

# Zehn Jahre Brahimi-Bericht

## Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen\*

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

**Im August 2000 stellte die von Lakhdar Brahimi geleitete ›Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen‹ ihre Schlussfolgerungen vor. Der ›Brahimi-Bericht‹ formulierte ambitionierte Ziele: robustere Doktrin, realistischere Mandate, schneller verfügbare Einsatzkräfte sowie eine grundlegende Stärkung der UN-Verwaltung. Zehn Jahre später ist die Bilanz gemischt. Trotz der beträchtlichen Professionalisierung des UN-Sekretariats steht das Instrument Friedenssicherung vor ungelösten politischen Herausforderungen.**

### Wichtige Trends im Jahrzehnt nach ›Brahimi‹

»Ohne ein erneutes Engagement der Mitgliedstaaten, ohne tief greifende institutionelle Reformen und ohne eine höhere finanzielle Unterstützung werden die Vereinten Nationen die entscheidenden Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsaufgaben nicht bewältigen können, die ihnen von den Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten und Jahren übertragen werden. Es gibt viele Aufgaben, deren Erfüllung von den UN-Friedenstruppen nicht verlangt werden sollte, und viele Orte, an die sie nicht geschickt werden sollten. Sobald jedoch die Vereinten Nationen ihre Truppen zur Wahrung des Friedens aussenden, müssen sie auch darauf vorbereitet sein, den hartnäckigen Kräften von Krieg und Gewalt entgegenzutreten, und müssen über die Fähigkeit und die Entschlossenheit verfügen, diese Kräfte zu besiegen.«<sup>1</sup> Dieses Plädoyer des Brahimi-Berichts fasst die Lehren aus den Erfahrungen der neunziger Jahre zusammen. Es ist nur zu verstehen vor dem Hintergrund der einschneidenden Erfahrungen dieses Jahrzehnts. Zum einen das blutige Scheitern der UN-Blauhelme in Somalia, Ruanda und Srebrenica, das dem vorübergehenden Aufblühen des Instruments Friedenseinsätze im ersten Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges ein jähes Ende zu bereiten drohte. Zum anderen der (angesichts der daraus entstandenen Krise) unerwartete ›Jahrtausendwendeboom‹: Im Jahr 1999 macht der UN-Sicherheitsrat die Blauhelme zu vorübergehenden Alleinherrschern Kosovos und Timor-Lestes und betraute sie mit einer höchst schwierigen Mission in der unfriedlichen Demokratischen Republik Kongo.

Dieser Jahrtausendwendeboom gab einen Vorschmack auf die wesentlichen Entwicklungen der Friedenssicherung im Jahrzehnt nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts. Drei Trends sind da-

bei auszumachen: das rapide Wachstum, die Erweiterung des Aufgabenbereichs sowie Fragen zum Einsatz von Gewalt.<sup>2</sup>

### Wachstum

Das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts war eine Zeit kontinuierlichen Wachstums für die UN-Friedenssicherung. 1998 war die Zahl der Blauhelme infolge der Krise auf einen Tiefstand von 15 000 gesunken. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts im August 2000 hatte sich die Zahl bereits verdreifacht. In den folgende Dekade stiegen die Zahlen weiter an. Im Frühjahr 2010 wiesen die 16 von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) geführten Friedensmissionen einen Personalstand von 124 000 auf – eine Verzehnfachung im Vergleich zum Tiefstand von 1998.<sup>3</sup> Der Anstieg betraf sowohl Blauhelmsoldaten (88 000) und UN-Polizei (13 000) als auch die internationalen (5800) wie lokalen (14 000) Zivilkräfte und UN-Freiwillige (2400). Auch der Haushalt hat sich fast verzehnfacht im Vergleich zu 1998: von 800 Millionen US-Dollar auf knapp acht Milliarden US-Dollar im Jahr 2009. In dieser Zahl sind die Beiträge aus humanitären und Entwicklungshaushalten zu UN-Friedensmissionen nicht eingerechnet. Für die gesamten restlichen Aktivitäten des UN-Sekretariats stehen nur ein Drittel des Haushalts für Friedenseinsätze zur Verfügung. Daran wird deutlich: Friedenseinsätze sind das Kerngeschäft des UN-Sekretariats, mit dem das Ansehen der Weltorganisation steht und fällt. In puncto Rekrutierung und Ausbildung von Friedenskräften stellt das Wachstum große Herausforderungen an das UN-Sekretariat. Diese wurden bereits im Brahimi-Bericht klar benannt. Deren Dringlichkeit

\* Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Projekts ›Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning.‹

1 Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (im Folgenden: Brahimi-Bericht), UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000, S. VI.

2 Die folgende Analyse beruht auf Kapitel 2 von Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann, Learning to Build Peace? UN Peace Operations in Global Perspective, Oxford 2011 (in Vorbereitung).

3 Siehe Fact Sheet United Nations Peacekeeping, DPI/2429/Rev.7, März 2010, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>



**Thorsten Benner**, geb. 1973, ist Associate Director des Global Public Policy Institute (GPPI), Berlin.



**Philipp Rotmann**, geb. 1980, ist McCloy-Stipendiat an der Kennedy School of Government, Harvard University, und Fellow am Global Public Policy Institute (GPPI), Berlin.

hat sich in den letzten Jahren aufgrund des rapiden Wachstums verstärkt.

### Erweiterung des Aufgabenspektrums

Das Aufgabenspektrum von Friedenseinsätzen hat sich im letzten Jahrzehnt stetig erweitert. Der Sicherheitsrat trug den Missionen immer ehrgeizigere Ziele auf. Zum Standardprogramm gehört heute der Aufbau und die Reform von staatlichen Institutionen in Kernbereichen wie Sicherheit (Militär/Polizei) und Justiz sowie die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Dienste. Hinzu kommen die Wahrung der Menschenrechte und der Schutz von Zivilisten sowie die Unterstützung der politischen Verständigung und demokratischen Entwicklung in schwierigen Situationen. Der Brahimi-Bericht thematisierte die Fragen des Institutionenaufbaus im Sicherheits- und Justizbereich stark unter dem Eindruck der UN-Übergangsverwaltungen in Kosovo und Timor-Leste. Mit Blick auf die allgemeinen Friedenskonsolidierungsaufgaben empfahl der Bericht: »Daraus ergibt sich, dass sich das UN-System mit den bisher bestehenden grundlegenden Mängeln bei der Planung, Finanzierung und Durchführung von Friedenskonsolidierungsstrategien und -maßnahmen wird auseinandersetzen müssen.«<sup>4</sup>

Die beiden Übergangsverwaltungen sind mittlerweile abgewickelt worden, und neue Experimente direkter UN-Regierung stehen derzeit nicht auf der Tagesordnung. Dafür ist der Aufbau nationaler politischer Institutionen zur Kernaufgabe geworden, insbesondere im schwierigen Sicherheits- und Justizbereich. Für das DPKO waren diese Aufgaben weitgehend neu. »Unser Wissen darüber, wie Friedensmissionen erfolgreich zur Rechtsstaatlichkeit beitragen können, steckt noch in den Kinderschuhen. Dies steht im direkten Widerspruch zur starken und wachsenden Nachfrage. (...) Der Bedarf an Expertise für den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit für eine nachhaltige Übergabe an nationale Institutionen wird weiter zunehmen.«<sup>5</sup> Die UN-Verwaltung hatte kaum Erfahrungen mit Sicherheits- und Justizsektorreform, die wenigsten davon waren positiv. Qualifiziertes Personal zu finden war schwierig. Noch schwieriger tat sich das Sekretariat damit, den Kräften vor Ort klare Empfehlungen dafür zu geben, wie Programme etwa zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit zu gestalten sind. Ebenso schwierig ist die effektive Zusammenarbeit verschiedener Teile des UN-Systems, die am Institutionenaufbau im Rahmen von Friedenskonsolidierung beteiligt sind.

