Chancen für UN-Peacekeeping und Peacebuilding – Angola und Mosambik im Vergleich[1]

Jule Endruweit

1. Einleitung

Seit 1945 ist die Zahl kriegerischer Auseinandersetzungen kontinuierlich gestiegen, 90 % haben in der Dritten Welt stattgefunden.[2] Die Art der Kriege hat sich von zwischenstaatlichen zu heute fast ausschließlich innerstaatlichen Kriegen verschoben. Die internationale Staatengemeinschaft hat, insbesondere in einer Hochphase des Engagements Anfang der 90er Jahre, versucht, durch Peacekeeping-Operationen (PKO) auch innerstaatliche Kriege in Frieden zu transformieren. In dieser Arbeit sollen deren Erfolgsbedingungen und Hindernisse untersucht werden, um daraus Erfolgskriterien für zukünftige PKOs abzuleiten. Die Arbeit schließt an die Untersuchung Bratts an, der auf die fehlende Systematisierung von Bedingungen für PKOs aufmerksam macht: „A future research project could, on the basis of the historical record established here, attempt to determine the conditions under which peacekeeping is most likely to succeed." (Bratt 1997: 79) Als Beispiele werden hier die PKOs in in Mosambik und Angola herangezogen.

Die UN schließen aus ihrer bisherigen Praxis auf die Ziele von Peacekeeping. Da dieses sich in der heutigen Zeit auf *innerstaatliche* Konflikte richtet, muss gefragt werden: Welchen Beitrag kann Peacekeeping zur Konfliktbearbeitung leisten? Dafür wird im ersten Teil zunächst ein theoretischer Maßstab entwickelt: der positive Frieden. Die Frage, ob Peacekeeping sinnvoll ist, soll daran gemessen werden, ob die Einsätze in den zwei Fällen Mosambik und Angola

---

1 Gekürzte Fassung meiner Diplomarbeit „Chancen und Grenzen externer Konfliktbearbeitung in Afrika – Die Erfahrungen der Vereinten Nationen in Angola und Mosambik".

2 12 Kriege pro Jahr in den 50er Jahren; 1990–1996 ca. 46 Kriege pro Jahr, 90 % aller Kriege seit 1945 haben in der „Dritten Welt" stattgefunden. 1945–1996 wurden 14 Kriege in Europa, 31 in Lateinamerika, 43 im Nahen und Mittleren Osten, 51 in Afrika und 54 in Asien geführt (nach Schlichte/Siegelberg 1997: 132f).

einen Beitrag zum positiven Frieden in beiden Ländern geleistet haben. Welche Bedingungen eine entscheidende Rolle spielten, kann an dieser Stelle nur begründet vermutet werden, da es kein Verfahren gibt, einen direkten Zusammenhang zwischen Maßnahmen und deren Auswirkungen zu prüfen.

Die Beispiele Angola und Mosambik aus der Hochzeit des Engagements der UN in Afrika sollen zeigen, inwieweit Chancen für die UN bestehen, Transformationsprozesse zum Frieden zu beeinflussen, und welche Rolle sie spielen können. Die auf die beiden Kriege und ihre Befriedung gerichteten Mandate hängen zeitlich zusammen, da während des Scheiterns von UNAVEM II die Mission ONUMOZ in Mosambik etabliert wurde. UNAVEM III[3] konnte auf den Erfahrungen in Mosambik aufbauen. Ein Vergleich liegt also nahe.

Die Untersuchung stützt sich auf Dokumente der UN wie die Veröffentlichungen der „Lessons Learned Unit" und den „Brahimi Report",[4] sowie auf Literatur zu Fallstudien, insbesondere die Human Rights Watch Veröffentlichungen. Die Auswahl der in die Analyse einbezogenen Aspekte orientiert sich an der Quellenlage.

