

Peter Hazdra¹

Militärische Krisenintervention – ein Konzept mit oder ohne Zukunft?

Einleitung

Der Titel meiner Ausführungen suggeriert, es gäbe ein (einziges) Konzept für militärische Krisenintervention, in Wahrheit existieren aber zahlreiche verschiedene Konzepte beziehungsweise Ansätze, die sich teilweise widersprechen. Meine eigenen Erfahrungen in verschiedenen Friedensmissionen haben in mir überdies eine gewisse Skepsis gegenüber vorgeblich allgemeingültigen Patentlösungen wachsen lassen, die sich aber oft nicht in die Praxis umsetzen lassen. Ich werde mich daher im folgenden darauf konzentrieren, grundsätzliche Probleme der internationalen militärischen Krisenintervention aufzuzeigen und mögliche Lösungsansätze zu diskutieren.

Die Veränderungen der weltpolitischen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges dürfen weitgehend als bekannt vorausgesetzt werden und sollen hier nur stichwortartige Erwähnung finden: Während die Gefahr bewaffneter zwischenstaatlicher Konflikte geringer wurde, treten zunehmend komplexe, innerstaatliche Konflikte auf, die multidimensionale Bedrohungen der internationalen bzw. regionalen Sicherheit darstellen. Es kommt zu einer weitgehenden „Entstaatlichung“ des Krieges, wobei zum Teil längst überwunden geglaubte Figuren aus dem 30-jährigen Krieg wieder aufleben. Als typische Elemente dieses neuartigen Konflikttypus wären zu nennen:

- Involvierung von mehr als zwei Parteien bzw. von Parteien in einer asymmetrischen Konstellation;
- Auftreten von paramilitärischen Gruppen, Milizen, Kindersoldaten, Söldnern und *Warlords*;
- Involvierung internationaler Konzerne und/oder von „Sicherheitsfirmen“ (wie etwa *Executive Outcomes*);
- keine klare Trennung zwischen Kombattanten und Zivilisten;
- Kollaps der staatlichen Institutionen;
- Zusammenbruch von Recht und Ordnung;
- massive Bewegungen von Flüchtlingen und intern Vertriebenen;
- weitgehende Zerstörung der Infrastruktur;
- Entstehen einer „Bürgerkriegsökonomie“.

Der Begriff „Bürgerkriegsökonomie“ bedarf einer näheren Erläuterung:² Es ist darunter die rücksichtslose Ausbeutung aller aktuell verfügbaren Ressourcen eines Landes zu verstehen.

¹ Die Ausführungen geben ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder und müssen sich nicht notwendigerweise mit der offiziellen Haltung des Bundesministeriums für Landesverteidigung decken.

² Vgl. dazu insbesondere Herfried Münkler, Menschenrechte und Staatsraison, in: Gustav Gustenau (Hg.), Humanitäre militärische Intervention zwischen Legalität und Legitimität, Baden-Baden, 2000, S. 155 ff.

Typische Erscheinungsformen sind das Verschieben von Bodenschätzen (Diamanten, Gold, Kupfer etc.), Edelhölzern, Rauschgift, Waffen und Menschen (insbesondere jungen Frauen). Die Drahtzieher gelangen oft in kürzester Zeit zu großem materiellem Wohlstand, aber auch an die politischen Schaltstellen. Die Beispiele reichen hier von Charles Taylor in Liberia über Foday Sankoh in Sierra Leone bis zum Thaci-Klan im Kosovo und zur kroatischen Mafia in Bosnien. Gleichzeitig werden zivile Kompetenzen entwertet, es kommt zur Marginalisierung von Angestellten, Arbeitern, Angestellten, Bauern, Handwerkern und Intellektuellen. Das Erlernen von Gewalttechniken und Gewaltbereitschaft wird zur Überlebensfrage, überdies vereiteln kriminelle Strukturen jeden sinnvollen Einsatz von Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit. Weil die Menschen voll damit beschäftigt sind, ihr tägliches Überleben zu sichern, tätigen sie keine langfristigen Investitionen mehr. Je länger ein Konflikt dauert, desto schwieriger wird es, die sozialstrukturellen Auswirkungen rückgängig zu machen.

Die Kriegsprofiteure haben naturgemäß auch wenig Interesse an der Wiederherstellung eines stabilen Friedenszustandes und sabotieren oft die Ansätze zur friedlichen Konfliktbeilegung. Sie versuchen vielmehr, die Strukturen der Bürgerkriegsökonomie auch in benachbarte Regionen auszudehnen.

Mechanismen zur Beendigung interner bewaffneter Konflikte:

Selbstverständlich ist präventiven Instrumenten zur Konfliktvermeidung wie Frühwarnmechanismen, Präventive Diplomatie, Präventive Truppenstationierung usw. immer der Vorzug zu geben. Ist ein Bürgerkrieg aber bereits ausgebrochen, so sind grundsätzlich vier Mechanismen zu seiner Beendigung denkbar:

- 1) der militärische Sieg einer Seite;
- 2) ökonomische Auszehrung durch Aufbrauchen aller kurzfristig ausbeutbaren Ressourcen;
- 3) Verhandlungen der Bürgerkriegsparteien;
- 4) militärische Intervention von außen.

Die ersten beiden Möglichkeiten werden etwa von Edward N. Luttwak vom *Center for Strategic and International Studies* favorisiert: Er hat seine Thesen in einem vielbeachteten Artikel unter dem provokanten Titel „Give war a Chance“³ zusammengefasst: Der Krieg hat eine gute Seite. Er kann zu dauerhaftem Frieden führen, wenn eine Seite einen entscheidenden militärischen Sieg verbuchen kann oder wenn die Kriegführenden erschöpft sind. Wenn Waffenstillstände vorher oktroyiert werden, so bewirkt das nur ein künstliches, vorübergehendes Einfrieren des Konflikts, das die Konfliktparteien dazu nützen, um neue Kombattanten zu rekrutieren und auszubilden sowie ihre Ausrüstung und Bewaffnung zu verbessern. Das von Vertretern dieser These gelegentlich herangezogene Beispiel des amerikanischen Bürgerkriegs⁴ ist allerdings m.E. nicht unbedingt auf die heutige Zeit übertragbar.

