

Nicht länger willkommen: VN-Friedensoperationen in Afrika

Denis M. Tull

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (VN) stehen vor einem neuen Problem. Das von ihnen betriebene Post-Konflikt-Peacebuilding stößt zunehmend auf den Widerstand der Adressatenländer, denen die VN helfen wollen, nach gewalttätigen Auseinandersetzungen wieder eine tragfähige staatliche Ordnung aufzubauen. In den letzten Jahren haben die Regierungen Burundis und der DR Kongo den Abzug oder die personelle Reduzierung von Friedensmissionen durchgesetzt – gegen erhebliche Bedenken innerhalb der VN. Ähnliches ist nun im Tschad der Fall. Dort beschränkt sich das Mandat der VN-Mission zwar auf spezifische sicherheitspolitische Aufgaben, aber auch dieser Einsatz soll auf Wunsch der Regierung bis Ende 2010 beendet werden.

Noch ist unklar, ob die Fälle Burundi, DR Kongo und Tschad einen neuen Trend andeuten, den die Regierungen anderer Interventionsländer fortsetzen werden. Die Beispiele weisen aber auf eine zentrale Problematik hin: Wie sollen sich die VN und der Sicherheitsrat (VN-SR) verhalten, wenn die angebotene Hilfe bei der Friedenskonsolidierung von den vermeintlichen »Partnern« auf nationaler Ebene abgelehnt wird, obwohl nach wie vor gravierende Herausforderungen bestehen? Vermutlich wird es Stimmen geben, die diese Entwicklung begrüßen, weil sie faktisch zu einer Entlastung der strapazierten VN-Peacekeeping-Kapazitäten beitragen kann. Eine solche Wahrnehmung ist jedoch kurzfristig. Wenn Truppenreduzierungen durchgeführt werden, ohne dass die Situation vor Ort dies erlaubt – etwa weil dort ein

Sicherheitsvakuum entsteht –, ist weder dem Zielland noch den VN geholfen.

Prämissen der Interventionspolitik

Die Ablehnung fortdauernder VN-Interventionen stellt den internationalen Peacebuilding-Konsens in Frage. Nach dieser Auffassung ist es keine hinreichende Bedingung für nachhaltigen Frieden, dass ein Bürgerkrieg lediglich formal beendet wird. Da fast jedes zweite Post-Konflikt-Land innerhalb von zehn Jahren erneut Schauplatz eines Bürgerkriegs wird, hat die internationale Gemeinschaft ihre Interventionsprogrammatische in den vergangenen Jahren deutlich ausgedehnt. Um zu verhindern, dass ein Land wieder in Gewalt versinkt, sollen die Ursachen der Konflikte behoben werden. Dies, so die Prämisse, erfordere

anhaltende Eingriffe bzw. Begleitmaßnahmen, mit denen sich der mühsam errungene Frieden festigen lässt. Dazu zählen die Reform des Sicherheitssektors (SSR), die Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten sowie der Aufbau von Justizsystem, Parlamenten und Behörden. Gute Regierungsführung und Gewaltenteilung will man fördern, die Korruption bekämpfen. Zur Friedenskonsolidierung beitragen soll außerdem eine politische und wirtschaftliche Liberalisierung. Angesichts dieser anspruchsvollen und allenfalls langfristig erreichbaren Ziele werden seit einigen Jahren die Mandate von VN-Missionen nach der formalen Beendigung eines Konflikts verlängert und auf die weiteren Herausforderungen zugeschnitten. Eine anhaltende umfangreiche Präsenz der internationalen Gemeinschaft mitsamt politischen Eingriffen wird als notwendig erachtet, um die Aufgabe der Friedenskonsolidierung erfüllen zu können. Ein frühzeitiger Abzug von Missionen gilt hingegen als riskant. Vorschub erhielt diese Sichtweise durch den Fall Ost-Timors, wo die Gewalt 2006 erneut aufflammte, nachdem man vier Jahre zuvor die Blauhelme verfrüht abgezogen hatte.

