

Friedenseinsätze: Fünf Paradoxa

Richard Gowan

Im Februar 2011 wies UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in einem Vortrag an der Oxford University darauf hin, dass man in den UN, angesichts von 120.000 eingesetzten Peacekeepern weltweit, nun über den optimalen Umfang der UN-Friedenseinsätze nachdenke. Doch diese Missionen folgen nur selten rein objektiven Überlegungen, nicht zuletzt, da sie starken Spannungen unterliegen. So verlangen die Herausforderungen etwa in Haiti oder im Sudan die langfristige Entsendung umfangreicher Friedenseinsätze. Finanzielle und politische Gesichtspunkte sprechen jedoch gleichzeitig für eine Verkleinerung der Missionen.

An Strategiepapieren zur Reform der Friedenssicherung mangelt es nicht. Der vorliegende Beitrag verfolgt eine andere Herangehensweise: Er stellt fünf Paradoxa heraus, mit denen sich die Entscheidungsträger in den UN, ihren Mitgliedstaaten sowie in weiteren Organisationen wie NATO, Europäische Union (EU) und Afrikanische Union (AU) derzeit konfrontiert sehen. Die Zukunft von Friedenseinsätzen hängt maßgeblich vom Umgang mit diesen Dilemmata ab.

Paradox 1 Militärische Friedenseinsätze werden immer umfangreicher ... ihre Wirkung nimmt jedoch ab.

Von den derzeit eingesetzten 120.000 Peacekeepern der UN sind knapp über 80.000 Soldaten – der Rest setzt sich aus Militärbeobachtern, Polizisten und Zivilpersonal zusammen. Das zeigt, dass sich die UN nach wie vor in erster Linie auf die militärische Komponente stützen, um Gewalt zu verhindern oder – im Extremfall – Stabilität durch den Einsatz von Waffengewalt zu bewahren.

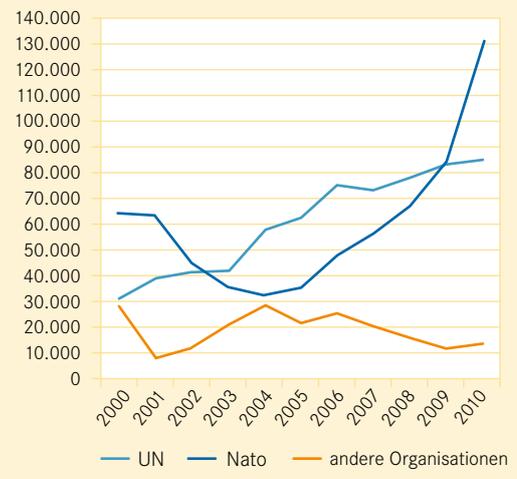
Ende 2010 waren an den beiden größten Missionen der Vereinten Nationen – in Darfur und in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) – jeweils über 17.000 Blauhelme beteiligt. In fünf

weiteren Einsatzgebieten (Elfenbeinküste, Haiti, Libanon, Liberia und Sudan) waren jeweils zwischen 7.000 und 12.000 Soldaten stationiert.

Die Gesamtzahl der weltweit stationierten UN-Truppen scheint im Vergleich zu den 130.000 NATO-Soldaten allein in Afghanistan gering. Diese Mission soll in den nächsten Jahren jedoch reduziert werden. Zu den weiteren großen, nicht-UN-geführten militärischen Friedenseinsätzen gehören die NATO-Truppe im Kosovo (KFOR) und die wachsende Präsenz der AU in Somalia (AMISOM).

Ein starkes Militäraufgebot bedeutet allerdings nicht, dass die Truppen regelmäßig Gewalt anwenden.

Militärische Einsatzkräfte 2000–2010



Quelle: Center on International Cooperation

In jüngerer Vergangenheit gab es jedoch einige Beispiele für ein gewaltsames Vorgehen von Friedenstruppen: in der Elfenbeinküste setzten die UN im April 2011 Kampfhubschrauber gegen die Anhänger von Laurent Gbagbo ein. In Mogadischu beteiligt sich AMISOM an Gefechten mit militanten Islamisten. Auch wenn sich nur wenige Missionen so eindeutig zu Kampfeinsätzen entwickeln wie ISAF in Afghanistan, so sind robuste Friedenseinsätze doch keine Seltenheit.

