

Paul Schäfer

Der globale Interventionismus – eine kritische Revision

Vorbemerkung: Das hier abgedruckte Manuskript ist nicht als fertiger und durchgearbeiteter Text zu verstehen. Zahlreiche Quellennachweise sind noch einzuarbeiten. Es ist mehr ein Problemaufriss als ein abgeschlossenes Forschungsergebnis. Die Arbeit daran wird in jedem Fall fortgesetzt werden müssen und werden. Aber dennoch scheint es mir wichtig, dass die darin enthaltenen Informationen, Einschätzungen und Problemstellungen in die zu führenden Debatten über die künftige deutsche Außenpolitik einbezogen werden. Denn dabei geht es unter anderem auch um die Frage, ob sich die Bundesrepublik zukünftig mehr an UN-Blauhelmeinsätzen – in welcher Form auch immer – beteiligen sollte. Die Voraussetzung, um dies entscheiden zu können ist natürlich, dass die Erfahrungen und Ergebnisse der bisherigen UN-Militäreinsätze gründlich ausgewertet werden.

Intervenere (lateinisch), dazwischen gehen, eingreifen. Von Interventionen ist auch in der Wirtschaftspolitik die Rede. Gemeint sind dort Eingriffe des Staates in die private Wirtschaft. Lehren, wie die von John M. Keynes, der von der Notwendigkeit solcher Eingriffe überzeugt war, gelten als staatsinterventionistisch. Im Verhältnis zwischen den Staaten muss der Interventionismus als Gegensatz zum Begriff der staatlichen Souveränität gedacht werden. Im internationalen System gilt, dass Staaten, die über das Gewaltmonopol in ihren territorialen Grenzen verfügen, formal keiner äußeren Herrschaft unterworfen sind (Schimmelfennig 2013). Ein solches Verständnis kann sich aber nur auf die Staatenwelt der Neuzeit beziehen und selbst in diesem Kontext wird die nationalstaatliche Selbstbestimmung oft genug überformt durch informelle Imperien, Einflusszonen, Abhängigkeits- und Unterordnungsverhältnisse. Wenn im Folgenden der Begriff des globalen Interventionismus gebraucht wird, dann geht es um massive, also nicht zuletzt militärisch gestützte Eingriffe einzelner Staaten, von Staatenbündnissen oder supra-nationalen Einrichtungen in formal souveräne Staatswesen. Und er bezieht sich auf eine geschichtliche Phase gewaltförmiger Interventionen, die nach der „Zeitenwende“ 1989/90 begann und deren Ende nicht absehbar ist. Ihr Ausgangspunkt ist der Begriff der „humanitären Intervention“, was einen Hinweis darauf gibt, dass der Begriff mit moralischen Wertvorstellungen verknüpft ist, in denen die Welt als Einheit gedacht wird. Dass dieser kosmopolitisch-universalistische Denkansatz (Schieder/Spindler 2010) mit der ökonomisch fundierten Globalisierung einhergeht, ist naheliegend. Als zweites Element kann das Ende der bipolaren Weltordnung nach 1945 gelten, das die Vorstellung begründete, die alten Gegensätze zwischen den Staaten bzw. Staatengruppen gehörten ab sofort der Geschichte an.

Militärische Interventionen nach 1945

Die nach dem Westfälischen Frieden konstituierte Ordnung souveräner Staaten, die sich wechselseitig der Integrität ihres Staatsgebietes versichern, gilt allgemein als zivilisatorische Errungenschaft – weil sie der willkürlichen Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt eine Schranke setzt. Im Grund genommen kann davon erst wirklich die Rede sein, seit der Verabschiedung der UN-Charta im Jahre 1945, die ja als Reaktion auf den furchtbaren 2.

Weltkrieg begriffen werden muss. Die UN-Charta verankerte erstmals in der Geschichte, dass jegliche Gewaltanwendung zwischen den Staaten geächtet sein soll, selbst die Androhung von Gewalt wird als kriegsfördernde Maßnahme verurteilt. Dieses damit im Völkerrecht festgeschriebene Souveränitätsgebot konnte in der Folgezeit nicht verhindern, dass einzelne Machtstaaten in ihren jeweiligen Einflussphären militärisch intervenierten – in Sonderheit die USA, aber auch die ehemalige Kolonialmacht Frankreich, die ihre Verbündete im französisch geprägten Afrika (Francafrique) immer zu verteidigen wusste. Und die im Gegenzug günstige Rohstoff-Verträge bekam. Diese punktuellen Militärinterventionen sollten dem Schutz eigener Wirtschaftsinteressen dienen, missliebige Regime beseitigen bzw. loyale Regierungen etablieren oder waren gegen die Gefahr durch revolutionäre Bewegungen gerichtet. Sie wurden damals auch meist weltpolitisch begründet: Dem Vormarsch des anderen, des sozialistischen Lagers sollte begegnet werden. Der „klassische“ Fall in diesem Zusammenhang ist der Krieg der USA in Vietnam in den 60er und 70er Jahren. Für diese Art des Militärinterventionismus war die Dominanz einzelstaatlicher Politiken (US-Empire; FrancAfrique) charakteristisch,¹ und die Fixierung darauf, eine gewollte Staatsgewalt (Regierung) verteidigen bzw. etablieren zu wollen.

Daneben gab es durchaus einige – als Ausnahme von der Regel – friedenserhaltende (Peacekeeping) Einsätze, beschlossen vom UN-Sicherheitsrat und unter der Regie der Vereinten Nationen. In der UN-Charta waren solche Einsätze nicht konkret vorgesehen. *Kapitel VI der Charta* regelt die Möglichkeiten friedlicher Streitschlichtung, *Kapitel VII* (auch militärische) Erzwingungsmaßnahmen gegenüber Staaten, die das Völkerrecht brechen, den Frieden und die internationale Sicherheit gefährden. Entscheidend dabei ist in jedem Falle die Legitimation des UN-Sicherheitsrates, Gewaltmaßnahmen anzuordnen, zu der niemand sonst befugt ist.

Für die sog. Blauhelm-Einsätze wurden als Einsatz-Prinzipien drei Kriterien entwickelt:

- Sie sollten im Einverständnis mit den Konfliktparteien entsandt und stationiert werden,
- sie waren auf strikte Neutralität gegenüber diesen verpflichtet und
- sie sollten ihre Waffen nur zum Selbstschutz einsetzen dürfen.

Da nicht genau definiert, wurden diese Einsätze, wiewohl unter Kapitel VI der Charta beschlossen als „6 ½-Missionen“ klassifiziert. Ansonsten galt, dass der UN-Sicherheitsrat durch den Ost-West-Gegensatz in seinen Aktionsmöglichkeiten weitgehend blockiert war. Boutros-Ghali gibt in seiner Agenda für den Frieden die Zahl der Vetos, die von 1945 bis 1990 vornehmlich von der Sowjetunion und China eingelegt wurden, mit 239 an.

Der neue Interventionismus nach 1990

¹ Die NATO oder andere gegen den „Ostblock“ gegründete Militärallianzen waren explizit auf eine Verteidigungsfunktion festgelegt und konnten daher nicht so richtig für diese Unternehmungen benutzt werden. Das galt auch für die WEU, die neben der sich entwickelnden für die kollektive Verteidigung bereitstand.

Das Jahr 1990 war diesbezüglich eine echte Zäsur. Ein globaler Interventionismus wurde zu einer zentrale Entwicklungsrichtung in der Internationalen Politik, wie er sich erst nach dem Ende der Ost-West-Blockkonfrontation herausbilden konnte.

Wenn wir über die Einsätze von UN-geführten Militärkontingenten reden, so ist der Quantensprung unübersehbar. Mit Datum vom 31. Mai 2014 steuert das zuständige Department bei den UN (DPKO) 119.541 Personen, in 17 „Friedensmissionen“. Darunter befinden sich 84.511 Soldaten/Soldatinnen, 12.401 Polizeiangehörige und 1843 Militärbeobachter. Dazu kommen ca. 17.000 Zivilpersonen. 2007 hatte die Zahl der zivilen und militärischen „MitarbeiterInnen“ bei 100.000 gelegen, 2002 bei 57.000.