Der skizzierte Ansatz einer langfristigen Intervention setzt freilich voraus, dass die vermeintlich Begünstigten, das heißt die Regierungen der betroffenen Länder, die andauernde internationale Präsenz und Unterstützung auch willkommen heißen. Ebenso wie VN-Friedensmissionen nur dann in ein Konfliktland entsandt werden, wenn die gegnerischen Parteien vor Ort dies befürworten, bedarf auch Peacebuilding der Zustimmung, zumindest aber der Tolerierung durch die Regierung des Gastlandes. In den erwähnten Staaten ist nun der gegenteilige Fall eingetreten. Dies führt zu einer eigentümlich anmutenden Situation: Während in der Vergangenheit häufig genug Menschenrechtsgruppen, humanitäre Organisationen und Angehörige von VN-Missionen befürchteten, der Sicherheitsrat könnte zu früh das Ende eines internationalen Einsatzes beschließen, waren

es in Burundi, Kongo und dem Tschad die gastgebenden Regierungen, die einen vorzeitigen Abbruch des VN-Engagements durchsetzten – und dies trotz anhaltender humanitärer Krisen und sicherheitspolitischer Probleme.

Burundi, DR Kongo, Tschad

Die erste Erfahrung dieser Art machten die VN in *Burundi*. 2005 fanden dort Post-Konflikt-Wahlen statt, aus denen der ehemalige Rebellenführer Pierre Nkurunziza als neuer Präsident hervorging. Nach seinem Amtsantritt bat Nkurunziza den VN-SR um den Abzug der ca. 6000 Mann starken Friedensmission ONUB. Trotz großer Bedenken angesichts der fragilen Lage in Burundi gab der Sicherheitsrat diesem Wunsch nach, und ONUB verließ bis Ende 2006 das Land. Die Nachfolge der Mission trat noch im selben Jahr das United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB) an. Dessen Mandat umfasst zwar die üblichen Aufgaben zur Unterstützung von Peacebuilding (darunter SSR), bleibt aber deutlich hinter jenem von ONUB zurück. Dasselbe gilt für den Personalumfang, der sich auf etwa 120 zivile Angestellte beläuft. Insofern muss der Einfluss von BINUB als relativ gering gelten.

Ähnlich liegt der Fall in der *DR Kongo*. 2009 ließ der drei Jahre zuvor gewählte Präsident Joseph Kabila die VN wissen, er erwarte spätestens bis zu Kongos 50. Unabhängigkeitstag am 30. Juni 2010 den Beginn des Abzugs der 21 000 Blauhelme starken Friedensmission MONUC; abzuschließen sei dieser dann binnen eines Jahres. Die Forderung rief erhebliche Irritation bei der internationalen Gemeinschaft hervor. Verhandlungen mit Kabila führten schließlich dazu, dass der VN-SR den Abzug von 2000 Blauhelmen beschloss. Um Kabila zu einem Kompromiss zu bewegen, wird MONUC ab dem 1. Juli 2010 einen neuen Namen tragen (MONUSCO). Damit findet zumindest eine symbolische Zäsur statt, auch wenn das Mandat der neuen Mission große Kontinuität zu MONUC aufweist. Der VN-SR hat sich also nur sehr begrenzt den Wünschen

der kongolesischen Regierung unterworfen. Dies war eine richtige Entscheidung. Noch immer sind im Kongo fast zwei Millionen Menschen auf der Flucht. Die Situation in den östlichen Kivu-Provinzen ist äußerst fragil, und die kongolesischen Streitkräfte, die für zahllose Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden, sind außerstande, die Sicherheitslage zu verbessern. Ende Mai bezeichnete Johnnie Carson, Assistant Secretary for African Affairs im US-Außenministerium, MONUC als den »einzigsten Schutzwall zwischen der gegenwärtigen Situation und absolutem Chaos«.

