

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

Über den deutschen Tellerrand hinaus: Die UN zwischen Peacebuilding und Entwicklung

General a. D Manfred Eisele

Ein Beitrag aus der Tagung:

Gesicherte Entwicklung?

Zunehmende Verschränkung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Bad Boll, 3. – 4. November 2008, Tagungsnummer: 670108

Tagungsleitung: Matthias Wanzeck, Falk Schöller, Simona Scheibitz, Nicole Kimmel

Bitte beachten Sie:

Dieser Text ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers/der Urheberin bzw. der Evangelischen Akademie Bad Boll.

© 2008 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin dieses Textes

Eine Stellungnahme der Evangelischen Akademie Bad Boll ist mit der Veröffentlichung dieses Textes nicht ausgesprochen.

Evangelische Akademie Bad Boll
Akademieweg 11, D-73087 Bad Boll
E-Mail: info@ev-akademie-boll.de
Internet: www.ev-akademie-boll.de

Über den deutschen Tellerrand hinaus: Die UN zwischen Peacebuilding und Entwicklung

General a. D Manfred Eisele

„*Ultima ratio regis*“ ließ zunächst Ludwig XIV., später auch Friedrich der Große auf die Rohre seiner Artillerie gravieren. Sie deuteten damit an, dass das Militär nur als äußerstes Mittel königlicher Politik eingesetzt werden solle.

So hat das wohl auch Clausewitz verstanden, als er feststellte, dass „der Krieg... nie ein isolierter Akt“ sei, „sondern ein wahres politisches Instrument...eine Fortsetzung des politischen Verkehrs, ein Durchführen desselben mit anderen Mitteln“.

Nach dem Versagen des Völkerbundes, das durch Italiens Aggressionen gegen Abessinien und Libyen, Japans kriegerische Invasion Chinas und den facettenreichen II. Weltkrieg, der mit dem I. Weltkrieg quasi zu einem einzigen ca. „Dreißigjährigen Krieg“ verschmolzen war, sichtbar wurde, unternahmen die 51 Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen den Versuch, nunmehr eine wirksame Weltfriedensordnung zu schaffen.

Dass man die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit deshalb in Artikel 1.1 ihrer Charta zum obersten Ziel der Organisation erklärte, nimmt nicht Wunder. Die zur Erreichung dieses Zieles notwendige kollektive Zusammenarbeit stößt aber häufig an die Grenzen des von nahezu allen mittlerweile 192 Mitgliedstaaten als oberstes Prinzip eingeforderten Status souveräner Gleichheit.

Damit erhalten Grundsätze des Westfälischen Friedens von 1648 wie der Anspruch auf territoriale Unversehrtheit aller Staaten, und das nahezu totale Interventionsverbot des Artikels 2 bestimmende Bedeutung, wenn es um Konflikteindämmung oder Krisenbewältigung durch die Staatengemeinschaft geht.

Auch die unvergleichlich privilegierte Position der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates hat mit deren Vetorecht häufiger zum Scheitern, als zum Erfolg der Weltorganisation beigetragen.

Trotz der auf Friedensbewahrung abzielenden Charta, als dem Kerndokument des internationalen Rechts hat es seit 1945 mehr als 200 bewaffnete Konflikte gegeben, vom innerstaatlichen Bürgerkrieg bis zu zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen.

Im öffentlichen Bewusstsein bestimmen dabei die Fälle, in denen Versuche der UN zur Konfliktbeendigung oder zur Wiederherstellung des Friedens gescheitert sind deren Ansehen. Beispielhaft sei dazu auf

- die Massenmorde Pol Pots verwiesen, auf
- den Völkermord in Ruanda,
- den Abbruch der Somalia-Mission,
- oder das Massaker von Srebrenica.

Daneben übersieht die Weltöffentlichkeit die beachtlichen Erfolge ihrer Vereinten Nationen.

So wurden seit 1945 in 45 Staaten 172 Konflikte und Krisen so beendet, dass danach stabile, ja sogar friedliche Zustände hergestellt werden konnten. Beispielhaft nenne ich

- den 1. Golfkrieg von 1980-88 zwischen Irak und Iran,
- die Bürgerkriege in El Salvador,
- in Guatemala,
- in Mosambik,
- in Sierra Leone und in Liberia.

Auf solche Erfolge zielen auch die derzeit 19 Friedensmissionen der UN ab, bei denen mehr als 130.000 Menschen unter UN - Flagge im Einsatz sind.

Dass davon beinahe 80.000 Blauhelmsoldaten sind, wirft die Frage auf, ob das Wort von der „*Ultima ratio*“ bei den UN keine Bedeutung habe.

Wenn das in der Charta vorgesehene „Military Staff Committee“ auch nie wirklich aktiviert wurde, so dass Kofi Annan seine ersatzlose Auflösung beantragte, scheint der Sicherheitsrat doch bei der Diskussion über Konflikte und Krisen häufig zuerst an den Einsatz von Militär zu denken, als wolle man die „*Ultima ratio regis*“ zur „*Prima ratio mundi*“ machen..

