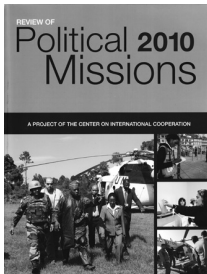


Politische Missionen: kein Ersatz für Friedensmissionen

Heiko Nitzschke



Center on
International
Cooperation (Ed.)

**Review of Political
Missions 2010**

New York: Center
on International
Cooperation 2010,
288 S.

Friedensmissionen der Vereinten Nationen (›Blauhelmmissionen‹) als Maßnahmen kollektiver Sicherheit stehen häufig im Rampenlicht des Weltinteresses, zumal wenn sie über tausende von Soldaten und robuste Mandate verfügen. Anders liegt der Fall jedoch bei den politischen Missionen der UN oder anderer internationaler Organisationen, wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder der Europäischen Union (EU). Ihnen haben sich Wissenschaft und Praxis bislang wenig systematisch gewidmet. Wer kennt schon das UN-Büro für Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau, die EU-Grenzmission für Moldau und Ukraine oder das OSZE-Büro in Aschgabat?

Dabei spielen die weitestgehend zivilen politischen Missionen bei der Verhütung und der Nachsorge von Konflikten eine bedeutende Rolle. Sie können durch ihre Vermittlungstätigkeiten und sogenannten Guten Dienste, aber auch durch ihre Überwachung und Unterstützung politischer Prozesse dazu beitragen, bewaffnete Konflikte zu verhindern oder dauerhaften Frieden zu schaffen.

Wie die Friedensmissionen finden auch politische Missionen in der UN-Charta keine Erwähnung. Als rechtliche Grundlage können jedoch eine weite Auslegung des Artikels 99 zu den Befugnissen des UN-Generalsekretärs sowie Artikel 33 zu den Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats für die friedliche Konfliktbeilegung dienen. Aus dem stets anwachsenden ›Werkzeugkasten‹ der UN sind politische Missionen jedenfalls nicht mehr wegzudenken.

Eine systematischere Analyse der gegenwärtig weltweit über 55 Missionen und mögliche Lehren für das internationale Konfliktmanagement sind das Ziel des ›Review on Political Missions 2010‹, den das Center on International Cooperation (CIC), ein an der New York University ansässiger Think Tank, in diesem Jahr erstmals veröffentlicht hat. Damit ergänzt das CIC seine Jahresberichte zu internationalen Friedensmissionen, ›Review of Global Peace Operations‹, um ein weiteres, für Wissenschaft und Praxis hilfreiches Referenzwerk.

Die Analyse von politischen Missionen über den Einzelfall hinaus ist eine Herausforderung. Zu unterschiedlich sind oftmals Aufbau, Ausstattung und Aufgaben der jeweiligen Mission. Nur ein Beispiel: Sowohl der Persönliche Gesandte des UN-Generalsekretärs für Westsahara als ›Ein-Mann-Betrieb‹ als auch die UN-Hilfsmission in Afghanistan (UNAMA) mit knapp 1700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

zählen laut CIC zur Kategorie der politischen Missionen.

Warum dennoch eine systematischere Analyse sinnvoll ist, erklärt der Projektverantwortliche **Richard Gowan** in Kapitel 1. So sind den politischen Missionen trotz aller Unterschiede drei Aspekte gemeinsam: Sie erhalten ihre Mandate von politischen Entscheidungsgremien – dem UN-Sicherheitsrat, dem Europäischen Rat oder dem Ständigen Rat der OSZE –, die Umsetzung ihrer Mandate erfordert politische Überzeugungsarbeit bei den relevanten Akteuren vor Ort, und gemeinsame Zielsetzung ist die Unterstützung politischer Prozesse zur dauerhaften Konfliktlösung.

Die Mehrzahl der politischen Missionen werden zudem zeitgleich oder im Anschluss an Friedensmissionen eingesetzt. Im Nahen Osten beispielsweise engagieren sich neben der UN-Interimstruppe in Libanon (UNIFIL), der Beobachtertruppe für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien (UNDOF) und der Organisation zur Überwachung des Waffenstillstands im Nahen Osten (UNTSO) auch die Sonderkoordinatoren der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess (UNSCO) und für Libanon (UNSCOL) sowie der Sondergesandte des Generalsekretärs für die Durchführung der Resolution 1559 (Libanon). In Burundi und Sierra Leone wurden nach dem Abzug der jeweiligen Friedensmissionen zivile UN-Missionen zur Friedenskonsolidierung eingerichtet.