Im folgenden sollen die vier genannten Optionen zur Konfliktbeendigung näher beleuchtet werden:

³ Edward N. Luttwak „Give war a chance“ in *Foreign Affairs* 4/99, S. 36-44.

⁴ z.B. Michael Howard, *Managing Conflict in the Post-Cold War World: The Role of Intervention*, Report of the Aspen Conference, 2-6 August 1995, Aspen, Colo., 1995.

Militärischer Sieg einer Seite

Dabei ist es nach Luttwak eigentlich völlig egal, welcher Seite letztlich obsiegt. Seine Forderung lautet, den jeweils Stärkeren unterstützen. Dazu ist aus meiner Sicht folgendes zu bemerken.

- Dieser Ansatz ist zunächst aus moralischer Sicht problematisch, weil es dabei egal ist, wie lange der Konflikt andauert und wie viele Menschen dabei getötet, verstümmelt oder vertrieben werden.
- Der Ansatz ist aber auch aus politischer Sicht zweifelhaft, weil er von der Annahme ausgeht, dass ein militärischer Sieg automatisch gleichbedeutend ist mit dem Beginn eines Versöhnungsprozesses und einer Staatsneubildung. Gerade das ist aber keineswegs immer der Fall, denn Sieger neigen erfahrungsgemäß dazu, die Unterlegenen erst recht zu unterdrücken, d.h. politisch und wirtschaftlich und sozial zu benachteiligen, was wiederum den Keim des nächsten Konflikts darstellt. Der militärische Sieg wäre in diesem Fall nur ein Kapitel in einem langen Konflikt, in dem sich Siege und Niederlagen der verschiedenen Seiten aneinander reihen.

Ökonomische Auszehrung durch Aufbrauchen aller kurzfristig ausbeutbaren Ressourcen

Voraussetzung für das Funktionieren dieses Ansatzes wäre, dass der Konflikt abgeschottet von Außeneinflüssen stattfindet. Ein Kappen alle Verbindungen nach außen ist aber im Zeitalter der modernen Transport- und Kommunikationsmittel nicht möglich. Diese wirtschaftliche Anbindung an die Außenwelt hat mehrere Aspekte:

- Erstens werden in fast jedem bewaffneten Konflikt die Parteien von auswärtigen Gruppen oder Staaten unterstützt. Diese Unterstützung kann nicht effektiv unterbunden werden. In der Vergangenheit hat sich etwa die Verhängung von Sanktionen schon deshalb als weitgehend unwirksam erwiesen, weil sie – zumindest ohne enormen technischen und personellen Aufwand – nicht effektiv überwachbar sind.⁵
- Zweitens verfügt die Bürgerkriegsökonomie stets über eine Anbindung an den Weltmarkt. So werden beispielsweise die Diamanten aus Sierra Leone oder Angola an der Antwerpener Börse verkauft, das afghanische Opium in Europa und Amerika abgesetzt.
- Drittens werden in jedem Konflikt binnen kürzester Zeit internationale Hilfsorganisationen aktiv, die humanitäre Hilfe leisten. Dabei wird fast immer zumindest ein Teil missbräuchlich verwendet. Man denke nur an die Steuer- u. Tributzahlungen, welche die Hilfsorganisationen an die somalischen oder bosnischen Kriegsparteien leisten mussten, oder – noch schlimmer – die Situation in den Flüchtlingslagern im Osten Zaires von 1994 bis 1997, wo radikale Hutu-Milizen die gesamte Lebensmittelverteilung an sich gerissen hatten und sich so die Gefolgschaft der Lagerbewohner sicherten.⁶ Auch für die

⁵ Die Beispiele für weitgehend unwirksame Embargos reichen von Kambodscha (gegen die Roten Khmer) über Somalia, Ruanda, Angola, Liberia und Sierra Leone bis Ex-Jugoslawien. Neben dem Problem der praktischen Undurchführbarkeit von Sanktionen bestehen freilich auch grundsätzliche Bedenken bezüglich ihrer Treffsicherheit.

⁶ Vgl. dazu Peter Hazdra, Die praktische Bedeutung der militärischen Dimension von humanitären Interventionen und Friedensmissionen, Beispiel 2: Die humanitäre Katastrophe im Gebiet der großen Seen, in: Gustav Gustenau (Hg.) Humanitäre militärische Intervention zwischen Legalität und Legitimität, Baden-Baden, 2000, S. 174 ff. Zu den grundsätzlichen Gefahren des Einsatzes humanitärer Hilfe vgl. auch Jean-Christophe Rufin, Kriegswirtschaft in internen Konflikten, in: François Jean/Jean-Christophe Rufin (Hg.) Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg 1999, sowie Rob

humanitäre Hilfe gilt, dass sie de facto nicht ausgeschlossen werden kann, was natürlich vor allem dann stimmt, wenn extensive Medienberichterstattung einen Konflikt in das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit bringt (Schlagwort „CNN-Effekt“).

Verhandlungen der Bürgerkriegsparteien

Wegen der oben angeführten Unwirksamkeit ökonomischer Auszehrung der Konfliktparteien wird eine Verhandlungslösung oft nur unter internationaler Vermittlung beziehungsweise unter internationalem Druck möglich sein.

Eines der Hauptprobleme bei Verhandlungen ist, dass konziliante, kompromissbereite Verhandlungspartner riskieren, dass sich ihre eigene Gefolgschaft von ihnen abwendet, weil sie von einer Friedensvereinbarung Nachteile befürchtet. Eine der wirksamsten Gegenstrategien wäre hier die massive wirtschaftliche Unterstützung konzessionsbereiter Führer, wodurch ihrer Gefolgschaft die Gewaltoption quasi „abgekauft“ werden soll.⁷ Doch kommt diese Methode derart teuer, dass sie schon aus Kostengründen für die meisten Konflikte nicht in Betracht kommt. Und dass auch massive finanzielle Unterstützung von außen nicht immer zum Erfolg führt, zeigt der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern deutlich.