Auf klaren Konfrontationskurs mit den VN ging die Regierung des *Tschad* unter Präsident Idriss Déby. Sie machte 2009 deutlich, dass sie einer Verlängerung des Mandats der VN-Mission MINURCAT, die auch in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) stationiert ist, nicht zustimmen werde. MINURCAT (Personalstärke: 4300) hat erst im Jahr 2009 die EU-Militäroperation EUFOR Tschad/ZAR abgelöst, die entsandt worden war, um im Osten des Tschad die Sicherheit der Camps sudanesischer Flüchtlinge aus Darfur zu gewährleisten. Nach Auffassung von VN-Vertretern ist die Lage im Tschad Mitte 2010 weiterhin besorgniserregend. Déby jedoch bezeichnete MINURCAT als »nutzlos« und setzte unter Hinweis auf die Souveränität seines Landes den Abzug der Mission durch; dieser soll bis Jahresende abgeschlossen sein. Bemühungen der VN, Déby umzustimmen, blieben erfolglos. Das Beispiel Tschad unterscheidet sich von Burundi und Kongo insofern, als die VN-Mission hier nicht die Aufgabe hat, umfassendes Peacebuilding zu fördern, sondern in erster Linie zum Schutz von Flüchtlingen eingesetzt wird.

Das Kalkül der VN-Widersacher

Zweifellos betrachten die Regierungen Burundis, Kongos und des Tschad die Präsenz von VN-Missionen als hinderlich. Deren militärischer oder sicherheitspolitischer Nutzen hat sich für die Führungen dieser Länder überlebt. Im Falle Kongos ist

dies freilich dahingehend zu differenzieren, dass sich Kabilas Abzugsforderung durchaus als Bluff auffassen lässt, der ihm innenpolitischen Kredit bringen sollte. Zwar hat sich aus seiner Sicht die Situation im Land durchaus verbessert, seit 2009 eine Annäherung zu Ruanda gelang und die wichtigste Rebellengruppe in Nord-Kivu zumindest vorübergehend neutralisiert wurde. Dennoch sind regime-gefährdende Entwicklungen auch weiterhin möglich. Kabila hat aber vermutlich nicht ernsthaft damit gerechnet, dass der Sicherheitsrat einem vollständigen Abzug von MONUC zustimmen würde.

Wie ist die Position der Regierungen vor dem Hintergrund der noch immer prekären Lage in den drei Ländern zu deuten? Ungeachtet einiger Unterschiede bei den Ausgangsbedingungen und dem Mandat der jeweiligen Missionen liegt dieser Haltung ein klares Kalkül zugrunde. Für die Regierungen ist das internationale Engagement politisch unerwünscht, engt es doch ihre eigenen Handlungsspielräume ein. Erstens verfügen Missionen, die Peacebuilding-Maßnahmen durchführen, schon kraft ihrer Funktion über Mandate, die mehr oder weniger direkte Eingriffe in das politische System der Gastländer legitimieren, auch wenn diese weit davon entfernt sind, einer internationalen Aufsichtsverwaltung zu unterstehen. Die den Missionen übertragenen Aufgaben zielen auf Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz ab – und damit auf Reformen, die meist nicht im Interesse der Regierungen liegen. Es ist also eine falsche Annahme, dass die Ziele von Interventionisten und nationalen Regierungen identisch seien. Interessenkonvergenz ist normativ wünschenswert und dürfte eine Voraussetzung für den Erfolg von Reformen und Peacebuilding darstellen. In den meisten Fällen jedoch (eine wichtige Ausnahme ist Liberia) vertreten externe und nationale Akteure entgegengesetzte Vorstellungen.

