jahre.

Vor diesem Hintergrund wird es auch in Zukunft eine beachtliche Zahl von Fällen geben, in denen angesichts des Desinteresses oder der fehlenden Eignung mächtiger Staaten bzw. der mangelnden Akzeptanz anderer Akteure die UNO als einzige Organisation für eine Mediation in Frage kommt oder aber als Dach für den Abschluß und die Implementierung einer Friedensvereinbarung benötigt wird. Ausmaß und Form des UN-Engagements werden dabei von den Konstellationen des Einzelfalls bestimmt bleiben. In der Tendenz ist eine UN-Vermittlung dann besonders wahrscheinlich, wenn die Großmächte sie befürworten, die Streitigkeiten klassische Merkmale staatlicher Souveränität betreffen (Grenz- und Territorialkonflikte), das Konfliktmanagement eng mit dem Einsatz von Blauhelmsoldaten verbunden ist, subregionale Initiativen global eingebettet werden müssen oder aber das Konfliktmanagement staatlicher bzw. nicht-staatlicher Akteure ein Stadium erreicht hat, in dem eine multilaterale Einbindung die Legitimation eines Verhandlungsergebnisses erhöht und seine Umsetzung erleichtert¹¹.

11 Siehe hierzu auch Pfetsch 1991.

Zugleich bleibt jedoch die Unterstützung interessierter Staaten, die nicht aus der Region stammen, für Friedensprozesse von zentraler Bedeutung: Ohne ihre Beteiligung als Garantiemächte, Beobachter und Unterstützer kann multilaterales oder nicht-staatliches Konfliktmanagement nicht gelingen. Mosambik, wo Aldo Ajello bei der Steuerung des Friedensprozesses die sog. "Gruppe der 5" (Frankreich, Italien, Großbritannien, Portugal und die OAU) aktiv in die Steuerung des Friedensprozesses einbezog¹², ist ein positives Beispiel für die Einbindung wichtiger Unterstützer.

3.2 Regionales Konfliktmanagement als Alternative?

Das Disengagement externer Groß- und früherer Kolonialmächte in der Friedenssicherung wie auch die offenkundigen Schwächen des UN-Krisenmanagements haben seit Mitte der 90er Jahre zu einer zurückhaltenden Einschätzung der Möglichkeiten globaler Konfliktbearbeitung geführt. Als Alternative wurde in der wissenschaftlichen und politischen Debatte verstärkt auf die Funktion regionaler Akteure bei der Gewaltprävention und beim Krisen- und Konfliktmanagement hingewiesen¹³. Bereits die UN-Charta sieht in Art. 33 Abs. 1 vor, daß die Mitgliedsstaaten bei der Konfliktbeilegung regionale Einrichtungen oder Abmachungen in Anspruch nehmen. In der OAU wurde zudem mit der Etablierung des Kairoer Mechanismus vom Juni 1993 das Instrumentarium in diesem Bereich gestärkt¹⁴. Daneben haben subregionale Organisationen wie ECOWAS und SADC dem Ausbau militärischer Friedenssicherung verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt (siehe auch Kapitel F.II).

Ob regionale Akteure über besondere komparative Vorteile bei Gewaltprävention sowie beim Krisen- und Konfliktmanagement verfügen, ist umstritten. Befürworter des regionalen Ansatzes verweisen auf ein ganzes Bündel von Argumenten¹⁵: Erstens würden durch die Homogenität von Werten und Traditionen konsensuale Lösungen erleichtert. Regionale Sicherheitssysteme könnten dadurch eine besondere Verantwortung bei der Normenbildung in den Bereichen friedliche Konfliktregulierung und präventive Diplomatie übernehmen¹⁶. Zweitens hätten

12 Hier gibt es eine interessante Parallele zu Sant'Egidio. Die Laiengemeinschaft war während der Rom-Verhandlungen ebenfalls auf die Ankoppelung wichtiger Staaten bedacht und erhielt seitens der italienischen und US-amerikanischen Regierung infrastrukturelle und diplomatische Unterstützung.

13 Michael Lund (1996a) hat in diesem Kontext davon gesprochen, daß Regionalorganisationen als "Naben" (*hubs*) fungieren könnten.

14 Vgl. Hilf 1994; Matthies 1997b; Berman/Sams 2000: 61-68.

15 Siehe zum folgenden Bennett 1995: 230-231; Matthies 1997b: 50-51; MacFarlane/Weiss 1992: 8-11; Bercovitch 1995; Diehl 1994: 7-9; Diehl 1993: 212-215; Malan 2000a: 171-172.

16 Freilich muß bei diesem Argument berücksichtigt werden, daß gemeinsame Traditionen nicht mit der Abwesenheit von Interessen- und Identitätskonflikten gleichzusetzen sind.

regionale Akteure durch unmittelbare Betroffenheit ein besonderes Interesse an der Stabilität der Region. Hierdurch seien Handlungsblockaden weniger wahrscheinlich als auf der globalen Ebene des UN-Sicherheitsrates. Drittens seien regionale Vermittler mit den Gegebenheiten vor Ort besser vertraut und könnten daher angemessen auf die spezifische Konfliktsituation eingehen. Sie hätten gute Chancen, in ihren Bemühungen die Unterstützung der Streitparteien zu erhalten, da regionale Konfliktbearbeitung ein Schutz vor extra-regionaler Einmischung sei und die Interaktion nicht als "entfremdet" wahrgenommen werde. Viertens schließlich sei auf regionaler Ebene die Zahl der Beteiligten überschaubarer. Dies erleichtere ein schnelles und kohärentes Handeln, bei dem auf die am Konflikt Beteiligten auch besser Druck ausgeübt werden könne.

Kritiker des regionalen Ansatzes haben jedes dieser Argumente erheblich relativiert und in besonderem Maße auf die Schwächen regionalen Konfliktmanagements in Afrika hingewiesen¹⁷. So habe sich das UN-System im Bereich der Normbildung besser bewährt als die OAU oder die subregionalen Organisationen. Die afrikanischen Regionalorganisationen hätten keine dichtere Verregelung als die Vereinten Nationen erzielt, sondern seien regelmäßig unterhalb der universal vereinbarten Standards geblieben. Außerdem würden sie keine funktionierenden Umsetzungsverfahren etablieren (siehe hierzu auch Kapitel A.III). Eine Homogenität von Werten und Traditionen – so ein weiterer Punkt – könne angesichts unterschiedlicher historischer und kolonialer Entwicklungen und der Vielfalt von Ethnien, Religionen und Rechtssystemen nicht generell, sondern allenfalls für ausgewählte Subregionen unterstellt werden.

Zweitens sei das Interesse an regionaler Stabilität in der Regel sehr selektiv ausgeprägt und oftmals mit hegemonialen Ambitionen oder einer Politik der Einflußnahme verbunden. Hoffnungen auf die Friedensfunktion "wohlwollender Hegemone" (*benign hegemons*), die sich auf die positiven Erfahrungen im transatlantischen Verhältnis nach dem Zweiten Weltkrieg stützen, erweisen sich dabei allzu oft als Wunschdenken¹⁸. Die große Vertrautheit mit Konflikten der Nachbarstaaten hänge mit engen Verbindungen zu einzelnen Streitparteien zusammen und bringe das Problem der Parteilichkeit mit sich. Gerade die Nähe zum Konfliktgeschehen könne insofern die Gefahr von Einflußsphärenpolitik erhöhen. Bei ethno-regionalen Konflikten – so läßt sich ergänzen – ist dieses Problem besonders virulent, da Nachbarstaaten oftmals unmittelbar von einer Regionalisierung des Konfliktaustrags betroffen sind.

17 Siehe zum folgenden Bennett 1995: 231; Cooper/Berdal 1992: 136-137; Diehl 1993: 215-218; Diehl 1994: 9-11; Lund 1996a: 176-178; Matthies 1997b: 50-51; MacFarlane/Weiss 1992: 29-30; Schmid 1995.

18 Jeffrey Herbst (2000: 25-26) mutmaßt sogar, daß mit Ausnahme Südafrikas die größeren afrikanischen Länder in Zukunft eher Ziel als Ausgangspunkt von Interventionen sein könnten.

Schließlich wird dem Argument erhöhter Handlungsfähigkeit entgegengehalten, daß Einigungen sich gerade auf subregionaler Ebene besonders kompliziert gestalten würden. Da Nachbarstaaten unmittelbar mit dem Konflikt verbunden seien und unterschiedliche Konfliktparteien unterstützten, falle es ihnen oftmals besonders schwer, eine einheitliche Linie zu finden – gerade wenn Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden können. Zusätzlich verweisen Skeptiker auf schwache Institutionen und Ressourcen von Regionalorganisationen. Bei Konflikten mit globalen Auswirkungen seien die Regionalorganisationen vom vornher-ein überfordert. Subregionale Einrichtungen stünden vor der Schwierigkeit mangelnder Inklusivität, wenn Konflikte sich an ihren Rändern befinden und auch Nicht-Mitglieder betreffen.

Die hier analysierten Fallbeispiele bestätigen tendenziell die Vorbehalte gegenüber regionalem und subregionalem Engagement. Das Bild ist aber vielschichtig. Bei der Anbahnung der Angola-Namibia-Abkommen konnten die OAU sowie SADCC bzw. die *Front Line States* (FLS) keine Rolle als Konfliktmanager einnehmen. Denn die Konflikte waren durch die Supermachtrivalität aufgeladen. Den afrikanischen Staaten gelang es jedoch, ein gewisses Gegengewicht zur südafrikanischen Hegemonie und Destabilisierung aufzubauen. Zugleich waren die regionalen Zusammenschlüsse hilfreich, um übergeordnete Normen für die Konfliktbearbeitung durchzusetzen und das Verhalten untereinander abzustimmen. Die Frontstaaten konnten beispielsweise eine gemeinsamen Politik für Namibia, Angola und Mosambik entwickeln (vgl. Zartman 1996: 65-66).

Aktiv schalteten sich regionale Nachbarstaaten im Angola-Konflikt in der Zeit zwischen den Angola-Namibia-Abkommen vom Dezember 1988 und der Anbahnung der Bicesse-Vereinbarung von Mai 1991 als Vermittler ein – d.h. in einer Phase, als extraregionale Akteure den nach wie vor unbewältigten Konflikt vernachlässigten. Mit Mobutu Sese Seko spielte jedoch ein Politiker die Schlüsselrolle, der seit Jahrzehnten in vielfältiger und parteilicher Weise in den Konflikt eingebunden war. Ein tragfähiger Erfolg blieb dementsprechend aus.

Die Konfliktvermittlung in Mosambik zeigte in besonders anschaulicher Weise, wo Möglichkeiten und Grenzen regionalen Konfliktmanagements in Subsahara-Afrika liegen. Ende der 80er Jahren unternahmen Kenya und Zimbabwe wichtige Anläufe, einen Dialogprozeß zwischen den Kriegsparteien in Gang zu setzen. Zugleich fehlten ihnen aber die materiellen Anreizmittel sowie das Renommee als "ehrlicher Makler", um zu einem wirklichen Fortschritt zu gelangen. Als Sant'Egidio die Vermittlung übernahm, war die Einbeziehung der Nachbarstaaten wichtig, um den Prozeß in der Region abzusichern und insbesondere zwischen Dhlakama und Mugabe eine Verständigungsbasis herzustellen. Wiederholte Ansätze, die Vermittlung zu "regionalisieren", erwiesen sich jedoch nie als eigenständige Alternative zu den Rom-Verhandlungen, sondern führten eher zu Konfusion.

Somalia ist ebenfalls kein Erfolgsbeispiel für Regionalorganisationen und die Mitwirkung von Nachbarstaaten. Die OAU und die Arabische Liga unternahmen wenig, um dem Zerfall ihres Mitgliedsstaates entgegenzuwirken. Allerdings bemühte sich Djibouti mit ägyptischer und italienischer Unterstützung 1991, durch die Einberufung einer Nationalkonferenz um eine Friedensregelung. Angesichts des Vakuums, das durch das fehlende internationale Engagement entstanden war, bot diese Initiative einen interessanten Ansatzpunkt. Als problematisch erwies sich freilich erneut, daß die maßgeblich beteiligten Staaten mit ihren Vorstellungen zu potentiellen Teilnehmern und Ergebnissen der Konferenz eher eigenen Interessen folgten, als daß sie den Realitäten vor Ort (De-facto-Unabhängigkeit Somalilands, militärische Stärke und politischer Machtanspruch Aidids) Rechnung trugen.

Im Rwanda-Konflikt war die anfängliche Vermittlung durch die Nachbarstaaten Zaire, Uganda, Burundi und Tanzania geradezu ein Paradebeispiel dafür, daß unmittelbar an Krieg und Konflikt beteiligte Länder zu einer konstruktiven Einflußnahme wohl nur in Ausnahmefällen in der Lage sind. Die Entsendung der OAU-Beobachtergruppen erwies sich als überflüssig: Weder war das Konzept schlüssig, noch verfügten die Missionen über eine hinreichende Ausstattung und Bewegungsfreiheit. Im Ansatz vielversprechend begann demgegenüber die tanzanische Vermittlung, die seit August 1992 die Arusha-Verhandlungen bestimmte. Hier wurde eine typisch afrikanische Variante der Streitbeilegung gewählt: Ein amtierender oder früherer Staatschef tritt als weisungsunabhängiger Vermittler auf, handelt aber mit Absegnung und Unterstützung der OAU und befreundeter Länder oder Persönlichkeiten. Das informelle Netzwerk, das die OAU, afrikanische Staaten und externe Unterstützer einband, war auf kooperative Friedenssicherung angelegt. Doch konnte es nicht die notwendige Unterstützung für die Um- und Durchsetzung der Vereinbarung mobilisieren. Ähnlich wie beim Bicesse- und beim Rom-Abkommen wurde die UNO hierfür bemüht, ohne daß für diese Rolle rechtzeitig ein überzeugendes Konzept entwickelt worden wäre. Dies lag nicht zuletzt daran, daß entscheidende UN-Mitgliedsstaaten nicht bereit waren, wirkliche Verantwortung für die Implementierung des Abkommens zu übernehmen.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß regionale Akteure in der Mehrzahl der hier analysierten Konflikte überfordert und durch mangelnde Kapazitäten und fehlende Einigkeit blockiert waren. Die Mitte der 90er Jahre gängige, heute aber bereits zurückhaltender bewertete Favorisierung regionalen Konfliktmanagements stellt also keinen "Königsweg" aus den Dilemmata multilateralen Konflikt- und Krisenmanagements dar. Nichtsdestotrotz ist die Stärkung dieser Komponente von Global Governance vor allem in mittel- bis langfristiger Perspektive wünschenswert, ein stärkerer Verbund zwischen regionalen Zusammenschlüssen

und Vereinten Nationen erstrebenswert¹⁹ – der freilich beim konkreten Konfliktmanagement zu klaren Aufgabenteilungen führen muß. Nahezu alle afrikanischen Konflikte sind in regionalen Strukturen verwurzelt. Von daher sind eine aktive Einbeziehung der Regionalstaaten und ein intraregional ausgehandelter Interessenausgleich notwendige Bestandteile von Konfliktregelungen. Erfolgversprechender als lose Zusammenschlüsse dürften in dieser Hinsicht die institutionalisierten Ansätze regionaler Kooperation im Rahmen von ECOWAS und SADC sein, auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht ausführlicher eingegangen werden konnte²⁰.

II. Funktionswandel, Effektivität und Reform militärischer Friedenssicherung: Lehren aus den Erfahrungen der 90er Jahre

Die Vereinten Nationen hatten während des Ost-West-Konflikts mit den Blauhelm-Einsätzen ein neuartiges Instrument entwickelt, das auf dem Konsens der Konfliktparteien aufbaute und eine Stabilisierung vorläufig beruhigter Konfliktkonstellationen erreichen sollte. Angesichts der weitreichenden Lähmung des Sicherheitsrates, die – von wenigen Ausnahmen abgesehen – ein Handeln nach Kapitel VII UN-Charta verhinderte, bot das Peacekeeping eine flexible Handlungsmöglichkeit für die Weltorganisation. Es wurde durch eine interpretatorische Weiterentwicklung von Kapitel VI begründet und bot mitunter auch für die Super- und Großmächte Vorteile. Denn die Blauhelme ermöglichten Friedenserhaltung auf niedrigschwelliger Ebene, die jenseits eines – mit militärischen, welt- und innenpolitischen Risiken verbundenen – Engagements der ideologischen und geopolitischen Kontrahenten möglich war.

Interessanterweise hat das konsensorientierte Peacekeeping in Afrika zur Zeit des Ost-West-Konflikts keine Rolle gespielt. Von den 15 Blauhelmeinsätzen, die zwischen 1948 und 1988 weltweit durchgeführt wurden, gab es nur eine Mission in Subsahara-Afrika: die *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC). In ihrem Rahmen waren zwischen 1960 und 1964 bis zu 20.000 Soldaten im Kongo stationiert, um eine weitere Eskalation der Krise zu verhindern. Obwohl die völkerrechtliche Legitimation des Kongo-Einsatzes äußerst umstritten war, stellte er doch *de facto* eine

19 Siehe hierzu auch Kühne 2000c sowie die Konferenzbeiträge in Kühne 1999.

20 Die Herausbildung subregional-globaler Kooperationsmuster bedürfte einer eigenen Untersuchung, die sowohl die bestehenden Rechtsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen als auch konkrete Fallbeispiele und die Scharnierfunktionen der OAU einbeziehen müßte. Siehe zur Entwicklung der SADC nach dem Ende der Apartheid u.a. Meyns 1995b; 1998; Peters-Berries 2000; van der Ropp 2000; zur ECOWAS sei auf Körner 1996b und van den Boom 1996 verwiesen. Eine detaillierte sicherheitspolitische Analyse der beiden Regionalorganisationen leisten Berman/Sams 2000: 75-149 (ECOWAS), 151-191 (SADC).

Zwangsmaßnahme dar, die kaum etwas mit dem Charakter traditioneller Blauhelmeinsätze zu tun hatte. Vielmehr handelte es sich um einen Grauzonenbereich zwischen "robuster Friedenssicherung" und militärischer Intervention. Der Einsatz wurde allgemein sehr skeptisch beurteilt, in seinem Verlauf gerieten die Vereinten Nationen zudem in eine schwere Zerreißprobe. Diese Negativerfahrungen waren zu einem guten Teil dafür verantwortlich, daß sich die UNO ein Vierteljahrhundert lang nicht mehr mit Blauhelmen auf dem afrikanischen Kontinent engagierte (vgl. Kapitel B.I).

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts änderte sich die Situation grundlegend: In der ersten Hälfte der 90er Jahre erlebten Blauhelmeinsätze in Afrika eine regelrechte Konjunktur. Insgesamt 16 Friedenseinsätze wurden zwischen 1989 und 1998 in neun afrikanischen Ländern auf den Weg gebracht (Angola, Liberia, Mosambik, Namibia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Westsahara, Zentralafrikanische Republik)²¹. In den Jahren 1999 und 2000 kamen mit einer großangelegten Mission in Sierra Leone²², dem Kongo-Einsatz²³ und der Peacekeeping-Operation im Eritrea-Äthiopien-Konflikt²⁴ drei neue Einsätze hinzu. Das Spektrum der UN-

21 United Nations Transition Assistance Group (UNTAG); United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM) I, II, III; United Nations Observer Mission in Angola (MONUA); United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO); United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ); United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) I, II; United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR); United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL); United Nations Aouzou Strip Observer Group (UNASOG); United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) I, II; United Nations Mission in the Central African Republic (MINURCA); United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL). Das Referendum in Eritrea (UNOVER) und die Wahlen in Südafrika (UNOMSA) wurden durch zivile Beobachtermissionen begleitet, die ebenso wie die Fact-Finding-Missionen nicht zum Peacekeeping gerechnet werden (vgl. Matthies 1995b: 105).

22 In Sierra Leone lösten die Vereinten Nationen mit der am 22. Oktober 1999 beschlossenen *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) die *ECOWAS Monitoring Group* (ECOMOG) ab.

23 Der UN-Sicherheitsrat verständigte sich am 30. November 1999 auf die Entsendung von etwa 500 Militärbeobachtern, die das Friedensabkommen von Lusaka überwachen sollten. Hierin hatten sich die verschiedenen internen und externen Konfliktparteien am 10. Juli 1999 auf einen Waffenstillstand sowie auf eine Demilitarisierung und Stabilisierung der Lage geeinigt. Nachdem das Lusaka-Abkommen noch einmal bekräftigt worden war, votierte der UN-Sicherheitsrat am 24. Februar 2000 mit Resolution 1291 einstimmig dafür, unter Kapitel VII UN-Charta zusätzlich 5.000 UN-Soldaten im Rahmen der *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC, engl. UN Mission in the Democratic Republic of the Congo) zu entsenden. In der Resolution bringt der Sicherheitsrat auch seine Besorgnis über den illegalen Waffenhandel in der Region sowie über die Ausplünderung der natürlichen Ressourcen für Kriegszwecke zum Ausdruck.

24 Am 31. Juli 2000 errichtete der UN-Sicherheitsrat zudem mit Resolution 1312 die *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE), die mit etwa 4.200 Blau-

Friedensoperationen reichte, wie gleich näher erläutert wird, von traditionellen Beobachtungsmissionen und Friedenstruppen über multidimensionale Einsätze bis hin zu robusten Friedensoperationen und humanitären Interventionen. Blauhelmeinsätze in Afrika machten in den 90er Jahren etwa die Hälfte der neu beschlossenen UN-Operationen aus²⁵. Zugleich war seit Mitte der 90er Jahre angesichts zahlreicher Rückschläge eine Ernüchterung festzustellen, die die Einrichtung weiterer Missionen (so etwa in Burundi und in Kongo-Brazzaville) verhinderte oder immer wieder hinauszögerte (zum Beispiel in Kongo-Zaire). Anfang Juli 2001 waren dementsprechend von den weltweit 15 Blauhelmeinsätzen nur noch vier Missionen in Afrika stationiert (Westsahara, Demokratische Republik Kongo, Sierra Leone, Äthiopien/Eritrea).

Welchen Funktionswandel haben Friedensoperationen in den afrikanischen Konflikten der 90er Jahre durchlaufen? Welche Wirkung übten die Missionen auf Konfliktverlauf und Friedensregelungen aus? Stellen Friedensoperationen unter Verantwortung afrikanischer Regionalorganisationen angesichts des zunehmenden Disengagements westlicher Staaten eine ernst zu nehmende Alternative zum universalen Engagement dar? Welche Reformansätze gibt es auf UN-Ebene, um das Instrument militärischer Friedenssicherung den veränderten Gegebenheiten anzupassen? Ist angesichts des westlichen Disengagements die Unterstützung afrikanischer Kapazitäten eine zukunftsweisende Option? Dies sind die Leitfragen, unter denen die Fallbeispiele in diesem Unterkapitel ausgewertet werden.

Dabei unterscheide ich einleitend verschiedene Typen militärischer Friedenssicherung, die sehr unterschiedliche Anforderungen haben und eigenen Logiken unterliegen. Zweitens rekapituliere ich kurz die Hauptergebnisse der Fallstudien in Bezug auf *Peacekeeping* und *peace-enforcement* und befaße mich mit dem konzeptionellen Reformbedarf bei der Einrichtung und Durchführung von UN-Friedensmissionen. Drittens erörtere ich institutionelle Reformmöglichkeiten im Bereich der UN-Friedensoperationen. Dabei beziehe ich mich auf Vorschläge der letzten zehn Jahre, die häufig maßgeblich durch die Missionen in Subsahara-Afrika geprägt waren, aber auch Erfahrungen aus anderen Weltregionen berücksichtigen. Viertens diskutiere ich externe Initiativen zur Stärkung afrikanischer Krisenreaktionskapazitäten, wie sie ab Mitte der 90er Jahre seitens der USA, Frankreichs und Großbritanniens im Rahmen der *African Crisis Response Initiative* unternommen wurden. Fünftens gehe ich kurz darauf ein, ob aus den Erfahrungen der 90er Jahre Konsequenzen

helmen die Waffenstillstandsvereinbarung von Algier vom 18. Juni 2000 zwischen den beiden Nachbarstaaten überwachen sollte. Am 12. Dezember 2000 schlossen die beiden Kontrahenten in Algier zudem einen formellen Friedensvertrag ab.

25 Zwischen 1989 und 1999 wurden insgesamt 31 Blauhelmeinsätze auf den Weg gebracht (vgl. Docking 2001: 3-4).

für aktuell laufende Friedensoperationen in Subsahara-Afrika gezogen wurden.

1. Fünf Typen militärischer Friedenssicherung

Im Handlungsfeld der militärischen Friedenssicherung haben die Vereinten Nationen, Regionalorganisationen und multinationale Koalitionen ihr Instrumentarium in den 90er Jahren in erheblichem Maße weiterentwickelt²⁶. Mittlerweile gibt es vielfältige Begrifflichkeiten, um die im Wandel befindlichen Arten von UN-Friedensoperationen zu unterscheiden (siehe z.B. Kühne 1999b; 2000a). Das Spektrum sich mitunter überlappender Einteilungen umfaßt gängige Bezeichnungen wie *Peacekeeping*, *robustes Peacekeeping*, *peace-enforcement* sowie Begriffe, die im Rahmen nationaler Doktrinen oder spezifischer Missionstypen entwickelt wurden (*wider peace-keeping*, *peace-maintenance*, *peace-support operations* etc.). Andere Autoren verwenden eine Unterscheidung nach "Generationen" von Blauhelmeinsätzen. Demnach hat zu Beginn der 90er Jahre eine "zweite Generation" multidimensionaler Einsätze das "traditionelle" *Peacekeeping* der ersten Generation abgelöst (Namibia, Kambodscha, El Salvador, Mosambik). Mit den "robusten" Einsätzen in Somalia, dem früheren Jugoslawien, Liberia und Haiti sei eine dritte Generation hinzugetreten. (vgl. Kühne 1999b: 359). Bei den aktuellen Einsätzen in Osttimor oder im Kosovo, wo nach multinationalen Interventionen unter Kapitel VII UN-Charta die UN nun für den Aufbau ziviler Verwaltungen zuständig ist, wird bereits von einer "vierten Generation" der UN-Friedensmissionen im Sinne von *peace support and governance operations* gesprochen (vgl. Kühne 2000b: 1357). Gerade durch diese schnelle Aneinanderreihung hat die zunächst eingängige Bild von den "Generationen" meines Erachtens an Plausibilität verloren und die Systematik an Trennschärfe verloren.

Ich möchte deshalb im folgenden eine eigene Systematik vorschlagen, die sich auf fünf Grundtypen stützt. Neben dem Aufgabenspektrum der Einsätze ist dabei das zentrale Unterscheidungskriterium, inwiefern die Friedensoperationen neben Elementen des Konsenses auch zu Zwangsmaßnahmen befähigt sind. Mit Ausnahme der weitreichendsten Form (dem *full-scale war*) kamen die Typen allesamt in Subsahara-Afrika zum Einsatz.

1. TRADITIONELLES PEACEKEEPING: Traditionelle Blauhelmeinsätze sind das "weiche", konsensorientierte Instrument militärischer Friedenserhaltung, das die Vereinten Nationen in der Zeit des Ost-West-Konflikts herausbildeten. Die Aufgabenbereiche bestehen vornehmlich in der Überwachung von Abkommen (besonders Waffenstillständen) sowie der

26 Siehe mit Bezug auf Afrika insbesondere Annan 1998a; Kühne 1998b; Matthies 1997.

Bildung von Pufferzonen und "Stolperdrähten" zwischen den Konfliktparteien²⁷. Neben Friedenstruppen, die in Verbänden operieren und leichte Waffen tragen, gibt es auch unbewaffnete Beobachtermissionen, die sich aus Offizieren und Zivilisten zusammensetzen ("Blaumützen"). Waffengewalt darf in diesen Fällen nur defensiv zum Schutz des eigenen Personals eingesetzt werden. Das traditionelle Peacekeeping²⁸ ist sowohl in inner- als auch in zwischenstaatlichen Konflikten angewandt worden.

In Subsahara-Afrika waren die Anfangsphasen der Blauhelmeinsätze in Angola, Somalia und Rwanda von diesem Konzept geprägt, also UNAVEM I, UNOMUR, UNAMIR I und UNOSOM I. Außerdem wurde in Liberia in Verbindung mit dem ECOMOG-Einsatz²⁹ eine reine UN-Militärbeobachtermission stationiert, die *United Nations Observers Mission in Liberia* (UNOMIL). Dem Konzept des traditionellen Peacekeeping waren auch die *OAU Neutral Military Observer Groups* in Rwanda verpflichtet.

2. MULTIDIMENSIONALES PEACEKEEPING: Mit der Beendigung des Ost-West-Konflikts gab es in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine starke Ausweitung und Veränderung der Blauhelmeinsätze. Das traditionelle Peacekeeping wurde bei größeren Missionen zu einem multidimensionalen Peacekeeping weiterentwickelt³⁰. Wichtige neue Aufgaben waren die Überwachung und Begleitung der lokalen Polizei, die Organisation und Beobachtung freier und fairer Wahlen, die Unterstützung der lokalen Administration, die Schaffung günstiger Bedingungen für politische Versöhnung, die Demobilisierung und Reintegration von Soldaten sowie die Unterstützung umfangreicher humanitärer Hilfsprogramme, vor al-

27 Von den 15 Blauhelmoperationen in der Zeit des Ost-West-Konflikts gingen nur bei drei Missionen die Mandate über das "traditionelle Peacekeeping" hinaus, nämlich bei den Operationen im Kongo (ONUC, Juli 1960-Juni 1964), in West New Guinea (West Irian) (*UN Temporary Executive Authority/UN Security Force*, UNTEA/UNSF, Oktober 1962-April 1963) und in Zypern (*UN Force in Cyprus*, UNFICYP, seit März 1964). Demgegenüber waren nur noch sieben der insgesamt 31 neuen Einsätze zwischen 1989 und 1999 ausschließlich mit der Überwachung von Waffenstillständen und dem Rückzug von Truppen betraut (vgl. Docking 2001: 3-4; tabellarische Übersichten bei Durch 2000: 8-9).

28 Ich verwende den Begriff "traditionelles Peacekeeping", weil er sich in der einschlägigen Literatur durchgesetzt hat. Sein Nachteil besteht darin, daß er im Unterschied zu den anderen von mir gebrauchten Typenbezeichnungen nicht primär inhaltlich, sondern historisch – d.h. aus der Genese der UN-Friedensoperationen – hergeleitet ist. Mögliche Alternativen, so etwa die erwägenswerte Bezeichnung "Pufferzonen-Peacekeeping", haben den Nachteil, daß sie sich erst noch durchsetzen müßten – und auch nur einen Teil des Aufgabenspektrums "traditioneller" Operationen erfassen würden.

29 ECOMOG = ECOWAS Monitoring Group.

30 Wichtige außerafrikanische Beispiele für diesen Typus bildeten Kambodscha und El Salvador, siehe hierzu Doyle et al. 1997.

lem für die Rückkehr von Flüchtlingen und IDPs (*Internally Displaced Persons*).

