



# Friedensgutachten 2011

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Bonn International Center for Conversion (BICC)  
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

LIT

### **3.1. Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze – eine kritische Zwischenbilanz**

*Tobias Debiel und Nils Goede*

Militärische Interventionen standen 2010/2011 prominent auf der Agenda der internationalen Politik, namentlich die US-geführten Operationen im Irak und Afghanistan. Die „Koalition der Willigen“ hatte 2010 mehr als 85.000 Soldaten im Irak stationiert; die von der NATO geleitete *International Security Assistance Force* (ISAF, seit 2002) brachte es sogar auf mehr als 119.000 Soldaten. Neben diesen Großeinsätzen, die Aufstandsbekämpfung (*Counterinsurgency*) und *State-building* zu verbinden suchen, gab es im März 2011 weltweit rund 100.000 Soldaten, Militärbeobachter und Polizisten in 15 UN-Missionen, die die Absicherung von Friedensabkommen und die Stabilisierung von Krisenstaaten zum Ziel hatten.<sup>1</sup> Dabei sind die größten Operationen, die im Sudan, in der DR Kongo, der Côte d’Ivoire und auf Haiti stattfinden, nach Kapitel VII der UN-Charta mandatiert und damit zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen berechtigt.

Seit Beginn der 1990er Jahre gab es ein wellenartiges Auf und Ab beim Einsatz von Instrumenten militärischer Stabilisierung und Intervention. Hier erlebten auch die Begründungsmuster Konjunkturen: Bildeten Anfang der 1990er Jahre humanitäre Notlagen eine wichtige Rechtfertigung für den Einsatz von Zwangsgewalt, so sind mittlerweile auch die Stabilisierung bzw. der Wiederaufbau fragiler Staaten eine zentrale Begründung. Mittlerweile ist zudem mit der sogenannten *Responsibility to Protect* (R2P) in der Staatengemeinschaft Konsens, dass staatliche Souveränität bei schwersten Menschenrechtsverletzungen eingeschränkt werden kann.

Der Beitrag zieht vor diesem Hintergrund eine kritische Zwischenbilanz für Militärintervention und Stabilisierung in den vergangenen beiden Jahrzehnten. Er konzentriert sich auf zwei Fragen: 1. Wie haben sich die normativen Begründungen von militärischen Interventionen und Stabilisierungseinsätzen entwickelt und welche Rückwirkungen hatte dies auf die politische Praxis? 2. Lassen sich angesichts der häufig ernüchternden Erfahrungen mit externer

---

<sup>1</sup> Zentrum für internationale Friedenseinsätze: Crisis Prevention and Peace Operations 2010, Berlin 2010, <http://www.zif-berlin.org/de/analyse-und-informationen/aktuelle-informationen-zu-friedenseinsaetzen/naher-und-mittlerer-osten/irak.html>.

Intervention und Stabilisierungsbemühungen von außen Lehren ziehen, die für neue Missionen nutzbar wären?

### *Die Welle des neuen Interventionismus ...*

Die Ausweitung des internationalen Militärengagements hat seinen Ursprung in einem grundlegenden Wandel, der sich seit Ende der 1980er Jahre in der UN-Friedenssicherung vollzog. Während der UN-Sicherheitsrat zur Zeit des Ost-West-Konflikts lediglich 13 Missionen mandatiert hatte, brachte er zwischen 1988 und 1995 insgesamt 27 Einsätze auf den Weg – die Zahl der jährlich eingesetzten Blauhelme stieg alleine von 1988 bis 1993 von circa 10.000 auf mehr als 78.800.<sup>2</sup> Dabei ging eine Vielzahl von Einsätzen über „traditionelle“ Aufgaben (Bildung von Pufferzonen, Überwachung von Waffenstillständen) hinaus. Wichtiger wurde die Umsetzung von Friedensabkommen; die Missionen überwachten einvernehmlich mit den Konfliktparteien Wahlen bzw. Referenden und wirkten beim Aufbau staatlicher Institutionen mit. Zugleich deuteten die Ziele der Demokratisierung und Staatsbildung darauf hin, dass internationales Engagement nunmehr Handlungsfelder im Kernbereich staatlicher Souveränität umfasste.