Anders als bei den UN-Friedensmissionen, die durch einen eigenen Sonderhaushalt finanziert werden, stammen die Mittel für politische UN-Missionen in der Regel aus dem ordentlichen UN-Haushalt. Dieser wird indes nur zweijährlich verabschiedet, enthält keine feste Mittelzuweisung zur Unterstützung politischer Missionen und ermöglicht dem Sekretariat nur begrenzte außerplanmäßige Finanzmittel zur raschen Einrichtung politischer Missionen. Die Reaktionsfähigkeit auf politische Krisen und Unterstützungsmöglichkeiten sind dadurch eingeschränkt.

Gemeinsam sind politischen Missionen auch Herausforderungen strategischer Art: Da ihre Aufgabe in erster Linie auf politischer Überzeugungsarbeit beruht, benötigen sie die Akzeptanz der Konfliktparteien. Politische Missionen können kaum die Konfliktursachen beheben; aber sie können durch Vermittlungstätigkeiten und Beratung den Konfliktparteien einen Rahmen zur Streitbeilegung und Umsetzung von Friedensabkommen bieten. Da politische

Missionen häufig längerfristige Prozesse unterstützen, ist die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt für ihren Abzug oft schwer zu beantworten.

In Kapitel 2 bieten drei Experten kurze und praxisorientierte Analysen zu der Rolle von politischen Missionen und möglichen Lehren.

Ian Martin, der ehemalige Leiter der UN-Mission in Nepal (UNMIN), verdeutlicht am Beispiel der UNMIN die Besonderheiten politischer Missionen und plädiert für Reformen. Laut Martin setze das UN-System bei der Konfliktlösung zu sehr auf das ›Standardmodell‹ der militärischen Friedenssicherung. Dagegen stellten politische Missionen teilweise eine flexiblere, preiswertere und an die Situation vor Ort besser angepasste Maßnahme dar. Die UNMIN beispielweise habe zwar auch für UN-Friedensmissionen typische Aufgaben übernommen – logistische Wahlunterstützung und Menschenrechtsüberwachung –, allerdings erfolgte die Überwachung des Waffenstillstands zwischen Armee und Rebellen durch unbewaffnete und zivil gekleidete Offiziere (teils aus dem Ruhestand rekrutiert), nicht durch Blauhelmsoldaten.

Laut Martin sind Friedensmissionen natürlich auch politische Maßnahmen. Künstlich sei daher auch die Unterscheidung zwischen Friedensmissionen (Peacekeeping Missions) und politischen Missionen (Special Political Missions). Sie ist der Aufteilung des UN-Sekretariats in eine Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und eine Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) sowie bestehenden Haushaltsrichtlinien geschuldet. So wechsle die Zuständigkeit für einen Konflikt innerhalb des Sekretariats, je nachdem, ob eine Mission hauptsächlich mit Vermittlung, Konfliktprävention oder Friedenskonsolidierung (DPA) oder Friedenssicherung (DPKO) beauftragt ist. Laut Martin gehe damit oftmals politisches Wissen innerhalb des Sekretariats verloren, und längerfristige politische Strategien würden durch die Ausrichtung auf die logistischen Bedürfnisse militärischer Friedensmissionen (wie Truppengenerierung, Ausstattung) vernachlässigt. Erfolgsaussichten bei längerfristigen Maßnahmen der Friedenskonsolidierung, wie der Reform des Sicherheitssektors, dem Polizeiaufbau oder der Justizreform, würden daher geschmälert. Vor diesem Hintergrund plädiert Martin für die Zusammenlegung von DPA und DPKO zu einer Abteilung für Frieden und Sicherheit, unterstützt durch die seit 2007 bestehende Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (DFS). Auch die UN-Mitgliedstaaten müssten andere Finanzierungsmechanismen für UN-Missionen – ob nun zivil oder militärisch – akzeptieren.

