



FRIEDENSGUTACHTEN

2005

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

**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)

herausgegeben von

**Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch,
Corinna Hauswedell und Christoph Weller**

LIT

3.3. Zivile und militärische Komponenten bei den Vereinten Nationen: Integrierte Missionen, fusionierte Einheiten und gefährliche Partnerschaften

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Vereinten Nationen (VN) vor neue Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Frieden gestellt worden. Nachdem Evaluierungen von Missionen der 1990er Jahre diverse Versäumnisse offen gelegt hatten¹, konnte man in den letzten Jahren zwei dominierende Trends bei der Weiterentwicklung des Systems der Vereinten Nationen und ihrer Friedensmissionen ausmachen, die sowohl auf äußeren Druck, als auch durch interne Forderungen entstanden sind:

- a) Die thematische Verschmelzung von Sicherheit und Entwicklung sowie der dazugehörigen zivilen und militärischen Komponenten im Hauptquartier und den VN-Missionen vor Ort.
- b) Die Reduzierung der Truppenbeiträge der westlichen Industrienationen zu militärischen Missionen der Vereinten Nationen und der verstärkte Einsatz von sogenannten multinationalen Streitkräften (MNF) außerhalb des VN-Systems.

Beide Bereiche berühren elementar die Frage nach der Interaktion von militärischen und zivilen bzw. entwicklungspolitischen Komponenten auf allen Ebenen. Ohne Sicherheit keine Entwicklung und ohne Entwicklung keine Sicherheit – diese Grundannahme wird von beiden Seiten des zivil-militärischen Spektrums immer öfter ins Feld geführt, nicht allein bei den VN, sondern auch in der Abstimmung nationaler Akteure in den westlichen Industrienationen. Besonders nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten (Post-Konflikt Situationen), z.B. in der Abfolge und Koordinierung von Maßnahmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) von ehemaligen Kämpfern, sehen die VN erhöhten Koordinations- und Kooperationsbedarf sowohl im Hauptquartier als auch vor Ort.

Dabei sind die Vereinten Nationen im Einsatzgebiet immer öfter mit sogenannten Multinationalen Streitkräften (MNF) konfrontiert, die (ob mit oder ohne VN-Mandat) auch klassische *Peacekeeping* Aufgaben wahrnehmen können oder aber als Konfliktpartei agieren.

Missionen der Vereinten Nationen können durch parallel vor Ort agierende MNF großen Risiken ausgesetzt werden. Als am 19. August 2003 vor dem Hauptquartier der VN im Irak, dem *Canal Hotel* in Bagdad, eine Autobombe detonierte und 22 Menschen tötete, sahen erste Kommentatoren den Grund für den Anschlag in der mangelnden Distanz der Organisation zu den Koalitionstreitkräften. In Wirklichkeit jedoch war von Seiten der VN versucht worden, die Militärpräsenz um das Hauptquartier zu verringern.

Dies ist nur eines der vielen Beispiele für Risiken zivil-militärischer Beziehungen in Post-Konflikt-Situationen, die Fragen zu Distanz und Kooperation aufwerfen. Gerade in Post-Konflikt- und Wiederaufbaumissionen der Vereinten Nationen und ihrem komplexen Umfeld lassen sich diverse Formen von zivil-militärischen Beziehungen ausma-

¹ U.a. durch die sogenannte *Eisele Assessment Mission* zu UNAMSIL in Sierra Leone, sowie durch den Brahimi Report von 2000.

chen: Ob VN-Militär und lokale Bevölkerung, ziviles VN-Personal und Rebellen, NATO-Streitkräfte und klassische "Blauhelme", NGO und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit – die Ebenen und Akteure sind vielfältig und unüberschaubar. Dazu kommt noch die Multidimensionalität der Vereinten Nationen und ihrer Missionen selbst. Nicht allein müssen militärische und zivile Komponenten koordiniert werden, sondern auch bis zu 16 Sonderorganisationen, 13 Spezialabteilungen und Programme sowie diverse Büros im Generalsekretariat. Neben den Schwierigkeiten der Koordinierung dieser zivilen Komponenten untereinander wurde auch die mangelnde Abstimmung zwischen militärischen und zivilen Akteuren innerhalb von VN-Missionen vor Ort mehrfach kritisiert.