### Einsatz von Gewalt

Der Brahimi-Bericht stellte fest, dass Friedensmissionen zunehmend in Bürgerkriege (wie etwa in Kongo) entsandt werden, »bei denen keine Seite als Sieger hervorgegangen war, wo eine militärische Patt-situation und/oder internationaler Druck zwar zur

Einstellung der Kampfhandlungen geführt hatte, wo aber zumindest einige der Konfliktparteien nicht ernsthaft zur Beendigung der Konfrontation bereit waren.«<sup>6</sup> Mit anderen Worten: Die UN-Missionen werden nicht in Nachkonfliktsituationen entsandt, sondern versuchen, eine Nachkonfliktsituation erst zu schaffen. Dies wirft gravierende Fragen mit Blick auf die traditionellen Prinzipien der UN-Friedenssicherung auf: Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und die Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung. Der Brahimi-Bericht bekennt sich einerseits ausdrücklich zu diesen Prinzipien. Andererseits stellt der Bericht hinsichtlich der neuen Einsatzsituation in Bürgerkriegen heraus: »Dies bedeutet, dass die Militäreinheiten der Vereinten Nationen in der Lage sein müssen, sich selbst, die anderen Anteile der jeweiligen Friedensmission und ihr Mandat zu verteidigen. Die Einsatzrichtlinien sollen daher hinlänglich robust sein und die UN-Kontingente nicht dazu zwingen, ihren Angreifern die Initiative zu überlassen. Dies wiederum bedeutet, dass das Sekretariat bei der Einsatzplanung nicht vom günstigsten zu erwartenden Fall ausgehen darf, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure den ungünstigsten Fall nahe legt. Es bedeutet außerdem, dass in dem Mandat einer Mission die Ermächtigung zur Anwendung von Gewalt klar festgelegt sein muss. Es bedeutet schließlich größere und besser ausgerüstete Truppen, die zwar mehr kosten, aber eine glaubhafte Abschreckungskapazität haben. Insbesondere UN-Truppen für komplexe Einsätze sollten mit den Feldaufklärungs- und sonstigen Fähigkeiten ausgestattet werden, die für eine wirksame Verteidigung gegen gewalttätige Angreifer notwendig sind.«<sup>7</sup>

Diese Aussagen des Brahimi-Berichts können in Verbindung mit dem Bekenntnis zu den traditionellen Prinzipien bestenfalls als Spannungsverhältnis, eher jedoch als möglicher Widerspruch gedeutet werden. Insofern sind die heftigen Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten darüber, inwieweit Missionen von den traditionellen Prinzipien abweichen dürfen und sollen, nicht überraschend. Diese Streitigkeiten wurden durch die Debatte um Souveränität und Intervention (auch im Nachgang des Irak-Kriegs 2003) weiter aufgeheizt. Gleichzeitig schrieb der Sicherheitsrat immer ambitionierte Ziele zum Schutz von Zivilisten in die Mandate von Friedenseinsätzen. Vor Ort mussten UN-Missionen ganz praktisch Mittel und Wege finden, sich selbst und die schutzbefohlenen Zivilisten vor der schlimmsten Gewalt zu schützen.

### Reform des UN-Sekretariats

Die drei Trends machen deutlich: Im Jahrzehnt nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts fand sich eine stetig steigende Zahl von Blauhelmen mit immer breiteren Aufgaben in politisch wie militärisch immer schwierigeren Situationen wieder.

Der Aufbau nationaler politischer Institutionen ist zur Kernaufgabe geworden.

Die heftigen Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten darüber, inwieweit Missionen von den traditionellen Prinzipien abweichen dürfen und sollen, sind nicht überraschend.

Sekretariat und Mitgliedstaaten befanden sich meist im *Ad-hoc*-Modus, um die jeweils aktuellen Missionen zu steuern und umzusetzen. Zeit und politische Aufmerksamkeit für längerfristige Reformbemühungen zu sichern, war (und ist) in einem solchen von Tagespolitik geprägten Umfeld eine Herausforderung. Vor dem Hintergrund, dass Reformen in einem von Krisen getriebenen Geschäft wie Friedenseinsätze besonders schwierig durchzusetzen sind, wurden in den vergangenen zehn Jahren beträchtliche Fortschritte erzielt.<sup>8</sup> Der Brahimi-Bericht war ein zentrales Leitbild für derlei Bemühungen, da er zu Beginn des Jahrzehnts eine ambitionierte Reformagenda vorlegte, auf die sich reformwillige UN-Beamte und Staatenvertreter berufen konnten.