Oftmals waren diese Elemente mit den Erfordernissen des *post-conflict peace-building* (Friedenskonsolidierung) verbunden (vgl. auch Kühne 1996): Das richtige *Timing* hat sich als maßgeblicher Erfolgsfaktor in derartigen Operationen herausgestellt. Zugleich haben die größere Komplexität der Einsätze und die zunehmenden Probleme bei der Einhaltung von Vereinbarungen in innerstaatlichen Konflikten das Prinzip der Konsensorientierung (siehe hierzu Bardehle 1991) in eine Krise gebracht. Von daher stellt sich die Frage, ob der Einsatz von Polizeigewalt in einen neuen Konsens integriert werden kann oder zwangsläufig zur Erosion dieses Grundprinzips führt. Viele der neuen Elemente sind zudem noch sehr unzureichend ausgearbeitet. Insbesondere im Menschenrechtsbereich wurde es versäumt, eine Doktrin zu entwickeln oder Richtlinien und Handbücher auszuarbeiten. Auch fehlt es an klaren Kriterien für die Unterscheidung zivilpolizeilicher und militärischer Funktionen in komplexen Operationen (vgl. LaRose-Edwards 1995: 23).

Der Begriff des Peacekeeping macht deutlich, daß mit dieser zweiten Kategorie nur jene multidimensionalen Operationen gemeint sein können, die auf ein gewaltarmes oder unbeständiges Umfeld ausgerichtet sind und nicht die Option eines pro-aktiven Militäreinsatzes umfassen. In einem relativ sicheren Umfeld bewegte sich – mit Ausnahme der unmittelbaren Anfangsphase – der UNTAG-Einsatz in Namibia, der den geordneten und demokratisch legitimierten Übergang des Landes in die Unabhängigkeit absicherte. In einem unsichereren Umfeld waren hingegen die ONUMOZ-Mission in Mosambik und – noch deutlicher – UNAVEM II und UNAVEM III in Angola angesiedelt. Für derartige multidimensionale Einsätze, die in einem gewalthaltigen Kontext stattfinden, selbst aber keine mögliche Kriegführung vorsehen, wurde in der britischen Debatte der Begriff des *wider peacekeeping* geprägt.

3. ROBUSTE FRIEDENSOPERATIONEN (*peace operations with potential/small-scale enforcement*): Der Übergang zwischen konsensorientiertem Peacekeeping in gewalthaltigem Umfeld und kriegsähnlichen Operationen ist gerade in der deutschen Debatte als "robustes Peacekeeping" bezeichnet worden (vgl. Kühne 1994b). Der Begriff wurde und wird oftmals recht unscharf verwendet und umfaßt mitunter das gesamte Spektrum von multidimensionalem Peacekeeping mit nur leichter Bewaffnung in gewalthaltigem Umfeld bis hin kriegsartigen Militäroperation³¹. Bei einem "robusten" Einsatz handelt es sich um eine Art "Zwitter": Der Auftrag der Mission ist im Grundsatz konsensual definiert und an Friedenserhaltung

31 Für den Zwischenbereich zwischen traditionellem Peacekeeping und *peace-enforcement* werden neben dem Begriff der "robusten Friedenssicherung" verschiedene weitere Termini verwendet. Allein in den USA finden drei Bezeichnungen Verwendung, nämlich "peace operations", "peace support operations" und "operations other than war" (vgl. Hirsch/Oakley 1995: 168, FN 20).

orientiert. Zugleich ist die Bewaffnung jedoch so beschaffen, daß kriegsartige Situationen im Zweifelsfall bewältigt werden könnten. Kommt es tatsächlich zu Auseinandersetzungen, die über einzelne Scharmützel hinausgehen, verändert sich die Grundlogik der Mission: Sie wird zum Kriegseinsatz, bei dem Autorität maßgeblich durch den Gebrauch von Machtmitteln und nicht durch Ausgleich und Verständigung entsteht.

Aus Gründen analytischer Klarheit spreche ich im folgenden nicht von "robustem *Peacekeeping*", da dieser Begriff sich noch zu sehr an den Konsens aller Parteien, an strikte Neutralität und Defensivität anlehnt. Statt dessen verwende ich die Bezeichnung "robuste *Friedensoperationen*"³². Diese können in *Einzelfällen* zur Verteidigung des Auftrages Waffengewalt einsetzen (beispielsweise gegen Splittergruppen), sind aber nicht auf eine pro-aktive Kriegführung (z.B. im Sinne der Zerschlagung gegnerischer Einrichtungen) gegen größere Konfliktparteien ausgerichtet.

Kurzum: "Robuste Friedensoperationen" sind Einsätze, denen die Option zu Zwangsmaßnahmen im Sinne von Kapitel VII offensteht. Zugleich dient diese Option aber in einer leidlich stabilisierten Lage vorrangig der Abschreckung. Versagt diese, kann sich schnell der Charakter des Gesamteinsatzes ändern, der dann zu militärischer Friedensdurchsetzung in einem Krieg mittlerer Intensität übergeht (Kategorie 4). Die von Boutros-Ghali in der "Agenda für den Frieden" vorgeschlagene UN-Freiwilligentruppe zielt in der Hauptsache auf diese Funktionen (siehe ausführlicher Unterkapitel 3.3). Außerdem ist das Konzept des "Preventive Deployment" (Art. 40 der "Agenda für den Frieden"), wie es beispielsweise für den Burundi-Konflikt diskutiert wurde, auf diesen Typus hin ausgerichtet. Bei den Missionen in Subsahara-Afrika entsprachen in ihrem realen Verlauf die multinationalen Einsätze UNITAF (Somalia) und "Opération Turquoise" (Rwanda) dem Modell robuster Friedenseinsätze.

4. MILITÄRISCHE FRIEDENSDURCHSETZUNG IN KRIEGEN MITTLERER INTENSITÄT (*medium-scale enforcement*): Ist die Schwelle hin zur systematischen Gewaltanwendung und auch zu pro-aktiven Operationen überschritten, läßt sich nicht mehr von "robusten Friedensoperationen" sprechen. Vielmehr ist nun die Stufe der Kriegführung mittlerer Intensität (*medium-scale enforcement*) erreicht. Es handelt sich dabei noch nicht um den Fall, bei dem Friedenstruppen einen umfassenden Kriegseinsatz – z.B. zur vollständigen Kontrolle über ein Territorium oder zur Niederringung des Gegners – führen und in der Regel auch die Luftwaffe als integralen Bestandteil der Kriegführung anwenden (*full-scale war*). Wohl aber gibt es direkte Konfrontationen mit organisierten Kriegsparteien, bei denen die Friedenstruppen nicht nur gegen Regelverstöße vorgehen, sondern ihren eigenen militärischen Vorteil suchen. Wenn in kriegerischem

32 Der Begriff "peace operations" wird als Oberbegriff etwa auch im Brahimi Report (2000) benutzt.

Umfeld humanitäre Schutzaufgaben übernommen und massivste Menschenrechtsverletzungen verhindert werden sollen, wird häufig bei Kategorie 4 von "humanitären Interventionen" gesprochen.

Zu Beginn der 60er Jahre erreichte die ONUC-Mission im Kongo während der Kämpfe in Katanga diese Stufe, nachdem sie zunächst bereits von *wider peacekeeping* zu einer *robust peace operation* übergegangen war. In gewisser Weise kann die Kongo-Mission als Vorläufer der komplexen und hochproblematischen Einsätze der 90er Jahre betrachtet werden. Die UNOSOM II-Operation in Somalia nahm im Frühsommer und Herbst 1993 ebenfalls die Stufe einer mittleren Kriegführung an, obwohl sie vom Konzept her eher auf multidimensionales Peacekeeping ausgerichtet und von der Ausrüstung und Kohärenz her allenfalls zu "robustem Einsatz" in der Lage war. Die Unterstützung durch US-Streitkräfte vermochte dabei zwar das Defizit in den militärischen Kapazitäten ausgleichen. Doch führten die martialischen Aktionen zu einer völligen Inkohärenz des Einsatzes, bei dem die Logik der Konfrontation konsensorientierte Elemente in der Hintergrund drängte. Da die USA nicht bereit waren, die mit *medium-scale enforcement* verbundenen Verluste in Kauf zu nehmen³³, war ein militärischer Sieg nicht möglich. Zugleich zerstörte dieses Vorgehen die Möglichkeit wechselseitiger Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Konfliktparteien und den externen Truppen³⁴.

5. MILITÄRISCHE FRIEDENSDURCHSETZUNG IN KRIEGEN HOHER INTENSITÄT (*large-scale enforcement/full-scale war*): Die weitreichendsten Zwangsmaßnahmen im Rahmen kollektiv-kooperativer Sicherheit liegen vor, wenn militärische Verbände als Maßnahme unter Kapitel VII UN-Charta die Aggression eines Staates oder staatsähnlicher Organisationen unter umfassender Anwendung militärischer Mittel zurückzuschlagen und dabei einen Sieg herbeizuführen versuchen. Unter Bedingungen moderner Kriegführung schließt dies in der Regel den systematischen Einsatz der Luftwaffe ein. Bislang wurden mit Legitimation der Vereinten Nationen zwei derartige Kriege geführt: der Korea-Krieg (1950-53) und der 2. Golfkrieg (1991). In beiden Fällen kämpften Militärallianzen, die eine Ermächtigung gem. Art. 42 i.V. mit Art. 48 erhalten hatten. In Subsahara-

33 Nach diesem Scheitern ging UNOSOM II wieder zu "multidimensionaler Friedenssicherung" über. Die Mission verzichtete fortan auf die – durch den Sicherheitsrat autorisierte – Möglichkeit zum *enforcement*. Freilich verfolgte der Einsatz auch keine politischen Ziele mehr, sondern lief eher auf eine glimpfliche Abwicklung der prekären Operation hinaus.

34 In die vierte Rubrik läßt sich zudem der ECOMOG-Einsatz in Liberia einordnen (siehe auch Unterkapitel 2.3). Im Verlaufe der Operation wechselte die ECOMOG-Mission zwischen den Typen 1 bis 4. Der jeweilige Strategiewechsel ging häufig mit der Neubesetzung des Oberkommandierenden einher. Ähnlich wie bei den UN-Einsätzen im Kongo sowie in Somalia verhinderte diese Inkohärenz, daß die Truppen eine überzeugende Rolle bei der Friedenssicherung spielen konnten.

Afrika hat es multilaterale Militäroperationen dieser Intensität bislang nicht gegeben.

2. Funktionswandel, Effektivität und Grundprobleme der UN-Friedensoperationen in Afrika: Die Erfahrungen der 90er Jahre

Die im Rahmen dieser Arbeit behandelten Friedensoperationen in Subsahara-Afrika machten allesamt deutlich, daß Grundsätze und Konzepte des "traditionellen Peacekeeping" für eine Friedenssicherung in regionalisierten Bürgerkriegen nicht mehr ausreichen. Selten wurden die neuen Herausforderungen antizipiert und bereits bei der Missionsplanung einbezogen. Vielmehr fand zumeist der Funktionswandel erst im Laufe bereits begonnener Operationen statt – *ad hoc* und mit erheblichen "Lernkosten". Gerade in Angola (UNAVEM II), Somalia (UNOSOM I und II) und Rwanda (UNOMUR und UNAMIR I) führte dies zu hochproblematischen Einsätzen, die keinen nennenswerten Erfolg aufwiesen und mitunter sogar die Konfliktdynamik erhöhten. Im folgenden resümiere ich zunächst, wie sich die in dieser Arbeit behandelten Missionen in die konzeptionelle Entwicklung der UN-Friedensoperationen einordnen und welche Lehren sie beinhalten. Anschließend gehe ich kurz auf weitere Einsätze der Vereinten Nationen in Subsahara-Afrika ein, die in ihrer Dauer über den Kernuntersuchungszeitraum dieser Studie (1989-1998) hinausgehen und hier nicht eingehend analysiert werden konnten.

2.1 Die Blauhelmeinsätze im südlichen Afrika (Namibia, Angola, Mosambik)

Die *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG), der erste Blauhelmeinsatz nach dem Ost-West-Konflikt in Afrika, begleitete zwischen April 1989 und März 1990 erfolgreich den Übergang Namibias in die Unabhängigkeit. Die Namibia-Mission umfaßte mehr als 6.000 Personen und war konzeptionell innovativ, insofern sie das traditionelle Peacekeeping und die Erfahrungen der UNO in Dekolonisierungsprozessen mit einer Vielzahl ziviler Elemente verband (u.a. Vorbereitung von Wahlen, Kontrolle der Polizei). UNTAG kann insofern als Vorstufe multidimensionaler Blauhelmeinsätze gelten. Allerdings sollte das insgesamt positive Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, daß es auch eine Reihe organisatorischer Defizite gab, die den Erfolg hätten gefährden können. So verursachte die schleppende Stationierung zu Beginn der Mission erhebliche Komplikationen: Es kam zu einem Zusammenstoß zwischen zurückkehrenden Kämpfern der Befreiungsbewegung SWAPO und Einheiten der südafrikanischen Armee, der den Friedensprozeß gefährdete. Außerdem muß eine Gesamteinschätzung der Mission berücksichtigen, daß die ausschlaggebende Entscheidungskompetenz im Übergangsprozeß beim südafrikanischen Generaladministrator und nicht beim

UNTAG-Missionschef lag, die Weltorganisation sich also – um es anschaulich zu formulieren – eher auf dem Beifahrersitz denn am Steuer befand.

Eng mit dem Namibia-Einsatz verbunden war die *United Nations Verification Mission in Angola* (UNAVEM I). Sie überwachte zwischen Januar 1989 und Juni 1991 den vereinbarungsgemäß verlaufenden Abzug der kubanischen Truppen aus Angola. Dieser "traditionell" konzipierte, kleine Blauhelmeinsatz ließ ein zentrales Problem ungelöst: eine tragfähige Friedensvereinbarung zwischen der angolanschen Regierung und der Rebellenorganisation UNITA. Erst das Bicesse-Abkommen vom Mai 1991 wandte sich dem innerstaatlichen Konflikt zu. Es sah die Demobilisierung der Ex-Kombattanten, die Bildung einer neuen Armee und die Abhaltung von Wahlen vor. Die spät einbezogenen Vereinten Nationen sollten diesen Prozeß mit UNAVEM II überwachen – einer Mission, die mit 350 Militär- und 90 Polizeibeobachtern nur unzureichend ausgestattet war. Der Friedensprozeß scheiterte nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom September 1992, heftige Kämpfe mündeten in eine humanitäre Katastrophe. UNAVEM II wurde zunächst stark verkleinert und übernahm dann Aufgaben, die ursprünglich gar nicht vorgesehen waren: Die UN-Sonderbeauftragte und Missionschefin Margaret A. Anstee leistete Gute Dienste und lancierte Vermittlungsinitiativen; außerdem unterstützte eine neugeschaffene *Unidade de Coordenacao para Assistencia Humanitaria* (UCAH) humanitäre Hilfeleistungen. Die Begleitung eines Transformationsprozesses mündete damit in ein Ad-hoc-Krisenmanagement.

Fast zeitgleich mit den Wahlen in Angola war unter Vermittlung der römischen Laiengemeinde Sant'Egidio am 4. Oktober 1992 der Krieg in Mosambik beigelegt worden. Der Schatten, den die Ereignisse in Angola warfen, bewirkte ein besonders konzentrierteres Engagement der internationalen Gemeinschaft. Die *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMOZ) wurde nicht als "Spareinsatz", sondern mit etwa 6.500 Soldaten umfangreich dimensioniert. Es war dabei nicht zuletzt der umsichtigen und energischen Leitung des Italieners Aldo Ajello zu verdanken, daß ONUMOZ zwischen Dezember 1992 und Dezember 1994 ihre wesentlichen Aufgaben erfüllte: die Demobilisierung und Entwaffnung der Kombattanten und die Überwachung der Wahlen vom Oktober 1994. Es gab im Nachhinein Kritik an der Zivilpolizei-Komponente, der Integration einer humanitären Komponente (UNOHAC) in die Mission und der Art, wie die Bewertung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als "frei und fair" zustande gekommen war. Bei einer streng an der operativen Durchführung orientierten Evaluation dürfte ONUMOZ von daher nur mittelmäßig abschneiden. Entscheidend war aber, daß durch den Einsatz das politische Momentum des Friedensprozesses aufrechterhalten und internationales Engagement demonstriert und mobilisiert wurde. Deshalb läßt sich ONUMOZ als überwiegend gelungener, multidi-

mensional angelegter Blauhelmeinsatz werten, der erheblich zur Stabilisierung der Friedenskonsolidierung beigetragen hat.

Im Februar 1995 versuchte die UNO, das "Erfolgsmodell" ONUMOZ auch auf den angolanischen Bürgerkrieg zu übertragen. Mit dem Lusaka-Abkommen vom November 1994 hatten die Konfliktparteien unter UN-Vermittlung eine neue Friedensvereinbarung erzielt, die das Ergebnis der Wahlen vom Herbst 1992 anerkannte, eine Regierung der nationalen Einheit vorsah und die Bildung einer neuen angolanischen Armee festlegte. UNAVEM II wurde daraufhin im Februar 1995 in UNAVEM III umgewandelt und auf bis zu 7.000 Soldaten ausgeweitet. Die mit Ablauf der Mission im Juni 1997 verzeichneten Fortschritte bei politischer Konfliktregelung und Demobilisierung blieben jedoch brüchig. Insbesondere die UNITA, die sich aus dem illegalen Diamantenverkauf finanziert, verstieß immer wieder gegen Vereinbarungen. Der auf multidimensionales Peacekeeping ausgelegte Einsatz konnte auf diese indirekten Provokationen nicht angemessen reagieren. Zur Durchsetzung der Vereinbarungen, vor allem bei der Kontrolle der UNITA-Territorien und der Entwaffnung, wären eine schwere Bewaffnung und ein Kapitel VII-Mandat nötig gewesen, mithin ein Einsatz, der zwischen "robuster Friedensoperation" und Kriegführung mittlerer Intensität angesiedelt gewesen wäre. Hierfür fehlten jedoch politischer Wille, Ressourcen und Risikobereitschaft der entscheidenden Akteure. Dies zeigte sich, als 1997 UNAVEM III nach Etablierung der Übergangsregierung und nach Schaffung einer neuen Regierungsarmee abgeschlossen wurde, obwohl die neuen Institutionen nur formell eingerichtet, von der UNITA jedoch faktisch nicht anerkannt wurden. Die UNAVEM III-Nachfolgeoperation MONUA (*United Nations Observer Mission In Angola*) konnte mit ihren ca. 1.000 Polizisten, Soldaten und Beobachtern nicht verhindern, daß das Land immer weiter in eine neue Kriegsrunde abglitt, und muß insofern als "Verlegenheitspräsenz" bezeichnet werden.

2.2 Die Blauhelmeinsätze in Situationen von Krieg, Anarchie und Völkermord (Somalia und Rwanda)

In Somalia agierte die UNO in einer Situation von Staatszerfall und Anarchie: Unterschiedlichste Kriegsfraktionen, die sich auf Clanloyalitäten stützten und von machtbewußten Warlords geführt wurden, lieferten sich erbitterte Kämpfe. Erstaunlicherweise wurden nur selten Parallelen zum Kongo-Einsatz in der ersten Hälfte der 60er Jahre gezogen. Zwar unterschied sich der weltpolitische Kontext (Dekolonisierung, Rivalität der Supermächte) erheblich. Doch war das Umfeld des Einsatzes angesichts des Zusammenbruchs der Zentralgewalt und der humanitären Notlage durchaus vergleichbar. Die im April 1992 entsandte *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM I), die zunächst nur 50 Militärbeobachter umfaßte und später um 500 Soldaten aufgestockt wurde, erzielte in dieser Situation keine Wirkung.

Im Rückblick lassen sich Größe, Mandat, Zusammensetzung und Ausstattung wohl nur aus der organisatorischen und politischen Eigendynamik des UN-Systems erklären. Was ein traditionell angelegter Friedenseinsatz angesichts der Realitäten und Anforderungen vor Ort hätte bewirken können, bleibt auch ein Jahrzehnt später verborgen. Wäre nämlich tatsächlich zu diesem Zeitpunkt ein Waffenstillstand unter den wichtigsten Kriegsfraktionen geschlossen worden, so hätten die beteiligten Clanfamilien und Subclans seine Einhaltung gewährleisten müssen. Vereinzelt internationale Beobachter ohne politische und kulturelle Kompetenz hätten hingegen nichts ausrichten können.

Nachdem die Unangemessenheit von UNOSOM I erkannt worden war und das menschliche Leid über die westlichen Medien in Westeuropa und Nordamerika bekannt wurde, reagierte die "internationale Gemeinschaft" mit einer "humanitären Intervention" (*medium-scale enforcement*), die die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter auch mit militärischen Mitteln gewährleisten sollte. Zunächst autorisierte der UN-Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992 mit Resolution 794 die Entsendung einer 30.000 Soldaten starken multinationalen Truppe unter Führung der USA, die *Unified Task Force* (UNITAF). Diese wurde im Mai 1993 durch rund 20.000 Blauhelm-Soldaten unter UN-Oberbefehl (UNOSOM II) abgelöst. UNOSOM II war der erste Blauhelmeinsatz, der mit einem Enforcement-Mandat unter Kapitel VII ausgestattet war. Seine Wirksamkeit muß sehr kritisch eingeschätzt werden. In Mogadischu konnte die Lage zwar vorübergehend stabilisiert werden. Doch verlagerte dies die Kämpfe zum Teil nur in andere Landesteile, in denen erst später eine Stationierung externer Truppen erfolgte. Vor allem aber geriet die Operation ab Frühjahr 1993 immer weiter auf eine schiefe Bahn: Die UN wurden nach der Tötung von 23 pakistanischen Blauhelmsoldaten am 5. Juni 1993 selbst zur Kriegspartei, als sie auf Druck der USA zur Verfolgung des Warlord Aidiid übergangen und die humanitären Zielsetzungen zeitweise aus dem Auge verloren. Als dann im Oktober 1993 amerikanische Soldaten ums Leben kamen, ihre Leichen durch die Straßen von Mogadischu geschleift wurden und entsprechende Fernsehbilder um die Welt gingen, bereiteten die USA und in der Folge auch die anderen Staaten einen "geordneten Rückzug" vor.

Somalia zeigte die Grenzen militärischer Friedenssicherung mit *small-scale enforcement* (UNITAF) bzw. *medium-scale enforcement* (UNOSOM II) auf, die einen unglücklichen und erratischen Weg zwischen massivem Gewalteinsatz und der Suche nach Konsens verfolgte. Die Logik der Einsätze war vornehmlich durch innenpolitische Erwägungen der truppenstellenden Staaten, insbesondere der USA, bestimmt. Innerhalb von UNOSOM II gab es zudem unvereinbare Ansätze der beteiligten Staaten, die ein einheitliches Kommando unmöglich machten. Damit warf Somalia die grundlegende Frage auf, ob in einer durch Staatszerfall und kriegerische Anarchie gekennzeichneten Situation externe Akteure ohne ausgeprägte, gemeinsame Eigeninteressen angesichts ihrer vielfältigen

Handlungsrestriktionen (innenpolitische Erwägungen, nationale Rivalitäten) zu einem dauerhaften und konstruktiven Engagement in der Lage sind. Diese Widersprüche und Brüche lassen sich nicht allein durch diplomatische oder organisatorische Bemühungen zu besser konzertiertem Handeln überwinden. Denn die Intervention in Somalia war anfangs durchaus durch eine enge und in dieser Form bislang einmalige Zusammenarbeit zwischen den USA und den Vereinten Nationen geprägt, die sich beim Konfliktmanagement und bei den Militäroperationen eng abstimmten. Freilich konnten die tiefgreifenden Meinungs- und Interessenunterschiede (etwa in der Frage der Entwaffnung der Kriegsparteien) nicht ausgeräumt werden; später ging die Politik der "geteilten Verantwortung" dann sogar in wechselseitige Schuldzuweisungen über.

Die für die westliche Öffentlichkeit einschneidenden und lähmenden Erfahrungen mit Somalia sollten auf das UN-Engagement in Zentralafrika erhebliche Rückwirkungen haben. Die internationale Gemeinschaft antwortete auf den Völkermord in Rwanda im Frühsommer 1994 und die völlige Destabilisierung der Region in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit Unentschlossenheit, Paralyse und teilweise sogar Ignoranz. Ebenso wenig war sie in der Lage, angemessen auf die Folgeentwicklungen in Kongo-Zaire zu antworten. Ähnlich wie in Angola und Somalia setzte die UNO zunächst ein traditionelles Instrument ein: Im Rahmen von *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda* (UNOMUR) sollten ab Juni 1993 81 Militärbeobachter überprüfen, ob die RPF von Uganda her unterstützt würde. Dieser Einsatz hatte insofern eine Berechtigung, als ein Teil des Konfliktes durchaus aus dem Krieg zwischen zwei organisierten militärischen Einheiten mit klaren Ansprechpartnern bestand – den Regierungstruppen der FAR und der von Exil-Tutsi dominierten RPF – und mit Uganda auch ein Nachbarstaat involviert war.

Freilich ging der eigentliche Konflikt nicht um Grenzverletzungen, sondern um die Macht in Rwanda. Zudem war die Gewalt nicht auf den regulären Krieg beschränkt. Parallel begingen Regierungsorgane und ihnen verbundene Milizen in zunehmendem Maße politisch und rassistisch motivierte Massaker. Die UNOMUR-Mission hatte hierauf keine Antwort zu bieten. Das Friedensabkommen von Arusha, das am 3. August 1993 unter tanzanischer Vermittlung abgeschlossen worden war, berücksichtigte zwar die Frage der inneren Machtteilung, nahm jedoch die innere Gewalteskalation ebenfalls nur unzureichend wahr. Die zur Überwachung der Vereinbarung eingesetzte *United Nations Mission for Rwanda* (UNAMIR) war vor diesem Hintergrund falsch angelegt. Mit ihrem Mandat und ihrer begrenzten Ausstattung war sie für eine *post-war situation* ausgerüstet, obwohl sie in einer Phase der potentiellen Gewalteskalation stationiert wurde. Ein Großteil der Beteiligten war sich dessen offenbar lange Zeit nicht einmal bewußt. Ein UN-Einsatz hätte aber nur dann Sinn gehabt, wenn er im Sinne von "bad-case"- oder gar "worst-case"-Szenarien auf das Scheitern der Vereinbarung vorbereitet gewesen wäre und in einer solchen Situation schnell hätte aufgestockt werden

können. Die UNO war dazu 1993/94 jedoch nicht in der Lage: Bereits die Mandatierung von UNAMIR hatte sich erheblich verzögert, die Stationierung verlief schleppend. Während des Völkermordes wurde die Mission, wie ausführlich analysiert, sogar verkleinert. Und der verspätete Beschluß vom 17. Mai 1994, mit Resolution 918 eine 5.500 Mann umfassende humanitäre Schutztruppe zu entsenden, wurde erst nach monatelanger Verzögerung umgesetzt. Der Rwanda-Einsatz war damit ein Beispiel für eine unterlassene humanitäre Intervention der Vereinten Nationen.

Welche Wirkung eine solche Intervention gehabt hätte, läßt sich nur spekulativ beantworten (vgl. hierzu Teil E). Dennoch belegte die französische "Opération Turquoise", daß ein robuster, entschlossener Militäreinsatz durchführbar war und eine Verbesserung der humanitären Lage herbeiführen konnte. Daß die Operation aufgrund ihrer impliziten politischen Botschaft (Unterstützung des früheren Regimes) und der Folgewirkungen ("Hutu Refugee Warriors" in Ostzaire) die Konfliktdynamik in Zentralafrika vermutlich noch mehr befördert hat, tut diesem Argument keinen Abbruch. Es zeigt jedoch, daß humanitäre Interventionen in komplexen Konflikten stets auch Parteinahme bedeuten. Für eine UN-Intervention hätte sich die entgegengesetzte Frage wie für die "Opération Turquoise" gestellt, nämlich inwiefern eine militärische Kooperation mit der RPF zum Stopp des Völkermordes legitim gewesen wäre.

Die Probleme des UNAMIR-Einsatzes setzten sich schließlich auch in der *post-conflict situation* fort, die nach wie vor von Gewalt geprägt war. Angesichts des offenkundigen Versagens der UNO, dem Völkermord angemessen zu begegnen, reagierte die neue Regierung unter Führung der RPF auf die fortdauernde UNAMIR-Präsenz mit Zurückhaltung bis Ablehnung. Immer wieder gab es Auseinandersetzungen darüber, welchen Stellenwert die Aufarbeitung des Völkermords gegenüber aktuellen Menschenrechtsverletzungen haben sollte. Exemplarisch wurde der Konflikt bei der gewaltsamen Auflösung von Flüchtlingslagern durch Regierungstruppen deutlich. Strittig und unklar blieb zuletzt, welche Funktion die UNO im Prozeß der Friedenskonsolidierung einnehmen sollte. Da das Arusha-Abkommen weitgehend obsolet war, gab es keine Vereinbarung, die hätte umgesetzt werden können. Eine unkritische Unterstützung der neuen, RPF-geführten Regierung war ebenfalls problematisch, da diese ein zunehmend autoritäres Regime aufbaute und neben der Wahrung berechtigter Sicherheitsinteressen den Krieg im Nachbarland Kongo-Zaire anheizte. Zugleich waren die Vereinten Nationen weder ein glaubwürdiger noch ein kompetenter Akteur, um zur Re- bzw. Neukonstituierung des rwandischen Staates beizutragen. Vor diesem Hintergrund war es in gewisser Weise konsequent, daß UNAMIR im März 1996 beendet wurde – auf Wunsch der rwandischen Regierung und nicht, weil der Übergang zu Frieden und Stabilität geglückt gewesen wäre.

2.3 Weitere Friedensmissionen in Subsahara-Afrika

Neben den ausführlich besprochenen Missionen in Namibia, Angola, Mosambik, Somalia und Rwanda waren die Vereinten Nationen in der ersten Dekade nach dem Ost-West-Konflikt mit Friedensoperationen in weiteren afrikanischen Ländern präsent, nämlich in Liberia, Sierra Leone, der Zentralafrikanischen Republik und in der Westsahara. Mit einem Blick auf diese Missionen soll das Bild abgerundet werden. Bei dieser Kurzanalyse konzentriere ich mich – wie schon bei der Auswertung der fünf Fallstudien – auf Funktionswandel, Probleme und Effektivität der Operationen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Einsatz in Liberia, bei dem die Vereinten Nationen in den 90er Jahren ein neues Modell der Friedenssicherung erprobten: die Überwachung und Begleitung einer regionalen Interventionstruppe durch UN-Beobachter.

(a) *Das Zusammenspiel von UNO und ECOWAS: Die Missionen in Liberia und Sierra Leone*

Im August 1990 hatte die *Economic Community of West African States* (ECOWAS) mit der sog. *ECOWAS Monitoring Group* (ECOMOG) im **Liberia-Krieg** eingegriffen, als Rebellenführer Charles Taylor acht Monate nach Kriegsbeginn kurz vor der Einnahme der Hauptstadt Monrovia stand. Nachträglich legitimierte der UN-Sicherheitsrat den Einsatz und unterstützte ihn am 18. November 1992 mit Resolution 788 durch die Verhängung eines Waffenembargos. Auf der Grundlage der sog. Cotonou-Vereinbarung vom Juli 1993 autorisierte der UN-Sicherheitsrat zudem im September 1993 die *United Nations Observer Mission in Liberia* (UNOMIL) mit einer Größe von bis zu 368 Militärbeobachtern, die mit der Begleitung und Überwachung der ECOMOG eine Art Doppelfunktion ausfüllte (vgl. Adibe 1997). Nach vielen Anläufen kam es am 19. August 1995 sowie am 17. August 1996 zu den Abuja-Vereinbarungen I und II, die den Weg für eine vorläufige Konfliktbeilegung bereiteten (vgl. Armon/Carl 1996). Nach Wahlen, aus denen Rebellenführer Charles Taylor als Sieger hervorging, verließ UNOMIL im September 1997 das Land.