Es geht aber nicht nur um den Umfang der entsendeten Kontingente, es geht auch um die Reichweite, die Dauer und die Intensität des UN-Engagements. Mit den „integrierten Missionen“ (Integrated missions), die folgerichtig Militärs, Polizei, zivile Kräfte umfassen, ist der Anspruch verbunden, innergesellschaftliche und innerstaatliche Prozesse nachhaltig zu beeinflussen und zu steuern. Das bedeutet auch, dass dies in der Regel länger dauernde Missionen sein werden.

Vor diesem Hintergrund gibt es Stimmen, die von einer „Militarisierung der UNO“ sprechen, auch im Wahlprogramm der LINKEN wird zumindest vor einer solchen Entwicklung gewarnt.

Dabei sollten zwei Dinge auseinandergelassen werden: Das Konzept einer aktiveren Einmischung der UN in die verschiedenen Krisenregionen war zu Beginn der 90er Jahre an die Vorstellung, die Vereinten Nationen seien jetzt – nach der Beendigung der Patt-Situation im Sicherheitsrat (279 Vetos durch die UdSSR und China) – dazu berufen, sich dieser latenten oder manifesten Gewaltkonflikte anzunehmen, um vermittelnd, de-eskalierend, die Zivilbevölkerung schützend, friedensstiftend zu wirken. Eine solche Anstrengung schien auch bitter nötig: Zerfallsprozesse, Fragmentierungsprozesse auch in Afrika, schlimme Bürgerkriege. 1992 wurde der Höhepunkt in der Zahl bewaffneter Konflikte nach 1945 erreicht. Vor dem Hintergrund dieser Gewaltszenarien erschien der Einsatz von Gewaltinstrumenten – Streitkräfte, Polizei – als ein probates Mittel, um zu einer De-Eskalation in den Gewaltszenarien zu kommen, was wiederum als Voraussetzung für stabilere Entwicklungsprozesse angesehen wurde.

Diese neuen „friedenspolitischen“ Bemühungen waren eingebettet in eine große Summe an Konferenzen, Gipfeltreffen, workshops usw. usw., in denen über eine koordinierte Weltpolitik zur Bewältigung der globalen Probleme (Armut, Umweltzerstörung, Frauenunterdrückung - bspw. Rio-Prozess) beraten und auch Vereinbarungen über gemeinsame Ziele und Schritte zu diesen Zielen erreicht werden konnten.

Diese idealistisch anmutenden Weltordnungsphantasien, die nicht zuletzt in den Apparaten der internationalen Institutionen, aber auch in den zivilgesellschaftlichen Initiativen und Bewegungen entstanden, waren das Eine. Das andere waren die sich parallel dazu entwickelnden Konzepte interessengeleiteter Machtpolitiken, die sich jetzt – der Fesseln der bipolaren Blockkonfrontation entledigt – auf neue Möglichkeiten der Intervention besannen. Die Formel, die eine Vermischung der beiden sehr verschiedenen Ansätze und die

Überlagerung der philanthropischen durch die hegemoniale Politik ermöglichte, lautete: Die „internationale Gemeinschaft“ sei angesichts der neuen Gewalt-Eskalationen jetzt gefordert, „humanitär zu intervenieren“. Dass diese „internationale Gemeinschaft“ westlich dominiert war und nur einen bestimmten Ausschnitt der Welt verkörperte, spielte dabei keine Rolle. Die Fiktion allein machte es möglich, dass den kommenden Interventionen der den Anschein weltumspannender Legitimation verliehen werden konnte.²

Der Doppelcharakter der humanitären Intervention

Der Bamberger Soziologe Ulrich Beck hat diesen Mechanismus frühzeitig erkannt und dechiffriert:

„Hinter der Fassade kosmopolitischer Missionen lassen sich die alten imperialistischen Machtspiele neu inszenieren“. (Beck 1998, S. 42) Die globale Zivilgesellschaft stelle mit den von ihr proklamierten Werten und Zielen das ideologische Rüstzeug für die weltwirtschaftlichen und militärischen Interventionen des global agierenden Westens zur Verfügung. Aber es geht nach Beck nicht nur um diesen Umfunktionierungsvorgang. Er geht noch einen wesentlichen Schritt weiter, indem er darauf abhebt, dass die führenden kapitalistischen Mächte selber an der Schaffung von Bedingungen ihrer gewaltsamen Eingriffe beteiligt sind.

„In einem Weltsystem schwacher Staaten, wie es im Zuge neoliberaler Weltpolitik propagiert und geschaffen wird, steht einem imperialen Missbrauch der kosmopolitischen Mission dann nichts mehr im Wege.“ (S. 43)

Der Golfkrieg von 1991/92 kann als Muster für die Anwendung dieser Herrschaftsmechanismen angesehen werden: Es war im Einklang mit der UN-Charta die Annexion Kuwaits durch den irakischen Staatschef Saddam Hussein rückgängig zu machen und alle versicherten, es gehe darum, die Herrschaft des Rechts gegen die willkürliche Macht des Stärkeren durchzusetzen. Der UN-Sicherheitsrat mandatierte die Militäroperation, beauftragte gewissermaßen eine „Koalition der Willigen“ mit der Durchführung. Eine breite Staatenkoalition unter Führung der USA wurde gebildet. Der damalige US-Außenminister Baker verkündete, dass man nach dem „Feldzug“ an die Abrüstung einer übermilitarisierten Region gehen werde. Davon war danach nichts mehr zu hören. Aber man hatte ein Regime geschwächt, das als Störfaktor im Nahen und Mittleren Osten eingestuft wurde und den eigenen Verbündeten wie Saudi-Arabien machtpolitische und wirtschaftliche Vorteile verschafft.

Um auf den Anfang zurück zu kommen: Wir haben es mit zu parallel laufenden Prozessen zu tun, die im Kern höchst unterschiedlich sind, und die auch begrifflich auseinandergehalten werden sollten. Es bleibt zu konstatieren, dass sie in der vorfindlichen Realität oftmals vermischt worden und werden, dass der kosmopolitische Ansatz nur als Vorwand und Legitimation für machtpolitische Sonderinteressen missbraucht wurde. Aber ist das ein

² Dabei hat es sich eingebürgert „internationale Gemeinschaft“ so weit als möglich zu fassen: Die Regierungen vornehmlich der OECD-Welt, internationale Einrichtungen verschiedenster Art (UN, NATO, OSZE, Weltbank etc.), halbstaatliche Entwicklungsagenturen, Nicht-Regierungsorganisation, die global agierenden Medien. Dadurch wird das Fiktive dieser Bezeichnung nur noch deutlicher.

hinreichendes Argument gegen die Versuche, mittels der Vereinten Nationen bewaffnete Konflikte befrieden zu wollen? Allerdings ist der Hinweis richtig, dass man scharf im Auge behalten muss, was aus wohlmeinenden Vorschlägen und Konzepten – unter den gegebenen Machtverhältnissen – werden kann.

Die Agenda für den Frieden (1992)

Als der damalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali 1992 seine *Agenda für den Frieden* vorlegte, wurde sie von nahezu allen Seiten damals – von der US-Regierung bis zur deutschen Friedensbewegung - mehr oder weniger enthusiastisch begrüßt (Boutros-Ghali 1992). Besorgt um die staatlichen und sozialen Zerfallsprozesse in vielen Teilen der Welt und inspiriert durch die wieder gewonnene Handlungsfähigkeit der UN zu Beginn der 90er Jahre legte Boutros-Ghali ein kühne, weit gespanntes Konzept vor, das an seiner Aktualität bis heute nichts eingebüßt hat.