2. Externe Konfliktbearbeitung

Bei der Untersuchung der Erfolgsbedingungen von PKOs müssen zwei grundlegende Bereiche beleuchtet werden: Effizienz und Effektivität. Nach Dicke bezeichnet Effektivität den Zielerreichungsgrad, während Effizienz den optimalen Mitteleinsatz meint. (Dicke 1994: 306) Bei der Erfolgsmessung gibt es also zwei unterschiedliche Aspekte. 1. Ist das Ziel, das erreicht werden sollte, tatsächlich erreicht worden? 2. Sind die Mittel, die zur Verfügung standen, optimal ausgenutzt worden?

Zunächst muss geklärt werden, was das zu erreichende *Ziel* ist, d.h. was für ein Zustand überhaupt hergestellt werden soll. Offensichtlich ist, dass es um

---

3 UNAVEM (United Nations Angola Verification Mission): UNAVEM II (Mai 1991–Februar 1995), UNAVEM III (Februar 1995–Juni 1997); ONUMOZ (Operações das Nações Unidas em Moçambique (Dezember 1992 – Dezember 1994).

4 Am 7. März 2000 setzte Kofi Annan eine Kommission ein, die die bisherigen Sicherheits- und Friedensaktivitäten der UN untersuchen sollte, um daraus Vorschläge für eine verbesserte zukünftige Durchführung solcher Aktivitäten zu formulieren. Lakhdar Brahimi, ehemaliger Außenminister Algeriens, war Vorsitzender der Kommission. Vgl. Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council UN Doc. A/55/305-S/2000/809.

eine Transformation vom (Bürger-)Krieg zum Frieden geht. Wann kann ein Kriegszustand als beendet bezeichnet werden und welche Bestandteile sollte ein Frieden aufweisen? Diese Fragen sollen zunächst theoretisch geklärt werden. Nur so ist es möglich, die Aktivitäten der UN mit einem UN-unabhängigen Maßstab zu bewerten, einem Maßstab, der sich am Frieden orientiert.

Um etwas über die Effizienz von PKOs aussagen zu können, muss in einem zweiten Schritt etwas über die Handlungsoptionen der UN ausgesagt werden. Denn nur wenn die Möglichkeiten effizient genutzt werden, um ein Ziel zu erreichen, ist ein Erfolg möglich. Welche Instrumente haben die UN bereits entwickelt, um in gewaltsam ausgetragene Konflikte einzugreifen? Und schließlich, welches Verständnis von Konfliktbearbeitung steht dahinter und inwieweit stimmt dieses mit dem formulierten Friedensmaßstab überein?

Am Ende steht die Frage, wie ein Erfolg von Peacekeeping bestimmt werden kann. Hier soll ein Analyseraster entwickelt werden, das alle Erkenntnisse aus vorausgehenden theoretischen Erörterungen einbezieht. Diese Kategorien dienen im zweiten Teil dazu, die Beispielsfälle zu untersuchen.

2.1 Konflikt- und Friedensbegriff

„Konflikt" mit „Krieg" gleichzusetzen, würde zu kurz greifen und Mittel und Ursache verwechseln (Wellmann 1997: 117). Ein Konflikt ist die Ursache eines Krieges, der Krieg ist jedoch nur *ein* Mittel, einen Konflikt auszutragen. Allerdings ist ist Krieg eine besonders hohe Eskalationsstufe, auf der ein Konflikt ausgetragen werden kann. Wird davon ausgegangen, dass Konflikte Ausdruck unterschiedlicher Interessen in einer Gesellschaft sind und die Regelung dieser Konflikte durch Initiierung von Entscheidungsprozessen Aufgabe der Politik ist, findet man zu einem „konfliktorientierten Politikbegriff, [...] der Politik als die verbindliche Regelung gesellschaftlicher Wertkonflikte begreift." (Meyers 1994: 28) Konflikt ist also nicht das Gegenteil von Frieden, sondern hat als Pendant den Konsens. So lassen sich andere Mittel denken, wie sich Konflikte austragen lassen: Verhandlungen, Zusammenarbeit, politische Auseinandersetzung und Kompromisssuche. Die Beendigung eines gewaltsam ausgetragenen Konfliktes beinhaltet damit gleichzeitig die Prävention eines erneuten Ausbruchs von Gewalt. „Die gesellschaftliche Herausforderung besteht darin, *Mechanismen* aufzubauen, die die friedliche Beilegung von Konflikten gewährleisten." (Meyers 1994: 29; Hervorhebung J.E.)