Wie rasant sich das Souveränitätsverständnis wandelte, zeigten die Errichtung einer Flugverbotszone im Nord-Irak im April 1991, die humanitäre Intervention in Somalia (autorisiert durch Resolution 794 vom 3. Dezember 1992) sowie die Errichtung von Schutzzonen im früheren Jugoslawien (autorisiert durch Resolution 836 vom 4. Juni 1993). Diese Einsätze standen für einen „neuen Interventionismus“<sup>3</sup>, bei dem der UN-Sicherheitsrat in zuvor nicht gekannter Weise Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens und der regionalen Sicherheit verstand und die robuste Absicherung der Bemühungen humanitärer Hilfsorganisationen autorisierte. Neu waren außerdem multilaterale Interventionen, für die der UN-Sicherheitsrat ausdrücklich den Einsatz „aller nötigen Mittel“ nach Kapitel VII der UN-Charta erlaubte. Neben den militärischen Zwangsmaßnahmen wurden auch nichtmilitärische Sanktionen um ein Vielfaches häufiger angewandt. Die Aufbruchstimmung spiegelte sich in der 1992 von Boutros Boutros-Ghali verfassten „Agenda für den Frie-

2 Global Policy Forum: Size of UN Peacekeeping Forces: 1947-2010, New York 2010, [http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Size\\_of\\_UN\\_Peacekeeping\\_Forces\\_1947-2010.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Size_of_UN_Peacekeeping_Forces_1947-2010.pdf).

3 James Mayall: The new interventionism, 1991-1994: United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge 1996; Tobias Debiel/Franz Nuscheler: Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996.

den“ wider. Der damalige UN-Generalsekretär erklärte darin, dass die absolute und exklusive staatliche Souveränität der Vergangenheit angehöre. UN-Truppen müssten gegebenenfalls in der Lage sein, Mandate auch gegen den Willen der Konfliktparteien durchzusetzen.

### ... und ihr Abebben

Die hohe Zeit des „neuen Interventionismus“ dauerte bis Mitte der 1990er Jahre an, wick dann jedoch einer großen Ernüchterung. Verantwortlich hierfür war vorrangig die humanitäre Intervention der USA in Somalia. Zunächst unter Führung der USA (*Unified Task Force*, UNITAF, 1992-1993) und dann unter UN-Kommando (*United Nations Operation in Somalia UNOSOM II*, 1993-1995) konnte der Militäreinsatz die Hungersnot zwar eindämmen, doch die politische Lage auch nicht annähernd stabilisieren. Der Tod von 18 US-Soldaten führte zu einem überstürzten und konzeptlosen Abzug. Als dann 1994 in Ruanda der Völkermord begann, zog der UN-Sicherheitsrat einen großen Teil der Truppen der *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR, 1993-1995) ab. Erst nach dem Massaker an mehr als 800.000 Menschen erhielt die von Frankreich geführte multinationale *Opération Turquoise* grünes Licht durch den UN-Sicherheitsrat (autorisiert durch die Resolution 929 vom 22. Juni 1994). Ihren humanitären Erfolgen steht gegenüber, dass sie Teilen des für den Völkermord verantwortlichen Regimes die Flucht in den Osten Zaires ermöglichte. Ein weiterer Tiefpunkt der UN-Friedenssicherung war schließlich der Bosnien-Einsatz 1995: Die Soldaten der *United Nations Protection Force* (UNPROFOR, 1992-1995) verhinderten nicht den Mord serbischer Milizen an 8.000 Bosniern in Srebrenica.

Wie ist es zu erklären, dass die UNO zu einem Zuschauer von Völkermorden (*Bystander to Genocide*) wurde?<sup>4</sup> Zum einen warf das Somalia-Debakel einen langen Schatten; die fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat (*Permanent 5*, P-5) waren nunmehr zurückhaltend, militärische Gewalt konsequent einzusetzen. Zum anderen standen UN-Truppen vor einer ungewohnten Situation: Hatten sich bei den „traditionellen Missionen“ die Konfliktparteien zumeist an bestehende Vereinbarungen gehalten, so war nunmehr trotz einer frühzeitigen UN-Präsenz der Bruch von Waffenstillständen eher die Regel als die Ausnahme. Um die Autorität der UN-Operationen nicht weiter erodieren zu lassen, modifizierte und erweiterte der UN-Sicherheitsrat in zahlreichen

4 Nicholas Wheeler: *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, New York 2002.

Fällen bestehende Mandate, allerdings ohne die notwendigen Ressourcen bereitzustellen – und falls doch, so meist mit deutlicher Verzögerung. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Somalia, Ruanda und Bosnien begegneten die P-5 nun auch der multilateralen Friedenssicherung mit spürbarer Skepsis. Zwischen 1995 und 1999 autorisierte der UN-Sicherheitsrat nur drei neue Missionen.