Eine interessante Frage, die sich in diesem Zusammenhang aufwirft, ist, welchen Einfluss die Einrichtung internationaler Tribunale, (für Jugoslawien, Ruanda, und möglicherweise in Zukunft eines ständigen internationalen Gerichtshofes) auf die Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien haben wird. Werden jene radikalen Führer, die Schuld auf sich geladen haben, den Eintritt in Verhandlungen zur friedlichen Konfliktbeilegung ablehnen, aus Angst davor, in Folge einer Friedensvereinbarung ihre Machtposition zu verlieren und später einmal vor einem derartigen Gericht zu landen?

Militärische Intervention von außen

An dieser Stelle ist vorzuschicken, dass eine Militärintervention per se keinen „positiven Frieden“⁸ herstellen kann. Sie kann auch im günstigsten Fall nur die Kampfhandlungen unterbinden, bis zu dem Zeitpunkt, an dem sich ein umfassender Friedensprozess entwickelt. Ab diesem Zeitpunkt sollten Federführung der Friedenskonsolidierung auf Polizeikräfte bzw. zivile Organisationen übergehen, die für die Erfüllung der anstehenden Aufgaben wesentlich besser geeignet sind als Soldaten.⁹

Voraussetzung für den Erfolg einer Intervention ist zunächst die militärische Überlegenheit. Wenn die Interventionsstreitmacht etwa nicht in der Lage ist, die Einhaltung eines

DiPrizio, Adverse Effects of Humanitarian Aid in Complex Emergencies, in *Small Wars and Insurgencies* Vol. 10, No. 1, Spring 1999, S. 97-106.

⁷ Vgl. Herfried Münkler, Menschenrechte und Staatsraison, in: Gustav Gustenau (Hg.), *Humanitäre militärische Intervention zwischen Legalität und Legitimität*, Baden-Baden, 2000, S. 162 f.

⁸ Im Gegensatz zum „negativen Frieden“, der als die bloße Abwesenheit von Gewalt definiert wird, zielt der „positive Friede“ auf die Beseitigung der Ursachen eines potentiellen Gewaltausbruchs, was soziale, wirtschaftliche und politische Momente inkludiert. Das Begriffspaar wurde ursprünglich von Johan Galtung entworfen (vgl. Johan Galtung, *Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung*, Reinbeck bei Hamburg, 1975).

⁹ Zu den grundlegenden strukturellen Unterschieden zwischen Soldaten und Polizisten vgl. Karl W. Haltiner, Soldaten oder Polizisten? Organisatorische Dilemmata bei der Konstabulisierung des Militärs, in *Österreichische Militärische Zeitschrift* 3/2001, S. 291-298.

Waffenstillstandes sicherzustellen, dann sind alle anderen Maßnahmen der Friedenskonsolidierung zum Scheitern verurteilt.¹⁰ Rein symbolische Truppenstationierungen führen in der Regel nicht zum gewünschten Erfolg.

Allerdings schützt auch die militärische Überlegenheit nur sehr bedingt vor Anschlägen terroristischer Natur. Und dadurch besteht die Gefahr, dass unter dem Druck der öffentlichen bzw. der veröffentlichten Meinung der politische Wille bei den Regierungen der Entsendestaaten abbröckelt. Somit können auch militärisch starke Organisationen extrem verwundbar sein. Die geradezu irrationale Angst vor Verlusten („*Body Bag Syndrom*“) führt nicht selten zu einer verhängnisvollen Passivität der internationalen Interventionstruppen. Eine weitere unabdingbare Forderung ist, dass Friedenstruppen sich auf keinen Fall an der Bürgerkriegsökonomie beteiligen, also Ausrüstung, Waffen und Munition verkaufen oder sich ihre Unparteilichkeit „abkaufen“ lassen dürfen. Negatives Paradebeispiel ist hier die Eingreiftruppe der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft in Liberia und später in Sierra Leone (ECOMOG).

Conclusio

Grundsätzlich gibt es keine Patentrezepte, jeder Konflikt ist anders gelagert und muss gesondert beurteilt werden. In vielen Fällen hat auswärtiges Eingreifen immer noch die vergleichsweise größten Erfolgsaussichten, sei es durch Initiierung und Moderation eines Verhandlungsprozesses oder durch militärische Intervention. In Wirklichkeit sind diese beide Optionen jedoch nicht getrennt zu sehen, sie stehen vielmehr in einem engen Zusammenhang:

- Friedensabkommen bedürfen in der Regel irgendeiner Form der Verifikation (insbesondere Bestimmungen bezüglich Waffenstillstand, Truppenrückzug, Entwaffnung usw.);
- einer militärischen Intervention sind (hoffentlich) immer diplomatische Bemühungen vorausgegangen;
- eine militärische Intervention kann immer nur einen ersten Schritt darstellen, um einen umfassenden Friedensprozess unter Beteiligung ziviler Akteure in Gang zu setzen.

Aufgabendiversifizierung und neue Akteure in Friedensprozessen

Bei der Betrachtung der Konfliktursachen und -beilegungsstrategien ist von einem umfassenden Sicherheitsbegriff auszugehen. Demnach haben Friede und Sicherheit sowohl militärische, als auch nichtmilitärische Aspekte. Zu letzteren zählen u.a. wirtschaftliche Prosperität, intakte Umwelt, demokratische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte einschließlich der Rechte von Minderheiten und soziale Gerechtigkeit.

¹⁰ Dies lässt sich sehr gut am Beispiel der UN-Übergangsverwaltung in Kambodscha zeigen. Vgl. dazu Peter Hazdra, Die UN-Übergangsverwaltung in Kambodscha. Vorgeschichte, Konzept, Verlauf, und kritische Evaluierung des internationalen Engagements, Frankfurt/Main (u.a.), 1997, S. 263 sowie ders., Die praktische Bedeutung der militärischen Dimension von humanitären Interventionen und Friedensmissionen, Beispiel 1: Die UN-Friedensmission in Kambodscha, in: Gustav Gustenau (Hg.), Humanitäre militärische Intervention zwischen Legalität und Legitimität, Baden-Baden, 2000, S. 167 ff.

