

# Vom Versprechen zur Umsetzung: Der Schutz von Zivilisten als Aufgabe von UN-Friedensmissionen\*

Thorsten Benner

*"The grim reality tells us that the international community has a long way to go in fulfilling its duty of civilian protection"*

(LIU Zehnmin, UN-Botschafter Chinas, Stellungnahme vor dem UN-Sicherheitsrat, 14. Januar 2009)

## Einleitung

Das „Konzept der menschlichen Sicherheit“ erfreut sich in der deutschen und europäischen Diskussion einer beträchtlichen Beliebtheit.<sup>60</sup> Als Vision eines umfassenden Verständnisses von Sicherheit kann der Begriff eine wichtige Funktion erfüllen. Bei seiner Verwendung als konkretes Leitbild für politisches Handeln sind indessen grundlegende Zweifel angebracht:

*"Existing definitions of human security tend to be extraordinarily expansive and vague, encompassing everything from physical security to psychological well-being, which provides policymakers with little guidance in the prioritization of competing policy goals and academics little sense of what, exactly, is to be studied."*<sup>61</sup>

Das Feld multilateraler Friedensmissionen illustriert diese Beobachtung. Als Vision für Friedenseinsätze kann man dem Credo „Mehr menschliche Sicherheit schaffen“ nur zustimmen. Doch aufgrund seiner Vagheit eignet sich „menschliche Sicherheit“ weniger als Leitlinie für die Planung und Durchführung von Friedensmissionen.<sup>62</sup> Das Konzept ist in all seinen Dimensionen kaum operationalisierbar; aus dem langen Katalog des Wünschenswerten lassen sich keine unmittelbaren Prioritäten ableiten. Mehr noch: aufgrund der Allgemeinheit der Zielsetzungen lässt sich die Umsetzung kaum anhand belastbarer Kriterien nachprüfen, was politischer Verantwortungslosigkeit und bloßer Schaufensterpolitik Tür und Tor öffnet. Statt Luftschlösser „menschlicher Sicherheit“ zu bauen, sollten sich multilaterale Friedenseinsätze am Ziel des „Schutzes von Zivilisten“ orientieren. Dieses Ziel ist elementar wie konkret – und es ist besser messbar.<sup>63</sup>

Vier Erwägungen halten uns dazu an, den Schutz von Zivilisten in den Mittelpunkt zu stellen.

---

\* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Projektes "Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning". Der Autor dankt Leo Ghione und Jakob Thomä für Forschungsunterstützung sowie Kai Koddenbrock, Tim Maurer und Stephan Mergenthale für Hinweise und Kommentare. Philipp Rotmann hat an entscheidenden Stellen Vorschläge zur Schärfung und Ergänzung der Argumentation gemacht. Der Beitrag spiegelt den Stand der Debatte im Januar 2009 wider. Eine gekürzte und aktualisierte Fassung erschien in der Zeitschrift „Vereinte Nationen“ 4/2009.

60 Ulbert and Werthes 2008; Kaldor 2008.

61 Paris 2001: 88.

62 "If human security means 'all good things', not much political, legal and military operationalization is possible. The concept remains notoriously vague." Haaland Mattary 2008: 142.

63 Gleichzeitig ist der Schutz von Zivilisten deckungsgleich mit einem Kernprinzip „menschlicher Sicherheit“, nämlich dass der Schutz von Individuen, nicht von Grenzen im Mittelpunkt steht, wie auch Mary Kaldor betont: „Human security“ refers to the protection of individuals, as opposed to "state security," which refers to the defense of borders." Kaldor 2004.

- Ethisch-moralisch: Konflikte gehen in den letzten Jahrzehnten immer stärker zu Lasten von Zivilisten. Der Anteil der zivilen Toten steigt stetig. Zudem nimmt das Bewusstsein über den weit verbreiteten Einsatz von sexueller Gewalt als Kriegswaffe zu – in den drastischen Worten von *Amnesty International* sind „Vergewaltigungen billiger als Gewehrkugeln“.
- Rechtlich-normativ: Das humanitäre Völkerrecht stellt Zivilisten in Konflikten unter absoluten Schutz. Bei Angriffen auf militärische Ziele besteht eine absolute Verpflichtung, den Schaden an Zivilisten zu minimieren. Hinzu kommen Normen von den Menschenrechtspaketen bis hin zur 2005 von den UN-Mitgliedsstaaten verabschiedeten „Schutzverantwortung“ (*Responsibility to Protect, R2P*), die eine weitreichende nationale und internationale Verantwortung zum Schutz von Zivilisten gegenüber Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord begründen.<sup>64</sup>
- Legitimation und Reputationsmanagement: Die Zukunft des Unternehmens Friedensmissionen hängt ganz entscheidend von der Frage ab, ob UN-Missionen zum Schutz von Zivilisten beitragen können. Nach den Katastrophen von Ruanda und Srebrenica in den 1990ern würden UN-Friedenseinsätze kein weiteres derartiges Versagen mehr verkraften – doch gerade dies droht in Fällen wie Darfur und Kongo.<sup>65</sup>
- Politisch-strategisch: Dass sich die Zivilbevölkerung sicher fühlt, ist die Grundvoraussetzung für die Etablierung einer legitimen und stabilen Regierung, einem Grundziel multidimensionaler Friedensmissionen. Ein nachhaltiger Aufbau von Institutionen als Kernelement eines dauerhaften Friedens ist nicht ohne das Gefühl von physischer Sicherheit auf Seiten der Zivilbevölkerung möglich. Dies gilt auch für Einsätze am kriegerischen Ende der Grauzone zwischen Krieg und Frieden und besonders für solche, die einen Schwerpunkt auf die Guerillabekämpfung legen, wie etwa derzeit in Afghanistan. Auch hier dreht sich die Auseinandersetzung um die Zivilbevölkerung: als den entscheidenden „Preis“, um den Aufständische, Regierung und ausländische Einsatzkräfte ringen.<sup>66</sup> Insofern betont auch das neue US-amerikanische *Counterinsurgency Field Manual*: „sometimes the more force you use the less effective it is“ und „some of the best weapons for Counterinsurgency do not shoot“.<sup>67</sup>