### *Kosovo und Ost-Timor: die Vereinten Nationen als Nachsorgeeinrichtung*

Doch die Zurückhaltung dauerte nur wenige Jahre. Ende der 1990er Jahre lösten die Gewaltkonflikte im Kosovo und in Ost-Timor eine zweite Welle des Interventionismus aus. Um ein weiteres Srebrenica auf europäischem Boden zu verhindern, übernahm die NATO beim Kosovokonflikt frühzeitig eine zentrale Rolle im Krisenmanagement und zwang die jugoslawische Armee mit der *Operation Allied Force* (OAF, 1999) zum Rückzug – allerdings ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats. Bedeutsam war außerdem die von Australien durchgeführte und vom UN-Sicherheitsrat mandatierte militärische Intervention in Ost-Timor (*International Force for East Timor*, INTERFET, 1999-2000). Sie beendete die Attacken pro-indonesischer Milizen, die das Referendum zur Unabhängigkeit des Landes torpedierten. Sowohl die NATO als auch Australien rechtfertigten den Einsatz militärischer Zwangsmittel mit Bezug auf massive Menschenrechtsverletzungen. Dass die Handlungsfähigkeit der UNO bei den Operationen gering war, erklärt sich aus den Erfahrungen ihrer westlichen Mitglieder mit den Missionen der frühen 1990er Jahre. Sie waren nicht mehr gewillt, eigene Truppen unter UN-Kommando zu stellen, sondern wollten sich eine größtmögliche Mitsprache bei den Kommando- und Kontrollstrukturen bewahren.

Allerdings war die Weltorganisation beim „Nachsorge“-Bedarf gefragt, so dass sich eine Art Arbeitsteilung herausbildete: Größere Militäreinsätze liefen im multinationalen Rahmen ab, UN-Missionen sollten die nachfolgende Stabilisierung bewerkstelligen. Nach diesem Muster wurde in Ost-Timor eine UN-Mission (*United Nations Transitional Administration in East Timor*, UNTAET, 1999-2002) mit 10.000 Blauhelmen eingerichtet; im Kosovo umfasste die *Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK, seit 1999) zunächst 1.000 zivile Mitarbeiter, unterstützt von 50.000 Soldaten der *Kosovo Force* (KFOR, seit 1999). Das neue Souveränitätsverständnis manifestierte sich in signifikant erweiterten Aufgabenstellungen: Die UN-Missionen umfassten erstmals die

politische und administrative Verantwortung für die neuen Gebilde – mit weitreichenden Einschränkungen für den Einfluss lokaler Akteure auf Exekutive, Legislative und Justiz.

### *Innovative Normbildung und operative Reformen im Zeichen der Krise*

Die im Zuge der Kosovokrise geführten Debatten im UN-Sicherheitsrat und die fehlende Mandatierung des NATO-Einsatzes hatten die Frage aufgeworfen, wie der Schutz von Menschenrechten im Falle einer Blockade des UN-Sicherheitsrats gewährleistet werden kann. Es war insbesondere Kofi Annan, der seit 1999 der negativen Konnotation des „Rechts auf Intervention“ die „Verantwortung zum Schutz“ gegenüberstellte. Er beförderte damit ein Souveränitätsverständnis, das über die Abwehrrechte eines Staates gegen Eingriffe von außen hinausgeht und vom Staat die Sicherung der individuellen Rechte auf Freiheit und Unversehrtheit fordert. Das von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) ausgearbeitete Konzept der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) bezieht sich auf Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische „Säuberungen“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gibt der internationalen Gemeinschaft eine subsidiäre Verantwortung beim Schutz der Zivilbevölkerung. Als das Konzept in das Abschlussdokument des *World Summit* 2005 eingearbeitet wurde (insbesondere in Ziff. 138 und 139), zeigte sich allerdings auch, dass Staaten wie die USA, Russland und China das Prinzip inzwischen zwar anerkennen, aber nicht bereit sind, die Macht des Sicherheitsrats einzuschränken. Den Vorschlag, die ständigen Mitglieder sollten ihr Veto freiwillig aussetzen oder aber öffentlich rechtfertigen, lehnten sie ab.

Der Ende der 1990er Jahre erkennbaren Verlagerung der operativen Verantwortlichkeit auf „Koalitionen der Willigen“ wollte man auf UN-Ebene durch eine höhere Effektivität von UN-Friedensmissionen begegnen. Der sogenannte Brahimi-Report aus dem Jahr 2000<sup>5</sup> und der Report des von Kofi Annan eingesetzten *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* aus dem Jahr 2004<sup>6</sup> forderten eine bessere Kommunikation zwischen der Kommando-führung vor Ort und dem UN-Hauptquartier sowie verstärkte Konsultationen

5 Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects, New York, N.Y.: United Nations (A/44/305, S/2000/809, 21. August 2000).

6 A More Secure World: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004.

des UN-Sicherheitsrats mit den Truppen stellenden Staaten. Außerdem mahnten die Expertenberichte eine bessere Ausstattung von UN-Missionen und den Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe an. Mit eigenen Transport- und Logistikkapazitäten sollte diese schnell und unbürokratisch vom UN-Sicherheitsrat entsandt werden können, wichtige strategische Positionen besetzen und damit die kritische Zeit bis zum Eintreffen regulärer UN-Blauhelme überbrücken.