Da in der Literatur der Begriff „Konflikt" unterschiedlich verwendet wird, soll im Folgenden von „gewaltsam ausgetragenem Konflikt" oder „bewaffnetem Konflikt" gesprochen werden, wenn von Krieg die Rede ist. Der Begriff „Konfliktlösung" soll durch den Begriff „Konfliktbearbeitung" ersetzt wer-

den, denn „Bearbeitung" spiegelt den prozessualen Charakter von Konflikten besser wider als „Lösung", da dies eine Abgeschlossenheit der Auseinandersetzung impliziert.

Dass Frieden unter dieser Konfliktdefinition eine andere Qualität als nur „nicht Krieg" haben muss, ist offensichtlich. Um diese Sichtweise begrifflich zu fixieren, schlägt Galtung[5] die Unterscheidung in negativen und positiven Frieden vor. Negativer Frieden ist – ihm folgend – als die Abwesenheit von Krieg zu beschreiben. Die Definition eines positiven Friedens ist wesentlich komplexer. Wenn internationale Politik auf die Schaffung von Strukturen abzielt, die Konfliktbearbeitung ermöglichen, kann „Frieden" nur an diese Sichtweise anknüpfen. „Frieden ist mehr als Nicht-Krieg" (Matthies 1997c: 539). Frieden meint die Fähigkeit, in anderer als gewaltsamer Weise mit Konflikten umzugehen. Positiver Frieden umschließt die Partizipation der Bevölkerung bei der Auswahl der Regierenden, Rechtsbindung der Politik sowie den Schutz unveräußerlicher Menschenrechte.[6] D.h. ein positiver Frieden ist gleichbedeutend mit einer konsolidierten Demokratie. Konfliktbearbeitung schließt also Demokratisierungs- und in Teilen auch Entwicklungshilfe ein.

Doyle und Sambanis (1999: 2) entwickeln das Konzept „positiver Frieden" weiter, indem sie ein „Spektrum des Friedens", mit dem Ideal eines „warmen Friedens" erstellen (vgl. Abbildung 1). Sie konkretisieren die sehr allgemeinen Begriffe Partizipation, Rechtsbindung und Schutz unveräußerlicher Rechte. Die Abfolge der in Abbildung 1 genannten Entwicklungsstufen sei allerdings nicht zwingend. Es könne z.B. sein, dass politische Partizipation bestehe, ohne dass die vorhergehenden Stufen (Waffenstillstand, Gewaltmonopol, Gesetzesmonopol) vollständig abgeschlossen sind.

Das folgende Schaubild verdeutlicht, an welchen Stellen eine Transformation zum Frieden ansetzen sollte:

- mit der Durchsetzung eines Waffenstillstands,
- mit dem Aufbau eines legitimen Gewaltmonopols (Polizei und Armee),

---

5 „Die Unterscheidung zwischen „positivem" und „negativem" Frieden geht auf Galtung zurück, der soziale Ungerechtigkeit als „strukturelle Gewalt" versteht und soziale Gerechtigkeit für eine Voraussetzung positiven Friedens hält", (Krumwiede 1998: 38 Fn. 3).

6 Krumwiede stellt drei andere Strukturprinzipien dar, die seiner Ansicht nach wesentlich für die Errichtung einer stabilen Friedensordnung sind. Neben Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Partizipation hält er das staatliche Gewaltmonopol für ausschlaggebend. (Krumwiede 1998: 40).

- vermittels der Verankerung von Grundrechten, dem Aufbau eines Gerichtswesens, der Förderung der Zivilgesellschaft, Konfliktbearbeitung durch Gerichtsurteile, keine willkürliche Gewalt,
- in der Partizipation der Bevölkerung an der Auswahl der Regierenden und an evtl. wichtigen Sachentscheidungen; in der Bearbeitung von Konflikten durch öffentliche Diskussion und Gesetzgebung;
- in der Realisierung sozialer Rechte: gesellschaftliche Konfliktbearbeitung, gesellschaftliche Organisationen, z.B. Gewerkschaften.