Das liegt zum Einen sicher daran, dass Soldaten leichter verfügbar sind, als alle anderen wünschenswerten Akteure, also Polizisten als Experten für innere Sicherheit, Juristen und Verwaltungsbeamte für die Bereiche Justiz und öffentliche Verwaltung.

Soldaten können von ihren Regierungen zumeist in jedwede Einsätze befohlen werden, während man bei Zivilisten nur auf Freiwillige hoffen kann.

Zum Anderen sind Soldaten in fest gefügten Formationen mit den Aufgaben der Organisation vielfältiger Bereiche und der Umsetzung politischer Mandate in aktives Handeln vertraut und dafür zumeist auch angemessen ausgestattet.

Welche Konflikte sich aus solcher unterschiedlicher Verfügbarkeit deutscher Soldaten und Zivilisten ergeben, demonstriert Deutschland seit Jahren in Afghanistan.

Aus der Furcht, mit dem Bundeswehrrkontingent zu sehr in amerikanisch geführte Szenarien verwickelt zu werden, übernahm Deutschland für die EU die Aufgabe des Aufbaus der afghanischen Polizei. Da aber die Zahl der freiwillig verfügbaren Polizeibeamten nicht mehr als 60 beträgt, die wenigstens 10.000 Afghanen ausbilden sollen, müßte man eigentlich eingestehen, dass Deutschland mit dieser Aufgabe gescheitert ist.

Der Versuch, die zukünftigen Polizisten Afghanistans durch Feldjäger, also Militärpolizei ausbilden zu lassen, kann das deutsche Versagen kaum verschleiern.

Dass man damit der Bundeswehr gegenüber einem anderen Land Aufgaben überträgt, gegen deren Wahrnehmung durch Soldaten im Inland man sich vehement sträubt, läßt an das Wort Juvenals denken: „*Difficile est, satiram non scribere.*“ Das Nebeneinander von Soldaten - auch wenn sie durch ihre blauen Helme als Friedensnobelpreisträger quasi geädelt sein mögen - und Zivilisten ist kaum irgendwo grundsätzlich spannungsfrei. Friedensmissionen der UN treffen in den jeweiligen Krisenregionen auf vielfältige Präsenz ziviler Institutionen, sowohl der UN, als auch von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Wenn diese auch untereinander nicht immer konfliktfrei zusammenarbeiten, so sehen sie doch das Auftauchen von ausländischem Militär in ihrem Tätigkeitsbereich als Problem an. So lange eine internationale Militärpräsenz wie seit 1993 in Georgien nur aus stets unbewaffneten Militärbeobachtern besteht, findet sich die internationale Zivilpräsenz damit ab.

Das ändert sich aber fundamental, wenn die Blauhelmsoldaten in geschlossenen Formationen und damit bewaffnet und mit dem Auftrag der Friedenssicherung und/oder der Friedenswiederherstellung erscheinen.

In diesem Moment soll der SRSG, "Special Representative of the Secretary General" als Chef de Mission die oberste Instanz der UN im Einsatzgebiet werden. Alle anderen Spitzenvertreter von UN Agencies sollen sich nunmehr mit dem SRSG beraten, abstimmen und sich sogar seinem Votum unterwerfen. Das sehen die meisten „Platzhirsche“, die sich bis dahin mit vielfältigen Aspekten internationaler Unterstützung und Entwicklungshilfe befaßt haben, nicht gerne.

Wenn es nicht um schiere Notwendigkeiten geht, so etwa die Vorbereitung von Notfall-Evakuierung des UN Personals, die es so zum Beispiel in Ruanda, Somalia, Liberia, Albanien und anderen Orten gegeben hat, ist die Bereitschaft zu freiwilliger Kooperation nur selten problemfrei.

Dabei mußten die UN zunächst auch aus eigenen Fehlern lernen. Noch in Somalia bestanden die zivilen und militärischen Funktionen der Friedensmission UNOSOM nebeneinander. Es gab sowohl einen zivilen, als auch einen militärischen Chef der Logistik, des Transportwesens, der Kommunikation etc.

Erst mit der Mission UNAVEM III in Angola begann das, was DPKO, (Department of Peacekeeping Operations) seither den "Integrated Mission Approach" nennt. Damit endete das Nebeneinander von Zivil und Militär innerhalb einer Peacekeeping Operation mit erfreulichen Synergiegewinnen und Personaleinsparungen. Gegenüber dem nicht unmittelbar dem SRSG unterstehenden Bereich der UN Agencies forderte Kofi Annan deren Einbindung in die Strukturen der Mission.