### *Comeback der UNO im beginnenden 21. Jahrhundert ...*

Angesichts dieser Entwicklungen stieg die Zahl der UN-Soldaten seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts kontinuierlich: von 2000 bis 2011 von 38.000 auf die bereits erwähnten 100.000 weltweit eingesetzten Soldaten, Militärbeobachter und Polizisten.<sup>7</sup> Die Zunahme UN-mandaterter Interventionen ist neben dem normativen Wandel und den Reformbemühungen auf Ebene des UN-Sekretariats allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die Anschläge vom 11. September 2001 die sogenannten „gescheiterten Staaten“ (*failed states*) ins Blickfeld des globalen Sicherheitsdiskurses rückten.<sup>8</sup>

In den Jahren 2010/2011 standen die Missionen im Sudan, in der Côte d’Ivoire, in der DR Kongo sowie in Haiti im Schlaglicht der Öffentlichkeit. Hier sind mittlerweile etwa drei Viertel der weltweit eingesetzten UN-Soldaten stationiert. Alle mit einem äußerst komplexen sowie robusten Mandat ausgestattet, sollen die Missionen im Sudan, in der Côte d’Ivoire und im Kongo nicht nur die Einhaltung von Friedensabkommen überwachen, sondern auch die Vorbereitung und Durchführung nationaler Wahlen begleiten. In allen vier Ländern sollen die Missionen Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR) durchführen, ein sicheres Umfeld für zurückkehrende Binnenvertriebene schaffen und den Schutz von Zivilisten, humanitären Helfern sowie des zivilen UN-Personals gewährleisten. Teilweise unterstützen sie die Reform des Sicherheitssektors. In der Côte d’Ivoire schließt das Mandat die Überwachung potenziell extremistischer Massenmedien ein; im Kongo kommt der Personenschutz für ausgewählte politische Persönlichkeiten hinzu.

---

7 DPKO Fact Sheets,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

8 Dennis M. Tull: Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte, SWP Studie, Berlin 2010, S. 14.

### ... und altbekannte Problemstellungen

Auch wenn es einige Stabilisierungserfolge gibt, fällt die Bilanz sämtlicher Missionen sehr durchwachsen aus (wie u.a. die Beiträge 3.4. bis 3.6. zeigen).<sup>9</sup> Im Sudan begleitete die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS, seit 2005) die Umsetzung des *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) aus dem Jahre 2005 und insbesondere das Referendum vom Januar 2011. Obgleich die Effektivität der Mission allgemein kritisch beurteilt wird und sie nur mühevoll in Gang kam, hat die UN-Präsenz offenkundig die Lage beruhigt. Die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, seit 2007) hat hingegen wenig zum Schutz der Menschenrechte und zur Eindämmung von Gewalt beigetragen. Und auch die *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC, seit 1999) hat die nach wie vor prekäre Menschenrechtssituation im Osten des Landes nicht merklich verbessert.<sup>10</sup> Der Einsatz der *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI, seit 2004) bleibt umstritten: Die UN-Präsenz verhinderte nicht, dass es nach den von ihr zertifizierten Wahlen zu Krieg und Massakern kam. Als die Truppen mit französischer Unterstützung Ende März/Anfang April 2011 in die Endphase des Machtkampfes zwischen Amtsinhaber Gbagbo und dem gewählten Präsidenten Ouattara eingriffen, taten sie dies in extensiver Auslegung ihres Auftrags, Zivilisten zu schützen. In der Karibik wiederum konnte die *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH, seit 2004) nach schwachem Start die Sicherheitslage verbessern, sah sich jedoch angesichts ihrer Übergriffe und der sie überfordernden Lage nach dem Erdbeben vom Januar 2010 harscher Kritik aus der Bevölkerung ausgesetzt.

Es lassen sich fünf ausschlaggebende Faktoren für die ernüchternde Bilanz benennen. Der erste hängt mit den Kalkülen der Konfliktparteien und der Trägheit internationaler Akteure zusammen. So waren weder im Sudan (Darfur) noch in der DR Kongo die Konfliktparteien willens, sich an vereinbarte Waffenstillstände zu halten. Stattdessen nutzten sie die internationale Präsenz, um sich im Konflikt besser zu positionieren. Der UN-Sicherheitsrat war in den beiden Ländern folglich immer wieder genötigt, die Mandate auszuweiten. Für präventive Tätigkeiten fehlte es an Kapazitäten, mitunter auch an konzeptionellem Know-how. Zweitens scheuen Truppen stellende Regierungen das hohe Risiko für das Leben ihrer Soldaten besonders beim Einsatz in

<sup>9</sup> Diese Beiträge behandeln die Missionen im Sudan (3.4.), in der Côte d'Ivoire (3.5.) und in Haiti (3.6.). Für die UN-Friedensoperation in der DR Kongo sei verwiesen auf Beitrag 1.11. in Friedensgutachten 2009.

