

UN-Friedenseinsätze verbessern – Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission¹

Winrich Kühne*

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

I. Einleitung

Mit viel Lob wurden die Empfehlungen der Brahimi-Kommission zur Verbesserung der UN-Friedenseinsätze bedacht, als sie Ende Juli 2000 von Generalsekretär (GS) Kofi Annan der internationalen Öffentlichkeit übergeben wurden.² Dann setzte ein zähes Ringen um ihre Verwirklichung ein. Eine unüberwindbare Kluft zwischen den Ländern des Nordens und des Südens bei der Fortentwicklung von Friedenseinsätzen und der Vereinten Nationen schien sich aufzutun.

Am Ende wurden dennoch eine Reihe von Fortschritten bei der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission erreicht. Im September 2001 veröffentlichte der für die Friedenseinsätze zuständige Peacekeeping-Sonderausschuss, der sog. C-34 Ausschuss, im Vorlauf zur 56. Generalversammlung (GV) seinen abschließenden Bericht.³ In diesem Bericht gab er eine Reihe von Empfehlungen der Brahimi-Kommission zur Implementierung frei.

Der Autor, u.a. Mitglied der internationalen Beratergruppe der Mitte der 90er Jahre im DPKO (Department for Peacekeeping Operations) von Kofi Annan ein-

¹ Der Artikel ist erschienen in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2003.

* Geb. 1944; 1962 Promotion; bis 1993 Leiter der Afrikaabteilung und seit 1993 Mitglied der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin; seit 1991 Gastprofessor an der John Hopkins Universität, Bologna (Italien), School of Advanced International Studies (SAIS).

² L. Brahimi et al., Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Brahimi-Report, 55 Session, item 87 of the provisional agenda: Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects, United Nations, General Assembly, Security Council, UN Doc. A/55/305 – S/2000/809, New York 2000 – VIII.

³ Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations, Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects, 55 Session, Agenda item 86, UN Doc. A/55/1024, United Nations, General Assembly, New York, 31.7.2001.

gerichteten Lessons-Learned Unit, nimmt im Folgenden zu Grundfragen der Entwicklung von Friedenseinsätzen und wesentlichen Punkten des Berichtes der Brahimi-Kommission Stellung.

II. Grundlegende Fortentwicklung der Friedenseinsätze

Charakter und Dynamik der Friedenseinsätze haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte *grundlegend verändert*. Leicht bewaffnete Blauhelme mit weißen Fahrzeugen beherrschen nur noch ausnahmsweise das Bild. Statt dessen ist die Präsenz schwerbewaffneter Einheiten in Friedenseinsätzen gängig geworden. Zugleich wurde, anders als bei früheren Einsätzen, die enge Zusammenarbeit von Militär, Polizei und zivilen Organisationen zu einem tragenden Pfeiler.

Das Ausmaß des Wandels wird in Politik, Medien und auch der Friedensforschung noch immer unzureichend verstanden. Das galt lange Zeit auch für viele UN-Mitarbeiter. In seinem Report „Wir, die Völker“ für die Millenniums-Generalversammlung im Herbst 2000 sprach Kofi Annan deswegen bewusst von „peace-operations“ statt von „peacekeeping“ und stellte fest: „While traditional peacekeeping had focused mainly on monitoring ceasefires, today’s complex operations are very different“.⁴

1. Von der ersten zur dritten Generation

In der Tat, die heutigen Einsätze haben nicht mehr viel mit den Blauhelmeinsätzen der Vergangenheit gemeinsam. Beginnend mit UNTSO 1948 im Nahen Osten und dann insbesondere UNEF auf dem Sinai Mitte der 50er und UNFICYP auf Zypern Mitte der 60er Jahre waren sie in aller Regel beschränkt auf die Beobachtung und/oder Überwachung von Waffenstillständen. *Konsens*, *Neutralität* sowie die Anwendung von Gewalt ausschließlich zur persönlichen *Selbstverteidigung* waren dementsprechend die drei konzeptionellen Grundpfeiler der ersten Generation von Friedenseinsätzen.

Diese klare Grundstruktur war allerdings mit einem Nachteil behaftet: Die meisten Einsätze, wie UNTSO im Nahen Osten und UNFICYP auf Zypern, waren im Hinblick auf Konfliktlösung *statisch* und konnten auch deshalb bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen werden. Denn die Groß- und Supermächte teilten lediglich das Interesse, Konflikte einzufrieren, damit sie nicht zu globalen, möglicherweise sogar nuklearen Auseinandersetzungen eskalierten. Konfliktlösung war insofern nicht möglich. Das traditionelle Peacekeeping war ein Kind des Kalten Krieges!

Ende der 80er Jahre wurde durch das Ende des Ost-West-Konflikts im Sicherheitsrat (SR) der Weg frei für eine Verständigung nicht nur auf Waffenstillstände,

⁴ K.A. Annan, *We the Peoples, The Role of the United Nations in the 21st Century*, United Nations, New York 2000, S. 48 f.

sondern auch auf Konfliktlösung. Langjährige Auseinandersetzungen wie die in Namibia, Mittelamerika und Kambodscha konnten plötzlich zu Ende gebracht werden. Die *zweite Generation* von Einsätzen entstand. Sie ist charakterisiert durch *Dynamik* im Sinne eines im Einsatz angelegten Prozesses zur Konfliktlösung und durch *Multidimensionalität* in Form einer Ausweitung auf eine Reihe nicht-militärischer Bereiche, die für die Lösung der Konflikte jeweils wichtig sind. Die militärische Beobachtung und Überwachung von Waffenstillständen ist nur noch *eine Aufgabe* unter anderen. Polizeiaufgaben, Vorbereitung von Wahlen, humanitäre Hilfe und Beobachtung der Menschenrechtssituation, Aufbau der zivilen Verwaltung und des Justizwesens, Rückführung von Flüchtlingen, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kombattanten etc. kommen hinzu. In Ergänzung der Kontrolle von Waffenstillständen geht es nun letztlich immer um eines: Die Konfliktursachen müssen mit internationaler Hilfe überwunden und ein politisch-wirtschaftliches System aufgebaut werden, in dem die Konfliktparteien und die Bevölkerung wieder friedlich zusammenleben und ihre Konflikte ohne Anwendung von Gewalt lösen können. In seiner Agenda für den Frieden prägte Boutros Boutros-Ghali 1992 für die entsprechenden Aktivitäten den Begriff des *post-conflict peace-building*. Er hat heute strategische Bedeutung.

Die schnellen Erfolge in Namibia, in Mittelamerika und in Mozambique weckten in Politik und Öffentlichkeit allerdings völlig überzogene Erwartungen an die künftige Rolle der UNO. Denn andere Missionen – UNOSOM in Somalia, UNAMIR in Rwanda und UNPROFOR in Bosnien – gerieten in große Schwierigkeiten, weil sie mit einem grundlegenden Problem nicht fertig wurden: Die feierliche Unterzeichnung von Waffenstillständen und Friedensvereinbarungen bedeutete bei den durch Staatszerfall, ethnische Rivalitäten und Warlords gekennzeichneten Konflikten keineswegs ein Ende der Gewalt. Peace-building hatte dementsprechend keine oder nur eine geringe Chance. Die hierfür zuständigen zivilen Mitarbeiter wurden in ihrer Arbeit behindert, bedroht und vereinzelt sogar umgebracht. Hier sei nur an die Zustände in Somalia im Herbst 1992 erinnert!