Die UN-Verwaltung versuchte, den Schwung des Brahimi-Berichts zu nutzen, um (in Zusammenarbeit mit unterstützenden Staaten wie Großbritannien und Kanada) die internen Reformen voranzutreiben. Dies betrifft vor allem das DPKO, welches im Jahr 2007 in zwei Abteilungen unterteilt wurde im Zuge der Schaffung der Hauptabteilung Unterstützung für Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS). In puncto Reform zeichnete sich vor allem das Team des DPKO-Leiters Jean-Marie Guéhenno aus, der im Herbst 2000 als Untergeneralsekretär die Verantwortung für die Friedensmissionen übernahm. Guéhenno erlebte in seiner täglichen Arbeit, wie dringend geboten ein Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze war. Im Vergleich zu einer geordneten französischen Bürokratie hatte das DPKO nur einen geringen Institutionalisierungsgrad – zu gering, um eine wachsende Zahl immer komplexerer Missionen effektiv versorgen und steuern zu können. Guéhenno lernte, dass der Erfolg oder Misserfolg von UN-Friedenseinsätzen nicht nur von einer hinreichenden Ressourcenausstattung und den richtigen politischen Rahmenbedingungen vor Ort und von Seiten der Geberländer abhängt. Auch Qualität, Kompetenz und Lernfähigkeit der Einsatzunterstützung durch die Zentrale in New York sind entscheidende Komponenten. Daraus leitete er das Ziel ab, bis 2010 deutliche Fortschritte in fünf Kernbereichen zu erreichen: Personalentwicklung, Doktrinentwicklung, engere Partnerschaften mit anderen Organisationen, eine effektivere Organisationsstruktur und mehr Ressourcen.<sup>9</sup> Guéhenno scharte ein Team von Reformern um sich, die versuchten, den Prozess intern und gegenüber den Mitgliedstaaten voranzubringen. Teile der »alten Garde« des DPKOs reagierten skeptisch auf Guéhennos Reformplan »Peace Operations 2010«. Ihnen waren die organisationsinternen Professionalisierungsbemühungen der Truppe um Guéhenno suspekt. Sie fürchteten, dem UN-Sekretariat werde durch eine Überstandardisierung die Fähigkeit genommen, flexibel auf Krisen in Friedenseinsätzen zu reagieren.

Dem Untergeneralsekretär gelang es, die Kritiker seiner »Peace Operations 2010«-Agenda für sich ge-

winnen, indem er zusätzliche Mittel für das DPKO von den Mitgliedstaaten einwarb. Der Personalbestand erhöhte sich im letzten Jahrzehnt in der Folge deutlich. Guéhenno ging somit ein vom Brahimi-Bericht benanntes Problem an: »So ist es beispielsweise völlig unzureichend, dass 32 Offiziere die militärische Planung und Beratung für 27 000 Friedenssicherungssoldaten im Feld übernehmen, dass neun Zivilpolizisten bis zu 8600 Polizisten auswählen, überprüfen und anleiten und dass 15 politische Referenten für 14 laufende und zwei neue Einsätze zuständig sind.«<sup>10</sup> Die Wirkung des zusätzlichen Personals in der Zentrale wurde allerdings oft durch die steigenden Blauhelmzahlen im Feld teilweise neutralisiert. Dennoch geht das DPKO personell gestärkt aus dem Jahrzehnt hervor. Wichtig ist jetzt, sicherzustellen, dass die Personalstärke im Zuge von Sparmaßnahmen nicht wieder gedankenlos heruntergefahren wird. Im Vergleich zum Militär vieler Staaten sowie zu anderen internationalen Organisationen ist das DPKO immer noch personell äußerst bescheiden aufgestellt.

