

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Internationales Krisenmanagement – Eine Bestandsaufnahme

Walter Feichtinger

1. Rückblick im Zeitraffer

1.1 Vom Abkommenswächter zum Friedens erzwinger und Aufbauhelfer

Als am 19. März 2011 Kampfflugzeuge Großbritanniens und Frankreichs aufstiegen, um den Vorstoß libyscher Sicherheitskräfte auf Bengasi, eine Bastion der Aufständischen, zu verhindern, wurde zum wiederholten Male von internationaler Seite in einen Bürgerkrieg interveniert. Legitimiert wurden diese Luftangriffe durch die Resolution 1973 (2011) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (SR/VN), die nach Aufforderung der Arabischen Liga und nach intensivem Ringen unter den Mitgliedern des Sicherheitsrats zu Stande gekommen war. Im Wesentlichen wurde darin festgehalten, dass die Situation in Libyen eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstellt und Staaten daher ermächtigt werden, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Zivilbevölkerung zu schützen. Dazu gehörte auch die Einrichtung einer Flugverbotszone.¹

Das klingt doch ganz anders als jenes Mandat, das die erste Friedensoperation der Vereinten Nationen (VN) 1948 begründete und den Einsatz einer Gruppe von Staaten zur Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens zwischen Israel, Ägypten, Irak, Libanon, Saudi

¹ Resolution des VN-Sicherheitsrats 1973 (2011), verabschiedet am 17. März 2011. „Determining that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security, (...) 6. Decides to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians; (...) 8. Authorizes Member States ... to take all necessary measures ...“.

Arabien, Syrien, Jordanien und dem Jemen anordnete. Denn dieses basierte auf einem Abkommen mit allen beteiligten Staaten als Konfliktparteien und stellte weder eine Einmischung in innere Angelegenheiten noch eine Einschränkung ihrer Souveränität dar.²

Die Resolution 1973 dagegen bildete im März 2011 die Grundlage für die Einrichtung einer Flugverbotszone über Teilen des libyschen Territoriums und somit eine massive Intervention. Monatelang flogen daraufhin NATO- und mit ihr verbündete Staaten Luftangriffe, um die libysche Bevölkerung vor weiteren Übergriffen der Sicherheitskräfte von Muammar al Gaddafi zu schützen und diesen zum Einlenken zu bringen. Letztlich führten sie jedoch in Verbindung mit den Bodenangriffen der libyschen Widerstandskämpfer zu dessen Sturz und physischen Vernichtung und einem gewaltsamen Regimewechsel.

Das Beispiel Libyens 2011 zeigt auf drastische Weise, in welche Richtung sich das Internationale Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) seit dem Ende des Kalten Krieges 1989 entwickelt hat.³ Nicht, dass es

² Resolution des VN-Sicherheitsrats 50 (1948), verabschiedet am 29. Mai 1948. “Desiring to bring a cessation of hostilities in Palestine without prejudice to the rights, claims and position of either Arabs or Jews, (...) 2. Calls upon all Governments and authorities concerned to undertake that they will not introduce fighting personnel into Palestine, Egypt, Iraq, Lebanon, Saudi Arabia, Syria, Transjordan and Yemen during the cease-fire; (...) 6. Instruct the United Nations Mediator in Palestine, in concert with the Truce Commission, to supervise the observance of the above provisions, and decides that they shall be provided with a sufficient number of military observers; 7. Instructs the United Nations Mediator to make contact with all parties as soon as the cease-fire is in force with a view to carrying out his functions as determined by the General Assembly (...)”.

³ Ein definitorischer Hinweis: Unter Konflikt sind Positionsdifferenzen und Spannungen zwischen zwei oder mehr Konfliktparteien zu verstehen, die allerdings ohne Waffengewalt ausgetragen werden. In einer Krise kann es dagegen neben der offenen Androhung von Gewalt auch zum sporadischen Einsatz von Gewalt gegen Personen und Sachen kommen. Eine gewaltsame Krise kann in weiterer Folge in einen begrenzten oder unbegrenzten Krieg münden. Konfliktmanagement erfolgt demnach in der Phase vor oder nach bewaffneten Auseinandersetzungen, während Krisenmanagement in den gewaltsamen Phasen stattfindet. In der Regel sind die Übergänge aber schwimmend, es kann daher auch beides gleichzeitig stattfinden. Vergleiche dazu Schwank, Nikolaus/Trinn, Christoph: Muster und Entwicklungstrends politischer Konflikte. In: Feichtinger,

nicht vorher schon umfangreiche Embargos, Sanktionen oder militärische Operationen der VN zur Herstellung von Frieden und Sicherheit gegeben hätte – der wesentliche Unterschied besteht darin, dass zum einen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in diesen zwei Dekaden international immer stärker geächtet wurden. In diesen Fällen können sich daher Regime und Machthaber nicht mehr auf völkerrechtliche Souveränität und damit verbundene umfassende persönliche Immunität verlassen. Eine weitere Veränderung besteht darin, dass sich internationale Friedenseinsätze pragmatisch immer stärker in Richtung Stabilisierung und Staatsaufbau entwickelten, allerdings ohne dass die internationale Gemeinschaft und nichtstaatliche Akteure dafür über wirklich schlüssige Antworten, Konzepte und Instrumente verfügt hätten. Die damit einhergehenden Probleme und Diskussionen führten nicht nur zu neuen Ansätzen und Doktrinen, sondern warfen vermehrt auch die grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit und den Erfolgsaussichten des IKKM auf.

1.2 Kurze, aber intensive Versuchs- und Lernphase

Ansätze zur Herstellung des internationalen Friedens und von Sicherheit waren nach 1989 von höchst unterschiedlichen Vorstellungen und Einzelereignissen geprägt, die ebenso als Wege und Irrwege des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements gesehen werden können. Die VN spielten dabei zwar eine entscheidende Rolle, sie führten jedoch lediglich die Hälfte der Friedensoperationen selbst durch – für die anderen zeichneten Regionalorganisationen, Koalitionen aus „willigen“ Staaten oder auch Staaten im Alleingang verantwortlich. Hier erscheint der Hinweis angebracht, dass die beiden seit 2003 in der westlichen Öffentlichkeit dominierenden Einsätze im Irak und in Afghanistan in der langen Liste internationaler Friedensbemühungen aufgrund ihrer besonderen Entstehungsgeschichte Sonderfälle darstellen. So sah Washington den Einsatz in Afghanistan als Verteidigungskrieg, weil er als direkte Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 erfolgte – die

Walter/Dengg, Anton (Hg.): Kein Feind in Sicht. Wien 2010, S. 65-87. Hier ist auch auf die undifferenzierte Verwendung des Begriffs „Postkonflikt“ hinzuweisen, der suggeriert, dass der/die Konflikt/e nach Gewaltakten gelöst wären; richtigerweise sollte es „Postkrieg“ oder „Postgewalt“ heißen.

VN schlossen sich dieser völkerrechtlichen Sichtweise von Selbstverteidigung an. Der Einmarsch im Irak wiederum wurde als präventive Aktion dargestellt, die dem Einsatz von (tatsächlich nicht vorhandenen) Massenvernichtungswaffen durch Saddam Hussein zuvorkommen sollte – diesmal jedoch ohne Zustimmung der VN. In beiden Fällen war es das deklarierte Ziel, die bestehenden Regime zu stürzen. Dass Washington und seine Verbündeten in weiterer Folge auch Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen ergreifen mussten widersprach ganz klar deren Absicht. So meinte der amtierende US-Präsident George W. Bush 2003: „Ich wehre mich gegen den Einsatz des Militärs zum Nationbuilding. Wenn sie ihren Job getan haben, werden unsere Streitkräfte sich nicht als Peacekeeper betätigen. Wir sollten eine UN-Schutztruppe etablieren und abziehen.“⁴

George W. Bush musste rasch erkennen, dass diese Auffassung nicht mit den Realitäten, Erfordernissen sowie den Konsequenzen der jeweiligen Interventionen und der damit ausgelösten Verantwortung vor Ort im Einklang stand. Denn wie schon die zahlreichen Friedenseinsätze der 1990er Jahre in Afrika und Europa vor Augen geführt hatten, ist es mit der (gewaltsamen) Herbeiführung neuer politischer Machtverhältnisse keinesfalls getan. Die eigentliche Herausforderung besteht vielmehr darin, den mühsam errungenen Frieden zu gewährleisten, einen Rückfall zu verhindern und die Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Angesichts der Tatsache, dass es in 30 von 68 innerstaatlichen Kriegen nach 1945 binnen weniger Monate wieder zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen ist, eine herausragende Aufgabe.⁵ Neben Stabilisierungsmaßnahmen erfordern Nachkriegssituationen in der Regel umfassende Anstrengungen zur Bewältigung politischer, sozialer, wirtschaftlicher und psychologischer Folgen. Friedenssicherung kann daher nur ein erster Schritt sein, der rasch in Friedenskonsolidierung übergehen und zu effektiven Strukturen und selbsttragendem Frie-

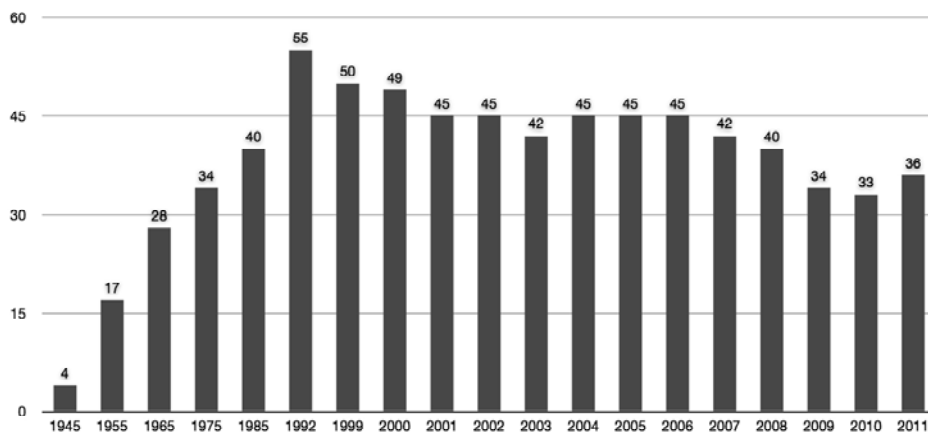
⁴ Zitiert nach W. Kagan, Frederick: Krieg und Nachkrieg. Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2003, S. 1321-1332, hier S. 1322.