Die internationale Gemeinschaft bzw. die UNO stand vor einer schwierigen Entscheidung. Sie konnte entweder aufgeben und sich zurückziehen oder einen Weg finden, die Gewalt unter Kontrolle zu bringen und für das Peace-building ein *secure environment* herzustellen. Der Sicherheitsrat entschied sich für letzteres: Die Führer von Friedenseinsätzen, sei es im Rahmen der UNO, der NATO oder von sog. Koalitionen der Willigen wurden, auf der Basis von Kapitel VII (Art. 39, 42) der UN-Charta, ermächtigt, zur Herstellung eines solchen *environment* äußerenfalls auch militärische Gewalt einzusetzen. Die *dritte Generation*, das sog. *robuste* Peacekeeping, war entstanden. Somalia machte den Anfang.

Diese Einsatzform hat sich durchgesetzt. Die Bilanz der UN-Mandate seit Mitte der 90er Jahre ist eindeutig. Bei fast allen Einsätzen waren die Waffenstillstands- und Friedensvereinbarungen durch Mandate abgesichert, die auf Kapitel VII basierten. Die Brahimi-Kommission nahm diese Entwicklung auf: eine Schlüsselaussage ihres Reports lautet, dass „robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence“ eine Grundvoraussetzung für erfolgreiches Handeln sei.

Traditionelle Blauhelmeinsätze sind jedoch nicht überflüssig geworden. Wo sie möglich sind, wie bei MINURCA in der Zentralafrikanischen Republik, sollen sie zum Zuge kommen. Der Entscheidung muss jedoch eine sorgfältige Prüfung des Gewaltpotenzials im konkreten Konflikt auch nach der Unterzeichnung eines Friedensabkommens vorangehen. Die Entwicklung zum *worst case* muss, anders als bei den traditionellen Einsätzen üblich, eingeplant werden.

2. Kosovo und Ost Timor – Einstieg in die vierte Generation?

Mit einem gewissen Recht kann man inzwischen von einer *vierten Generation* sprechen. Denn einige Einsätze der zweiten und dritten Generation sind nicht nur robust und multidimensional, sie gehen auch bei der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung wesentlich weiter als die früheren. In Ansätzen UNTAC in Kambodscha, später UNTAES in Ost-Slavonien und jetzt UNTAET in Ost-Timor und UNMIK/KFOR im Kosovo (m.E. auch das Office of the High Representative in Bosnien) werden im Mandat ausdrücklich „exekutive“ Aufgaben zugewiesen, sie haben also Regierungsgewalt. Die Einsatzleiter können zur Durchsetzung des Mandats notfalls Maßnahmen direkt gegenüber den lokalen Akteuren und Institutionen anordnen. Davon machen sie durchaus Gebrauch, zum Beispiel durch Anberaumung von Wahlen, Entlassung von Bürgermeistern, Anordnung von Verhaftungen, Ausstellung von Pässen etc.

Die Einsätze dieser vierten Generation lassen sich als *peace support and governance*-Operationen charakterisieren. Der Brahimi-Report wiederum erkennt die Bedeutsamkeit dieses Wandels in Richtung „exekutive“ Mandate ausdrücklich an, insbesondere im Zusammenhang mit den Aufgaben der Polizei.

III. Konsens und Unparteilichkeit – weiter wichtig

Konsens und *impartiality* bleiben bei robusten Einsätzen strategische Pfeiler, allerdings aus anderen Gründen als bei den traditionellen Einsätzen. Bei diesen war Zustimmung insbesondere der jeweiligen Regierung mangels eines Mandats gemäß Kapitel VII der UN-Charta eine völkerrechtlich zwingende Voraussetzung. Ohne diese Zustimmung wären Präsenz und Aktivitäten der Truppen eine völkerrechtswidrige Einmischung gewesen.

Jetzt sind Zustimmung und Unparteilichkeit vor allem aus praktischen Gründen notwendig. Denn ohne die Zustimmung, ja aktive Beteiligung der Konfliktparteien und der Bevölkerung hat der Friedenseinsatz auf Dauer keine Aussicht auf Erfolg. Frieden kann auch weiterhin nicht von außen militärisch erzwungen werden. (Diese Tatsache hatten die US-Generäle und ihre Berater in Somalia bei ihrem Vorgehen gegen Aidid 1993 verkannt.)

Die Andersartigkeit der heute relevanten Konflikte verlangt jedoch ein Umdenken, Konsens und Unparteilichkeit sind neu zu definieren. Die UNO hat dem neuen Verständnis in ihren Leitlinien für Peacekeeping-Einsätze schon vor einigen

Jahren Rechnung getragen. *Impartiality* ist nicht mehr im Sinne von neutraler Abstinenz und Äquidistanz zu verstehen, sondern als aktive Unparteilichkeit. Die Kritik mancher Journalisten am Einsatz von Gewalt, durch den die UNO angeblich nun „Partei“ geworden sei, basiert häufig auf überholten Neutralitätsvorstellungen.

Große Schwierigkeiten bereitet ein anderer Punkt: Wo ist normativ die Grenze für Konsens und Unparteilichkeit zu ziehen, wenn massive Menschenrechtsverletzungen oder gar Völkermord begangen werden? Diese Frage stellte sich bei den traditionellen Blauhelmeinsätzen auf dem Sinai oder den Golan-Höhen nicht. Die Bluttaten, erst in Srebrenica und Rwanda und jetzt in Sierra Leone, erfordern eine klare Antwort. Unparteilichkeit und Konsens dürfen nicht länger, so nun auch die Meinung von Kofi Annan und den Autoren des Brahimi-Reports, zur Duldung massiver Menschenrechtsverletzungen oder sogar von Völkermord führen.

Dieser Imperativ wird in der Praxis nicht so einfach umzusetzen sein. Denn häufig fehlt es den Friedensmissionen an den dafür erforderlichen Mitteln. *Glaubwürdigkeit* im Hinblick auf die notwendige personelle und sachliche Ausstattung muss daher zu einer grundlegenden Kategorie bei der Organisation und Durchführung moderner Friedenseinsätze werden! Bei UNPROFOR in Bosnien und UNAMIR in Rwanda wurde in dieser Hinsicht schwer gesündigt. Im Brahimi-Report heißt es entsprechend, dass im Gegensatz zur symbolischen, unbedrohlichen Präsenz, charakteristisch für traditionelle Einsätze, „größere Kräfte“ mit „glaubwürdiger Abschreckung“ gegenüber all jenen notwendig seien, die den Friedensprozess stören wollen.