Militärische Einsätze sind auch nicht zwangsläufig effektiver. Vielen UN-Truppen – nicht zuletzt denen in der DR Kongo und in Darfur – fehlt es an notwendiger Ausrüstung und Ausbildung, um in schwierigem Gelände operieren zu können oder es mit schwer bewaffneten Gegnern aufzunehmen. Der Einsatz von Polizeikräften zur Friedenssicherung wird gelegentlich als Alternative zum Militär betrachtet. Tatsächlich gibt es hier jedoch deutliche operative Grenzen. Im Januar 2005 lag die Zahl der UN-Polizeikräfte bei 6.800, heute sind 14.000 im Einsatz. Auch die EU und die AU haben in Friedenskonsolidierung durch Polizeikräfte investiert. Die Qualität der internationalen Polizeikräfte ist allerdings sehr unterschiedlich. Bei einer internen Untersuchung stellte sich kürzlich heraus, dass zwei Drittel der geschlossenen Polizeieinheiten der UN nicht einmal die Grundanforderungen für einen Einsatz erfüllten.¹

Für die Zukunft wirft das ernsthafte Fragen auf. Werden Regierungen (i) bereit sein, das not-

wendige Personal zu stellen? Werden sie es (ii) zulassen, dass Peacekeeper unter bestimmten Umständen mit Waffengewalt vorgehen? Und werden (iii) die Grenzen zwischen Friedenssicherung, Friedensdurchsetzung und kriegerischen Auseinandersetzungen zunehmend verwischen?

Paradox 2 Friedenseinsätze sind billig ... aber trotzdem zu teuer.

Manchen Regierungen ist der gegenwärtige Umfang des UN-Peacekeeping zu teuer, obwohl UN- oder AU-Missionen deutlich weniger kosten als westliche Interventionen (die Kosten der Entsendung eines UN-Peacekeepers betragen nur 20% von denen eines NATO-Soldaten). Die nachhaltige Stabilisierung fragiler Staaten bringt zudem mittelfristig erhebliche finanzielle Vorteile mit sich. Der *Weltentwicklungsbericht* von 2011 zeigt, dass die durchschnittlichen Kosten eines Bürgerkriegs dem BIP-Wachstum eines mittelgroßen Entwicklungslandes über 30 Jahre entsprechen und Friedenseinsätze diese finanziellen Verluste deutlich reduzieren können.

Die größten Geldgeber für UN-Einsätze – die USA, die Mitgliedstaaten der EU und Japan – müssen jedoch die Ausgaben für die Friedenssicherung mit nationalen Sparzwängen in Einklang bringen. Der UN-Peacekeeping-Haushalt beträgt jährlich 7–8 Milliarden US Dollar, und die westlichen Länder leisten auch noch erhebliche finanzielle Beiträge zu den Einsätzen von AU, NATO und EU.

Es bleibt abzuwarten, (i) ob die Regierungen der Industrienationen ihre Beiträge für Friedenseinsätze reduzieren werden und (ii) ob die Schwellenländer die entstehende Finanzierungslücke ganz oder teilweise schließen können.

Paradox 3 Alle Friedenseinsätze sind politisch ... aber nicht alle folgen wohlgedachten Strategien und nur wenige Peacekeeper sind gute Politiker.

Angesichts der operativen und finanziellen Probleme im Zusammenhang mit großen Friedenseinsätzen weisen Experten immer wieder auf die

¹ Siehe auch das ZIF Policy Briefing „Den Frieden sichern: Geschlossene Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen“ von Annika S. Hansen (Juni 2011).

Notwendigkeit von „politischen Lösungen“ hin. Einige vertreten die Auffassung, dass – wie etwa in Darfur oder im Tschad – Missionen entsandt wurden, ohne dass eine politische Einigung vorhanden oder in Sicht gewesen sei.