Im folgenden sollen einzelne Trends des zivil-militärischen Beziehungsgeflechts von Sicherheit und Entwicklung in den Vereinten Nationen beleuchtet werden: die interne Abstimmung im VN-System, z.B. durch die Quasifusion von Abteilungen vor Ort und dem Aufbau von integrierten Missionsstäben im Hauptquartier, sowie die Interaktion von VN-Missionen mit multinationalen Streitkräften im Krisengebiet.

Sicherheit und Entwicklung: Zivile und militärische Akteure bei den Vereinten Nationen

Vor allem die zivilen Missionen der Vereinten Nationen standen in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit im Vordergrund, sei es die Durchführung der Wahlen in Afghanistan, das Programm "Öl für Lebensmittel" im Irak oder aber die VN-Administrationen im Kosovo und Ost-Timor. Darüber wird oft vergessen, dass die überwältigende Zahl der VN-Missionen militärischer Art ist – hinsichtlich des Mandats und vor allem des Personals. Während das *Department of Political Affairs* (DPA), am ehesten vergleichbar mit einem nationalen Außenministerium, nur elf politische Missionen mit um die 1.500 zivilen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen koordiniert, existieren momentan 16 militärische Missionen mit fast 65.000 Soldaten und Polizisten unter der Leitung des *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO).² Anzumerken ist hierbei, dass die eigentlich politischen – also zum Verantwortungsbereich des DPA gehörenden – VN-Missionen in Afghanistan und Sudan mittlerweile ebenfalls von DPKO koordiniert werden. Darüber hinaus hat ziviles Personal in verschiedenen Funktionen in *Peacekeeping Operations* des DPKO mittlerweile eine Gesamtgröße von 11.000 überschritten.

Dabei sah der grundlegende Aufbau der Vereinten Nationen eine klare Trennung der zivilen und militärischen Komponenten nicht nur in Krisenregionen, sondern auch im Hauptsitz in New York in Bezug auf die Themenbereiche Sicherheit und Frieden, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Völkerrecht vor. Das institutionelle und politische Design der Vereinten Nationen spiegelt diese Trennung von "Sicherheit" und "Entwicklung" noch immer wider: Während auf der einen Seite die Generalversammlung (GA), sowie der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) von Anfang an die Foren für Entwicklungsthematiken waren, blieb das Thema Frieden und Sicherheit in der Kompetenz des Sicherheitsrates, auch wenn DPA und der Generalsekretär dem Sicherheitsrat die grundlegende Vorarbeit für die Entscheidungsfindung in diesem Bereich leisten. Erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den folgenden Veränderungen in Mandat und Aufgaben von Friedensmissionen der VN rückten auch im Generalsekretariat in New York die

2 Stand 31. Dezember 2004, zu finden unter www.un.org/depts/dpko bzw. www.un.org/depts/dpa.

politischen Überschneidungen sowie die Komplementarität von Entwicklung und Sicherheit wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Eine wirkliche Kooperation der Akteure in den Bereichen Frieden und Entwicklung fand dennoch nicht statt. Der Versuch, 1998 mit der Gründung von vier Exekutivkomitees (EC) – EC Frieden und Sicherheit (geleitet von DPA), EC Humanitäre Angelegenheiten (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA), EC Ökonomische und Soziale Angelegenheiten (Department for Social and Economic Affairs – DESA) sowie EC Entwicklung (UNDP) – eine bessere Koordinierung und integrierte Planung bei den VN zu erreichen, scheiterte aufgrund von mangelnden konzeptionellen Übereinstimmungen und Ressortstreitigkeiten.