So klar die Gründe für eine Betonung des Schutzes von Zivilisten sind, so schwierig gestaltet sich die Umsetzung. Dieser Beitrag geht der Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität des Schutzes von Zivilisten in drei Schritten nach. Der erste Teil beschreibt die Etablierung des Schutzes von Zivilisten als Aufgabe von UN-Friedensmissionen. Der zweite Teil illustriert am Beispiel des Kongo die mangelhafte Umsetzung. Der dritte Teil zeigt einige Schritte zur besseren Umsetzung des Ziels des Schutzes von Zivilisten auf.

### **Etablierung des Schutzes von Zivilisten als Aufgabe von UN-Friedensmissionen**

Vor gut zehn Jahren, am 21. und 22. Februar 1999, beriet der UN-Sicherheitsrat zum ersten Mal ausdrücklich über den Schutz von Zivilisten. Unter kanadischer Präsidentschaft verabschiedete der Rat eine Erklärung, welche die Bereitschaft des Gremiums betonte,

64 Schaller 2008; Wittig 2008a.

65 Benner, Mergenthaler and Rotmann 2008.

66 Kilcullen 2009.

67 United States Army and Marine Corps 2007.

*“to respond, in accordance with the Charter of the United Nations, to situations in which civilians, as such, have been targeted or humanitarian assistance has been deliberately obstructed“.*

Gleichzeitig beauftragte der Sicherheitsrat den UN-Generalsekretär damit, einen Bericht mit Empfehlungen zur Umsetzung des Ziels vorzulegen. Damit zog der Sicherheitsrat die Lehren aus den desaströsen Erfahrungen der 1990er Jahre: Konflikte wie Osttimor, Angola, Liberia, Kongo und Sierra Leone forderten hohe zivile Opferzahlen. Ruanda und Srebrenica sind Sinnbild des dramatischen Versagens von UN-Friedensmissionen beim Schutz von Zivilisten.<sup>68</sup>

Auf der Basis des Berichts von UN-Generalsekretär Annan verabschiedete der Sicherheitsrat 1999 und 2000 zwei Resolutionen zum Thema Schutz von Zivilisten (Resolutionen 1265 und 1296). Hierin drückt der Rat seine Bereitschaft aus

*“to respond to situations of armed conflict where civilians are being targeted or humanitarian assistance to civilians is being deliberately obstructed, including through the consideration of appropriate measures at the Council’s disposal in accordance with the Charter of the United Nations, and notes, in that regard, the relevant recommendations contained in the report of the Secretary-General” (S/RES/1265 1999). Gleichzeitig bekundete der Rat seine “willingness to consider how peacekeeping mandates might better address the negative impact of armed conflict on civilians” (ibid.).*

So findet sich eine Formulierung zum Schutz von Zivilisten in 13 Mandaten von Friedensmissionen, die seit 1999 vom Sicherheitsrat verabschiedet wurden (Security Council Report 2008: 12). Im Jahr 2006 betonte die Resolution 1674 des Sicherheitsrates die

*“intention of ensuring that (i) such mandates include clear guidelines as to what missions can and should do to achieve those goals, (ii) the protection of civilians is given priority in decisions about the use of available capacity and resources, including information and intelligence resources, in the implementation of the mandates, and (iii) that protection mandates are implemented” (S/RES/1674 2006).*

Den Praxistest bestehen diese guten Absichten des Sicherheitsrates bislang nicht – auch in Situationen, in denen UN-Friedenstruppen präsent sind. Anfang 2009 stellte eine Erklärung der Präsidentschaft fest:

*“The Council expresses its deepest concern that civilians continue to account for the majority of victims of acts of violence committed by parties to armed conflicts, including as a result of deliberate targeting, indiscriminate and excessive use of force, use of civilians as human shields and of sexual and gender-based violence, as well as all other acts that violate applicable international law” (S/PRST/2009/1).*

Der UN-Botschafter Chinas, der aufgrund der Verteidigung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten als Bremse bei der Umsetzung humanitärer Ziele kritisiert wird, wurde deutlicher und brachte den Befund auf den Punkt: *“The grim reality tells us that the international community has a long way to go in fulfilling its duty of civilian protection”.*<sup>69</sup> Das Beispiel Kongo ist eine eindruckliche Illustration dieser düsteren Realität.