⁵ Vgl. Hofmann, Tobias/Lena M. Schaffer: Einmal Frieden und zurück? Friedensmissionen und die wiederkehrende Eskalation innerstaatlicher Gewalt. In: PVS 43/2009, S. 307-332, hier S. 307.

den führen sollte.⁶ Diese Auffassung setzt sich zwar zunehmend durch, die komplexen Problemlagen offenbarten jedoch auch die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die intensive „Versuchs- und Lernphase“ seit 1989 ist allerdings noch viel zu kurz, um schlüssige Antworten auf die mannigfaltigen Anforderungen haben zu können.

1.3 Ursachen und Auslöser des IKKM

Die sicherheitspolitische Bedrohungslage hat sich in den Jahren seit 1989 grundlegend verändert. Weltweite Konflikttrendsanalysen ergeben, dass nunmehr innerstaatliche Konflikte dominieren. Mit dem Ende des Kalten Kriegs und dem damit verbundenen Zerfall der globalen Ordnungsmacht Sowjetunion beziehungsweise der „ordnungspolitischen Zurückhaltung“ der USA brachen viele innerstaatliche Konflikte auf, die zuvor verdeckt geblieben waren.



Kriege und Bewaffnete Konflikte⁷ 1945-2011

Quelle: AKUF; Graphik: Wurzer

⁶ Vgl. Schaller, Christian/ Schneckener, Ulrich: Das Peacebuilding-System der Vereinten Nationen. Neue Mechanismen – neue Möglichkeiten. SWP-Studie 6/2009 Berlin. S. 11. Auf Definitionen und Aufgaben von Friedenssicherung und -konsolidierung wird in Kapitel 2.4 zurückgekommen.

⁷ Die Kategorie *Bewaffneter Konflikt* wird seit 1999 geführt

Der Konflikttrend ist seit 1990 von einer absoluten Dominanz kriegerischer Auseinandersetzungen innerhalb von Staaten geprägt, so waren 2011 von den weltweit 36 Kriegen bzw. bewaffneten Konflikten etwa 90% innerstaatlicher Natur, der zwischenstaatliche (internationale) Krieg stellt nunmehr die Ausnahme dar.

Es ist mittlerweile unbestritten und völkerrechtlich anerkannt, dass innerstaatliche Konflikte den globalen Frieden und die Sicherheit ebenso gefährden wie zwischenstaatliche Kriege.⁸ Denn sie bleiben nicht auf ein Staatsterritorium begrenzt, strahlen auf die Umgebung aus und können ganze Regionen destabilisieren. Überschwappeneffekte haben im Zeitalter der Globalisierung, das ja ebenfalls mit dem Ende des Kalten Krieges einsetzte und ungeahnte Freiheiten und Verbreitungsmöglichkeiten brachte, häufig weltweite Wirkung. Hier sei nur exemplarisch auf Flüchtlingswellen, die Ausbreitung der Organisierten Kriminalität infolge Waffen-, Drogen- und Menschenschmuggels, auf das Entstehen terroristischer Zellen oder auch auf enorme Preisschwankungen bei Öl oder Gas verwiesen. Die große sicherheits- und friedenspolitische Aufgabe bestand daher zunehmend darin, innerstaatliche Kriege einzudämmen und für stabilen Frieden zu sorgen.

Als die größten Stolpersteine erwiesen und erweisen sich dabei sogenannte schwache oder fragile, im Extremfall gescheiterte Staaten, in denen die Regierungsmacht oft nicht über die Hauptstadt hinausreicht. In diesen Fällen sind nicht nur Stabilisierungs-, sondern auch friedensbildende und langfristige Wiederaufbaumaßnahmen erforderlich. Der Zerfall Somalias und die daraus resultierende Piraterie, die sich zu einer erheblichen Gefahr für den Schiffsverkehr im Golf von Aden mit entsprechenden Kosten (laut Weltbank zwischen 1,3 und 2 Mrd. \$ jährlich, ohne erhöhte Versicherungsprämien)⁹ entwickelte, ist wohl das bekannteste Beispiel einer negativen Entwicklung. Aber selbst vermeintlich „starke“ Regime können manchmal internationales Einschreiten nahele-

⁸ Herdegen, Matthias: Völkerrecht, 8. Auflage, München: Verlag C.H. Beck (2007), S. 213-238, hier S. 225 und S. 234ff. sowie S. 364-368.

⁹ World Bank: World Development Report 2011. Overview. Conflict, Security, and Development. Washington 2011, S. 5.

gen, wenn nämlich die konzentrierte Staatsmacht zur systematischen Unterdrückung oder gar Vernichtung eines Bevölkerungsteiles missbraucht wird – als aktuelles Beispiel sei Syrien 2012 genannt. Als dritte Konfliktgruppe, die immer wieder internationale Friedensbemühungen erfordert, sind alle innerstaatlichen Macht- und Verteilungskämpfe anzuführen, die vom Ringen um politische Teilhabe bis zu Sezessionsbestrebungen reichen können.¹⁰ Denn auch diese haben die Tendenz zur Eskalation und Einbeziehung der Nachbarschaft, etwa durch massive Flüchtlingsströme, Waffen- und Menschenmuggel oder einem Übergreifen der Kampfhandlungen. Die ursprüngliche Kernaufgabe des IKKM, die Unterstützung bei der Überwachung und Umsetzung von Friedensabkommen im Einvernehmen mit den beteiligten Staaten nach formaler Beendigung kriegerischer Auseinandersetzungen, hat zwar unverändert Gültigkeit, steht aber nicht mehr im Vordergrund. So wurden nach 1989 nur mehr vier Friedensoperationen (z.B. UNMEE: United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea – Juli 2000 bis Juli 2008, oder UNOMUR: United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda – Juni 1993 bis September 1994)¹¹ zu diesem Zweck ins Leben gerufen.

1.4 Maßnahmen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung des Friedens

Ebenso hat sich die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Friedensbedrohungen und -brüche dynamisch verändert. Die Charta der VN zielt darauf ab, die Souveränität und territoriale Integrität jedes „friedliebenden“ Staates zu schützen. Sie nennt jedoch nicht die Voraussetzung, dass dieser seine Kernaufgaben gegenüber der internationalen Staatenwelt, aber auch gegenüber der eigenen Bevölkerung erfüllt. Diese innere Dimension von „verantwortlicher Souveränität“ steht aber gerade heute im Zentrum der Diskussion über eine mögliche Relativierung des Gewaltverbots.¹² In der Realität zeigt sich aber, dass manche Regime die-

¹⁰ Hinweis: Maßnahmen der internationalen Katastrophenhilfe werden nicht in den Bereich des IKKM einbezogen.

¹¹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>.

¹² Peters, Anne: Humanity as the A and O of Sovereignty, *European Journal of International Law* Vol 20 Nr 3 (2009), S.513-544, hier S. 543.

sen Aufgaben nicht nachkommen können oder wollen.¹³ Um die Diskrepanz zwischen völkerrechtlichem Soll-Zustand und realpolitischem Ist-Zustand zu beseitigen, kann der Sicherheitsrat der VN Zwangsmaßnahmen inklusive Androhung oder Einsatz militärischer Gewalt beschließen. Für den Fall, dass ein Staat eine Bedrohung für andere Staaten oder für die internationale Ordnung darstellt, herrscht über das Bestehen einer expliziten Rechtsgrundlage zur Intervention Konsens. Ein Einschreiten der internationalen Gemeinschaft gestaltet sich aber als äußerst schwierig, wenn sich die Bedrohung ausschließlich nach innen, also gegen die eigene Bevölkerung richtet.¹⁴ Hier kann nur die ständige Praxis des VN-Sicherheitsrats, über die dargelegten Destabilisierungseffekte von internen Konflikten in der Region eine Verletzung von Art. 39 der VN-Charta fest zu stellen, herangezogen werden. Dennoch sind Interventionen in sogenannte „innere Angelegenheiten“ völkerrechtlich und realpolitisch höchst umstritten. Manche Staaten, aber auch Nichtregierungsorganisationen, lehnen sie rigoros ab (hier vor allem China und Russland), während die neuere Rechtsmeinung und Praxis Interventionen prinzipiell dann nicht ausschließen, wenn es die Abwendung von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit erfordert (Position der westlichen Welt).¹⁵

Trotz dieser Differenzen und manch negativer Erfahrungen (z.B. Somalia 1993-95) ist auf globaler Ebene fest zu stellen, dass humanitäre Interventionen im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte erheblich an Bedeutung gewonnen haben und die „Schutzverpflichtung“ (Responsibility to Protect/R2P) gegenüber dem Individuum und bedrohter Gruppen zu einem wesentlichen Pfeiler des IKKM geworden ist. Im Anlassfall kommt es daher immer zur Abwägung souveränitätsrechtlicher gegen humanitäre Interessen, was im Extremfall dann auch zur militärischen Intervention führen kann. Die heftigen Diskussionen unter den Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats zeigten, wie schwierig und kontroversiell sich dieser

¹³ A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-Generals High-level Panel on Threats, Challenges and Change. United Nations 2004, S. 17.