Ganz anders verhielt es sich mit den Friedensmissionen vor Ort. Bereits Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali versuchte in seiner *Agenda for Peace* 1992 den Grundstein zu legen für eine neue Art von Post-Konflikt-Missionen der VN, die auch demokratische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung fördern sollten. Die Anzahl, die unterschiedliche Mandatierung sowie die konkrete Ausgestaltung von Friedensmissionen in den 1990er Jahren bedeuteten eine elementare Neuausrichtung. Allerdings war sie gekennzeichnet durch Inkonsistenz, mangelnden Willen und *trial-and-error*-Verfahren, wie die Missionen in Somalia, Ruanda und auf dem Balkan zeigten. Die zeitweilige Übernahme von administrativen und sogar Regierungstätigkeiten in Bosnien, dem Kosovo und Ost-Timor führte zu einer enormen Erhöhung des zivilen Personals. Darüber hinaus verstärkten einzelne Institutionen wie UNDP, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) aber auch die Weltbank ihr Engagement in Bereichen, die klassischerweise – doch oft unzureichend – allein von militärischen Komponenten abgedeckt worden waren: der Reform des Sicherheitssektors (SSR) sowie der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) von ehemaligen Kombattanten in Post-Konflikt-Situationen.

Brahimi und die Folgen: Mehr Kohärenz im VN-System?

Die unterschiedlichen Erfahrungen bis hin zum Scheitern einiger Friedenseinsätze zeigten die Einschränkungen, denen das bisherige VN-System hinsichtlich einer wirksamen und konsistenten Reaktion auf neue Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Frieden unterworfen war. Als Folge berief Kofi Annan eine Sachverständigengruppe zur Verbesserung von VN-Missionen. Ihr Bericht, der sogenannte *Brahimi Report* (BR), wurde im Sommer 2000 der Öffentlichkeit präsentiert.

Neben vielen sinnvollen Vorschlägen für Änderungen und Schaffung von neuen Gremien sowie der Aufforderung zur besseren finanziellen und personellen Ausstattung von DPKO sorgte der Bericht jedoch unter anderem für Aufsehen wegen seiner Forderung nach einer stärkeren Verbindung von militärischen und zivilen Komponenten. Bereits im zweiten Abschnitt, in einem Nebensatz, wurde die Friedenssicherung der VN bezeichnet als ein „[...] komplexes(n) Modell mit vielen militärischen wie zivilen Bestandteilen [...], die zusammenarbeiten, um in der gefährlichen Folgezeit von Bürgerkriegen den Frieden zu konsolidieren.“³ Robustes *Peacekeeping*, welches im Verantwortungsbereich des Sicherheitsrates liegt, sollte verbunden werden mit Post-Konflikt *Peacebuilding* – eigentlich in der Zuständigkeit der Generalversammlung und des ECOSOC. Darüber

³ Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi Report), Blaue Reihe der DGVN Nr. 82, Bonn 2001, S. 16f.

hinaus sollte die interne Koordination zwischen militärischen und politischen Abteilungen des Sekretariats der VN (also DPKO und DPA), sowie anderer Organe, Institutionen und Programme durch die Schaffung sogenannter *Integrated Mission Task Forces* (IMTF) verbessert werden. In IMTFs sollen Repräsentanten aus den Themengebieten politische Analyse, Militäreinsätze, Polizei, Wahlhilfe, Menschenrechte, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Flüchtlinge, Öffentlichkeitsarbeit, Logistik, Finanzen und Rekrutierung zusammen kommen.

Eine Überprüfung der bisherigen Implementierung der Empfehlungen des *Brahimi Reports* im Dezember 2004 verstärkte noch einmal die Forderung nach einer weit gehenden Kooperation und Koordination innerhalb des VN-Systems aber auch darüber hinaus. Mehrfach wird nicht nur ein gemeinsamer Ansatz der VN-Akteure als erstrebenswert betrachtet, sondern eine kohärente Herangehensweise oder sogar institutionelle Integration von VN, *Bretton Woods* Institutionen, NRO sowie anderer Organisationen, welche *security-related tasks* durchführen.⁴ Hierbei spielen natürlich auch finanzielle Aspekte eine kritische Rolle. Eine Konkurrenz um knapper werdende Ressourcen ist denkbar, da einerseits viele zivile Abteilungen der VN versuchen, stärker in den Bereich Sicherheitssektorreform oder DDR hineinzukommen, andererseits militärische Kontingente, die von Ländern für VN-Missionen bereit gestellt werden, die Durchführung von *Civil-Military Cooperation* (CIMIC) Aktivitäten im Einsatz erhöhen, d.h. mehr und mehr zivile Aktivitäten (*winning the hearts and minds*) von Streitkräften implementieren lassen. Beide Seiten können eine Vielzahl ähnlicher Aufgaben wahrnehmen (vgl. Friedensgutachten 2004, Beitrag 4.1.).