Der ECOMOG-Einsatz wurde von – oftmals entsprechend interessierten – Beobachtern als Beispiel für ein "afrikanisches Peacekeeping" angesehen, das an die Stelle von UN-Truppen treten könne³⁵. Auch auf UN-

35 Vor allem die USA lobten immer wieder das ECOMOG-Engagement. Freilich lag dem weniger eine sorgfältige Analyse als vielmehr das Interesse zugrunde, sich nicht selbst militärisch engagieren zu müssen. Eine differenziertere Befürwortung regionaler Friedenssicherung à la ECOMOG findet sich in den Beiträgen von Margaret A. Vogt (z.B. 1996, 1997) und zum Teil auch bei James Jonah (1993a). Allerdings werden hier m.E. die destruktiven Wirkungen nigerianischer Hegemonialpolitik ebenso wie die kriegsverlängernde Verwicklung der ECOMOG-Truppen bei der Gesamteinschätzung nicht genügend berücksichtigt. Für regionale Friedensoperationen durch SADC-Truppen müsste selbstre-

Ebene wurde die Zusammenarbeit mit ECOMOG wiederholt lobend hervorgehoben (vgl. z.B. Annan 1998a: Ziff. 44). Indes gab die Bilanz der Operation wenig Anlaß zu der Annahme, daß hier ein Zukunftsmodell geprobt wurde (vgl. Howe 1996-97; Berman/Sams 2000: 108-110). Zwar war es ein Verdienst von ECOMOG, ein sicheres Umfeld für die Wahlen vom Juli 1997 geschaffen zu haben. Doch kann dies nicht die Erfahrung ausgleichen, daß das Konzept von ECOMOG inkohärent und widersprüchlich, das Auftreten hochproblematisch war. Der ursprünglich als eher traditionelle Peacekeeping-Operation mandatierte Einsatz setzte schon bald umfangreichen militärischen Zwang bis hin zum *medium-scale enforcement* mit einzelnen Luftwaffenbombardements ein. Dabei wurden in "Greater Monrovia" – dem von ECOMOG kontrollierten Gebiet um die Hauptstadt – humanitäre Schutzzonen eingerichtet und die Versorgungslage verbessert. Zugleich verhinderte ECOMOG – zum Teil mit Gewalt – die Versorgung von "Taylor-Land", das zeitweise bis zu 90% des Territoriums umfaßte. War die Mission mit dem Mandat des Helfers und Schlichters gestartet, so wurden Teile von ECOMOG später zu Profiteuren und Plünderern und verhielten sich kaum anders als die sonstigen Kriegsparteien.

Von den negativen Auswüchsen abgesehen, glichen die Probleme von ECOMOG in vielen Punkten den Erfahrungen der UNITAF- und UNOSOM II-Mission in Somalia. So war die Situation vor Ort angesichts von Staatszerfall und machthungrigen Kriegsparteien kaum unter Kontrolle zu bringen (vgl. Aning 1999). Mit zunehmender Gewaltsamkeit des Einsatzes häuften sich auch die Menschenrechtsverletzungen durch ECOMOG-Truppen (vgl. Africa Watch 1993). Das Mandat bot angesichts der komplexen Kriegssituation keine adäquate Leitlinie. Die beteiligten Staaten verfügten über keinen belastbaren Konsens hinsichtlich der Ziele und Mittel der Operation; immer wieder gab es Bestätigung für den Verdacht, daß die Intervention von der hegemonialen Interessenpolitik Nigerias bestimmt war (vgl. Howe 1996-97: 161-163; Körner 1996a, 1996b). Die Entwaffnungsbemühungen schlugen weitgehend fehl, da es keine effektive Staatsgewalt gab, die Sicherheitsfunktionen ausfüllen konnte. Schließlich verstrickte sich die Operation zunehmend in den Krieg, und es wurde immer schwerer, sie ohne Gesichtsverlust der beteiligten Staaten zu beenden³⁶ (vgl. Sesay 1996: 47; siehe auch Mortimer 1996: 149).

dend eine eigene Analyse erstellt werden, die an dieser Stelle nicht erfolgen kann (siehe als guten Überblick Berman/Sams 2000: 151-191). Lesenswert ist im übrigen als zugespitztes Plädoyer für die "rule of regio-cops" der Essay von Michael Hirsh (2000) sowie die Entgegnung von Edward C. Luck (2001).

36 Interessant ist auch ein Vergleich des ECOMOG-Einsatzes mit der indischen Intervention in Sri Lanka. Obwohl die politischen Konstellationen sehr unterschiedlich waren, glichen sich doch die Verläufe der Einsätze. Auch die *Indian Peace Keeping Force* (IPKF) war als friedenserhaltender Einsatz gestartet, der durch eine Mischung von humanitären und realpolitischen Motiven geprägt war. Sehr schnell wandelte sich die Mission zu einem Kriegseinsatz geringer

Die Rolle der Vereinten Nationen blieb während des Liberia-Krieges schwach. Sie beschränkte sich weitgehend auf die Unterstützung und Begleitung von ECOWAS. Im Spannungsfeld zwischen Legitimation und Kontrolle des Einsatzes geriet sie in ein weitgehendes Abhängigkeitsverhältnis zur Regionalorganisation. Angesichts der Parteilichkeit von ECOWAS und des Verhaltens der ECOMOG-Truppen hat dies die Rolle der UNO als Weltautorität und Wahrerin des Völkerrechts nicht gestärkt (vgl. Körner 1996a: 288). Eine pro-aktive Rolle der UNO war bereits früh am Widerstand der afrikanischen Staaten im Sicherheitsrat, am mangelnden politischen Willen der USA sowie an fehlenden Ressourcen gescheitert. Die wenig effektive Begleitung von ECOWAS durch UNOMIL stellte insofern einen konzeptionell unausgegorenen Kompromiß dar. Eine mögliche Alternative hätte für die Vereinten Nationen darin bestehen können, auf operative Aufgaben zu verzichten und statt dessen die Aufgabe der politisch-völkerrechtlichen Aufsicht stärker auszufüllen (vgl. Adibe 1996: 46; Weiss/Miner, in: Scott 1995; Ofuatey-Kodjoe 1994: 288). Da die UNO freilich kein eigenes Potential für das Konfliktmanagement einbringen und nicht unabhängig agieren konnte, war es politisch schwierig, die Regionalorganisation offen zu kritisieren. So bestand die Hauptfunktion der Weltorganisation darin, eine Verbreiterung und internationale Ankoppelung des Vermittlungsprozesses zu versuchen.

UNO und ECOWAS wiederholten das in Liberia praktizierte Modell subregionaler Friedenssicherung unter UN-Beobachtung zeitweise im Nachbarland **Sierra Leone**, wo seit 1991 ein Bürgerkrieg das Land erschütterte³⁷. Dieser war eng mit den Ereignissen in Liberia verflochten. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, daß die *Revolutionary United Front* (RUF) anfangs maßgeblich von Charles Taylor unterstützt worden war – eine Rebellenorganisation unter Führung von Foday Sankoh, die sich durch den Handel mit Diamanten und Tropenhölzern finanziert und weder vor dem Einsatz von Kindersoldaten noch vor brutalen Verstümmelungen zurückschreckt. Der UN-Sicherheitsrat verhängte am 8. Oktober 1997 mit Resolution 1132 zunächst ein Öl- und Waffenembargo und beauftragte die ECOWAS mit der Umsetzung. Ende Oktober 1997 schlossen die in Guinea befindliche Exilregierung des demokratisch gewählten Präsidenten Dr. Ahmed Tejan Kabbah und eine aus Armee und Rebellen gebildete Junta eine Friedensvereinbarung, deren Implementierung durch ECOMOG-Truppen und UN-Militärbeobachter garantiert werden

und mittlerer Intensität, bei dem Indien immer tiefer in den Konflikt verwickelt und den indischen Truppen massives Fehlverhalten vorgeworfen wurde. Ab einem gewissen Punkt war ähnlich wie bei ECOMOG das Handeln wesentlich durch die Erwägung mitbestimmt, den Einsatz möglichst bald auf "glimpliche Art und Weise" abzuschließen (vgl. Chari 1996).

37 Eine ausführliche Analyse des Konflikts, der Vermittlungsbemühungen und der Ansätze zu Demilitarisierung und *post-conflict peace-building* bieten die Beiträge in Ayissi/Poulton 2000. Siehe zur Verantwortung der Eliten für die "Barbarisierung" und den "subalternen Terror" in Sierra Leone Kandeh 1999.

sollte (vgl. Berman/Sams 2000: 111-128). Nach einer massiven Offensive im Februar 1997 setzte ECOMOG Kabbah am 10. März 1998 wieder ein. Am 13. Juli 1998 autorisierte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1181 die *UN Observer Mission in Sierra Leone* (UNOMSIL), die am 30. November 1998 5 Polizisten, 15 Soldaten und 41 Beobachter umfaßte. Sie sollte – ähnlich wie UNOMIL – die Sicherheitssituation im Lande beobachten, die Abrüstung und Demobilisierung der Kombattanten und der *Civil Defence Forces* sowie die Rolle der ECOWAS beobachten, den Respekt vor Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht fördern und die rechtsstaatliche Umgestaltung der Polizei begleiten.

Die Februar-Offensive der ECOMOG erwies sich freilich als "Pyrrhus-Sieg" (vgl. Berman/Sams 2000: 118-124). Denn die Rebellen hatten sich nur zurückgezogen, um das Land mit einer neuen Terrorkampagne zu überziehen. Nach erneuten Kämpfen schlossen Regierung und RUF-Rebellen unter Vermittlung des UN-Sondergesandten Francis G. Okelo (Uganda) am 7. Juli 1999 in Lomé ein Abkommen, das maßgeblich auf Druck der USA und Großbritanniens zustande kam³⁸. Bei der Umsetzung unternahmen die Vereinten Nationen mit einem Sicherheitsratsbeschluß vom 22. Oktober 1999 die Hauptrolle. Mit einer autorisierten Stärke von 6.000, später sogar von bis zu 20.500 Personen sollten im Rahmen der *UN Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) UN-Blauhelme schrittweise die ECOMOG-Truppen ersetzen, die sich u.a. aus finanziellen und politischen Gründen zurückzogen. Damit war das Modell eines regionalen Peacekeeping mit globaler Begleitung vorerst beendet³⁹. Zugleich erwies sich die Durchführung von UNAMSIL jedoch als ineffektiv und hochproblematisch (vgl. Reno 2001b). So wurden im Frühjahr und Sommer 2000 mehrere Blauhelme von der RUF getötet und zeitweise 500 entführt, die nur unter der fragwürdigen Vermittlung Charles Taylors freikamen. Zudem kündigten Anfang 2001 mit Indien (3.150 Soldaten) und Jordanien (1.800 Soldaten) zentrale nichtafrikanische Truppensteller den Rückzug ihrer Kontingente an (vgl. Docking 2001: 7).

(b) *Friedensmissionen mit französischem "Sponsoring": Die Einsätze in der Zentralafrikanischen Republik*

Ein anders gelagertes Kooperationsmodell kam 1997/98 bei den Friedensoperationen in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) zum Zuge. Es läßt sich als Friedensmission mit französischem "Sponsoring" bezeichnen

38 Kritisch wurde dabei v.a. ein Passus beurteilt, der den Kriegsparteien trotz massivster Menschenrechtsverletzungen Straffreiheit einräumte; vgl. McDonald 2000; siehe hierzu auch Kapitel A.III.

39 Im August 2000 waren 12.447 Soldaten, 34 Zivilpolizisten, 207 internationale Zivilangestellte und 175 lokale Mitarbeiter engagiert. Das geschätzte Budget für den Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2001 umfaßte 465 Mio. US-\$. Im Hauptquartier waren nur fünf Mitarbeiter auf Vollzeitbasis für die Unterstützung des Einsatzes bereitgestellt (vgl. Brahimi Report 2000: 32, Table 4.3).

und wurde in zwei Variationen umgesetzt. Vorausgegangen war eine schwere innenpolitische Krise. Als sie 1996 in mehreren Meutereien in der Hauptstadt Bangui kulminierte, griffen die im Land stationierten französischen Truppen zugunsten von Präsident Ange-Félix Patassé ein. Unter Vermittlung verschiedener west- und zentralafrikanischer Staaten wurde am 25. Januar 1997 ein Friedensvertrag vereinbart, der Amnestie und Entwaffnung der Meuterer sowie ihre Reintegration in die Armee vorsah. Die Umsetzung sollte durch eine "interafrikanische Friedenstruppe", die *Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui* (MISAB), überwacht werden. Sie umfaßte 800 Soldaten aus Gabun, Burkina Faso, Tschad, Mali, Senegal und Togo (vgl. Berman/Sams 2000: 310). MISAB war vom Sicherheitsrat mit einem Mandat nach Kapitel VII autorisiert worden und wurde logistisch und finanziell durch Frankreich unterstützt. Die Lage blieb jedoch labil.

Im April 1998 wurde MISAB dann mit Sicherheitsratsresolution 1159 vom 27. März 1998 durch die UN-Truppe MINURCA (*Mission des Nations Unies en République Centrafricaine*) ersetzt, die 1.350 bis 1.500 Soldaten umfaßte (vgl. Berman/Sams 1998)⁴⁰. Die Kontingente kamen aus Kanada, Frankreich, Senegal, Togo, Burkina Faso, Gabun, Tschad, Mali und Côte d'Ivoire. Aufgabe von MINURCA war es, in Bangui und der unmittelbaren Umgebung Sicherheit und Bewegungsfreiheit zu garantieren, die nationalen Sicherheitskräfte zu unterstützen, die Lagerung und Vernichtung der eingesammelten Waffen zu überwachen, bei der Reform der Polizei mitzuwirken und die Abhaltung der Wahlen zu unterstützen. Das Mandat sollte zunächst bis zu den Parlamentswahlen im November/Dezember 1998 reichen, wurde dann aber bis zu den auf Ende 1999 verschobenen Präsidentschaftswahlen verlängert. Politische Ränkespiele des Präsidenten, die Stärkung der Präsidentengarde und innenpolitische Repression ließen Beobachter 1999/2000 skeptisch von einem "bewaffneten Frieden" sprechen. Zudem wurde die Entwicklung in der Zentralafrikanischen Republik durch die gewaltsamen Auseinandersetzungen in den Nachbarstaaten bedroht, so insbesondere in Kongo-Zaire, Sudan, Tschad und Kongo-Brazzaville. Im Februar 2000 verließen die Blauhelme das Land. Die Lage blieb instabil, wie Ende Mai 2001 ein gescheiterter Putschversuch von Patassés Vorgänger André Kolingba zeigte⁴¹.

40 Hintergrund war u.a. ein Wandel der französischen Afrikapolitik. Eine neue Generation französischer Regierungsbeamter, die ein anderes Verhältnis zum afrikanischen Kontinent hat als die "alte Garde", setzte auf ein militärisches Disengagement. Ein wichtiger Faktor war auch die harsche internationale Kritik, die Frankreich angesichts seiner parteilichen Einmischung in Rwanda entgegenschlug (vgl. Berman/Sams 2000: 293-295).

41 Vgl. General-Anzeiger vom 5. Juni 2001 ("Schwere Kämpfe in Bangui. Panik nach Putschversuch in der Zentralafrikanischen Republik").

(c) *UN-Missionen in Nordafrika: Die Beilegung des Grenzkonflikts zwischen Tschad und Libyen und der Einsatz in der Westsahara*

In Nordafrika schließlich, auf das in dieser Arbeit angesichts des Fokus auf Subsahara-Afrika nur am Rande eingegangen wurde, spielten UN-Missionen eine vergleichsweise geringe Rolle. Eine kleine *United Nations Aouzou Strip Observer Group* (UNASOG) überwachte im Mai/Juni 1994 den Abzug libyscher Truppen aus einem umstrittenen Grenzstreifen im Tschad. Die neun Militärbeobachter und sechs Zivilisten konnten ihren Auftrag erfüllen. Vorausgegangen war am 3. Februar 1994 ein Urteil des Internationalen Gerichtshofes zugunsten des Tschad, das Libyen akzeptiert hatte⁴².

Als komplizierter erwies sich die Aufgabe der *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO), die im April 1991 mandatiert wurde und damit die derzeit am längsten andauernde UN-Operation in Afrika darstellt⁴³. Einsatzfähig war MINURSO in der ehemaligen spanischen Kolonie seit September 1991. Grundlage des Mandats bildete ein Friedensplan, den die bewaffnete Unabhängigkeitsbewegung POLISARIO⁴⁴ und Marokko am 30. August 1988 auf Vermittlung von UNO und OAU unterzeichnet hatten. Er wurde am 6. September 1991 durch einen Waffenstillstand abgesichert. Die Aufgabe von MINURSO bestand in der Überwachung dieser Waffenruhe und der Umsetzung eines Repatriierungsprogramms. Außerdem sollten der marokkanische Truppenabzug, die Freilassung von politischen Gefangenen und der Austausch von Kriegsgefangenen verifiziert werden. Darüber hinaus stellten die Identifikation und Registrierung von Wahlberechtigten sowie die Organisation und Garantie eines freien und fairen Referendums ein zentrales Ziel der Mission dar. Im wesentlichen handelt es sich damit um einen traditionellen Einsatz, der um einige weitere Elemente (insbesondere die Vorbereitung des Referendums) erweitert wurde.

Während die Überwachung des Waffenstillstandes gut funktionierte, wurde das Referendum immer wieder verschoben – hauptsächlich aufgrund einer marokkanischen Hinhaltenaktik. Auseinandersetzungen bei der Identifizierung und Registrierung von Wahlberechtigten führten 1996 zur zeitweise Suspendierung der MINURSO-Aktivitäten. Am 1. August 2000 umfaßte die Mission 34 Zivilpolizisten, 231 Soldaten, 275 internationale Zivilangestellte und 112 lokale Mitarbeiter. Sollte das Referendum noch länger hinausgezögert werden, könnte der MINURSO-Einsatz

42 Vgl. Vereinte Nationen, 42. Jg. (1994) H. 2, S. 68-69. Am 4. April 1994 einigten sich Libyen und Tschad über die Umsetzung des Urteils. Der UN-Sicherheitsrats setzte daraufhin mit Resolution 915 UNASOG ein.

43 Eine ausführliche Analyse des Konflikts und der Rolle der UNO (bis 1994) leistet die Fallstudie zu Westsahara in Ruf 1994 (S. 18-65).

44 Die Kurzform POLISARIO steht für *Frente Popular para la Liberación de Saguia El-Hamra y Rio de Oro*.

zukünftig in eine ähnliche Lage geraten wie die Zypern-Mission UNFICYP (*UN Force in Cyprus*), die durch ihre Präsenz zwar möglicherweise eine Eskalation der Situation vermindert, zugleich aber ungewollt zur Festschreibung des *Status quo* beigetragen hat. Nachdem zuletzt der für Juli 2000 angesetzte Termin gestrichen wurde, ist vor dem Jahr 2002 nicht mit einer Abstimmung zu rechnen.

2.4 Fazit zu den UN-Friedensoperationen der 90er Jahre: Probleme und konzeptionelle Herausforderungen

Entscheidende Faktoren für den Erfolg und Mißerfolg von Blauhelmeinsätzen in den regionalisierten Bürgerkriegen Afrikas sind ohne Zweifel die Friedensbereitschaft bzw. Kriegswilligkeit der Konfliktparteien, ihre Fähigkeit zur kriegsökonomischen Reproduktion, das Ausmaß des Zerfalls staatlicher Ordnungsstrukturen und die Kohärenz vs. Zersplitterung der Kriegsparteien bis hin zum Einsatz von Söldnerunternehmen⁴⁵. Maßgeblich ist zudem der subregionale Kontext, in den die Konflikte eingebettet sind. Hat hier eine Dynamik der Waffenproliferation und wechselseitigen Destabilisierung eingesetzt, haben sich hier Kriegsökonomien etabliert und gut gerüstete *refugee warrior communities* gebildet, so sind die Möglichkeiten einer baldigen Konfliktbeilegung oder auch nur einer Herstellung minimaler Stabilität begrenzt.

Die Betonung dieser Rahmenbedingungen ist von Bedeutung, um bei der Bewertung der UN-Friedensoperationen die Maßstäbe nicht zu verschieben. Selbst gut vorbereitete und effizient durchgeführte Friedenssicherungsinsätze, die über ein durchdachtes Konzept und ausreichende Ressourcen verfügen, können an hartnäckigen Konflikten scheitern bzw. nur wenig in ihnen ausrichten. Ja, sie können sogar im schlimmsten Fall zu einer Verlängerung von Kriegen beitragen, wenn von außen erzwungene Waffenstillstände und internationale Präsenz den Kriegsparteien nur zu einer neuen Runde des Wettrüstens dienen⁴⁶. Dennoch bleibt es eine wichtige Aufgabe, jene Optionen wissenschaftlich zu untersuchen,

45 Zu den Merkmalen und Ursachen afrikanischer Kriege sind insbesondere folgende Titel relevant: Stedman 1997 (zur Sabotage von Friedensprozessen); Cilliers/Mason 1999, Bendrath 1998a; 1998b (Privatisierung der Sicherheit/Söldner); Cilliers/Dietrich 2000, Reno 1998, Reno 2001a, Jean/Rufin 1999 (Kriegsökonomie); Zartman 1995, Clapham 1996, Herbst 1995, Kaplan 1994 (Staatszerfall).

46 In diese Richtung argumentiert Edward N. Luttwak in seinem provokativen Foreign Affairs-Essay "Give War a Chance" (1999). Er stellt – mit besonderem Bezug auf das frühere Jugoslawien – die These auf, daß das Einfrieren von Konflikten die schwächere Seite von notwendigen Konzessionen abhalten und insofern systematisch eine Transformation vom Krieg zum Frieden verhindern könne. Auch wenn Luttwaks Argumentation erhebliche Schwächen aufweist – beispielsweise dauern zahlreiche Kriege (etwa im Sudan) auch ohne multilaterale Intervention über Jahrzehnte an und fordern hohe Opfer –, so läßt sich eine gewisse Plausibilität seiner These nicht von vornherein von der Hand weisen.

die das bislang sehr unzulängliche Instrument der UN-Friedenoperationen verbessern und so die vorhandenen Spielräume konstruktiver Konfliktbearbeitung für ausgewählte Fälle, in denen Militäroperationen nutzbringend sein können, effektiver nutzen können⁴⁷. Im folgenden fasse ich kurz die Defizite bei Mandatierung, Planung und Durchführung zusammen (a) und gehe dann auf die wohl zentrale Herausforderung von Friedensoperationen in unsicherem oder gar gewaltsamen Umfeld ein: die richtige Strategie im Spannungsfeld zwischen Konsens und Zwang (b). Drittens analysiere ich, ob angesichts der ernüchternden Erfahrungen mit komplexen Operationen die Rückkehr zur beschränkten Option eines traditionellen Peacekeeping eine Alternative darstellt (c). Anschließend erörtere ich in diesem Unterkapitel institutionelle und operative Reformvorschläge (d).

(a) Defizite bei Mandatierung, Planung, Rekrutierung und Durchführung

Die Friedensoperationen der 90er Jahre litten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – unter erheblichen Problemen bei Mandatierung, Planung, Rekrutierung und Durchführung⁴⁸. Dies gilt für alle Weltregionen, hatte aber im "Krisenkontinent" Afrika mitunter besonders dramatische Ausmaße: Die Mandate waren oftmals unklar, unangemessen, vom politischen Willen der wichtigsten UN-Mitgliedsstaaten nicht wirklich getragen oder schlicht zu schwach (vgl. Jett 2001: 39). Hintergrund war häufig, daß die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht bereit waren, wirklich effektive Operationen zu autorisieren – Missionen, die politisch sensibel gewesen wären und Kosten verursacht hätten. In solchen Fällen erwiesen sich Mandate bereits nach kurzer Zeit als nicht praxistauglich und wurden mitunter in Ad-hoc-Manier während einer Operation geändert. Bei der Planung der Operationen lagen oftmals mangelhafte Daten

47 Die begrenzte Wirksamkeit militärischer Friedenssicherung verweist zugleich darauf, daß sowohl Forschung als auch Politik nichtmilitärischen Alternativen zumindest die gleiche Aufmerksamkeit widmen müssen. Die umfangreiche Debatte um Fragen der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung, die seit Mitte der 90er Jahre geführt wird, ist hierfür ein erster Ansatzpunkt. Doch bewegt sie sich oftmals noch stark im Bereich der Konzepte und Instrumente. Auf der Agenda sollten nun verstärkt Evaluationen diplomatischer und entwicklungspolitischer Praxis stehen, die anhand von Fallstudien präventive Konfliktbearbeitung und Krisendiplomatie ausgewählter Akteure und Institutionen vergleichend auswertet. In diese Richtung gehen die exzellenten und auch für ein breiteres Publikum lesbaren Fallanalysen, die die Londoner NGO Conciliation Resources in der Reihe "Accord" veröffentlicht (z.B. Armon/Carl 1996; Armon et al. 1998). Erwähnenswert sind auch die Fallstudien, die das US Institute of Peace herausgibt und die oftmals von Diplomaten und Praktikern verfaßt sind (z.B. Sahnoun 1994, Hume 1994, Hampson 1996; Hare 1998). Schließlich sei auf jüngere Evaluationen der Entwicklungspolitik auf deutscher (Klingebl 1999) und auf OECD-Ebene (Uvin 1999) verwiesen.

48 Siehe hierzu u.a. Conetta/Knight 1995: 1; James 1995: 111-117; Mackinlay 1995: 64-65.

und Analysen zugrunde; der tatsächliche Bedarf vor Ort wurde in der Regel unterschätzt.

Das übliche Verfahren der Rekrutierung und Aufstellung von UN-Blauhelmtruppen war unzulänglich. Die Truppen konnten oftmals nicht nachfrageorientiert entsprechend ihrer Qualifikation und Eignung ausgewählt werden; vielmehr mußte sich der UN-Generalsekretär auf das unzureichende Angebot derjenigen Staaten stützen, die bereit waren, Soldaten zur Verfügung zu stellen. Die Aufstellung und Stationierung der Truppen dauerte selbst unter günstigen Bedingungen (Namibia, Mosambik) mehrere Monate – zu viel Zeit, um rasch und entschlossen zur Implementierung von Abkommen beizutragen.

Eine zentrale Ursache der Probleme ist, daß die Vereinten Nationen im militärischen Bereich nicht über eigene Ressourcen verfügen und auch keinen *verlässlichen* Zugriff auf die Kapazitäten von Mitgliedsstaaten haben. Das UN-Sekretariat stützt sich statt dessen bei Friedensoperationen auf ein Stand-by-System, das trotz mehrerer Reforminitiativen keinen qualitativen Sprung nach vorne gemacht hat. Im Stand-by-System ist erfaßt, welche Kapazitäten die verschiedenen Staaten bereithalten. Erste Ansätze für eine derartige Registrierung hatte es bereits 1964 gegeben. Doch waren nur wenige Länder Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen eingegangen. Anfang der 90er Jahre trieb Boutros Boutros-Ghali das Stand-by-System der UN dann energisch voran. In der "Agenda für den Frieden" hatte er die Mitgliedsstaaten "um eine offene, umgehende Antwort" in dieser Frage gebeten (Boutros-Ghali 1992a: Ziff. 51). Im Januar 1993 war ein *Stand-by Forces Planning Team* aus sieben Offizieren gebildet worden. Es hatte den Auftrag, einen Mechanismus zu entwickeln, um in einem vereinbarten Zeitrahmen auf Anfrage des UN-Generalsekretärs und mit Mandat des Sicherheitsrates weltweit UN-Missionen unternehmen zu können (vgl. Denmark 1996)⁴⁹.

Den Stand-by-Abkommen liegen umfassende *Memoranda of Understanding* (MOUs) zugrunde (vgl. Canada 1995: 47). Als Antwortzeit sind für Einzelpersonen sieben Tage, für Einheiten und Untereinheiten 15 Tage sowie für größere Stärken 30 Tage vorgesehen (vgl. LaRose-Edwards 1995: 15)⁵⁰. Im Jahr 2000 waren 87 Staaten beteiligt, 31 hatten mit der UNO MOUs abgeschlossen. Sie enthielten v.a. Klauseln, nach denen die tatsächliche Beteiligung an einer Mission von der ausdrücklichen Zu-

49 Seit Mai 1994 wurde das System im DPKO schrittweise aufgebaut. Die Mitgliedsstaaten sollen dabei angeben, welche personellen und materiellen Kapazitäten in den Bereichen Militär, Zivilpolizei und zivile Spezialisten sie eventuell für Peacekeeping-Operationen zur Verfügung stellen können (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 225, Ziff. 603-604).

50 Die logistische Basis für Peacekeeping-Operationen findet sich in Brindisi. Sie untersteht Italien und wird auch von italienischen Truppen bewacht (vgl. UN-DPKO 1995: 35).

stimmung des Mitgliedsstaates abhängig ist. Die Datenbasis umfaßte insgesamt 147.900 Personen, die sich folgendermaßen aufschlüsselten:

"85,000 in military combat units; 56,7000 in military support elements; 1,600 military observers; 2,150 civilian police; and 2,450 other civilian specialists." (Brahimi Report 2000: Ziff. 102)

Eine Schwäche des Stand-by-Systems liegt darin, daß die Angebote gerade bei komplexen Operationen nicht ausreichen, um die benötigten Kompetenzen und Kapazitäten abzudecken. Entscheidend ist außerdem die mangelnde Verbindlichkeit der Zusagen. Sie zeigte sich drastisch im Falle Rwandas. Im Mai 1994 hatte der Sicherheitsrat beschlossen, UNAMIR auf 5.500 Soldaten aufzustocken. Von den 19 Staaten, die sich bis dahin den Stand-by-Arrangements angeschlossen hatten und die insgesamt 31.000 Soldaten in Verfügungsbereitschaft hielten, fand sich zunächst kein einziges Land, das bereit war, zusätzliche Truppen nach Rwanda zu schicken⁵¹ (vgl. Boutros-Ghali 1995a: 11, Ziff. 43; Tharoor 1996a: 24). Ein weiteres Problem besteht darin, daß ein Teil der Stand-by-Truppen hinsichtlich der Bereitschafts- und Selbstversorgungsfähigkeit nicht den notwendigen Ansprüchen entspricht (vgl. Denmark 1996)⁵². Vorbildlich sind jedoch die skandinavischen Staaten, die seit 1964 eine *Nordic U.N. Standby Force* bereithalten und in diesem Rahmen gemeinsame Trainingslehrgänge und Übungen von Freiwilligen durchführen⁵³.