Dementsprechend sind im Rahmen der Friedenskonsolidierung die verschiedensten Aufgaben wahrzunehmen, wie Entwaffnung von Soldaten und Milizen sowie deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft, Aufrechterhalten von Recht und Ordnung einschließlich kriminal- und verkehrspolizeilichen Aufgaben, Aufbau einer lokalen Polizei, Ausbildung von Justizpersonal, Übernahme oder Kontrolle der lokalen Verwaltung, Minderheitenschutz, Wiederaufbau, Organisation bzw. Beobachtung von Wahlen, Demokratisierungsprogramme, Verteilen von Hilfsgütern, Flüchtlingsbetreuung und -rückführung etc.

Die Vielfalt der Aufgaben bedingt, dass nur eine integrierte zivile und militärische Anstrengung zum Erfolg führen kann. Die genannten Aufgaben können entweder von verschiedenen Komponenten innerhalb einer Mission – wie das etwa bei der UN-Übergangsverwaltung in Kambodscha (UNTAC) der Fall war – oder arbeitsteilig von verschiedenen Organisationen – wie z.B. in Bosnien oder im Kosovo – wahrgenommen werden. Gemäß ihrem Selbstverständnis können die einzelnen Organisationen¹¹ jeweils unterschiedliche Spektren friedensunterstützender Einsätze abdecken. Entscheidend dabei ist allerdings eine klare Kompetenzabgrenzung, aber auch ein koordiniertes Vorgehen der verschiedenen Akteure – und dabei zeigen sich in der Praxis leider immer wieder gravierende Schwachstellen. Grundsätzlich ist jedenfalls zu beachten, dass die primäre Aufgabe des Militärs nur darin bestehen kann, durch Unterbindung von Kampfhandlungen und Stabilisierung der militärischen Lage die Vorbedingungen für eine multidimensionale Friedenskonsolidierung zu schaffen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die mögliche Regionalisierung von Friedensoperationen. In gewisser Weise findet diese bei EU und NATO bereits statt, denn dort bestehen (unausgesprochene) geographische Einschränkungen bezüglich der möglichen Einsatzräume: Die NATO will sich auf Interventionen in Europa und dem Mittelmeerraum sowie eventuell (aufgrund der amerikanischen Interessenlage) in der Karibik beschränken. Die Generalstabschefs der EU-Staaten wiederum haben als mögliches Einsatzgebiet einen Radius von 4.000 km um Brüssel definiert, der den Großteil Schwarzafrikas ausschließt. Somit böte sich als möglicher Ausweg eine verstärkte Regionalisierung von Friedensoperationen auch außerhalb Europas an.¹² Dieses Konzept ist allerdings umstritten. Von den Befürwortern wird immer wieder ins Treffen geführt, dass aus der Region stammende Interventionstruppen besser mit den sozialen und kulturellen Gegebenheiten des Einsatzgebietes vertraut wären. Die Kritiker meinen dagegen, es bestehe die Gefahr, dass regionale Mächte eine Mission dazu missbrauchen, um ihre nationalen Wirtschaftsinteressen und Hegemonialbestrebungen zu forcieren.¹³ Und im übrigen hätten Staaten aus der Dritten Welt in der Regel nicht die

¹¹ Neben den „klassischen“ Akteur UNO sind mittlerweile noch Regionale Abmachungen nach Kapitel VIII der UN-Charta (OSZE, ECOWAS, OAS, OAU, GUS), Verteidigungsbündnisse (NATO, WEU) und die EU als supranationale Organisation getreten. Weiters sind UN-Unterorgane wie das Flüchtlingshochkommissariat oder das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte aktiv, daneben eine große Anzahl staatlicher, zwischenstaatlicher und Nichtregierungsorganisationen.

¹² Für grundsätzliche Überlegungen zu den Erfolgsaussichten einer möglichen Regionalisierung in den verschiedenen Kontinenten vgl. International Peace Academy (Hg.), *Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report on UN Peace Operations*. Regional Meetings, February-March 2001: Johannesburg, Buenos Aires, Singapore, London; New York, 2001.

¹³ Traurige Berühmtheit hat in diesem Zusammenhang die Friedensmission der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft in Liberia (ECOMOG) erlangt, die von Nigeria dominiert wurde und im wesentlichen dazu diente, die regionale Vorherrschaft Nigerias zu festigen und von der Bürgerkriegsökonomie zu profitieren. Aufgrund dieser Erfahrungen und weiterer Nachteile sprechen sich eine Reihe namhafter Autoren gegen eine Regionalisierung friedenssichernder Maßnahmen aus.

erforderliche Ausrüstung und Ausbildung, um erfolgreich zu intervenieren. Um dem letztgenannten Manko entgegenzuwirken, gibt es verschiedene Ideen, die alle darauf abzielen, Truppen aus der jeweiligen Region durch Logistik und *Know How* westlicher Staaten zu unterstützen, und zwar sowohl im Einsatz¹⁴, als auch in der Vorbereitung. Letzteres ist z.B. Ziel des von den Vereinten Nationen initiierten *Training Assistance Program* für die afrikanischen Staaten, wofür die Weltorganisation auch einen Treuhandfonds eingerichtet hat. Daneben gibt es ähnliche Initiativen einzelner westlicher Staaten.¹⁵ Alles in allem sind die Resultate der bisherigen Zusammenarbeitsprojekte jedoch eher enttäuschend.

Voraussetzungen für den Erfolg internationaler militärischer Kriseninterventionen

Aus der Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte lassen sich bestimmte Forderungen bezüglich Planung, Vorbereitung und Durchführung internationaler Kriseninterventionen ableiten. Im folgenden seien die m.E. wichtigsten erwähnt:

Schnelle Reaktion

Die ersten Wochen sind entscheidend für die Glaubwürdigkeit einer Mission, und das gilt für friedens erzwingende ebenso wie für friedenserhaltende Einsätze. Auch wenn sich internationale Verhandlungen auf politischer Ebene oft über Jahre hinziehen, wird nach einer politischen Einigung die unverzügliche Stationierung der Friedenstruppen angestrebt, denn jede Verzögerung vergrößert das Risiko eines Wiederaufflammens des Konflikts. Zahlreiche UN-Missionen der Vergangenheit haben bereits in den ersten Wochen durch zu langsames Eintreffen von Personal und Material und Verzögerungen bei der landesweiten Stationierung viel Kredit verspielt.