<sup>10</sup> Die MONUC wurde am 1. Juli 2010 umbenannt in *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO).



prekären Krisenregionen, sodass sich die Kontingente häufig erst nach langen Verhandlungsprozessen aufstellen lassen. Im Kongo z.B. nahm die Stationierung von 3.000 zusätzlich autorisierten Blauhelmen neun Monate in Anspruch. Die Truppensteller verfügen häufig nur über eine begrenzte Logistik, was den Truppentransport stark verzögert. Aber auch der Mandatierungsprozess ist langwierig: Erst nach einem Beschluss des UN-Sicherheitsrats können Staaten und Staatenbündnisse mit Nachdruck aktiv werden, wodurch wertvolle Zeit verloren geht.<sup>11</sup>

Ein dritter Grund für Ineffektivität ist die schlechte Ausstattung. Aufgrund der schieren geographischen Größe ist es in Ländern wie dem Sudan oder dem Kongo kaum möglich, die Menschenrechtslage zu überwachen oder gar ein sicheres Umfeld flächendeckend zu gewährleisten. Wenn dann noch das benötigte Gerät fehlt, wird die Aufgabe gänzlich unmöglich. So wartete z.B. die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, seit 2007) zwei Jahre auf 18 Hubschrauber, ohne die eine schnelle Reaktion auf Gewalteskalationen ausgeschlossen ist. In der DR Kongo berichtete der Kommandeur der UN-Truppen angesichts eines Massakers der Rebellengruppe *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP), dass die UN-Truppen zu spät von dem Vorfall erfahren hätten und unzureichend ausgerüstet gewesen seien, um mit den Rebellen den Kampf aufnehmen zu können.<sup>12</sup>

Ein vierter Faktor sind nicht situationsadäquate und zudem unscharfe Mandate. So war z.B. der Einsatz französischer Soldaten in der Côte d'Ivoire von Anfang an hoch problematisch, weil die Konfliktparteien Frankreich als ehemalige Kolonialmacht schnell als einen weiteren Gegner betrachteten. In Haiti implementierten die Vereinten Nationen einen konventionellen DDR-Ansatz, obwohl sich hier nicht klassische Kriegsparteien gegenüberstanden, sondern sehr heterogene, bewaffnete kriminelle Gruppen, die z.T. mit den politischen und wirtschaftlichen Eliten eng vernetzt waren. Zudem bleiben die Mandate nicht selten bei der Frage vage, was genau gemeint ist, wenn Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta autorisiert werden. Sollen UN-Soldaten auch Gewalt anwenden, um Frieden aktiv zu erzwingen? Oder geht es lediglich darum, das militärische Mandat abzusichern? Die Truppen sind in einem Dilemma: Um als neutral zu gelten und von der Bevölkerung akzeptiert zu werden, ist ein maßvolles Vorgehen erforderlich. Zugleich aber ist es ihre Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen und dabei zu helfen, das staatliche Monopol legitimer Gewaltsamkeit (wieder)herzustellen. In die-

11 Elisabeth Schöndorf: Die Entsendelücke im VN-Peacekeeping. Defizite, Ursachen, Handlungsoptionen SWP-Studien 2011/S 04, Februar 2011.

12 A Massacre in Congo, Despite Nearby Support, in: New York Times, 11. Dezember 2008.

sem Spannungsverhältnis zu agieren ist ein Drahtseilakt. Passivität, wie sie die MONUC-Truppen im Osten des Landes gezeigt haben, diskreditiert die internationale Präsenz. Aber auch provokatives Auftreten, das in der Côte d'Ivoire oder in Haiti die Gewalt eskalieren ließ, kann die Blauhelme international in Misskredit bringen und sie in den Augen der Bevölkerung zu einem weiteren Gewaltakteur machen.

Damit ist bereits ein fünfter Faktor gestreift: Fälle von Fehlverhalten in UN-Blauhelmeinsätzen sind inzwischen Legion. Sexueller Missbrauch von Frauen und z.T. auch Kindern sowie Zwangsprostitution und Menschenhandel waren immer wieder Gegenstand von Untersuchungen (so in Somalia, Kambodscha, Eritrea, Äthiopien, Bosnien, Kosovo, Mazedonien, Côte d'Ivoire und Ost-Timor). Für die Jahre 2006 bis 2008 wurden insgesamt 567 Verdachtsfälle auf sexuellen Missbrauch registriert.<sup>13</sup> Zwar sind in den genannten UN-Missionen sogenannte Genderbeauftragte eingesetzt, die für die kohärente Umsetzung der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats sorgen sollen (*Resolution 1325 on Women, Peace and Security* vom 31. Oktober 2000). Immer wieder zeigt sich aber, dass Genderfragen randständig bleiben und es an Mitteln für eine effektive Umsetzung mangelt.<sup>14</sup>

Insgesamt zeigt sich angesichts der Erfahrungen im Sudan, in der DR Kongo, in der Côte d'Ivoire und in Haiti, dass die konzeptionellen, personellen und materiellen Kapazitäten nicht den normativen und operativen Anforderungen an UN-Friedensmissionen entsprechen. Eine besondere Herausforderung bleibt es, professionellen und ethischen Standards zu entsprechen. Angesichts der Lücke zwischen Erwartungen und Umsetzung müssen Prioritäten gesetzt werden – für die aber fehlen die politischen Voraussetzungen. Denn die Mandate spiegeln in der Regel einen langwierigen Aushandlungsprozess im UN-Sicherheitsrat wider, nicht aber eine klare Strategie.