¹⁴ A more secure world S. 62.

¹⁵ Siehe Summary of the UN-Secretary-General's Report on the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. New York 2011, S. 1.

Prozess gestalten kann. Ähnlich im Falle Syriens seit dem Beginn der Aufstandsbewegung im Frühjahr 2011, wo sich die internationale Gemeinschaft nur mühsam zu Sanktionen durchringen konnte.

1.5. Internationale Gemeinschaft unter Anpassungsdruck

Die Mechanismen und Instrumente der VN waren Ende der 1980er Jahre nicht auf Erfordernisse zur Stabilisierung und Lösung vorrangig innerstaatlicher Konflikte ausgerichtet. Es galt daher sowohl für die bestehenden Sicherheitsorganisationen wie auch für einzelne Staaten, die bereit waren, sich für den weltweiten Frieden und Sicherheit einzusetzen, radikal umzudenken und ihre Strukturen, Mechanismen, Instrumente und Abläufe anzupassen oder neue zu entwickeln.¹⁶ Die Befreiung Kuwaits 1991 hatte in diesem Zusammenhang falsche Erwartungen und Hoffnungen geweckt. Denn als damals eine multinationale Streitkraft unter Führung der USA mit weit über 500.000 Soldaten und einem Mandat des VN-Sicherheitsrats das irakische Militär aus Kuwait, das im Jahr davor Iraks Diktator Saddam Hussein annektiert hatte, zurückschlug, glaubten manche, nun sei eine neue Phase einer globalen Friedensordnung unter Führung der VN und mit Unterstützung aller maßgeblichen Staaten im Entstehen. Dass diese Hoffnungen trügerisch waren sollte sich bald darauf in den Zerfallskriegen im ehemaligen Jugoslawien, aber auch in Angola, Ruanda und Somalia zeigen, als die sogenannte internationale Gemeinschaft nur sehr zögerlich und zurückhaltend agierte. Der Völkermord in Ruanda 1994 oder das Massaker von Srebrenica 1995 zeigten auf dramatischste Weise, wohin dabei Zaudern und Zögern letztlich führen kann.

Vor dem Hintergrund dieser Ereignisse stellte sich weniger die Frage, in wessen Kompetenz die Verhinderung exzessiver kollektiver Gewaltanwendung oder die Anordnung einer humanitären Intervention fiel – das war unzweifelhaft der Sicherheitsrat, der bei Gefährdung des internationalen Friedens oder auch bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder

¹⁶ Vergleiche dazu exemplarisch den Aufbau einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur, die Neuausrichtung der NATO als „Krisenmanager“ oder die Transformation von Streitkräften in Europa.

Völkermord einschreiten kann. Viel mehr war zu klären, wer sich abseits rhetorischer Bekenntnisse dafür auch tatsächlich militärisch engagieren würde. Denn die VN verfügen per se über keine eigenen Truppen sondern sind auf die Bereitschaft der einzelnen Staaten angewiesen, diese freiwillig einzubringen. Dieses Problem ist ein ständiger Begleiter von VN-Missionen, das es enorm erschwert, rasch und angepasst auf Eskalationen zu reagieren und Konflikten präventiv zu begegnen. So dauert es trotz intensiver Bemühungen der VN nach wie vor etwa sechs Monate, bis eine VN-Friedenstruppe in einem Einsatzraum wirksam wird. Diese „Behäbigkeit“ der VN hat neben anderen Gründen dazu geführt, dass einzelne Staaten, Staatengruppen oder regionale Sicherheitsorganisationen (z.B. NATO) als eigenständiger Akteur immer stärker auf den Plan traten. Über den Zeitraum von 1948 (erste VN-Mission im Nahen Osten) bis 2005 besteht annähernd Gleichstand zwischen den 60 VN-geführten und den 68 nicht VN-geführten Missionen im Bereich Konfliktprävention und Konfliktmanagement. Dabei ist festzuhalten, dass 40 der nicht VN-Missionen ohne Zustimmung oder Autorisierung des Sicherheitsrats erfolgten.¹⁷ Das deutet darauf hin, dass es bei etwa 30% aller Friedenseinsätze zu keiner positiven Entscheidung im Sicherheitsrat gekommen ist oder er a priori gar nicht einbezogen worden war. Es zeigte sich somit auch, dass Staaten gewillt und in der Lage sind, eigenmächtig ohne Zustimmung des Sicherheitsrats einzuschreiten, wenn sie es für erforderlich halten – mit allen damit verbundenen Problemen.

Die Erfahrungen zeigen allerdings, wie wichtig in allen Fällen die Zustimmung des Sicherheitsrats ist, denn nur ein Mandat dieses Gremiums kann zivilen und militärischen Maßnahmen jene Legitimität verleihen, die in den Augen der betroffenen Bevölkerung und vor der Weltgemeinschaft nötig sind, um auch nachhaltige Unterstützung zu erfahren. Das war eine wesentliche Lehre für die NATO, die ohne Zustimmung des Sicherheitsrats 1999 eine Luftoperation gegen Belgrad geführt hatte, noch stärker aber für die USA, die ohne entsprechendes Mandat und

¹⁷ Heldt, Birger: Trends from 1948 to 2005: How to View the Relation between the United Nations and Non-UN Entities. In: C. F. Daniel, Donald/ Taft, Patricia/ Wiharta, Sharon (Hrsg.): Peace Operations. Trends, Progress and Prospects. Washington 2008, S. 9-26, hier S. 11.

gegen den deklarierten Willen wichtiger Verbündeter wie Deutschland und Frankreich 2003 im Irak einmarschiert waren. So räumten etwa hohe US-Vertreter im Hinblick auf die folgenden Wirren diesen Fehler ein mit dem Hinweis, dass die USA in Folge fehlender Legitimation einen erheblichen Imageschaden erlitten und die dringend erforderliche Unterstützung beim Wiederaufbau gefehlt hatten. Das erklärt auch das intensive Ringen im Sicherheitsrat zur Herbeiführung einer entsprechenden Resolution, die den Lufteinsatz gegen Gaddafis Truppen 2011 erlaubte. Allen Anfeindungen, Problemen und Unzulänglichkeiten zum Trotz waren und sind daher die VN der zentrale Akteur im IKKM, weil nur sie einen Gewalteininsatz legitimieren können.¹⁸ Allerdings sollte man sich bewusst sein, dass der Entscheidungsfindungsprozess im Sicherheitsrat eine komplexe und komplizierte Angelegenheit darstellt, der viel Zeit erfordert und nur schwer durchschaut werden kann. Man könnte dieses Gremium auch als Öltanker mit fünf Kapitänen bezeichnen, die nicht immer dasselbe Ziel ansteuern.

2. Entwicklung des IKKM nach 1989 – prägende Aspekte

2.1 Mehr EINSÄTZE – Mehr AKTEURE

Die umfangreichen sicherheitspolitischen Herausforderungen führten nach 1989 zu einem rasanten Anstieg der Friedensoperationen auf bis zu 12 pro Monat. Ihre Bandbreite erstreckt sich von verwaltungstechnischen Unterstützungsmissionen etwa zum Aufbau des Zollwesens bis zur umfassenden Übernahme von Regierungsaufgaben, wie es beispielsweise im Kosovo, in Osttimor oder Kambodscha durch die Einrichtung von VN-Übergangsverwaltungen der Fall war.¹⁹ Dabei gelangten die VN sowohl hinsichtlich Aufgabenstellung wie auch bei den Ka-

¹⁸ Vgl. Le Roy, Alan: Looking Forward: Peace Operations in 2020. In: Thierry Tardy (Hrsg.): For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. Geneva Papers 23, Genf 2011, S. 21-27, hier S. 21.

¹⁹ Vgl. Le Roy, Alain: Looking Forward: Peace Operations in 2020. In: Tardy, Thierry (Hrsg.): For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. Geneva Papers 23. Genf 2011, S. 21-27, hier S. 21.

pazitäten rasch an ihre Grenzen, was bis zu einem gewissen Grad auch ihre Versäumnisse und Versagen erklärt. Es entstanden somit zunehmend leere Felder, die vermehrt durch andere Sicherheitsakteure abgedeckt wurden. In Europa füllte das Verteidigungsbündnis NATO diese Lücke und schrieb sich nach 1999 Konfliktmanagement als neue strategische Aufgabe zu, wodurch sie auch der Diskussion um ihre Existenzberechtigung ein Ende bereitete. Auch in anderen Weltgegenden stieg die Bedeutung regionaler und subregionaler Sicherheitsorganisationen, die nun vermehrt im Auftrag und als Partner der VN – ganz im Sinne der VN-Charta als Regionalorganisation gem. Kapitel VIII – auf den Plan traten. So führte beispielsweise die westafrikanische Economic Community Of West African States (ECOWAS) mit ihren Truppen in Westafrika (Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau) verschiedene Friedensoperationen durch; so stehen auch 2012 das afrikanische Kontingent AMISOM im Auftrag der Afrikanischen Union (AU) in Somalia sowie etwa 4.000 Soldaten in der zwischen Sudan und Südsudan umstrittenen Region Abyei im Einsatz. Europäische Staaten bringen ihre Truppen primär im Rahmen der NATO und der EU ein – dies auch deshalb, weil sie die aus ihrer Sicht mangelnde Effektivität und Effizienz von VN-Einsätzen kritisieren. Die EU wiederum hat ihre eigene Hilflosigkeit und das schwache Auftreten der VN während der jugoslawischen Zerfallskriege zum Anlass genommen, eigene Kapazitäten für Krisenmanagementeinsätze aufzubauen.

Die ausufernden Aufgaben (Mediation, Frühwarnung, Sicherheitssektorreform, Kampf gegen gender-based violence, Rechtsstaatlichkeit u.v.m.) und Lücken in der Vernetzung von relevanten Bereichen im Peacebuilding und Statebuilding machen auch das Problem deutlich, dass der VN-Sicherheitsrat in erster Linie mit kurzfristigen Stabilisierungskompetenzen ausgestattet ist (Mandatshorizont zwischen sechs und 12 Monaten). All das trug zum Entstehen eines unübersichtlichen Akteursgeflechts aus internationalen Organisationen, Staaten und Staatengruppen, international agierenden Nicht-Regierungsorganisationen sowie unzähligen Hilfs- und humanitären Organisationen bei. Von staatlicher Seite kamen dabei Diplomaten, Militärs, Polizisten sowie Verwaltungs- und Rechtsexperten zum Einsatz, während sich zivile Helfer primär auf den Bereich der humanitären Hilfe und langfristiger Wiederaufbaupro-

jekte konzentrierten. Entwicklungszusammenarbeit kann dabei als Bindeglied zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Engagement gesehen werden.

2.2 Unterschiedliche Interessen involvierter Staaten

Dies führt zur Frage nach der Motivation einzelner Staaten, die ihre Mitwirkung an Entscheidungsprozessen sowie eine aktive Teilnahme am IKKM bestimmt. Im Bereich der Interessenslagen sind einige Merkmale zu erkennen, die das Verhalten und Engagement maßgeblich beeinflussen. So ist a) die Wahrnehmung und Beurteilung von Ereignissen in Konflikträumen höchst unterschiedlich und häufig von innenpolitischen Überlegungen beherrscht. Damit ist gemeint, dass Entscheidungen, die eine Regierung hinsichtlich einer Krisenregion in internationalen Organisationen mitträgt, sich im Umkehrschluss gegen das eigene Land wenden könnten. Gerade autoritäre Systeme wie China und Russland sind deshalb bei Interventionen, insbesondere im Zusammenhang mit massiven Menschenrechtsverletzungen, äußerst zögerlich und zurückhaltend, weil sie häufig mit ähnlichen Problemlagen im eigenen Land konfrontiert sind oder sein könnten. Präzedenzfälle und das Entstehen vorgegebener Sanktionsmechanismen von Seiten der internationalen Staatengemeinschaft sind daher aus ihrer Sicht zu verhindern. Zudem ist b) davon auszugehen, dass primär enge sicherheits- und verteidigungspolitische Überlegungen das Engagement der meisten Staaten bestimmen. Das kann in unmittelbarem Zusammenhang mit kriegerischen Ereignissen stehen, wo etwa eine Eindämmung von Kampfhandlungen in der Nachbarschaft angestrebt wird, um Überschwappeneffekte oder negative Auswirkungen auf das eigene Territorium zu verhindern. So dürfte Russland Anfang 2012 befürchtet haben, dass bei einem Sturz des syrischen Machthabers Baschar al-Asad militante islamistische Kräfte die Oberhand gewinnen und Extremisten im Kaukasus unterstützen könnten. Selbstverständlich hat der Kreml aber primär größtes strategisches Interesse, den einzigen Verbündeten im Nahen Osten und insbesondere den Flottenstützpunkt im syrischen Hafen Tartus nicht zu verlieren. Moskaus Widerstand im Sicherheitsrat gegen verschärfte Sanktionen dürfte somit von mehreren nationalen Absichten getragen worden sein. Wie das Engagement der deutschen Bundeswehr in Afghanistan zeigt, können Si-

cherheitsüberlegungen aber ebenso ein mittelbares Engagement in großer Entfernung bewirken.²⁰ Die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen und Aktivitäten des IKKM stellt aber auch c) ein Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik eines Staates dar. Im positiven Sinn geht es dabei um Sichtbarkeit in der internationalen Gemeinschaft und einen Imagegewinn des Landes (siehe Brasiliens führende Rolle in Haiti),²¹ im negativen Sinn kann Staaten daran gelegen sein, eigene Einflussphären zu wahren und internationale Einmischung zu unterbinden. Nicht von ungefähr finden Friedensoperationen in der Regel nicht in unmittelbarer Nachbarschaft von ständigen SR-Mitgliedern statt.²² Das Beispiel Chinas 1999 wiederum zeigt, dass es d) auch simple nationale Interessenspolitik sein kann, die Entscheidungen bestimmt. Peking verweigerte damals im Sicherheitsrat die Zustimmung zur Verlängerung des Mandats für die präventiv stationierte Friedenstruppe in Mazedonien, nachdem die Regierung in Skopje offizielle Kontakte mit Taiwan aufgenommen hatte. Nicht zuletzt ist e) die Durchsetzung universeller Werte wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit für viele demokratische Regierungen ein starkes Motiv, sich an Maßnahmen zur Erringung friedlicher Zustände zu beteiligen.²³

Diese heterogenen Interessenslagen traten in den vergangenen 20 Jahren immer stärker zu Tage. In politischen Kreisen wird deshalb gerne das Faktum betont, dass keine Situation wie die andere sei und daher immer von Fall zu Fall genau geprüft und entschieden werden müsse. Bei Beobachtern und den krisen- und kriegsgeplagten Bevölkerungen entstand allerdings vermehrt der Eindruck, dass oft mit unterschiedlichem Maß gemessen werde, da etwa Verbrechen gegen die Menschlichkeit eigent-

²⁰ Man erinnere sich in diesem Zusammenhang an die Aussage des ehemaligen deutschen Verteidigungsministers Joachim Struck, der die Beteiligung der Bundeswehr am Afghanistaneinsatz mit der einfachen Formel „Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt“ rechtfertigte.

²¹ Ramalho, Antonio Jorge: Traditional and New Contributors to UN Operations: Brazil's Strategic Motivations. In: Tardy, Thierry (Hg.): For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. Geneva Papers 23. Genf 2011, S. 28-36, hier S. 33.

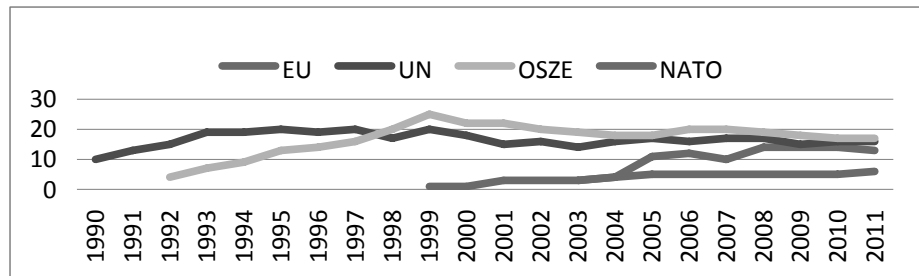
²² siehe Fortna, Virginia Page: Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War. Princeton University Press 2008, S. 44.

²³ Vgl. dazu Berdal, Mats: Building Peace after War. Routledge London 2009, S. 14.

lich an allen Orten der Welt die selbe Reaktion der internationalen Gemeinschaft bewirken sollten. Der Begriff internationale Gemeinschaft könnte daher gewissermaßen auch als eine euphemistische Konstruktion verstanden werden, die dann an ihre Grenzen gelangt, wenn universelle Wertvorstellungen mit nationalen Interessen kollidieren.