Somit kommt der schnellen Verfügbarkeit von Truppen und Material große Bedeutung zu. Um diese sicherzustellen, gibt es verschiedene Initiativen der einzelnen Organisationen: So versucht die UNO, mit möglichst vielen Staaten Abkommen im Rahmen des *Stand-by Arrangement System (SAS)* abzuschließen, die NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) setzt auf das Konzept der *Combined Joint Task Forces (CJTF)*, die Europäische Union ist dabei, ihrer Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch die Schaffung des Europäischen Korps zur Krisenintervention eine militärische Dimension zu geben, die OSZE wiederum ist dabei, das Konzept der *Ready Expert Assistance and Co-operation Teams* zu

An dieser Stelle sei stellvertretend nur Walter Dorn, *Regional Peacekeeping is Not the Way*, in *Peacekeeping & International Relations*, Vol. 27, No. 3-4, July-October 1998, S. 1-4 erwähnt.

¹⁴ Das war z.B. 1997-98 in der zentralafrikanischen Republik bei der Interafrikanischen Mission zur Implementierung des Bangui-Abkommens (MISAB) der Fall. Dabei stellte Frankreich unabdingbare logistische und finanzielle Unterstützung für die militärischen Kontingente aus frankophonen Staaten der Region zur Verfügung. Als Frankreich den Abzug aller seiner in der Zentralafrikanischen Republik stationierten Truppen beschloss, musste die UN, um den Friedensprozess fortführen zu können, MISAB durch eine UN-geführte Operation (MINURCA) ersetzen.

¹⁵ In diesem Zusammenhang sind insbesondere die *African Crisis Response Initiative (ACRI)* der USA sowie das französische Konzept *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)* zu erwähnen. Vgl. dazu ausführlich Eric G. Berman/Katie E. Sams, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, UNIDIR Publication 2000/3, Geneva/Pretoria, 2000, S. 265 ff. Im amerikanischen und im asiatischen Raum ist man von derartigen Ansätzen noch weit entfernt, dort besteht aber auch kein so dringender Handlungsbedarf.

implementieren, bei dem es freilich hauptsächlich um die Bereitstellung ziviler Expertise geht.

Alle diese Programme verfolgen im Wesentlichen die gleichen Zielsetzungen: Durch Schaffung von Datenbanken und grundsätzliche Zusagen der Staaten über die Bereitstellung bestimmter Module soll eine bessere Planbarkeit erzielt werden, ein erhöhter Bereitschaftsgrad und das Anlegen von Logistiklagern sollen eine rasche Aufstellung und Entsendung von Truppen gewährleisten, außerdem soll die Ausbildung und Ausrüstung standardisiert und verbessert werden.

Generell haben alle die genannten Initiativen mit ähnlichen Defiziten zu kämpfen: Es besteht überall Mangel an Spezialisten (insbesondere an Logistikeinheiten, aber auch an Polizisten und zivilen Spezialisten). Ein grundsätzliches Problem ist, dass die internationale Organisation nur um eine Gestellung von Truppen ersuchen kann, die letztendliche Entscheidung im konkreten Einzelfall aber immer beim einzelnen Staat liegt. Als etwa am Höhepunkt der Krise in Ruanda der UN-Generalsekretär alle Staaten aufrief, Truppen für ein militärisches Eingreifen zur Verfügung zu stellen, hatten bereits 19 Staaten im Rahmen des SAS ein *Memorandum of Understanding* mit dem DPKO abgeschlossen, doch kein einziger dieser Staaten war bereit, tatsächlich Truppen für einen derartigen Einsatz zu stellen. Im übrigen ist es gängige Praxis, dass die Staaten ihre Truppen mehrfach „vergeben“, das heißt dieselben Einheiten und Personen in die Programme der verschiedenen Organisationen melden. Das relativiert einerseits die beeindruckend hohen Zahlen (z.B. SAS: 150.000 Mann; EU-Kriseninterventionskräfte: 100.000 Mann) und stellt andererseits einen Unsicherheitsfaktor für jedwede Planung dar, weil eine Organisation, die sich im Bedarfsfall an einen Staat wendet, oft feststellen muss, dass die benötigten Truppen sich bereits unter dem Kommando einer anderen Organisation im Einsatz befinden.

Ein in absehbarer Zeit nicht lösbares Problem stellt auch der Mangel an strategischen Luft- und Seetransportkapazitäten dar. Derzeit sind nur die USA und – mit großen Einschränkungen – Großbritannien und Frankreich in der Lage, eine größere Streitmacht weltweit zum Einsatz zu bringen und sie dort auch für längere Zeit zu versorgen. Das bedeutet, dass eine Internationale Truppenstationierung häufig vom guten Willen und der Kooperationsbereitschaft dieser Staaten abhängig ist. An dieser Stelle soll nur ein Beispiel von vielen erwähnt werden: Als in Sierra Leone im Frühjahr 2000 Foday Sankoh's *Revolutionary United Front (RUF)* an die 500 Blauhelme als Geiseln nahm und drohte, die Hauptstadt Freetown anzugreifen, rief der UN-Generalsekretär die Staatengemeinschaft auf, UNAMSIL mit einer schnellen Eingreiftruppe zu Hilfe zu kommen. Es erklärten sich jedoch nur einige Drittstaaten dazu bereit, die über keinerlei Lufttransportkapazitäten verfügten. Die USA erklärten sich zwar bereit, Großraumflugzeuge ihrer Luftwaffe zur Verfügung zu stellen, doch zu wesentlich höheren Preisen als kommerzielle Charterfluggesellschaften.¹⁶ Schließlich intervenierten – allerdings nicht als Teil der UN-Truppe – britische Eliteeinheiten und Flottenverbände.