Zeitgleich mit der Überprüfung der Implementierung des Brahimi-Reports wurde Ende November 2004 ein weiterer Bericht mit politischer Brisanz vorgelegt: *Der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel – Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung*⁵ (vgl. Beitrag 3.1.). Da die meisten Kommentatoren sich mehr für die Frage der neuen Zusammensetzung des Sicherheitsrates interessierten, wurde oft übersehen, dass auch dieser Bericht in den Chor der Rufe nach verstärkter Koordinierung und Fusion innerhalb der VN mit einstimmte: Die VN wurden beschrieben als das „[...]“ einzige Forum, in dem Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungsfragen auf globaler Ebene gemeinsam angegangen werden können.“ Dabei wurde ECOSOC empfohlen, einen Ausschuss für die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheitsbedrohungen einzurichten. Interessanter ist jedoch der Vorschlag zur Bildung einer *Kommission für Friedenskonsolidierung* (Empfehlung 14) als neues zwischenstaatliches Organ. Neben Vertretern des Sicherheitsrates sollen auch Vertreter des ECOSOC dieser Kommission angehören, welche die Konsolidierung von Post-Konflikt Ländern vorantreiben soll. Die Schaffung, genaue Zusammensetzung, sowie die Verfahren und Hierarchien dieser Kommission sind noch offen.

Ob dieser Trend zu kohärenten Strategien sowie koordinierenden Ausschüssen und Komitees erfolgreich ist, wird sich erst zeigen müssen. Das in der Vergangenheit von Kompetenzstreitigkeiten und Ressortressentiments geprägte Sekretariat der VN hat sich

4 UN General Assembly, Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the SG, New York, Dezember 2004, Abschnitte 6, 41 und 42.

5 Grundlage ist hier die Übersetzung des Berichts, erschienen als Nr. 89 der Blauen Reihe der DGVN, Berlin 2004.

immer erfolgreich gegen horizontale Kooperation wehren können. Erste Erfahrungen mit den IMTFs, beispielsweise, sind sehr gemischt ausgefallen.

Integrated Mission Task Forces und neue fusionierte Einheiten vor Ort

Nachdem die IMTFs angenommen worden waren, wurde dieses Konzept sehr populär und sowohl in den Implementierungsüberprüfungen von 2001 und 2004 als auch vom Sicherheitsrat mehrfach unterstützt. Für Afghanistan, Liberia, Haiti und nun auch für die VN-Mission im Sudan wurden IMTFs eingerichtet oder zumindest einer Arbeitsgruppe dieser Name gegeben. Im Implementierungsbericht von 2004 wird jedoch weiterhin von *work in progress* gesprochen, da das Prozedere, die Besetzung sowie die Kompetenzen der IMTFs nach vier Jahren immer noch nicht eindeutig geklärt sind. Eine Evaluierung der ersten IMTFs ist von DPKO angeordnet, jedoch noch nicht veröffentlicht worden.

Der ursprüngliche Aufbau der IMTFs sah vor, dass hochrangige Mitarbeiter von DPKO, DPA, OCHA und anderen VN Institutionen vor Missionsbeginn eine gemeinsame Planung durchführen sollten, kritische Entscheidungen für ihre Abteilungen fällen dürften und den zentralen Kontaktpunkt für die zukünftige Mission darstellen sollten. Bereits die erste IMTF für Afghanistan im Jahr 2001 scheiterte an diesem Anspruch auf ganzer Linie: Auch wenn eine Kerngruppe von Repräsentanten von 13 Abteilungen und VN-Organisationen sich vier Monate lang täglich traf, so besaß sie keinerlei Entscheidungsgewalt für den Aufbau der VN-Mission in Afghanistan.⁶ Die teilnehmenden VN-Beamten hatten nur einen mittleren Rang in der VN-Hierarchie und kaum logistische Unterstützung. Es überrascht vor allem, dass auch die Vorbereitungen der Arbeit des Speziellen Repräsentanten der VN für Afghanistan – Brahimi selbst – vor den entscheidenden Gesprächen auf dem Bonner Petersberg ohne jedweden Beitrag der IMTF vonstatten gingen, sondern von einer weiteren *ad-hoc*-Gruppe Brahimis geleistet wurden.

