

Verhandlungsgremium sollte so schnell wie möglich – am besten bis Ende des Jahres – seine Vorschläge dazu unterbreiten.

Auch der Vorschlag, eine Kommission zur Friedenskonsolidierung einzurichten, ist von großer Bedeutung. Denn die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist und bleibt die wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen. Die Kommission wird eine Lücke im institutionellen Aufbau der Vereinten Nationen schließen.

Wenn wir die Vereinten Nationen in die Lage versetzen wollen, Frieden, Stabilität und Entwicklung umfassend und weltweit zu sichern, dann müssen wir sie wappnen für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Der Druck der Globalisierung und der internationalen Krisen und Konflikte macht eine tief greifende Reform in all ihren Teilbereichen unverzichtbar.

Es ist meine feste Überzeugung, dass der Erfolg dieser Reform am Ende maßgeblich davon abhängen wird, dass auch der Sicherheitsrat reformiert wird. Ausreden, halbe oder schlechte Kompromisse werden uns nicht weiterführen. Die G-4-Länder haben einen Vorschlag vorgelegt, der den Erfordernissen der Vereinten Nationen, ihrer Mitgliedstaaten und Regionen gerecht wird. Diese Reform wird auf der Tagesordnung bleiben müssen. Ich appelliere an Sie alle, die Beratungen dazu in dieser 60. Generalversammlung wieder aufzunehmen.

Die Welt des 21. Jahrhunderts wird starke, in allen ihren Teilen erneuerte Vereinte Nationen brauchen. Entweder gestalten wir vorausschauend die Globalisierung durch Kooperation und Partnerschaft, oder die Krisen und Konflikte der globalisierten Welt werden uns zum Handeln zwingen. Wir werden uns deshalb entschlossen und auch mit der nötigen Geduld gemeinsam mit unseren Partnern und Freunden dafür einsetzen, die Vereinten Nationen durch ihre Erneuerung zu stärken.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten. Quelle: Auswärtiges Amt. Text auf Englisch im Wortprotokoll der Sitzung: A/60/PV.6 v. 15.9.2005.

Staatsaufbau durch die UN: doch eine Erfolgsgeschichte

Katja Wiesbrock Donovan



James Dobbins et al.

The UN's Role in Nation-Building. From the Congo to Iraq

Santa Monica, CA:
RAND Corporation
2005
273 S., 35 US-Dollar

Endlich gibt es eine Studie,¹ die auch die Erfolge der Vereinten Nationen beim (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen nach einem Konflikt würdigt. Während sich die furchtbaren Ereignisse von Ruanda und Srebrenica tief in das kollektive (Welt-)Gedächtnis eingebrannt haben, werden erfolgreiche Missionen der Vereinten Nationen wie in Osttimor oder Ostslawonien kaum öffentlich wahrgenommen, geschweige denn anerkannt. Die Biographie des Hauptautors der vorliegenden Studie belegt profunde Kenntnisse der Schwierigkeiten beim Wiederaufbau von Staaten: James Dobbins, Direktor des International Security and Defense Policy Centers der RAND Corporation, war während der Regierung von Bill Clinton als 'Trouble Shooter' auf verschiedenen Posten im Einsatz. Er war Gesandter der USA für Somalia, Haiti, Bosnien und Kosovo; unter Präsident George W. Bush hat er als Gesandter für Afghanistan die Bonner Konferenz mitvorbereitet.

In der Studie über die Rolle der Vereinten Nationen beim Staatsaufbau untersuchen Dobbins und seine sechs Mitautoren acht Missionen der Vereinten Nationen und ergänzen damit eine frühere Studie der RAND-Gruppe über US-geführte Missionen mit Mandat der Vereinten Nationen.² Das Buch schließt daher auch mit einer Analyse des amerikanischen Einsatzes in Irak von 2003 bis 2005, die zuvor noch nicht aufgenommen werden konnte. In einem Schlusskapitel werden die Stärken und Schwächen der UN-Missionen gegenüber den US-geführten Missionen mit UN-Mandat analysiert – und mit Blick auf die Missionen der Vereinten Nationen in Kongo sowie in Ostslawonien und Osttimor das weit verbreitete Urteil, die UN könnten keine Missionen mit militärischem Kampfanteil leiten, relativiert.