Klares, realistisches Mandat

¹⁶ Vgl. William Shawcross, *Deliver Us from Evil. Warlords and Peacekeepers in a World of Endless Conflict*, London, 2001, S. 379.

Eine internationale militärische Krisenintervention darf nicht Selbstzweck sein, sondern muss konkreten politischen Zielsetzungen dienen. Diese politischen Ziele sowie die zu ihrer Erreichung vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse der einzelnen militärischen, aber auch der zivilen Komponenten bzw. Organisationen im Einsatzraum müssen im Mandat klar formuliert werden. Politische Kompromisse bei der dem Einsatz zugrundeliegenden politischen Beschlussfassung dürfen sich nicht in einem unklaren, mehrdeutigen Mandat niederschlagen.

Eine entscheidende Frage im Bereich der Friedenserhaltung lautet: Sollen die Interventionstruppen ihre Unparteilichkeit aufrechterhalten, wenn es zum Bruch der Vereinbarungen oder zu schweren Menschenrechtsverletzungen seitens einer der Konfliktparteien (Stichwort: Ruanda, Srebrenica) kommt?

Der vielzitierte Bericht der Brahimi-Kommission¹⁷ stellt dazu eindeutig fest, dass Friedenstruppen nicht neutral bleiben können, wenn eine Partei eindeutig als Aggressor identifiziert werden kann.¹⁸ Nichts hat dem Ansehen der UN in der Vergangenheit mehr geschadet als die mangelnde Unterscheidung zwischen Opfern und Tätern. Die Beispiele reichen hier von Ruanda über Jugoslawien bis Sierra Leone.¹⁹

Als Konsequenz ist ein „robustes“ Mandat für die Interventionstruppen zu fordern, welches die Anwendung militärischer Gewalt in solchen Fällen nicht auf bloße Selbstverteidigung beschränkt. Friedenstruppen sollten die Befugnis haben, bedrohten Zivilisten in jedem Fall zu Hilfe zu kommen. Weiters sollen innerhalb einer Operation die *Rules of Engagement* – also die Richtlinien betreffend Art und Ausmaß der möglichen Anwendung militärischer Gewalt durch die Truppe – für alle Kontingente standardisiert sein. Das gewährleistet Berechenbarkeit für alle am Konflikt Beteiligten und Handlungsfreiheit für den internationalen Kommandeur vor Ort.

Im Falle einer Änderung der Umstände kann eine Adaptierung des Mandats erforderlich werden. Dabei fürchten vor allem die USA den sogenannten *Mission Creep*, also die ständige Ausweitung der Aufgaben, was nach zusätzlichen Mitteln verlangt.²⁰ Generell kann festgestellt werden: Ein Übergang von Friedenserzwingung zu Friedenserhaltung stellt kein großes Problem dar, ist er doch die Konsequenz einer Deeskalation des Konflikts. Der umgekehrte Weg ist in der Regel nicht möglich, denn eine lediglich zur Friedenserhaltung mit

¹⁷ Lakhdar Brahimi, der ehemalige algerische Außenminister, wurde vom UN-Generalsekretär zum Vorsitzenden einer Kommission ernannt, die Reformvorschläge für UN-Friedensoperationen ausarbeiten sollte. Der Abschlußbericht dieser Kommission wurde anlässlich des Millenniumsgipfels der Generalversammlung präsentiert (sog. „Brahimi-Report“, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809 vom 21.8.2000).

¹⁸ Vgl. UN-Doc. A/55/305-S/2000/809 vom 21.8.2000, para 50.

¹⁹ In diesem Zusammenhang soll noch eine grundsätzliche Feststellung getroffen werden: In Jugoslawien und Ruanda massakrierten nicht „die“ Kroaten, „die“ Bosnier, „die“ Serben beziehungsweise „die“ Hutu und „die“ Tutsi eine andere Ethnie, sondern es waren zunächst kleine Banden von Kriminellen und Plünderern, die mit Ermutigung der Sicherheitsdienste Massaker begingen. Es waren nicht primär die tiefen historischen Gegensätze, die zu abgrundtiefem Hass und Gewalttätigkeiten führten, sondern – viel banaler – die sich für bestimmte Gruppen bietende Gelegenheit zur straflosen persönlichen Bereicherung. Ein von Anfang an entschlossenes Auftreten internationaler Ordnungskräfte hätte diesen marodierenden Banden wohl schnell den Garaus machen können. Diese These vertritt auch John Mueller, *The Banality of Ethnic War*, in *International Security* 1/00, S. 42-70.

²⁰ Zur Sorge um *Mission Creep* und Ausstiegskriterien (*Exit Strategy*) vgl. z.B. Thomas G. Weiss, *Military-Civilian Interactions – Intervening in Humanitarian Crisis*, Lanham (u.a.), 1999, S. 199.

Zustimmung aller Parteien designierte und daher leichtbewaffnete und zerstreut stationierte Truppe ist nicht fähig, friedenserzwingende Aufträge auszuführen. Ein Übergang von Friedenserhaltung zu Friedenserzwingung setzt eine tiefgreifende Umstrukturierung der Truppe voraus und kann (zumindest vorübergehend) die Einstellung humanitärer Aktivitäten erforderlich machen. Darüber hinaus hat ein solcher Übergang natürlich auch Auswirkungen auf die zivilen Aktivitäten im Einsatzgebiet.