Der Friedenssicherungs-Experte und Völkerrechtswissenschaftler **Ian Johnstone** beschreibt in seinem Aufsatz die Anfänge einer Doktrin, das heißt Leitprinzipien für politische Missionen, die auch bei zukünftigen Mandatierungen und für Strategien der politi-

schen Konfliktlösung hilfreich sein können. Ein tabellarischer Überblick der verschiedenen Aufgaben von politischen Missionen verdeutlicht, dass diese in den unterschiedlichen Phasen des Konfliktzyklus aktiv sind, von der Konfliktprävention hin zur Friedenskonsolidierung. Auch erstrecken sich ihre Aufgaben teilweise auf die lokale, regionale und nationale Ebene. Das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika (UNOWA) beispielsweise unterstützt die Zusammenarbeit der westafrikanischen Staaten bei der Bekämpfung von regionalem Drogenschmuggel und organisierter Kriminalität.

Auf dieser Grundlage identifiziert Johnstone fünf Leitprinzipien für politische Missionen: **1.** Ihr Mandat muss zumindest implizit ›Gute Dienste‹, Koordinierung und Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren vor Ort umfassen. **2.** Sie müssen ein geeignetes politisches Umfeld schaffen, nicht zuletzt auch um die zuweilen als ›unpolitisch‹ bezeichnete humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe zu ermöglichen. **3.** Die Umsetzung ihres Mandats erfordere Unparteilichkeit und das Vertrauen der Konfliktparteien. **4.** Politische Missionen sollten Beziehungen mit allen relevanten Akteuren sowohl im Einsatzland als auch in der Region und auf internationaler Ebene pflegen. **5.** Sie sollten durch ihre Koordinierungsrolle dafür sorgen, dass die relevanten (internationalen) Akteure gemeinsame Ziele und Strategien verfolgen.

Die CIC-Mitarbeiterin **Teresa Whitfield** widmet sich in ihrem Aufsatz den Guten Diensten von politischen Missionen und ihren Vermittlungsbemühungen zwischen Konfliktparteien. Die Aufmerksamkeit gilt häufig hochrangigen Vermittlern wie Kofi Annan in Kenia oder Tony Blair im Nahen Osten, die im Auftrag der UN, AU oder EU einen Waffenstillstand oder ein politisches Abkommen aushandeln sollen. Whitfield hingegen konzentriert sich auf die oftmals informellen Beiträge, die politische Missionen im Rahmen ihrer täglichen Arbeit vor Ort zur Konfliktbeilegung leisten können.

Am Beispiel von Missionen im Nahen Osten und Afrika sowie der Regionalbüros der UN in Westafrika und Zentralafrika zeigt sie die Komplexität der Herausforderungen, aber auch die Möglichkeiten auf, die sich politischen Missionen bieten. Die unmittelbare Wirkung dieses Engagements – sei es als Vermittler zwischen Israel, Syrien und Libanon oder in der Unterstützung von nationalem Dialog und Versöhnung in Irak – ist laut Whitfield oftmals schwer zu quantifizieren. Dennoch kommt sie zu dem Schluss, dass dauerhaft vor Ort befindliche politische Missionen eine Vielzahl von Vermittlungsfunktionen wahrnehmen – ob nun dazu mandatiert oder nicht –, die hochrangige Vermittler, zumal nur vorübergehend vor Ort, nicht leisten könnten.

Naheliegender sind ihre Schlussfolgerungen, dass der Erfolg solcher Bemühung zu einem großen Teil von den Fähigkeiten derjenigen abhängt, die die

Missionen planen und führen. Ausschlaggebend für Erfolg oder Misserfolg seien jedoch die politischen Faktoren vor Ort. Politische Missionen könnten bestenfalls eine Hilfestellung für nationale oder regionale Akteure bieten, selbst Lösungswege zu erarbeiten.

Quantitativer Schwerpunkt des Bandes mit knapp 250 Seiten sind die Kurzbeschreibungen von internationalen Missionen in verschiedenen Konfliktregionen sowie Statistiken, Tabellen und Schaubilder. Diese Informationen sind vor allem für jene Leser hilfreich, die sich einen schnellen Überblick über das internationale Engagement in einer Region verschaffen wollen oder konkrete Daten zu den einzelnen Einsätzen benötigen.