### *Militärinterventionen im Schatten des war on terror*

Spektakuläre Militärinterventionen im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts waren insbesondere die mit dem Etikett *war on terror* von den USA angeführten Einsätze in Afghanistan und im Irak. Erweisen sich die von Großmächten

13 Wolfgang S. Heinz/Joanna Ruzkowska, UN-Friedensoperationen und Menschenrechte, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (Essay No. 10, 2. Aufl., November 2010), S. 11, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/essay\\_no\\_10\\_un\\_friedensoperationen\\_und\\_mr\\_01.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_no_10_un_friedensoperationen_und_mr_01.pdf).

14 Swen Dornig/Nils Goede: Ten Years of Women, Peace and Security. Gaps and Challenges in Implementing Resolution 1325, Duisburg: INEF Policy Brief 7/2010.

und Militärallianzen geführten Missionen im Vergleich zu UN-Einsätzen als erfolgsträchtiger, wie aus neo-realistischer Perspektive zu Beginn der 1990er Jahre angenommen wurde?<sup>15</sup> Die Erfahrungen im Irak und in Afghanistan lassen zweifeln.

Die Intervention in Afghanistan steht spätestens seit 2009/2010 an einem Scheideweg. Das Konzept des *light footprint*, durch geringen Einsatz von Truppen den Charakter einer Besatzungsarmee zu vermeiden, ist ebenso gescheitert wie die Hoffnung, durch die Unterstützung der Regierung Karzai tragfähige gesamtstaatliche Strukturen zu schaffen. Die Ziele der Intervention mussten grundlegend neu bestimmt werden. Mittlerweile ist der Einsatz stark durch die *Counterinsurgency* (COIN)-Strategie geprägt (vgl. Beitrag 3.2.). Die COIN-Strategie ist ein inklusiver Ansatz, der politische, diplomatische und entwicklungsbezogene Aspekte prominent einbezieht und – ähnlich wie UN-Missionen – den Schutz von Zivilisten und die Eigenverantwortung der Bevölkerung betont. Im Unterschied zu UN-Missionen orientiert sich COIN jedoch klar an den Interessen der Intervenierenden und ordnet zivile und gesellschaftliche Handlungsoptionen militärischem Denken unter.<sup>16</sup> Offensichtlich wurden die zu Beginn der Intervention normativ stark aufgeladenen Ziele auf die Erwartung reduziert, die afghanische Regierung werde mit Hilfe der externen Ressourcen lokale Machthaber entweder marginalisieren oder kooptieren – ein Kalkül, das bereits während der sowjetischen Intervention in den 1980er Jahren fehlging.

Nicht viel besser sieht es im Irak aus. Die *Operation Iraqi Freedom* (im September 2010 umbenannt in *Operation New Dawn*) und der Regimewechsel führten zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen. Das Land ist in politische Einflusszonen unterteilt und keineswegs befriedet (vgl. Beitrag 3.3.). Der Sturz Saddam Husseins gelang zwar, doch der opferreiche und kostenträchtige Einsatz trug bisher nur bedingt zum ökonomischen und politischen Wiederaufbau bei. Konzeptlosigkeit und strategische Fehler – etwa das geradezu vollständige Zurückdrängen der Baath-Partei und die Ignoranz gegenüber bestehenden politischen und administrativen Strukturen – begünstigten die Teilung des Landes in ethno-religiöse Lager. Ob vor diesem Hintergrund die Staatsbildung gelingen kann, ist zweifelhaft. Der Fall zeigt: Auch eine „imperiale Intervention“ kann weitgehend fehlschlagen – die Handlungskompetenz machtvoller Groß- und Supermächte ist nicht zwangsläufig höher als die von internationalen und

15 Stephen John Stedman: The New Interventionists, in: *Foreign Affairs* 72 (1993): 1, S. 1-16.

16 Karsten Friis: Peacekeeping and Counter-Insurgency. Two of a kind?, in: *International Peacekeeping* 17 (2010): 1, S. 49-66.

regionalen Organisationen, die tendenziell ressourcenschwach und von fragmentierten politischen Abstimmungsprozessen gekennzeichnet sind.