Ein zweiter Aspekt, der die negative Haltung der Regierungen erklärt, sind die indirekten Folgen einer längerfristigen VN-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Präsenz. Zahlreiche ausländische Einsatzkräfte reflektieren die andauernde Fragilität des betroffenen Staates und legitimieren damit politische Eingriffe. Die Mission verursacht eine starke internationale Aufmerksamkeit für das jeweilige Land und signalisiert, dass dieses unter besonderer Beobachtung steht. Blauhelme können das Geschehen vor Ort verfolgen und die Außenwelt darüber informieren. Dies ist in der Regel nicht im Interesse der Regierungen, die – obwohl durch Wahlen legitimiert – oftmals wenig demokratische Überzeugung oder politische Reformbereitschaft erkennen lassen. Aus ihrer Sicht verschwindet mit dem Abzug oder der deutlichen Reduzierung von VN-Truppen ein Akteur, der sie eher überwacht als unterstützt. Generell steht die Anwesenheit internationaler Truppen dem Oberziel einer innenpolitischen Machtkonsolidierung im Wege. Vielfach widersprechen die Mittel, welche die Machthaber einsetzen, den von der VN-Bürokratie und westlichen Staaten vertretenen Werten und Prinzipien liberalen Peacebuildings.

Neben den kurzfristigen Negativfolgen, die eine Reduzierung des VN-Engagements in fragilen Post-Konflikt-Ländern haben kann, lenkt die Haltung der erwähnten Regierungen den Blick also auf ein fundamentales Problem des liberalen Peacebuildings. Die angebotene Hilfe ist nicht immer willkommen, die Bereitschaft zur Kooperation im Rahmen eines »partnerschaftlichen« Peacebuildings nicht automatisch vorhanden. In solchen Fällen verhält sich die Regierung entweder konfrontativ und weist den Vereinten Nationen die Tür (wie im Tschad), oder sie zieht ihre Zustimmung zur VN-Präsenz implizit zurück (wie im Kongo oder in Burundi). Dann fehlt den VN und der internationalen Gemeinschaft die politische wie rechtliche Grundlage, um in dem betroffenen Land Frieden und Sicherheit zu fördern. Verweigert die Regierung des Gastlandes ihren Kooperationswillen oder leistet sie gar Widerstand gegen eine Intervention, laufen die von außen herangetragenen Reformbemühungen im Sinne des liberalen Peacebuildings ins Leere.

Fazit

Die hier skizzierten Beispiele zeigen, dass die Zustimmung zu internationaler Intervention oder anhaltender VN-Präsenz beim Adressatenland nicht immer gegeben ist. Möglicherweise müssen sich die VN künftig auf eine wachsende Zahl von Fällen einstellen, in denen die Unterstützung zurückgezogen wird. Dabei untergräbt die ablehnende Haltung nationaler Regierungen auf fatale Weise die implizite Annahme des liberalen Peacebuilding-Ansatzes, seine Ziele seien allerorts erwünscht. Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, welche politischen Rahmenbedingungen herrschen müssen, damit Maßnahmen zur Konsolidierung von Frieden durchgeführt werden können.

Ein Ausweg aus diesem Problem ist nicht leicht zu finden. Die denkbare Option, Peacebuilding zu erzwingen, indem tiefgreifende politische Eingriffe von außen durch internationale Übergangsverwaltungen legitimiert werden, dürfte schon allein an dem damit verbundenen Ressourcenaufwand scheitern, zumal in Afrika. Eine Alternative bestünde aus zwei Komponenten. Zunächst einmal müsste man die Präferenzen lokaler Akteure stärker in den Blick nehmen sowie realistischere Ziele formulieren und aushandeln. Vor allem aber wäre die Peacebuilding-Programmatik aus ihrer Fixierung auf staatliche Institutionen und deren Wiederaufbau zu befreien. Dazu wäre es notwendig, frühzeitig die Zusammenarbeit mit einem größeren Kreis gesellschaftlicher und politischer Akteure zu suchen. Sie sind es letztlich, die den im Aufbau begriffenen Staat mittragen müssen. Zudem können sie wichtige Kontrollfunktionen ausüben. Ihre Ziele stimmen mit denen der internationalen Gemeinschaft meist sehr viel stärker überein als mit jenen der Regierungseliten, die unter Berufung auf staatliche Souveränität vielfach nur ihre persönlichen Interessen verfolgen.