Bei der Durchführung der Operationen hat schließlich die multinationale Zusammensetzung verschiedenste Probleme hervorgebracht. Dies beginnt mit technischen Fragen: Oftmals sind die logistischen Voraussetzungen der verschiedenen Kontingente sehr unterschiedlich und unzureichend. Die Verbände sind untereinander nicht eingespielt, was vor allem bei komplexen Operationen Schwierigkeiten nach sich zieht. So konnten die UN-Missionen in Subsahara-Afrika wie auch in anderen Regionen (so im früheren Jugoslawien) nur selten bei veränderten Umständen oder in kritischen Situationen kohärent und angemessen reagieren. Neben der eher technisch-operativen Komponente hat die Multinationalität gerade in riskanten Einsätzen auch eine politische Dimension: Denn die Einsatzfähigkeit der verschiedenen Kontingente ist häufig an innen-

51 Siehe auch: Transcript of Press Conference by Secretary-General Boutros-Ghali, held at United Nations Office at Geneva on 25 January 1995, SG/SM/5533.

52 Die USA lehnen übrigens bislang eine Teilnahme am Stand-by-System ab. Dennoch unterstützen sie es in indirekter Weise. So haben die USA eine Übersicht zu spezifischen Kapazitäten erstellt, die sie im Krisenfall verfügbar machen können. Diese umfassen die Bereiche Luft- und Seetransport, Logistik, Kommunikation, Informationssammlung (*intelligence*), Sanitätswesen, technische und zivile Dienstleistungen, Hilfestellung beim Management von Kontrakten mit externen Partnern, Personal für das UN-Hauptquartier (vgl. Serafino 1995a: 4).

53 Siehe hierzu Renner 1993: 45.

politische Faktoren des Heimatlandes gebunden; dies ist insbesondere bei einem steigenden nationalen Interesse an der Operation problematisch⁵⁴. In Somalia und Rwanda wurde die einheitliche Kommandokette geradewegs unterlaufen. Manche Kontingente sprachen sich hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien zunächst mit ihren nationalen Ministerien ab. Der Oberkommandierende der UN-Mission wurde dann zwischen den Anweisungen des Generalsekretärs und den Vorgaben, die nationale Kontingente aus ihren Hauptstädten erhielten, zerrieben.

(b) *Multidimensionale und robuste Friedenssicherung im Spannungsfeld zwischen Konsens und Zwang*

Für die UN-Friedenssicherung der 90er Jahre prägend waren – in Afrika wie in anderen Weltregionen – sog. "Grauzonen-Einsätze", die zwischen multidimensionalem Peacekeeping und "robuster Friedenssicherung" (*potential/small-scale enforcement*) angesiedelt waren. Durch die Anreicherung von Blauhelmeinsätzen um Elemente militärischen Zwangs wurde ein zentrales Wesensmerkmal des Peacekeeping, der Konsens, in zahlreichen Missionen in Frage gestellt. Die britische Diskussion hat auf dieses Problem hingewiesen. Hier wird Konsens nicht nur für das traditionelle Peacekeeping, sondern auch für das *wider peacekeeping* – d.h. für multidimensionales Peacekeeping in einem höchst unbeständigen Umfeld⁵⁵ – als unabdingbare Voraussetzung begriffen (vgl. Dobbie 1994: 122).

Gerade in Bezug auf die Konfliktparteien bildet die Frage des Konsenses letztlich das Unterscheidungskriterium zwischen Peacekeeping und *peace-enforcement*⁵⁶. Konsens wird nun im Sinne des *wider peacekeeping* nicht mehr allein als etwas Gegebenes bzw. Statisches verstanden. Durch die ständige Gefährdung vor Ort muß Konsensfindung vielmehr auch als prozessurale Herausforderung aufgefaßt werden. M.a.W.: Der vorab hergestellte Konsens *für* eine Operation muß zunehmend auch durch einen Konsens *während* der Operation untermauert werden (vgl. Dobbie 1994: 122). Denn "a strong consensual peacekeeping framework at the operational level marginalises opposition and facilitates the use of *minimum necessary force*".

Beim traditionellen Peacekeeping bezog sich der Konsens auf drei Akteursgruppen: die Konfliktparteien, die Mitglieder des Sicherheitsrates

54 Besonders drastisch trat dieses Problem in Somalia und Rwanda zu Tage.

55 Die steigende Gefahr bei UN-Blauhelmeinsätzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre spiegelte sich auch darin, "that there have been 456 fatalities in peacekeeping missions between 1991 and 1995 as compared to 398 between 1948 and 1990" (Boutros-Ghali 1995b: 229, Ziff. 611).

56 Auch eine Kapitel VII-Maßnahme kann jedoch durchaus in einem konsensualen Umfeld durchgeführt werden; Haiti ist ein Beispiel (vgl. Dobbie 1994: 144-145). Freilich hat eine derartige Operation von vornherein die Möglichkeit, auch zum Einsatz militärischer Zwangsmittel überzugehen.

und die truppenstellenden Staaten. Nach dem dynamischen Verständnis von Konsens ist nunmehr jedoch eine Einigung auf höchster politischer Ebene nicht mehr ausreichend. Vielmehr muß Konsens gerade in Bürgerkriegsgebieten oftmals in jeder Region einzeln ausgehandelt werden (vgl. MacKinlay 1995: 54). Notwendig ist dabei u.a. eine Kooperation mit lokalen Autoritäten, wie beispielsweise die Einsätze in Somalia und Mosambik bestätigen:

"Eine Zusammenarbeit mit den unteren Chiefs erleichtert nicht nur die Verteilung von Lebensmitteln, sondern auch das Auffinden von Waffenlagern, die Entwaffnung der Banden und die Erarbeitung einer Ordnung, die Dauer und Akzeptanz verspricht, weil sie die Teilhabe der rivalisierenden Gruppen an der öffentlichen Gewalt vorsieht." (Nass 1993: 286-287)

Die notwendige Weiterentwicklung des Konsensbegriffs sollte allerdings nicht verdecken, daß es Grenzen konsensualen Handelns gibt. Gerade bei der Demobilisierung und Entwaffnung kommt es schnell zum Lackmustest auf die Friedensbereitschaft der Kriegsparteien. In Angola bestand beispielsweise nur ein Schein-Konsens über diese Frage. Hätte die UNO hier die UNITA herausgefordert, wäre sie vermutlich mit Provokationen konfrontiert gewesen, für die sie eine robustere Ausrüstung und ein weiterreichendes Mandat benötigt hätte. In Somalia wären Entwaffnungsmaßnahmen wiederum nur erfolgsversprechend gewesen, wenn sie durch eine umfassende Einbindung lokaler Autoritäten als überparteilich wahrgenommen und zugleich durch eine gewisse Abschreckungsfähigkeit rasch, systematisch und konsequent umgesetzt worden wären.

Vor allem bei der Entwaffnung in unsicherem und potentiell kriegerischem Umfeld lassen sich trotz einschlägiger Negativerfahrungen in den 90er Jahren bislang wenig praktische Fortschritte verzeichnen. Selbst die gut ausgerüstete und hinreichend mandatierte *Kosovo Force* (KFOR) schreckt im Kosovo vor einer klaren Strategie zurück. In einem gewaltvollen Klima, in dem Waffen weit verbreitet sind und ihr Besitz sogar einen hohen soziokulturellen Status und Wert hat, ist es für eine Friedenstruppe schwer, breite Zustimmung für eine konsequente Entwaffnungsstrategie zu erreichen. Zugleich bleibt ohne eine übergeordnete Linie und kohärentes Verhalten das Risiko groß, daß die Kriegsparteien bei ihren Friedensbekundungen lediglich auf Zeit spielen und mit einer Zermürbungstaktik auf die Beendigung einer Friedensoperation hinarbeiten.

Wenn Waffen als ein ernsthaftes Problem für die Autorität der Friedenstruppe angesehen werden, sind robuste Einsatzregeln im Sinne eines *small-scale enforcement* gleichermaßen unabdingbar wie riskant. Im Zweifelsfall bestimmt unter diesen Umständen das Element des Zwangs die Handlungslogik. Da die Eskalation bis hin zu verbreiteten kriegerischen Auseinandersetzungen nicht ausgeschlossen werden kann, ist auch für eine Kriegführung mittlerer Intensität Vorsorge zu treffen. Die Soldaten

müssen deshalb von Ausrüstung, Befehlsstruktur und Ausbildung her zu Kampfeinsätzen in der Lage sein. Zu diesen Fähigkeiten gehören unter anderem "manoeuvring skills, running observation posts and checkpoints, employing cordon and searches, and disarming potential combatants" sowie schließlich auch der Einsatz schwerer Waffen (Serafino 1995a: 21). Zugleich stößt die reguläre Kriegführung staatlicher und multinationaler Truppen dort an Grenzen, wo ein "nicht-Clausewitzscher Krieg" mit substaatlichen Konfliktparteien geführt wird. Denn in diesen Kriegen kommt häufig eine Guerillataktik zum Einsatz, auf die reguläre Verbände nicht adäquat reagieren können⁵⁷ – es sei denn, sie gehen selbst, wie beispielsweise die britischen Spezialkräfte in Sierra Leone, zu einer Guerilla-ähnlichen Kriegführung über. Außerdem führt die asymmetrische Konfliktstruktur "zu einem unkonventionellen Krieg, der zeitlich und räumlich entgrenzt ist und der von regulären und irregulären, also sich gegenseitig als illegitim bezeichnenden Einheiten ausgetragen wird" (Daase 1999: 97).

Die in den 90er Jahren unternommenen Versuche, den Charakter von Friedenssicherungseinsätzen in der Grauzone zwischen neutraler Friedenserhaltung und militärischer Gewaltanwendung in Richtung "robuster Friedensoperationen" zu verändern, sind in der Praxis zunächst gescheitert. In Afrika geriet der Somalia-Einsatz zum Debakel; ebenso muß die ECOMOG-Intervention in Liberia als hochproblematisch gewertet werden. Auch beim UNPROFOR-Einsatz im früheren Jugoslawien⁵⁸, der für die internationale Debatte eine große Bedeutung hatte, gab es eine unausgereifte Verbindung von Konsensorientierung und Zwangsmaßnahmen. Daß die UNO 1993 die von ihr deklarierten humanitären Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina nicht verteidigen konnte, stellte nach dem Fall von Srebrenica die Legitimität des gesamten Engagements im früheren Jugoslawien in Frage. Angesichts dieser Erfahrungen wandte sich Boutros Boutros-Ghali (1995a: 9-10, Ziff. 35, 36) in seiner "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" gegen eine Vermischung der beiden Komponenten Konsens und Zwang. *Peacekeeping* und *peace-enforcement* gehorchen seiner Ansicht nach einer anderen Logik und sollten nicht als beliebig kombinierbare Elemente eines Kontinuums betrachtet werden:

"Verwischt sich die Trennlinie zwischen diesen beiden, so kann dadurch die Existenzfähigkeit des Friedenssicherungseinsatzes untergraben und dessen Personal in Gefahr gebracht werden." (Boutros-Ghali 1995a: 9-10, Ziff. 35)

57 Siehe zu dieser Thematik grundlegend Daase 1999 (rezensiert u.a. in Debiel 2000b), Creveld 1991, Kaldor 2000, Hoch 2001.

58 UNPROFOR = United Nations Protection Force. Die Mission war ursprünglich für Kroatien eingerichtet worden, um dort die Demilitarisierung bestimmter Gebiete zu gewährleisten. Später wurde das Mandat mit erweiterten Aufgabenstellungen auf Bosnien-Herzegowina ausgeweitet.

(c) *Rückkehr zum traditionellen Peacekeeping?*

Die ernüchternden Erfahrungen mit überambitionierten und zugleich unterausgestatteten Blauhelm-Einsätzen führten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu strengeren Maßstäben bei der Verabschiedung neuer Missionen. So benannte der Präsident des UN-Sicherheitsrates am 3. Mai 1994 – also am gleichen Tag, an dem auch die PDD-25 erlassen wurde – Kriterien für eine Entscheidung über Peacekeeping-Einsätze (S/PRST/1994/22, siehe Kapitel D.VIII). Dabei sollten der Konsens der Konfliktparteien, ein klares politisches Ziel und eine verlässliche Sicherheitsgarantie für das Personal eine Rolle spielen. Letztlich ging es dabei um eine Rückkehr zu den drei Grundprinzipien des Peacekeeping: Konsens, Unparteilichkeit und Nichtgebrauch von Gewalt außer zur Selbstverteidigung⁵⁹.

Die Rückbesinnung auf den konzeptionellen Grundcharakter von Peacekeeping war insofern verständlich, als dieses für bestimmte Kontexte bewährte Instrument durch unklare Terminologien und Kriterien an Profil und politischer Unterstützung verloren hatte. Allerdings muß es als verfehlt gelten, angesichts des Scheiterns von Großeinsätzen für eine umfassendere Rückkehr zum traditionellen Peacekeeping mit begrenzten Zielen (v.a. Überwachung von Waffenstillständen) zu plädieren, wie es die *New York Times* Anfang 1995 tat⁶⁰. Die Verdienste traditioneller UN-Blauhelmeinsätze sind unbestritten und wurden 1988 berechtigterweise mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet: Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien, Herstellung internationaler Öffentlichkeit bei der Konfliktbewältigung, Hüterfunktion bei der Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen. Diese Funktionen sind auch heute noch notwendig, wie etwa die am 31. Juli 2000 errichtete *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) zeigt. Da es sich auf beiden Seiten um disziplinierte Armeen handelt und die Vereinbarung politische Unterstützung der Kontrahenten genießt, dürfte der Einsatz der 4.200 Blauhelme in einer 25km breiten "Temporären Sicherheitszone" hohe Erfolgchancen haben und in gewisser Weise das angeschlagene Renommee der Vereinten Nationen in Subsahara-Afrika etwas anheben⁶¹. Doch hat das traditionelle Peacekeeping offenkundige Grenzen, die sich bereits in der Zeit des Ost-West-Konflikts angedeutet hatten. So erfüllten bereits die vor 1988 begonnenen Blauhelmeinsätze ihre Funktionen (als "Stolperdraht" und Stabilitätsfaktor) in vielen Fällen nur sehr bedingt: Im ara-

59 Siehe auch LaRose-Edwards 1995: 13; Boutros-Ghali 1995a: Ziff. 33; Roberts 1994: 108

60 Vgl. "The Future of UN Peacekeeping", Editorial, *The New York Times* from 8 January 1995.

61 Vgl. Matthew Green: UN Peacekeepers Find Solace in Horn of Africa, Reuters from 11 June 2001.
<<http://www.globalpolicy.org/security/issues/ethiopia/2001/0615unpk.htm>> (Zugriff am 18.06.01)

bisch-israelischen Konflikt etwa verhinderten insgesamt sechs Blauhelmissionen nicht den immer wieder neuen Ausbruch zwischenstaatlicher Kriege. Im Zypernkonflikt hat die Stationierung von Blauhelmen möglicherweise zu einem "Einfrieren" des Konfliktes geführt, das weitergehende Ansätze einer dauerhaften Lösung versperrt. Ein ähnliches Problem zeichnet sich, wie bereits angedeutet, für den 1991 begonnenen MINURSO-Einsatz in der Westsahara ab.

Ein zweiter Einwand gegen die Rückkehr zum traditionellen Peacekeeping liegt darin begründet, daß die veränderte Natur der Konflikte auch ein verändertes Friedenssicherungsinstrument erfordert. Shashi Tharoor (1996a: 19-20) hat dies treffend zum Ausdruck gebracht:

"Sadly, however this attractive formula has one thing wrong with it: it's a good answer, but only to part of the question. (...) If the nature of UN peacekeeping has acquired a certain elasticity in recent years, it is precisely because circumstances have led the world to make demands on the military capacity of the UN which vastly exceed anything we were called upon to do as recently as three or four years ago."

Für Afrika lassen sich die Grenzen traditionellen Peacekeepings besonders klar dokumentieren. Gerade in der in der Anfangsphase des UN-Engagements in Angola (UNAVEM I, II), Rwanda (UNAMIR I) und Somalia (UNOSOM I) wurde deutlich, daß kleine, konsensorientierte, auf die Vereinbarung von Waffenstillständen fixierte Einsätze den neuen Situationen nicht angepaßt und von daher wenig effektiv waren. Genau diese Erkenntnis löste ja die Suche nach Alternativen aus. Vor diesem Hintergrund kann die Konsequenz aus den bisherigen Erfahrungen nur sein, ein der Situation angemessenes Mandat zu formulieren und die Ausstattung von Friedensmissionen darauf auszurichten (siehe hierzu auch Jett 2001). Dabei wird es die von Boutros-Ghali favorisierte strikte Trennung von Peacekeeping und *peace enforcement* nicht geben können. Wohl aber kann ein Friedenseinsatz von vornherein mit einer klaren Strategie und robusten Einsatzregeln versehen werden, durch die er bei einer Gewalteskalation vor der hilflosen Alternative "Zuschauen oder Abziehen" bewahrt wird. Am erfolgversprechendsten dürften dabei multidimensionale Operationen sein, die zwar robust ausgestattet und mandatiert sind, in der Praxis aber dem Konzept des *wider peacekeeping* folgen – also durch ein ständiges Bemühen um Konsens auf den verschiedenen politischen und regionalen Ebenen es zu verhindern suchen, in eine mögliche Kriegführung verwickelt zu werden.

(d) *Klare Strategien und robuste Einsatzregeln: Die konzeptionellen Empfehlungen der Brahimi-Kommission*

Die hier gezogene Quintessenz aus den afrikanischen Erfahrungen der 90er Jahre deckt sich weitgehend mit den Kernaussagen, die der sog.

Brahimi-Bericht enthält. Diesen analytisch überzeugenden und zugleich pragmatisch orientierten Report zur Reform der UN-Friedensoperationen hatte im August 2000 das "Independent Panel on United Nations Peace Operations" unter Leitung des früheren algerischen Außenministers, Lakhdar Brahimi, vorgelegt⁶². Seine konzeptionellen Schlußfolgerungen definieren Minimalbedingungen für effektive Friedensoperationen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die als Leitorientierung für die Zukunft multidimensionaler und robuster Friedensoperationen gelten können⁶³.

Ausgangspunkt des Brahimi-Berichts ist eine ungeschminkte Kritik an der bisherigen Praxis der UN-Friedenssicherung (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 15-28)⁶⁴. Die Friedensoperationen der 90er Jahre haben demnach die schwierigen und neuartigen Herausforderungen nur sehr unzureichend bewältigt. Im Unterschied zur Zeit des Ost-West-Konflikts seien die Konfliktkonstellationen zu Beginn der jeweiligen Einsätze dadurch geprägt gewesen, daß die Kriegsparteien oftmals nur vorgaben, an einer international überwachten Einhaltung von Abkommen interessiert zu sein, und diese statt dessen untergruben. Dabei konnten sie sich – wie

62 UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte das Gremium im März 2000 berufen, nachdem im Jahr zuvor bereits zwei Berichte das Versagen der UNO in Srebrenica (Bosnien-Herzegowina) (1995) sowie in Rwanda (1994) analysiert hatten (siehe auch Teil E). Der Brahimi-Bericht wurde recht bald mit dem Namen des Kommissionsvorsitzenden verbunden. Nach seiner Amtszeit als algerischer Außenminister (1991-93) war Brahimi bei zahlreichen Missionen als Sonderbotschafter oder SRSG des UN-Generalsekretärs tätig. Seit 1997 ist er *Under-Secretary-General for Special Assignments in Support of the Secretary-General's Preventive and Peacemaking Efforts*. Weitere Mitglieder der Kommission waren: J. Brian Atwood (USA), Botschafter Colin Granderson (Trinidad und Tobago), Dame Ann Hercus (Neuseeland), Richard Monk (Großbritannien), General a.D. Klaus Naumann (Deutschland), Hisako Shimura (Japan), Botschafter Vladimir Shustov (Russische Föderation), General Philip Sibanda (Zimbabwe) und Dr. Cornelio Sommaruga (Schweiz).

63 Operationen mit *medium-/large-scale enforcement* wurden nicht näher behandelt, da diese von vornherein gemäß Kapitel VII mandatiert und deshalb nach Ansicht der Kommission ohnehin von Staatenkoalitionen ausgeführt werden müßten (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 53) Die Kommission ignorierte allerdings, daß auch robuste Friedenssicherung Zwangsmaßnahmen einschließt, die einer Autorisierung nach Kapitel VII bedürfen. Diese Inkonsistenz durchzieht den gesamten Bericht. So spricht der Report zwar in der Überschrift von "peace operations", verwendet aber im Verlaufe der Argumentation immer wieder den Terminus "peacekeeping" auch für robuste Einsätze.

64 Eine Ausnahme bildet die politische Kritik am Sicherheitsrat, die bemerkenswert zurückhaltend bleibt (siehe hierzu auch Kühne 2000a). Als Ergänzung zum Brahimi-Bericht läßt sich eine neuere Studie der *United Nations Association of the United States of America* vom Januar 2001 verstehen. Sie hebt stärker auf die Dilemmata politischer Entscheidungsträger ab und unterbreitet in diesem Bereich insbesondere Empfehlungen für eine veränderte UN-Politik der USA (siehe UNA-USA 2001).

die Kommission richtig analysiert – durch Waffenbeschaffung, Selbstbereicherung und kriegsökonomische Aktivitäten reproduzieren (vgl. Ziff. 22) und aus der wechselseitigen Destabilisierung innerhalb von Subregionen Nutzen ziehen (vgl. Ziff. 23). Die Konsequenz: "United Nations operations thus did not *deploy into* post-conflict situations but tried to *create* them." (Brahimi Report: viii)

Das Fazit der Kommission deckt sich weitgehend mit der in dieser Arbeit dargelegten Einschätzung der Friedenseinsätze in Subsahara-Afrika:

"Over the last decade, the United Nations has repeatedly failed to meet its challenge, and it can do no better today. Without renewed commitment on the part of Member States, significant institutional change and increased financial support, the United Nations will not be capable of executing the critical peacekeeping and peace-building tasks that the Member States assign to it in coming months and years. There are many tasks which United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake and many places they should not go. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence, with the ability and determination to defeat them." (Brahimi Report 2000: viii)

Überzeugend sind die politischen Schlußfolgerungen der Brahimi-Kommission: Um auf mögliche Schwierigkeiten vorbereitet zu sein, fordert sie, daß sich die Einsatzplanung nicht am bestmöglichen Verlauf, sondern auch an "worst-case"-Szenarien orientieren müsse. Realistische Mandate müßten klar regeln, wann Waffengewalt eingesetzt werden könne. Dies habe Implikationen: "It means bigger forces, better equipped and more costly, but able to pose a credible deterrent threat, in contrast to the symbolic and non-threatening presence that characterizes traditional peacekeeping." (Brahimi Report 2000: Ziff. 51)

Aus der Erfahrung, daß UN-Truppen in der Vergangenheit mitunter bei Gewalt gegen die Zivilbevölkerung nicht einschritten, schließt der Brahimi-Bericht:

"Moreover, United Nations peacekeepers – troops or police – who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles. However, operations given a broad and explicit mandate for civilian protection must be given the specific resources needed to carry out that mandate." (Brahimi Report 2000: Executive Summary)

Die politischen und konzeptionellen Empfehlungen der Kommission konzentrieren sich auf zwei Punkte: veränderte Kriterien und Verfahren für die Beschlußfassung zu Friedensmissionen; eine Weiterentwicklung der Grundsätze der Friedenssicherung. Bei der Autorisierung neuer Ope-

rationen verlangt die Kommission, daß Ressourcenausstattung, Truppenstärke und Mandat sich an einer realistischen Lageanalyse und nicht an der Eigenlogik des Sicherheitsrats orientieren müßten. Hier komme dem UN-Sekretariat eine besondere Verantwortung als Walter sachgerechter Überlegungen zu: "The Secretariat must tell the Security Council what it needs to know, not what it wants to hear (...)" (Ziff. 64). Außerdem solle der Sicherheitsrat eine Resolution zur Aufstellung von Truppen erst dann in Kraft setzen, wenn der UN-Generalsekretär tatsächlich über hinreichende Truppenzusagen etc. verfüge (Ziff. 60).

Schließlich verweist die Brahimi-Kommission darauf, daß der Konsens im Sicherheitsrat sowie das Ziel, überhaupt eine Mission aufzustellen, nicht zum (gefährlichen) Selbstzweck werden dürften. Läßt sich nämlich eine Übereinstimmung von Konfliktsituation, Mandat und Ausstattung nicht herstellen, ist ein Einsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Mißerfolg bestimmt. Deshalb erscheint in einer solchen Situation für die Autorität der Weltorganisation ein Verzicht auf Missionen letztlich überzeugender als die Option, zwar dem öffentlichen und politischen Druck zum Handeln nachzugeben, dann aber zum Spielball unterschiedlichster Interessen zu werden, übergeordnete Normen aus dem Blick zu verlieren oder gar konfliktverschärfend zu agieren (siehe hierzu Debiel 1998). Die Kommission fordert deshalb mit gutem Grund: "Rather than send an operation into danger with unclear instructions, the Panel urges that the Council refrain from mandating such a mission." (Ziff. 56)

Neben klaren Strategien mahnt die Brahimi-Kommission an, die Prinzipien des Peacekeeping im Spannungsfeld zwischen Konsens und Zwang weiterzuentwickeln. Richtungsweisend sind die Gedanken zum Grundsatz der Unparteilichkeit: Er müsse sich an den Prinzipien der UNO-Charta orientieren und die Verurteilung von Konfliktparteien beinhalten, die gegen Vereinbarungen verstoßen. Dabei wählt die Kommission eine klare Sprache, die nicht zuletzt angesichts der Ereignisse in Rwanda (aber auch in Bosnien-Herzegowina) gerechtfertigt erscheint: "No failure did more to damage the standing and credibility of United Nations peacekeeping in the 1990s than its reluctance to distinguish victim from aggressor" (Brahimi Report 2000: ix, siehe auch Ziff. 49).⁶⁵

65 Allerdings läßt sich in komplexen Kriegssituationen die Unterscheidung zwischen Opfer und Angreifer nicht in allen Fällen so klar treffen, wie dies etwa bei den Massakern von Srebrenica oder beim rwandischen Völkermord der Fall war. In tiefverwurzelten Konflikten, die durch eine eng verwobene Geschichte der Gewalt geprägt sind und in denen wechselseitige Massaker oftmals unmittelbar aufeinander folgen, sind Personen und Bevölkerungsgruppen mitunter zugleich Opfer und Täter. Dennoch lassen sich Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor Ort in konkreten Fällen häufig jenseits der Frage historischer Schuldzuweisungen identifizieren. Hier können Blauhelme – wie vom Brahimi-Bericht gefordert – Position zugunsten von Rechtsprinzipien beziehen. Entscheidend ist dabei, daß nicht selektiv zugunsten oder zuungunsten einzelner Kriegsparteien vorgegangen wird.

Von entscheidender Bedeutung ist schließlich die Forderung "robuster Einsatzregeln", die über die bloße Selbstverteidigung im engen Sinne hinausgehen (vgl. Eisele 2000: 36-46): UN-Militäreinheiten müßten demnach in der Lage sein, sich selbst, andere Missionsmitglieder und ihr Mandat verteidigen zu können. Robuste Regeln bedeuten in diesem Verständnis nicht, daß Friedenssicherung sich nunmehr primär an einem Kampfauftrag ausrichte. Statt dessen solle dadurch Gewalt gegen Peacekeeper abgeschreckt und ein Kampfeinsatz unwahrscheinlich gemacht werden (siehe auch Annan 2000b: 3/Ziff. 7e). Konkret bedeutet dies:

"Rules of engagement should not limit contingents to stroke-for-stroke responses but should allow ripostes sufficient to silence a source of deadly fire that is directed at United Nations troops or at the people they are charged to protect and, in particularly dangerous situations, should not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers" (Brahimi Report 2000: Ziff. 49)

Mit diesen "robusten Einsatzregeln" ließe sich durchaus auch eine Entwaffnung in unsicherem Umfeld durchführen, der sich vereinzelt Kriegsfraktionen und Splittergruppen widersetzen. Voraussetzung ist aber, daß ein weitreichender Konsens unter den Kriegsparteien erzielt wird und ein günstiges Momentum im Konfliktverlauf (Marginalisierung von Extremisten, Erleichterung in der Bevölkerung über externe Präsenz) genutzt wird. Selbst "robuste Einsatzregeln" dürften allerdings an Grenzen stoßen, wenn sich wohlorganisierte, größere Kriegsparteien (wie etwa die UNITA) einer Entwaffnung *de facto* widersetzen. In diesem Fall kann es schnell zu einem "show-down" kommen, bei dem Friedenstruppen von Ausrüstung, Ausbildung und Mandat her zu einem *medium-scale enforcement* in der Lage sein müssen, wollen sie angemessen reagieren⁶⁶. Außerdem stoßen "robuste Einsatzregeln" dort auf Grenzen, wo Friedenstruppen einer gezielten Guerillataktik bzw. einer permanenten Politik der Nadelstiche ausgesetzt sind. In derartigen Situationen lassen sich zwar vorübergehend Schutzzonen verteidigen. Die militärische Kontrolle über weite Landesteile ist jedoch kaum möglich, da sie mit

66 Gedacht ist hier an eine Ausstattung, wie sie etwa die KFOR-Truppen im Kosovo haben. Angemerkt sei aber auch, daß dort trotzdem die UCK (*Ushtria Clirimtare e Kosoves*) nie wirklich entwaffnet wurde. Zum einen scheint also selbst unter günstigen Bedingungen das Risiko einer derartigen Operation für die truppenstellenden Staaten sehr hoch zu sein. Hinzu kommt aber wohl auch, daß es eine enge Kooperation von US-Militär und US-Geheimdiensten mit der UCK gibt und auf Seiten der US-Administration der politische Wille für ein Vorgehen gegen die Rebellenorganisation fehlt. Vgl. zu den Verbindungen von USA und UCK u.a. Schmidt-Eenboom 1999a; 1999b; Rüb 1999. Aktuelle Hintergründe für die Zeit nach dem Kosovo-Krieg und für die Mazedonien-Krise liefert der überzeugend recherchierte Beitrag: "Das Doppelspiel der Amerikaner", in: DER SPIEGEL vom 30. Juli 2001, Nr. 31, S. 100-102.

hohen Verlusten verbunden wäre, die truppenstellende Staaten – übrigens nicht nur aus dem Westen – heute kaum mehr akzeptieren.

3. Institutionelle Vorschläge zur Effektivierung der UN-Friedensoperationen

Erweiterte Mandate, robuste Einsatzregeln und die Fähigkeit zur flexiblen Anpassung an die Situation vor Ort erfordern neue Kapazitäten sowie eine verbesserte Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen. Die Reform der UN-Friedensoperationen ist angesichts der Herausforderung regionalisierter Bürgerkriege eine offenkundige Notwendigkeit, die spätestens seit Mitte der 90er Jahre in der Fachwelt anerkannt ist. Zugleich wurde die Weiterentwicklung des Instrumentariums der Friedenssicherung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre politisch gezielt verhindert. Hintergrund war der durch das Somalia-Debakel ausgelöste Positionswechsel der Clinton-Administration. Er spiegelte sich in der *Presidential Decision Directive 25* vom 3. Mai 1994 wider, führte zu einem weitgehenden Disengagement der USA und strahlte auch auf die Außenpolitik anderer Staaten aus.

Die zum Teil berechtigte US-Kritik an konzeptionellen und operativen Defiziten der UN-Friedenseinsätze sowie die zum Teil regelrecht UN-feindliche Politik des US-Kongresses führten dazu, daß Anstrengungen zur Effektivierung der UN-Friedenssicherung ausgebremst wurden. Dadurch wurden die aufwendigen und ineffizienten Ad-hoc-Arrangements bei Errichtung und Durchführung von UN-Friedensmissionen beibehalten, die modernen Anforderungen nicht gerecht werden und zudem die – mittlerweile auch im UN-System gut dokumentieren – Lehren früherer Einsätze nicht berücksichtigen.