- An den Beginn stellt er die Aufgabe der Konflikt- bzw. Krisenprävention. Es komme darauf an, Gefahrenherde frühzeitig zu erkennen und zu beseitigen.
- Die UN seien aber auch zu „friedensschaffenden Maßnahmen“ aufgerufen, wenn ein gewaltsamer Konflikt ausgebrochen sei. Er favorisiert dabei Aktionen unter Kapitel VI (friedliche Streitbeilegung). Erzwingungsmaßnahmen unter Kapitel VII gelten ihm als ultima ratio. Er ruft dabei die Staaten auf, endlich die unter den Artikeln 42 und 43 der UN-Charta vorgesehenen Maßnahmen – verbindliche Zurverfügungstellung von Truppen, Militärausschuss – umzusetzen.
- Da, wo Kampfhandlungen eingestellt worden sind, sollten friedenssichernde Maßnahmen (Peacekeeping) durchgeführt werden, also Überwachung von Waffenstillstandsabkommen, Hilfen bei der De-Militarisierung der Kampfzonen usw.
- Die Vereinten Nationen stünden auch in der Pflicht, zusammen mit den unmittelbar Beteiligten zur Konsolidierung der Verhältnisse nach dem Ende der Gewalt beizutragen, den Wiederaufbau staatlicher Institutionen und der Infrastruktur zu unterstützen.
- Nachdrücklich appellierte Boutros-Ghali an die Weltgemeinschaft, endlich dafür Sorge zu tragen, dass die tieferen Konfliktursachen - Not, Ungerechtigkeit, Unterdrückung – beseitigt würden.

In der Praxis sahen sich die Vereinten Nationen indes mit solch immensen Schwierigkeiten konfrontiert, dass sich immer wieder die Frage aufdrängte, was am Ende von den Empfehlungen Boutros-Ghalis übrig bleiben würde.

Die USA hatten im Golfkrieg mit Hilfe ihrer Luftwaffe Schutzzonen für die in Bedrängnis geratene kurdische Bevölkerung im Nord-Irak eingerichtet. Das funktionierte. Die UN versuchten in den sich immer weiter ausbreitenden Erbfolgekriegen im auseinanderbrechenden Jugoslawien ein Schutzzonen-Konzept umzusetzen. Das scheiterte. Mit der Entsendung von Blauhelmsoldaten nach gehabtem Muster, neutral, im Einklang mit den Konfliktparteien, Selbstverteidigung, konnten zwar immer wieder begrenzte Waffenstillstände ausgehandelt werden, aber der eigentlich notwendige Schutz der Zivilisten vor der militärischen Gewalt konnte nicht erreicht werden. Trauriger Höhepunkt war das

Gemetzel von Srebrenica 1995, unter den Augen der UN-Soldaten, die die Stadt zuvor kampfflos den proserbischen Truppen übergeben hatten.

In den beiden Jahren zuvor, hatten sich die UN darum bemüht, den Bürgerkrieg im dahinsiechenden Somalia, einzudämmen, und hatten sich vorgenommen, den de facto nicht mehr existenten Staat wiederaufzubauen. Es war das erste Mal, dass ein UN-geführter Einsatz mit einer Militäroperation eines Staates (in diesem Fall den USA) oder einer Staatengruppe verknüpft war. Diese Art der Einsätze wurde dann gemeinhin *hybrid* genannt. Und es war das erste Mal, dass der UN-Sicherheitsrat eine Intervention beschloss, mit der auf einer Seite eines Bürgerkriegsszenarios Partei ergriffen wurde. Beides hat dazu geführt, dass der mit großer Erwartung gestartete Versuch, ein Beispiel zu für die neue „friedensschaffende UN“ zu schaffen, gründlich schief ging.

Das Somalia-Trauma wiederum begünstigte das völlige Versagen der Staatengemeinschaft im Falle Rwanda 1994. Statt die vorhandene Blauhelm-Mission angesichts der unübersehbaren Anzeichen einer brutalen Gewalteskalation aufzustocken, mussten die Truppen vor der aufbrandenden Gewalt weichen und abgezogen werden. Der flehentliche Appell des UN-Generalsekretärs verhallte ungehört, weil es in Rwanda kein Öl und auch sonst nicht viel zu holen gab und sich für die Menschen dort niemand so recht interessierte. 800.000 Menschen wurden umgebracht. Um es nicht unerwähnt zu lassen: Auch die damalige Bundesregierung hat auf das Hilfsersuchen ablehnend reagiert und achselzuckend auf das Scheitern der Militärmission in Somalia verwiesen.

Gegen Ende der 90er Jahre schien eine kritische Bilanz der UN-Missionen unausweichlich. Wo es am dringendsten notwendig gewesen wäre, wie in Rwanda, war die UN kläglich gescheitert. Nach einigen Anfangserfolgen bei Peacekeeping-Einsätzen in Namibia, Angola, Mozambique zeigte es sich rasch, dass es eine recht hohe Rückfallquote in die Gewalt gab, solange es nicht gelang, ein funktionierendes Staatswesen aufzubauen.

Die Defizite der UN-Missionen 1990-2000

Drei grundlegende Defizite konnten dabei ausgemacht werden:

- Die alte peace-keeping-Doktrin bezog sich auf zwischenstaatliche Kriege und deren Beendigung. In den neuen innerstaatlichen Gewaltkonflikten entstanden Anforderungen, die mit den herkömmlichen Rezepten nicht bewältigt werden konnten. Nicht-staatliche Milizen und Gewaltakteure abzurüsten und ins Zivilleben zu integrieren erwies sich etwa als ungleich schwieriger als die De-Militarisierung traditioneller Streitkräfte.
- Als Leitbilder für das Erreichen einer stabilen Nachkriegsordnung sollten Liberalisierung/Demokratisierung/Marktwirtschaft gelten. Es stellte sich schnell heraus, dass eine formale Demokratisierung durch das Abhalten von Wahlen in ethnisch gespaltenen Gesellschaften das gerade Gegenteil bewirkte. Die Spannungen und Widersprüche vertieften sich. Und die marktwirtschaftliche Öffnung in nicht wettbewerbsfähigen Ökonomien begünstigte westliche Staaten/Unternehmen und besser gestellte Nachbarländer (Bsp. Afghanistan – Pakistan, Süd-Sudan – Uganda) und erschwerte eine eigenständige Wirtschaftsentwicklung.

- Zwischen den vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen einer UN, die vor allem von den großen Mitgliedsstaaten gerne auf Diät gesetzt wird, und den neuen Anforderungen der „Friedensmissionen“, ergab sich eine große Diskrepanz. Diese strukturelle Überforderung der UN hält bis heute an und ist der Türöffner für „Allianzen“ wie der NATO oder der EU, sich als „uneigennütziger“ Auftragnehmer anzubieten.

Die UN hat um die Jahrtausendwende damit begonnen, auf diese grundlegende Problematik zu reagieren:

Robustes peacekeeping

Eine Expertenkommission unter dem algerischen Diplomaten Brahimi legte im Auftrag des UN-Generalsekretärs einen Report vor (Brahimi 2000), indem die Schwierigkeiten und Misserfolge der Militärmissionen aufgearbeitet werden sollten. Die Empfehlung der Kommission spitzte sich, neben der Anforderung, Einsatz-Mandate präziser zu fassen, auf die die Forderung nach einem robusten peace-keeping zu. Um den Auftrag der Mission umzusetzen sei ggf. auch die Anwendung von Gewalt über das Recht auf Selbstverteidigung hinaus, zulässig und geboten. Gerade in der Konfrontation mit privaten Gewalt-Unternehmern, bzw. anderen unkontrollierbaren, irrationalen Akteuren und bei Nicht-Existenz des staatlichen Gewaltmonopols seien exekutive, sich auf militärische Überlegenheit stützende Funktionen der UN-mandatierten Streitkräfte unvermeidlich. Es dauerte allerdings mehrere Jahre bis innerhalb der Vereinten Nationen genauer bestimmt wurde, was unter „robustem peacekeeping“ zu verstehen sei; ein einheitliches Verständnis hat sich dennoch bis heute nicht herausgebildet. In den beim Department of Peacekeeping Operations (DPKO) entstandenen „Principles and Guidelines“ aus dem Jahre 2008 wird robust peacekeeping definiert als etwas, was es nicht ist: peace enforcement. (Friedenserzwingung). Die Gewaltanwendung durch UN-Operationen: Sie sei ausschließlich darauf gerichtet, das Mandat „Frieden zu sichern“ notfalls gewaltsam gegen „Störer“ durchzusetzen. Der große Unterschied zu den Erzwingungseinsätzen unter Kapitel VII bestehe also a) im Maße der Gewaltanwendung und – noch wichtiger – b) in der Zustimmung des Landes, in dem die UN-Kontingente eingesetzt würden. In Folgedokumenten wurde klargestellt, dass Robustheit nicht isoliert auf die militärische Gewalt bezogen werden sollte, sondern Bestandteil eines umfassenderen Ansatzes sein müsse, der militärisch-operative Erfordernisse ebenso beinhalte wie politisch-strategische. Eine Abteilung der UN definierte 2009 „robust peacekeeping“ dadurch, dass durch den Umfang der Streitkräfte, ihre Ausrüstung (also ihre Fähigkeit) und deren Entschlossenheit, wenn nötig, Gewalt auch einzusetzen, die potenziellen Störer einer Friedensordnung frühzeitig abgeschreckt werden sollen. Durch militärische Stärke solle der Erfolg der Mission gegen Widerstände garantiert werden – ohne dass man a priori von der Gewaltanwendung ausgehe. Diese Leitlinien und operativen Grundsätze sind allerdings bis heute nicht offiziell durch Beschlüsse der zuständigen UN-Gremien bestätigt, eine Verständigung darüber scheint ausgesprochen schwierig zu sein.