### *Intervention zum Schutz von Rebellion: Der Fall Libyen*

Die Erfahrungen aus Afghanistan und Irak bedeuten allerdings nicht, dass massive Militärinterventionen unter Führung westlicher Staaten der Vergangenheit angehören. Die aktuelle Intervention in Libyen zeigt vielmehr, dass die militärische Option trotz schwer berechenbarer Erfolgchancen nach wie vor aktuell bleibt, wenn andere Mittel eine Zuspitzung von Gewaltkonflikten nicht verhindern und politische Handlungsfähigkeit demonstriert werden soll. Die Entwicklungen in Libyen markierten das Ende friedlicher Aufbrüche in Nordafrika, wo sich in Tunesien und Ägypten große Teile der Bevölkerung ohne Waffengewalt gegen die herrschenden Regime erhoben hatten. Mitte Februar 2011 setzten in Libyen landesweite Demonstrationen ein. Die Führung um den selbsternannten Revolutionsführer Gaddafi reagierte allerdings mit brutaler Repression. Nachdem Spezialeinheiten am 17. Februar in verschiedenen Städten Massaker begangen hatten, ging der Gewaltkonflikt am 19. Februar in einen innerstaatlichen Krieg über. Mit Resolution 1970 verhängte der UN-Sicherheitsrat am 26. Februar 2011 nichtmilitärische Sanktionen, so u.a. ein Waffenembargo sowie ein Reiseverbot für einen engeren Kreis von Vertrauten um Muammar al-Gaddafi. Außerdem überwies er Völkerrechtsverbrechen an den Internationalen Strafgerichtshof. Eine vergleichbare Maßnahme war zuvor nur im Falle des Sudan erfolgt. Zugleich eskalierten die Kämpfe jedoch weiter. Als die Erstürmung Bengasis drohte, verhängte der UN-Sicherheitsrat am 18. März 2011 mit Resolution 1973 zum Schutz der Zivilbevölkerung ein Flugverbot und ermächtigte die Mitgliedstaaten, dieses mit allen erforderlichen Maßnahmen durchzusetzen, wobei allerdings Besatzungstruppen ausgeschlossen wurden.

Mit den anschließenden Luftangriffen, bei denen zunächst Frankreich die Führung beanspruchte und dann die NATO das Kommando übernahm, konnte der weitere Vormarsch der Regierungstruppen gestoppt werden. Auch das Ziel, Zivilisten zu schützen, erreichte der UN-Sicherheitsrat kurzfristig. Die Bewohner Bengasis hätten angesichts des von Gaddafi angekündigten gnadenlosen Vorgehens mit dem Schlimmsten rechnen müssen. Allerdings wurde in den folgenden Wochen offensichtlich, dass ein dauerhafter Schutz wie auch ein Ende der Kampfhandlungen nicht mit Luftschlägen allein zu erzielen sein würde. Die verlustreichen Einsätze in Afghanistan und Irak ließen die westlichen Staaten allerdings vor Bodentruppen zurückschrecken – und solch eine Maßnahme

hätte wohl auch die Unterstützung des Vorgehens durch die Arabische Liga gefährdet. Allerdings zeigt der Verlauf der Intervention, dass humanitärer Schutz bei asymmetrischen Kräfteverhältnissen nur möglich ist, wenn externe Akteure entweder selbst entschlossen mit Kampftruppen eingreifen oder aber eine Seite unterstützen. Die Dilemmata der humanitären Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina wiederholen sich in verändertem Gewand. Deutlich ist: *De facto* dient der NATO-geführte Einsatz dem Schutz der Rebellion. Wie weit dieser Schutz geht, wurde nicht hinreichend geklärt. UN-Resolution 1973 deckt allerdings keinen Regimesturz ab. Wohl aber bedeutet sie eine Verpflichtung für den UN-Sicherheitsrat und die durch ihn zu Zwangsmaßnahmen autorisierten Staaten, beide Konfliktparteien zu einem Waffenstillstand anzuhalten, die Einhaltung humanitärer Mindeststandards einzufordern und selbst beim Einsatz von Gewalt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

### *Gefährdete Schutznorm – und was Deutschland tun kann*

Gibt es Erfahrungen nach zwei Dekaden Militärintervention und Stabilisierungseinsätzen, die bei laufenden und zukünftigen Missionen berücksichtigt werden sollten? Zwei Punkte scheinen besonders beachtenswert, der erste ist normativer, der zweite praktischer Natur:

1. Die mit dem „neuen Interventionismus“ verbundene Hoffnung, mit UN-Friedensmissionen die Menschenrechtsslage deutlich zu verbessern, ist verfliegen. Ernüchternde Erfahrungen haben zu einem vorsichtigeren Agieren geführt. Zwar hat sich normativ mit der R2P ein Referenzrahmen herausgebildet, doch hat der UN-Sicherheitsrat in den ersten fünf Jahren nach dem Weltgipfel von 2005 nur selten auf diese Norm Bezug genommen, so im Falle Darfur<sup>17</sup> und als er den Rahmen für den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten absteckte<sup>18</sup>. Die Lage änderte sich Anfang 2011. Bei den bereits erwähnten Libyen-Resolutionen 1970 (2010) und 1973 (2011) erinnert der UN-Sicherheitsrat an „the Libyan authorities’ responsibility to protect its population“. Auch bei seiner Resolution 1975 vom 30. März 2011, die den von Frankreich unterstützten Gewalteinmarsch von UN-Truppen in der Côte d’Ivoire einläutete, bekräftigte das Organ „the primary responsibility of each State to protect civilians“.