Die politische Blockade einer UN-Reform, die diesen Namen verdienen würde, bestand unter Clintons Nachfolger, George W. Bush, zunächst fort. Eine gewisse Änderung im Verhältnis der USA zur Weltorganisation bahnte sich dann nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 an. Bei der Schaffung ihrer weltweiten Anti-Terror-Allianz besann sich die einzig verbliebene Weltmacht darauf, die UNO als Forum und Instrument zu nutzen⁶⁷. Der US-Kongreß genehmigte vor diesem Hintergrund am 25. September 2001, daß 582 Mio. US-\$ an die Weltorganisation gezahlt wurden – ein nennenswerter Anteil der bis dahin verbliebenen Gesamtschulden von 862 Mio. US-\$⁶⁸. Allerdings bedeutet das entspanntere

67 Siehe zum (selektiven) Rückgriff auf Instrumente des Multilateralismus auch Kubbig 2001.

68 Mit dieser Maßnahme wurde eine Vereinbarung umgesetzt, die der damalige UN-Botschafter Richard C. Holbrooke im Dezember 2000 ausgehandelt hatte. Sie sieht vor, daß die USA ihren Anteil am regulären UN-Haushalt von 25 auf 22% und ihren Beitrag zum Peacekeeping-Budget von 31 auf 25% reduzieren. Nachdem zuvor bereits 100 Mio. US-\$ überwiesen worden waren, handelte es

Verhältnis nicht, daß die Supermacht USA nunmehr auch automatisch an einer effektiveren Friedenssicherung durch UN-Truppen interessiert wären. Denn die Regierung von George W. Bush hat in der Folge des 11. September auch immer wieder deutlich gemacht: Sobald die USA ihre geostrategischen Kerninteressen bedroht sehen, ziehen sie eine von ihr geführte Allianz mit möglichst weitreichenden Handlungsspielräumen einer Operation im UN-Rahmen vor. Insgesamt scheint deshalb eine politische Unterstützung für gehaltvolle Reformvorschläge kurzfristig eher unwahrscheinlich, mittel- und langfristig ist sie aber unter bestimmten Bedingungen denkbar. Begünstigend für einen UN-freundlichen Kurs sind Situationen, in denen die USA ihre weltpolitischen Vorstellungen auf Dauer nicht unilateral durchsetzen können, sondern Verbündete und einen multilateralen Rahmen benötigen (siehe hierzu auch Nuscheler 2001). In diesem Kontext ist die Unterstützung bzw. Tolerierung einer Weiterentwicklung von UN-Friedensoperationen auf absehbare Zeit zumindest nicht ausgeschlossen – vor allem als Entlastung von Verpflichtungen, die die USA gerade in geostrategisch unbedeutenderen Weltregionen nicht selbst bzw. nicht allein wahrnehmen wollen. Einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung von Reformen können durch politischen Druck sowie durch praktische Angebote zur der Bereitstellung eigener Truppen zudem reformorientierte Länder (v.a. die skandinavischen Länder, Südafrika, Argentinien, Kanada) sowie die EU-Staaten leisten, die infolge ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Integrationsbemühungen auch im Rahmen der UN-Friedenssicherung mehr Gewicht erhalten könnten.

Im folgenden stelle ich verschiedene Ansätze für ein effektiveres Instrumentarium militärischer Friedenssicherung vor und bewerte sie. Dabei gehe ich nur am Rande auf Aspekte der Organisation und Planung, auf Fragen von Finanzierung, Ausrüstung und besserem Training oder Probleme vor Ort ein, die sich zwischen den verschiedenen UN-Kontingenten sowie im Verhältnis zur lokalen Bevölkerung ergeben (Sprachenkenntnis, interkulturelle Barrieren, religiöse Vorschriften und kulturelle Bräuche, Genderverhältnis, Hierarchieprobleme, militärisch-zivile Zusammenarbeit, Kompatibilität technischer Kommunikationsmittel, Kommunikationsstrukturen vor Ort und mit dem Hauptquartier, materielle Ausstattung etc.). Diese technisch-operativen Aspekte sind zweifelsohne bedeutsam und beinhalten eine nicht zu unterschätzende politische Dimension (vgl. insbesondere Eisele 2000: 18-35), doch würde eine ausführlichere Erörterung den Rahmen dieser Arbeit überschreiten.

sich bei den 582 US-\$ um eine zweite Rate. Nun stehen noch 280 Mio. US-\$ aus. Vgl. Julit Eilperin: House Approves UN Payment, in: Washington Post from 25 September 2001, via Internet: <<http://www.globalpolicy.org/finance/2001/0925delay.htm>> (Zugriff am 13.10.01); Associated Press from 6 October 2001 ("US to Make Second Dues Payment to UN"), via Internet: <<http://www.globalpolicy.org/finance/unitedstates/2001/1006bush.htm>> (Zugriff am 13.10.01).

Ich befasse mich deshalb vorrangig damit, wie Einsätze politisch hinreichend vorbereitet, situationsgerecht mandatiert und angemessen ausgerüstet werden können. Dabei spitzt sich die Debatte immer wieder auf die Verfügbarkeit gut qualifizierter und ausgerüsteter Truppen zu, die zu raschem und entschlossenem Handeln in der Lage sind.

Die von mir erörterten Ansätze sind nach ihrer Tragweite bzw. Umsetzungschance (und nicht chronologisch nach dem dem Zeitpunkt ihrer Präsentation) geordnet. Ich beginne dabei mit sehr praktischen Vorschlägen, die auf kleine Reformschritte setzen, und diskutiere zum Schluß weiterreichende Anregungen, die in absehbarer Zeit auf größere politische Widerstände stoßen dürften. Zunächst analysiere ich die institutionellen Empfehlungen der Brahimi-Kommission. Neben den bereits behandelten konzeptionellen Schlußfolgerungen befaßte sich die Kommission auch mit der operativen und organisatorischen Weiterentwicklung des UN-Apparats im Bereich der Friedenssicherung. Die Empfehlungen zielten dabei auf ein verbessertes Management im New York UN-Hauptquartier, auf die Herausbildung neuer Kompetenzen und eine verlässlichere Rekrutierung von Personal und die Verfügbarkeit militärischer Kapazitäten.

Zweitens erörtere ich Ansätze für eine schnellere Dislozierung aufeinander eingespielter, hochprofessioneller Brigaden (*rapid deployment*), die in der Anfangsphase multidimensionaler Missionen in unsicherem Umfeld (*twider peacekeeping*) sowie bei "robusten Friedensoperationen" und humanitärem Schutz Handlungsfähigkeit sicherstellen wollen. Sehr konkrete Vorschläge unterbreiteten Dänemark und Kanada, die den Aufbau multinationaler Kapazitäten für den schnellen Einsatz vor Ort vorschlugen und auch praktisch vorantrieben. Den verschiedenen Initiativen liegt der Gedanke zugrunde, daß gleichgesinnte Staaten eine Vorreiterfunktion bei der Reform der UN-Friedenssicherung einnehmen und erste Schritte bereits in die Wege leiten können, bevor ein umfassender Konsens über derartige Reformmaßnahmen hergestellt wird.

In eine ähnliche Richtung wie die dänischen und kanadischen Konzepte zielte Boutros-Ghalis Idee einer UN-Schnelleingreiftruppe auf Stand-by-Basis. Der Vorschlag, den er erstmals in seiner "Agenda für den Frieden" machte und dann in weiteren Variationen vortrug, ließ in vielerlei Hinsicht Interpretationsspielräume offen. Angesichts der weitreichenden Vorstellungen Boutros-Ghalis über die Rolle der Weltorganisation wurden seine Initiativen insbesondere von US-Seite als Versuch gewertet, die Vereinten Nationen unabhängig von den Mitgliedsstaaten mit eigenen Truppen auszustatten. Angesichts des zunehmend angespannten Verhältnisses zwischen US-Administration und -Kongreß auf der einen und dem UN-Generalsekretär auf der anderen Seite war das Schicksal der Initiative bald besiegelt. Dennoch verdient die Anregung Beachtung, da sie sachlich gut begründet ist.

Viertens skizziere ich Vorschläge für eine Freiwilligentruppe unter Verfügung der Vereinten Nationen, die angesehene Persönlichkeiten wie Brian Urquhart oder informelle Gremien wie die *Commission on Global Governance* entwickelt haben. Sie gehen deutlich über Boutros-Ghalis Vorstellungen hinaus, ihre derzeitigen Umsetzungschancen dürften deshalb noch geringer sein. Zugleich bemühen sich die Vorschläge ernsthaft, die Vereinten Nationen nach und nach zu einer handlungsfähigen Autorität in einer Weltfriedensordnung zu machen. Da der Umfang der Freiwilligentruppe im Verhältnis zu den personellen Kapazitäten von Groß- und Mittelmächten sehr bescheiden angesetzt ist und mit überschaubarem Mittelaufwand zu verwirklichen wäre, wird man dem Konzept in mittelfristiger Perspektive eine Plausibilität und Realisierungschance nicht gänzlich absprechen können.

Die bislang erwähnten Vorschläge befassen sich hauptsächlich damit, eine multidimensionale und robuste Friedenssicherung zu effektivieren. Darüber hinaus wurden in den 90er Jahren auch Konzepte entwickelt, wie die Vereinten Nationen unter eigener Kontrolle zur Kriegführung mittlerer und großer Intensität befähigt werden sollten. Sie enthalten in unterschiedlichen Ausprägungen und Kombinationen zwei Elemente⁶⁹: zum einen eine UN-Legion, die nicht nur zu Peacekeeping oder vorläufigen Maßnahmen nach Art. 40, sondern auch zum direkten Gewalteinsatz in der Lage wäre; zum zweiten umfangreiche Truppen, die die UN-Mitgliedsstaaten in Anlehnung an Art. 43 UN-Charta der Weltorganisation zur Verfügung stellen⁷⁰. Auch wenn diese Vorschläge von einer präzisen Analyse der bisherigen UN-Friedenssicherung ausgehen, pragmatisch an den Erfordernissen gewaltsamer Konflikte orientiert und zumeist auch in finanzieller Hinsicht "durchgerechnet" sind, sollen sie hier nicht näher behandelt werden⁷¹. In absehbarer Zeit dürften derartige

69 Im Unterschied zu dem hier vorgestellten Zwei-Komponenten-Modell hat Alan K. Henrikson (1992: 76-77) ein Drei-Stufen-Konzept vorgeschlagen: Eine *Permanent Peacekeeping Force* würde dabei unter unmittelbarer Kontrolle der Vereinten Nationen stehen und vor allem für Peacekeeping zuständig sein. Eine *Rapid Response Component* entspräche im wesentlichen der von Boutros-Ghali vorgeschlagenen Schnelleingreiftruppe. Schließlich sollten die Mitgliedsstaaten für eine *Standing Reserve Peace Force* bis zu 500.000 Soldaten bereithalten, die mit Ausnahme von Kriegen auf Großmachtebene Zwangsmaßnahmen auf allen Ebenen durchführen könnte.

70 Zu nennen sind unter anderen der Vorschlag einer *Genocide Police Force*, den Mendlovitz/Fousek (1996: 240-241, 251-256) vorgebracht haben, sowie die Idee einer UN-Fremdenlegion, die z.B. Kaysen/Rathjens (1995) und Conetta/Knight (1995) entwickelt haben.

71 Aus ähnlichen Gründen wird hier auch der Abschluß von Sonderabkommen gem. Art. 43 i.V.m. Art. 42 UN-Charta vernachlässigt, den Boutros-Ghali in seiner "Agenda für den Frieden" befürwortet hatte. Streitkräfte, die auf Abruf bereit stünden, könnten zwar vermutlich keine Großmacht abschrecken, wohl aber die Bedrohung durch kleinere und mittlere Staaten abwehren (vgl. Boutros-Ghali 1992a, Ziff. 43). Boutros-Ghali konnte sich bei dieser Idee auf entspre-

Einsätze im Bereich des *medium-/large-scale enforcement* nämlich von multinationalen Verbänden, die mit einem UN-Mandat ausgestattet sind, durchgeführt werden. Politisch entscheidend ist, wie diese multinationalen Operationen an die Autorität der Vereinten Nationen angebunden werden. Hierauf gehe ich abschließend ein.

3.1 *Verbessertes Management, neue Kompetenzen und verlässliche Kapazitäten: Die institutionellen Reformvorschläge des Brahimi-Berichts*

Die Brahimi-Kommission hat neben den politischen Empfehlungen in ihrem Bericht auch eine Reihe konkreter institutioneller Vorschläge unterbreitet. Sie zielen darauf, das Management der UN-Friedensoperationen zu verbessern, Kompetenzen für neue Aufgabengebiete zu entwickeln und den Zugriff auf Kapazitäten (Rekrutierung von Personal, Truppen und Ausrüstung) verlässlicher und professioneller zu gestalten.

VERBESSERTES MANAGEMENT. Beim Management der UN-Friedensoperationen in New York verdienen unter der Vielzahl gehaltvoller Anregungen drei Vorschläge besondere Beachtung:

- Zum einen macht die Brahimi-Kommission unmißverständlich klar, daß das *UN Department of Peace-keeping Operations* (DPKO) unterbesetzt ist. Die Zahlen sprechen tatsächlich für sich: So waren im Juli 2000, als der Report abgeschlossen wurde, 32 Militäroffiziere mit der Planung, Rekrutierung, Ausrüstung, Stationierung, Unterstützung und Leitung von 15 UN-Operationen mit 27.000 Soldaten befaßt; neun Polizeioffiziere waren für die Unterstützung von 8.000 Zivilpolizisten zuständig (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 181, Table 4.2). Um dieses Mißverhältnis zu ändern, müßte nach Ansicht der Kommission mehr Personal eingestellt werden. Zweitens sollten die Möglichkeiten des Informationszeitalters besser genutzt werden (vgl. Ziff. 246-264). Drittens sei es an der Zeit, die Unterstützung für Operationen vor Ort aus dem regulären Haushalt und

chende Willensbekundungen François Mitterrands (1992) berufen. Dieser hatte Anfang 1992 die französische Bereitschaft erklärt, das *Military Staff Committee* gem. Art. 47 UN-Charta wiederzubeleben (siehe zu diesem Gremium auch jüngst Hill 2001). Außerdem deutete er an, daß Frankreich unter bestimmten Bedingungen gemäß Art. 43 insgesamt 2.000 Soldaten zur Verfügung stellen könne. Der russische Präsident Boris Jeltsin (1992) unterstützte diesen Vorschlag. Dennoch war Boutros-Ghali angesichts der Vorbehalte der USA wie auch anderer wichtiger Staaten (etwa Indien) bei Vorlage der "Agenda für den Frieden" bereits klar, daß sein Vorstoß in absehbarer Zeit nicht durchdringen würde.

nicht aus den jährlich wechselnden Peacekeeping-Budgets zu bezahlen (vgl. Ziff. 170-197, 218-233)⁷².

- Um bei der Vorbereitung der Einsätze die umfassende Expertise des UN-Systems einzubeziehen, regt der Brahimi-Bericht sog. *Integrated Mission Task Forces* (IMTFs) an, in denen sämtliche an einem künftigen Einsatz beteiligte Abteilungen, Einheiten und Agenturen im UN-System zusammengebracht werden (vgl. Ziff. 198-217).

- Drittens schlägt die Kommission vor, das Informationsmanagement und die Fähigkeit zu strategischer Analyse zu verbessern (vgl. Ziff. 65-75). Hierzu soll im *Executive Committee on Peace and Security* (ECPS) ein *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat* (EISAS) aufgebaut werden, das sich aus verschiedenen Einheiten des DPKO, des DPA, von OCHA und des DPI zusammensetzen und sowohl den Abteilungsleitern von DPKO als auch DPA berichten würde⁷³.

NEUE KOMPETENZEN. Die Brahimi-Kommission hebt in konzeptioneller Hinsicht hervor, daß multidimensionale Friedensoperationen sich in Zukunft verstärkt auf die Unterstützung von *good governance*, die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und das *institution-building* werden ausrichten müssen. In praktischer Hinsicht regt der Bericht an, die Wahlhilfe stärker in eine Gesamtstrategie für diesen Bereich einzubinden (vgl. Brahimi Report 2000: ix). Vorwärtsweisend äußert sich die Kommission vor allem zum Einsatz von Zivilpolizisten, Verwaltungs- und Rechtsexperten⁷⁴. Sie fordert "a doctrinal shift in the use of civilian police and related rule of law elements in peace operations that emphasizes a team approach to upholding the rule of law and respect for human rights and helping communities coming out of a conflict to achieve national reconciliation" (Ziff. 119). Daneben erwähnt die Kommission auch die Notwendigkeit einer "capacity to respond effectively to civil disorder and for self-defence" (Ziff. 39) – eine Aufgabe, die in einen "Grauzonen"-Bereich von öffentlicher Sicherheit fällt und die das Militär in der Regel ungern wahrnimmt (siehe auch Kühne 2000a: 4-5; Stodiek 2001: 99-101).

72 Die erheblichen Personalprobleme im DPKO wurden noch dadurch verschärft, daß Ende der 90er Jahre die UN-Generalversammlung sich gegen die Verwendung von "seconded personnel" (von den Mitgliedsstaaten *gratis* abgestelltes Personal) wandte. 130 Mitarbeiter kehrten daraufhin in ihre Länder zurück – für die Arbeitsfähigkeit des UN-Sekretariats ein deutlicher Rückschlag (vgl. Kühne 2000a: 5). Hintergrund der Entscheidung war, daß viele Staaten des Südens das Institut des "seconded personnel" als eine Art trojanisches Pferd ansahen, mit dem die Staaten des Westens ihren Einfluß auf die UNO durch eigenes Personal vergrößern wollten.

73 DPA = Department of Political Affairs; DPI = Department of Public Information; DPKO = Department of Peace-keeping Operations; OCHA = Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

74 Zum Teil griff die Kommission hierbei Vorschläge auf, die das *Special Committee on Peacekeeping Operations* 1999 vorgelegt hatte (A/54/839).

Zurückhaltend äußert sich die Expertengruppe zu möglichen Einsätzen, die über Unterstützungsfunktionen hinausgehen und – letztlich im Sinne einer Treuhandschaft – eine zivile Übergangsverwaltung einrichten (vgl. Brahimi Report: Ziff. 76-83). Für derartige Einsätze in den Bereichen *peace support and governance* gibt es zwei jüngere Beispiele (vgl. auch Kühne 2000a: 3). Im Juni 1999 erhielt das UN-Sekretariat unvorbereitet den Auftrag, eine Ziviladministration für das Kosovo aufzubauen⁷⁵; drei Monate später übernahm die Weltorganisation eine ähnliche Aufgabe für Osttimor⁷⁶. Die erheblichen Schwierigkeiten, solch umfassende Funktionen auszufüllen, sprechen nach Ansicht der Kommission eher dagegen, den Vereinten Nationen erneut diese Zuständigkeiten zu übertragen. Zugleich müsse jedoch Vorsorge für künftige Eventualfälle getragen werden. Im Sinne einer Eventualplanung schlägt das Panel deshalb vor, ein "common United Nations justice package" (Ziff. 81) zu entwickeln, das ein Übergangs-Strafgesetzbuch ("interim penal code") enthalten würde und je nach regionalem Kontext variiert werden könnte.

STAND-BY-KAPAZITÄTEN. Um die Rekrutierung von zivilem Personal und Truppen sowie die Verfügbarkeit von Ausrüstung auf eine verlässlichere Basis zu stellen, setzt der Brahimi-Bericht auf umsichtige Planung und eine Weiterentwicklung des *UN Stand-by-Arrangement System* (UNSAS):

- Aus der oftmals in Ad-hoc-Manier verlaufenen Ernennung wichtiger Führungspositionen folgert der Bericht, daß die Leitung einer Mission möglichst frühzeitig bestimmt werden müsse. Als Grundlage könne eine Liste möglicher SRSGs, Truppenkommandierender, Zivilpolizeikommissare etc. dienen (Ziff. 92-101, v.a. Ziff. 96)⁷⁷.
- Die unzureichende militärische Planung zahlreicher Operationen will die Kommission durch eine "on-call list" von erfahrenen Militäroffizieren beheben, die in kurzer Zeit für die operative Planung neuer Missionen zur Verfügung stünden. Weitere Listen abrufbarer Experten könnten innerhalb des UNSAS für Zivilpolizei, Völkerrechtler, Strafrechtler und Menschenrechtsspezialisten eingerichtet werden und von den Mitgliedsstaaten durch die Bildung entsprechender Pools unterstützt werden (vgl. Ziff. 102-169)⁷⁸.

75 UNMIK = UN Interim Administration in Kosovo.

76 UNTAET = UN Transitional Administration in East Timor.

77 Ähnlich hatte sich bereits das *Special Committee on Peacekeeping Operations* geäußert (A/54/839, Ziff. 72).

78 Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß sich die EU-Mitgliedsstaaten auf dem Europäischen Rat vom 19./20. Juni 2000 in Santa Maria bereit erklärten, bis zum Jahre 2003 ein Kontingent von 5.000 Polizisten für Prävention und Krisenmanagement im Rahmen internationaler Missionen bereitzustellen (vgl. Debiel/Fischer 2000a: 23). Die OSZE baut zudem seit dem Istanbul-Gipfel vom November 1999 "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (*Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams*, REACT) auf (vgl. Debiel/Matthies

- Schließlich zieht der Brahimi-Bericht die Konsequenz aus der oftmals problematischen Zusammensetzung und schleppenden Rekrutierung und Stationierung von Truppen. Entsprechend solle das *UN Stand-by-Arrangement System* (UNSAS) auch gezielt hinsichtlich militärischer Kapazitäten weiterentwickelt werden. Bei komplexen und komplizierten Militäroperationen könne es notwendig sein, von vornherein eine eingespielte Brigade (ca. 5.000-6.000 Soldaten, T.D.) zu stationieren und die Streitkräfte nicht – wie üblich – aus Bataillonen unterschiedlichster Länder zusammenzusetzen, die nicht aufeinander abgestimmt sind (vgl. Ziff. 115). Von daher solle das UNSAS "several coherent multinational, brigade-size forces and the necessary enabling forces" (Executive Summary) beinhalten⁷⁹. Auch solle vorab überprüft werden, ob Mitgliedsstaaten ihre Zusagen auch tatsächlich einhalten könnten (vgl. Ziff. 102-169, insbesondere Ziff. 115).

FAZIT. Im Unterschied zu den relativ weitreichenden strategisch-konzeptionellen Forderungen fallen die institutionellen Reformvorschläge des Brahimi-Berichts moderat aus. Sie sind weitgehend "systemimmanent" ausgerichtet und formuliert, verursachen relativ geringe Mehrkosten⁸⁰ und berühren die Interessen mächtiger Mitgliedsstaaten in nur begrenztem Maße. Dennoch stoßen sie von verschiedener Seite auf Vorbehalte. Sie bestehen nicht zuletzt auf Seiten der Blockfreien Staaten und kamen im November 2000 zum Ausdruck, nachdem Annan die UN-

2000). Freilich ist noch nicht geklärt, inwieweit diese Bemühungen mit der UN-Ebene verkoppelt werden.

79 Als Beispiel wird ausdrücklich die *Standing High-Readiness Brigade* (SHIRBRIG) erwähnt (vgl. Brahimi Report 2000: Ziff. 116; siehe auch Unterkapitel 3.2). Kofi Annan, der ansonsten sehr positiv auf den Bericht reagierte, relativierte diese Forderung in einer Stellungnahme zur Implementierung vom 20. Oktober 2000: "As regards the 'coherent brigade-size forces', I do not anticipate that the Panel expects this recommendation to be fully implemented immediately." (Annan 2000b: Ziff. 85) Siehe auch allgemein: United Nations Press Release from 23 August 2000 ("Secretary-General Kofi Annan promises major reform of UN peacekeeping; calls on Member States to provide funds, improve decision-making / Fully endorses far-reaching report by independent panel), via Internet:

<http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/pr1.htm> (Zugriff am 25.08.00).

80 Kofi Annan (2000c) legte am 27. Oktober 2000 eine Kalkulation vor, wieviel die Umsetzung der wichtigsten Vorschläge kosten würde. Für den Zweijahreszeitraum 2000-2001 müßten das reguläre Budget demnach um 7.527.300 US-\$ aufgestockt und 35 Stellen geschaffen werden. Zur Unterstützung der Peacekeeping-Operationen im Zeitraum vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001 wären zusätzlich 14.675.600 US-\$ bereitzustellen und 214 Stellen geschaffen werden. Für den Zweijahreszeitraum 2002-2003 berechnet Annan einen Anstieg von insgesamt 71,4 Mio. US-\$, wobei 12 Mio. US-\$ auf den regulären Haushalt und 59,4 US-\$ auf das Peacekeeping-Budget entfallen würden. Dieser Anstieg entspräche 0,47 bzw. 1,43% der bereits angesetzten Kosten. Eine detaillierte Aufschlüsselung nach Programmbudgets findet sich bei Annan 2000d.

Generalversammlung darum bat, 22 Mio. US-\$ für das DPKO zur Verfügung zu stellen. Ziel war es, 250 neue Mitarbeiter einzustellen und eine Einheit zur Informationsanalyse aufzubauen. Insbesondere Indien, Ägypten und Pakistan äußerten die Befürchtung, die UNO könne sich damit verstärkt in innere Angelegenheiten einmischen sowie Entwicklungsgelder in die Friedenssicherung verlagern⁸¹.

Mittlerweile hat der Peacekeeping-Sonderausschuß der UN-Generalversammlung nach ausführlichen Beratungen einige Maßnahmen genehmigt, die der Brahimi-Bericht vorgeschlagen hatte. Unter anderem sollen 150 zusätzliche Stellen geschaffen, die *Integrated Mission Task Forces* (IMTF) und die *Best Practices Unit* (die aus der *Lessons Learned* sowie der *Policy Planning Unit* hervorgegangen ist). Die vorwärtsweisenden und politisch sensibleren Vorschläge hat der Sonderausschuß hingegen abgelehnt bzw. noch nicht abschließend behandelt worden. Hierzu zählen die Schaffung der *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat* (EISAS) sowie Anregungen zur Weiterentwicklung von Mandat und Doktrin der UN-Friedensoperationen.⁸²

Damit werden genau diejenigen Maßnahmen umgesetzt, die überschaubare Kosten verursachen und relativ wenig Mißtrauen wecken, die UN wollten sich neue Kompetenzen aneignen⁸³. Freilich sind solche Schritte

81 Vgl. Nicole Winfield: *Annan Appeals for Emergency Funding to Revamp Peacekeeping Operations*. Associated Press from 27 November 2000. <<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/001127.htm>> (Zugriff am 18.06.01).

Der indische UN-Botschafter hatte im November 2000 eine auffällig harsche Kritik geäußert. Neben einigen leicht zu entkräftenden Kritikpunkten verwies er nicht ohne Berechtigung darauf, das Kernproblem der Friedenssicherung bestünde nicht in mangelnden Personalkapazitäten des DPKO oder technischen Problemen, sondern in der mangelnden Repräsentativität des Sicherheitsrats und in dem mangelnden Willen des Westens, eigene Streitkräfte für riskante Einsätze im Südens zur Verfügung zu stellen (vgl. Kühne 2001: 2).

82 Eine Aufzählung der vom Sonderausschuß gebilligten bzw. abgelehnten oder vertagten Maßnahmen findet sich bei Kühne 2001: 5-6. Gerade die vorerst gescheiterte Einrichtung des EISAS ist einschneidend. So hatten Experten auf einem Regionaltreffen in Buenos Aires die Etablierung einer derartigen Einheit als wichtigste Anregung des Brahimi-Berichts zur Krisenprävention bezeichnet: "Information from UN agency field offices needs a channel that would reach to the Executive Office of the Secretary-General. Information from the field must be subjected to rigorous analysis, and relevant results must then be accessible to field offices on a need-to-know basis." (Forman/Malone 2001)

83 Offenheit für die Empfehlungen der Brahimi-Kommission bekundete vorab im Mai 2000 der damalige US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, Richard Holbrooke (2000). Er war kurz zuvor gemeinsam mit sechs Kollegen aus dem Sicherheitsrat nach Afrika gefahren. Unter dem Eindruck der Reise, aber auch der Ereignisse in Sierra Leone (Geiselnahme von 500 Blauhelmen) sprach sich Holbrooke für eine grundsätzliche Reform des DPKO (Aufstockung des Personals, Modernisierung) und der Finanzierung der UN-Friedensoperationen (neuer Beitragsschlüssel, der die USA entlastet) aus.

vermutlich nicht weitreichend genug, die letztlich entscheidenden, strukturellen Probleme der UN-Friedenssicherung (politische Opportunitätsüberlegungen des Sicherheitsrates, analytisch-konzeptionelle Schwäche des UN-Sekretariats, Eigeninteressen der Mitgliedsstaaten) zu überwinden und tatsächlich die von der Kommission für nötig befundene Stärkung militärischer Kapazitäten zu bewirken. So wirkt zum Beispiel die Vorstellung nicht überzeugend, daß sich die zum Teil erheblichen Management-Fehler und Fehleinschätzungen auf der Ebene des UN-Sekretariats – wie sie das Konfliktmanagement in Somalia und Rwanda, zum Teil aber auch in Angola prägten – allein durch mehr Personal und neue Analyseeinheiten beheben lassen. Sehr prägnant bringt diese skeptisch-realistische Position Dennis C. Jett (2001: xvii) zum Ausdruck:

"The reality is, however, significant improvement will not happen because of UN's organizational culture, the way its members use it and the nature of today's conflicts."

Im Tenor ähnlich waren auch die Einschätzungen auf einer internationalen Expertenkonferenz des United States Institute of Peace, die am 24. Oktober 2000 unter dem Titel "The United Nations, the United States and Peace-keeping Operations: Africa" den Brahimi-Bericht diskutierte. Zwar fand die Bemerkung große Zustimmung, es handle sich um "The most important document on peacekeeping ever written." Andererseits wurde aber auch hervorgehoben, daß zentrale Fragen wie der politische Wille der wichtigsten westlichen Staaten nicht ausreichend thematisiert wurden⁸⁴. Vor diesem Hintergrund wurde der praktische Nutzen der Reformvorschläge für Konflikte, die jenseits des westlichen Interesses lägen, skeptisch eingeschätzt, wie der Konferenzbericht festhielt: "Would the technical and administrative improvements recommended in Brahimi have made a difference in the way the United Nations and the West responded to recent conflicts in Congo-Brazzaville, Rwanda or the Democratic Republic of Congo? The consensus among experts was no." (Docking 2001: 3) Zugleich könnten die Empfehlungen aber zu einer effektiveren Reaktion in solchen Fällen beitragen, in denen der Westen zum Handeln bereit sei.