Im Idealfall sollte deshalb der im Einsatzland erfahrene Chef des UNDP, der "Resident Coordinator" als Ansprechpartner für alle NGO und anderen UN Repräsentanten von z.B. UNICEF, WHO, FAO, UNHCR etc. zum Stellvertreter des SRSG ernannt werden. Damit würde zugleich personelle und fachliche Kontinuität der UN Präsenz sichergestellt. Diese Kontinuität kann dann auch über das Ende des Einsatzes der Blauhelmsoldaten und der UN Polizei hinaus fortgesetzt werden. Als Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung dieser Vorstellungen mögen die Friedensmissionen in Sierra Leone und Liberia dienen.

Wer heute noch im Zusammenhang mit Blauhelm-Einsätzen zuerst an militärische Aufträge denkt, verkennet die geradezu dramatische Entwicklung, die Friedensmissionen seit dem Endes des Kalten Krieges durchlaufen haben.

Besonders in den krisenanfälligen Staaten des politischen Südens gehen Konflikte zumeist einher mit dem Zusammenbruch staatlicher Strukturen, von Recht und Gesetz, von Infrastruktur und Wirtschaft und mit dem Verlust des Grundvertrauens der Menschen in die Fähigkeit öffentlicher Institutionen, innere und äußere Sicherheit als Voraussetzung für Krisenbewältigung und Konflikteindämmung zu schaffen. Daraus erwachsen umfangreiche Aufgaben für jegliche internationale Intervention:

So umfassen die Mandate des Sicherheitsrates für Friedensmission beispielsweise

- die Überwachung der Einhaltung von Waffenstillständen,
- die Entwaffnung, Demilitarisierung und Demobilisierung der Konfliktparteien,
- die Registrierung und Zerstörung von Waffen,
- das Aufstellen und Organisieren von Minenräum - Programmen,

- die Überwachung und Versorgung von Lagern für Flüchtlinge und Vertriebene,
- deren Rückführung und Re-integration,
- die Organisation humanitärer Hilfe,
- die Reform von Sicherheitskräften nach rechtsstaatlichen Vorstellungen,
- den Schutz der Menschenrechte aller Bevölkerungsgruppen,
- die Vorbereitung und/oder die Organisation von Wahlen,
- sowie Maßnahmen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus.

Aus dieser keinesfalls vollständigen Aufzählung werden die mannigfaltigen Koordinierungszwänge deutlich, denen sich die UN Friedensmission und alle anderen wohlmeinenden Akteure stellen müssen.

- Für Afghanistan läßt sich das wenigstens teilweise in Zahlen fassen:
- So haben die UN dazu beigetragen, dass bisher mehr als 5 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den Nachbarländern und innerhalb des eigenen Landes in ihre Heimat zurückkehren konnten.
- Zusammen mit den Wiederaufbauteams der internationalen Staatengemeinschaft haben die UN dafür gesorgt, dass heute mehr als 6 Millionen Kinder zur Schule gehen.
- Über 7 Millionen Menschen wurden mit Gesundheitsvorsorgemaßnahmen betreut und mehr als 9 Millionen Afghanen erhalten Lebensmittelhilfe von den UN.
- Im Sudan erhalten gleichzeitig über 6 Millionen Menschen Hilfe durch Wasser- und Lebensmittelversorgung
- 2004 bewiesen die UN bei der Tsunami-Nachsorge, dass sie bei entsprechender Unterstützung durch leistungsbereite Mitgliedstaaten auch derartige organisatorische Herausforderungen meistern können.

Angesichts der globalen Problemfelder der Energieversorgung, des steigenden Rohstoffbedarfes und der aktuellen Finanzkrise bei anhaltendem Bevölkerungswachstum und ungebremster Gefährdung unserer Umwelt kann nur das Zusammenwirken aller Menschen guten Willens Fortschritte erhoffen lassen.

Dabei geben seit einigen Jahren die Vereinten Nationen mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond ein Beispiel für derartige Kooperation mit dem Ziel gesamtstaatlicher Entwicklung. Daneben hat der von Kofi Annan ins Leben gerufene "Global Compact" eine Grundlage für die Zusammenarbeit der Weltorganisation mit dem Bereich der freien Wirtschaft zur weltweiten Förderung der menschlichen Entwicklung geschaffen.

Schließlich hat man auch am East River erkannt, dass die UN nicht nur den Anstoß zur Krisenbewältigung geben darf, sondern verantwortlich bleibt, damit Konflikte nach ihrer Eindämmung nicht erneut aufbrechen. Damit werden die schmerzlichen Erfahrungen etwa aus Kambodscha, Guatemala und Timor Leste umgesetzt. Deutschland leistet als drittgrößter Zahlmeister der UN sicher einen wichtigen Beitrag dazu. Unsere Öffentlichkeit betrachtet aber das über seine Zahlmeisterfunktion hinausgehende Engagement jenseits des deutschen Tellerrandes bestenfalls mit freundlichem Desinteresse. Hier gibt es gewiss noch viel Platz für Verbesserung.