Was jedoch, wenn – wie bei Friedensmissionen zumeist in Afrika – der Sicherheitsrat und die internationalen Führungsmächte eine glaubwürdige Ausstattung verweigern? Die Vorstellung, mit 5.000 Mann einen Friedenseinsatz im Kongo durchführen zu können, ist abenteuerlich. Der Kongo ist so groß wie Westeuropa. Der Rat der Brahimi-Kommission an den Generalsekretär und den Sicherheitsrat ist eindeutig. In diesem Falle sollten keine falschen Kompromisse gemacht, sondern die Entsendung einer Friedenstruppe verweigert werden.

Wird sich dieser Rat in der Praxis umsetzen lassen? Wäre Kofi Annan ihm gefolgt, hätte er den Friedenseinsatz im Kongo sofort beenden müssen. Washington, ebenso wie viele afrikanische Hauptstädte, würde heftig protestieren.

Die Kommission ist sich dieser politischen Realität bewusst und bietet einen Zwischenweg an. Mandate sollten vom Sicherheitsrat so lange im Entwurfsstadium gehalten werden, bis der Generalsekretär die feste Zusage der für diese Mission notwendigen Komponenten bestätigt. Selbst diesen Weg zu gehen, wird vom Generalsekretär viel Rückgrat erfordern, sowohl was den Druck aus dem Sicherheitsrat als auch von anderen Mitgliedstaaten angeht!

IV. Polizei und Militär – unklare Aufgabenverteilung

Die zivile Polizei, Civpol im Jargon der UNO, hat sich seit Ende der 80er Jahre zu einem Schlüsselement moderner Friedenseinsätze entwickelt. Sie ist in der Regel

der zivilen Komponente zu- und einem zivilen Kommando untergeordnet. Civpol erfüllt jedoch keine Polizeiaufgaben im originären, also exekutiven Sinne und ist deswegen in der Regel unbewaffnet. Das Aufgabenfeld von Civpol wird mit dem Akronym SMART umrissen: support, monitor, advise, report, train.

Der veränderte Konflikttypus und die Ausweitung der Mandate auf „exekutive“ Aufgaben zwingen hier jedoch ebenfalls zum Umdenken. Denn bei der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gibt es eine gravierende Lücke: Das Militär sieht sich nur für den äußeren, militärischen Teil der Ordnung zuständig. Es greift also nur dann ein, wenn bewaffnete Gruppen und Einheiten agieren, nicht aber bei anderen Formen ziviler Unruhe wie gewalttätigen Demonstrationen, Massenaufmärschen, gewaltsamer Kriminalität etc. Das sei weder sein Mandat noch seien die Soldaten dafür ausgebildet und ausgerüstet.

Diesen Standpunkt haben insbesondere die amerikanischen Kommandeure von IFOR und SFOR in Bosnien eingenommen. Im Kosovo hat die KFOR derartige Aufgaben mangels Polizei zwar zeitweise übernommen, doch haben ihre Kommandeure, zuletzt General Reinhardt, keinen Zweifel daran gelassen, dass sie dazu nur vorübergehend bereit sind. Civpol, insoweit geht der Verweis der Generäle auf die Polizei fehl, hat für die geschilderte Aufgabe allerdings ebenfalls kein Mandat und auch nicht die Ausrüstung.

Verschiedene Lösungen sind denkbar und werden diskutiert. Einzelne militärische Einheiten könnten für derartige „grobe“ Polizeiarbeit umtrainiert und ausgerüstet werden. Die Militärpolizei ist hierfür besonders geeignet und wurde von den Amerikanern in Haiti entsprechend eingesetzt. Mehrheitlich scheint dieses Modell aber weder vom Militär noch von der Polizei favorisiert zu werden. Ein anderes Modell ist die in Bosnien aufgestellte MSU (*Multinational Special Unit*). Sie hat eine Stärke von über 400 Personen und besteht überwiegend aus italienischen Carabinieri, einer paramilitärischen Polizeitruppe (ebenso wie die französische Gendarmerie oder die Guardia Civil und ähnlich wie früher der Bundesgrenzschutz). Sie sind militärisch ausgebildet und dem Militär zugeordnet, erfüllen aber in erster Linie Polizeiaufgaben. Solche Einheiten sind deswegen sowohl von der Ausbildung als auch von der Ausrüstung her besonders geeignet für die Schließung der geschilderten Lücke bei den Friedensmissionen.

Drei Fragen sind im Hinblick auf die Fortentwicklung des Polizeikonzeptes weiterhin strittig: *Erstens*, ist es überhaupt richtig, die Polizei zu bewaffnen? Großbritannien und auch Deutschland haben ein entsprechendes Ersuchen des UN-Friedenseinsatzleiters in Bosnien negativ beantwortet. Im Kosovo dagegen wurden Civpol-Angehörige bewaffnet. *Zweitens* beruht die Einsatzfähigkeit dieser Polizeitruppe natürlich darauf, dass Staaten nicht nur einzelne Polizisten, die dann bunt zusammengewürfelt werden, sondern auch einheitlich ausgebildete Einheiten (*formed units*) entsenden. Sind die Staaten, ist die internationale Gemeinschaft gewillt, solche Einheiten in größerer Zahl zur Verfügung zu stellen? *Drittens*, sollen diese Einheiten unter militärischem oder zivilem Kommando stehen? In Bosnien ist SFOR der Auffassung, dass die MSU unter ihrem Kommando bleiben sollte. Der Leiter des dortigen UN-Einsatzes und seine Mitarbeiter halten das jedoch für einen Fehler, da dadurch die MSU im Hinblick auf ihre *Rules of Engagement* und auch die Einsatzführung militärisch und dadurch in ihrem Nutzen als

Polizei weitgehend eingeschränkt bliebe. In Ost-Timor wurde ein anderer Weg beschritten; dort unterstellte man zwei „formed“ Polizeibataillone direkt dem zivilen Leiter des Friedenseinsatzes. Im Kosovo verfügen sowohl KFOR als auch UNMIK über derartige verstärkte Polizeieinheiten.

Die Fortentwicklung des Polizeikonzeptes ist gegenwärtig zweifellos eine der wichtigsten Aufgaben im Zusammenhang der Friedenseinsätze. Das ist auch, wie im Weiteren gezeigt werden wird, die Meinung der Brahimi-Kommission. Sie verlangt nicht nur einen „doctrinal shift“ im Hinblick auf das Polizeikonzept, also eine Anpassung an den nun verstärkt robusten und exekutiven Charakter von Einsätzen, sondern auch entsprechende organisatorische Veränderungen im DPKO.

V. Ausgewählte Empfehlungen

1. Stärkung des UN-Sekretariats

Die Stärkung des UN-Sekretariats in New York als Kommando- und Führungszentrale ist ein Thema, das seit vielen Jahren diskutiert wird. Richard Holbrooke, amerikanischer Botschafter bei den Vereinten Nationen während der Clinton-Regierung, war eine der letzten prominenten Stimmen, die einen nachhaltigen Ausbau der Peacekeeping-Abteilung forderte, um die UNO fit für die schwierigen Einsätze der Gegenwart zu machen.