Erfüllbarkeit des Auftrages mit den vorgesehenen Mitteln

Es muss sichergestellt sein, dass für die Auftragserfüllung ausreichende personelle, materielle und finanzielle Ressourcen vorgesehen sind. In der Vergangenheit war es nicht selten der Fall, dass der Sicherheitsrat weniger Truppen genehmigte, als von den Experten der Vereinten Nationen vor Ort als zur Auftragserfüllung notwendig errechnet wurden, ohne allerdings gleichzeitig auch den Auftrag zu ändern. So bezifferte der UNPROFOR Force Commander 1993 die Zahl der zum Schutz der *Safe Areas* in den muslimischen Enklaven Bosniens zusätzlich benötigten Soldaten mit 34.000, der Sicherheitsrat autorisierte aber letztlich nur 7.600.²¹

Der Brahimi-Bericht ist in diesem Punkt eindeutig: Es bedarf einer Planung, die nicht „Best Case“-Szenarien zur Grundlage nimmt, wo die Akteure bislang überwiegend „Worst Case“-Verhalten an den Tag gelegt haben. Stattdessen müssen von vornherein Handlungsalternativen für „Worst Case“-Szenarien entwickelt werden.

Die gesteigerten Anforderungen an Truppen legen nahe, dass die Interventionsstreitmacht aus gut ausgebildeten, ausgerüsteten und gut besoldeten Soldaten bestehen soll, was natürlich entsprechend kostspielig ist. Derartig hochqualifizierte Truppen sind vor allem in den Staaten Westeuropas, in Nordamerika und Australien zu finden. Doch diese Staaten fühlen sich zunehmend überfordert, und ihre Bereitschaft, Truppen zu stellen ist – insbesondere, was „Open End“-Stationierungen betrifft –, begrenzt.

Schließlich ist noch der mancherorts verbreiteten Meinung klar entgegenzutreten: militärische Interventionen in Drittstaaten kämen billiger als solche in Europa. Dass das keineswegs der Fall ist hängt zum Einen damit zusammen, dass größere Entfernungen zurückzulegen sind, zum Anderen damit, dass die Infrastruktur in diesen Staaten oft sehr schlecht bis nicht vorhanden ist, und daher erst durch die Interventionskräfte geschaffen werden muss.

Klare Befehlsverhältnisse

Die Befehlsverhältnisse (*Command and Control*) bei UN-geführten Truppen sind (zumindest theoretisch) klar geregelt: Der von der UN bestimmte Befehlshaber vor Ort hat die volle Befehlsbefugnis über die ihm unterstellten Truppen. In der Praxis kommt es trotzdem immer wieder zum „Hineinbefehlen“ durch die Entsendestaaten. Bemerkenswert ist, dass auch in NATO-geführten Missionen die Stellung des internationalen Kommandanten als relativ schwach bezeichnet werden muss.

²¹ Vgl. UN-Doc. S/25939 und Add. 1 vom 14.6.1993 sowie S/Res. 844 (1993) vom 18.6.1993.

Die Probleme multiplizieren sich, wenn sich Truppen verschiedener Organisationen im Einsatzraum befinden, selbst dann, wenn sie grundsätzlich am gleichen Strang ziehen sollen.²²

Noch deutlicher wird diese Problematik dann, wenn eine Koalition von Staaten ohne institutionellen Rahmen tätig wird (sog. „*Lead Nations-Konzept*“, Koalition der Willigen).²³

Ähnliche Schwierigkeiten wie innerhalb des Militärs gibt es zwischen den verschiedenen Organisationen einer komplexen Friedensmission. Für den Gesamterfolg einer internationalen Krisenintervention ist aber entscheidend, dass die Aktivitäten aller politischen, militärischen, humanitären und zivilen Organisationen im Einsatzraum so weit wie möglich aufeinander abgestimmt sind. Dafür bedarf es eines gut funktionierenden Koordinationsmechanismus zwischen den verschiedenen Akteuren. Eine weitere Grundvoraussetzung ist das Verständnis für die Arbeitsweise der jeweils anderen. Das Militär hat dies erkannt und setzt seit einigen Jahren stark auf die Ausbildung spezialisierter Kräfte für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (CIMIC) schon vor einer möglichen Entsendung.

Eindeutige Festlegung des Endes der Mission

In Bosnien stehen fünf Jahre nach Abschluss des Dayton-Vertrages²⁴ immer noch zehntausende Soldaten der Friedenstruppe IFOR, obwohl die militärischen Aspekte dieses Abkommens längst umgesetzt sind. Ähnliches ist für den Kosovo zu erwarten. Diese Situation ist im höchsten Maße unbefriedigend, da diese Einsätze langfristig Truppen bindet, die andernorts dringend gebraucht würden. Eine internationale Militärpräsenz zum Schutz und zur Unterstützung ziviler Akteure wird zwar oft in einer Übergangsphase notwendig sein, dennoch muss es Ziel eines jeden Militäreinsatzes sein, die Verantwortung schrittweise an zivile Organisationen zu übergeben. Für die meisten nicht-militärischen Aufgaben sind Polizeikräfte bzw. zivile Organisationen wesentlich besser geeignet und zudem erheblich billiger als Soldaten. So etwa kann eine zivile Baufirma eine zerstörte Brücke viel kostengünstiger wieder aufbauen als Pionierkräfte des Heeres, außerdem wird so die lokale Wirtschaft angekurbelt. Eine wesentliche Forderung der militärischen Führung ist daher, dass möglichst schon zu Beginn einer Intervention die „Ausstiegsriterien“ definiert werden sollen, was bedeutet, dass festzulegen ist, wann bzw. unter welchen Bedingungen der Einsatz beendet werden soll.

Conclusio

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass begründete Zweifel daran bestehen, dass die genannten Grundsätze für militärische Kriseninterventionen in Zukunft auch wirklich im notwendigen Ausmaß beachten werden. Dafür gibt es im wesentlichen zwei Gründe:

²² Besonders deutlich wird diese Problematik etwa am Verhältnis der ECOMOG-Truppen zu UNOMIL in Liberia, oder auch am Verhältnis der von Russland dominierten GUS-Friedensmissionen in Georgien und Tadschikistan mit den UN-Beobachtern der UNOMIG bzw. UNMOT.

²³ Als Beispiele - mit unterschiedlichen Zielsetzungen - wären hier etwa zu nennen: Der Einsatz die *Unified Task Force (UNITAF)* in Somalia 1992-93 und der multinationalen Eingreiftruppe in Haiti 1994-95 (beide unter Führung der USA), die *Operation ALBA* unter der *Lead Nation* Italien in Albanien 1997 sowie die Intervention der australisch geführten *International Force for East Timor (INTERFET)* in Ost-Timor 1999-2000.