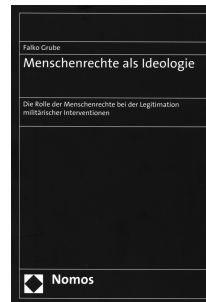
Kapitel 3 und 4 widmen sich in den »Mission Reviews« beziehungsweise »Mission Notes«, den politischen Missionen in Afghanistan, dem Balkan, Irak, Kaukasus, Mittelamerika, Myanmar, Naher Osten, Nepal, Somalia, Westafrika, Westsahara, Zentralafrika und Zentralasien. Während der Schwerpunkt auf der Rolle der jeweiligen UN-Missionen liegt, wird an konkreten Konfliktregionen verdeutlicht, dass oftmals eine Vielzahl von politischen Akteuren parallel beteiligt ist – mitsamt den Vor- und Nachteilen, die damit einhergehen. Auch das Verhältnis zu bestehenden UN-Sanktionsregimen wird beleuchtet. Kapitel 5 bis 7 bieten umfangreiche Statistiken zu den verschiedenen politischen Missionen der UN und OSZE. Diese umfassen Mandat, Personal (einschließlich des Anteils an weiblichem Personal und einer Aufschlüsselung nach Fachbereichen), aber auch Todesopfer unter Missionsangehörigen, die Ausstattung an Fahrzeugen und Fluggeräten sowie die jeweiligen Haushalte der Missionen.

Politische Missionen, das macht das Buch deutlich, sind kein Ersatz für Friedensmissionen, insbesondere nicht in Konfliktregionen, in denen die Sicherheitslage den Einsatz von Soldaten erfordert. Allerdings können politische Missionen aufgrund ihrer Flexibilität und Bedeutung in den verschiedenen Konfliktphasen das Instrumentarium der UN sinnvoll ergänzen.

Die Rolle von politischen Missionen beim internationalen Konfliktmanagement und ihr Verhältnis zur UN-Friedenssicherung stehen derzeit hoch auf der UN-Agenda. Vor allem in Afrika werden absehbar einige UN-Friedensmissionen auslaufen (etwa Côte d'Ivoire und Liberia), was Planungen für ein weiteres UN-Engagement erfordert. Hinzu kommen die knappen Kassen der Hauptbeitragszahler: der Haushalt für UN-Friedensmissionen ist um ein Zehnfaches größer als der Haushalt für die politischen UN-Missionen. Auch die Diskussion über eine mögliche Verschmelzung von DPA und DPKO dürfte an Fahrt gewinnen. Vielleicht wird sich UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in seiner zweiten Amtszeit dieser Fragen annehmen. Die Lektüre des Buches wäre ihm in jedem Fall zu empfehlen.

Menschenrechte und humanitäre Interventionen

Hans-Joachim Heintze



Falko Grube

Menschenrechte als Ideologie. Die Rolle der Menschenrechte bei der Legitimation militärischer Interventionen

Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2010
408 S., 69,00 Euro

Die Fülle internationaler politologischer Literatur zu den Menschenrechten ist nicht mehr überschaubar. Auch das deutschsprachige Schrifttum hat gewaltige Dimensionen erreicht. Umso schwerer ist es für Doktoranden, sich den weißen Flecken dieses Forschungsgebiets zu widmen. Falko Grube vermutete diese bei der Ideologie und wendet sich unter diesem Begriff dem weithin beackerten Feld der Legitimationsversuche militärischer Interventionen zu. Damit musste er sich zwangsläufig eingehender mit dem Völkerrecht befassen, denn die Rechtfertigung der Durchbrechung des Gewaltverbots ist ein juristisches Problem. Gleichwohl geht der Autor das Thema sehr breit an, was den außerordentlichen Fleiß und die umfassende Kenntnis der einschlägigen Literatur belegt, aber nicht in jeder Hinsicht für den Leser zielführend ist. Dies kommt im Aufbau der Arbeit zum Ausdruck. Nach der fast 30 Seiten umfassenden Einleitung folgen im Kapitel II die theoretischen Grundlagen und Begriffsbestimmungen. Darin wird sich über die konstruktivistische Theorie ausgelassen, wobei sich der Bezug zum Thema nicht durchgängig erklärt.