Die Studie untersucht die Missionen der Vereinten Nationen in Kongo (1960–1964), Namibia (1998–1999), El Salvador (1991–1996), Kambodscha (1991–1993), Mosambik (1992–1994), Ostslawonien (1995–1998), Sierra Leone (1998–2005) und Osttimor (1999–2005). Die Mission in Kongo 1960 unterscheidet sich insofern von den anderen untersuchten Missionen, als dass in der Anfangsphase der Vereinten Nationen Mandat und Praxis den Einsatz militärischer Gewalt noch beinhalteten. Dies war während des Kalten Krieges nicht der Fall und wurde erst wieder nach dessen Ende möglich, als die USA und Russland bereit waren, Länder ihrer früheren Einflussphäre zur Lösung von Konflikten zu zwingen. Die Einsetzung der UN-Missionen in Namibia,

El Salvador, Kambodscha und Mosambik während des Kalten Krieges erfolgte weitgehend nach dem gleichen Muster: Friedenstruppen der Vereinten Nationen wurden entsandt, um ein zuvor ausgehandeltes Friedensabkommen umzusetzen. Die jüngeren Missionen in Ostslawonien und Osttimor schließlich belegen, dass die Vereinten Nationen heute auch (wieder) erfolgreich friedens erzwingend tätig sein können.

Um möglichst weit reichende Schlussfolgerungen ziehen zu können, haben die Autoren alle Einsätze entlang eines Fragenkatalogs untersucht: Was waren die Herausforderungen im Hinblick auf Sicherheit, humanitäre Aufgaben, Zivilverwaltung, Demokratisierung und wirtschaftlichem Wiederaufbau? Welche Rolle haben die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft gespielt, welche Aufgaben hatten die Missionen? Was ist passiert? Und was sind die Lehren, die zu ziehen sind? Die Lektüre ist informativ, die einzelnen Fälle detailreich dargestellt. Man erinnert sich: Die belgischen Fallschirmspringer in Kongo, der Sezessionsversuch Katangas, der Tod des kongolesischen Präsidenten Lumumba und des zweiten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld; die Besetzung Namibias durch Südafrika; die Bürgerkriege in El Salvador und Mosambik; die Schreckensherrschaft der Khmer Rouge in Kambodscha; der serbische Artillerieangriff auf Vukovar; die Geiselnahme von Blauhelmsoldaten in Sierra Leone und die Unruhen in der osttimoresischen Hauptstadt Dili.

Die Analyse der frühen Kongo-Mission verdient besondere Beachtung. Die Autoren konzedieren, dass die Mission zum Teil sehr kritisch bewertet wird. Sie führen dies aber eher auf die zweifelhaften Todesumstände des Präsidenten Lumumba zurück als auf ein Verfehlen der gesteckten Ziele durch die Vereinten Nationen oder eine Unfähigkeit der Mission, friedens erzwingend tätig zu werden. Die UN wurden 1960 mit der Aufgabe betraut, die Sicherheit im Land wiederherzustellen, den Entkolonialisierungsprozess zum Abschluss zu bringen und die Einheit des Landes zu wahren. Mit erstaunlicher Schnelligkeit, Energie und Entschlossenheit hätten die Vereinten Nationen auf diese Anfrage reagiert und die Ziele erreicht, so die Autoren. Die Sezession Katangas wurde verhindert, der Bürgerkrieg beendet, die belgischen Truppen zogen sich zurück. Die Kosten der Operation seien allerdings hoch gewesen, ein Generalsekretär habe sein Leben verloren. Auf eine Demokratisierung sei nicht hingearbeitet worden, was den Weg zur blutigen Diktatur Mobutus geebnet habe. Die Erfahrungen in Kongo waren mit ein Grund, warum die Vereinten Nationen in den folgenden 25 Jahren nur dann tätig wurden, wenn alle Konfliktparteien dies wünschten und die Anwendung von Gewalt auf Selbstverteidigung beschränkt werden konnte.