---

68 Seibel 2009; Jones 2007; Barnett 2002.

69 Liu 2009.

## Schutz von Zivilisten in der Praxis: Das Beispiel Kongo 2008

„Die Völkergemeinschaft darf den schweren Menschenrechtsverletzungen im Ostkongo nicht tatenlos zusehen. [...] Ich appelliere dringend an alle Konfliktparteien im Kongo, endlich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung zu sorgen.“

(Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier am 2. Dezember 2008)

„Das ist ein Massaker, wie Afrika es vermutlich noch nie gesehen hat, das direkt vor unseren Augen stattfindet, mit mehr als einer Millionen Flüchtlingen, mit sehr gezielten Angriffen, mit sexuellen Erniedrigungen als grundlegendem Kriegsmittel. Es kommt nicht in Frage, dass wir das zulassen.“

(Außenminister Bernard Kouchner am 31. Oktober 2008 zur Situation im Ostkongo)

Goma, Ostkongo im Oktober 2008: Die Bevölkerung wirft Steine auf vorbeifahrende UN-Fahrzeuge und auf eine UN-Basis. Jaya Murthy, Sprecher für UNICEF in Goma, stellte fest:

*“The population is not happy with the U.N. They feel they are not protected. They are getting extremely angry.”*<sup>70</sup> Ziel der Unzufriedenheit ist MONUC, die UN-Friedensmission in Kongo, mit 17.000 Soldaten zu diesem Zeitpunkt größte UN-Blauhelmtruppe. Sie ist vom Sicherheitsrat mit einem Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet, das man gemeinhin als „robust“ bezeichnet. Das Mandat ermächtigt die Mission *„to use all means deemed necessary, within the limits of its capacities and in the areas of deployment of its armed units, to protect civilians under imminent threat of physical violence; and to contribute to the improvement of the security conditions.”*<sup>71</sup>

Dabei hat die UN-Truppe ihr Mandat in den vergangenen Jahren durchaus offensiv wahrgenommen, etwa in der Provinz Ituri. Berichte künden von den offensivsten Operationen, die Blauhelme je unternommen haben:

*“Peacekeepers in armored personnel carriers, facing enemy sniper attacks as they lumber through rugged dirt paths in the eastern Ituri region, are returning fire. Attack helicopters swoop down over the trees in search of tribal fighters. And peacekeepers are surrounding villages in militia strongholds and searching hut by hut for guns. [...] As they root out the insurgents who prey on Ituri's population, United Nations soldiers in the east have at their disposal tanks, armored personnel carriers, Mi-25 attack helicopters, mortars and rocket-propelled grenade launchers – all of which are getting heavy use.”*<sup>72</sup>

In den Worten von David Harland, einem leitenden Beamten in der UN-Hauptabteilung für Friedenseinsätze (DPKO), ist dies eine direkte Lehre aus dem Versagen der 1990er: *“The ghost of Rwanda lies very heavily over how the U.N. and the Security Council have chosen to deal with Ituri”* (zitiert in Lacey 2005). Es war auch eine Lehre aus dem Versagen in Bunia/Ituri im Frühjahr/Sommer 2003, als uruguayische Blauhelme Massaker an der Zivil-

---

70 Zitiert in Gettleman and Macfarquhar 2008a.

71 So die Beschreibung auf der Webseite der Mission <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11529&menuOpened=About%20MONUC>, 20. März 2009.

72 Lacey 2005.

bevölkerung nicht verhindern konnten.<sup>73</sup> Ein solch robuster Einsatz ist nicht ohne Risiken und tragische Nebenfolgen. *Justice Plus*, eine Menschenrechtsgruppe aus Bunia, klagte die UN-Soldaten an, dass bei ihren robusten Einsätzen auch Zivilisten zu Tode kamen: Diese *"paid with their life while the mandate of the United Nations was to protect them."*<sup>74</sup>

Doch die Herausforderungen für MONUC haben sich mehrfach als robuster als die Fähigkeiten zur Mandatserfüllung erwiesen. Kongo – von der Fläche her so groß wie Westeuropa, reich an Bodenschätzen, jedoch ohne Verkehrsnetz – ist Schauplatz mehrerer regional verwobener Konflikte, die in den letzten zehn Jahren schätzungsweise fünf Millionen Menschen das Leben gekostet haben.<sup>75</sup> Seit dem offiziellen Kriegsende 2003 und den Präsidentschaftswahlen 2006 gab es neben einigen positiven Zeichen immer wieder Rückschläge. Von Frieden und Sicherheit war für weite Teile der Bevölkerung wenig zu spüren. Allein seit dem offiziellen „Ende“ des Krieges im Jahre 2003 sind schätzungsweise zwei Millionen Menschen ums Leben gekommen. Ungezählte Menschen sind auf der Flucht vor marodierenden Milizen oder auch der kongolesischen Armee, die von MONUC unterstützt werden soll, aber selbst massiv an Übergriffen auf die Bevölkerung beteiligt ist. Sexuelle Gewalt und Vergewaltigung wird systematisch als Waffe im Konflikt eingesetzt – in einem Ausmaß, das selbst erfahrene UN-Beamte sprachlos lässt.<sup>76</sup> Schlimmer noch: auch MONUC-Soldaten sollen in beträchtlicher Zahl in Straftaten verwickelt sein.<sup>77</sup> Das Resultat ist, dass die Zivilbevölkerung, in den Worten der UN-Koordinatorin für Probleme sexueller Gewalt Nicola Dahrendorf, "vollständig terrorisiert" ist.<sup>78</sup>