Innerhalb der Vereinten Nationen wächst daher das Interesse an politischen Missionen als einer flexiblen Alternative zum Peacekeeping. Selbst im Rahmen umfangreicher Friedenseinsätze liegt der Schwerpunkt immer häufiger auf Mediation und präventiver Diplomatie als auf militärischen Mitteln. Die AU, die sich in Darfur und Somalia noch auf Friedenssicherung konzentrierte, setzte bei den Konflikten in der Elfenbeinküste und in Libyen ebenfalls verstärkt auf Mediation. Auch die NATO flankiert ihr militärisches Vorgehen gegen die Taliban mit Gesprächsangeboten.

Geht es nur um die UN?

Obwohl sich der vorliegende Beitrag vor allem mit Friedenseinsätzen der UN beschäftigt, soll dies die Bedeutung von anderen Einsätzen nicht schmälern. Da jedoch die NATO mit dem Abzug ihrer Truppen in Afghanistan beginnt, die AU sich vorwiegend auf Somalia konzentriert und die EU weitaus weniger neue Einsätze initiiert als noch Mitte des vergangenen Jahrzehnts, ist die UN derzeit die wichtigste Organisation für die Friedenssicherung.

Dies könnte sich allerdings schnell ändern. Nach dem Bosnien-Einsatz vor etwas mehr als zehn Jahren wurden UN-Missionen als nutzlos beschrieben; es sah ganz danach aus, als würden regionale Organisationen wie die EU und die AU die Vereinten Nationen allmählich in den Hintergrund drängen. Das Durchhaltevermögen der UN als Schlüsselakteur des Peacekeeping ist beeindruckend – aber nicht für die Ewigkeit garantiert.

Es klafft allerdings eine Lücke zwischen dem Glauben an politische Lösungen und der Fähigkeit des internationalen Führungspersonals, solche Lösungen zu entwerfen und umzusetzen. Vielen Peacekeepern fehlt es an Regionalexpertise oder sie sind mit der Organisation großer Einsätze überfordert. Wo sich Möglichkeiten der Mediation ergeben, werden allzu oft Repräsentanten unterschiedlicher Organisationen aktiv und agieren häufig im Widerspruch zueinander.

Für die Zukunft ist zu fragen, (i) ob die gegenwärtige Fokussierung auf politische Lösungen dazu beitragen wird, dass sich der Schwerpunkt von robuster, militärisch geprägter Friedenssicherung auf „schlankere“ zivile Missionen verschiebt und (ii) ob die UN und andere Organisationen über ausreichend Expertise verfügen, um diese zivilen Missionen richtig durchzuführen.

Paradox 4 Friedenseinsätze fördern Demokratie und Gerechtigkeit ... aber Demokratie und Gerechtigkeit fördern nicht immer den Frieden.

Es herrscht keineswegs Einigkeit darüber, auf welchen Werten die politischen Konfliktlösungen beruhen sollten. Im letzten Jahrzehnt wurde den UN immer wieder vorgeworfen, in Post-Konflikt-Ländern eine westliche Agenda mit starker Fokussierung auf Demokratie, Menschenrechte und Völkerrecht zu verfolgen, statt auf die vor Ort herrschenden Machtverhältnisse einzugehen.

In einigen Fällen mussten Missionen Kompromisse eingehen, um Friedensprozesse nicht zu gefährden. Im Sudan etwa kooperierte die UN mit Präsident Bashir trotz dessen Anklage wegen Völkermordes in Darfur durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Im Kosovo unterstützt die EU die lokale Regierung und muss gleichzeitig hohe Beamte wegen Korruptionsvorwürfen festnehmen.

Manche Experten sind der Meinung, dass man von westlichen Modellen der Friedenskonsolidierung abrücken und einen pragmatischeren Ansatz verfolgen sollte. Wenn jedoch Menschenrechte und Gerechtigkeit außer Acht gelassen werden, so könnte dies nicht nur langfristig destabilisierend wirken, sondern auch in der Öffentlichkeit auf Ablehnung stoßen.

Es bleibt abzuwarten, (i) ob sich der Schwerpunkt von Friedenseinsätzen weg von einer liberalen hin zu einer realpolitischen Agenda verschiebt, (ii) ob der Sicherheitsrat weiterhin den IStGH als Instrument des Krisenmanagements benutzt und (iii) ob dies die Bedeutung des IStGH allmählich untergraben könnte.