Erst in Unterkapitel 1.4 von Kapitel II.1 geht Grube auf den Staat ein, was aufgrund des völkerrechtlichen Gewaltverbots unumgänglich ist. Er wählt einen breiten Ansatz, indem er die Staatsqualität hinterfragt und sich dazu auf die Drei-Elemente-Theorie (Staatsgebiet – Staatsvolk – Staatsgewalt) bezieht. Fraglich ist, ob die Staatsqualität überhaupt ein Problem für den Menschenrechtsschutz darstellt. Vielmehr dürfte unstrittig sein, dass auch *De-facto*-Regime an die Menschenrechte gebunden sind. Ebenso darf bezweifelt werden, ob der Staat nur dann als Völkerrechtssubjekt gilt, wenn er von anderen Staaten anerkannt wurde (S. 80). Dies wird auch in der völkerrechtlichen Literatur, auf die in Fußnote 226 verwiesen wird, so nicht vertreten (siehe Hailbronner in Graf Vitzthum, S. 216f.).

Fraglich ist weiterhin die in Bezug auf Somalia getroffene Feststellung, die Staatengemeinschaft erkenne den »failing state« nicht länger »als Staat« an (S. 82). Ein Blick in die vom Sicherheitsrat zu Somalia verabschiedeten Resolutionen – insbesondere Resolution 1964(2010) – lässt darauf schließen, dass die Staatengemeinschaft doch von einer Staatsqualität Somalias ausgeht, indem dessen Souveränität und territoriale Integrität unterstrichen wird. Dies ist ebenfalls gerade hinsichtlich der Menschenrechte be-

achtlich, weil sich somit menschenrechtliche Verpflichtungen des Staates Somalia und solche der *de facto* herrschenden Warlords überschneiden.

Die Beispiele – die sich fortsetzen ließen – zeigen, dass bei völkerrechtlichen Grundbegriffen nicht durchgängig überzeugende Positionen vertreten werden. Auch fragt sich der Leser, weshalb breite Erörterungen zum Geltungsgrund des Völkerrechts, zu seinen Quellen, den Menschenrechten und dem Minderheitenschutz folgen (S. 86–130). Diese Sachverhalte müssen vorausgesetzt werden, um sich mit der ›Ideologie‹ der humanitären Intervention zu beschäftigen. Somit hätte die eigentliche Bearbeitung des Themas auf S. 130 mit der Feststellung beginnen müssen, was eine Ideologie sein soll. Deren »zentrale Bedeutung besteht in der Legitimation politischer Handlungen, wobei sich Akteure bei der Legitimation ihrer Handlungen nicht notwendigerweise auf das Gesamtkonstrukt der Ideologie an sich stützen müssen (...)« (S. 137). Dieser Ausgangspunkt ist freilich nicht sehr glücklich gesetzt, denn letztlich bedarf es zur Legitimierung einer humanitären Intervention keiner politischen Ideologie, sondern völkerrechtlicher Normen. Interveniert man ohne völkerrechtliche Ermächtigung, so begeht man einen Rechtsbruch. Im Zusammenhang mit dem Dilemma der NATO bei der Kosovo-Intervention arbeitet der Autor dies selbst völlig zutreffend auf den Seiten 210ff. heraus, indem er diese als (Sünden-)Fall bezeichnet.