Noch einmal zur Ausgangslage zurück: In der Tat konnte man die Augen nicht davor verschließen, dass die UN-Kontingente ihrer Aufgabe, die Bevölkerung zu schützen, nicht gerecht werden konnten, und dabei eigene Verluste erlitten, weil sie zu schwach waren

und/oder nur zum Selbstschutz ermächtigt. Das Problem aber zeigte sich in der Folgezeit darin, dass der UN-Sicherheitsrat die meisten Einsätze recht pauschal als Kapitel VII-Missionen mandatierte - zumindest eine sog. Kap. VII-Komponente war in den jeweiligen Kontingenten enthalten. Die Folge ist heute leider, dass die Staaten, die Kontingente für UN-Einsätze zur Verfügung stellen, es bevorzugen oder sogar darauf bestehen, dass die robuste Variante gewählt wird, weil sie glauben, ihrer Schutzverantwortung gegenüber ihren Soldatinnen/Soldaten besser gerecht werden zu können. Die andere Folge: Die postulierte Wendung zu robusteren Einsätzen führte geradewegs zur Favorisierung von „contracting-out“-Modellen. Die Übertragung der Aufgabe an „Regionalorganisationen“, wie der NATO oder der EU wurde im Brahimi-Report konsequenterweise als Möglichkeit genannt, da ja die UN nicht über die geeigneten Kapazitäten verfüge. Aber sog. Hybrid-Missionen oder die Auftragsvergabe an Subunternehmen trägt immer die Gefahr in sich, dass die Vereinten Nationen die Kontrolle an Einzelstaaten/Machtgruppierungen abgeben, die partikulare Interessen verfolgen. Das markanteste Beispiel in dieser Hinsicht ist der Afghanistan-Einsatz und die Existenz zweier parallel laufender (Militär-)Einsätze: Der völlig US-dominierte *Operation Enduring Freedom* und die UN-mandatierte NATO-Mission *ISAF*, die sich offiziell ergänzen sollten. Dass der Anti-Terror-Krieg der US-Spezialkräfte auch dazu führte, das Ziel der Stabilisierung eines friedlichen Staatsaufbaus untergrub, stand auf einem anderen Blatt. Es sollte auch nicht verschwiegen werden, dass die Wendung zu robusten Militäreinsätzen natürlich den Einfluss der Militärs (und hierbei speziell der US- bzw. NATO-Militärs) auf die Gestaltung der Mandate, auf die Auftragsdurchführung und auch die Ausbildung und Ausrichtung der von der UN-Behörde Department of Peace-Keeping Operations (DPKO) geführten Einsatzkontingente erhöhte. Pugh spricht in diesem Kontext denn auch von der „Militarisierung der Friedensmissionen“ (Pugh 2012). Das mag überzeichnet sein, weist aber auf ein gravierendes Problem hin.

Trotzdem, um das Bild zu vervollständigen, müssen auch andere Erfahrungen mit bewaffneten Interventionen durch Hybridmissionen etc. mitbedacht werden. Die frühere Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit erinnert an die Erfahrungen in Sierra Leone 2001 (nachzulesen in: Schäfer 2014). Auch der frühere Weltbank-Berater Paul Collier verweist darauf: Nachdem dort die Rebellentruppe RUF, die von der Ausbeutung der Diamanten (blood diamonds) lebte und die Bevölkerung drangsalierte, 500 Soldaten einer zu schwach ausgestatteten UN-Blauhelmtruppe gefangen nahm, intervenierte die britische Regierung und schickte ein paar Hundert Soldaten (Fallschirmjäger/Spezialkräfte) in das Land. Diesen Soldaten, die von der Regierung eingeladen und von der Mehrheit der Bevölkerung begrüßt wurden, gelang es binnen kurzer Zeit die Rebellenarmee zu zerschlagen und ein Ende der Gewalt zu erreichen. In ganz Westafrika tobten über Jahre hinweg grenzüberschreitende schlimme Kriege zwischen Rebellengruppen und Regierungen, die durch militärische Einsätze von außen beendet wurden. Markantes Beispiel ist Liberia, in dem zwischen 1999 und 2005 ein brutaler Bürgerkrieg herrschte. Nachdem dort die USA im Auftrag der UN, anschließend von der Westafrikanischen Staatengemeinschaft zusammen mit UN-Blauhelmen eingesetzt wurden, gelang es letztendlich friedlichere, demokratischere Verhältnisse zu etablieren, in deren Ergebnis 2003 die in Menschen- und Frauenrechtsfragen

engagierte Ellen Johnson-Sirleaf an die Regierungsspitze gelangen konnte.³ Es ist bemerkenswert, dass die Geschichte des „westafrikanischen Bürgerkrieges“ bis heute nur wenig Beachtung in der friedenswissenschaftlichen Literatur gefunden hat. Möglicherweise käme man bei genauer Betrachtung zu anderen Ergebnissen, als es die an der Oberfläche erscheinende „Erfolgsbilanz“ suggeriert. (man argumentiere aber bitte nicht mit der jetzt in Sierra Leone ausgebrochenen Ebola-Epidemie). Nur eine gründliche Evaluation, die auch einen längeren Zeitraum umfasst, kann zu soliden Resultaten führen. Sie ist noch zu leisten.

Die integrierten UN-Missionen

Die Reaktion auf die unzulänglichen Versuche, eine innergesellschaftliche Friedensordnung zu entwickeln, lautete „integrated missions“. In großem Stile sollten daran gegangen werden, staatliche Institutionen, eine öffentliche Verwaltung aufzubauen, die Wirtschaft sollte durch Geberkonferenzen, d.h. durch die Mobilisierung öffentlicher und privater Mittel und durch Wirtschaft entwickelt werden, auch die bestenfalls rudimentär vorhandenen zivilgesellschaftlichen Strukturen sollten durch die Interventen und die ihnen folgenden Nicht-Regierungsorganisationen ins Werk gesetzt werden. Es sieht dabei wie eine Ironie der Geschichte aus, dass diejenigen, die in den internationalen (Finanz-)Institutionen sich für eine Entstaatlichungspolitik stark machten (De-Regulierung, Privatisierung etc.) sich in den fragilen oder zerfallenden Staaten um den Staatsaufbau kümmern wollten. Aber das Ganze füt sich doch zusammen: Die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), die privaten Geber (Donors), aber auch die einflussreichsten Staaten beherzigten trotz alledem die Doktrinen des Neoliberalismus: Sie hatten immer auch im Auge, dass es vor allem darum gehe neue Märkte zu erschließen und bestanden daher darauf, dass es möglichst günstige Anlagebedingungen für potenzielle Investoren, geben sollte und die schwachen Ökonomien in den Krisenregionen doch auf Wettbewerbsfähigkeit getrimmt werden sollten. Dass die UN unter diesen Vorzeichen sich bisweilen in eine „business-like corporation“ (Pugh 2012) umzuwandeln schien, passt ins Bild, ist aber nicht die ganze Wahrheit. Die genuinen UN-Strukturen, die sich im Rahmen der integrierten Missionen um den Wiederaufbau, bzw. den Aufbau kümmerten (wie die Entwicklungsorganisation UNDP oder auch das Büro für die Koordination der humanitären Angelegenheiten OCHA und andere) haben immer auch die soziale Entwicklung der jeweiligen Länder auf der Agenda, bestehen auf der demokratischen Teilhabe der Bevölkerungen. Es verwundert nicht, wenn die Ergebnisse dieser Interventionen in der Gesamtschau als bestenfalls gemischt bzw. ambivalent angesehen werden müssen.

Ausbau der Fähigkeiten

Die UN musste ihre neue Aufgabenstellung in den neunziger Jahren mehr oder weniger aus dem Stand heraus erledigen. Das für die internationalen zuständigen Missionen auf der „Verwaltungsebene“ zuständige Department of Peacekeeping Operations (DPKO) ist im Laufe der Zeit auf über 500 Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen angewachsen. Eine Vielzahl von Organisationen ist an den Aktivitäten der UN zur Krisenbewältigung beteiligt, die Leistungen werden aus unterschiedlichen Fonds und Programmen bezahlt, der Koordinierungsbedarf ist

³ Dass ihr Ansehen inzwischen als ramponiert gilt, hat mit Korruption und Vetternwirtschaft zu tun, die sich auch unter Sirleaf-Johnsons Regentschaft durchgesetzt hat. In welchem Maße dafür auch exogene Faktoren herangezogen werden können, ist eine offene Frage. Aus den UN-Missionen kann es nicht abgeleitet werden.

enorm. Dafür braucht man Einrichtungen, die koordinieren können. Es muss gewährleistet werden, dass die eigene Arbeit immer wieder kritisch begleitet und ausgewertet wird. Es hat lange gedauert, bis die einzelnen Abteilungen auch über sog. Lessons Learned-Einheiten verfügten, die dafür Sorge tragen müssen, dass auch wirklich eine Weiterentwicklung der Arbeit stattfindet (Benner 2013). Die im Feld operierenden Einheiten müssen bestens ausgerüstet sein, das ist bis heute nicht der Fall. Sie müssen sich an klaren Regeln (rules of engagement) orientieren und dafür ausgebildet sein. Diese Voraussetzungen wurden erst im laufenden Prozess geschaffen und die Diskussion über die am besten geeignete Vorgehensweise hält bis heute an (Gowan 2012). Mit der Peace-Building Kommission wurde 2006 (!) eine politische Instanz geschaffen, die die Verbindung zwischen der operativen Arbeit und dem Sicherheitsrat herstellt und die dazu dient, dass die Aktionen der UN auf diesem Gebiet kontinuierlich und systematisch begleitet werden (Schaller/Schneckener 2009). Doch es war nur eine der zu erledigenden Aufgaben, strukturelle Voraussetzungen für effizientere Militärmissionen zu schaffen, die andere, um die seit längerem gerungen wird, lautete, die ungenügende Ausstattung der UN-Kontingente zu beenden. Der Finanzausschuss der Generalversammlung konnte sich jetzt endlich darauf verständigen, dass der Wehrosold der internationalen Friedenstruppen angehoben und neues Gerät beschafft wird.⁴ Wenn dabei von modernen Drohnen die Rede ist, wird mancher/manche mit Blick auf die US-Kriegsführung mit bewaffneten Drohnen erschrecken. Aber dass die Blauhelme bestmögliche Aufklärungsinstrumente brauchen – und darauf konzentriert sich im Moment die technologische Aufrüstung – allein um eine Frühwarnfunktion ausüben zu können, ist nicht von der Hand zu weisen.

Die NATO-Kriege auf dem Balkan und in Afghanistan

Die Bemühungen der UN um die Jahrhundertwende, ihre „Friedensmissionen“ auf eine neue Grundlage zu stellen, fielen zeitlich mit zwei Ereignissen zusammen, die den weltpolitischen Kontext gehörig veränderte:

- dem Luftkrieg der NATO gegen Rest-Jugoslawien, der den Weg für die Herauslösung des Kosovo aus diesem Staate freischoss und
- dem von den USA und ab 2003 der NATO geführte Militäreinsatz zum Sturz der Taliban-Regierung in Afghanistan.

Schon im Umfeld des Kosovo-Krieges, der ohne UN-Mandat erfolgte und damit das Völkerrecht verletzte, der eine gewaltsame Sezession zur Folge hatte und damit das Prinzip der territorialen Integrität des Staates Jugoslawien aushebelte, wurde der strategische Diskurs innerhalb der NATO-Eliten – der auch auf die öffentlichen Medien abfärbte – davon bestimmt, dass fürderhin diese Grundsätze der staatlichen Souveränität und Integrität keine kategorische Gültigkeit mehr beanspruchen könnten. Ein deutscher Staatsminister im Auswärtigen Amt namens Wolfgang Ischinger, sagte damals, das man in eine Phase hineinlaufe, in der die Souveränität des Landes in Frage gestellt wird. Und unter dem Ruf „Not kennt kein Gebot“ wurde der Bruch des Völkerrechts kurz und bündig gerechtfertigt.

⁴ Pierre Simonitsch, Blauhelme für das 21. Jahrhundert, in: Frankfurter Rundschau vom 11.7.2014, S. 8

Mit dem militärischen Eingriff der USA in Afghanistan begann im Herbst 2001 der „War On Terror“, der Krieg gegen den Terrorismus, in dem auch Normen und Regeln des internationalen Rechts zur Disposition gestellt wurden. Die USA erklärten, dass sie sich das Recht auf präventive Kriege herausnahmen würden und setzten das 2003 im Irak um. Wobei es nicht um Gefahrenabwehr sondern um einen „regime-change“, einen Machtwechsel ging.

In all diesen Fällen wurden bestehende staatliche Strukturen abgeräumt und die Interventen mussten sich, schon aus Gründen der nachträglichen Rechtfertigung der Aggressionsakte, der Aufgabe des zuwenden, die Staaten wieder aufzubauen. Während die Interventionsmächte insbesondere für Sicherheit, aber auch die staatliche Ordnung insgesamt zuständig sein sollten, wurden den Vereinten Nationen bestimmte Aufgaben im Rahmen des zivilen Aufbaus zugewiesen. **State-building** wurde schließlich zum Zauberwort, das bald auf alle Länder Anwendung finden könnte, in denen die Staaten gefährdet und von Zerfallsprozessen bedroht waren.⁵

Doch die hierbei gemachten Erfahrungen waren unbefriedigend bis desaströs. Vor allem dort, wo ein Staatsaufbau nach einer militärischen Intervention von außen, versucht wurde, konnten die proklamierten Ziele nicht erreicht werden. mehr oder weniger desaströs. Das gilt für das Ziel, den Terrorismus zu beseitigen ebenso wie für das Ziel, demokratische, rechtsstaatliche Verhältnisse zu „implementieren“.

Das Scheitern des State-Building

Der Konfliktforscher Roland Paris hat daher versucht, zwischen Peacekeeping und Wiederaufbau im Rahmen des Anti-Terror-Krieges und anderen friedenserhaltenden Missionen der UN zu unterscheiden (siehe dazu Chojnacki/Menzel 2011). Und es trifft zu, dass dort wo die Interventen als Besatzer angesehen wurden (Irak) oder ihnen im Laufe der Zeit ein solcher Status in den Augen der Bevölkerung anhaftete (Afghanistan), die Sache besonders schief ging. Aber auch die Versuche andernorts durch Externe ein funktionierendes Staatswesen nach westlichem Muster aufzubauen, waren ernüchternd.

Es war relativ früh erkennbar, dass die Einführung eines demokratischen Wettbewerbs (Wahlen) unter Bedingungen nicht existierender staatlichen Gewaltmonopols eher bestehende ethnische/bzw. politische Spaltungen vertiefen und damit gewaltfördernd wirken würde.

Gerit Bliesemann de Guevara und Florian Kühn haben überzeugend herausgearbeitet, weshalb diese Form der Staatenbildung eine Illusion ist und dargelegt, warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt (Bliesemann de Guevara/Florian Kühn 2010). Der bürgerliche Staat ist ein Ergebnis jahrzehntelanger Kämpfe und Auseinandersetzungen gewesen, in dem

⁵ Dem sicherheitspolitischen Diskurs um die externe Staatenbildung in den zerfallenden Staaten gingen ab 1996 ff. Überlegungen der Weltbank voraus, dass man statt der rigiden Strukturanpassungsprogramme, die in den betroffenen Entwicklungsländern den Staat erheblich geschwächt hatten, jetzt auf die Wiederherstellung staatlicher Funktionen setzen müsse. Der Zusammenhang zwischen schwachen Staaten und inneren Gewaltkonflikten und daraus erwachsenden Gefahren für das internationale System war es schließlich, der Staatsbildung zu einem Schlüsselbegriff des beginnenden 21. Jahrhunderts werden ließ.

sich ein bestimmtes Verhältnis von Gesellschaft und Staat und ein in der Gesellschaft verankertes, bestimmtes Staatsverständnis herausbildete.

„Um die Grenzen des Statebuilding verstehen zu können, muss also der historische Entwicklungsprozess nichtwestlicher Gesellschaften ins Gedächtnis gerufen werden, der so ganz anders verlaufen ist als derjenige in Westeuropa.“ (ebd.) Zu den Unterschieden sind etwa zu zählen, das voll ausgebildete staatliche Gewaltmonopol ebenso wie der moderne Steuerstaat, der allen ein Tribut auferlegt, der dafür aber auch etwas für das Gemeinwohl leisten muss. In den Räumen fragiler Staatlichkeit haben wir es dagegen mit einer begrenzten Durchsetzungsfähigkeit des Zentralstaates zu tun, mit einer Herrschaftsform andererseits, die eine wirksame Kontrolle durch die Regierten nicht zulässt, mit autokratischen Eliten, die sich (ihrem Clan, ihrer Familie, ihrer Ethnie) den Staat zu eigen gemacht hat, um daraus maximalen Vorteil für ihre jeweilige Klientel zu ziehen. Unter diesen Voraussetzungen technokratisch einen funktionierenden und demokratieverträglichen Staat errichten zu wollen, ist in der Tat illusionär. Zudem konnte relativ bald auch festgestellt werden, dass eine übergestülpte Formaldemokratisierung geradezu konfliktverschärfend wirken konnte. Parteigründungen entlang der ethnischen Zugehörigkeitsgrenzen, um bei anstehenden Wahlen zu gewinnen, vertieften die Spaltungen der Länder, statt zu versöhnen.

Die Untersuchung von Richmond und Franks (nach Chojnacki/Menzel 2011) anhand des Beispiels „Staatsaufbau in Kambodscha“ bestätigen, dass der extern geleitete bürokratische Aufbau von Regierungsinstitutionen nach westlichem Vorbild zwar formal gelingen kann, es finden mehr oder weniger freie Wahlen statt, es bilden sich zivilgesellschaftliche Organisationen, die auch international kooperieren – aber das daraus entstehende Staatswesen funktioniert gleichwohl nach ganz anderen Prinzipien. Hinter der Fassade der Demokratie setzt sich die Logik ökonomischer und politischer Patronage fort, die dort die Machtverhältnisse seit langem bestimmt hat. Wichtig auch die Beobachtung, dass die oft kritisierten Verhältnisse massiver Korruption, die besonders von den Externen angeprangert und deren Beendigung gefordert wird, teilweise erst durch die „internationale Intervention“ entstanden ist! Die modernen Protektorate, in die viel Geld durch die verschiedenen Gebergruppen fließt, düngen den Nährboden, auf dem Bestechung und Bestechlichkeit wachsen.

Aber muss nicht das von den UN betriebene Peacebuilding von dieser Art westlicher Staatsbildung unterschieden werden? Ja und Nein. In den UN-Konzepten spielt (Frieden bauen) spielt die Notwendigkeit, Aussöhnungsprozesse zwischen den Gewalt Beteiligten zu fördern, eine wichtige Rolle. „Frieden bauen“ geht davon aus, dass die Menschen vor Ort aktiv werden müssen, um ein vernünftiges Zusammenleben zu organisieren, die Praxis folgt daher eher Erkenntnissen aus der Entwicklungszusammenarbeit statt sicherheitspolitischen Doktrinen, denen die Furcht vor potenziellen Gegnern eingeschrieben ist. Und in den Peace-Building-Konzepten spielt der Gedanke, dass die Interventen eher neutral als parteiisch sein sollten, eine größere Rolle. Aber es wäre eine Wunschvorstellung, davon auszugehen, dass die westlich dominierten Manager des Peace-Building (die Fußtruppen stellen indes Länder der vormaligen Dritten Welt) nicht von den Diskursen ihrer politischen und militärischen Entscheidungsträgern infiziert wären. Weiter darf nicht übersehen werden, dass gerade die integrierten Missionen mit ganz eigenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung konfrontiert

sind: Die PeaceBuilder sind auf Kompromisse mit den nationalen Eliten angewiesen und müssen Abstriche an ihren Zielen der Demokratisierung bzw. der Durchsetzung von Menschenrechten machen. Je weiter sie vom Zentrum im Einsatzland weg sind, je mehr sind sie vom Zusammenwirken mit den lokalen Eliten abhängig. Unter der Hand setzen sich auch hier alte Ordnungsvorstellungen durch (Chojnacki/Menzel 2010).⁶

Die erwähnte Vorgabe der Wirtschaftsliberalisierung tut ein übriges dazu, um eine wirkliche Staatenbildung zu erschweren. Der frühere Präsident Karzai hatte durchaus einen Punkt getroffen, als er die direkte Budgethilfe statt der westlich kontrollierten Projektförderung in den sog. PRTs (Provincial Reconstruction Teams) anmahnte. Ein Staat, der keine Eigen-Einnahmen hat, die er in Wohlfahrtsprogramme einsetzt, kann keine Legitimation aufbauen. Er bleibt ein fragiles Gebilde.

Die UN-Militärmissionen – ein vorläufiges Resumé

Nach gut zwei Dekaden kann gesagt werden, dass die Kluft zwischen den Erwartungen, man könnte mit militärisch gestützten internationalen Interventionen stabile und nachhaltige Friedensordnungen in Konflikt- oder Post-Konfliktregionen etablieren und dem tatsächlichen Ergebnis einer weiterhin unfriedlichen Welten groß ist. Und wenn ein Konflikt beendet oder befriedet werden kann, brechen neue Gewaltkonflikte an anderer Stelle wieder auf. Die Ernüchterung über die beiden letzten Jahrzehnte ist allenthalben mit Händen zu greifen. Dennoch wäre es voreilig, jetzt das Kind mit dem Bade auszuschütten. Trotz zahlreich vorhandener Literatur und vieler Einzelstudien, kann gesagt werden, dass eine sorgfältige, vorurteilsfreie und umfassende Analyse der UN-Friedensmissionen noch aussteht. Aber dass wir es mit sehr widersprüchlichen Erfahrungen zu tun haben, ist mit bloßem Auge zu erkennen:

Dass die UNO äußerst hilfreich war, um Übergangsprozesse von Kriegs- zu Nicht-Kriegsgesellschaften zu organisieren, wurde in Namibia (1989/90), Angola (1988-1991), Mozambique (1992-1994), oder auch Burundi 2004 -2006 bewiesen.

Vor allem die UN-Mission in Ost-Timor (1999-2002), die die postkoloniale Herrschaft Indonesiens beendete, dem Befreiungswillen der Bevölkerung zum Durchbruch verhalf und die immer wieder ausufernde Gewalt beendete, ist eine Erfolgsgeschichte – trotz aller politischen Verwerfungen in der Zeit danach.

Die Hilfe der UN bei den Friedensschlüssen in Mittelamerika, mit denen jahrelangen blutigen Kämpfen ein Ende gesetzt wurde, war beachtlich. Das was dabei in den jeweiligen Gesellschaften herausgekommen ist, mag uns nicht erfreuen, aber es wäre nicht angemessen, dies den UN-Missionen anzulasten. Das gilt im übrigen auch für die oben genannten Beispiel in Afrika oder Asien.

Das letzte Wort darüber, was bei den gegenwärtig größten UN-Einsätzen herausgekommen ist, ist noch lange nicht gesprochen. Wir reden über die Blauhelme im Sudan (Darfur), im Süd-Sudan, im Demokratischen Republik Congo, im Libanon und als jüngste Beispiele in

⁶ Seibel spricht von einem Placebo-Charakter mancher UN-Mission. Es gehe mitunter um Operationen, die mehr der symbolischen Bewältigung statt der tatsächlichen Lösung der Probleme dienen. (Seibel 2008)

Somalia und Mali. Diese Einsätze dauern an. Rosig sieht die Zwischenbilanz nicht aus. Aber haben diese Missionen nicht wenigstens zur zeitweiligen oder teilweisen Gewalt-Eindämmung oder De-Eskalation beigetragen? Und wenigstens humanitäre Hilfe in größerem Stil ermöglicht? Vor Pauschalurteilen sei gewarnt.

Trotz dieser Einschränkung bleibt es richtig, den militärisch geprägten Konzepten oder Ideen des globalen Interventionismus mit äußerster Skepsis zu begegnen, ja, ihnen entgegen zu treten. Dies auch deshalb, weil die verbreitete Desillusionierung noch lange nicht das Ende dieser Ordnungsvorstellungen bedeuten. Wer angesichts der ernüchternden Bilanz jetzt auf ein Umdenken der interventionseigenen Sicherheitseliten hofft, sieht sich getäuscht. Ein wirkliches Umdenken sieht anders aus. Die Ziele werden neu definiert, realistischer könnte man sagen, weil man sich mehr auf die Verhütung des Schlimmsten konzentrieren will, aber das wird den Opfern von Drohnenangriffen wenig nützen. Die moderne Rüstungstechnologie soll es ermöglichen, die Terroristen entscheidend zu schlagen, ohne sich der zähen Mühe des Aufbaus westlicher Demokratien weiter unterziehen zu müssen. Die Idee neo-imperialer Missionen, um schwache Staaten zu stärken und chaotische Gesellschaften zu stabilisieren, müsse aufgegeben werden, schreibt Michael J. Mazarr in der Januar/Februar-Ausgabe 2014 der *Foreign Affairs* und empfiehlt, dass sich die USA auf strategische Sicherheitsfragen konzentrieren sollten und dabei –siehe oben – verstärkt auf die „klassischen“ Instrumente verdeckter Kriegsführung oder des Einsatzes von Abstandswaffen zurückgreifen sollten (Mazarr 2014).

Auch innerhalb der Gemeinschaft der UN-„peacebuilder“ haben die Erfahrungen Spuren hinterlassen. Auch dort ist die Tendenz zu beobachten, Erwartungen herunterzuschrauben. Teilerfolge mutieren zu Erfolgen, die Messlatte wird abgesenkt, als neue Zielbestimmung gelten jetzt– „kein Rückfall in bewaffnete Gewalt“ und die Durchsetzung einer „annehmbaren Regierungsform“. Auch in den Leitlinien der Bundesregierung für den Umgang mit fragilen Staaten (Bundesregierung, 2012) hat sich Nüchternheit breit gemacht: *„Deutschlands Engagement in fragilen Staaten orientiert sich an einem realistischen und pragmatischen Ansatz, der Handlungsspielräume grundsätzlich aus einem Verständnis des lokalen Kontext (Geschichte, Kultur, Politik) heraus definiert. Dabei leiten uns die Grundsätze der local ownership und des do no harm.“*

Ob diese Tendenz gut ist oder schlecht, ist nicht so einfach zu beantworten. Es ist ein schmaler Grat, auf dem man da wandelt. Dieser Ansatz kann auch dazu führen, sich mit einem Status Quo zu arrangieren, der die Menschen, die sich von der internationalen Unterstützung eine freiheitlichere und sozialere Zukunft erhoffen, enttäuscht zurücklässt. Lokale Bedingungen beachten ist das A und O. Und: Der neue Pragmatismus ist allemal vernünftiger als der überbordende Idealismus der „Staatenbauer“.

Nach dieser eher schmucklosen bis abschreckenden Bilanz globaler Interventionspolitik, stellt sich nachdrücklich die Frage, ob man nicht darauf verzichten sollte, überhaupt eingreifen zu wollen. Soll man den Dingen ihren Lauf lassen? Und wenn die Bundesministerin der Verteidigung sagt, „Zuschauen ist keine Option“ (so bei der Münchner Sicherheitskonferenz), sollte man nicht gerade dann einer Nichteinmischungspolitik den Vorzug geben?

Politik aktiver Einmischung

Andererseits gibt es genug Argumente für eine Politik aktiver Einmischung; die Frage bleibt, wie diese Einflussnahme aussehen sollte.

Zu Recht weisen Beiträge in diesem Buch auf die ungebrochen hohe Zahl bewaffneter Konflikte und Kriege hin. Das Heidelberger Institute for International Conflict Research (HIICR) geht in seinem jährlichen Konfliktbarometer für 2013 von 20 Kriegen und 25 Konflikten mit intensiver Gewaltanwendung aus; insgesamt registrieren die Konfliktforscher 176 Konflikte, in denen - latent oder manifest - Gewalt eine Rolle spielt. Nachdem 1992 die absolute Spitze erreicht war, die Zahl der bewaffneten Konflikte in der Folge gesunken war, erleben wir seit einiger Zeit wieder ein gleichbleibend hohes Niveau des gewaltförmigen Konfliktaustrags.

Vor diesem Hintergrund gibt es folgendes zu bedenken: Innerstaatliche Konflikte machen heute über 90 % in der Gesamtheit der Konflikte aus (AKUF 2013). Es sind zum Teil lang anhaltende Konflikte, was bedeutet, dass sich diese Konfliktlinien tief in die Gesellschaft eingegraben haben, die kulturelle Verfeindung ein beträchtliches Maß erreicht hat. Zugleich dreht sich das Gros der Auseinandersetzungen, auch wenn ethnische oder religiöse Aufladungen das Bild oberflächlich prägen, um Verteilungsfragen: Es geht um eine gerechtere Verteilung der Macht, der Ressourcen (Boden, Wasser, mineralische Rohstoffe etc.), des gesellschaftlichen Reichtums generell und um das Grundrecht auf ein würdevolles Leben jenseits der Armut. Dabei ist an vielen Orten besonders Besorgnis erregend, dass die endogenen Kräfte der Veränderung entscheidend geschwächt sind: Weil die Repressionspolitik autokratischer Regimes die Menschen entmutigt, demoralisiert und in erheblichem Umfang gerade jüngere, aktivere und gebildeteren Teile der Bevölkerung außer Landes getrieben hat. Dieser immer stärker werdende und völlig verständliche Drang zu fliehen und ein besseres Leben in den Wohlstandszitadellen des „Nordens“ zu suchen, wächst beständig an und wird an den Grenzen zwischen der „OECD-Welt“ und dem Rest wiederum zu einer neuen Quelle von Gewalt.

Aus dem hier Gesagten folgt meines Erachtens obligatorisch:

Der Ausweg aus dem Gewalt-Konflikt muss durch diplomatische Vermittlung von außen angestoßen, begleitet und vorangebracht werden. Wie sonst soll ein Frieden zwischen Palästinensern und Israelis jemals zustande kommen? Auch beim Friedensabkommen zwischen dem Norden und dem Süden des Sudans nach 50 Jahre Bürgerkrieg spielten internationale Mittler eine Schlüsselrolle. Auch heute geht in dieser Region ohne die Vereinten Nationen, die Afrikanische Union, die IGAD nichts – natürlich neben den örtlichen Bemühungen durch Zivilgesellschaft und Kirchen etc. Dass zur Diplomatie auch ggf. mehr oder weniger sanfter Druck gehört, mag manchen nicht schmecken, ist aber eine Tatsache. Dazu gehört ja keineswegs, Verhandlungen mit vorgehaltener Pistole zu führen. Aber das Insistieren auf der Einhaltung völkerrechtlicher und rechtlicher Verhaltensnormen verbunden mit dem öffentlichen Anprangern (Naming and Shaming) der Übeltäter, nachdrückliche Entschließungen der internationalen Gremien, in denen weitere Schritte angekündigt werden, kann durchaus helfen.

Die Erfahrung sagt auch, dass man Erfolge dann erzielen kann, wenn die Diplomatie durch materielle und politische Anreize zum Frieden ergänzt wird. Also Angebote zur großzügigen finanziellen und wirtschaftlichen Aufbauhilfe, aber auch Offerten zur politischen Anerkennung und internationalen Einbindung der „Nachkriegsstaaten“.