Mit Blick auf das Personalwesen sind kleine Fortschritte erzielt worden. Der Brahimi-Bericht forderte: »Das Sekretariat sollte sich darüber hinaus dringend mit der Notwendigkeit befassen, ein transparentes und dezentralisiertes Rekrutierungssystem für ziviles Feldpersonal einzurichten, die Verbleibquote der für jede komplexe Friedensmission benötigten zivilen Fachkräfte zu erhöhen und Verfügungsbereitschaftsabkommen zur Erleichterung ihrer raschen Entsendung zu schließen.«<sup>11</sup> Zwar ist der durchschnittliche Stellenleerstand in UN-Missionen immer noch sehr hoch und dauern Rekrutierungsprozesse noch unverhältnismäßig lang, doch ist die UN-Verwaltung dabei, die Rekrutierungssysteme zu verbessern. Es wurden gleichzeitig (jedoch in einem bislang unzureichenden Maße) Systeme zur schnelleren Verfügbarkeit von Fachkräften für die Polizei und den Justizbereich eingerichtet. Generell ist die Personalentwicklung noch ein Schwachpunkt im UN-System,

Im Jahrzehnt nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts fand sich eine stetig steigende Zahl von Blauhelmen mit immer breiteren Aufgaben in politisch wie militärisch immer schwierigeren Situationen wieder.

Wichtig ist, sicherzustellen, dass die Personalstärke des DPKO im Zuge von Sparmaßnahmen nicht wieder gedankenlos heruntergefahren wird.

<sup>4</sup> Brahimi-Bericht, S. XII.

<sup>5</sup> Jake Sherman/Benjamin Tortolani/J. Nealin Parker, *Building the Rule of Law: Security and Justice Sector Reform in Peace Operations*, in: Center for International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2010*, Boulder/Colorado 2010, S. 12.

<sup>6</sup> Brahimi-Bericht, S. VI.

<sup>7</sup> Brahimi-Bericht, S. XII.

<sup>8</sup> Vgl. Wolfgang Seibel, *UN-Friedensmissionen: Zwischen politischer und bürokratischer Logik*, Universitas, 44. Jg., 4/2009, S. 346–371.

<sup>9</sup> Vgl. Thorsten Benner/Philipp Rotmann, *Operation Blauhelmreform. Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze*, Vereinte Nationen, 5/2007, S. 177–182.

<sup>10</sup> Brahimi-Bericht, S. XI.

<sup>11</sup> Brahimi-Bericht, S. X.

insbesondere weil sich Zivilkräfte in Blauhelm-Missionen oft von Kurzzeitvertrag zu Kurzzeitvertrag hangeln müssen und ihnen eine klare Karriereperspektive fehlt – vom Zugang zu Weiterbildungsprogrammen ganz zu schweigen.

Generell ist die Personalentwicklung noch ein Schwachpunkt im UN-System.

Weil das Personal in Friedensmissionen sehr oft wechselt, ist es besonders wichtig, dass die im Feld tätigen Bediensteten Zugang zu klaren Empfehlungen für die Ausführung bestimmter Aufgaben haben sowie ihre Erfahrungen für andere nutzbar machen und ins institutionelle Gedächtnis der Organisation einspeisen. Unter dem Stichwort ›Doktrinentwicklung‹ und ›Best Practices‹ versuchte Guéhenno's Reformagenda deshalb, den Umbau der UN-Verwaltung in eine ›lernende Organisation‹ voranzutreiben.<sup>12</sup> Die im Zuge der Reformen eingeführte Lerninfrastruktur umfasst neben Doktrin- und Leitfadententwicklung Plattformen für den Erfahrungsaustausch (auch dezentral in ›Communities of Practice‹) sowie die Einführung von ›Best Practice Officers‹ in Feldmissionen. Hier hat das UN-Sekretariat in den letzten Jahren beträchtliche Fortschritte gemacht. Zu zentralen Aufgaben wurden wichtige Leitfäden und Handbücher entwickelt, und die Organisation begann, auch kulturell die grundlegende Rolle der Ressource Wissen zu akzeptieren. Nach den Bemühungen der letzten fünf Jahre bleibt hier noch einiges zu tun, damit diese Erkenntnis auch weiter umgesetzt wird, da Guéhenno und einige seiner reformorientierten Mitarbeiter das DPKO verlassen haben. Auch fehlt bislang der Abschluss des Lernkreislaufs, da die Evaluierungskapazität von Friedensmissionen weiterhin stark unterentwickelt ist. Es klaffen weiterhin eklatante Lücken im Richtlinien- und Doktrinbestand, etwa zum Umgang mit lokalen Konflikten, zum Beispiel um Land, die in Ländern mit Blauhelmmissionen bestehen.<sup>13</sup>