Kapitel III beschreibt in gebotener Kürze die institutionalisierten humanitären Interventionen, deren Zahl mittlerweile beachtlich ist. Dieser Überblick ist überaus gelungen, da die entscheidenden Dokumente des Sicherheitsrats herangezogen und bewertet werden. Verdienstvoll ist insbesondere, dass der Autor nicht der Versuchung vieler vorheriger Darstellungen erlegen ist, nur die Praxis des Sicherheitsrats bis zum Kosovo-Krieg 1999 zu analysieren. Vielmehr verweist er zu Recht darauf, dass es weitere in der Literatur wenig beachtete UN-mandatierte Interventionen in Osttimor, Sierra Leone, Kongo, Liberia, Côte d'Ivoire, Haiti, Burundi und Sudan gegeben hat (S. 159–207). Ob damit allerdings hinsichtlich der Friedensbedrohung eine »Präzisierung in Bezug auf den Begriff der Menschenrechte auch auf den Begriff der humanitären Intervention zu konstatieren ist« (S. 207), darf bezweifelt werden, obwohl sich Grube auf die bereits im Jahr 1996 erschienene grundlegende Arbeit von Heike Gading beruft. Ihr war aber schon damals bei einer weit geringeren Praxis des Sicherheitsrats entgegenzuhalten, dass der Sicherheitsrat nach wie vor keinen juristischen, sondern politischen Erwägungen folgt und insofern der Wortlaut der Resolutionen vorsichtig auszulegen ist. Ganz bestimmt ist aber die Praxis des Rates keine Ausweitung des Begriffs der Friedensbedrohung (S. 209). Da der Begriff nicht definiert ist, kann er auch nicht ausgeweitet werden. Das zeigte sich besonders anschaulich an dem

Umstand, dass sich der Sicherheitsrat mit der Begründung der Friedensbedrohung im Jugoslawien-Konflikt auch zum Gerichtsgründer aufschwang, ohne dass sich die Staatengemeinschaft dagegen ausgesprochen hätte. Hier ist nur ein sehr indirekter Bezug zur Friedensbedrohung zu sehen, so dass es in der Literatur zahlreiche kritische Meinungsäußerungen gab.

Die anschließenden Kapitel befassen sich mit drei Fallstudien: Kosovo, Afghanistan und Irak. Es ist dabei nicht ganz verständlich, wie diese zusammenpassen. Im Kosovo-Kapitel werden alle Positionen wiederholt, die in der umfangreichen Literatur vertreten wurden. Demgegenüber fällt es schwer, den Afghanistan-Krieg als humanitäre Intervention anzusehen, denn der Autor arbeitet selbst überzeugend heraus, dass es sich bei der ›Operation Enduring Freedom‹ (OEF) um einen Selbstverteidigungskrieg und bei der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) um die militärische Absicherung des Wiederaufbaus auf Einladung der afghanischen Regierung und unter Kapitel VII handelt (S. 257ff.). Es ist nicht ersichtlich, worin die behauptete Völkerrechtswidrigkeit der OEF und die Nutzung der Menschenrechte als Ideologie liegen sollen (S. 278). Ähnlich ist das Kapitel zur Irak-Intervention zu betrachten. Hier arbeitet der Autor wiederum völlig zutreffend die Haltung der USA im Sicherheitsrat und ihre Begründung für die Eröffnung der Kampfhandlungen im Jahr 2003 heraus. Wenn der Sicherheitsrat das Organ der internationalen Staatengemeinschaft ist, dem die Hauptverantwortung für den Weltfrieden obliegt, dann muss auch die dort gegebene Begründung für die Anwendung von Gewalt gegen Irak als die offizielle Rechtfertigung der USA angesehen werden. Sie wird auf Seite 309 richtig wiedergegeben. Alle anderen späteren Erklärungen von Seiten der USA wurden nur nachgeschoben, als die behauptete Existenz von Massenvernichtungswaffen nicht belegt werden konnte.

Insgesamt enthalten die Darstellungen zu Kosovo, Afghanistan und Irak eine außerordentliche Fülle von Informationen, die wissenschaftlich korrekt aufgearbeitet wurde. Obgleich sich der Bezug zum Thema nicht immer erschließt, so sind die Kapitel unbedingt lesenswert und weichen von den vielfach anzutreffenden, eher vordergründigen Darstellungen in lobenswerter Weise ab. Um so bedauerlicher ist daher, dass der Rezensent dem Fazit des Autors, wonach hinsichtlich des »Menschenrechtsschutzes (...) das Prinzip der staatlichen Souveränität (...) überholt« (S. 371) sei, in dieser Absolutheit nicht folgen kann. Letztlich ist eine solche Entwicklung eventuell bezüglich schwerster Menschlichkeitsverbrechen erkennbar. Die Staatenpraxis zeigt aber, dass dieser Prozess widersprüchlich und schwerfällig ist, so dass der im Buch durchscheinende Optimismus Grubes nicht durchgängig geteilt werden kann.