2.3 Schwierige Abstimmung und Arbeitsteilung

Aufgrund der Vielzahl und Vielfalt sind Friedensoperationen und Missionen der letzten Jahrzehnte nur schwer tabellarisch zu erfassen. Klar ist, dass sie an Zahl und Umfang drastisch zugenommen haben (siehe Graphik). Dabei fällt auch auf, dass es zu einem umfangreichen Parallelengagement verschiedenster Organisationen in den meisten Einsatzräumen gekommen ist. In der täglichen Praxis haben sich dabei verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen den VN, Regionalorganisationen und einzelnen Staaten ergeben, die meist auf eine rudimentäre Arbeitsteilung hinausläuft und die sich an den Kernkompetenzen der Mitwirkenden orientiert. Es sei hier nicht verschwiegen, dass dies häufig mit erheblichen Problemen einhergeht und zu starken Reibungsverlusten führt. Bestrebungen, diese zu reduzieren, beschäftigen deshalb seit Jahren Verantwortungsträger und strategische Planer auf allen Seiten. Es geht dabei schlichtweg darum, einen akkordierten, zweckorientierten Einsatz von Personen und Ressourcen von Staaten und Sicherheitsorganisationen sowie im Zusammenwirken mit anderen Akteuren zu erzielen. Der Grundgedanke von einem vernetzten, umfassenden Zugang zu den komplexen Herausforderungen in Krisenräumen wie etwa in Afghanistan gewann zweifelsohne an Boden, er wurde angesichts vieler Misserfolge und sinkender Ressourcen zu einem strategischen Imperativ. Es wäre aber verfehlt anzunehmen, dass sich trotz eindeutiger Erfahrungen alle am IKKM Beteiligten einer stringenten Koordination unterwerfen werden. Denn zu groß sind die institutionellen Unterschiede, Absichten und Zielsetzungen aller Involvierten, zu stark dominieren Einzelinteressen und Befindlichkeiten auch einzelner Personen in den entscheidenden Positionen (vergleiche dazu den Beitrag von Wolfgang Braumandl in diesem Band).



IKKM-Übersicht 1990 – 2011

(Graphik: Thiel)²⁴

Das Entstehen einer so genannten „Hilfsindustrie“, darunter das mannigfaltige Engagement von Nichtregierungsorganisationen, die aus dem heutigen IKKM nicht mehr wegzudenken sind, wurde bereits angesprochen. Sie darf im Kontext der bestehenden Akteursvielfalt und der zivilmilitärischen Zusammenarbeit nicht unerwähnt bleiben, weil ihre Vertreter in Konflikträumen zumeist beachtenswerte und unverzichtbare Leistungen für die betroffene Bevölkerung erbringen, durchaus aber auch Eigeninteressen verfolgen können. Wesentlich dabei ist, dass es immer wieder zu Interessenskonflikten mit staatlichen Stellen kommt. Während nämlich Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft in der Regel auf eine nachhaltige Transformation der politischen Verhältnisse abzielen, fühlen sich humanitäre Organisationen ausschließlich der Linderung des Leides der Bevölkerung und der Verbesserung ihrer Lebensumstände verpflichtet. Um Zugang zu Menschen in Not zu erhalten sehen sie sich deshalb häufig genötigt, selbst mit repressiven Regimen zu kooperieren und sich auf strikte Unparteilichkeit zu berufen. Das kann jedoch den Intentionen der Staatengemeinschaft zuwider laufen, die aus politischen Erwägungen diese Regime oft mit Sanktionen belegen oder die Kontakte massiv einschränken. Im Spannungsfeld zwischen Kampf

²⁴ NATO: List of Operations. <<http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm#>>, abgerufen am 08.03.2012. UN List of Peacekeeping operations 1948-2012 <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>> abgerufen am 08.03.2012. EEAS: Overview of the missions and operations of the European Union. <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>> abgerufen am 08.03.2012. Survey of OSCE Field Operations SEC.GAL/171/11/Corr.1, <<http://www.osce.org/cpc/74783?download=true>> abgerufen am 08.03.2012.

gegen Straffreiheit und Schaffung von Übergangs-Gerechtigkeit müssen ohnehin oft schwierige Kompromisse eingegangen werden, wie etwa die Einbeziehung sogenannter Warlords in politische Verhandlungen in Afghanistan zeigt.

Die Praxis der letzten zehn Jahre hat bewiesen, dass größere, auch internationale nichtstaatliche Einrichtungen (z.B. Rotes Kreuz/Roter Halbmond, Caritas, Ärzte ohne Grenzen) fähig und willens sind, mit staatlichen und internationalen Einrichtungen zu interagieren, also zumindest auf einander Rücksicht zu nehmen. Problematischer gestaltet sich dagegen häufig die Präsenz tausender kleiner und kleinster Hilfsorganisationen, deren Wirken oftmals unüberschaubar, geschweige denn koordinierbar ist.

2.4 Vielfältige Anforderungen und Aufgaben

Lässt man die letzten 20 Jahre Revue passieren so ist zu erkennen, dass sich das Aufgabenspektrum im IKKM erheblich erweitert hat. In der Fachsprache der VN, die mit der „Agenda für den Frieden“ des damaligen VN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali (1992) den Grundstein für ein neues Verständnis und einen neuen Problemzugang gelegt hat, wird von Maßnahmen zur Konfliktprävention (Conflict Prevention), zur Friedensdurchsetzung (Peace Enforcement – Einsatz von Zwangsmittel zur Beendigung von Kampfhandlungen), zur Friedenssicherung (Peacekeeping – Überwachung eines Friedensabkommens zwischen den Konfliktparteien, meist in Verbindung mit der Stationierung internationaler Truppen) und zur Konfliktnachsorge (Peacebuilding) gesprochen.²⁵ Allein im Bereich Friedenssicherung wurden mittlerweile etwa 300 Aktivitäten identifiziert, die aus mehr als 20 größeren Aufgabenfeldern wie Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfer oder Unterstützung bei Wahlen und Reform des Sicherheitssektors ent-

²⁵ Schaller, Christian/Schneckener, Ulrich: Das Peacebuilding-System der Vereinten Nationen. Neue Mechanismen – neue Möglichkeiten. SWP-Studie 6/2009 Berlin, S. 10-11.

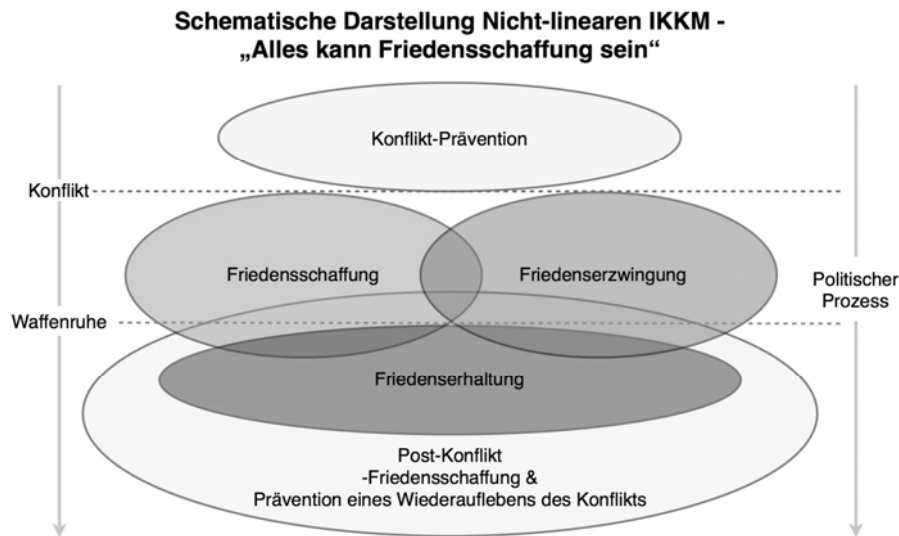
stehen.²⁶ Die Verhinderung von gewaltsamen Konflikten hat zweifelsohne Vorrang bei allen Friedensbemühungen – sie stößt aber rasch an ihre Grenzen, wenn zumindest eine der Konfliktparteien entschlossen ist, ihre Interessen auch mit Gewalt durchzusetzen.

Falls Konfliktprävention versagt können die VN Maßnahmen zur Friedenserzwingung beschließen. Sollten politische und wirtschaftliche Sanktionen dabei nicht ausreichen ist auch der Einsatz militärischer Gewalt möglich. Allerdings kam es in den letzten Jahren auch ohne Mandat des Sicherheitsrats zu militärischen Interventionen. So war es im Falle des jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milosevic 1999, der alle Friedensappelle ignorierte und das Risiko eines NATO-Luftangriffs bewusst in Kauf nahm. Der NATO-Einsatz in Libyen 2011 dagegen beruhte auf einer eindeutigen Resolution des Sicherheitsrats, der ein weiteres gewaltsames Vorgehen der Gaddafi-Truppen unterbinden wollte.

In der Realität hat sich gezeigt, dass das Schwergewicht des IKKM bei friedenssichernden Maßnahmen liegt, die erst nach Einstellung der Kampfhandlungen und auf Basis eines Waffenstillstands- oder Friedensabkommens zwischen den Konfliktparteien einsetzen. Friedenssicherung sollte im Idealfall nahtlos in Friedenskonsolidierung übergehen, wo in einem umfassenden Ansatz die politischen, ökonomischen, sozialen und psychologischen Konsequenzen von Kriegen überwunden und strukturelle Konfliktursachen beseitigt werden sollen. Es liegt auf der Hand, dass an dieser Schnittstelle zivile Kenntnisse und Fertigkeiten etwa beim Aufbau von Verwaltungsstrukturen oder eines Justizsystems verstärkt vonnöten sind. Ein enormes Problem im IKKM, da diese Experten in der Regel nicht oder nur in ungenügender Zahl für Auslandseinsätze zur Verfügung stehen bzw. nicht so schnell zum Einsatz kommen können. Damit gerät jedoch das Gesamtkonzept ins Wanken, das auf den Pfeilern Sicherheit und Entwicklung ruht. Denn ausländische Militär- und Polizeikräfte können zwar für eine gewisse Zeit für Sicherheit sorgen, ohne entsprechende Kapazitätenentwicklung in einem Wiederaufbauggebiet

²⁶ Mancini, Francesco: Conclusion Managing Partnership. In: Francesco Mancini / Adam C. Smith (eds.): Partnerships – a New Horizon for Peacekeeping? International Peacekeeping 5/2011 Routledge Oxfordshire 2011, S. 627-633, hier S. 628.

laufen sie aber zunehmend Gefahr, das Image einer Besatzungstruppe zu erlangen.



Idealtypisches Schema der VN gemäß Vortragsunterlagen UN High Level Course 2011

(Graphik: Wurzer)

Eine der größten Herausforderungen besteht dabei darin, einen Rückfall in kriegerische Zustände zu verhindern. Die Gefahr ist erheblich, so hat sich in 30 von 68 innerstaatlichen Kriegen nach 1945 die Hoffnung auf Frieden oft binnen weniger Monate zerschlagen.²⁷ Ein zusätzlicher gravierender Aspekt ist darin zu sehen, dass Friedenssicherung den einfacheren Teil einer komplexen Gesamtaufgabe darstellt. Sie ist nämlich als Stabilisierung eines gewaltfreien Zustands zu verstehen, ohne die dahinter liegenden Ursachen beseitigt zu haben. Der Konflikt wird gewisser-

²⁷ Hofmann, Tobias/ Schaffer, Lena M.: Einmal Frieden und zurück? Friedensmissionen und die wiederkehrende Eskalation innerstaatlicher Gewalt In: PVS 43/2009, S. 307-332, hier S. 307.

maßen eingefroren. Die Bezeichnung „post-Konflikt-Engagement“ ist demnach trügerisch und sollte durch „post-Kriegs-Engagement“ ersetzt werden. Dieses „Einfrieren“ führt außerdem dazu, dass das internationale Interesse an der nachhaltigen Lösung unter Beseitigung der strukturellen Hintergründe abnimmt und sich dem nächsten „Hotspot“ des Weltgeschehens zuwendet. Neben der internationalen Aufmerksamkeit werden in der Regel auch Ressourcen verlagert und materielle wie personelle Zusagen nicht eingehalten, was - neben anderen Gründen - zu erheblichen Problemen im Bereich der umfassenden und nachhaltigen Transformation führt. Dabei sind substanzielle Verbesserungen im Gesamtsystem eines Staates von vorne herein nur sehr schwer zu erzielen, wie das Beispiel Haitis zeigt, wo bereits die vierte VN-Mission seit 1994 stattfindet. Dort wurden die geringen Fortschritte auch noch durch das Erdbeben von 2010 zunichte gemacht.

In diesem Zusammenhang ein kurzer Hinweis auf Sanktionen: Diese werden zwar von den VN oder einzelnen Staaten und Organisationen häufig eingesetzt, ihre Wirksamkeit und Treffsicherheit ist allerdings höchst umstritten. Bei Bürgerkriegen gibt es die Erfahrung, dass umfassende Wirtschaftssanktionen zwar erheblichen Druck erzeugen, aber keine Verhandlungslösung herbeiführen können. Allerdings steigt durch Sanktionen der Handlungsdruck, sei es, einen militärischen Erfolg erzwingen zu wollen oder doch an den Verhandlungstisch zu kommen. Sanktionen können daher zwar ein Mittel zum Zweck sein, aber politische Lösungen nicht ersetzen.²⁸

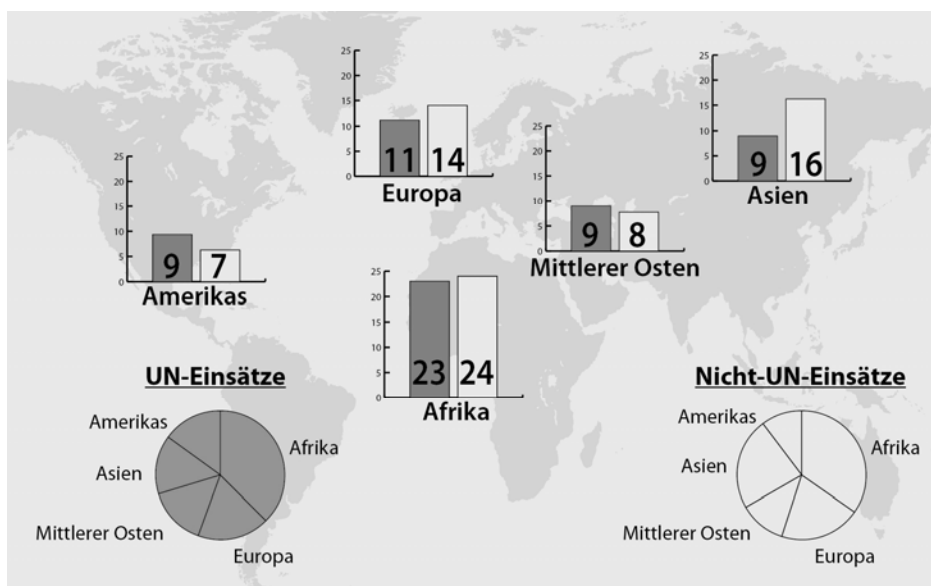
2.5 Regionale Konzentrationen internationaler Friedensbemühungen

In den Friedensbemühungen der vergangenen 20 Jahre sind deutlich geografische Konzentrationen zu erkennen. So finden seit Beginn der 1990er Jahre zahlreiche unterschiedliche zivile und militärische Einsätze am Westbalkan statt, die auf die gewaltsame Abspaltung jugoslawischer Teilstaaten und des Kosovo sowie auf den 1997 drohenden Staatszerfall

²⁸ Escribà-Folch, Abel: Economic sanctions and the duration of civil conflicts. In: Journal of Peace Research 47(2) 2010, S. 129-141, hier S. 140.

Albaniens zurückgeführt werden können (siehe dazu eine detaillierte Darstellung im Beitrag von Predrag Jureković).

Eine zweite Häufung ergab sich aufgrund der Auflösung der ehemaligen Sowjetunion an deren südwestlicher Grenze, dem Südkaukasus. Die schwelenden Konflikte zwischen Georgien und seinen nach Unabhängigkeit strebenden Provinzen Abchasien und Südossetien sowie zwischen Aserbaidschan und Armenien führten zu gewaltsamen Auseinandersetzungen und zur Internationalisierung der Konflikte. Allerdings kam es zu keiner umfangreichen Stationierung von Friedenstruppen, da Moskau diese Region als „nahes Ausland“ einstuft und im Sicherheitsrat eine stärkere externe Einflussnahme zu verhindern wusste. Das kurze Aufflammen der innergeorgischen Konflikte 2008 nutzte der Kreml, um durch eine direkte Militärintervention seine Position in der Region nachhaltig zu festigen, was aber keinesfalls eine „Konfliktlösung“ bedeutet.



(Graphik: Erb/Wurzer)

Die größte Konzentration internationaler Friedensbemühungen findet sich auf dem afrikanischen Kontinent. So waren 2011 73% der VN-Friedenssoldaten (71.878) in Afrika im Einsatz, 46 von 66 Resolutionen

des Sicherheitsrates hatten Bezug zu Afrika und 68% des VN-Budgets wurden für Friedenseinsätze in Afrika verwendet.²⁹ Die Bandbreite der Friedenseinsätze reichte dabei von der Überwachung von Friedensabkommen über Interventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung bis zu langfristigen Maßnahmen des Staatsaufbaus (siehe dazu den Beitrag von Gerald Hainzl).

Gemessen an der Zahl ziviler und militärischer Kräfte sowie den eingesetzten Mitteln rangieren jedoch die Friedenseinsätze in Afghanistan seit 2001 und im Irak nach der US-Intervention 2003 an vorderster Stelle. Auch wenn sich die Entstehungsgeschichte maßgeblich von anderen Friedensoperationen unterscheidet, so können doch beide Einsatzräume als die umfangreichsten Experimentier- und Erfahrungsfelder des (von westlichen Vorstellungen geprägten) IKKM gelten. Von gesamtstrategischer Bedeutung bleiben dabei wohl die intensiven Bemühungen, die internationalen und nationalen Aktivitäten in einem Mindestmaß zu koordinieren und kohärent zu gestalten. Signifikant und möglicherweise prägend ist aber der US-Schwenk von einer ergebnisorientierten zu einer datumsorientierten Strategie, in dem der Truppenabzug aus beiden Staaten nicht wie ursprünglich betont von einem zu erreichenden Zustand, sondern von einem eher willkürlich festgelegten Zeitpunkt abhängig gemacht wurde.³⁰ Dieses Vorgehen steht in starkem Gegensatz zur üblichen Praxis der Internationalen Gemeinschaft – z.B. im Kosovo, in Haiti oder Ost-Timor –, die ein balanciertes ziviles und militärisches Engagement anstrebt und den stufenweisen Rückzug von den tatsächlichen Ergebnissen abhängig macht.

²⁹ United Nations: Past peacekeeping operations. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>, current peacekeeping operations. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>, abgerufen am 10.03.2012.

³⁰ Vergleiche die Ankündigung von US-Präsident Barack Obama, die US-Truppen bis 2014 aus Afghanistan abzuziehen.

3. Zusammenfassende Anmerkungen

Im Hinblick auf die internationalen Beziehungen - gemessen an dem Jahrhunderte lang dominierenden Konflikt- und Kriegsbild des zwischenstaatlichen Krieges - ist die Zeitspanne von 1989 bis 2012 und die darin erfolgte Neuausrichtung auf Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung innerstaatlicher bewaffneter Konflikte (noch) relativ kurz. Trotz aller Unterschiede und Besonderheiten der jeweiligen Konflikte und Friedensbemühungen lassen sich aber erste Erkenntnisse ableiten und Entwicklungen sowie Trends erkennen, die auch Parameter zukünftiger Friedensoperationen sein könnten.

3.1 Erkenntnisse und Problemfelder des IKKM

In einer Zusammenschau der vergangenen 20 Jahre ist festzustellen, dass das IKKM von drei strategischen Parametern bestimmt wurde. Diese sind a) heterogene Interessen und unterschiedliches Engagement der maßgeblichen Staaten (v.a. der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, zunehmend aber auch der BRIC-Staaten); b) der Trend von „harter“ zu „weicher“ Sicherheit (Betonung der Menschenrechte und Schutzverpflichtung), wobei Interventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung, die „humanitäre Interventionen“ abgelöst haben,³¹ einen kritischen Streitpunkt darstellen und c) eine Sonderrolle der VN als globaler Organisation, die jedoch an einem Missverhältnis zu ihren realpolitischen Möglichkeiten und operativen Potenzialen leidet.

Daran wird sich in absehbarer Zeit vermutlich nicht viel ändern. Besonders fraglich ist, ob der Sicherheitsrat nach den Erfahrungen in Libyen 2011 in absehbarer Zeit wieder einer derartigen Intervention ein Mandat erteilen wird. Vor allem Russland und China werden in Hinkunft noch zurückhaltender sein als bisher, da sie den in der Realität erfolgten Sturz des Regimes sicher so nicht gebilligt hätten. Militärische Interventionen könnten daher hinkünftig vermehrt davon abhängen, ob es gelingt, die

³¹ Luck, Edward C.: Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung, *Ver-einte Nationen* 2 (2008), S. 51-58.

betroffene Bevölkerung zu schützen, ohne dadurch beinahe zwangsläufig einen Regimesturz und Machtwechsel zu bewirken. Ein Beispiel dafür gab es in der jüngeren Geschichte, als die USA, GB und Frankreich nach offizieller Beendigung des zweiten Golfkriegs 1991 Flugverbotszonen im Nord- und Südirak (ca. 62% des irakischen Staatsgebietes) einrichteten, um die schiitische und kurdische Minderheit zu schützen.³² Ob sich dieses Schema allerdings auch auf Szenarien wie Libyen oder Syrien umlegen ließe, ist zu hinterfragen.

3.2 Die Frage nach Wirksamkeit und Erfolg

Angesichts der ungeheuren Ressourcen, die in den letzten beiden Dekaden für das IKKM aufgebracht wurden, erscheint es legitim, die Frage nach dessen Wirksamkeit und Erfolg zu stellen. Es ist klar, dass dabei keine einfachen buchhalterischen Kriterien und Formeln gelten können, sondern primär qualitative politische Faktoren heran zu ziehen sind. Im Vordergrund sämtlicher Betrachtungen steht die Frage, ob ein bewaffneter Konflikt beendet und ein neuerlicher Ausbruch verhindert werden konnten. Das ist von eminenter Bedeutung angesichts der Tatsache, dass sich 90% der Bürgerkriege im 21. Jahrhundert in Ländern ereignet haben, die in den 30 Jahren davor bereits schon einmal von Bürgerkriegen betroffen waren.³³ Erstaunlicherweise werden diese Fragen noch immer nicht öffentlich aufgeworfen – das überrascht angesichts der Risiken und Kosten die jeder einzelne Staat dabei trägt. Man könnte daraus aber auch ableiten, dass Maßnahmen des IKKM grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden, sondern auf großem nationalem und internationalem Konsens beruhen.

Bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit von Friedenseinsätzen gehen die Einschätzungen zwar auseinander, allerdings wird dem IKKM eine stabilisierende Wirkung und positive Einwirkung auf Friedensprozesse attestiert. So weist die bekannte Konfliktforscherin Virginia Page Fortna darauf hin, dass vorsichtige Schätzungen davon ausgehen, dass bei Ein-

³² Vgl. Posch, Walter: Irak unter Saddam Hussein. Das Ende einer Ära? Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 13/2003 Wien, S. 15-16.

³³ World Development Report 2011. Overview. World Bank Washington 2011, S. 2.

sätzen zur internationalen Friedenssicherung die Gefahr eines Rückfalls in Kriegshandlungen um die Hälfte reduziert würde, während andere sogar von 75-85% ausgehen.³⁴ Kritischere Studien wiederum kommen zum Ergebnis, dass es nur einen geringen Unterschied macht, ob eine Friedensmission im Land sei oder nicht. So kam es laut Hoffmann/Schaffer in 40% von 114 untersuchten Fällen nach 1945 erneut zum Ausbruch von Gewalt. In 40 Fällen wurden Beobachter und Friedenstruppen entsandt, davon sind 24 erfolgreich verlaufen. Aber auch in 43 der 74 Friedensperioden ohne Friedensmissionen kam es zu keinem erneuten Ausbruch. Allerdings erfolgen VN-Friedensmissionen zumeist in einem sehr schwierigen Umfeld, was doch auf eine vergleichsweise höhere Erfolgsquote hinweisen dürfte. Unbestritten scheint bei allen Analytikern zu sein, dass Friedensmissionen in ehemaligen Bürgerkriegsländern die dauerhafte Sicherung des innerstaatlichen Friedens effektiv unterstützen.³⁵ Hinsichtlich der Kosten gibt es eine aufschlussreiche Studie des US Governmental Accountability Office (GAO) aus 2006, in der festgestellt wird, dass ein dem UN-Engagement in Haiti (MINUSTAH) vergleichbarer PK-Einsatz der USA etwa das Doppelte gekostet hätte. Man kann daraus ableiten, dass VN-Peacekeeping in hohem Maße kosteneffektiv und effizient ist.³⁶ Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in allen Bereichen des IKKM erhebliches Verbesserungspotenzial besteht.

Im Hinblick auf nachhaltige Effekte, vor allem auf selbst tragenden Frieden und verbesserte Lebensbedingungen für die betroffenen Bevölkerungen, fällt das Resümee deutlich kritischer aus. Denn nur in wenigen Fällen (z.B. Mozambique, Osttimor) ist es tatsächlich zu einer Konflikttransformation und positiven Gesamtentwicklung gekommen. In Bosnien/Herzegowina kann dagegen nach dem Dayton-Abkommen 1995

³⁴ Fortna, Virginia Page: Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War. Princeton University Press 2008, S. 9-10.

³⁵ Hofmann, Tobias/ Schaffer, Lena M.: Einmal Frieden und zurück? Friedensmissionen und die wiederkehrende Eskalation innerstaatlicher Gewalt In: PVS 43/2009, S. 307-332.

³⁶ Haeri, David/ Jovin, Rebecca: Why we need the West in UN Peacekeeping. In: Thierry Tardy (Hrsg.): For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. Geneva Papers 23, Genf 2011, S. 50-55, hier S. 54.

noch immer nicht von einem sozialen und politischen Ausgleich – wesentliche Grundlage für nachhaltige Entwicklung ohne externe Friedenssicherung – gesprochen werden. Die Entwicklungen in Afghanistan und im Irak wiederum legen die Frage nahe, ob nicht mittelfristig nach dem Abzug des Gros der internationalen Truppen abermals eine Gefährdung für den globalen Frieden und Sicherheit entstehen kann und/oder eine humanitäre Intervention erforderlich werden könnte. Hinweise auf ungelöste Konflikte bieten aber auch jahrzehntelange VN-Einsätze wie in Zypern (seit 1964) oder auf den Golanhöhen zwischen Syrien und Israel (seit 1974). Um Lehren ziehen zu können erscheint es deshalb wichtig, sich bisherige Erfahrungen nachdrücklich in Erinnerung zu rufen.

3.3 Denkfehler sind zu vermeiden

Gerade im Zusammenhang mit dem IKKM gilt es, Denkfehler wie etwa analoge Schlüsse, die Annahme von einer Universalität der Bedeutung und Gültigkeit von bestimmten Werten oder auch der allgemeinen Anwendbarkeit von Methoden und Konzepten zu vermeiden. Denn kein Konflikt ist – bei hinreichender Kontextanalyse - wie der andere, keine Gesellschaft ist wie die andere, keine Konfliktvorgeschichte ist wie die andere und die strategischen Interessen externer Akteure und ihre Bereitschaft, sich einzubringen, sind jeweils anders gelagert. Auch die Notwendigkeiten und Erfordernisse in den Konfliktgebieten unterscheiden sich zumeist deutlich, obwohl einige Grundmuster zu erkennen sind.