Die Truppensteller prangern an, dass der Sicherheitsrat komplexe, in sich widersprüchliche und dadurch riskante Mandate beschließt, die ihre Soldaten gefährden.

Ferner ist zu betonen, dass die Analyse- und Aufklärungskapazität des UN-Sekretariats weiterhin schwach ist. Das vom Brahimi-Bericht vorgeschlagene Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) wurde von den UN-Mitgliedstaaten schnell in den Papierkorb gescheiterter Ideen befördert – aus Angst, das Sekretariat könnte präventiv zu viele Informationen über Mitgliedstaaten sammeln. Im Feld gibt es neue Verfahren zur Koordinierung von Analyse zwischen Militär, Polizei, zivilen und humanitären Komponenten der Missionen. Dies ist ebenfalls ein kleiner Fortschritt mit Blick auf das Ziel integrierter Missionen, welcher auch aus dem Brahimi-Bericht erwuchs. In der Praxis ist dieses Ziel jedoch schwer umzusetzen, obwohl es deutliche Fortschritte in einzelnen Missionen mit Blick auf Planungs- und Umsetzungsprozesse gibt. Dabei ist das Problem: Kein Teil der Mission möchte gern zum Gegenstand der Integration werden. Insofern reproduziert das UN-Sekretariat nur die oft dysfunktionalen Arbeitsbeziehungen, die auf nationaler Ebene etwa in Deutschland

zwischen Außen-, Entwicklungshilfe-, Innen- und Verteidigungsministerium bestehen.

Trotz allem gilt: im Jahr 2010 ist die Verwaltung für Friedenseinsätze um einiges besser organisiert als bei der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts. Es bleibt noch viel zu tun an verwaltungsinternen Reformen, doch die größten Gefahren für die Friedenseinsätze erwachsen aus unter den Mitgliedstaaten ungelösten politischen Fragen.

## Ungelöste politische Fragen

»Es kann nicht sein, dass einige das Blut beisteuern und andere das Geld. Das sind nicht die UN, die wir wollen«, sagte Lakhdar Brahimi nach der Präsentation des Berichts.<sup>14</sup> An dieser Situation hat sich indes im letzten Jahrzehnt nichts geändert. Jene, die über Missionen entscheiden (Sicherheitsrat) und sie finanzieren (finanzkräftigste Mitgliedstaaten) haben kaum Schnittmengen mit jenen, die Truppen zu Friedenseinsätzen beisteuern. Die größten vier Truppensteller sind Bangladesch, Pakistan, Indien und Nigeria. Die größten vier Geber sind die USA, Japan, Großbritannien und Deutschland. Die Entscheidungen fallen im Sicherheitsrat die fünf Vetomächte China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Was das uniformierte Personal angeht, machen sich die Friedenseinsätze stark von Südasien und Afrika abhängig. Dies muss mit Blick auf die Truppen kein Problem sein, sind doch viele der Kräfte gut ausgebildet und bisweilen einsatzfreudiger als westliche Truppen. Es könnte dann zu einem Problem werden, wenn aufstrebende Mächte wie Indien beschließen, weniger Truppen zu entsenden. Es gibt in Indien durchaus Stimmen, die in Frage stellen, ob eine aufstrebende Macht weiterhin in einem solchen Ausmaß Soldaten für die UN bereitstellen sollte. Ein Grund dafür ist auch, dass sich viele der truppenstellenden Staaten unzureichend in Entscheidungen des Sicherheitsrats eingebunden sehen. Sie prangern an, dass der Sicherheitsrat komplexe, in sich widersprüchliche und dadurch riskante Mandate beschließt, die ihre Soldaten gefährden – insbesondere wenn Friedensmissionen in Länder entsandt werden, in denen es keinen Frieden zu erhalten gibt. Dies trifft auf die Missionen in Tschad und Sudan zu sowie in Kongo. Hier gilt die Devise: »Mit Blauhelmen nach Konflikten werfen«<sup>15</sup>. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die Konflikte zwischen Sicherheitsrat und Truppenstellern höchst bedenklich. Ein erster Schritt, das Missstrauen abzubauen, war als der amerikanische Präsident Barack Obama zu Beginn der Generalversammlung im September 2009 auf die truppenstellenden Länder zugeht. Dieser Geste müssen jedoch Taten folgen: Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und die großen Zahler müssen sich an der Bereitstellung von Personal für Friedenseinsätze stärker beteiligen.

Das Problem des Mit-Blauhelmen-nach-Konflikten-Werfens lenkt den Blick auf eine weitere unter Mitgliedstaaten ungelöste Frage: Welche Rolle können und sollen Friedenseinsätze in Situationen spielen, in denen es kein Friedensabkommen gibt beziehungsweise die Regierung gegen die UN-Präsenz arbeitet? Letzteres trifft etwa auf Sudan zu. Immer noch offen ist auch die damit verbundene Frage nach den Grenzen der Robustheit von Friedenseinsätzen. Es ist mittlerweile breit akzeptiert, dass UN-Missionen gegen ›Störenfriede‹, also einzelne Milizen, vorgehen soll. Doch was ist zu tun in einer Situation (wie in Kongo), in der es eine Vielzahl von ›Störenfriede‹ gibt und zudem die nationale Armee, die man eigentlich unterstützen soll, an Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist? Eine solche Situation lässt sich für eine UN-Mission nicht rein militärisch lösen. Doch dies politisch anzugehen, heißt oft, faule Kompromisse mit lokalen Machthabern zu schließen.

Kongo, Sudan, Tschad: Blauhelme operieren hier in einer Grauzone, die sich sehr weit entfernt hat von der traditionellen Friedenssicherung. Dies birgt große Risiken. Welche Alternativen gibt es? Sollten das UN-Sekretariat und der Sicherheitsrat ›Nein‹ sagen zu solchen Missionen wie in Darfur, die auf schlechten politischen Kompromissen beruhen? Dies wirft schwierige ethische Fragen auf, denn oft sind die Vereinten Nationen die letzte Anlaufstelle für solche Krisenfälle. Die Alternative wäre, den Konflikt ›ausbluten‹ zu lassen, was nur wenig offen als Option vertreten würden.

### Ausblick: der Tragik von Friedensmissionen ins Auge sehen

Zehn Jahre nach Brahimi ist der Befund klar. Intern müssen die Vereinten Nationen die vom Brahimi-Bericht angestoßenen Reformen vorantreiben. Dafür sind nachhaltige Investitionen in die Fähigkeiten notwendig. Vor allem im Personal- und Beschaffungswesen sowie der Logistik sind große Schritte nach vorn notwendig, um die noch immer gefährlichen langen Wartezeiten zu verkürzen, die im ersten Jahr einer Mission auftreten. Begleitend sollten Mitgliedstaaten die Haushaltsprozesse so optimieren, dass das Sekretariat flexibler und schneller handeln kann. Die Investitionen in die Infrastruktur für Doktrinentwicklung und das Lernen sollten fortgeführt werden, insbesondere die Evaluierungskapazität sollte gestärkt werden. Zudem sollte das Sekretariat in Zukunft mit Entschiedenheit Fällen von sexuellem Missbrauch durch Blauhelme entgegentreten. Zur Absicherung eines geordneten Abzugs (der in den nächsten Jahren etwa in Timor-Leste oder Liberia anstehen wird) sollten Mitgliedstaaten Krisenreaktionskräfte bereitstellen.<sup>16</sup> Dies sollte nach Möglichkeit gemeinsam mit Regionalorganisationen geschehen.