Paradox 5 Schwellenländer spielen eine wichtige Rolle ... wollen sie aber vielleicht gar nicht.

Die Frage, ob die Friedenssicherung an eine zu stark westlich orientierte Agenda gekoppelt ist, geht häufig mit einer Debatte über die Rolle der Schwellenländer bei der Gestaltung zukünftiger UN-Missionen einher. Einige BRICS-Staaten spielen bereits eine wichtige Rolle. Indien und Südafrika gehören zu den wichtigsten Truppenstellern. Brasilien hat in Haiti eine Führungsrolle übernommen. China war vor zehn Jahren noch so gut wie gar nicht an UN-Einsätzen beteiligt, entsendet derzeit aber etwa 2.000 Soldaten in vornehmlich technische und medizinische Einheiten.

Das Engagement dieser Mächte für die UN machte sich in den letzten Jahren positiv bemerkbar. Während die Kräfte einiger NATO-Länder durch den Afghanistan-Einsatz deutlich erschöpft sind, investieren nicht-westliche Regierungen in die Modernisierung des Militärs. Dies lässt vermuten, dass sie die UN zukünftig stärker unterstützen könnten.

Ungewiss ist allerdings, ob diese Länder das überhaupt wollen. Das Verhältnis von Brasilien und auch von Indien zu den UN war immer wieder angespannt. China sieht seine zunehmende Unterstützung für UN-Operationen als Beweis für die Übernahme internationaler Verantwortung. Allerdings erhöht China seine Beiträge nur schrittweise und hat noch keine regulären Infanterieeinheiten für riskante Einsätze bereitgestellt.

Verblüffend ist auch die Tatsache, dass diese aufstrebenden Mächte keine eigenen neuen Konzepte zur Zukunft der Friedenssicherung vorgelegt haben. Zwar haben sie ein größeres Mitspracherecht bei existierenden Einsätzen gefordert, ein Wettbewerb strategischer Ideen hat sich daraus aber noch nicht entwickelt.

Wie lange wird sich dieser *Status quo* noch halten? Es muss sich zeigen, (i) ob die aufstrebenden Mächte ihren Beitrag zu den Friedenseinsätzen

erhöhen oder verringern werden, (ii) ob sie schließlich doch alternative Vorstellungen von Einsätzen unterbreiten werden und (iii) ob die westlichen und nicht-westlichen Mächte sich über die Ziele der Einsätze einigen können sowie darüber, wie die Verantwortung für die Finanzierung und Durchführung der Einsätze sowie die Entsendung von Personal aufgeteilt werden kann.

Schlussfolgerung

Wie werden sich Friedenseinsätze angesichts dieser fünf Paradoxa entwickeln? Die momentanen Spannungen könnten dazu führen, dass (i) personalintensive militärische Operationen aus Kostengründen zurückgefahren werden, (ii) bei der Friedenskonsolidierung von ehrgeizigen liberalen Zielen Abstand genommen wird und (iii) die aufstrebenden Schwellenländer diese neue post-westliche Agenda unterstützen werden.

Es ist aber ebenso vorstellbar, dass (i) sowohl die westlichen Regierungen als auch die neuen Mächte die Entsendung großer, robuster Missionen auch in Zukunft für notwendig halten und (ii) sie die Durchsetzung demokratischer und völkerrechtlicher Normen weiterhin unterstützen werden.

Die Friedenssicherung könnte sich jedoch auch in eine ganz andere Richtung entwickeln. Das hängt aber nicht so sehr von den Entscheidungen einzelner Länder oder internationaler Organisationen ab, sondern vielmehr von deren Interaktionen und Kompromissen. Aufgrund der gewachsenen Komplexität ist die Zukunft des globalen Peace-keepings ungewiss. Die politischen Entscheidungsträger müssen sich dennoch bemühen, die dargelegten fünf Paradoxa aufzulösen. Sonst wird die Verwirrung hinsichtlich der politischen, finanziellen und operativen Dimensionen der Friedenseinsätze noch weiter wachsen.

Richard Gowan ist Associate Director am Center on International Cooperation an der New York University und Senior Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations.