

Rolf Mützenich

Vom traditionellen zum robusten »Peacekeeping«

Die Rolle supranationaler Organisationen bei der Verhütung, Begrenzung und Beendigung von Konflikten

Seit ihrer Gründung haben sich die Vereinten Nationen in zahlreichen Missionen als Friedensstifter betätigt. 1988 wurde die Arbeit der UN-Blauhelme mit dem Friedensnobelpreis gewürdigt. Dabei war das Instrument der Blauhelme ursprünglich in der UN-Charta gar nicht vorgesehen, sondern entstand aus der Praxis. Präzedenzfall war die UNEF-Mission, die im Zuge der Suezkrise 1956 entsandt wurde. Seitdem haben sich die Friedensmissionen sowohl qualitativ als quantitativ durch neue Aufgaben und neue Akteure (EU, NATO, OSZE, ECOWAS, AU) verändert. Einige dieser Friedensmissionen sind erfolgreich gewesen, einige sind gescheitert, die meisten weisen eine gemischte Bilanz auf. Bis zum Ende des Kalten Krieges waren es überwiegend »klassische« unter dem Dach der Vereinten Nationen durchgeführte Peacekeeping-Missionen. Dabei handelt es sich in der Regel um eine weitgehend friedliche Intervention zum Zwecke der Konfliktvorbeugung oder -eindämmung mit Zustimmung der Konfliktparteien. Zumeist ging es um die Bildung von Pufferzonen und die Überwachung von Waffenstillständen oder Friedensabkommen wie beispielsweise bei der bis heute aktiven UN-Mission auf Zypern (UNFICYP).

Ende der 80er Jahre vollzog sich ein grundlegender Wandel hin zu einem multidimensionalen und robusten Peacekeeping. Während der UN-Sicherheitsrat bis dahin lediglich 13 Missionen mandatierte, stieg diese Zahl allein zwischen 1988 und 1995 auf 27 Einsätze mit knapp 80.000 Blauhelmen an. Zugleich gingen diese Einsätze über die traditionellen Aufgaben hinaus. Zu den neuen Aufgaben der Blauhelme gehörten nun die Überwachung von Wahlen

und der Aufbau von staatlichen Institutionen. Dabei wurde die staatliche Souveränität in den jeweiligen Ländern zunehmend tangiert. Die Errichtung einer Flugverbotszone im Nordirak 1991, die humanitäre Intervention in Somalia 1992 und die Errichtung sogenannter Schutzzonen im früheren Jugoslawien 1993 standen für ein neues »robustes Peacekeeping«, bei dem erstmals auch schwere Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens verstanden wurden. Aus diesem Grunde wurde den Blauhelmen auch die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung ihrer mandatierten Aufgaben gestattet.

Das Zeitalter eines »neuen Interventionismus« begann Anfang der 90er Jahre mit den mehr oder weniger erfolgreichen Blauhelmeinsätzen in Namibia, Mosambik und Kambodscha und endete 1995. Maßgeblich dafür verantwortlich waren das UN-Debakel in Somalia 1993-1995, der Völkermord von Ruanda 1994, als die UNAMIR wegen fehlendem politischen Willen der Mitgliedsstaaten hilflos dem Massaker an mehr als 800.000 Menschen zusehen musste, und dem UNPROFOR-Einsatz in Bosnien-Herzegowina, als unter den Augen von niederländischen Blauhelmsoldaten die Serben in der »Schutzzone« Srebrenica 8.000 Bosnier ermordeten. Vor allem diese drei Missionen machten deutlich, dass nicht nur das Konzept der traditionellen, sondern auch das der robusten Friedenssicherung angesichts der immensen und fragmentierten Gewaltdynamik in zerfallenden Staaten ganz offensichtlich an seine Grenzen stieß. Es gab zwar Friedensabkommen oder zumindest Waffenstillstandsvereinbarungen, die regionalen Warlords und

Milizenführer auf dem Balkan, in Liberia, Sierra Leone, Haiti und der DR Kongo hielten sich jedoch nicht daran und stellten die traditionellen Blauhelmissionen vor eine unlösbare Aufgabe. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Somalia, Ruanda und Bosnien wuchs die Skepsis gegenüber dem Instrument der Friedensmissionen.

Die gewaltsamen Konflikte im Kosovo und in Osttimor lösten Ende der 90er Jahre eine zweite Welle des Interventionismus aus, wobei sich die Verantwortlichkeiten zunehmend auf Regionalorganisationen oder sogenannte »Koalitionen der Willigen« verlagerten. So übernahm im Kosovo-Konflikt 1999 die NATO eine zentrale Rolle – allerdings wegen der Blockadehaltung von Russland und China ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates. In Osttimor beendete eine von Australien geführte UN-mandatierte Intervention 1999/2000 die Attacken pro-indonesischer Milizen, die das Referendum zur Unabhängigkeit des Landes torpedierten. Mit den Anschlägen des 11. September 2001 rückten dann die sogenannten *failed states* Irak, Afghanistan, Sudan und Kongo ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die spektakulärsten Militärinterventionen im Schatten des Kriegs gegen den Terror waren zweifelsohne die von den USA geführten »imperialen Interventionen« im Irak und Afghanistan. Doch auch diese können als weitgehend gescheitert gelten.

Die Friedenseinsätze der 90er Jahre machten jedoch auch deutlich, dass internationale Truppen zwar die Gewalt beenden, die Konflikte, die der Gewalt zugrunde lagen, aber nicht lösen konnten. Deshalb wurden

Illusion Statebuilding

die Vereinten Nationen zusätzlich mit Aufgaben der Friedenskonsolidierung und des Peace- und Statebuilding betraut, mit signifikant erweiterten Aufgaben und Kompetenzen bis hin zu administrativen Aufgaben wie dem Aufbau lokaler Verwaltungen, des Ge-

richtswesens und der Polizeiausbildung. Zudem erforderte der multidimensionale Charakter dieser Missionen eine immer engere Zusammenarbeit zwischen militärischen, polizeilichen und zivilen Akteuren.

Oftmals noch schwieriger als die zivil-militärische Kooperation gestaltet sich die zivil-zivile Kooperation, die Koordinierung von Hunderten zivilen Akteuren und NGOs mit höchst unterschiedlichen Interessen, Werten und Zielvorstellungen, die zugleich auch um Öffentlichkeit und Spendengelder in Konkurrenz zueinander stehen. Hinzu kommt: Internationale Einsätze sind auch ein nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor im Einsatzland: Dolmetscher, Fahrer, Hoteliers, Restaurantbesitzer etc. – sie alle sind auch Dienstleister für die Internationalen und verdienen im Vergleich zu den lokalen Löhnen weit überdurchschnittlich. Lokale Gruppen, die an der Intervention verdienen haben folgerichtig ebenso wenig ein Interesse daran, dass diese beendet wird, wie die nationalen oder lokalen Eliten, die zugleich Empfänger andauernder internationaler Finanzierung sind oder sich im Schatten der Intervention Regierungsposten oder Teile des Volksvermögens angeeignet haben. Aber auch die externen Akteure verdienen an internationalen Einsätzen. Man kann aus diesem Grund geradezu von einer »Interventionsindustrie« sprechen, an der auch Banken, Rüstungsfirmen, Logistik- und Baufirmen und private Sicherheitsunternehmen gut verdienen.

Hinzu kommt das spätestens seit dem Bosnienkrieg bekannte Problem der halbwegs effizienten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Organisationen UNO, NATO, OSZE und EU. Die damals unter dem Stichwort »*interlocking vs. interlocking institutions*« geführte Debatte wird bis heute unter dem Schlagwort »vernetzte Sicherheit« weitergeführt. Unzählige Papiere sind geschrieben und ebenso viele *lessons-learned*-Seminare abgehalten wor-

den, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Gleiches gilt auf nationaler Ebene für die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesverteidigungsministerium (Militär), dem Auswärtigen Amt (Zivil), dem BMZ (Entwicklungszusammenarbeit) und den Innenministerien (Polizei). Dennoch ist es nur bedingt gelungen, Reibungsverluste und Doppelungen zu minimieren und Synergieeffekte zu erzielen. Die Arbeits- und Entscheidungsprozesse und die Aufgaben und Ziele der involvierten Akteure sind einfach zu unterschiedlich, als dass sie auf einen gemeinsamen Nenner oder in ein umfassendes Konzept gebracht werden können. Hinzu kommen Macht- und Kompetenzstreitigkeiten sowohl zwischen den involvierten Institutionen als auch zwischen den beteiligten nationalen Ministerien. Zudem werden Fehlentwicklungen gerne auf andere Staaten, Organisationen oder Ministerien geschoben. Zudem gibt es keine Blaupausen, die man anlegen könnte, sondern jede Mission unterscheidet sich von den anderen und oft muss von Fall zu Fall entschieden werden.

Im Zuge des Kosovokrieges 1999 entwickelte sich unter UN-Generalsekretär Kofi Annan das Konzept der Schutzverantwortung, welches den Vereinten Nationen bei Genozid, ethnischen Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht nur das Recht, sondern geradezu die Pflicht zum Handeln auferlegte. Allerdings hat auch die mit der Schutznorm begründete Intervention in Libyen 2011 mehr Fragen aufgeworfen als Antworten geliefert. Zwar gelang es das von Gaddafi angedrohte Massaker an der Zivilbevölkerung in Bengasi zu verhindern. Die NATO legte in der Folge das Mandat allerdings sehr weit aus und ließ sich als Luftwaffe der Rebellen instrumentalisieren. Mit der Folge, dass Russland und China sich vom Westen hintergangen fühlten. Die traurige Lehre, die aus dieser Mandatsüberdehnung gezogen wurde, müssen wir derzeit an einer gelähmten und blockierten UNO

angesichts der syrischen Tragödie besichtigen.

Ernüchterung hat sich breit gemacht, zumal das Konzept des international abgesicherten *Statebuilding* sich weitgehend als Illusion erwiesen hat. Potemkinsche Staaten wie Bosnien sind auch

Jahrzehnte nach der Intervention nicht überlebensfähige de facto-Protokto-

Zwiespältige Bilanz

rate. Der internationale Staatsaufbau stößt an strukturelle Grenzen, die nur schwer zu überwinden sind. Zur Wahrheit gehört, dass solche Konflikte und ihre Transformationen sehr komplex und sehr zeitaufwändig sind. Deshalb braucht man einen langen Atem. Eine Gesellschaft benötigt nach einem Krieg durchschnittlich 20 Jahre bis nachhaltig Frieden einkehren kann. Weitere Jahre sind nötig um ein innerstaatliches Gewaltmonopol, unabhängige Gerichtsbarkeit, soziale Gerechtigkeit und eine aktive Zivilgesellschaft aufzubauen. Diese unbequeme Realität muss viel stärker als bisher politisch berücksichtigt und der Öffentlichkeit vermittelt werden. Das aber bedeutet auch, dass supranationale Organisationen, von den Vereinten Nationen bis hin zu regionalen Militärbündnissen, in Zukunft den Zeitraum ihres Engagements großzügiger anlegen müssten, und zwar von vornherein und bereits bei der Planung des Konsolidierungsprozesses. Dies bedeutet, die Einsätze werden teurer und die Unterstützung der Parlamentarier und erst recht der Bevölkerung wird nicht mehr so leicht zu gewinnen sein. Die Skepsis der Bevölkerung gegenüber militärischen Interventionen ist dabei nur zum Teil Folge eines naiven Pazifismus oder egozentrischem Wegsehens. Sie liegt auch begründet in der Einsicht der Begrenztheit dieses Instruments und der Diskrepanz zwischen den postulierten hochfliegenden Zielen und dem tatsächlich durch den risiko- und opferreichen Einsatz der Truppe und mit hohen materiellen Kosten Erreichten.

Deshalb sollten der Westen und die »internationale Gemeinschaft« ihre Ansprüche herunterfahren und einem Realitätscheck unterziehen. Bei schweren Menschenrechtsverletzungen, »ethnischen Säuberungen« oder gar einem drohenden Genozid können militärische Interventionen notwendig oder gar unumgänglich werden. Es hat sich hingegen als Allmachtsfantasie erwiesen, in zerrütteten Staaten von außen und innerhalb eines überschaubaren Zeitraums funktionierende »Westminster-Demokratien« aufbauen zu wollen. Etwas mehr Bescheidenheit und realistischere Zielvorgaben wären deshalb dringend geboten – zumal dann, wenn die intervenie-

renden Staaten und Organisationen weder dazu bereit, noch in der Lage sind, den langen Atem und die Kosten für den Staatsaufbau aufzubringen.

Klar ist aber auch, dass diejenigen Missionen, die nicht erfolgreich verlaufen, mehr im Fokus der Öffentlichkeit stehen, als die vielen kleinen Missionen, die unauffällig – weil konfliktarm – durchgeführt werden können. Dieser Aspekt unterstreicht einmal Mehr die Notwendigkeit, auf einer realistischen Grundlage ein durchführbares Mandat zu beschließen, das zwar nicht den Frieden verspricht, aber im Dienst des Friedens und für mehr Sicherheit steht.



Rolf Mützenich

MdB, ist stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion für Außen-, Verteidigungs- und Menschenrechtspolitik.

rolf.muetzenich@bundestag.de

Bettina Alberti

Was Krieg mit uns macht

Über die transgenerationalen Folgen des Zweiten Weltkriegs und der NS-Zeit

Traumatische Belastungen und ihre Auswirkungen auf die seelische Entwicklung und die Gesundheit sind ein wichtiges Thema in der Psychotherapie. Die transgenerationale Weitergabe traumatischer Prägungen an die nächsten Generationen findet dabei in der Traumatheorie immer mehr Beachtung.

Können nachfolgende Generationen Erfahrungen der vorherigen »erben«? Ja, sie können. Schon im Alten Testament heißt es bei Ezechiel: »Die Väter haben saure Trauben gegessen und den Kindern sind davon die Zähne stumpf geworden«. Es ist also ein über 2000 Jahre altes Wissen.

Von Bedeutung ist vor allem der darin enthaltene kollektive Aspekt – wie leben wir in Deutschland mit unserer kollektiven Vergangenheit, mit unserem psychischen Erbe?

Die in den 50er und 60er Jahren Geborenen haben als Gemeinsamkeit, dass ihre Eltern den Zweiten Weltkrieg und den Nationalsozialismus als Kinder, als Jugendliche, als junge Erwachsene erlebten. Die Eltern gehören jetzt der ältesten Generation unserer Gesellschaft an. 14,8 Millionen heute in Deutschland lebende Menschen haben ihre Kindheit und Jugend in der Zeit des Zweiten Weltkriegs verbracht.