Ein allgemeiner Irrtum besteht darin anzunehmen, dass substantielle Änderungen in einem Staat, etwa im Sicherheitsbereich, im Bildungswesen, in den realen Machtverhältnissen oder bei der Bekämpfung von Korruption, binnen weniger Jahre möglich sind. Der Weltentwicklungsbericht 2011 der Weltbank hält dazu fest, dass die erfolgreichsten Reformstaaten im 20. Jahrhundert durchschnittlich 20 Jahre benötigten, um die Verwaltung auf Stand zu bringen, dass 27 Jahre nötig waren, um die Korruption in den Griff zu bekommen, dass es 17 Jahre erforderte, um das Militär aus der Politik zu drängen, dass erst nach 36 Jahren eine ef-

fektive Regierung etabliert war und dass es 41 Jahre dauerte, bis sich der Rechtsstaat durchgesetzt hatte.³⁷

Ebenso utopisch ist die Annahme, dass diese Veränderungen von außen implementiert werden können. Hier entwickelte sich allerdings in den letzten Jahren auf Seiten der internationalen Organisationen wie auch bei beteiligten Staaten und Nichtregierungsorganisationen ein Umdenken, das dieser Erkenntnis Rechnung trägt. Denn so wünschenswert es vielleicht auch wäre – die Einflussmöglichkeiten von außen sind sehr begrenzt, umgesetzt wird nur, was mit den örtlichen Vorstellungen und Verhältnissen in Einklang gebracht werden kann. Die Forderung, das „Ownership-Prinzip“, also die Entscheidungskompetenz und Eigenverantwortung der lokalen Eliten und Gesellschaften, zur Handlungsleitlinie für externes Engagement zu machen, klingt daher plausibel. Sie beantwortet aber nicht die damit einhergehende Frage, ob bei den Entscheidungsträgern und in der Gesellschaft vor Ort der entsprechende Wille für politische, rechtliche und wirtschaftliche Veränderungen gegeben und die erforderlichen Kapazitäten und Fähigkeiten (Absorptionsvermögen) vorhanden sind. Darüber hinaus gibt es auch Grenzen des Ownership-Prinzips, wenn bspw. lokale Machthaber Vereinbarungen mit der internationalen Gemeinschaft bewusst hintertreiben oder sie als Person untragbar sind, etwa wegen schwerer Menschenrechtsvergehen.

3.4 Zehn wesentliche Erkenntnisse

In einer Präzisierung der bisherigen Ausführungen können zehn Erkenntnisse festgehalten werden:

- 1) Eine mangelnde Nachhaltigkeit des internationalen Engagements birgt die Gefahr von Rückfällen und des Verlusts bisheriger Errungenschaften. Eine Strategie, die nur auf die Stabilisierung eines Konflikts abzielt, reicht daher auf Dauer nicht aus, denn nur durch Konflikttransformation können selbst tragende Sicherheit und Entwicklung erzielt werden.

³⁷ World Development Report 2011 Overview. World Bank Washington 2011, S. 11.

- 2) Fehlende Kohäsion und keine oder nur unzureichende Abstimmung externer Maßnahmen führen zur Vergeudung von Ressourcen, zu Ineffizienz und zum Glaubwürdigkeitsverlust internationaler Akteure in den Augen der Konfliktgesellschaften. Bei allen unterschiedlichen Prinzipien, Problemsichten und Auffassungen wäre daher ein Mindestmaß an gemeinsamer Zielsetzung und Koordinierung bei den wichtigsten Akteuren erforderlich.³⁸
- 3) Internationales Engagement in Form von Interventionen sollte nur auf Grundlage völkerrechtlicher Legitimation, also auf Basis eines Mandats des Sicherheitsrats erfolgen. Immer wichtiger wird dabei die Einbeziehung regionaler und subregionaler Sicherheitsorganisationen, da deren Zustimmung und Mitwirkung kurz-, mittel- und langfristig von höchster Bedeutung sind. Die herausragende Rolle der VN bleibt dabei unangetastet.
- 4) Überzogene Erwartungshaltungen sind „Gift“ für das IKKM. Das trifft sowohl für die Gesellschaften in den Aktionsräumen internationaler Friedenseinsätze als auch für die Entsendestaaten zu. Denn unerfüllte Erwartungen schlagen über kurz oder lang in Enttäuschung und Frustration um und führen zu einem Vertrauensverlust, zu gegenseitigen Schuldzuweisungen oder zu Rückzugsforderungen auf beiden Seiten. „Erwartungsmanagement“, das auf die Chancen und Möglichkeiten, aber auch Grenzen und Gefahren eines internationalen Engagements hinweist, hat daher schon im Vorfeld einzusetzen und dieses ständig zu begleiten.
- 5) Militärische Mittel können in bestimmten Situationen erforderlich sein, um den Forderungen der internationalen Gemeinschaft Nachdruck zu verleihen oder humanitäre Katastrophen zu unterbinden. Sie können aber kein Politikersatz sein und somit nur stabilisierenden und transformierenden Charakter haben. Der Anwendungsbereich beschränkt sich daher auf den Aufbau einer Drohkulisse, die Unterbindung der organisierten Gewaltanwendung repressiver Regime, den Schutz bedrohter Bevölkerungsteile und die Selbstverteidigung.

³⁸ Vgl. Tardy, Thierry: Introduction – For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. In: Tardy, Thierry (Hrsg.): For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. Geneva Papers 23, Genf 2011, S. 9-20, hier S. 17.

- 6) Vor jedem Engagement ist zu prüfen, ob Friedenseinsätze unter den gegebenen Rahmenbedingungen erfolgreich sein können. Dazu gehört die objektive Einschätzung der Verhältnisse vor Ort wie auch die tatsächliche Verfügbarkeit personeller wie materieller Ressourcen. Im Extremfall kann das bedeuten, dass Missionen nicht zu Stande kommen, um ein vorprogrammiertes Scheitern zu verhindern. Die Inhalte von Mandaten des SR, die den Auftragsrahmen für die internationalen Kräfte im Einsatzraum bilden, haben deshalb im vollen Einklang mit den realen Gestaltungsmöglichkeiten zu sein und sollten keine „Wunschliste“ darstellen.
- 7) Friedenskonzepte haben nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie tatsächlich von den betroffenen Bevölkerungen getragen werden. Dabei gilt es aber oft, den Widerstand von bisherigen Nutznießern bewaffneter Konflikte im politischen und/oder wirtschaftlichen Bereich zu überwinden. Ohne die „Selbstbestimmung“ zu gefährden sollte die internationale Gemeinschaft mit ihren Repräsentanten vor Ort geschlossen und klar Position beziehen und die konsequente Umsetzung der Vereinbarungen verfolgen.
- 8) Trotz aller Orientierung an Nachhaltigkeit und langfristigem Engagement sollte klar sein, dass externe Akteure dennoch nur „Gast“ in einem anderen Land sind. Es besteht daher ein gewisser Zeitdruck, zu sicht- und spürbaren Ergebnissen zu kommen, um nicht das Ansehen und die Unterstützung vor Ort zu verlieren. Das gilt insbesondere für die Stationierung militärischer Truppen, die binnen weniger Jahre durch lokale Sicherheitskräfte, die das Vertrauen der eigenen Bevölkerung genießen, ersetzt werden sollten.
- 9) Partnerschaftliche Modelle und zivil-militärische Zusammenarbeit werden immer stärker an Bedeutung gewinnen, um den Erfordernissen vor Ort und dem steigenden Ressourcenbedarf gerecht zu werden. Bisherige Ansätze und Konzepte bilden daher vermutlich nur den Auftakt für eine intensiviertere Auseinandersetzung mit den Themen Arbeitsteilung, Koordinierung, Spezialisierung, Kooperation und integrativer Lösungen im Rahmen des IKKM.
- 10) Obwohl das IKKM auf absehbare Zeit ein sicherheitspolitisches Paradigma bleiben wird, sollten die Wirkungsmöglichkeiten realistisch eingeschätzt werden. Denn neben den komplexen und multiplen Herausforderungen an den einzelnen Schauplätzen ist zu be-

rücksichtigen, dass das Prinzip der staatlichen Souveränität auch in Zukunft klare Grenzen setzen wird. Das bedeutet, dass IKKM nicht, nur zeitlich befristet oder inhaltlich und räumlich stark eingeschränkt erfolgen kann – immer abhängig vom Wohlwollen und von der Zustimmung der einzelnen Regierungen. Siehe Sudan, siehe Tschad, siehe Syrien. Die Übergangsverwaltungen in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo stellen vermutlich eher Ausnahmen dar.

Diese zehn Punkte werden das IKKM nicht von sich aus verändern. Allerdings kann die Kenntnisnahme dieser Grundsätze und ihre der Situation entsprechende Berücksichtigung in manchen Fällen vielleicht doch dazu beitragen, Irrtümer und Fehler nicht zu wiederholen oder bereits gemachte Erfahrungen nicht zu vergessen. Denn das IKKM wird ein sicherheitspolitischer Imperativ bleiben, dem es zu folgen gilt – möglichst auf zielführenden Wegen.