Im Brahimi-Report wird der desolote Zustand der Führungszentrale in New York erfreulich ungeschminkt dargestellt. Keine Regierung, kein Verteidigungsminister, kein NATO-Generalsekretär würde zulassen, dass wie im UN-Hauptquartier gegenwärtig insgesamt „27.000 Blauhelme vor Ort von nur 32 Offizieren“ im DPKO geleitet werden oder „8.000 Polizisten von einem Stab von neun Personen im Hauptquartier“. Beigetragen hat zu diesen untragbaren Zuständen u.a., dass 130 Mitarbeiter, vor allem Offiziere, die als Gratispersonal im DPKO tätig waren, nach Hause geschickt wurden. Sie stammten aus den wohlhabenden Ländern des Nordens. Der Süden, misstrauisch wegen der Möglichkeit einseitiger Einflussnahme, setzte in der Generalversammlung ihren Abzug durch.

Die Kommission stellt sich angesichts dieses Zustandes energisch hinter eine alte Forderung: Der Personalbestand des DPKO müsse nachhaltig aufgestockt werden, gerade auch was Militär und Polizei betrifft. Die Stärkung des DPKO müsse als eine „core activity“ behandelt werden, die Finanzierung aus dem regulären Programmhaushalt der UNO erfolgen. (Auf die Möglichkeit von Gratispersonal greift die Kommission wohl wegen der geschilderten politischen Schwierigkeiten nicht mehr zurück.)

a) Neue Informations- und Analyseabteilung (EISAS)

Angesichts ihrer Multidimensionalität ist integriertes, zumindest in der Grundausrüstung strategisch gut abgestimmtes Vorgehen neben einem realistischen Mandat, ausreichenden Kapazitäten und kompetentem Personal eine der Grundbe-

dingungen für den Erfolg von Friedenseinsätzen. Die Praxis läßt hier nach wie vor sehr viel zu wünschen übrig. Das Sündenregister ist atemberaubend lang. Der Grund für diese Missstände ist einfach und wird von Praktikern klar benannt: „Jeder fordert Koordination, aber keiner will koordiniert werden.“

Ein häufiger Sünder ist die UNO selbst, insbesondere im Hinblick auf das Zusammenwirken ihrer unterschiedlichen Abteilungen im Sekretariat in New York oder das ihrer verschiedenen Unterorganisationen wie UNHCR (UN High Commissioner for Refugees), UNDP (UN Development Programme), UNICEF (UN Children's Fund) und WFP (World Food Programme). Kofi Annan hatte bereits im Frühjahr 1997 zwei grundlegende Schritte eingeleitet, um Besserung zu erreichen. Erstens wurde eine *Senior Management Group* ins Leben gerufen, deren Mitglieder sich regelmäßig treffen. Alle Abteilungsleiter des Sekretariats und die Leiter der Unterorganisationen sind in ihr vertreten. Zweitens wurden alle Abteilungen und Programme in vier *Executive Committees* gruppiert, eines davon für *Peace and Security (ECPS)*, um sektoral besser zusammenarbeiten zu können. (Bemerkenswert ist, dass der UNO in einem Report des sonst so kritischen *US General Accounting Office* für den amerikanischen Kongress vom Mai 2000 ausdrücklich bestätigt wird, dass ihre interne Koordination durch diese Maßnahmen signifikant verbessert worden sei.)

Der Brahimi-Report widmet der Verbesserung der Struktur des Sekretariats viel Raum. Wichtig erscheint der Kommission vor allem, die Informations-, Analyse- und Strategieplanungsbasis der erwähnten ECPS zu stärken. Das ist in der Tat dringend notwendig und soll durch Schaffung eines *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat (EISAS)* erreicht werden. EISAS soll auf Militär-, Polizei-, Informations- und Konfliktanalyse-Experten zugreifen können, innerhalb und außerhalb der UNO. Im Sekretariat, ja für die UNO insgesamt, soll sie eine strategische Rolle spielen für Informationssammlung, Konfliktanalyse, Konfliktvoraussage etc.

b) Integrated Mission Task Forces

Ein wichtiger Adressat von EISAS sollen die *Integrated Mission Task Forces (IMTFs)* sein. Sie sind gedacht als wichtigster, departmentübergreifender Mechanismus für die Planung und fortlaufende Unterstützung von Friedens- und Peacebuilding-Missionen. Sie werden nur nach Bedarf eingerichtet. Das Personal wird aus den verschiedenen Abteilungen rekrutiert und in den IMTFs zusammengeführt. Das Konzept, darauf weist der Report ausdrücklich hin, basiert auf den in der Weltbank und in anderen Organisationen erprobten Konzepten des „matrix management“.

IMTFs sind ein interessanter Vorschlag. Wie effektiv sie in der Realität der UN-Bürokratie sein werden, muss die Praxis erweisen. Ein erster Versuch mit einer IMTF wurde im Falle Afghanistans gemacht. Ein heißes Eisen gibt es allerdings, das auch die Kommission nicht anfasst. Denn ein Teil der Schwierigkeiten, die mit IMTF und EISAS überwunden werden sollen, ließe sich – so meinen jedenfalls viele in New York – einfacher durch die Zusammenlegung der Peacekeeping-Abteilung (DPKO – Department for Peacekeeping Operations) und der Poli-

tischen Abteilung (DPA – Department for Political Affairs) bewältigen. Handfeste politische Interessen machen eine solche Zusammenlegung aber unmöglich. Großbritannien und Frankreich haben sich die jeweilige Abteilungsleitung reserviert, obwohl Erbhöfe gerade auf der Ebene der Untergeneralsekretäre eigentlich nicht dem Geist der UNO entsprechen. Kofi Annan scheint es nicht riskieren zu wollen, an ihnen zu rühren.

c) Eigenständiges Polizei Referat im DPKO

Zur Stärkung der Rolle der Polizei in modernen Friedenseinsätzen macht die Kommission ebenfalls wichtige Empfehlungen. So soll vor allem die Planung und Führung der Polizei im UN-Hauptquartier aus der militärischen Abteilung herausgenommen und zu einer eigenen, erheblich besser ausgestatteten Abteilung zusammengeführt werden. Außerdem soll im DPKO zur Beratung der Polizei eine neue Einheit aus *Criminal-Rule of Law*-Experten eingerichtet werden.

2. Stand-by und schnelle Reaktion

In seinem Bericht für das Millennium-Treffen in New York beschreibt Kofi Annan treffend die absurde Lage der UNO bei Krisenprävention und Friedenseinsätzen. Die Weltorganisation befände sich in der Lage einer Feuerwehr, die – wenn sie einen Brand löschen soll – die Gemeinde erst einmal um Personal, Löschfahrzeuge und Schläuche bitten muss.

Ein untragbarer Zustand. Denn, wie der Brahimi-Report richtig feststellt, die ersten Wochen nach dem Abschluss eines Friedensabkommens sind in der Regel die entscheidende Phase für die Herstellung der Glaubwürdigkeit der internationalen Präsenz und für ihre Wirksamkeit. Die Friedensbereitschaft der Konfliktparteien ist wankelmütig und ebenso schnell verspielt wie die aktive Unterstützung der Bevölkerung.

Um Truppen u.a. Personal schneller entsenden zu können, hat die Peacekeeping-Abteilung in den letzten Jahren ein Stand-by-Register aufgebaut. Fast 70 Staaten haben gegenwärtig ein Personal von über 100.000 Personen als im Prinzip verfügbar angemeldet (davon ca. 5.000 ziviles Personal und Polizisten). Diese Zahlen sind beeindruckend. Sie täuschen jedoch. Abgesehen davon, dass es sich häufig um Einheiten ohne die notwendige Ausrüstung und Ausbildung handelt, reagieren die Mitgliedstaaten meist hinhaltend oder ablehnend, wenn der Generalsekretär sie konkret um die Entsendung von Personal bittet. Insbesondere die Industrieländer zögern sehr, wenn es um die Entsendung von Truppen in Gebiete außerhalb ihres unmittelbaren Interessenbereiches geht. Das Register „has yet to become a dependable supply of resources“, stellt die Kommission völlig richtig fest. In dieses ernüchternde Bild passt die Tatsache, von der Kommission ebenfalls moniert, dass im Unterschied zu früheren Zeiten in den letzten Jahren fast 80 Prozent der Peacekeeping-Einheiten aus Entwicklungsländern kamen.

Die Verbesserung des Stand-by-Systems der UNO und der Fähigkeit zum *rapid deployment* ist deswegen ein Hauptanliegen des Brahimi-Reports. Die Fähigkeit

müsse entwickelt werden, Kontingente und Einsatzmittel für traditionelle Peacekeeping-Operationen innerhalb von 30 Tagen nach Verabschiedung der SR-Resolution und für komplexe Friedensmissionen innerhalb von 90 Tagen vollständig vor Ort zu haben.

Die Kommission macht eine Reihe von Vorschlägen, wie das erreicht werden kann, u.a.:

1. Im Kontext des Stand-by-Systems sollen Mitgliedstaaten sich zusammenschließen und kurzfristig entsendbare Einsatzkräfte jeweils in Brigadegröße aufstellen, ausrüsten und trainieren. (Die von den Skandinaviern initiierte und einsatzfähige *Standing High Readiness Brigade* entspricht diesem Modell).
2. Das UN-Sekretariat soll eine zentrale, internetgestützte Liste (*roster*) mit zivilem Personal erstellen, dessen Eignung bereits im Vorfeld überprüft wurde und das deswegen kurzfristig einsatzfähig ist.
3. Außerdem fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf,
 - einen zentralen Pool für Civpol-Offiziere und Straftjustiz- sowie Strafverfolgungsexperten anzulegen,
 - regionale Trainings-Partnerships aufzubauen, und schließlich
 - einen nationalen, für die Entsendung von Polizei- u.a. für diesen Bereich relevanten zivilen Fachpersonal zuständigen „point of contact“ zu benennen. Zudem soll im Standby Arrangement System der Vereinten Nationen eine „on-call-list“ von 100 Polizei- und Justizexperten angelegt werden.
4. Schließlich soll der Generalsekretär im Interesse einer schnellen Planung und Entsendung von Friedensmissionen autorisiert werden, sofort nach deren Mandatierung durch den Sicherheitsrat über Gelder aus dem *Peacekeeping Reserve Fund* zu verfügen. Wer die umständlichen Budgetierungs- und Bewilligungsprozeduren der UNO (oder der EU) kennt, weiß, wie wichtig diese Forderung in der Praxis ist. Ohne schnelles Geld keine schnelle Friedensmission oder Krisenprävention!

VI. Kritische Stimmen

Bereits im November 2000 hatte der indische Vertreter bei der UNO in einer gut vorbereiteten Rede eine Breitseite gegen den Report, genauer gegen die für seine Umsetzung plädierenden westlichen Mächte abgefeuert. Die Vertreter einiger weiterer Staaten des Südens, wie insbesondere Kuba, schlossen sich ihm an: Die Ausweitung von Peacekeeping auf robuste Mandate sei falsch und inakzeptabel. Peacekeeping und der Einsatz von militärischer Gewalt müssten streng getrennt bleiben. Ähnlich müsse das Peacekeeping unterschieden bleiben vom Post-Conflict Peace-building. Denn letzteres falle in den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung, ersteres dagegen in den des Sicherheitsrates. Bei der Berücksichtigung dieser Einwände würde sich, so der Inder, der von der Kommission geforderte Ausbau des DPKO weitgehend erledigen. Die Vereinten Nationen sollten bei den traditionellen Konzepten bleiben.

Die Hoffnung „adding staff is the cure“ sei aus einem weiteren Grunde illusorisch. Denn die Stärkung des DPKO könne ein sehr viel grundlegendes Problem nicht lösen, „which is at the heart of the crisis“ – die Reform des Sicherheitsrates. Immer wieder habe dieser sich als handlungsunfähig und ohne politischen Willen erwiesen, nicht nur beim Völkermord in Rwanda. Wichtiger noch: In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung sei er nicht repräsentativ. Die Legitimität seiner Mandate werde immer fragwürdiger.

Die mangelnde Repräsentativität des Sicherheitsrates führte den Vertreter Indiens zu seinem *vierten*, von der großen Mehrheit der Länder des Südens zweifellos geteilten Kritikpunkt: Die westlichen Staaten seien unwillig, ihre gut ausgerüsteten und ausgebildeten Truppen zu riskanten, für sie zudem unwichtigen Konfliktherden im Süden zu entsenden. Statt dessen würden, wie in Sierra Leone, „ill-trained, ill-equipped and poorly prepared and provisioned troops“ aus den Entwicklungsländern eingesetzt.

Eine Reihe von Ländern des Südens, zum Beispiel Kuba, Ägypten und Jordanien, äußerte sich ähnlich kritisch wie Indien. Auf verschiedenen internationalen Seminaren zum Brahimi-Report verdichtete sich der Eindruck, dass der Nord-Süd-Gegensatz zu einem entscheidenden Hindernis bei der Implementierung des Brahimi-Reports werden könnte.

1. Nord-Süd-Gegensatz – eine Fiktion?

Gibt es den Nord-Süd-Gegensatz bei der Diskussion um die Fortentwicklung der Vereinten Nationen und ihrer Friedenseinsätze wirklich? Oder ist das nur eine Behauptung Indiens und einiger weiterer Länder des Südens? Dieser angebliche Nord-Süd-Gegensatz war das zentrale Thema des von der SWP in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt einmal jährlich organisierten *International Berlin Workshop*. Hochrangige Parlamentarier und Diplomaten aus dem Norden und dem Süden, darunter der norwegische Staatsminister Eide und der stellvertretende ägyptische Außenminister Awaad, die Ständigen Repräsentanten bei der Vereinten Nationen aus Indien, Kuba und Kanada, letzterer zugleich Vorsitzender des Peacekeeping-Sonderausschusses, kamen nach Berlin. Polizeiliches und ziviles Führungspersonal, wie der Deutsche Koenigs aus dem Kosovo (UNMIK), und erfahrene Force Commander, wie die Generäle Nambiar aus Indien, Riechmann aus Deutschland sowie Malu und Agwai aus Nigeria und Cabigiosu aus Italien stellten ihre Einsatzerfahrungen mit Blick auf die Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Diskussion.

Ihr Ergebnis war eindeutig.⁵ In der Diskussion des erfahrenen Führungspersonals von internationalen Friedenseinsätzen verlor der Nord-Süd-Gegensatz schnell an Kontur. So bezeichnete General Malu, Befehlshaber der früheren westafrikanischen Friedenstruppe ECOMOG (Economic Community of West African States' Monitoring Observer Group in Liberia), für alle diejenigen, „who have seen the

⁵ Vgl. W. Kühne, in Kooperation mit J. Prantl, *The Brahimi Report – Overcoming the North-South Divide*, Report of the 6th International Workshop, Berlin, 29.-30.6.2001.

humiliation, degradation and suffering of the people in armed civil conflict and cannot offer meaningful assistance“, robuste Einsätze als eine willkommene Entwicklung. Schon im Jahre 1997 hatten sich die afrikanischen Chiefs of Staff in einem OAU-Dokument für eine Fortentwicklung der Peacekeeping-Doktrin zu „peace-operations“ ausgesprochen.⁶ Das Plädoyer der Generäle Riechmann und Cabigiosu, die in Bosnien und dem Kosovo ihre Erfahrungen gesammelt hatten, für ein robustes Mandat bei Konflikten wie in diesen Ländern war nicht weniger eindeutig, ebenso das eines australischen Offiziers, der die Einheiten seines Landes in Ost-Timor geführt hatte.

Von einem kategorischen Nord-Süd-Gegensatz kann also keine Rede sein. Insgesamt bestand bei den Praktikern vielmehr Einigkeit, dass es die Aufgabe des Militärs sei, einen sicheren Rahmen (*secure environment*) herzustellen, der es den zivilen Akteuren ermöglicht, die tieferliegenden Konfliktgründe, das Problem der *Rule of Law* u.a. Fragen eines kohärenten Peace-building anzugehen. Militärische Aktivitäten bei einem robusten Mandat seien deshalb in ihrer Zielrichtung etwas grundsätzlich anderes als Kampfmaßnahmen oder gar Krieg gegen einen klar bestimmten Gegner.

Die Bombardierung Serbiens durch die NATO falle zum Beispiel unter letzteres und müsse daher von einem Friedenseinsatz, auch einem robusten, klar unterschieden werden. Bei diesem seien Unparteilichkeit und Konsens weiterhin grundlegende Prinzipien, wenn auch gegenüber den traditionellen Blauhelmeinsätzen verändert, da deren Aufgabe sich im Wesentlichen darauf beschränkt, Konfliktparteien getrennt zu halten.

Gleiches gelte für die enge tägliche Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und den zivilen, vor allem mit den Aufgaben des Peace-building betrauten Akteuren. Die Forderung, Peacekeeping und Peace-building getrennt zu halten, möge zwar auf der diplomatischen Bühne der Vereinten Nationen opportun sein. Die Erfahrungen der Praxis jedoch gingen in genau die entgegengesetzte Richtung: Abgestimmtes, kohärentes Vorgehen von Militär, Polizei und zivilen Akteuren sei eine Vorbedingung für den Erfolg bei modernen Friedenseinsätzen.

2. Risikoscheu und Rückzug des Westens

In einem anderen Punkt jedoch waren sich die Parlamentarier, Diplomaten und Militärs aus dem Süden einig. Die geringe Beteiligung an, ja der Rückzug der westlichen Staaten aus riskanten Friedenseinsätzen außerhalb ihrer nationalen Interessenssphäre, insbesondere in Afrika, sei inakzeptabel. Dieser Rückzug sei nicht einmal in ihrem eigenen Interesse, da er weltweit die Glaubwürdigkeit der Friedenseinsätze und der Vereinten Nationen unterminiere und dem westlichen Verlangen nach Einhaltung von Menschenrechten und *Rule of Law* in den Ländern des Südens jegliche Glaubwürdigkeit nehme.

⁶ Second Meeting of the Chiefs of Defence Staff of Member States of the OAU Central Organ, Harare, 24.-25.10.1997.

MONUC (Mission ONU au Congo) und anfänglich auch UNAMSIL (UN Mission in Sierra Leone) seien für die Auswirkungen dieses Rückzugs dramatische Beispiele. Das Verhalten Großbritanniens etwa in Sierra Leone sei schwierig nachzuvollziehen. Als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat habe seine Regierung an dem Zustandekommen des Mandats für einen Friedenseinsatz energisch mitgewirkt, sich dann aber geweigert, Truppen bereitzustellen. Diese Entscheidung sei erst später, nach dem Einbruch der Mission (Geiselnahme von mehreren hundert Blauhelmen), korrigiert worden. Die dann entsandten Truppen operierten jedoch außerhalb von UNAMSIL, was, so der stellvertretende UNAMSIL-Kommandeur, General Agwai, inakzeptabel sei.

Die Zusammenarbeit mit diesen Einheiten sei inzwischen jedoch verbessert worden. Und die acht britischen Offiziere, die inzwischen zu UNAMSIL entsandt wurden und dort als Chief of Staff bzw. Chief of Information tätig sind, hätten in Bezug auf die Leistungsfähigkeit von UNAMSIL einen weit über ihre Zahl hinausgehenden positiven Effekt erzielt. Im Übrigen, so der kanadische Vertreter an die Adresse seines indischen Kollegen, habe Indien in den letzten Jahren bei Friedenseinsätzen 100 Soldaten verloren, Kanada im Vergleich dazu 109. Von einer generellen Risikoscheu westlicher Länder könne also nicht die Rede sein, insbesondere wenn diese Verluste zur Bevölkerungszahl Indiens und Kanadas in Beziehung gesetzt würden.

Dennoch hielten auch eine Reihe von Workshop-Teilnehmern aus dem Norden den Rückzug aus Einsätzen im Süden für problematisch. Auf die starke, vor allem holländische Beteiligung bei UNMEE (UN Mission in Ethiopia and Eritrea) an der Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea wurde zwar hingewiesen. Sie sei jedoch wenig aussagekräftig. Bei UNMEE handele es sich um einen traditionellen, also relativ risikoarmen Einsatz. Kein innerstaatlicher, sondern lediglich ein zwischenstaatlicher Konflikt sei zu befrieden.