Noch spannender als die Schilderung der Missionen sind die Schlussfolgerungen, die die Autoren aus ihrer Untersuchung ziehen. Erfolgreich waren Mis-

sionen der Vereinten Nationen, wenn sie personell und materiell den Anforderungen entsprechend ausgerüstet waren, das heißt eine relativ hohe Zahl an gut ausgebildetem Militär und Zivilpolizei pro Kopf der Bevölkerung aufwies; Militär und Polizei schnell disloziert werden konnten; das Mandat den Aufgaben gerecht wurde, also gegebenenfalls auch robust war, wenn Frieden erzwungen werden musste; das Mandat nicht auf einem ›Best-case-Szenario‹ beruhte; Nachbarstaaten in den Friedensprozess einbezogen wurden; wirtschaftliche Hilfe der internationalen Gemeinschaft generiert werden konnte; einflussreiche Staaten interessiert und einbezogen waren; die UN-Präsenz zwar lange genug aufrechterhalten, die Befugnisse aber Schritt für Schritt auf lokale Verwaltungen übertragen wurde. Die Vereinten Nationen haben im Laufe der Zeit gelernt, dass Demokratisierungs- und Aussöhnungsprozesse nicht unbedingt mit der Abhaltung erster Wahlen abgeschlossen sind. Dementsprechend werden die Missionen der Vereinten Nationen seit Ende der neunziger Jahre langsamer zurückgefahren als früher. Insgesamt bilanzieren die Autoren, dass in sieben der acht untersuchten Fälle die Gesellschaften befriedet, in sechs der acht Fälle demokratische Strukturen verankert werden konnten. Der (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen sei daher als ein effektives Mittel der Konflikteindämmung anzusehen.

Aufschlussreich ist auch der Vergleich der UNEinsätze mit den US-geführten Missionen mit UN-Mandat. Hier wurden interessante Beobachtungen gemacht: Die größte der untersuchten Missionen der Vereinten Nationen ist kleiner als die kleinste der US-geführten Missionen. US-geführte Missionen sind immer sowohl zahlenmäßig als auch materiell gut ausgestattet und ziehen internationale Wirtschaftshilfe an. Im Vergleich dazu sind die Missionen der Vereinten Nationen regelmäßig schlecht ausgerüstet und werden wenig unterstützt. US-geführte Einsätze finden in schwierigerem Umfeld mit hochgesteckten Zielen statt, während UN-Missionen in überschaubarem Rahmen mit weniger ambitionierten Zielen gehalten werden. Im Ergebnis haben von den untersuchten Fällen die Vereinten Nationen ihre Ziele öfter erreicht als die USA, was die Autoren unter anderem darauf zurückführen, dass die Vereinten Nationen besser aus ihren Fehlern gelernt hätten. Wichtig sei aber, dass sich UN-Missionen und US-geführte Missionen mit UN-Mandat ergänzten. Die Autoren sehen dabei sowohl die USA als auch die Vereinten Nationen in der Pflicht. Kooperation sei notwendig, die Studie solle – und kann – dazu einen Beitrag leisten.

1 Eine Kurzfassung der Studie ist auch als Aufsatz erschienen: James Dobbins et al., *The UN's Role in Nation-Building: From the Belgian Congo to Iraq*, *Survival*, 46. Jg. H. 4, Winter 2004, S. 81–102.

2 James Dobbins et al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica, CA: RAND Corporation 2003.