In konzeptioneller Hinsicht hat der Brahimi-Bericht mit seiner Fokussierung auf den Polizeibereich und die Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit einen zentralen Bereich für den Übergang vom Krieg zum Frieden

84 Die International Peace Academy und das Center on International Cooperation (New York University) veranstalteten in Zusammenhang mit weiteren Institutionen im Februar und März 2001 Workshops in Johannesburg, Buenos Aires, Singapur und London, in denen es um regionale Perspektiven zum Brahimi-Bericht ging. Auch hier drehte sich die Debatte immer wieder um den Eindruck, "that the Brahimi Report presents technical or operational solutions to essentially political problems" (vgl. Forman/Malone 2001, via Internet zugänglich).

identifiziert. Zugleich bleibt aber unreflektiert, daß die Bilanz der Vereinten Nationen gerade in diesem Bereich – zumindest in Afrika – besonders schlecht ausfällt. Für qualifizierte Beratung und für ein effektives Monitoring sind u.a. Sprachkenntnisse und ein Verständnis der Rolle der Polizei in dem entsprechenden Land notwendig – Voraussetzungen, die bisher nicht ansatzweise erfüllt wurden. Von daher ist Skepsis angebracht, ob die UN für diesen wichtigen Bereich in absehbarer Zeit Kompetenz entwickeln kann. Problematisch ist schließlich der nur beiläufig begründete Vorschlag zur Aufstellung paramilitärischer Polizeitruppen⁸⁵. Die Kommandostruktur (militärische vs. zivile Anbindung) und Kontrolle derartiger Einheiten ist unter rechtsstaatlichen Aspekten sensibel und die UN-Zivilpolizei CIVPOL besitzt hier offenkundig keine Expertise⁸⁶.

Sehr nützlich sind jedoch die Vorschläge zur Verbesserung des UNSAS. Besonders die Forderung nach einer "rapid and effective deployment capacity" verdient Beachtung: Denn hieran hat es bei den UN-Friedensoperationen am spürbarsten gemangelt. Der Bericht bezieht sich dabei ausdrücklich auf die von Dänemark angestoßene Schaffung einer *Standing High Readiness Brigade* (SHIRBRIG). Außerdem nimmt er Anregungen auf, die unter kanadischer Federführung die Studie "Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations" (Canada 1995) bereits Mitte der 90er Jahre erarbeitet hatte (vgl. Hampson 2000). Auch wenn der Brahimi-Bericht in diesem Bereich keine wirklich originären Vorschläge einbringt, so gebührt ihm doch das Verdienst, die von skandinavischer und kanadischer Seite angestoßenen Ansätze zur Schaffung rasch verfügbarer Kapazitäten wieder auf die politische Agenda gesetzt zu haben.

3.2 *Vorschläge für eine "UN Stand-by High-Readiness Brigade" (Dänemark) und eine "Rapid Reaction Capability" (Kanada)*

Den wohl praktischsten Vorschlag zur Schaffung schnell verfügbarer Truppen unterbreitete der Ständige Vertreter Dänemarks bei den Vereinten Nationen. Ende Februar 1996 legte er dem UN-Generalsekretär einen Bericht vor, den eine militärische Arbeitsgruppe (*military working group*) unter Führung Dänemarks erstellt hatte⁸⁷. An ihr waren außerdem

85 Über diese Frage gibt es übrigens auch im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) Auseinandersetzungen.

86 Siehe zu dieser Frage auch Alice Hills (1998), die sich skeptisch zu Vorschlägen einer "permanent global gendarmerie" äußert. Zum einen sieht sie CIVPOL mit der Aufgabe überfordert, zum anderen müsse CIVPOL zunächst die Schwächen bei der Erfüllung bestehender Mandate überwinden.

87 Er bezog sich dabei auf das *Presidential Statement of the Security Council of February 1995* (S/PRST/1995/9). Diese Stellungnahme hatte unter Bezug auf das "Supplement to an Agenda for Peace" (A/50/60-S/1995/1, Boutros-Ghali 1995a) die Mitgliedsstaaten ermuntert, über eine Effektivierung der Peacekeeping-Operationen und eine Kapazität für schnelle Reaktion nachzudenken.

Argentinien, Belgien, Finnland (als Beobachter), Irland (als Beobachter), Kanada, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden und die Tschechische Republik beteiligt.

Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß zu viel Zeit vergeht zwischen der Autorisierung eines Friedenseinsatzes durch den Sicherheitsrat und der Stationierung vor Ort. Von daher will die dänische Initiative eine Kapazität für die schnelle Stationierung vor Ort aufbauen (vgl. zum folgenden Denmark 1996). Eine derartige *Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade* soll unter Kapitel VI tätig werden und auch humanitäre Aufgaben wahrnehmen – also bis zur Grenze des *wider peacekeeping* gehen. Die Brigade würde vor Ort autonom handeln und folgende Aufgaben erfüllen können: enge Kooperation mit Hilfsagenturen und NGOs; Mediation und Verhandlungen mit den Konfliktparteien auf allen Ebenen; Schaffung einer sicheren Umgebung; Kontrolle über Unruhen; Waffensammlung; aktive Informationspolitik. Die Brigade wäre den üblichen *command and control arrangements* der Vereinten Nationen unterworfen, wobei der Brigade-Kommandeur zumindest in der Anfangsphase auch für die Funktion des Streitkräftekommandeurs prädestiniert wäre. Mitarbeiter und Hauptquartier der Brigade könnten auch den Kern des Hauptquartiers der Mission ausmachen.

Die Brigade soll etwa 15 bis 30 Tage nach Anfrage der Vereinten Nationen und positiver Entscheidung der beteiligten Staaten einsatzbereit sein. Diese Operation soll nicht länger als sechs Monate dauern; die Truppen sollen nach einer Regenerationsphase von mindestens sechs Monaten für weitere Einsätze verfügbar sein. Die Kostenerstattung *während* einer Mission würde den derzeit bestehenden Prozeduren entsprechen, d.h. die truppenstellenden Staaten würden die vorgesehenen Rückzahlungen aus dem Peacekeeping-Budget erhalten. Hinsichtlich der Kosten für Strukturen und Aktivitäten *vor* einer Stationierung würde auf der Grundlage eines *Memorandum of Understanding* eine Beteiligung durch die Vereinten Nationen angestrebt. Aufwendungen, die die UN nicht übernehmen, sollen unter den teilnehmenden Staaten aufgeteilt werden. Die Kosten für den Unterhalt der Truppen tragen außerhalb der Einsätze die einzelnen Staaten in eigener Verantwortung. Aus dem Konzept ging die dänische Initiative hervor, tatsächlich eine *Stand-by High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) aufzustellen. Zusammen mit Kanada, den Niederlanden, Polen, Schweden und Österreich hält Dänemark mittlerweile etwa 4.000 Soldaten vor, die innerhalb von weniger als einem Monat für UN-Missionen mobilisiert werden können.

In eine ähnliche Richtung zielte ein Vorschlag Kanadas. Die Regierung hatte bereits im September 1994 angekündigt, eine Studie zur schnellen Reaktionsfähigkeit der Vereinten Nationen zu erstellen. 1995 wurden dann mit "Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations" (Canada 1995) kurz- und mittelfristige Vorschläge für eine pragmatische

Reform des UN-Systems vorgelegt⁸⁸. Einen wichtigen Anlaß bildeten die Erfahrungen in Rwanda. Der kanadische UNAMIR-Kommandeur, Generalmajor Romeo Dallaire, hatte wiederholt seine Einschätzung vorgetragen, daß die rasche Entsendung von 5.000 Mann die Massaker im Süden und Westen des Landes, die Anfang Mai 1994 begannen, hätte verhindern können (vgl. Canada 1995: 4-5; siehe hierzu auch Kapitel E.VIII). Vor diesem Hintergrund umfaßt der kanadische Vorschlag im Unterschied zum dänischen Konzept auch Elemente eines *small-scale enforcement*.

Die kanadische Studie ist nicht auf die militärische Komponente beschränkt. Vielmehr stellt sie übergreifend auf die Stärkung internationaler Strukturen ab, die integriertes Handeln und eine Kohärenz der Zielvorstellungen erreichen sollten (vgl. Canada 1995: 9). *Rapid Reaction* muß demnach auf vier Ebenen ansetzen: der politischen Ebene (Sicherheitsrat, Generalversammlung), der strategischen Ebene (UN-Generalsekretär), der operativen Ebene (Mobilisierung finanzieller, materieller und materieller Ressourcen) und der taktischen Ebene (Aktivitäten vor Ort) (vgl. Canada 1995: 11-13). Im zeitlichen Ablauf wiederum besteht *Rapid Reaction* aus fünf Stufen:

- zeitgerechte Entscheidungsfindung aufgrund zuverlässiger Frühwarnung;
- Eventualplanungen für eine spezifische Krise;
- abgestimmtes Handeln in frühen Phasen des Entscheidungsprozesses;
- die Möglichkeit, innerhalb von sieben Tagen auf operativer Ebene die wichtigsten Befehls- und Kontrollfazilitäten in einem Einsatzgebiet aufzubauen;
- die Fähigkeit, innerhalb von weiteren drei bis sechs Wochen etwa 5.000 Soldaten und zivile Spezialisten zu stationieren (vgl. Canada 1995: 4).

Den Kern des kanadischen Vorschlags bildet der letzte Punkt. Die UN sollen in der Lage sein, kurzfristig Soldaten und Zivilpersonal als multifunktionale *vanguard group* zu stationieren, um die Lücke bis zur Stationierung einer nach dem traditionellen System rekrutierten Truppe zu füllen (vgl. Canada 1995: 36). Um die *vanguard group* einsatzfähig zu machen, ist vorgesehen, auf operativer Ebene ein ständiges UN-Hauptquartier einzurichten. Es würde etwa 30 bis 50 Mitarbeiter umfassen, die weltweite Einsätze koordinieren könnten und über Verbindungen zu den wichtigsten humanitären Agenturen und Nichtregierungsorganisationen verfügen würden.

88 Die *International Consultative Group* für die Studie wurde von Sir Brian Urquhart (Scholar in Residence, Ford Foundation, UK) und Dr. John C. Polanyi (Nobel Laureate of the University of Toronto, Canada) geleitet. Außerdem gab es eine *Steering Group of Senior Officials*, die sich aus dem *Department of Foreign Affairs and International Trade* und dem *Department of National Defence* zusammensetzte.

Die kanadische Studie hebt ausdrücklich hervor, daß auf Dauer nur eine von den Mitgliedsstaaten unabhängige *UN Rapid Reaction Capability* mit eigenem Personal wirklich verlässlich sei (vgl. Canada 1995: 60). Von daher solle eine *UN Standing Emergency Group* in Erwägung gezogen werden. Sie würde sich auf eine *UN Rapid Reaction Base* stützen, wo ein operatives Hauptquartier lokalisiert wäre. Die UN-Mitgliedsstaaten könnten diesem UN-Stützpunkt militärische und zivile Einheiten für zwei Jahre zuordnen. Dort könnten sie gemeinsam trainieren, verblieben aber unter nationaler Autorität. Nach und nach würde auf diese Weise ein Kernbestand professioneller Freiwilliger aufgebaut werden. Freilich wäre eine stehende UN-Truppe deutlich kostspieliger als die unter nationalstaatlicher Kontrolle verbleibende *Rapid Reaction Capability* und wäre von daher allenfalls mittelfristig realisierbar⁸⁹.

3.3 *UN-Schnelleingreiftruppe auf Stand-by-Grundlage (Boutros Boutros-Ghali)*

In der ersten Hälfte der 90er Jahre entwickelte der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali Vorschläge, die viele Übereinstimmungen mit den weitreichenderen Gedanken des kanadischen Konzepts haben. In der "Agenda für den Frieden" schlug er 1992 "UN-Truppen zur Friedensdurchsetzung"⁹⁰ (Boutros-Ghali 1992: Ziff. 44) vor. Er spitzte den Gedanken in seinem Positionspapier vom 3. Januar 1995 noch einmal zu, indem er von einer Schnelleingreiftruppe als "strategische(r) Reserve des Sicherheitsrats" sprach (Boutros-Ghali 1995a: Ziff. 44). Eine derartige Truppe könnte der UN-Generalsekretär unverzüglich dem Sicherheitsrat zur Verfügung stellen. Sie wäre nicht für umfangreiche Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta vorgesehen. Vielmehr würde sie dazu dienen, in einer sich anbahnenden Krisensituation eine rasche Präsenz vor Ort zu zeigen und beispielsweise eine Waffenruhe wiederherzustellen. Die verschiedenen Einheiten wären in ihren Heimatländern stationiert, hätten einen hohen Bereitschaftsgrad und würden den Vereinten Nationen mit möglichst großer Verlässlichkeit auf Nachfrage zu Verfügung gestellt (vgl. Boutros-Ghali 1992: Ziff. 44, 1995: Ziff. 44).

89 Eine niederländische Studie ging davon aus, daß eine *UN Rapid Deployment Brigade* mit 5.000 Personen etwa 380 Mio. US-\$ pro Jahr kosten würde (The Netherlands 1995, zit. nach Canada 1995: 62). Die Independent Working Group on the Future of the United Nations (1995) berechnete, daß eine UN-Truppe mit 10.000 Personen jährlich 500 Mio. US-\$ beanspruchen und eine einmalige Anschubfinanzierung in Höhe von ebenfalls 500 Mio. US-\$ erfordern würde.

90 Mit diesem Paragraph 44 der "Agenda für den Frieden" prägte Boutros-Ghali übrigens den Begriff des "peace-enforcement" mit. Jarat Chopra et al. (1995) haben darauf hingewiesen, daß durch diese Begriffsverwendung eine unnötige Konfusion mit "large-scale, conventionally conceived enforcement" entstanden sei.

Boutros-Ghali blieb hinsichtlich der Größe der Schnelleingreiftruppe vage. Er meinte nur, daß eine Reihe von Ländern Einheiten in Bataillonsstärke (ca. 800 Personen, T.D.) bereithalten könnten⁹¹. Die UN-Truppen zur Friedensdurchsetzung wären schwer bewaffnet und zum *small-scale enforcement* in der Lage. Als Rechtsgrundlage des Einsatzes böte sich Art. 40 UN-Charta sein. Der Sicherheitsrat kann demnach, bevor er nach Artikel 39⁹² Empfehlungen gibt, vorläufige Maßnahmen beschließen, die der Konfliktverschärfung vorbeugen sollen und die Rechte der Konfliktparteien nicht berühren.

Boutros-Ghalis Initiative zur Bereitstellung schneller Einsatztruppen stieß bei Rußland, Frankreich und einer Reihe weiterer europäischer Staaten auf Zustimmung. Die Blockfreien Staaten bekundeten jedoch ihre Skepsis. Der indonesische UN-Botschafter Nugroho Winumurti meinte stellvertretend für die Blockfreienbewegung, eine Einsatzgruppe solle nur als letzte Instanz und nach Zustimmung der UN-Generalversammlung eingesetzt werden. Außerdem monierten Vertreter des Südens, daß die Konzentration auf Friedenssicherung und Friedensdurchsetzung die Bedeutung der Entwicklungspolitik in den Hintergrund gedrängt habe. Widerstand oder Zurückhaltung bekundeten u.a. die USA, Großbritannien und die VR China (vgl. Renner 1993: 45).

Die USA äußerten offene Kritik an dem Vorschlag, eine schnelle Eingreiftruppe als "strategische Reserve" des Sicherheitsrates aufzubauen. Interessanterweise hatten noch wenige Jahre zuvor wichtige US-Politiker eine Debatte um die friedenspolitische Stärkung der Vereinten Nationen vorangetrieben. 1992 ventilierten sowohl Präsident George Bush als auch sein Vorgänger, Ronald Reagan, Vorschläge in Richtung einer stehenden UN-Streitmacht. So hatte George Bush im September 1992 vor der UN-Generalversammlung vorgeschlagen, die Staaten sollten spezifische Einheiten für Friedenserhaltung und humanitäre Hilfe ausbilden und dem Sicherheitsrat innerhalb kurzer Zeit zur Verfügung stellen. Im Dezember 1992 sprach sich Ronald Reagan vor der Oxford Union Society für eine "standing U.N. force" mit der Fähigkeit aus, auch humanitäre Schutzzonen durchzusetzen. Der demokratische Präsidentschaftskandidat Bill Clinton brachte am 1. Mai 1992 die Idee einer kleinen *UN Rapid Deployment Force* in die Diskussion, die sich aus Einheiten der Einzelstaaten zusammensetzen würde (vgl. Serafino 1995a: 1, Anm. 1). Zwei Jahre später

91 Diese Präzisierung des Umfangs nahm Boutros-Ghali (1995a) in der "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" vor. In der "Agenda" selbst hatte er die Zahl noch offen gelassen. Am 21. September 1992 sprach Boutros-Ghali (1992b) in einem Interview mit *USA Today* davon, daß 20 Mitgliedsstaaten jeweils 2.000 Soldaten bereithalten könnten, die innerhalb von 48 Stunden einsatzbereit wären.

92 Artikel 39 UN-Charta hat folgenden Wortlaut: "Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen."

– und mittlerweile Amtsinhaber – machte Clinton dann jedoch in der *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) vom Mai 1994 unmißverständlich deutlich, daß die USA nur unter sehr restriktiven Bedingungen Militäreinheiten für UN-Operationen abstellen wollten.

3.4 UN-Freiwilligentruppe unter Verfügung der Vereinten Nationen

Alle bisher vorgestellten Modelle haben den Nachteil, daß sie auf Stand-by-Arrangements beruhen. Für einen konkreten Einsatz ist dabei nicht nur die Zustimmung des Sicherheitsrats, sondern auch die der beteiligten Staaten erforderlich. Dies schafft Erwartungsunsicherheit über die Anzahl der verfügbaren Streitkräfte. Gerade bei einer hochintegrierten Schnelleinsatztruppe kann schon die Absage weniger Teilnehmer die gesamte Einsatzfähigkeit untergraben (vgl. Tharoor 1996a: 24). Einige weitergehende Vorschläge sehen daher vor, daß die UN – ähnlich wie beispielsweise die französische Fremdenlegion – selbst in einem bestimmten Umfang Soldaten rekrutieren soll. Die Idee geht letztlich auf den ersten UN-Generalsekretär Trygve Lie zurück, der bereits 1948 eine kleine "UN-Schutztruppe" vorgeschlagen, dafür aber nur wenig Unterstützung erfahren hatte (vgl. Commission on Global Governance 1995b). Vorteile einer Freiwilligentruppe wären ihre unmittelbare Verfügbarkeit, einheitliche Trainingsstandards, eine gut vorbereitete Logistik sowie ein eingespieltes C³I-System⁹³ (vgl. Kaysen/Rathjens 1996: 210-211). Eine Freiwilligentruppe könnte auch riskante Einsätze bewältigen, da die Soldaten von vornherein intensiv auf ihre Aufgaben vorbereitet und eine eigene *corporate identity* als Mitglieder der UN-Truppe entwickeln würden.

Große Aufmerksamkeit hat in diesem Zusammenhang ein Vorschlag gefunden, den Brian Urquhart – als hochrangiger UN-Beamter lange Zeit für die Friedenssicherung zuständig – Ende 1991 unterbreitete und an verschiedenen Stellen wiederholt hat⁹⁴. Er forderte *rapid reaction forces* für gewalthaltige Situationen, die mehr als Peacekeeping, aber zugleich keine umfangreichen Zwangsmaßnahmen erfordern:

"A third category of international military operation is needed, somewhere between peacekeeping and large-scale enforcement."
(Urquhart 1991)

Die Soldaten würden im Sinne einer stehenden Armee ("standing army") bzw. einer UN-Legion ("UN legion") direkt von den Vereinten Nationen rekrutiert, bezahlt und geführt. Die Kosten für eine derartige Streitmacht wären vergleichsweise hoch, da sie vollständig von den UN getragen werden müßten. Zugleich blieb Brian Urquhart mit einem Truppenum-

93 C³I steht für: Command, Control, Communication & Information.

94 Vgl. Urquhart 1991; 1991-92; 1992a; 1992b; 1993a; 1993b.

fang von 5.000 Soldaten⁹⁵ in einem moderaten Rahmen (vgl. Urquhart 1993a).

Den Gedanken einer unmittelbar von den Vereinten Nationen rekrutierten Streitmacht griff 1995 auch die *Commission on Global Governance* auf. Sie schlug eine UN-Freiwilligentruppe von maximal 10.000 Personen vor. Bei der Aufgabenbeschreibung lehnte sich die Kommission eng an die Vorstellungen Boutros-Ghalis an. Eine derartige Truppe sollte insbesondere Maßnahmen des Sicherheitsrats ohne Zeitverzug durch Präsenz vor Ort einleiten und später durch weitere Truppen erweitert werden⁹⁶ (vgl. *Commission on Global Governance* 1995b). Die Vorschläge wurden indes auf offizieller Ebene nicht weitergetrieben. Denn bereits die Idee derartiger Militäreinheiten stößt – auch wenn sie einen nur geringen Umfang haben – auf den Widerstand vieler Mitgliedsstaaten (nicht zuletzt der USA), die hierin einen ersten Schritt zu einem supranationalen Durchsetzungsinstrument sehen (vgl. Tharoor 1996a: 24-25).

3.5 Militärische Friedensdurchsetzung durch multinationale Allianzen ("medium-/large-scale enforcement")

Die bislang erörterten Vorschläge umfassen einen Bereich, der allenfalls ein *small-scale enforcement* ermöglicht. Wie aber ist mit Situationen zu verfahren, in denen militärische Friedensdurchsetzung eine Kriegführung mittlerer oder hoher Intensität erfordern würde? Boutros Boutros-Ghali (1995a: Ziff. 77-80) machte in der "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" deutlich, daß er langfristig durchaus eine UN-Kapazität für Zwangsmaßnahmen für sinnvoll hielt, mit der sich Einsätze wie in Korea, Irak, Somalia, Rwanda, Haiti und Bosnien-Herzegowina erfolgreich durchführen ließen. Zugleich stellte er jedoch klar, daß nach seiner Einschätzung in absehbarer Zeit Gruppen von Mitgliedsstaaten vom Sicherheitsrat mit derartigen Zwangsmaßnahmen beauftragt würden.

In eine ähnliche Richtung gingen auch Äußerungen seines Nachfolgers: Kofi Annan (1997: 31-32) meinte in seinem Reformprogramm vom 14. Juli 1997, daß militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII unter den bestehenden Gegebenheiten durch "Ad-hoc-Zusammenschlüsse von Mitgliedsstaaten" durchgeführt werden müßten. Ähnliche Konsequenzen zog die "Lessons Learned"-Studie zu Somalia (vgl. UN-DPKO 1995: 26, Ziff. 85).

Völkerrechtlich handelt es sich bei derartigen Einsätzen um eine Konstruktion, bei der der Sicherheitsrat gemäß Art. 48 Abs. 1 alle oder einige der UN-Mitglieder mit der Durchführung seiner Beschlüsse gem. Art. 42

95 Eine nähere Begründung für diese Zahl blieb leider aus.

96 Ähnlich argumentiert auch Renner 1993: 45-49. Er möchte aber, daß die direkt rekrutierte UN-Truppe Gewalt nur zur Selbstverteidigung ausübt und ein weitergehendes Mandat erst durch zusätzliche Truppen ausgeführt wird.

UN-Charta beauftragt. Bereits bestehende Einrichtungen gem. Art. 48 Abs. 2 können dabei einen Rahmen bilden. Unter diesem Modell treten die Vereinten Nationen nur als Legitimations- bzw. Autorisierungsin- stanz auf.

Die Vereinten Nationen haben in den 90er Jahren in zunehmendem Ma- ße *peace-enforcement* durch Großmächte bzw. Regionalorganisationen und Militärallianzen legitimiert – explizit oder stillschweigend. In Afrika gab es mit der von Nigeria angeführten ECOWAS-Intervention in Liberia, der US-geführten UNITAF-Operation in Somalia und der französischen "Opération Turquoise" in Rwanda gleich drei Fälle. Irak, Haiti und Bosni- en-Herzegowina sind Beispiele aus anderen Weltregionen. Aguirre/Sanahuja (1996) haben mit gutem Grund kritisiert, daß diese Tendenz vom Multilateralismus wegführt:

"Nachdem 1989 eine Euphorie über die Missionen der Vereinten Nationen herrschte, die sich auch in Boutros-Ghalis *Agenda für den Frieden* widerspiegelte, kehrt man nun zu Theorie und Praxis hege- monialen Gleichgewichts und regionaler Führungsmächte zurück. Dabei verfällt man in Untätigkeit und erlaubt den ehemaligen Kolo- nial- oder den Regionalmächten Militäraktionen." (Aguirre/ Sanahuja 1996: 178)⁹⁷

Weitere Nachteile multinationaler Einsätze lassen sich anführen (vgl. Diehl 1993: 223-227):

- So sind sie selbst bei einer Autorisierung durch den UN- Sicherheitsrat immer noch geringer legitimiert als originäre UN- Truppen. Denn das Kommando führen Nationalstaaten, die sich im Verlauf der Operation schnell aus dem multilateralen Kontext lösen können. Multinationale Truppen werden deshalb auch eher als parteilich eingeschätzt.
- Multinationale Operationen sind, so ein weiteres Argument für Zu- rückhaltung, in besonderem Maße innenpolitischem Druck ausge- setzt. Dies gilt eindeutig bei riskanten Operationen. Wenn hier Ver- luste zu beklagen sind, kann das Drängen in Richtung eines Rückzugs stark werden.
- Schließlich gibt es bei multinationalen Operationen zumeist einen Staat, der finanziell, personell und politisch die Mission bestimmt. Diese dominante Nation kann schnell zum Ziel von Kritik und auch Attacken werden.

Diese durchaus gewichtigen Kritikpunkte müssen aber relativiert wer- den:

- So gibt es Weltregionen, in denen ein Teil der Konfliktparteien die UN als voreingenommen wahrnimmt und das Engagement einer

97 Vgl. zu Haiti auch Heintze 2000: 178-179.

multinationalen Streitmacht vorzieht. Im Nahen Osten ist die israelische Abneigung gegen ein zu starkes UN-Engagement bekannt. Auch für Subsahara-Afrika lassen sich Beispiele anführen: Das Smith-Regime in Rhodesien widersetzte sich 1979 erfolgreich dem Anliegen der Patriotischen Front, zur Überwachung des Lancaster-House-Abkommens eine UN-Blauhelmtuppe zu stationieren, und beharrte auf einer – letztlich effektiv agierenden – *Commonwealth Monitoring Force* (CMF). In Somalia genossen die USA 1992/1993 einen neutraleren Ruf als die Vereinten Nationen. Und in Rwanda hatte die Weltorganisationen ihr Ansehen zeitweise völlig verspielt.

- Zweitens sind nicht nur multinationale, sondern auch multilaterale Operationen innenpolitischem Druck ausgesetzt, wie das "widerpenstige" Verhalten des italienischen UNOSOM II-Kontingents und der belgische Rückzug aus UNAMIR zeigten.
- Drittens ist das Problem der Dominanz einer Führungsmacht nicht auf multinationale Operationen begrenzt, sondern kann auch bei multilateralen Missionen auftreten, wie der ECOMOG-Einsatz in Liberia deutlich machte.

Im Rahmen einer Abwägung muß schließlich berücksichtigt werden, daß multinationale Allianzen bei der Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen auf mittlerer und hoher Ebene einige Vorteile haben, die sie kurz- bis mittelfristig gegenüber multilateralen Konstruktionen vorzugswürdig machen können. So werden die Kosten unmittelbar von den interessierten Staaten getragen. Außerdem kann bei Logistik, Unterstützung und operativen Richtlinien auf eingespielte Verfahren zurückgegriffen werden⁹⁸. Schließlich ist zur Zeit auf UN-Ebene politisch schlicht nicht vorstellbar, daß *medium-/large-scale enforcement* durch multilaterale Truppen durchgeführt wird.

Kurzum: Wenn der UN-Sicherheitsrat militärische Friedensdurchsetzung mittlerer oder höherer Intensität veranlassen möchte, wird er nicht umhin kommen, Staatengruppen zu beauftragen. Das Risiko, daß die derart beauftragten Mitgliedsstaaten ihre Befugnisse eigenmächtig ausweiten und damit auch die Glaubwürdigkeit der UNO gefährden, ist hoch und sollte Anlaß zu großer Zurückhaltung sein (vgl. Boutros-Ghali 1995a: 20, Ziff. 80). Zugleich kann der Sicherheitsrat sich bemühen, durch die Verfahren und Konditionen der Autorisierung die Gewaltanwendung in einem gewissen Maße zu verregeln. Dies läßt sich zum einen durch zeitliche Befristungen, zum anderen durch Berichtspflichten und Kontrollmechanismen erreichen. Die Grenzen einer derartigen Kontrolle liegen dort, wo sich Staatenallianzen nicht mehr einbinden lassen. In diesem Fall sind die Möglichkeiten der Weltorganisation begrenzt.

98 Siehe hierzu Diehl 1993: 221-222, der sich allerdings vorrangig auf das Instrument des Peacekeeping bezieht.

Neben der Beauftragung von Ad-hoc-Koalitionen ist natürlich auch die enge Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen möglich, mit denen mittelfristige Verregelungen der Zusammenarbeit denkbar sind. In Subsahara-Afrika sind diese Strukturen freilich – mit einer gewissen Ausnahme von ECOWAS und SADC – weitgehend unterentwickelt. Bietet also die Stärkung afrikanischer Kapazitäten zur militärischen Friedenssicherung eine sinnvolle Option?

4. Westliche Initiativen für den Aufbau afrikanischer Kapazitäten zur militärischen Friedenssicherung

Seit 1994 war eine qualitative Reform und Weiterentwicklung der Friedenssicherung auf UN-Ebene weitgehend blockiert; westliche Staaten waren für multilaterale Einsätze auf dem afrikanischen Kontinent kaum mehr zu gewinnen. Nach dem Somalia-Debakel vom Herbst 1993 gab es fast keine Bereitschaft mehr, eigene Soldaten in unübersichtliche Konfliktsituationen zu senden, in denen keine unmittelbaren Interessen auf dem Spiel standen. Die Sorge um das Leben der Soldaten und der unkalulierbare öffentliche Druck im Fall von Verlusten bildeten die Hauptmotive. Vor diesem Hintergrund gab es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine Reihe von Initiativen, afrikanische Kapazitäten zur militärischen Friedenssicherung zu stärken, die dann im Rahmen der UNO oder von Regionalorganisationen zum Einsatz kommen könnten (vgl. Berman/Sams 2000). Insbesondere der ECOWAS-Einsatz in Liberia bot immer wieder einen Referenzpunkt für eine "Regionalisierung der Friedenssicherung"; entsprechend hatten die USA dieses Modell finanziell und logistisch unterstützt⁹⁹. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu der bereits angesprochenen Praxis der ECOMOG-Operation, die durch eklatante konzeptionelle Defizite, die Involviertheit der ECOWAS-Staaten in den Konflikt sowie die unzureichende Ausbildung und Disziplin der Soldaten geprägt war. Doch wurden diese Aspekte zumeist durch die – als positiv empfundene – Botschaft überdeckt, daß afrikanische Staaten überhaupt einen politischen Willen zu gemeinsamem Handeln zeigten und sich bis hin zu militärischen Zwangsmaßnahmen engagierten.