²⁴ *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, UN-Doc. A/50/790-S/1995/999.

Der erste ist finanzieller Natur: Die Erfüllung der gesteigerten Anforderungen an Friedensmissionen ist kostenintensiv. Im Bereich der Vereinten Nationen beispielsweise kostet alleine die Erfüllung jener Minimalforderungen des Brahimi-Berichtes, die sofort umsetzbar sind (im wesentlichen die Stärkung der Strukturen im Sekretariat), in den ersten beiden Jahren 71,4 Millionen Dollar. Wollte man die Entsendezeit auf 30 Tage (für traditionelle friedenserhaltende Operationen) bzw. 90 Tage (für komplexe Operationen) verkürzen, würde das noch ungleich höhere Kosten verursachen.²⁵

Der zweite, vermutlich wesentlich wichtigere, Grund betrifft den Mangel an politischem Willen seitens vieler Staaten: Die UNO ist – ebenso wie andere internationale Organisationen – mehr Bühne für die Mitgliedsstaaten als selbständiger Akteur. Sie ist auf die Mitgliedsstaaten angewiesen, sowohl bei der politischen Willensbildung im Sicherheitsrat, als auch bei der Zuteilung der Budgetmittel durch die Generalversammlung, als auch auf die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Truppen zu stellen.

Viele der zuvor angesprochenen Probleme könnten durch die Schaffung einer stehenden, professionellen Blauhelmtruppe²⁶ mit einem Schlag gelöst werden. Diese Idee ist denn auch nicht neu: Bereits der erste UN-Generalsekretär Trygve Lie lancierte 1948 – damals vor dem Hintergrund des israelisch-arabischen Konfliktes und ohne Erfolg – das Konzept einer nach dem Vorbild der Fremdenlegion gebildeten *United Nations Legion*. Auch der bis 1971 für friedenserhaltende Operationen zuständige Untergeneralsekretär Brian Urquhart und sogar der gegenwärtige UN-Generalsekretär Kofi Annan sprachen sich grundsätzlich dafür aus,²⁷ und seit Mitte der 90er Jahre liegen Pläne für eine kleine Truppe von etwa 1.000 Mann in den Schubladen des Department for Peacekeeping Operations (DPKO) – und dort auf Eis. Die Realisierung einer hauptberuflichen Blauhelmtruppe scheitert am Widerstand maßgeblicher UN-Mitgliedsstaaten, wobei die Hauptgründe dafür – neben vordergründigen finanziellen Bedenken – eindeutig politischer Natur sind: Die fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder stehen dem Konzept einer stehenden UN-Truppe sehr skeptisch gegenüber, weil der Generalsekretär dadurch zu großen Einfluss erhielte (obwohl die Kompetenz zur Entsendung einer friedenserhaltenden Mission natürlich nach wie vor beim Sicherheitsrat verbliebe, in dem die P5 bekanntlich ein Vetorecht besitzen). Und die meisten Entwicklungsländer lehnen es überhaupt rundweg ab, weil sie befürchten, dass die Großmächte eine solche Truppe als Instrument für imperialistisch motivierte Interventionen einsetzen könnten. So waren selbst wesentlich weniger weitreichende Vorschläge des Generalsekretärs stets zum Scheitern verurteilt.²⁸

²⁵ Vgl. den Bericht des Generalsekretärs bezüglich der Erfordernisse zur Umsetzung des Brahimi-Berichtes, UN-Doc. A/55/507 vom 27.10.2000, para 31.

²⁶ Eine derartige Truppe hätte freilich nichts mit den in Kapitel VII der UN-Charta erwähnten Streitkräften zu tun. Dort ist die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten festgeschrieben, dem Sicherheitsrat nach Maßgabe von Sonderabkommen Streitkräfte für Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zur Verfügung zu stellen. Für deren strategische Leitung unter der Autorität des Sicherheitsrats wäre ein Generalstabsausschuss, bestehend aus den Generalstabschefs der ständigen Sicherheitsratsmitglieder oder deren Vertretern sowie den Generalstabschefs weiterer eingeladener UN-Mitgliedsstaaten, zuständig. Derartige Sonderabkommen wurden nie geschlossen, und die obgenannten Regelungen stellen heute totes Recht dar.

²⁷ Vgl. Brian Urquhart, *Streitmacht gegen Kriege. Plädoyer für eine Freiwilligenarmee der UN*, in *Der Überblick* 3/1993, S. 65-67 sowie das Interview mit Kofi Annan im Profil Nr. 36 vom 3.9.2001, S. 90 ff.

²⁸ In einem anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Weltorganisation präsentierten Positionspapier (UN-Doc. A/50/60-S/1995/1 vom 3.1.1995) regte Boutros Boutros-Ghali die Schaffung einer aus Freiwilligen bestehenden schnellen Eingreiftruppe an. Diese Truppe sollte aus bataillonsstarken

Resumee

Aus dem bisher gesagten ergeben sich für mich folgende Konsequenzen:

- 1) Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft immer wieder Konflikte auftreten werden, die eine militärische Intervention von Außen erfordern,
- 2) realistischerweise wird nur ein kleiner Teil dieser Konflikte tatsächlich durch internationale militärische Intervention beendet werden, wobei im allgemeinen – wenn nicht gerade der „CNN-Effekt“ eintritt – die Bereitschaft der Organisationen und Staaten zu einer Intervention mit der Entfernung abnehmen wird, und
- 3) trotz aller Anstrengungen ist wohl in absehbarer Zeit – zumindest was Einsätze in der „Peripherie“ betrifft – keine radikale Steigerung der Effizienz internationaler militärischer Kriseninterventionen zu erwarten.

Verbänden bestehen, die bis auf Abruf in ihren Heimatländern stationiert bleiben, aber regelmäßig an gemeinsamen Übungen teilnehmen und weitgehend einheitliche Ausrüstung (insbesondere im Fernmeldebereich) verwenden.