Ein zweiter Versuch für eine IMTF scheiterte 2003. Statt einer wirklichen Planungseinheit für den Aufbau der VN-Mission in Liberia, handelte es sich eher um eine lose Diskussionsrunde mit über 50 Teilnehmern. Daher stellte DPKO eine weitere Arbeitsgruppe zusammen, die anderen VN-Institutionen ermöglichte, ihre Konzepte in die Gesamtplanung von DPKO mit einfließen zu lassen. Der altbekannte VN-Ansatz eines *Lead Department* wurde damit erneuert. Da DPKO vor allem auf der operativen Ebene seine Effizienz entfalten kann, scheint es gegenüber der strategischen Abteilung DPA weiter an Bedeutung und Einfluss zu gewinnen. In einer Organisation wie der VN mit klaren vertikalen Entscheidungskanälen und politischen Erbhöfen (die Abteilungsleitungen von DPA und DPKO sind jeweils von Frankreich und Großbritannien reserviert) ist eine horizontale Koordination und Entscheidungsfindung noch immer schwer vermittelbar. Dennoch wurde auch für den Sudan 2003 eine IMTF unter der Leitung von DPA gegründet. Auch wenn die IMTFs noch nicht funktionieren, wirken sie sich doch, genauso wie die strukturellen Veränderungen und weitgehenden Vorschläge zur Koordination im Sekretariat der Vereinten Nationen, auf die Einsätze vor Ort aus. Die bereits erwähnte hohe Anzahl von zivilem Personal in Einsätzen unter Leitung von DPKO sowie das stärkere Engagement

⁶ William J. Durch et al.: *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, Washington 2003, S. 49.

von UNDP, Weltbank und anderen in den Bereichen DDR und SSR haben die Abstimmungsprobleme im Einsatzgebiet erhöht.

Darüber hinaus war die Zusammenarbeit zwischen dem *Force Commander* (FC) und dem SRSG, dem *Special Representative of the Secretary General*, dem höchsten VN-Entscheidungsträger im Einsatzgebiet, in der Vergangenheit des Öfteren durch schlechte Kooperation und Kommunikation geprägt.⁷ Aber auch innerhalb der Truppenkontingente gab es oft Abstimmungsschwierigkeiten, sei es durch fehlende Interoperabilität, Unprofessionalität oder nationale Interessen der Truppen stellenden Länder im Zielgebiet. Um dies in Zukunft zu vermeiden, werden immer öfter Forderungen nach *Führungsnationen* laut, welche die Kerntruppen beisteuern und auch die Führung der anderen militärischen Komponenten übernehmen, wie z.B. die Australier innerhalb der VN-Mission in Ost-Timor.

Eine enge Abstimmung wird vor allem dort gefordert, wo militärische und zivile Aufgabenbereiche fließend ineinander übergehen, wie zum Beispiel bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) von ehemaligen Kombattanten. Dort scheint erstmalig eine effiziente Koordinierung sowohl im Sekretariat (mit allen entsprechenden VN-Organen und Programmen) als auch zwischen den Akteuren vor Ort möglich zu sein. In Anlehnung an den IMTF-Ansatz werden im Exekutivkomitee für Frieden und Sicherheit (ECPS) unter Leitung von DPKO und DPA sowie UNDP sogenannte *Integrated DDR Standards* (IDDRS) entwickelt, die klare Planung, Design und Implementierung von einzelnen Phasen ermöglichen sowie einzelne Bereiche von DDR den verschiedenen Akteuren zuordnen sollen. In den aktuellen VN-Missionen im Sudan und Haiti (UNAMIS und MINUSTAH) wurden sogar UNDP und DPKO Personal und Finanzmittel in eine einzige *DDR Unit* fusioniert. Die Lücke zwischen Entwaffnungs- und Demobilisierungsaktivitäten und der wirtschaftlichen und sozialen Reintegration von Kombattanten soll so geschlossen werden. Eine enge Kooperation in diesem Bereich ergibt Sinn, wobei jedoch eine klare zivile Leitung solcher Missionen beibehalten werden muss. In der Abstimmung zwischen FC und SRSG im Krisengebiet aber auch DPKO, DPA und UNDP im Hauptquartier wird dabei die größte Herausforderung liegen.