Der aktuelle Bezug auf die Schutznorm ist aber nicht unproblematisch. Denn wenn sie die normative Grundlage zu einem Regimesturz geben soll,

17 UN Security Council Resolution (UNSCR) 1706 vom 31. August 2006.

18 UNSCR 1674 vom 28. April 2006 sowie UNSCR 1894 vom 11. November 2009.

unterhöhlt dies ihren Kerngehalt. Befürchtungen, die Normen könnten für klassische machtpolitische Interventionen instrumentalisiert werden, kamen bereits auf, als sich die USA und Großbritannien bei ihrer Intervention im Irak immer wieder auch menschenrechtlicher Begründungen bedienten. Die Norm der Schutzverantwortung ist mithin doppelt gefährdet: zum einen durch zu hohe Ansprüche bei mangelhafter Umsetzung, zum anderen durch ihren Missbrauch. Staaten, die sich der R2P verpflichtet fühlen, sollten dazu beitragen, dass die Inhalte der R2P in Resolutionen verankert und Menschenrechtsverbrechen geahndet werden. Deutschland hat 2011/2012 als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats hierzu besondere Möglichkeiten und sollte darauf achten, dass humanitäre Schutzpflichten umgesetzt werden, ohne einen Deckmantel für Ziele des Regimesturzes zu schaffen.

2. Im Unterschied zu den beginnenden 1990er Jahren ist heute offensichtlich: Externes Militäengagement kann kurzfristig zur Stabilisierung beitragen und bei guter Planung und entschlossener Durchführung auch größte Menschenrechtsverletzungen verhindern. Zugleich aber läuft internationale Präsenz mit anhaltender Dauer Gefahr zum Teil des Problems zu werden. Dies liegt an drei Faktoren: Erstens sind die wegen ihrer multilateralen und überparteilichen Orientierung vorzugswürdigen UN-Missionen personell und finanziell oft ungenügend ausgestattet. Die Zurückhaltung westlicher Staaten, insbesondere auch Deutschlands, ist dafür verantwortlich. Zweitens orientiert sich Staatsbildung an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung immer noch zu stark an Blaupausen, die die lokalen Verhältnisse vernachlässigen. Der Aufbau von Institutionen gelingt aber nur, wenn die gewachsenen sozioökonomischen Strukturen und kulturellen Werte angemessen berücksichtigt werden. Drittens gibt es nach wie vor kaum Kriterien, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Frist Interventionen beendet werden sollten. Auch um die Unterstützung in den Entsendestaaten zu sichern, benötigt die Öffentlichkeit hier zumindest Rahmendaten. Gerade bei lang andauernden Interventionen darf die Diskussion um *Exit-Strategien* deshalb nicht tabuisiert werden.

Deutschland kann als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats einen Beitrag leisten, Defizite gerade bei den mit einem Kapitel VII-Mandat ausgestatteten UN-Missionen zu vermindern. Ein wichtiges Beispiel ist die erwähnte Entsendelücke.<sup>19</sup> Ihr könnte durch ein sogenanntes zweistufiges Mandatierungsverfahren begegnet werden: In einer ersten Stufe würde auf Basis eines vorläufigen Mandats geprüft, welche Ressourcen für die Erfüllung der Aufgaben zur Verfügung stehen; die zweite Stufe bildete dann die herkömmliche Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat. Durch Partnerschaften mit

---

<sup>19</sup> Elisabeth Schöndorf, a.a.O.

Truppen stellenden Staaten wie Indien, die sich durch Rechtsstaatlichkeit und demokratische Mechanismen zur Kontrolle der Streitkräfte auszeichnen, könnte dabei der Truppentransport logistisch unterstützt werden. Ein zweistufiger Mandatierungsprozess würde auch die Kooperation zwischen EU und UN verbessern. Denn die EU-Planung für eine Beteiligung an einem Einsatz beginnt erst, wenn ein Beschluss des EU-Rats über einen möglichen Einsatz vorliegt, der wiederum von einem Mandat des UN-Sicherheitsrats abhängt. Könnten vorläufige Mandate herangezogen werden, wäre schnelleres und effektiveres internationales Handeln möglich.