Die verschiedenen Ansätze zur Stärkung afrikanischer Kapazitäten wurden und werden von zahlreichen afrikanischen Staaten, von der OAU und auch von den Vereinten Nationen mit einer gewissen Zurückhal-

99 Die Kostenschätzungen für ECOMOG gingen deutlich auseinander. Die Angaben reichten von 60-80 Mio. US-\$ (vgl. Scott 1995: 4-5) bis zu über 100 Mio. US-\$ pro Jahr (siehe hierzu Sesay 1996: 56-47). Die USA trugen etwa ein Zehntel der Kosten und finanzierten insbesondere die Beteiligung von Truppen aus dem Senegal, Uganda und Tanzania (vgl. Armon/Carl 1996). Die Ausweitung der Truppensteller auf Nicht-ECOWAS-Staaten scheiterte schon nach wenigen Monaten.

tung betrachtet. In den Auseinandersetzungen um Schaden und Nutzen der Initiativen geht es letztlich darum, ob sie vorrangig ein Instrument hegemonialer Einflußnahme seitens mächtiger Industriestaaten und insofern nur eine modernisierte und neu etikettierte Form von Militärhilfe darstellen oder aber ob sie ernsthaft der Stärkung multilateraler Friedenssicherung dienen sollen. Im folgenden sollen US-amerikanische und westeuropäische Initiativen kurz vorgestellt und anschließend bewertet werden.

4.1 Die "African Crisis Response Initiative" (ACRI) der USA

Eine erste Initiative, afrikanische Kapazitäten im Bereich Frühwarnung und Peacekeeping zu unterstützen, unternahm der US-Kongreß. Im September 1994 stellte er mit dem *African Conflict Resolution Act* 25 Mio. US-Dollar zur Verfügung (vgl. Cleaver/May 1998: 34 ; Omach 2000: 84). Sie sollten zum Teil für das OAU-Konfliktmanagementzentrum in Addis Abeba aufgewendet werden¹⁰⁰. Auf seiner Afrika-Reise vom Herbst 1996 ventilierte Außenminister Warren Christopher die weiterreichende Idee einer *African Crisis Response Force* (ACRF)¹⁰¹. Sie sollte etwa 10.000 Soldaten umfassen (vgl. Kühne 1998b: 37). Die USA wollten im Zusammenspiel mit anderen Geberländern den Aufbau schnell einsetzbarer afrikanischer Truppenkontingente fördern, indem sie bei Training, Ausrüstung, Logistik und Finanzierung Hilfe anboten. Der Vorstoß zur ACRF war maßgeblich dadurch motiviert, daß die USA 1996 eine Wiederholung des Rwanda-Szenarios in Burundi befürchteten und eine afrikanische Truppe zu einer möglichen Intervention befähigen wollten (vgl. Bermans/Sams 2000: 270-271).

Die US-Initiative stieß jedoch in verschiedenen afrikanischen Ländern – so in Nigeria, Südafrika und Zimbabwe – auf Widerspruch; auch in der OAU und der UN gab es Verärgerung (vgl. Berman/Sams 1998; Alden 2000: 364), denn die USA hatten das Projekt kaum abgestimmt. Dieses unilaterale Vorgehen düpierte nicht nur die UN, sondern wurde angesichts der zunehmenden amerikanisch-französischen Konkurrenz in Zentralafrika auch von Frankreich mißtrauisch aufgenommen.

Eine Modifizierung des Vorschlages, die *African Crisis Response Initiative* (ACRI), betonte daraufhin Anfang 1997 stärker die enge Verkoppelung mit UNO und OAU. Außerdem spezifizierte sie, daß sich die Unterstützung auf Peacekeeping-Einsätze unter Kapitel VI beschränken sollte (vgl.

100 1997 wurden im Rahmen dieses Plans 15 Mio. US-\$ gegen Widerstand von republikanischer Seite genehmigt (vgl. Ulfkotte 1997b).

101 Die Reise hatte übrigens auch den inoffiziellen Zweck, die Wiederwahl Boutros-Ghalis zum UN-Generalsekretär zu verhindern und die Suche nach einem afrikanischen Alternativkandidaten voranzubringen (vgl. Boutros-Ghali 2000: 365-367).

Kühne 1998b: 43-46; Alden 2000: 364)¹⁰². Schließlich wurde eine engere Abstimmung mit Großbritannien und Frankreich gesucht; entsprechend verkündeten die drei ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates im Mai 1997 die sog. "P-3 Initiative", mit der die verschiedenen Aktivitäten im Bereich des *capacity-building* koordiniert und auch ein Forum für interessierte Drittländer geöffnet werden sollte (vgl. Berman/Sams 1998; Berman/Sams 2000: 7). Doch auch das veränderte Konzept rief bei verschiedenen Staaten, vor allem bei Südafrika und Zimbabwe, Ablehnung hervor. Andere Länder – so Äthiopien, Ghana, Mali, Senegal, Tunesien und Uganda – äußerten sich hingegen interessiert (vgl. Matthies 1997b: 56). Erweitert wurde die Initiative dann bei einem Treffen im UN-Sekretariat in New York, wo weitere Länder einbezogen und afrikanische Bedenken eingebracht wurden (vgl. Berman/Sams 2000: 7).

Ab dem 1. August 1997 trieben die Vereinigten Staaten die praktische Umsetzung voran. Jeweils etwa sechzig US-Soldaten begannen, ugandische und senegalesische Truppen zu trainieren. Als weitere Länder folgten Äthiopien, Mali, Malawi und Ghana. Ziel war es, acht bis zehn Bataillone mit jeweils 500 bis 800 Soldaten auszubilden. Das Training sollte in einem 60-Tage-Zyklus von den *US Special Forces Groups* durchgeführt werden (vgl. Omach 2000: 88). Zudem führten die USA im Sommer 1997 unter dem Namen "Flintlock 1997" gemeinsame Manöver mit Senegal und Mali durch (vgl. Kühne 1998b: 45). Auf der anderen Seite wurde im südlichen Afrika 1997 unter Führung Südafrikas und Zimbabwes eine *African Crisis Reaction Force* gebildet, die anfangs aus etwa 1000 Soldaten bestand (vgl. Matthies 1997b: 56).

4.2 Europäische Initiativen

Auf europäischer Seite unterbreitete der britische Premierminister John Major am 20. September 1994 einen ersten Vorschlag zur Stärkung afrikanischer Peacekeeping-Kapazitäten. In einer Rede in Kapstadt regte er an, daß in Anlehnung an das Konzept des *wider peacekeeping* afrikanische Truppen in die Lage versetzt werden sollten, mit externer logistischer Beihilfe multidimensionale Einsätze durchführen zu können (vgl. Kühne 1998b: 34-36)¹⁰³. Mehr öffentliche Resonanz erhielt jedoch der französische Präsident François Mitterrand, als er im November 1994 auf dem 18. franko-afrikanischen Gipfel in Biarritz eine etwa 1.500 Mann starke innerafrikanische Konfliktpräventionsstreitmacht anregte. Der Vorschlag löste indes umgehend Kritik aus, insbesondere bei Kenya, Zimbabwe, Südafrika, Äthiopien und Eritrea. Nicht zuletzt die Verwicklung Frankreichs

102 Siehe zur African Crisis Response Initiative (ACRI) auch Metz 2000: 72-74 sowie die Internetinformationen des Council for a Liveable World unter: <http://www.clw.org/pub/clw/un/acri.htm> (Zugriff am 30.03.01).

103 Eine ausführlichere Darstellung der britischen Initiativen zur Stärkung afrikanischer Peacekeeping-Kapazitäten findet sich in Berman/Sams 2000: 317-331.

in den Rwanda-Konflikt nährte ein tiefgreifendes Mißtrauen gegenüber den Motiven derartiger Initiativen¹⁰⁴.

Kleinere Reformschritte regte ein gemeinsames Papier an, das die französische und die britische Regierung ebenfalls im November 1994 vorlegten. Es rückte die Bereiche Frühwarnung, Prävention, Training und Materialbevorratung sowie die rasche Entsendung vor Ort in den Mittelpunkt (vgl. Kühne 1998b: 34-36). Im April 1995 zirkulierten zudem Großbritannien und Nigeria ein gemeinsames Papier, das auch offiziell an die Generalsekretäre von UN und OAU weitergegeben wurde. Es enthielt die wichtigsten Ergebnisse einer Abfolge von Treffen, die auf britische Initiative hin zwischen europäischen und afrikanischen Vertretern in Camberly (bei London), Accra, Kairo und Harare stattgefunden hatten.

Im November 1995 unterbreitete Boutros Boutros-Ghali (1995e) unter dem Titel "Improving Preparedness for Conflict Prevention and Peace-Keeping in Africa" einen Report, der auf diesen Anregungen aufbaute und eine Unterstützung des neuen OAU-Konfliktmanagementzentrums und logistische Beratung für truppenstellende Staaten vorsah. Außerdem sollten die afrikanischen Staaten verstärkt in das Stand-by-System einbezogen werden. Zur Förderung dieses Ziels wurde u.a. ein *UN Liaison Officer* nach Addis Abeba entsandt (vgl. Kühne 1998b: 40-41, Matthies 1997b: 56).

Auch auf EU-Ebene gab es in der Folgezeit Bewegung¹⁰⁵. Der Europäische Rat sprach sich am 4. Dezember 1995 in seinen Schlußfolgerungen zu "Preventive Diplomacy, Conflict Resolution, and Peace-keeping in Africa" für eine Stärkung der Frühwarn- und Peacekeeping-Kapazitäten der OAU aus. Die Generaldirektion für Entwicklungspolitik (DG VIII) stellte zudem im März 1996 Grundsätze zur Konfliktbearbeitung in Afrika auf (vgl. European Commission 1996). EU und WEU bemühten sich seitdem darum, daß afrikanische Friedenstruppen eine eigenständige Führungsstruktur aufbauen und eine einheitliche Doktrin herausbilden¹⁰⁶. 1996 reiste eine Fact-Finding-Mission der WEU im Auftrag der EU zur OAU-Zentrale in Addis Abeba sowie nach Kenya, Malawi und Tanzania.

Neben der Kooperation mit Großbritannien und den Initiativen im EU-Rahmen trieb Frankreich seine Biarritz-Initiative auch eigenständig unter dem Titel *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (RECAMP) weiter. Ziel war zunächst die Aufstellung einer kleinen Brigade, wobei West- und Zentralafrika im Mittelpunkt standen. Eine erste multinationale Übung, an der auch britische und amerikanische Truppen

104 Vgl. Kühne 1998b: 34-36; Scherrer 1996a: 108-109; May/Cleaver 1997: 7.

105 Vgl. Debiel/Fischer 2000a: 3-6; Matthies 1997b: 56; Landgraf 1998, 2000; Deus Pinheiro 1998, 1999.

106 Siehe zu den WEU-Aktivitäten Kühne et al. 1995; Assembly of WEU 1998.

beteiligt waren, fand im Februar 1998 statt (vgl. Kühne 1998b: 46; Berman/Sams 1998; Berman/Sams 2000: 297-309). In gewisser Weise materialisierte sich die französische Initiative in der UN-Friedenstruppe MISAB (*Mission Inter-Africaine de Surveillance des Accords de Bangui*), die ab Februar 1997 in der Zentralafrikanischen Republik die Vereinbarungen von Bangui überwachte. An MISAB waren ausschließlich afrikanische Staaten mit Truppen beteiligt. Frankreich spielte bei Finanzierung und Logistik eine essentielle Rolle und hatte auch im Bereich *command und control* eine tragende Funktion (vgl. Kühne 1998b: 26, Matthies 1997b: 56). Neben den ECOWAS-Operationen in Liberia und Sierra Leone handelt es sich damit um ein weiteres Beispiel für eine "afrikanische Friedenssicherung" in den 90er Jahren¹⁰⁷. Mittlerweile ist RECAMP eng mit der ACRI rückgekoppelt und findet unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen sowie in Abstimmung mit der OAU statt¹⁰⁸. Das Programm richtet sich zudem nicht mehr allein an frankophone, sondern auch an anglo- und lusophone Staaten. Ein Zeichen hierfür ist ein multinationales Manöver von mehr als 25 Staaten, das tanzanische und französische Regierungsvertreter im September 2001 für Februar 2002 vereinbarten¹⁰⁹.

4.3 *Bewertung der westlichen Initiativen und Möglichkeiten multilateraler Verregelung*

Winrich Kühne (1998b: 5) hat die verschiedenen Initiativen westlicher Staaten¹¹⁰ als eine Kombination von "African ownership" und "Western sponsorship" bezeichnet. Grundsätzlich hält er diesen Ansatz für sinn-

107 Jüngst fand das britische Engagement in Sierra Leone Beachtung, bei dem seit 1999 die Sicherheitskräfte der Regierung unterstützt und britische Truppen auch unmittelbar zum Schutz eigener Landsleute, für humanitäre Aufgaben und zur Rebellenbekämpfung eingesetzt wurden. Die Effektivität des britischen Einsatzes stand in starkem Kontrast zum Debakel, daß die UNAMSIL-Soldaten im Frühjahr und Sommer 2000 erlebten. Zugleich wurde es seitens UNAMSIL als Affront empfunden, daß die britischen Truppen außerhalb der UNAMSIL-Strukturen agierten (vgl. Kühne 2001: 4).

108 Hintergründe und aktuelle Entwicklungen zu RECAMP finden sich im Internet unter:
<http://www.un.int/france/frame_anglais/france_and_un/france_and_peacekeeping/recamp..> (Zugriff am 03.10.01).

109 Vgl. Agence France Presse from 21 September 2001 ("Preparations for French-led African Peacekeeping Exercises Complete"), via Internet:
<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/region/recamp.htm> (Zugriff am 03.10.01).

110 Neben den erwähnten Initiativen der USA, Frankreichs und Großbritanniens haben sich weitere Länder engagiert, so etwa Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Norwegen und Schweden. Dabei ging es jedoch ausschließlich um Ausbildung und Training im Bereich Peacekeeping, wobei neben dem Militär auch Polizei und NGOs einbezogen wurden (vgl. Berman/Sams 1998; Berman/Sams 2000: 333 ff.)

voll, insofern die afrikanischen Staaten und Regionalorganisationen damit Verantwortung für die Konflikte auf ihrem Kontinent übernehmen. Die Stärkung afrikanischer Kapazitäten erscheint seines Erachtens auch insofern sinnvoll, als eine Reihe von afrikanischen Staaten – so Ghana, Zimbabwe und Äthiopien – über umfangreiche Erfahrungen im UN-Peacekeeping verfügen¹¹¹. Es gibt erste Ansätze, die Fähigkeiten in diesem Bereich weiterzuentwickeln. So wurde 1995 das *Cairo Center for African Crisis Solving* eingerichtet, in dem ein einmonatiges Trainingsprogramm für 28 Offiziere aus vierzehn afrikanischen Ländern durchgeführt wird. Eine ähnliche Einrichtung wurde in Harare (Zimbabwe) gegründet. Die beiden Zentren könnten für die mögliche Herausbildung einer *African Rapid Deployment Force* eine Rolle spielen. Dabei würden einzelne Staaten Truppen in Verfügungsbereitschaft halten, die unter UN-Ägide einsetzbar wären (vgl. Keller 1996: 12). Trotz dieser positiv zu bewertenden Entwicklungen warnt Kühne vor der Erwartung, afrikanische Staaten könnten in kurzer Zeit komplexe Friedensoperationen auf den Weg bringen. Die gravierendsten Mängel lägen in den Bereichen Transport, Logistik und C³ (Command, Control, Communication) (vgl. Kühne 1998b: 5).

Kühnes Gesamteinschätzung überzeugt, allerdings halte ich es angesichts der hier analysierten Fallbeispiele für notwendig, die Problematik des regionalen Peacekeeping noch deutlicher hervorzuheben. Oftmals verbirgt sich hinter dem modischen Begriff der "African ownership" nämlich *de facto* weniger ein ausgefeiltes und durchdachtes Konzept als vielmehr eine Verlegenheitslösung. Sie wird vorrangig deshalb gewählt, weil westliche Staaten nicht bereit sind, in bewaffnete Konflikte und humanitäre Katastrophen auf dem afrikanischen Kontinent hineingezogen zu werden (vgl. Berman/Sams 2000: 287-288). Doch bringt diese Verlegenheitslösung erhebliche Nachteile mit sich. So verfügen gerade bei multidimensionalen Peacekeeping-Operationen westliche und hier v.a. kanadische und skandinavische Peacekeeping-Kontingente über eine hohe Professionalität und Erfahrung, die schwer ersetzbar sein wird¹¹². Rein afrikanische Peacekeeping-Truppen dürften auf absehbare Zeit

111 Siehe zur Beteiligung afrikanischer Länder an Friedensmissionen der UNO auch Cleaver/May 1995: Appendix 1; Berman/Sams 2000: 235-244.

112 Dementsprechend forderte Kofi Annan anlässlich seines Deutschland-Besuchs vom Juli 2001 in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung von der EU, daß sie ihre Krisenreaktionskräfte nicht nur der NATO zur Verfügung stellen, sondern auch in Afrika einsetzen solle. Die Zusammenarbeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern bei der *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) bewertete er als positives Zeichen, den Trend zum westlichen Disengagement bei afrikanischen Konflikten umzukehren (insbesondere die Niederlande haben sich bei dieser Operation mit Soldaten engagiert). Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. Juli 2001, S. 1 ("EU-Truppe muss sich weltweit engagieren". Annan: Europäische Blauhelme werden auch in Afrika gebraucht / Verständnis für Globalisierungs-Gegner. Das Interview im Wortlaut findet sich auf S. 10).

nicht das Niveau erreichen, das sich durch eine Kombination mit außerafrikanischen Verbänden ergibt. Dies erklärt sich neben mangelnder Ausbildung und Disziplin¹¹³ auch daraus, daß die Armee in afrikanischen Staaten in aller Regel eben keine demokratisch kontrollierte, zivil eingebundene Institution, sondern Machtinstrument politischer Eliten ist¹¹⁴.

Zweitens ist die begrenzte öffentliche Bereitschaft, Soldaten in gefährliche Einsätze zu senden, nicht auf Nordamerika oder Europa beschränkt. In zahlreichen ECOWAS-Staaten – vor allem im Senegal und Ghana, aber auch in Nigeria – gab es heftige Auseinandersetzungen, ob der finanzielle Aufwand und die Verluste an Menschenleben für die Operation in Liberia gerechtfertigt waren. Von daher sollten keine überzogenen Hoffnungen in den Handlungswillen afrikanischer Staaten gesetzt werden.

Drittens dürfte das Motiv vieler Staaten, die an der ACRI teilnehmen, nicht vorrangig in der Stärkung eines regionalen Multilateralismus liegen, wie Paul Omach (2000: 91) herausstellt:

"It is plausible to argue that the participation of some states in the ACRI has been inspired primarily by the need to strengthen their military forces to deal with internal conflicts rather than to participate in regional peacekeeping, in the same way as some states have participated in the past in peacekeeping because of other fringe benefits like salaries for their soldiers and acquisition of basic equipment."

Vor diesem Hintergrund wird die Militärhilfe sich wohl in erster Linie auf die innenpolitischen Kräfteverhältnisse in den Empfängerländern auswirken und tendenziell zu einer Militarisierung der Konfliktaustragung beitragen: "Governments with military resources to hand feel confident, and are more inclined to use force rather than political means for resolving domestic conflicts." (Omach 2000: 74) Auch Jeffrey Herbst (2001: 31) weist mahnend darauf hin, daß jedes Peacekeeping-Training "a significant combat element" enthält. Dieses ist neben internen Konflikten auch für Interventionen in den Nachbarstaaten nutzbar. Beispielsweise waren im jüngsten Kongo-Krieg Truppen – z.T. gegeneinander – eingesetzt, die in Zimbabwe an dem Friedensmanöver "Blue Hungwe" beteiligt gewesen

113 Hier gibt es natürlich Ausnahmen. So wurde das Verhalten des äthiopischen Kontingents während des UNAMIR II-Einsatzes von verschiedenen Seiten mit hoher Anerkennung bedacht.

114 Bei der Debatte über Vor- und Nachteile regionalen Peacekeepings läßt sich zudem auf zahlreiche Argumente zurückgreifen, die in Unterkapitel I.3.2 ("Regionales Konfliktmanagement als Alternative?") erörtert wurden. Interessant ist auch ein Konferenzbericht, der die Ergebnisse von Regionaltreffen zum Brahimi-Bericht zusammenfaßt (Forman/Malone 2001). Der Brahimi-Bericht wird dafür kritisiert, daß er das komplizierte Wechselspiel subregionaler, regionaler und internationaler Friedenssicherung vernachlässigt und sich ausschließlich auf das UN-Sekretariat in New York konzentriert habe.

waren (vgl. Eisele 2000: 99-103). Westliche Staaten, die die Peacekeeping-Übung gesponsort hatten, waren wohl nicht von einer derartigen Verwendung der neuerworbenen Fähigkeiten durch die afrikanischen Partner ausgegangen.

Schließlich hat ein von Dag Hammarskjöld betonter Aspekt des Peacekeeping auch für komplexere UN-Friedensoperationen nach wie vor Bedeutung: Es ist problematisch, Großmächte und am Konflikt beteiligte Staaten in Einsätze einzubeziehen. Dies hat sich in besonderer Weise beim Krieg in Kongo-Zaire gezeigt: Mit Zimbabwe hat hier ein Staat militärisch interveniert, der das größte Kontingent für UNAVEM III und auch den UN-Truppenkommandierenden in Angola stellte. Zugleich kämpfte Zimbabwe zusammen mit der angolischen Regierung in Kongo-Zaire auf Seiten Kabilas, wobei es ein wichtiges Ziel Angolas war, den UNITA-Rebellen ihre Rückzugs- und Rekonstituierungsgebiete zu nehmen. Dies alles sind schlechte Voraussetzungen, um bei der Friedenssicherung eine unparteiliche Rolle adäquat auszufüllen.

Auch "Western sponsorship" muß als zwiespältiges Unterfangen eingeordnet werden, insbesondere im Falle Frankreichs und der USA¹¹⁵. Die französischen Aktivitäten in West- und Zentralafrika sind allzu eng mit nachrichtendienstlichen, ökonomischen oder schlicht prestigeorientierten Motiven verbunden, als daß sie sachgerechte Lösungen befördern würden. Ähnliches gilt für das jüngste US-amerikanische Engagement in Ost- und Zentralafrika, dessen Motive fragwürdig bleiben. So entsandten die USA in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zum Training afrikanischer Truppenkontingente vor allem Spezialstreitkräfte wie die *Green Berets*. Diese verstehen sich weniger auf Peacekeeping denn auf Aufstandsbekämpfung (*counter insurgency*) und Kriegführung niedriger Intensität (*low-intensity warfare*) (vgl. Kühne 1998b).¹¹⁶

Hinzu kommt schließlich, daß die USA in erheblichem Umfang in die Kriege im östlichen Afrika und in Zentralafrika involviert waren. Zahlreiche der von ihnen durch Militärhilfe unterstützten Länder haben sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in kriegerischen Auseinandersetzungen befunden – zum Teil sogar gegeneinander. Amerikanische Soldaten und

115 Freilich ist auch das jüngste britische Engagement bei der *security sector reform* in afrikanischen Staaten sowie bei der Rebellenbekämpfung in Sierra Leone mit Vorbehalten zu versehen. Denn es bleibt fraglich, ob diese Aktivitäten über eine kurzfristige Militärhilfe hinausgehen und zu einer nachhaltigen Transformation beitragen können.

116 Die amerikanische Unterstützung für afrikanische Friedenstruppen scheint darüber hinaus auch kommerzielle und nachrichtendienstliche Hintergründe zu haben. So wurden die afrikanischen Bataillone mit Motorola-Sprechfunkgeräten und Satelliten-Telefonen ausgestattet. Damit wurde nicht nur ein spezifischer Standard gesetzt, sondern es dürfte auch für die US-Geheimdienste ein Leichtes sein, den Funkverkehr dieser Einheiten abzuhören (vgl. Ulfkotte 1997b).

Militärberater waren nach 1994 nicht nur in Uganda, sondern auch in Äthiopien, Eritrea und Rwanda stationiert. Von Uganda aus wurde die *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) unmittelbar in ihrem Krieg gegen die Regierung in Khartum unterstützt. In Kongo-Zaire verfolgten die USA vorrangig die Absicherung des strategischen Zugangs zu den Rohstoffen in der Shaba-Provinz (Katanga) – eine Politik, deren Wurzeln bis in die 40er Jahre zurückreichen. Den Feldzug Kabilas unterstützten die USA durch Militärhilfe und die Weitergabe von Satellitenaufnahmen. Nach Angaben von Udo Ulfkotte (1997b), dem Geheimdienstexperten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) hat die *Defense Intelligence Agency* (DIA) sogar maßgeblich bei der Ausbildung rwandischer und ugandischer Kindersoldaten mitgewirkt, die auf Seiten Kabilas kämpften. Schließlich wurde Kabila schon während seines Marsches auf Kinshasa von amerikanischen Beratern umgeben, die noch während des Krieges kommerzielle Kontrakte mit US-Firmen vermittelten und sozusagen "Wechsel auf die Zukunft" ausschrieben.

Insgesamt müssen die verschiedenen Initiativen zur Entwicklung afrikanischer Peacekeeping-Kapazitäten also sehr zurückhaltend eingeschätzt werden – ein Ergebnis, das auch eine ausführliche Analyse von Eric G. Berman und Katie E. Sams (2000: 379) bestätigt:

"There remains a significant disparity between Africa's inabilities and needs, on the one hand, and the West's abilities and predispositions on the other. Although some progress has been made, the international community is still not prepared to respond meaningfully to crises in Africa. African countries largely possess the troops and the will to intervene, but not the means. Western countries, for their part, are still pursuing policies that primarily reflect their own needs and are reluctant to devote the requisite resources with the speed the situation demands, if at all."

Ob die Kombination aus "African ownership" und "Western sponsorship" mehr als eine mehr oder weniger gut getarnte Einflußsphärenpolitik ist, hängt davon ab, inwiefern die verschiedenen Initiativen Frankreichs, Großbritanniens, der EU (und früher: WEU) sowie der USA multilateral eingebunden werden können und welche Aufgabenteilungen dabei vorgenommen werden. Die OAU hat in diesem Zusammenhang bereits 1995 und 1996 deutlich gemacht, daß sie selbst keine Vorreiterrolle bei der Aufstellung von Friedenstruppen einnehmen möchte. Vielmehr sieht sie sich als Ansprechpartner für die Vorhaben anderer Akteure und favorisiert eine enge Anbindung von Initiativen an die Vereinten Nationen (vgl. Matthies 1997b: 56-57).

In diesem Sinne war schon im Oktober 1990 zwischen OAU und der UNO eine Zusammenarbeit vereinbart worden. Das DPKO hat sich zudem kontinuierlich um eine verstärkte Einbeziehung afrikanischer Truppen in die Stand-by-Arrangements bemüht (vgl. Matthies 1997b: 55). Der Rat der OAU-Außenminister betonte 1997 ebenfalls die Notwendigkeit,

afrikanische Peacekeeping-Kapazitäten aufzubauen, die unter Ägide der Vereinten Nationen sowie in Ausnahmefällen auch der OAU eingesetzt werden könnten (vgl. Salim 1997b). Im Oktober 1997 stand das Thema auch auf der Tagesordnung des zweiten Treffens der afrikanischen *Chiefs of Staff*, das in Harare stattfand (vgl. Kühne 1998b: 26). Ihre Empfehlungen gingen bei diesem Treffen ebenso wie im Rahmen der *African Peacekeeping Support Group* in New York dahin, den Vereinten Nationen Vorrang beim Peacekeeping einzuräumen und OAU-Aktivitäten eng mit der UNO zu verkoppeln (vgl. Kühne 1998b: 44-45).

Auf dieser Linie könnten die westlichen Initiativen tatsächlich eine sinnvolle Ergänzung für die Qualifizierung afrikanischer Friedenstruppen sein. Freilich dürfte der Nutzen einer derartigen Militärhilfe für die Friedenssicherung in den regionalisierten Bürgerkriegen Subsahara-Afrikas begrenzt bleiben. Es spricht wenig dafür, daß rein oder vorrangig afrikanische Friedenstruppen durch zusätzliche Trainingsmaßnahmen die äußerst schwierigen Herausforderungen multidimensionaler Friedenssicherung besser bewältigen als die unter westlicher Beteiligung etablierten UN-Missionen¹¹⁷.

Problematisch wäre es zudem, die Förderung regionaler Zusammenarbeit gleich zu Beginn auf den Ausbau militärischer Kapazitäten zu konzentrieren. Dem widersprechen aus friedentheoretischer Sicht nicht nur die historischen Erfahrungen bei der Entstehung erfolgreicher Sicherheitsgemeinschaften (vgl. K.W. Deutsch et al. 1957) sowie die Entwicklung der europäischen Integration. Darüber hinaus würden damit gerade jene Kräfte zum Motor der Integration gemacht, die in Subsahara-Afrika – von wenigen Fällen abgesehen – zu Instabilität beigetragen und die notwendige politische Transformation behindert haben¹¹⁸. Die mangelnde Rückbindung der Streitkräfte an rechtstaatliche Kontrolle sowie die fehlende Verankerung idemokratischer Werte wird sich nicht über externe Ausbildung verändern lassen.

Eine dauerhafte Stabilisierung kann demgegenüber besser durch funktionale Integration und die Herausbildung einer gemeinsamen Identität auf subregionaler Ebene befördert werden. Diese Perspektive eines schrittweisen Zusammenwachsens mit wechselseitigen Vorteilen kann den Anreiz für den Verzicht auf eine enge Interessendefinition geben und im sicherheitspolitischen Bereich eine schrittweise Teilung und Ab-

117 Vor diesem Hintergrund könnte es realistischer sein, zunächst einmal eine stehende Gruppe qualifizierter und erfahrener Militärbeobachter im Rahmen der OAU aufzubauen, bevor finanzielle und personelle Ressourcen in das allzu ambitionierte Unterfangen einer afrikanischen Peacekeeping-Truppe auf Stand-by-Basis geleitet werden (vgl. Berman/Sams 2000: 390).

118 Siehe zur politischen Rolle des Militärs in Subsahara-Afrika den (immer noch) lesenswerten Beitrag von Nuscheler 1979 sowie aktueller Jakobkeit 1996.

gabe von Souveränität erleichtern¹¹⁹. Erfolgversprechender als die derzeit starke Konzentration auf militärische Komponenten könnte von daher sein, die Akzente internationaler Unterstützung künftig anders zu setzen und bei technischer wie finanzieller Hilfe vermehrt auf die Stärkung von Diplomatie, ökonomischer Kooperation und rechtsstaatlicher Entwicklung in den Krisenregionen zu achten.