VN und “Multinationale Streitkräfte”

Die Abstimmung zwischen zivilen und militärischen Anteilen der VN bleibt ein wichtiges Thema, die zivile Oberhoheit und direkte Kontrolle von militärischen VN-Einheiten ist jedoch nicht gefährdet, sondern durch den (zivilen) SRSG immer – zumindest rechtlich – gegeben. Anders verhält es sich in den Fällen, wo nicht die Vereinten Nationen, sondern andere multinationale Streitkräfte militärisch im Einsatzgebiet dominieren.

Dabei gibt es mittlerweile zwei klare Trends von internationalen Interventionen: Während zumindest noch in Afrika, Lateinamerika und Teilen Asiens VN-Militäreinheiten operieren, werden in anderen Teilen der Welt immer öfter sogenannte *Coalition of the Willing* gebildet (Irak, Kosovo), die auch ohne Mandat der VN eingreifen bzw. im Nachhinein eine Quasi-Legitimierung durch den Sicherheitsrat erfahren. Bei solchen Einheiten spricht man mittlerweile von *Multinational Forces* (MNF). Die Industriestaaten – bis auf wenige Ausnahmen – beteiligen sich kaum noch mit militärischem Personal an VN-Missionen,

7 Nicola Dahrendorf et al.: *A Review of Peace Operations: A Case for Change*, London 2003, S. 25.

sei es aufgrund der geringen strategischen Attraktivität der Einsatzgebiete oder aus Weigerung, sich unter VN-Kommando zu begeben. Während westliche Staaten noch 1998 über 40.000 Soldaten für Einsätze unter VN-Kommando bereitstellten, so waren es 2003 nur noch knapp 15.000.⁸ Unter den 20 Staaten, welche die meisten Truppen für VN-Einsätze stellen finden sich nur noch zwei europäische Vertreter: die Ukraine mit 1.200 auf Rang 15 sowie Polen auf dem 20. Rang mit fast 800 Soldaten. Pakistan, Bangladesh und Indien – Platz eins bis drei – stellen mit knapp 20.000 Soldaten fast ein Drittel des gesamten militärischen Personals.

Diese Zurückhaltung gegenüber militärischen Einsätzen unter VN-Kommando wurde von den westlichen Ländern jedoch durch enorme Beiträge von Truppen für MNFs mehr als wettgemacht. Zwischen 2000 und 2002 bewegte sich die Gesamtstärke von MNFs zwischen 50.000 und 60.000. Die quasi-Legitimierung der Streitkräfte im Irak durch den Sicherheitsrat (nun MNF-I) im Sommer 2004 ließe die Gesamtzahl noch einmal um knapp 170.000 ansteigen. Die Bereitschaft westlicher Nationen Truppen für internationale Interventionen – vor allem mit VN-Mandat – beizusteuern ist also rapide gestiegen. Viele Staaten scheinen hingegen nicht bereit zu sein, das Kommando über ihre Streitkräfte vollkommen an VN-Institutionen abzugeben, da deren Institutionen, vor allem DPKO, noch immer personell und finanziell stark limitiert und damit wenig effizient sind.