Ohne Verantwortung für den mangelnden Willen westlicher Länder, Truppen zu entsenden, sei der Süden allerdings nicht. Denn diejenigen Länder, die den Westen genau deswegen kritisierten, seien häufig identisch mit denjenigen, die eine nachhaltige Verbesserung der Leistungsfähigkeit des DPKO blockierten. Schließlich seien es auch die Blockfreien und nicht die Staaten des Westens gewesen, die einen Abzug des zumeist westlichen Personals aus dem DPKO erzwungen hätten, zum Nachteil seiner Funktionsfähigkeit.

Die westlichen Länder, wie übrigens eine zunehmende Zahl südlicher Länder, seien nicht mehr gewillt, ihre Soldaten ohne effektive Führungs-, Planungs- und Logistikstrukturen in riskante Einsätze zu schicken. Würden solche Strukturen dagegen in den Vereinten Nationen geschaffen, wäre es leichter – so ein westlicher Abgeordneter – für eine Beteiligung wenigstens mit kleineren, aber technisch hochstehenden Komponenten einzutreten. Qualitativ hochstehende militärische Komponenten fehlten gerade den afrikanischen Truppen, die im Übrigen ihre Kompetenz in einer Reihe von Blauhelmeinsätzen unter Beweis gestellt hätten.

VII. Gründliche Diskussion der Brahimi Empfehlungen

Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission wurden in den unterschiedlichsten Gremien gründlichst abgeklopft und debattiert. Allein der Peacekeeping-Sonderausschuss tagte über einhundertsechzigmal. (Der Ausschuss wird wegen seiner ursprünglich 34 Mitglieder auch C-34 genannt; inzwischen beteiligen sich über 100 Staaten.) Schon im Oktober 2000 legte Kofi Annan einen *Implementation Report* vor. Er kam u.a. zu dem Ergebnis, dass für die Umsetzung der Empfehlungen ein zusätzlicher Personalbedarf von fast 250 Stellen entstünde und mit einer jährlichen Mehrbelastung für den regulären UN-Haushalt von etwa 12 Millionen und für den Peacekeeping-Haushalt von 59 Millionen US-Dollar, insgesamt also über 70 Millionen, zu rechnen sei.⁷

Es sprach für die gute Arbeit der Brahimi-Kommission, dass eine dann von Kofi Annan beauftragte amerikanische Beratungsfirma ihre Empfehlungen im Wesentlichen bestätigte, ebenso wie die zur Beurteilung ihrer Studie eingesetzte internationale Prüfungskommission. Ihr gehörte u.a. der frühere deutsche Untergeneralsekretär Paschke⁸ an.

In dem Abschlussbericht Kofi Annans an den Peacekeeping-Ausschuss blieb es daher in der Substanz bei den Forderungen der Brahimi-Kommission. Ihre Verwirklichung sei notwendig, so der Leiter des DPKO, der Franzose Guéhenno, damit der „gifted amateurism“ bei den Friedenseinsätzen ein Ende habe.

VIII. Zustimmung des Peacekeeping-Ausschusses mit Einschränkungen

Die Ergebnisse des Peacekeeping-Sonderausschusses (aufgelistet in Abbildung 1 und 2) bestätigen, dass es keine systematische Nord-Süd-Frontstellung bei der Implementierung des Brahimi-Reports gibt. Denn entscheidend für diese Ergebnisse war eine breite Allianz der truppenstellenden Staaten sowohl des Nordens als auch des Südens. Sie verband das Interesse, das DPKO zugunsten der von ihnen entsandten Einheiten zu stärken.

Das zusätzliche Personal, das für die Durchführung der vom Sonderausschuss gebilligten Maßnahmen gebraucht wird, wird auf etwa 150 Stellen geschätzt. Eine Reihe von Stellen wurde bereits vor dem Bericht genehmigt. Die Zahl von über

⁷ Report of the Secretary-General, Resource Requirements for Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Fifty-fifth session, Agenda items 86, 117 and 153; Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects; Programme Budget for the Biennium 2000-2001, Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations, United Nations, General Assembly, UN Doc. A/55/507 vom 27.10.2000.

⁸ Vgl. die Ausführungen des damaligen Untergeneralsekretärs in der vorliegenden Publikation.

150 neuen Stellen ist durchaus bemerkenswert, auch wenn sie beträchtlich unter den 250 Stellen liegt, die intern für notwendig gehalten wurden.

Es wäre daher falsch, die Ergebnisse des Sonderausschusses von vornherein als unwesentlich abzutun. Es gibt jedoch eine Reihe von Gründen, die ein positives Urteil einschränken. Der *erste* ist ein bürokratischer: Die ausstehenden 100 Stellen müssen erst noch das Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ) und den Fünften Ausschuss passieren. Jede Stelle muss einzeln begründet und genehmigt werden. Es kann gut sein, dass in diesem Prozess eine Reihe der Stellen auf der Strecke bleibt. *Zweitens* stellen – das ist für Außenstehende nicht ohne weiteres erkennbar – einige Maßnahmen, zum Beispiel die IMTFs, nicht den Erfolg dar, als der sie vordergründig erscheinen. Sie sind vielmehr ein Ersatz für eine grundlegende Reform, die stattfinden müsste, u.a. die Zusammenlegung des DPA mit dem DPKO. Diese Zusammenlegung entspräche, wie bereits erwähnt, der engen Verquickung von Peacekeeping- und Peace-building-Aktivitäten bei modernen Friedenseinsätzen.

Besonders negativ schlägt, *drittens*, die Tatsache zu Buche, dass der Ausschuss einer aus Sicht der Brahimi-Kommission zentralen Empfehlung nicht zugestimmt hat, nämlich der Errichtung der Strategischen Informations- und Analyseeinheit ISAS. Diese Zustimmung wäre Ausdruck eines qualitativen Sprungs bei der Fortentwicklung der Vereinten Nationen gewesen.

Gerade wegen dieses qualitativen Sprungs wird ISAS jedoch von einer Reihe von Staaten abgelehnt. Die Staaten des Südens fürchten, über die geplante Einrichtung „ausespioniert“ zu werden. Die Vereinten Nationen hätten über ihre zahlreichen Organisationen natürlich Zugang zu vielen Informationen. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates dagegen wollen nicht, dass ihr Informationsvorsprung relativiert und der Generalsekretär und sein Sekretariat aufgrund eigener Kompetenz handlungsfähig werden könnten.

Unbefriedigend ist, *viertens*, schließlich auch die Stellungnahme des Peacekeeping Ausschusses in Bezug auf die Fortentwicklung der Peacekeeping-Doktrin. Im Bericht wird vermieden, auf die Frage eines robusten Mandats und der damit zusammenhängenden Details einzugehen. Ganz im Gegenteil wird bewusst die traditionelle Peacekeeping-Terminologie der früheren Jahre verwendet. Sowohl Kofi Annan als auch die Brahimi-Kommission dagegen hatten verstärkt den Begriff „peace-operations“ in die Diskussion gebracht, um die Notwendigkeit zum Umdenken zu unterstreichen: „While traditional peacekeeping had focused mainly on monitoring of ceasefires, today’s complex operations are very different“ (Annan im Millennium Report).