Die UN-Friedenseinsätze können in den letzten zehn Jahren auf einige Erfolge zurückblicken. Die Fäl-

le Liberia und Timor-Leste (in zweiter Auflage) zeigen, dass das Instrument Friedenseinsätze kleine Länder dann stabilisieren kann, wenn auf Seiten der Mitgliedstaaten der Atem lang genug ist. Doch solche kleinen Erfolge spielen in der gegenwärtigen Wahrnehmung kaum eine Rolle. Das Schicksal des Instruments Friedenseinsätze entscheidet sich an den schwierigen afrikanischen Missionen: Kongo, Sudan, Tschad (und Somalia). Die gegenwärtige Malaise im UN-Sekretariat speist sich aus dem möglichen Scheitern dieser schwierigen Einsätze. Vor diesem Hintergrund müssen sich die UN-Mitgliedstaaten von Neuem die von Brahimi aufgeworfene Frage nach realistischen Mandaten und Erwartungen in solchen Situationen stellen. Soll man das Instrument Friedenssicherung überhaupt in Situationen einsetzen, die die Bezeichnung ›post-conflict‹ nicht verdienen? Welche realistischen Erwartungen an Stabilisierung und Konflikttransformation kann man in einem Umfeld stellen, das reich an Konflikten und arm an glaubwürdigen Partnern für Frieden und Staatsaufbau ist? Es geht darum, der Tragik des Instruments Friedenseinsätze nüchtern ins Auge zu sehen: »Die Tragik von Friedenseinsätzen im letzten Jahrzehnt ist, dass die UN zwar ihre institutionellen Fähigkeiten beträchtlich verbessert, aber gleichzeitig falsche Erwartungen geweckt haben, was die Einsätze erreichen können. Derweil sind die Einsatzkräfte vor Ort gezwungen, schlechte Optionen abzuwägen und gefährliche Entscheidungen zu treffen. Mit Blick auf die Zukunft müssen UN-Beamte, Diplomaten im Sicherheitsrat und außenstehende Beobachter die tragischen, zwiespältigen und oft einfach hässlichen Realitäten von Friedenseinsätzen anerkennen.«<sup>17</sup>

Zu hoffen ist, dass es nicht eines katastrophalen Fehlschlags à la Srebrenica bedarf, um die Mitgliedstaaten aufzurütteln, die bestehenden massiven Probleme von Friedensmissionen zu lösen.

Kongo, Sudan, Tschad: Blauhelme operieren hier in einer Grauzone, die sich sehr weit entfernt hat von der traditionellen Friedenssicherung.

Welche realistischen Erwartungen an Stabilisierung kann man in einem Umfeld stellen, das reich an Konflikten und arm an glaubwürdigen Partnern für Frieden und Staatsaufbau ist?

<sup>12</sup> Peacekeeping Best Practices, Bericht des UN-Generalsekretärs, UN Doc. A/62/593 v. 18.12.2007.

<sup>13</sup> Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge 2010.

<sup>14</sup> Zitiert in Colum Lynch, *Providing U.N.'s Peacekeepers. Critics Say U.S., Europe Put Unfair Burden on Poor Countries*, Washington Post, 15.11.2000.

<sup>15</sup> Denis M. Tull, *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte*, SWP-Studie S 1/Januar 2010, Berlin 2010, S. 14.

<sup>16</sup> Bruce Jones/Richard Gowan/Jake Sherman, *Building on Brahimi. Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty*, New York 2009.

<sup>17</sup> Richard Gowan, *The Tragedy of 21st Century UN Peacekeeping*, World Politics Review 2010, <http://worldpoliticsreview.com/features/39/u-n-peacekeeping-the-new-blue>