Diese Art der „Einmischung“ scheint wenig kontrovers. Doch braucht es wirklich der umfangreichen UN-Missionen, der Soldaten, um nachhaltige Friedensprozesse initiieren und organisieren zu helfen? Das Nachdenken darüber, dass seit wenigen Jahren auf verschiedenen Ebenen (innerhalb und außerhalb der UNO) begonnen hat, wird weitergehen müssen. (Chojnacki/Menzel 2011) Und es muss dazu führen, dass diese globalen Peacekeeping-Einsätze, wenn man sie denn fortsetzen will, auf eine solidere Grundlage gestellt werden: Eine durchdachte und längerfristige politische Strategie, die auf exzellenten Regionalkenntnissen beruhen muss, und eine ausreichende Ressourcenausstattung, gehören dazu. Vor allem aber muss mit dem paternalistischen Denken Schluss gemacht werden, dass zu der unauflösbaren Paradoxie geführt hat, dass man Selbstbestimmung durch extreme Fremdbestimmung zu erreichen glaubte. Das ist in Afghanistan schiefgegangen, auch in Bosnien-Herzegowina, um nur zwei Beispiele zu nennen. Noch unter Schwarz-Gelb hatte die Bundesregierung 2013 Leitsätze zum Umgang mit fragilen Staaten vorgelegt, in denen der lokalen Regieführung und Selbstbestimmung (local ownership) mehr Gewicht eingeräumt wurde. Dabei blieb unklar, ob damit lediglich gemeint war, dass die örtlichen Vertreter besser in Konsultationsprozesse in die zu verfolgenden Entwicklungskonzepte einbezogen werden sollten. Die Frage ist bis heute offen. Wenn man sich die Leitlinien der Regierung der Großen Koalition für eine neue Afrika-Strategie anschaut, so scheint ein gewisser Lernprozess stattgefunden zu haben. Die Botschaft hör` ich wohl ...

Auch der sicherheitspolitische Teil der UN-Missionen muss neu justiert werden. Zwischen den sog. robusten, pauschal nach Kapitel VII mandatierten Einsätzen und den klassischen Blauhelmissionen, denen man sehr schnell Zahnlosigkeit attestiert, gibt es, den örtlichen Gegebenheiten angepasste Handlungsspielräume. Dabei sollten die drei Prinzipien – Neutralität, Konsens mit den Akteuren vor Ort, Primat der Selbstverteidigung, die sich durchaus auch bewährt haben (Tull 2010), wieder stärkere Beachtung finden. Das Modell des out-Sourcing, der Beauftragung oder der Missionsvermischungen muss beendet werden. UN-Einsätze sind durch die UN in Eigenverantwortung zu führen und nichts sonst. Zwar stellen Staaten, die zu den „neuen Gestaltungsmächten“ gehören, wie die BRICS-Mitglieder Indien, Brasilien, Südafrika, aber auch zunehmend China einen nicht kleinen Teil der Kontingente, aber es ist völlig unklar, welche Konzepte der Friedenssicherung sie überhaupt verfolgen. Und was ist mit den Staaten aus den Clubs der Reichen? Sicher, hier ist Argwohn am Platze, ob nicht damit auch der Durchsetzung mächtiger Sonderinteressen der Weg gebahnt wird. Aber warum sollen eigentlich nur Menschen aus den nicht privilegierten Ländern wie Nigeria, Ghana, Bangla Desh usw. Risiken eingehen und ihren Kopf hinhalten? Es führt auf der Ebene der UN seit Jahren zu Reibungen und Konflikten, dass die reichen Industrienationen die UN-Einsätze finanzieren und übergewichtig in New York aber auch im Feld steuern, während „die Fußtruppen“ aus den ärmeren Ländern des Südens kommen. Dieser Zustand wird nicht endlos weitergeführt werden können.

Aber, so wird eingewandt werden können, wurde mit den bestehenden „friedenserhaltenden“ Einsätzen wirklich ein Ende der Gewalt erreicht und ein friedlicher Aufbau eingeleitet? Spricht nicht die lange Dauer dieser Einsätze, in deren Verlauf auch immer wieder gewaltsame Konflikte aufkommen, gegen die These, die UN habe Erfolge erreicht? Die Schwierigkeit liegt offenkundig darin, dass es in laufenden Missionen nicht so einfach ist, eine eindeutige und abschließende Bilanz zu ziehen. Vor allem können wir nicht wissen, wie die Dinge verlaufen wären, hätte die UN nicht eingegriffen. Ist es nicht schon ein Erfolg, wenn durch die Entsendung von Streitkräften Gewaltkonflikte eingedämmt werden konnten, wenn Menschenleben gerettet und Zivilisten zumindest punktuell geschützt werden konnten? Aber wie ist dies bei den großen Einsätzen von „Peace-Keepern“ im Congo, im Sudan oder Süd-Sudan einzuschätzen? Kann belegt werden, dass die Lage ohne die Blauhelm-Kontingente nicht erheblich schlimmer wäre? Ja, dafür gibt es Hinweise. Ohne die internationale Einmischung hätten die grausamen, grenzüberschreitenden Bürgerkriege in Westafrika, in denen die Ausbeutung von Rohstoffen („Blutdiamanten“) eine überragende Rolle spielte, nicht beendet werden können. Und wie würde es in solchen Ländern wie Haiti oder Ost-Timor ohne die UN-Missionen aussehen?

Dr differenzierte Blick auf die „friedenserhaltenden“ UN-Blauhelm-Missionen ist das Eine, die Debatte über „friedenserzwingende“ Militär-Einsätze das Andere. Was lehrt uns der Fall Rwanda: Dass es Grenzsituationen gibt, in denen es unausweichlich erscheint Soldaten in Marsch zu setzen, um einen drohenden Völkermord zu verhindern. In diesem Fall wäre es ja sogar möglich gewesen, durch die präventive Stationierung eines ausreichenden Blauhelm-Kontingentes (die Rede war von 30.000 Soldaten) kurz vor dem Ausbruch des Gemetzels die Gewalt-Orgie zu verhindern. Gewalteindämmung und De-Eskalation durch Militärpräsenz, solche Fälle gibt es und das wird man bei der eigenen Positionsbestimmung in Rechnung stellen müssen.

Literatur

AKUF (Arbeitskreis Kriegsursachenforschung Hamburg) (2013): Aktuelle Kriege und bewaffnete Konflikte 2013. Hamburg.

Bliesemann de Guevara, Berit/Florian P. Kühn (2010): Illusion Statebuilding. Warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt. Hamburg.

Boutros-Ghali, Boutros (1992): Agenda für den Frieden. New York.

Bundesregierung (2012a): Globalisierung gestalten, Partnerschaften ausbauen, Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung vom Februar 2012. Berlin. Unter www.auswaertigesamt.de

Bundesregierung (2012b): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien – September 2012. Berlin.

Chojnacki, Sven/Menzel, Anne (2011): Peace-Building: am Scheideweg – oder in der Sackgasse? In: Politische Vierteljahresschrift 3/2011, S. 504-536.

- Collier, Paul (2007): Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann. München.
- Franke, Volker C./Warnecke, Andrea (2009): Building Peace: An Inventory of UN Peace Missions since the End of the Cold War. In: International Peacekeeping, No. 16/2009, S. 407-436.
- Hauswedell, Corinna (2013): Frieden ohne Primat. Der Irrweg deutscher Außenpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik H. 7. Berlin.
- Mazarr, Michael J. (2014): The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm. Requiem for a Decade of Distraction. In: Foreign Affairs, January/February. New York.
- Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt (2011): Im Namen der Sicherheit. H. 122/123. Münster.
- Pugh, Michael (2012): Reflections on Aggressive Peace, in: International Peacekeeping, No. 4, S. 410-425, o.O.
- Schäfer, Paul (2014): In einer aus den Fugen geratenden Welt. Hamburg
- Senghaas, Dieter (2012): Weltordnung in einer zerklüfteten Welt. Frankfurt a.M.
- Tardy, Thierry (2011): A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations. In: International Peacekeeping, Vol. 18.
- Trettin, Frederik/Winckler, Joel Gwyn (2012): Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Komplexe Organisationen mit schwierigen internen Herausforderungen, in: Vereinte Nationen, hrsgg.v. der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, H. 3. Berlin
- Tull, Denis M. (2010): Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte. SWP-Studie, Januar. Berlin.
- Wissenschaft und Frieden (2014): Dossier 75, Friedenslogik statt Sicherheitslogik H. 2. Marburg.