„Vollständig terrorisiert“ wurde auch die Bevölkerung in den Kivus im Ostkongo in den letzten Monaten des Jahres 2008, als die Rebellenarmee von General Laurent Nkunda eine neuerliche, massive Offensive auf Goma begann. In diesem Rahmen kam es zu massiven Übergriffen auf Zivilisten durch Nkundas Soldaten, die kongolesischen Streitkräfte sowie zahlreiche weitere in den Kivus operierende Milizen. Rückblickend stellte UN-Generalsekretär Ban im März 2009 fest: *„UN peacekeepers in the country performed heroically in protecting civilians during the recent fighting, to the maximum of our capabilities“*.<sup>79</sup> Die Bevölkerung sah dies anders. Sie fühlte sich von MONUC, der mit der Situation überforderten UN-Truppe, im Stich gelassen – und fing an, mit Steinen auf UN-Anlagen und Fahrzeuge ihrer Verzweiflung und ihrem Ärger Ausdruck zu geben. Stein des Anstoßes waren Vorkommnisse wie das Massaker in Kiwanja Anfang November 2008, bei dem innerhalb von 24 Stunden 150 Zivilisten umgebracht wurden, obwohl 100 UN-Blauhelme keine zwei Kilometer entfernt stationiert waren. Lt. Col. H. S. Brar, der Kommandeur des indischen Blauhelmkontingents, erklärte das Versagen durch einen *“mix of poor communication and staffing, inadequate equipment, intelligence breakdowns and spectacularly bad luck”* (Polgreen 2008). Sein Chef, Gen. Rawat, der indische Kommandeur von 6.000 Blauhelmen in Nord-Kivu, erläutert die breiteren Probleme der Blauhelme vor Ort: mangelnde Kapazitäten und einschränkende Einsatzregeln. Rawat bemängelte,

*„camouflage and concealment are basic to any army. Here, I'm being expected to go into a jungle with white trucks and white armoured vehicles. The CNDP [Gen Nkunda's rebels] can spot us from two kilometres away. [...] I have not been equipped to fight. If I'm going to fight, I need an expeditionary force.“*<sup>80</sup>

---

73 Holt and Berkman 2006.

74 Zitiert in Lacey 2005.

75 Autesserre 2008; Traub 2005.

76 Malloch Brown 2009; Holmes 2007; Ban 2009.

77 Lacey 2004.

78 Zitiert in Riddell 2009.

79 Ban 2009.

80 Zitiert in Blair 2008.

Sein politischer Vorgesetzter Alan Doss, Chef von MONUC, unterstreicht, *“we simply do not have an effective rapid reaction force”*.<sup>81</sup> Der indische General bemängelt zudem die zu sehr einschränkenden Einsatzregeln (*“Rules of Engagement”*), die die Truppe stärker einschränkten, als die Berichte der höchst robusten MONUC-Operationen in Ituri vermuten ließen. So schrieben die Einsatzregeln vor, stets Warnschüsse und verbale Warnungen abzugeben, bevor sie Rebellenverbände angreifen dürften. Zudem: *“We have very strict rules against collateral damage. If I kill one civilian, there is no-one to hold my hand.”*<sup>82</sup> Dies führe zu einem hohen Grad an Risikoaversion auf Seiten der UN-Truppe, auch wenn Kapazitäten vorhanden wären. Generell gilt: „17.000 Blauhelme aus Uruguay, Nepal, Marokko, dem Senegal, Indien oder Pakistan“ sind überfordert, „wenn sie, schlecht ausgerüstet, in einem fremden Land gegen Rebellen vorgehen, Zivilisten retten, Kindersoldaten demobilisieren und dann noch Ordnung in eine völlig desolate und marodierende kongolesische Armee bringen sollen.“<sup>83</sup>

EU-Außenminister wie die von Deutschland und Frankreich übertrafen sich in Superlativen beim Bekunden des Entsetzens über die Vorkommnisse im Kongo. Auf die Bereitstellung von gut ausgerüsteten EU-Truppen zur Überbrückung der MONUC-Engpässe konnten sich die Europäer jedoch nicht verständigen – im Kongo finden sich kaum Truppen aus den reichen UN-Mitgliedsstaaten, was symptomatisch für die meisten UN-Missionen in Afrika ist (die erste Ausnahme seit Jahren ist die Mission im Tschad, die im März 2009 ein Kontingent von der EU-geführten Vorgängertruppe übernehmen konnte). Doch wäre es naiv, in einer komplexen regionalen Gemengelage wie der des Kongo beim Schutz von Zivilisten allein auf das Militär zu setzen. Es gibt gewichtige politische Argumente gegen die Entsendung einer robusten EU-Eingreiftruppe in den Kongo, da die grundlegenden Probleme politischer Natur sind und durch Truppen nicht gelöst werden können – im Gegenteil, so die Befürchtung, ohne eine breitere, politische Strategie könnte die Entsendung weiterer Truppen die Konfliktparteien aus der Pflicht nehmen.<sup>84</sup> Egal wie man zur Frage der Sinnhaftigkeit von EU-Truppen im Kongo steht (der ehemalige DPKO-Chef Guéhenno etwa hat in der Krise Ende 2008 gute Gründe für die Notwendigkeit einer EU-Eingreiftruppe angeführt), eines steht fest: Die EU-Staaten und der gesamte Sicherheitsrat haben es versäumt, eine diplomatisch-politische Regionalstrategie aus einem Guss zu verfolgen. Der Schlüssel zum Angehen der Probleme des Kongo - einschließlich der Unsicherheit und Terrorisierung der Bevölkerung - liegt sowohl auf lokaler Ebene, d. h. in verschiedenen lokalen Streitigkeiten um Land und Einfluss, die oft von Konfliktparteien ausgenutzt werden<sup>85</sup> als auch in der Region Zentralafrika. Und eine regionale Strategie muss zum Ziel haben, die Anreize für die drei großen Spieler (Kongo, Ruanda, Uganda) so zu verändern, dass sie sich auf eine gemeinsame Lösung einigen und den von ihnen unterstützten oder geduldeten Militärgruppen politisch das Wasser abgraben.<sup>86</sup>

Die größten Geber Kongos sind auch die größten Geber Ruandas – die Amerikaner sowie führende EU-Mitgliedsstaaten wie Belgien, Frankreich und Großbritannien. Doch haben diese es lange versäumt, eine gemeinsame Regionalstrategie zu verfolgen und somit die

---

81 Zitiert in Perry 2008.

82 Zitiert in Blair 2008.

83 Böhm 2008.

84 Tull 2008.

85 Autesserre 2006.

86 Zudem müssen den verschiedenen Milizen die Möglichkeiten zur finanziellen Aufrüstung durch Ressourcenexport unterbunden werden.

Anreize der Regierungen entscheidend zu beeinflussen.<sup>87</sup> Erst als sich die Regierungen Ruandas und des Kongo unabhängig Anfang 2009 auf einen politischen Kuhhandel verständigten, kam es zu einer vorübergehenden Verbesserung der Lage im Kongo. Mit Hilfe einer einheitlichen Position des Westens, die bislang an politischen und wirtschaftlichen Rivalitäten und Eitelkeiten gescheitert ist, hätte ein solcher Kompromiss früher zustande kommen können. Eine weitere Frage ist, warum im Sinne der Prävention die Signale einer sich verschlechternden Situation in den Kivus wie auch in anderen Teilen des Kongo nicht frühzeitig zum Anlass für eine Intensivierung der politisch-diplomatischen Bemühungen genutzt wurden – statt dessen setzte man zu lange auf einen politisch toten Friedensprozess. Das Ergebnis war das Versagen beim Schutz von Zivilisten in der Krise Ende 2008.

### Schritte zu einer verbesserten Umsetzung des Schutzes von Zivilisten

*“Every peacekeeping mission now has a standard paragraph in its mandate, saying the peacekeepers are obliged to protect civilians at risk and not only themselves when they are at risk. This is the institutional lesson, but it remains on a formal level. Member states do not yet understand and have not internalized what it actually means to go into a country and claim responsibility for that situation.”*  
(UN-Beamter zitiert in LeBor 2006: 275)

Die UN-Bilanz in der Kongo-Krise 2008 lässt die Bilanz des UN-Generalsekretärs Ban, dass die UN-Truppen heldenhaft Zivilisten geschützt hätten *“to the maximum of our capabilities“*, in einem fragwürdigen Licht erscheinen. Selbst wenn man die durchgängige Heldenhaftigkeit der Truppen als gegeben annimmt, müssen spätestens bei der lakonischen Aussage *“to the maximum of our capabilities“* die Alarmglocken läuten und schwerwiegende Konsequenzen gezogen werden. Das verantwortungslose Doppelspiel von Rhetorik und Umsetzung muss ein Ende haben. Entweder man verabschiedet sich vom Ziel, Zivilisten durch multilaterale Friedensmissionen zu schützen, oder man arbeitet ernsthaft an Kapazitäten, dieses Ziel tatsächlich umzusetzen.

Dem allen muss ein gesundes Erwartungsmanagement zugrunde liegen. Außenstehende in der Form einer UN-Mission können keinen perfekten Schutz garantieren. Wie Alan Doss, der MONUC-Chef, bemerkt: *“We cannot have a soldier behind every tree, in every field, on every road and in every market; it is impossible.”*<sup>88</sup> In höchst schwierigen Situationen, wie der im Kongo, ist die Fähigkeit von außen stehenden Parteien mit beschränkten Ressourcen, große Zahlen bedrohter Zivilisten zu schützen, sehr begrenzt.<sup>89</sup> Damit überhaupt eine grundlegende Chance zur Erfüllung des Versprechens des Schutzes von Zivilisten besteht, müssen die UN-Mitgliedsstaaten (insbesondere die Mitglieder des Sicherheitsrates) für Verbesserungen bei den militärischen Kapazitäten, der Abschreckungskapazität sowie vor allem den Fähigkeiten zu Diplomatie, Mediation, Frühwarnsysteme und Prävention sorgen.

### Militärische Kapazitäten

Eine Engführung der Debatte auf militärische Kapazitäten führt in die Sackgasse – der Schutz von Zivilisten muss früher einsetzen, durch Frühwarnsysteme und Prävention so-

---

87 Im Gegenteil: Großbritannien und Frankreich etwa verfolgten gegenüber Ruanda (und damit auch mittelbar gegenüber Kongo) höchst unterschiedliche Interessen, was teilweise der Entscheidung des ruandischen Präsidenten Kagame geschuldet ist, sich von der Frankophonie ab hin zum Commonwealth zu wenden.

88 Zitiert in Gettleman and Macfarquhar 2008b.

89 Holt and Berkman 2006.

wie eine kohärente politische Strategie. Doch ohne militärische Fähigkeiten ist das Versprechen, notfalls auch durch Zwang und Gewalt Zivilisten zu schützen (*coercive protection*),<sup>90</sup> hohl.

*Coercive protection* als eine mögliche Extremaufgabe liegt außerhalb des Spektrums dessen, was UN-Truppen aufgrund ihrer personellen und logistischen Ausstattung und aufgrund der Einsatzregeln bislang leisten können. Es gibt gute Gründe, reine *coercive protection*-Missionen außerhalb des Instruments der Friedensmissionen anzusiedeln oder zumindest eine klar abgegrenzte Sonderform zu schaffen. Ansonsten würde dies konzeptionell und politisch zu einer Überdehnung des Instruments Friedenseinsätze führen. Gleichzeitig ist klar, dass es für solche Einsätze einer strategischen Reserve bedarf, die vom Sicherheitsrat schnell mobilisiert werden kann, etwa analog zu den *EU-Battlegroups*.<sup>91</sup>

Jenseits dieser Reservekapazität für *coercive protection* müssen alle Missionen mit dem Auftrag zum „Schutz von Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung“ eine bestimmte Grundausstattung erhalten, die deutlich über diejenige anderer Missionen hinausgeht – verbunden mit der Autorität und Erwartung, dass die Truppen auch handeln, wenn Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung sind.<sup>92</sup> Allzu oft wird UN-Missionen diese Grundausstattung nicht zur Verfügung gestellt: Der UN/AU-Mission in Darfur, deren Mandatskern der Schutz von Zivilisten ist, fehlt weit über ein Jahr nach Einsatzbeginn immer noch ein Großteil der benötigten 24 Hubschrauber. Die reichen UN-Mitgliedsstaaten können und sollten solche Schlüsselkapazitäten wie Fahrzeuge, Hubschrauber und Kommunikationstechnik verstärkt zur Verfügung stellen – und vermehrt in solche Fähigkeiten investieren, soweit ein tatsächlicher Mangel die Entsendung im Rahmen der Vereinten Nationen verhindert.<sup>93</sup> Gleichzeitig werden die reichen UN-Mitgliedsstaaten in größerem Umfang als bisher Militär und Polizei – z. B. in Form von Gendarmerieeinheiten - für UN-Missionen zur Verfügung stellen müssen, was auch, aber nicht ausschließlich im Rahmen von *Partnership Peacekeeping*-Vereinbarungen geschehen kann, in denen etwa die EU mit der UN kooperiert.<sup>94</sup>

Zur Grundausstattung gehören außerdem besseres Training, Doktrinen und Einsatzregeln für die Aufgabe des Schutzes von Zivilisten in Friedensmissionen, auf die die Soldaten oft nur ungenügend vorbereitet sind.<sup>95</sup> Wichtig ist, dass solche Doktrinen auch vernetzte, integrierte Ansätze zwischen zivilen und militärischen Komponenten reflektieren. Ironischerweise ist ein solches zivil-militärisches Ineinandergreifen eine rhetorische Stärke Deutschlands und Europas, die bislang jedoch den Praxistest kaum bestanden hat.

Dass das UN-Sekretariat begonnen hat, systematisch die Erfahrungen mit den *civilian protection*-Komponenten der letzten Jahre aufzuarbeiten, ist ein Schritt in die richtige Richtung und ein wichtiger Kontrapunkt zum Versagen der Bürokratie in früheren Fällen wie Ruanda.<sup>96</sup> Aber neben dem UN-Sekretariat sind vor allem die Mitgliedsstaaten gefragt, welche

90 Evans 2008.

91 Abramowitz and Pickering 2008; siehe auch Jones, Pascual and Stedman 2008. Die von Mary Kaldors Arbeitsgruppe zum Thema „European Security Capabilities“ lancierte Idee einer 15.000 Mann starken „Human Security Response Force“ geht in eine ähnliche Richtung – jedoch wäre die Bezeichnung „Civilian Protection Response Force“ weit treffender. Kaldor 2004.

92 Holt and Berkman 2006.

93 Wittig 2008b.

94 Dies hat auch Samantha Power, heute Beraterin des US-Präsidenten im Nationalen Sicherheitsrat, gefordert: “Even more important, the United Nations must be able to recruit soldiers from the major powers, which have coughed up only a few hundred troops in recent years. The countries that do contribute significant forces – including Pakistan, Bangladesh, Uruguay, and Nigeria – are often lured by the cash and military hardware they receive just for turning up. No wonder command and control of these forces often melts down. If the major powers continue to deploy peacekeepers on the cheap, the Security Council will again set up the United Nations for failure – and endanger the millions of desperate civilians who have no choice but to rely on the baby blue flag.” Power 2004.

95 Holt and Smith 2008.

96 Seibel 2009.



die Hauptverantwortung des Trainings und der Ausstattung von Polizei- und Militärkräften tragen, die der UN zur Verfügung gestellt werden. Reichen Mitgliedsländern wie Deutschland fällt dabei eine doppelte Aufgabe zu. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Bundeswehr eine mit UN-Standards kompatible Doktrin zum Schutz von Zivilisten inmitten unübersichtlicher Kriegssituationen entwickelt und ihre Eingreif- wie Stabilisierungskräfte für den Einsatz entsprechend schult. Darüber hinaus sollte Europa verstärkt Verantwortung übernehmen, die finanziell und strukturell weniger stark aufgestellten Streitkräfte der Länder, die die Hauptlast der UN-Friedensmissionen tragen, bei dieser Aufgabe zu unterstützen. Personelle und finanzielle Hilfe für eine UN-geführte Doktrinentwicklungsinitiative sind dabei ebenso gefragt wie eine deutlich umfangreichere Unterstützung der Trainingsprogramme, wie sie z.B. das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Accra, Ghana, für afrikanische Streitkräfte durchführt.

### Abschreckung

Abschreckung ist ein weiteres, zentrales Element für einen wirksamen Schutz von Zivilisten. Sie kann einerseits durch eine glaubwürdige Präsenz von UN-Kräften erreicht werden. Aber dies kann immer nur ein kleiner Teil sein. Wie Alan Doss mit Blick auf die Situation im Kongo Ende 2008 feststellte, ist es wichtig daran zu erinnern, dass die Verantwortung zum Schutz von Zivilisten vor allem eine nationale Aufgabe ist: *"Armed groups who perpetrate violence need to be held to account. Look what happened at Kiwanja. These are war crimes."*<sup>97</sup> Dazu gehört, dass die weit verbreitete Straflosigkeit von Verbrechen gegen Zivilisten ein Ende nimmt. Wiederum ist dies primär die Aufgabe nationaler Rechtssysteme, doch die wachsende Aussicht, dass die internationale Strafgerichtsbarkeit in Extremfällen einspringt, kann zunehmend eine Abschreckungswirkung auf diejenigen haben, die Gewalt gegen Zivilisten in Auftrag geben und verüben.

### Diplomatie, Mediation und Prävention

Bereits 1999 betonte der damalige UN-Generalsekretär Annan, dass eine Intervention zum Schutz von Zivilisten nicht auf die Anwendung von Gewalt reduziert werden darf:

*"A tragic irony of many of the crises that go unnoticed or unchallenged in the world today is that they could be dealt with by far less perilous acts of intervention than the one we saw this year in Yugoslavia."*<sup>98</sup>

Sein Nachfolger Ban betonte 2008, dass die Welt das gesamte Arsenal von Präventions- und Schutzinstrumenten im UN-System und seinen regionalen, sub-regionalen und zivilgesellschaftlichen Partnern nutzen sollte.

Das Beispiel Kongo zeigt, dass eine kohärente politische Strategie gegenüber allen beteiligten Parteien unverzichtbare Grundlage ist. Bei dieser politischen Strategie aus einem Guss müssen die UN-Mission vor Ort (und hier insbesondere der UN-Sonderbeauftragte und sein zivil-militärischer Stab), die UN-Zentrale und der Sicherheitsrat in New York sowie die zentralen UN-Mitgliedsstaaten - auch in ihren bilateralen Beziehungen mit den Konfliktparteien - an einem Strang ziehen. Wenn dies nicht der Fall ist, wird der UN-Mission politisch das Wasser abgegraben. Dies zeigt sich etwa mit Blick auf den Darfur-Konflikt. So lange beispielsweise der US-Geheimdienst mit Bashirs Kräften im Kampf gegen islamisti-

---

97 Zitiert in Perry 2008.

98 Annan 1999.

sche Extremisten zusammenarbeitet, sendet dies klare Signale an die sudanesishe Regierung, wie ernst die Absichtserklärungen mit Blick auf Darfur zu nehmen sind.

Hinzu kommt der systematische Einsatz von Diplomatie und Mediation. Kofi Annan selbst hat dies mit einem Team in der Krise nach den Wahlen in Kenia Anfang 2008 unter Beweis gestellt.<sup>99</sup> Gesamtkosten des Mediationseinsatzes in Kenia waren UN-Angaben zufolge 208.000 US-Dollar.<sup>100</sup> In diesem Kontext muss auch der Einsatz „ziviler Krisenprävention“ vorangetrieben werden. Deutschland etwa hat vor einigen Jahren diesen Ansatz rhetorisch stark vertreten, die Umsetzung lässt jedoch zu wünschen übrig.<sup>101</sup> In Präventions- und Frühwarnbemühungen müssen auch zivilgesellschaftliche Akteure prominent eingebunden werden, die oft eine starke Präsenz in Krisenregionen haben. Doch kein anderer Akteur hat das Potenzial der Vereinten Nationen, wenn es darum geht, eine transparente und legitime Frühwarnkapazität aufzubauen – vorausgesetzt, das UN-Sekretariat erhielte die notwendige Informations- und Analysekapazität.<sup>102</sup> Im UN-Sicherheitsrat ist eine konsistentere Beschäftigung mit dem Thema, etwa im Rahmen einer bislang abgelehnten ständigen Arbeitsgruppe, vonnöten.

Samantha Powers Diktum *"It is in the realm of domestic politics that the battle to stop genocide is lost"* (Power 2002: xviii) lässt sich auch auf das breitere Feld des Schutzes von Zivilisten anwenden. Die Wurzeln der Sorge um das Schicksal von Zivilisten in fernen Ländern reichen bis mindestens ins 19. Jahrhundert zurück.<sup>103</sup> Doch allzu oft triumphiert der Impetus des Wegschauens, des rein rhetorisch-symbolischen Handelns und des Entsendens von schlecht ausgestatteten UN-Missionen als Placebo (Seibel 2008). Politischer Wille und Führung sind entscheidend, um dem Versprechen des Schutzes von Zivilisten Nachdruck zu verleihen – in allen Teilen von Politik, Militär und Gesellschaft. Sonst klingt die Rede von der „Friedensmacht Deutschland“ und der „normativen Macht Europa“ genauso inhaltsleer wie die von der oft beschworenen „internationalen Gemeinschaft“.

---

99 Annan analysiert rückblickend: "I saw the crisis in the R2P prism with a Kenyan government unable to contain the situation or protect its people. I knew that if the international community did not intervene, things would go hopelessly wrong. The problem is when we say 'intervention,' people think military, when in fact that's a last resort." Zitiert in Cohen 2008.

100 Deen 2008.

101 Stengel and Weller 2008.

102 Das bereits vom Bericht der Brahimi-Kommission im Jahr 2000 geforderte, aber von den Mitgliedsstaaten verweigerte Information and Strategic Analysis Secretariat (EISAS) könnte hier ein Modell sein. Chesterman 2006.

103 Bass 2008.

## Literaturhinweise

- Axworthy, Lloyd 2001: Introduction, in: McRae, Rob/Hubert, Don (eds) 2001: Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press: 3-13.
- Bosold, David/Werthes, Sascha 2005: Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences, in: Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society, 1/2005: 84-101.
- Chen, Lincoln/Narasimhan, Vasant 2003: Global Health and Human Security, in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds) 2003: Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 183-194.
- Commission on Human Security, CHS, 2003: Human Security Now. Protecting and empowering people. New York: Commission on Human Security.
- Debiel, Tobias/Werthes, Sascha 2006: Fragile Staaten und globale Friedenssicherung, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.) 2006: Globale Trends 2007. Frieden – Entwicklung – Umwelt. Frankfurt/Main: Fischer TB Verlag: 81-104.
- Fukuda-Parr, Sakiko 2003: New Threats to Human Security in the Era of Globalization, in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds) 2003: Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 1-14.
- Heymann, David L. 2003: Infectious Disease Threats to National and Global Security, in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds) 2003: Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 195-214.
- Hubert, Don 2001: Resources, Greed, and the Persistence of Conflict, in: McRae, Rob/Hubert, Don (eds) 2001: Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press: 178-189.
- Human Security Study Group 2007: A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report. (8 November, 2007). Madrid.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS 2001: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre.
- Kaldor, Mary 2007: Human Security. Reflections on Globalization and Intervention. Cambridge: Polity Press.
- Kerr, Pauline 2007: Human Security, in: Collins, Alan (ed.) 2007: Contemporary Security Studies. Oxford: Oxford University Press: 91-108.
- MacFarlane, S. Neil/Khong, Yuen Foong 2006: Human Security and the UN. A Critical History. Bloomington: Indiana University Press.
- Paris, Roland 2001: Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? In: International Security, 26 (2): 67-102.

- Renner, Michael 2005: Security Redefined, in: World Watch Institute 2005: State of the World 2005. A World Watch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. New York/London: W. W. Norton & Company: 3-19.
- Study Group on Europe's Security Capabilities 2004: A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Security Group on Europe's Security Capabilities. (Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, 15 September, 2004). Barcelona.
- Werthes, Sascha/Debiel, Tobias 2009: Menschliche Sicherheit, in: Ferdowski, Mir A. (Hrsg.) 2009: Internationale Politik als Überlebenswelt. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: 155-178.
- Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha 2008: Menschliche Sicherheit – Der Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung? Entwicklungslinien und Herausforderungen eines umstrittenen Konzepts, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hrsg.), 2008: Menschliche Sicherheit – Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. Baden-Baden: EINE WELT, Nomos: 13-30.
- United Nations Development Programme, UNDP 1994: Human Development Report 1994. Oxford et al. Oxford University Press.