Statt eines VN-Kommandos werden daher mehr oder weniger effiziente Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen zwischen VN-Präsenz und militärischen MNF etabliert. Wie wenig erfolgreich solche Mechanismen selbst in relativ sicherem Umfeld mit weitgehenden politischen Übereinstimmungen zwischen VN und MNF sind, konnte man sowohl in Bosnien als auch im Kosovo beobachten: SFOR-Einheiten stimmten sich nicht mit dem Hohen Repräsentanten ab, wenn es um die Suche nach Kriegsverbrechern ging, KFOR und UNMIK konnten sich nicht zu einer effizienten Eindämmung der März-Unruhen 2004 koordinieren.

Noch schwieriger wird es, wenn MNFs – oder *Coalition Forces (CF)* – eindeutig als Konfliktparteien oder Besatzungsregime angesehen werden. Dann wird jedwede Kooperation oder auch nur Kommunikation von VN-Personal mit diesen Einheiten in der Öffentlichkeit negativ als Bündnis wahrgenommen. Der Anschlag im Irak aber auch die Angriffe auf Wahlhelfer der VN in Afghanistan scheinen dies zu belegen, obwohl die VN bereits frühzeitig auf diese neue Situation reagiert und Richtlinien im Umgang mit den militärischen Einheiten in Afghanistan und im Irak verabschiedet hatten. Im Irak gab und gibt es eine klare Abgrenzung zu den CF genauso wie zu den nun MNF-I genannten Einheiten: Abgesehen vom Informationsaustausch, soll jedwede Kooperation so gering wie möglich gehalten werden. Darüber hinaus soll es keine Unterbringung von VN und CF/MNF-I im selben Gebäude bzw. Areal geben, keine Sicherung von VN-Personal oder Quartieren durch irgendeine Kriegspartei, und das Zurückgreifen auf militärische Unterstützung wird nur in absoluten Notfällen erlaubt.

In Afghanistan fällt den VN die Abgrenzung schwerer, da es sowohl eine VN-mandatierte MNF (ISAF) gibt, als auch *Coalition Forces* (nämlich *Operation Enduring Freedom* – OEF). Freier und allgemeiner Informationsaustausch mit ISAF wurde eingerichtet, eine indirekte Unterstützung von VN-Projekten und Personal ist möglich aber nur

8 Bruce Jones: *Evolving Models of Peacekeeping. Policy Implications and Responses*, New York 2004, S. 8.

in Ausnahmefällen erlaubt. Im Unterschied dazu wird versucht nach außen zu zeigen, dass es keine Zusammenarbeit mit OEF-Einheiten gibt, sondern nur diskrete VN-OEF Kommunikationsmechanismen. VN-Mitarbeiter müssen sich auch nach Feierabend von OEF-Personal fern halten.

Verkompliziert wird die Situation sowohl in Afghanistan, als auch im Irak noch durch zivile Aktivitäten von CF/MNF-Einheiten wie z.B. Wiederaufbaumaßnahmen. Mehrfach wurden Soldaten gesichtet, welche bewaffnet, aber in Zivil solche Aktivitäten durchführten. In Afghanistan werden die sogenannten *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), selbst wenn sie neben militärischen auch zivile Komponenten umfassen, häufig zur Aufstandsbekämpfung genutzt. Die US-amerikanischen PRTs gehen dabei so weit, dass Hilfe als Druckmittel eingesetzt wird. So wird ein Offizier mit den Worten zitiert *“We said ‘If you shoot rockets at us, no clinic.’ We were told pretty quickly who was firing the rockets”*.⁹ Mit einem solchen Vorgehen werden elementare Grundregeln der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit kompromittiert und zivile Missionen u.a. von den VN gefährdet.