5. Konsequenzen für aktuelle UN-Friedensoperationen?

Stärker noch als das diplomatische Krisen- und Konfliktmanagement hat die militärische Friedenssicherung in den afrikanischen Konflikten der 90er Jahre einen substantiellen Gestalt- und Funktionswandel erfahren. In konzeptioneller Hinsicht haben sich insbesondere diejenigen Einsätze als schwierig erwiesen, die sich in der "Grauzone" zwischen multidimensionalem Peacekeeping, robuster Friedenssicherung und Kriegsführung mittlerer Intensität bewegten. Durch die schleichende Anreicherung von Peacekeeping-Einsätzen um Elemente militärischen Zwangs wurde das zentrale Wesensmerkmal des Peacekeeping, der Konsens, in vielen Fällen in Frage gestellt, ohne daß die notwendigen Konsequenzen für Mandat, Ausrüstung und Gesamtdesign der Einsätze gezogen worden wären. Die UN-Erfahrungen in Somalia und Rwanda legen ebenso wie der ECOMOG-Einsatz in Liberia nahe, hier mit mehr Klarheit an neue Einsätze zu gehen. *Konsens* ist ein hohes Gut, das nicht ohne Folgen für die Gesamtoperation aufs Spiel gesetzt werden kann. Sollte Konsens in einer zentralen Frage – wie zum Beispiel der Entwaffnung – nicht herzustellen sein, so ist eine unzweideutige Position notwendig. Ein Peacekeeping-Ansatz vermeidet dabei Konfrontation und stärkt soziale *compliance*-Mechanismen. Beansprucht eine Friedensmission hingegen ein (partiell) Gewaltmonopol, so muß sie – um Erfolg zu haben – im Sinne von *middle-scale enforcement* ausgestattet sein. Denn im Zweifelsfall bestimmt unter diesen Bedingungen das Element des Zwangs die Handlungslogik. Die hohen Anforderungen, eine Operation im Spannungsbogen von multidimensionaler Friedenssicherung bis hin zu Kriegsführung mittlerer

119 Gerade für das südliche Afrika ist die Frage diskutiert worden, ob diese Region sich zu einer "pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft" im Sinne von Karl W. Deutsch et al. (1957) entwickeln könne. Das Konzept dürfte für Weltregionen, die durch Staatsversagen und hohe Krisenneigung gekennzeichnet sind, zu anspruchsvoll sein. Denn es beruht auf einer gewissen Leistungskraft sozioökonomischer, gesellschaftlicher und institutioneller Strukturen. Dennoch hilft das Konzept, diejenigen Bereiche zu identifizieren, auf die aus friedentheoretischer Sicht bei regionaler Integration zu achten ist: Kompatibilität der in den verschiedenen Gesellschaften geltenden Werte, transnationale Beziehungsgeflechte, wirtschaftliche Verbindungen, Ausbildung von Institutionen, wechselseitige Empathie und Erwartungsverlässlichkeit. Siehe hierzu Booth/Vale 1995: 290-291; Venter 1996: 137; zu Perspektiven regionaler Entwicklungsprozesse in Afrika gibt Marx 2000 eine gute Übersicht.

Intensität zu planen, sind nur in wenigen Fällen zu erfüllen. Die Vereinten Nationen waren hierzu – mit Ausnahme des UNTAES-Einsatzes in Ostslawonien¹²⁰ – bislang nicht in der Lage; in Subsahara-Afrika muß von einem Scheitern gesprochen werden. Gerade für anspruchsvolle Operationen sind die bestehenden Planungs- und Entscheidungsverfahren sowie die Truppenaufstellung über das bestehende Stand-by-System nicht in der Lage, angemessene Strategien zu entwickeln und die benötigten Kompetenzen und Kapazitäten verlässlich zur Verfügung zu stellen. Der Brahimi-Bericht hat diese Probleme klar benannt und auch die politisch-konzeptionellen Konsequenzen aufgezeigt: Planungen müssen *worst-case*-Szenarien einbeziehen; Missionen müssen mit realitätsgerechten Mandaten und entsprechenden Ressourcen ausgestattet sein; die Verhältnisse vor Ort und nicht die Eigenlogik von UN-Sekretariat und Sicherheitsrat bei der Entscheidung über eine Mission der Bezugspunkt sein; im Zweifelsfall sollten die Vereinten Nationen lieber auf eine Blauhelmoperation verzichten, als sehenden Auges in ein Debakel zu steuern. Bezeichnenderweise sind aus diesen sensiblen Forderungen noch wenig Konsequenzen gezogen worden.

Selbst bei einem kohärenten Konzept und angemessener Ausstattung bleiben die Möglichkeiten externer Akteure begrenzt, einen nennenswerten Beitrag zur Überwindung von Kriegsverhältnissen zu leisten. Dies gilt in regionalisierten Bürgerkriegen in besonderem Maße für die militärische Friedenssicherung: Denn im Unterschied zu zwischenstaatlichen Konflikten kann die militärische Stabilisierung hier nicht in einer durch Puffer abgesicherten Koexistenz zweier klar abgrenzbarer Parteien münden. Vielmehr ist eine politische Transformation hin zu neuen Staats- und Machtstrukturen notwendig. Eine Stärkung militärischer Kapazitäten und die Etablierung eingespielter Handlungsrouninen, wie sie in verschiedensten Modellen entwickelt wurden, kann zur Professionalisierung dieses Instruments auf multilateraler Ebene beitragen. Ausschlaggebend für den Erfolg externer Einmischung bleibt aber die "Bearbeitbarkeit" des Konfliktes sowie die politische Bereitschaft wichtiger externer Akteure, sich konzertiert und mit einer gewissen Risikobereitschaft auf ein Krisen- und Konfliktmanagement einzulassen.

Hat die internationale Gemeinschaft aus den Erfahrungen und Lehren der 90er Jahre bereits erste Konsequenzen für die Autorisierung und Ausstattung von UN-Friedensoperationen gezogen? Die aktuell laufenden und neu beschlossenen Missionen, auf die bereits kurz eingegangen

120 Die UN *Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* sorgte zwischen Januar 1996 und Januar 1998 für die friedliche Integration dieser Regionen in Kroatien. Die Konfliktparteien hatten sich in einer Grundsatzvereinbarung vom 12. November 1995 darauf verständigt. UNTAES umfaßte eine militärische und eine zivile Komponente und konnte zeitweise auf mehr als 5.500 Personen zurückgreifen. Da UNTAES unter Kapitel VII UN-Charta handelte und robust ausgestattet war, konnte die Mission auch militärische Herausforderungen meistern. Siehe u.a. Eisele 2000: 179-184.

wurde, können hierüber einen gewissen Aufschluß geben. Zunächst ist die *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) zu nennen, die der UN-Sicherheitsrat nach Beendigung des Äthiopien-Eritrea-Krieges autorisiert hatte. Hier konnte die Weltorganisation auf das bewährte Instrumentarium des traditionellen Peacekeepings zurückgreifen, mußte also nur bedingt aus den Erfahrungen der 90er Jahre lernen. Diese Einsatzform dürfte jedoch angesichts der zwischenstaatlichen Konfliktstruktur eher die Ausnahme als die Regel für die Herausforderungen im 21. Jahrhundert sein. Der dominante Konflikttypus ist statt dessen der regionalisierte Bürgerkrieg, bei dem Krieg und Staatszerfall oftmals Hand in Hand gehen.

Als entsprechend kompliziert erweist sich das UN-Engagement in Sierra Leone und in Kongo-Zaire (Democratic Republic of Congo, DRC). Die *UN Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) hatte von Beginn an ein doppeltes Problem: Sie stützte sich auf das fragwürdige Lomé-Abkommen vom 7. Juli 1999, das den Konfliktparteien weitgehende Amnestie einräumte und nicht auf einem wirklichen Friedenswillen der RUF basierte (vgl. McDonald 2000). Zweitens waren die Truppen nicht in der Lage, sich in einem gewalthaltigen Umfeld selbst zu verteidigen – geschweige denn, Zivilisten zu schützen. Entsprechend skeptisch äußerte sich die Brahimi-Kommission zu diesem Einsatz. Angesichts der Entführung von UN-Soldaten im Frühjahr 2000 hielt sie fest:

"A mission such as UNAMSIL would probably not have faced the difficulties that it did in spring 2000 had it been provided with forces as strong as those currently keeping the peace as part of KFOR in Kosovo. The Panel is convinced that NATO military planners would not have agreed to deploy in Sierra Leone with only the 6,000 troops initially authorized. Yet, the likelihood of a KFOR-type operation being deployed in Africa in the near future seems remote given current trends." (Brahimi Report 2000: para. 106).

Noch folgenreicher als für Sierra Leone könnte dieser Umstand für Kongo-Zaire sein. Die Vereinten Nationen waren hier zunächst mit nur 500 Militärbeobachtern präsent, um die Einhaltung des Lusaka-Abkommens vom 10. Juli 1999 zu überwachen. Am 24. Februar 2000 wurde die Entsendung von 5.537 Soldaten autorisiert, die insbesondere die Sicherheit der Beobachter garantieren sollen. Das Mandat und die Handlungsmöglichkeiten der *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC) blieben aber begrenzt. So war der Schutz der Zivilbevölkerung nur bei "unmittelbarer Bedrohung durch physische Gewalt" an den Stationierungsorten der Soldaten vorgesehen. Da die Blauhelmsoldaten leicht zum Ziel von Übergriffen und Entführungen werden können, wurde die sukzessive Stationierung von der

Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien abhängig gemacht¹²¹. Diese ist jedoch nicht verlässlich gegeben. Gerade ein derartiges Verhalten – die Koppelung der UN-Präsenz an den oftmals nur taktisch dokumentierten Friedenswillen der Kriegsparteien – hatte sich, wie das OAU International Panel (2000: Ziff. 20.63-20.64) kritisch hervorhob, in Rwanda als fatal erwiesen. Sollte in Kongo-Zaire der Friedensprozeß zusammenbrechen und es erneut zu umfangreichen Massakern kommen, wäre die Lage der Blauhelme angesichts der Größe und Unübersichtlichkeit des Landes mindestens ebenso prekär wie 1994 in Rwanda. Denn es ist unmittelbar evident, daß 5.000 bis 6.000 Soldaten in einem Land von der Größe Westeuropas wenig ausrichten können. Die *UN Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) käme in die heikle Lage, zum eigenen Schutz überhastet abziehen zu müssen. Die Zivilbevölkerung – deren Schutz bei "unmittelbarer Bedrohung durch physische Gewalt" ohnehin nur an den Stationierungsorten der Soldaten vorgesehen ist – würde vermutlich ihrem Schicksal überlassen.

Der Beschluß zur Kongo-Mission wirft grundlegende Fragen über die Lernbereitschaft bzw. den politischen Willen ihrer wichtigsten Mitgliedsstaaten auf, zu effektiver Friedenssicherung beizutragen. Der Sicherheitsratsbeschluß scheint primär als Kompromiß erklärbar: Einerseits soll dem Vorwurf "globaler Ignoranz" vorgebeugt werden, zugleich aber wird dem sehr begrenzten Willen westlicher Staaten zu einem ernsthaftem Engagement in der DRC Rechnung getragen. Der Beschluß widerspricht insofern der bereits zitierten und zentralen Leitlinie, die die Brahimi-Kommission dem Sicherheitsrat im August 2000 "ins Stammbuch" schreiben sollte:

"Rather than send an operation into danger with unclear instructions, the Panel urges that the Council refrain from mandating such a mission." (Ziff. 56)¹²²

Kurzum: Sowohl im Falle Sierra Leones als auch im Falle Kongo-Zaires wurden Friedenseinsätze genehmigt, bei denen die Truppen angesichts von Ausstattung, Qualifikation und Umfang nicht den

Anforderungen vor Ort entsprachen. Trotz zahlreicher Evaluationen und Berichte folgt also die tatsächliche Planung und Aufstellung von UN-Friedensoperationen nicht den breit akzeptierten Lehren und Empfehlungen, sondern nach wie vor vorrangig politischen Opportunitätserwägungen der wichtigsten UN-Sicherheitsratsmitglieder.

121 Zum 1. August 2000 waren 264 Militärbeobachter, 139 internationale zivile Mitarbeiter sowie 147 lokale Angestellte vor Ort.

122 Mitverantwortung für die neuen Missionen hat aber auch das UN-Sekretariat, das ja die Beschlüsse vorbereitet und das – wie der Brahimi Report (Ziff. 64d) richtig mahnte – dem Sicherheitsrat bei seinen Lageanalysen und Vorschlägen "reinen Wein" einschenken sollte.

III. Schlußbemerkung: Möglichkeiten und Grenzen verregelter Konfliktbearbeitung und externer Intervention im Rahmen von Global Governance

Multilaterale Friedenssicherung unter Beteiligung der Vereinten Nationen hat es in Subsahara-Afrika vereinzelt geschafft, Übergänge abzuschließen und Situationen der Waffenruhe zu stabilisieren. Sie war jedoch nicht in der Lage, regionalisierte Bürgerkriege zu beenden oder dem Staatszerfall in Krisenländern wirksam entgegenzutreten. Debatten über Konzepte und Kapazitäten für Konfliktvermittlung, Krisenreaktion und militärische Friedenssicherung müssen nüchtern diese begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten von außen im Auge behalten. Letztlich wird die Schaffung effektiver und legitimer Institutionen und Governance-Strukturen sowie die Überwindung von Kriegsverhältnissen nur durch interne Kräfte erfolgen. Externe Akteure können hierzu zwar grundsätzlich auch durch kurzfristiges Krisenmanagement und militärische Stabilisierung beitragen. Doch gibt es bereits bei der Konfliktentwicklung Ansatzpunkte, die von internationalen Akteure freilich oftmals verkannt werden¹²³. Ein wichtiger Beitrag kann bereits darin bestehen, fragile Staaten, die durch die neoliberal geprägte Globalisierung ökonomisch unter zusätzlichen Druck geraten sind (vgl. Clapham 1996) und deren zumeist klientelistisch organisierten, repressiven Herrschaftsregime vor einer potentiell gewaltsam verlaufenden Transition stehen, nicht mit krisenverschärfenden Auflagen zu konfrontieren. Mit anderen Worten: Sollen sozioökonomische Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme sowie die Anwendung politischer Konditionalität keinen Schaden anrichten, so ist ein sorgfältiges "conflict impact assessment"¹²⁴ vonnöten. Angesichts eines zunehmend liberalisierten Welthandels und erheblicher Preisschwankungen bei agrarischen und mineralischen Rohstoffen sind Vorkehrungen bei einem drohenden Zusammenbruch des Außenhandels ebenso notwendig wie die Öffnung der Märkte in den Industrieländern. Außerdem ist Demokratisierung ein krisenhafter Prozeß,

123 Siehe zu den Möglichkeiten und Grenzen präventiver Konfliktbearbeitung die lesenswerte und zugespitzte Kontroverse, die sich Stedman (1995a, Contra-Position) und Lund (1995, Pro-Position) in der Zeitschrift "Foreign Affairs" geliefert haben. Stedman argumentiert als Skeptiker, daß sich Krisen nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit voraussagen ließen, daß präventives Handeln oftmals strategisch nicht durchdacht sei, die Kosten vorbeugenden Handelns unterschätzt würden und der Konfliktverlauf möglicherweise destruktiv beeinflusst werde. Lund hält dagegen, daß es präzise Frühwarnung in vielen Fällen sehr wohl gegeben habe und auch in Zukunft möglich sei, Prävention gerade auf überlegtes Handeln abziele und die derzeitige Diplomatie weit unter ihren Möglichkeiten bliebe.

124 Eine systematische Grundlegung dieses Konzepts, das bislang vorrangig im entwicklungspolitischen Kontext diskutiert wird, findet sich bei Reyhler 1998b.

der zwar von außen konstruktiv unterstützt, nicht aber in einem Maße forciert werden sollte, das die schwache polit-ökonomische und gesellschaftliche Basis peripherer Länder außer acht läßt (vgl. Hillebrand 1994; Reyhler 1998a; Tetzlaff 1998b). Das Fallbeispiel Rwanda hat hier viele Versäumnisse und Fehler zu Tage gefördert. Die internationale Begleitung von Demokratisierung und Dezentralisierung in Mosambik nach Abschluß der Friedensverträge zeigt – trotz einiger Einschränkungen –, daß eine sensiblere Begleitung von außen möglich ist.

Im Sinne eines politisch verstandenen "Do-No-Harm"-Gebotes ist zudem kritisch die Rolle zu überdenken, die die eigene Entwicklungshilfe und oftmals auch die militärische Unterstützung politisch-militärischer Eliten zu Selbstbereicherung, Repression und Gewalt spielt¹²⁵. Die langjährige Unterstützung des Barre-Regimes in Somalia ist hierfür ein Beispiel. Schließlich muß – wie im Falle Angolas, aber auch bei der cursorischen Behandlung des Krieges in Kongo-Zaire betont wurde – das Instrument zielgerichteter Sanktionen ("smart sanctions") weiterentwickelt werden, um Konfliktparteien ihre kriegsökonomische Basis zumindest teilweise zu entziehen. Dabei sollten nicht nur Rebellenorganisationen, sondern auch Regierungen ins Visier genommen werden. Denn diese finanzieren ihre Kriegsmaschinerien oftmals ebenso wie Aufständische aus der Ausbeutung von Rohstoffen. Fehlende Transparenz in diesem Bereich trägt auch zu Korruption und Machtmißbrauch der herrschenden Eliten bei, die vom Status quo profitieren; hieran sind in der Regel auch multinationale Konzerne beteiligt, die angesichts kaum vorhandener Rechenschaftspflicht ("accountability") gegenüber der einheimischen Bevölkerung hohe Gewinnmargen haben, mit Bestechungsgeldern arbeiten und sich gesetzlicher Regulierung entziehen können¹²⁶.

Hat sich eine Krise zugespitzt, so stellt sich die Frage, ob die Konfliktparteien mit einem machtgestützten Krisen- und Konfliktmanagement ("power mediation") "zur Raison" gebracht werden können. Eine massive externe Einmischung – sei es im Sinne diplomatischen Drucks, sei es im Sinne militärischer Intervention – kann das Kalkül der Konfliktparteien kurzfristig dergestalt ändern, daß sie vor Gewaltanwendung zurückschrecken oder diese zumindest eingedämmt wird. Im Falle Rwandas waren das Wegschauen und die Unentschlossenheit der "inter-

125 Ausführlicher und mit besonderem Bezug auf die EU und Deutschland wird auf die entwicklungspolitischen Möglichkeiten der Krisenprävention eingegangen in: Debiel et al. 1999; Debiel/Fischer 2000a; Debiel/Matthies 2000; Nuscheler 2000c: 123-127. Das Prinzip des "Do No Harm" hat für die entwicklungspolitische Debatte Mary B. Anderson (1999) "wiederentdeckt" und ausgestaltet; siehe auch jüngst Anderson/Spelten (2000).

126 Siehe exemplarisch für Angola Cilliers/Dietrich 2000. Aufschlußreich ist ebenfalls der bereits in Teil E erwähnte UN-Report zur Plünderung von Rohstoffen in Kongo-Zaire, der allerdings die Selbstbereicherung der Regierungsseite unterbelichtet läßt (siehe UN Panel of Experts 2001).

nationalen Gemeinschaft" wohl eine Ermutigung für die Extremisten. Viel spricht dafür, daß entschlossenes Handeln im Rahmen der Vereinten Nationen das Leid vermindert hätte. Allerdings sollte auch in diesem Fall berücksichtigt werden, daß eine Militärintervention erhebliche politische Verwicklungen zur Folge gehabt hätte.

Vor besonderen Schwierigkeiten steht eine externe Intervention, wenn sie auf eine "Treuhandenschaft" in einem von Staatsversagen und teilweise anarchischen Bedingungen gezeichneten Land anstrebt. Denn internationale Präsenz kann den Prozeß interner Transformation sogar erschweren, wenn sie lokale Verhältnisse nicht berücksichtigt oder als parteilich wahrgenommen wird. Eine politische und gesellschaftliche Ordnung, die von der Bevölkerung nicht getragen wird, kann in aller Regel von außen weder aufrechterhalten noch auferlegt werden (siehe Ayooob 1995a: 177). Somalia ist geradezu ein Synonym für diese Erkenntnis. Die Grenzen externer Intervention zeigen sich dabei nicht allein in den Erfahrungen der Vereinten Nationen in Subsahara-Afrika, sondern auch bei unilateralen Interventionen durch Großmächte und Staatenkoalitionen, wie sie beispielsweise von der Sowjetunion in Afghanistan (1979-88), von Indien in Sri Lanka (1987-90) oder von der ECOWAS in Liberia (1990-97) unternommen wurden. Derartige Operationen sind zwar mitunter besser organisiert, entgehen aber nicht den grundsätzlichen Grenzen militärischer Eingriffe in innergesellschaftliche Konflikte (vgl. Hippler 1996).

Komplexe Konfliktbearbeitung in versagenden Staaten ist mit erheblichen Beschränkungen verbunden. Staaten- und Gesellschaftswelt sind noch weit davon entfernt, ein funktionierendes globales Regime zur Verregelung dieses Bereiches herauszubilden. Dennoch lassen sich einige Kernfunktionen identifizieren, die die unterschiedlichen Akteursgruppen auszeichnen und in gewisser Weise ihre *raison d'être* ausmachen. So bilden die Vereinten Nationen nach wie vor das einzige Forum, über das eine *verregelte* Konfliktbearbeitung unter Beachtung und Weiterentwicklung des Völkerrechts geleistet werden kann. Das Wirken der Weltorganisation wird in der Regel an bestimmte Bedingungen gebunden sein: Insbesondere müssen die Großmächte ein Engagement befürworten. Außerdem ist die UNO gefragt, wenn subregionale Initiativen global eingebettet werden müssen oder aber das Konfliktmanagement staatlicher bzw. nicht-staatlicher Akteure ein Stadium erreicht haben, in dem eine multilaterale Einbindung die Legitimation eines Verhandlungsergebnisses erhöht und seine Umsetzung erleichtert.

Struktur und Eigendynamik regionalisierter Bürgerkriege machen es zweitens erforderlich, Organisationen und Staaten auf (sub)regionaler Ebene schrittweise zu Sicherheitsgemeinschaften zu entwickeln, in denen Prinzipien friedlicher Koexistenz etabliert, funktionale Integration vorangetrieben und grenzübergreifende Identitäten entwickelt werden. Externe Großmächte und mittelgroße Staaten sind unverzichtbar, wenn es darum geht, politische und materielle Unterstützung für Konfliktre-

gelungen zu mobilisieren. Ihr Interesse an größerer regionaler und internationaler Stabilität sowie der Wunsch, sich nicht selbst exponiert und unter Gefahr von Prestigeverlusten engagieren zu müssen, kann dabei durchaus auch multilaterale Lösungen für Einzelstaaten attraktiv machen (vgl. Lund 1996a: 194-200).

Nicht-staatliche Akteure verfügen schließlich über besondere Vorteile, wenn es darum geht, Kommunikation jenseits diplomatischer Vorgaben zu ermöglichen und Friedensprozesse auf die gesellschaftliche Ebene zu tragen. Freilich kommt diese Fähigkeit um so weniger zum Tragen, je stärker der Konflikt militarisiert ist, die Kriegsparteien sich über kriegsökonomische Strukturen reproduzieren können und zivilgesellschaftliche Initiativen im Lande marginalisiert oder unterdrückt werden. Die friedenspolitische Rolle nicht-staatlicher Akteure beschränkt sich im übrigen nicht auf die gerade in jüngerer Zeit ausgeweiteten Versuche der *conflict resolution*. Wirkungsvoll kann auch sein, wenn NGOs ebenso wie Medien staatliches und multilaterales Handeln kritisch begleiten. Nur so läßt sich mittelfristig "kritische Öffentlichkeit" herstellen – ein zentraler Faktor für die Verminderung der Gewaltneigung von Gesellschaften (siehe hierzu die ausführliche Herleitung bei Debiel 1995b).

Im konkreten Krisen- und Konfliktmanagement sind die Kooperationsformen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen mittlerweile äußerst vielfältig geworden. "Traditionelle Debatten", die beispielsweise universalistische und regionalistische Formen der Friedenssicherung gegenüberstellen oder im Bereich militärischer Friedenssicherung strikt zwischen multilateralen und multinationalen Operationen trennen, greifen deshalb zu kurz. Vielmehr dominieren "Mischformen" das Geschehen. Vor diesem Hintergrund wird man im Sinne eines "erweiterten Multilateralismus" weder konkrete Handlungsregeln für verschiedene Akteure aufstellen können, noch auf der anderen Seite Konfliktbearbeitung und Krisenmanagement dem beliebigen Spiel der Kräfte überlassen wollen.

Statt dessen ist es sinnvoll, die Möglichkeiten verregelter Konfliktbearbeitung in ersten Umrissen zu systematisieren. Hilfreich ist dabei ein Vorschlag, den Michael S. Lund (1996a: 180-194) für den Bereich präventiver Konfliktbearbeitung eingebracht hat und der sich in seinen Grundzügen auch auf Krisenmanagement und militärische Friedenssicherung übertragen läßt. Lund zielt auf ein "Stratified, Multilateral Regime", durch dessen Normen und Prozeduren die Beiträge der verschiedenen Akteure in gezielter Weise kanalisiert und nutzbar werden.

Das System läßt sich anhand von zwei Differenzierungsmöglichkeiten erläutern: der vertikalen Hierarchie wie der horizontalen Achse. In der *vertikalen Dimension* besteht der Grundgedanke darin, die direkte Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht möglichst weit zu den Konfliktparteien sowie den regionalen und subregionalen Akteuren zu verschieben und zugleich von außen Unterstützung zu mobilisieren. In

Anlehnung an Kapitel VI UN-Charta (Art. 33) wird die lokale Arena als vorrangige Ebene der Prävention begriffen. Als zweites folgt die regionale Arena. Regionalorganisationen sollten durch politische und materielle Unterstützung gestärkt werden. Dabei besteht die größte Herausforderung vermutlich darin, die Ressourcen und Interessen regionaler Hegemonialmächte gleichzeitig zu aktivieren und auszubalancieren. An dritter Stelle folgt die globale Arena, die v.a. in drei Fällen gefordert ist: bei großen Krisen, die in ihren Auswirkungen die Region übergreifen; bei kleineren Konflikten, die auf anderen Ebenen nicht beigelegt werden konnten; schließlich bei der Verfügbarkeit von Stand-by-Kapazitäten im Bereich des *peace enforcement* (vgl. Lund 1996a: 183-189).

Das Verhältnis von lokaler, regionaler und globaler Ebene fällt zweifelsohne je nach Weltregion mit ihren unterschiedlich ausgeprägten machtpolitischen und institutionellen Strukturen unterschiedlich aus. Im Rahmen dieser Arbeit wurde mit Subsahara-Afrika eine Weltregion behandelt, in der die regionale Integration noch sehr gering ausgebildet ist. Von daher spricht viel dafür, die Erwartungen in regionales Krisenmanagement hier zu dämpfen¹²⁷. Die Hoffnungen, die gerade in die Delegation militärischer Friedenssicherung auf die regionale Ebene gesetzt wurden, haben sich – wie bereits beschrieben – stark reduziert. Es wird immer offenkundiger, daß die multilaterale Friedenssicherung sowohl auf globaler als auch auf afrikanischer Ebene vor erheblichen Restriktionen steht. Berman/Sams (2000: 398) haben dies unter Bezug auf Kofi Annans Bericht "Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika" anschaulich formuliert:

"Secretary-General Kofi Annan was correct to point out that the United Nations 'lacks the capacity, resources and expertise to address all problems that may arise in Africa.'¹²⁸ Yet the same might be said – only more so – of its new African 'partners'. African organizations and ad hoc undertakings face many of the same challenges as United Nations peacekeeping operations plus numerous additional obstacles. African and Western efforts to develop African peacekeeping capabilities provide a basis upon which to build, but the United Nations Security Council must also reassert itself in peacekeeping on the continent."

Die *horizontale Aufgabenteilung* zwischen den Akteursgruppen skizziert Michael S. Lund (1996a: 189-194) mit drei Grundgedanken: dezentralisierter Multilateralismus (*decentralized multilateralism*), abgestufte Reakti-

127 Für andere Weltregionen – so etwa für Europa, aber auch Lateinamerika und Asien – wird die Leistungsfähigkeit der regionalen Ebene höher einzuschätzen sein.

128 Das Zitat ist Annan 1998b: Ziff. 41 entnommen.

on (*graduated response*) und öffentlich-private Partnerschaft (*public-private partnership*). Die entscheidende Idee beim dezentralisierten Multilateralismus besteht darin, daß zunächst in der Konfliktregion informelle multilaterale Kontaktgruppen gebildet werden. Sie sollten sich nach Lund auf einen "prime mover" einigen, der die diplomatische Initiative übernimmt. Aufgabe der Kontaktgruppen ist es, "Pakete" zu schnüren, die als abgestufte Antwort eine Sequenz von ökonomischen, diplomatischen und militärischen Instrumenten situationsgerecht anwenden. Im Sinne einer *public-private partnership* soll zudem die besondere Expertise und Flexibilität von NGOs bei Frühwarnung, *pre-conflict peace-building* und Vorverhandlungen genutzt werden.

Die abschließend skizzierten Umriss eines globalen Regimes verregelter Konfliktbearbeitung verbinden Kernfunktionen verschiedener Akteursgruppen mit Orientierungen für vertikale Verantwortlichkeit und horizontale Aufgabenteilung. Die hierin enthaltenen Grundideen zeigen Optionen auf, wie *idealerweise* konzertiertes Handeln im Rahmen einer Mehrebenenpolitik herzustellen wäre. Daß die Realität der Konflikte wie auch der Konfliktbearbeitung allzu oft weit von diesen Modellen entfernt ist, haben die Fallstudien in dieser Arbeit deutlich vor Augen geführt¹²⁹. Ein technokratisches Verständnis der Zusammenarbeit subregionaler, regionaler und internationaler Organisationen, das die verschiedenen Kapazitäten und Mechanismen in einer Art Modulsystem koordinieren will, muß ins Leere laufen. Denn das Konfliktmanagement in konkreten Fällen ist auf absehbare Zeit von Ad-hoc-Entscheidungen und häufig auch von – politisch begründeter – Konkurrenz geprägt (siehe hierzu auch Forman/Malone 2001). Dennoch gibt es Konstellationen, in denen Leitgedanken über Spezifika und komparative Vorteile unterschiedlicher Institutionen hilfreich sind – nämlich dann, wenn unter den beteiligten Akteuren ein gewisses Maß an konvergierenden Zielen, Kooperationsbereitschaft und der Wille zum politischen und finanziellen Engagement vorhanden sind, kurz: die Macht- und Interessenverhältnisse günstig sind und es darauf ankommt, durch gekonntes Zusammenspiel "die Gunst der Stunde" zu nutzen.

Unter den hier analysierten Ländern war dies in Namibia und Mosambik der Fall. Die militärische Friedenssicherung stellte dabei nur eine Art "Rückversicherung" dar, die politische Aufmerksamkeit galt der Diplomatie. Wo periphere Staaten in den 90er Jahren nach dem Verlust ihrer globalen Patrone und unter dem Druck der Globalisierung zu versagenden Staaten wurden, die sich nur schwer beeinflussen und transformieren ließen, kam das beschriebene Instrumentarium verregelter Konfliktbearbeitung jedoch kaum zur Anwendung. In solchen Situationen wird Schadensbegrenzung – im Sinne eines Minimalschutzes der Bevöl-

129 Auch Lund hat sich in jüngerer Zeit zurückhaltender über die Möglichkeiten zur Etablierung eines multilateralen Präventionsregimes geäußert; siehe zum Beispiel Lund 1998.

kerung und einer Vermeidung regionaler Gewaltdiffusion – zur legitimen Maxime multilateraler Friedenssicherung im Rahmen von Global Governance. Ist bei zentralen Akteuren die Bereitschaft vorhanden, sich in diesem Sinne zu verwenden, so kann die Umsetzung institutioneller Reformen auf UN-Ebene in Zukunft durchaus zu einer effektiveren Friedenssicherung – auch im militärischen Bereich – beitragen. Fehlt jedoch der Wille zu einem ernsthaften Engagement, so ist der Autorität der Weltorganisation eher gedient, wenn sie voraussehbare Dilemmasituationen meidet und sich auf die Bereiche der Normsetzung und Kontrolle konzentriert. Dies mag politisch und moralisch zunächst unbefriedigend erscheinen. Es entspräche aber dem selbstkritischen und reflektierten Umgang mit den Erfahrungen der 90er Jahre.