Immerhin stellte der Ausschuss dem Begriff Peacekeeping das Wort „komplex“ voran. Und die dringende Aufforderung der Brahimi-Kommission an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, im Sinne einer schnellen Reaktionsfähigkeit einen Zeitraum von 30-90 Tagen für die Entsendung von Personal zu Friedenseinsätzen sicherzustellen, wurde bestätigt. Der Ausschuss ist ebenfalls der Auffassung, dass die See- und Lufttransportfähigkeiten der Vereinten Nationen gestärkt werden müssen. Er erwartet dazu einen weiteren Bericht des Sekretariats, ähnlich wie für den Aufbau einer „Strategischen Reserve“ in der UN-Logistikbasis in Brindisi/Italien.

Das Steckenbleiben des Peacekeeping-Ausschusses in den traditionellen Kategorien des Peacekeeping wird den Sicherheitsrat natürlich nicht davon abhalten, weiterhin robuste Einsätze zu mandatieren, wenn er das für opportun hält und die maßgeblichen truppenstellenden Staaten dies als sachlich notwendig fordern. Das gilt um so mehr, als die negative Haltung des Ausschusses bei der Fortentwicklung der Friedenseinsätze ja nicht eine Mehrheitsmeinung widerspiegelt. Sie basiert vielmehr auf der Einsicht, zugunsten einer Einigung auf den Text des Reports bestimmten Ländern – wie eben Indien – in dieser Frage entgegenkommen zu müssen.

Vom Sonderausschuss gebilligte Maßnahmen:⁹

Abbildung 1

- personelle Verstärkung des Büros des *Undersecretary-General* (USG) und der beiden *Assistant Secretaries General* (ASG) im DPKO;
- *Direktor* für (Strategic Planning and) *Management* im Büro des USG mit kleinem Unterbau; Betrauung mit strategischen Aufgaben jedoch vorerst abgelehnt;
- Erweiterung des Aufgabenbereiches der *Best Practices Unit* (frühere *Lessons Learned* und *Policy Planning Units*); die neue Einheit wird beim *Direktor* für *Management* angesiedelt;
- Trennung von *Military Division* und *Police Division* (bereits vollzogen);
- Einrichtung einer Zelle für polizeiliche Rechtsberatung bei der *Police Division*;
- Umgliederung von FALD (Field Administration and Logistics Division) in ein *Office of Mission Support* (OMS);
- personelle Verstärkung des *Situation Center*;
- Aufstufung und Ausbau der *Mine Action Service Unit* zu einer *Division*;
- Stärkung des zivilen Rekrutierungsmechanismus im DPKO (in Zusammenarbeit mit dem *Office of Human Resources Management* der UNO);
- Einrichtung übergreifender *Integrated Mission Task Forces* (IMTF) und von DPKO internen *Task Forces*;
- zusätzliches Personal für die *Claims and Information Management Section*.

Vom Sonderausschuss abgelehnte oder vertagte Maßnahmen:

Abbildung 2

⁹ Report of the Secretary-General. Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations. Fifty-fifth session, Agenda item 86, Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects. United Nations, General Assembly, UN Doc. A/55/977 vom 1.6.2001; Report of the Secretary-General. Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations. Fifty-sixth session, Agenda item 86, Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects. United Nations, General Assembly, UN Doc. A/56/732 vom 21.12.2001.

- Einrichtung eines Strategic Information and Analysis Secretariat (ISAS); ein erheblich reduzierter Vorschlag könnte eventuell akzeptiert werden;
- dritter ASG im DPKO; Begründung überzeugt nicht;
- kein Eingehen auf die Notwendigkeit zu robusten und exekutiven Mandaten;
- keine nachhaltige, ausreichende Verbesserung der Konsultationen der truppenstellenden Staaten durch den Sicherheitsrat bei Veränderung des Mandats;
- beträchtliche Reduzierung des ursprünglich veranschlagten, zusätzlichen Personals.

IX. Übertriebene Schonung des Sicherheitsrates?

Der Brahimi-Kommission ist zu bescheinigen, dass sie einen vorwärtsgerichteten und mutigen Bericht geschrieben hat. In einem Punkt allerdings scheint ihre Mitglieder die Courage verlassen zu haben. Der Sicherheitsrat und insbesondere seine fünf ständigen Mitglieder (USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich) erfuhren eine erstaunliche Schonung. Das ist zu bedauern und setzt eine un gute Tradition im UN-Hauptquartier in New York fort, nämlich die der allzu eilfertigen Anpassung an Stimmungen und Interessen der Mächtigen im Sicherheitsrat.

Denn der Sicherheitsrat, so der Eindruck des Autors in seiner Funktion als Mitglied der internationalen Beratergruppe der Lessons-Learned Unit im DPKO, ist noch unwilliger als das UN-Sekretariat, Lehren in die Praxis umzusetzen. Schließlich war es der Sicherheitsrat, an dem 1994 eine Verstärkung des Friedenseinsatzes in Rwanda maßgeblich scheiterte. Und es war ebenfalls der Sicherheitsrat, der die UNO einerseits mit dem Schutz von Srebrenica u.a. Enklaven in Bosnien beauftragte, ihr aber andererseits statt der mindestens notwendigen 36.000 Soldaten weniger als 7.000 gab – und das entgegen dem nachdrücklichen Rat von Boutros-Ghali und seinen Militärberatern. Die Katastrophe in Srebrenica war voraussehbar, ebenso wie die anfänglich in Sierra Leone. Dort oktroyierten vor allem die ständigen SR-Mitglieder USA und Großbritannien dem UN-Sekretariat einen Friedensvertrag auf, dessen Scheitern höchstwahrscheinlich war. Schließlich war es auch der Sicherheitsrat, dem darin allerdings viele Mitgliedstaaten folgten, der seit Mitte der 90er Jahre einen Ausbau des UN-Stand-by-Systems und der Kapazität zur schnellen Reaktion eher behinderte als förderte. Die Kanadier haben bereits Mitte der 90er Jahre einen entsprechenden Plan ausgearbeitet.¹⁰

Die Kommission hätte gut daran getan, den Sicherheitsrat und seine ständigen Mitglieder in ihrer *primary responsibility* (Art. 24 UN-Charta) für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit stärker in die Pflicht zu nehmen. Denn wenn die UNO ihre Fähigkeit zu robusten, multidimensionalen Einsätzen ausbauen soll,

¹⁰ Department of Foreign Affairs and International Trade Canada, Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations, September 1995, www.dfaitmaeci.gc.ca/english/news/newsletr/un/rap1.html.

dann muss der Sicherheitsrat angesichts der damit verbundenen Risiken nicht nur für die Mandatierung solcher Einsätze verantwortlich sein, sondern auch für ihre ausreichende Ausstattung. Die Praxis der Vergangenheit, die UNO zuerst mit völlig unzureichenden Mitteln und Mandaten ins Feld zu schicken und sie dann wegen ihres angeblichen Versagens an den Pranger zu stellen, muss ein Ende haben!