Auch im Irak wurde von Seiten der CF mit einem dichten Netz von zivil-militärischen Koordinationsbüros ein solcher Ansatz verfolgt. Da es lange keinerlei staatliche Strukturen gab, blieb den VN nichts anderes übrig, als sich mit den CF-Institutionen zumindest abzustimmen. Nichtsdestoweniger hat das Personal der VN im Irak bis kurz vor dem Anschlag auf ihr Hauptquartier versucht, eine möglichst große Distanz zwischen sich und die CF zu bringen. Ob dies von der Bevölkerung so wahrgenommen wurde, ist schwer zu beantworten. Jedenfalls kam die Untersuchungskommission der VN zu dem Ergebnis, dass die Vereinten Nationen im Irak schon vor dem Anschlag aufgrund ihrer Rolle in den Sanktionen gegen den Irak als Konfliktpartei angesehen wurden. Da einzelne Stimmen bereits mit Angriffen gedroht hatten, hätte die VN entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen müssen – unter anderem eine vollständige Absicherung ihres Areals und Personals durch die Truppen der CF. Die Untersuchungskommission sieht ihre Empfehlungen durchaus nicht allein für den Irak, sondern für alle Einsätze der VN in Gebieten, in denen die Organisation selbst oder staatliche Strukturen vor Ort nicht mehr die Sicherheit des Personals garantieren können. Inwiefern ein Schutz durch CF oder MNF die Sicherheit erhöht oder aber verringert, ist ein Streitpunkt, der in Zukunft noch stärker diskutiert werden wird – besonders, wenn die Zahl der nicht mandatierten internationalen Einsätze noch zunehmen sollte.

Die Schwierigkeiten der Vereinten Nationen im Umgang mit internationalen Streitkräften, die nicht unter ein Kommando der VN kommen wollen, werden ebenfalls zunehmen. Dass es auch anders geht, zeigt die weithin als Erfolg angesehene VN-Mission in Ost-Timor: Nachdem eine von den Australiern geführte internationale Streitkraft (INTERFET) die Situation stabilisiert hatte, stimmten diese einer Überführung der INTERFET-Einheiten in VN-Kommandostrukturen zu. Dabei muss jedoch auch die spezifische Krisensituation in Ost-Timor in Betracht gezogen werden, die mit relativ wenig Truppen unter Kontrolle gebracht werden konnte. Ein VN-Kommando über die MNF-I ist vielleicht wünschenswert, aber mit den limitierten personellen und finanziellen Möglichkeiten von DPKO wohl eher unrealistisch.

9 Julia Hett: PRTs in Afghanistan. US-amerikanische, deutsche und andere Ansätze zu Post-Konflikt Wiederaufbau und zivil-militärischen Beziehungen, Berlin 2003, S. 15 (unveröffentlichtes Manuskript).

Fusion und Kooperation

Auch wenn die bisherigen Versuche, die einzelnen Abteilungen der VN und ihrer spezialisierten Organisationen horizontal stärker zu koordinieren oder gar zu fusionieren wenig erfolgreich waren, so haben alle Reformvorhaben der letzten fünf Jahre deutlich in diese Richtung gewiesen. Vor allem im Bereich Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ist eine solche Entwicklung zu begrüßen. Doch es gibt auch Risiken wie eine weitere Verschiebung der VN-internen Hierarchie zugunsten von DPKO.

Dennoch spricht vieles dafür, dass eine stärkere Koordinierung vor und während des Einsatzes die Effizienz des Mittel- und Personaleinsatzes erhöhen könnte. Fusionierte VN-Missionen könnten einen positiven Neubeginn bedeuten, wenn sie ein klares Mandat besitzen und unter ziviler Führung des SRSG stehen.

Der Trend der MNFs muss hingegen negativ eingeschätzt werden. Natürlich haben Einsätze wie in Bosnien und im Kosovo gezeigt, dass internationale Militäreinsätze auch ohne VN-Oberhoheit oder Mandat des Sicherheitsrates von der breiten Öffentlichkeit als positiv angesehen werden können sowie von den VN im Nachhinein legitimiert werden. Statt diese aber zur Normalität werden zu lassen, sollte man die Kernprobleme lösen, also den Sicherheitsrat reformieren und sowohl DPKO als auch DPA personell und finanziell so ausstatten, dass Militärmissionen nicht nur unter dem Mandat, sondern auch wieder vermehrt unter der Kontrolle der VN durchführbar sind. Bis dahin müssen sich die VN überlegen, wie sie ihr Personal in Situationen wie im Irak schützen, ohne diese durch die Nähe zu Besatzungsmächten zu kompromittieren und zu gefährden.

Tobias Pietz