Abbildung 1: The Spectrum of Peace

WARM

6. *Harmony*
5. *Participatory society and economy*
   Includes mobility and social rights, participatory industrial rights for labor in corporate organizations, and societal conflict resolution.
4. *Dynamic conflict resolution through participatory government*
   Requires the capability to resolve societal conflicts through deliberation and legislation. Requires productive economy to reduce demands on state
3. *Conflict resolution through the rule of law*
   Includes equality before the law (no impunity); a viable civil society, free from the threat of arbitrary violence; basic freedoms of the person and society (assembly, free speech) and primary conflict resolution through adjudication. Requires viable economy; effective subsistence rights
2. *Legitimate monopoly of violence*
   The state is effectively sovereign; no large-scale private violence
1. *Fewer than 1.000 war-related deaths*
   No war is ongoing and residual public violence is very limited

COOL

nach: Doyle/Sambanis (1999: 2).

Wenn Konflikt – wie oben beschrieben – als unvermeidlicher Bestandteil von Gesellschaften definiert wird, wird die „Schwelle zur Gewalt" zur Schlüsselfrage. D.h. es muss darum gehen, Konflikte, die bereits mit Gewalt ausgetragen werden, auf eine andere, nicht gewalttätige Austragungsebene zu transformieren. Es geht hierbei nicht um eine „Lösung" im Sinne der Herstellung einer Positionskongruenz der Parteien, sondern vielmehr um eine konstruktive Konfliktbearbeitung, die „dafür sorgen [soll], dass der weitere Konfliktaustrag für alle Beteiligten in Bahnen verläuft, mit dem sie auf absehbare Zeit leben können, also ein modus vivendi gefunden wird" (Meyer 1997: 25). Die erste

Schwelle, einen Konflikt zu bearbeiten, ist also das Ende der Gewalt, der Übergang vom Krieg zum Waffenstillstand. Die nächste Schwelle ist der Übergang vom negativen zum positiven Frieden, d.h. der Übergang von einer dissoziativen Strategie des Peacekeeping zu assoziativen Strategien des Peacemaking und Peacebuilding (Galtung 1976: 282).

2.2 Konfliktbearbeitung im Konzept der UN: Durchsetzung des Friedensvertrages

Welche Instrumente haben die UN entwickelt, um Gesellschaften vom Krieg in Frieden zu transformieren? Welches Verständnis von Konfliktbearbeitung steht dahinter und inwieweit stimmt dieses mit dem formulierten Friedensmaßstab überein?

Beeinflusst von der Entwicklung der internationalen Politik haben die UN ein Instrument zur Konfliktregelung entwickelt, das die UN-Charta nicht vorsieht:[7] Peacekeeping. Allerdings hat sich die Qualität traditioneller „Peacekeeping"-Einsätze im Laufe der Zeit verändert. Kühne (2001: 24) teilt deren Entwicklung in vier Phasen ein.

Die *erste* Generation[8] war auf die Beobachtung und Überwachung von Waffenstillständen beschränkt. Dies führte lediglich zum Einfrieren des gewaltsamen Austrages von Konflikten, jedoch nicht zu einer friedlichen Austragung des Konflikts.

Das Ende des kalten Krieges Ende der 80er Jahre führte erstmals zu einer Kooperation im Sicherheitsrat und ermöglichte die Verständigung auf weitergehendes Peacekeeping. In dieser *zweiten* Generation wurden die Einsätze „multidimensional". Für diese Art von Peacekeeping prägte Boutros-Ghali in der „Agenda for Peace" den Begriff: Post-Conflict-Peacebuilding.

Die *dritte* Generation ist in der Konsequenz aus den schweren Debakeln der UN in Somalia, Ruanda und Bosnien entstanden, das sogenannte „robuste Peacekeeping".[9]

In „Peacesupport and Governance Operations" übernehmen die UN *viertens* außerdem die staatlichen Verwaltungsaufgaben.[10]

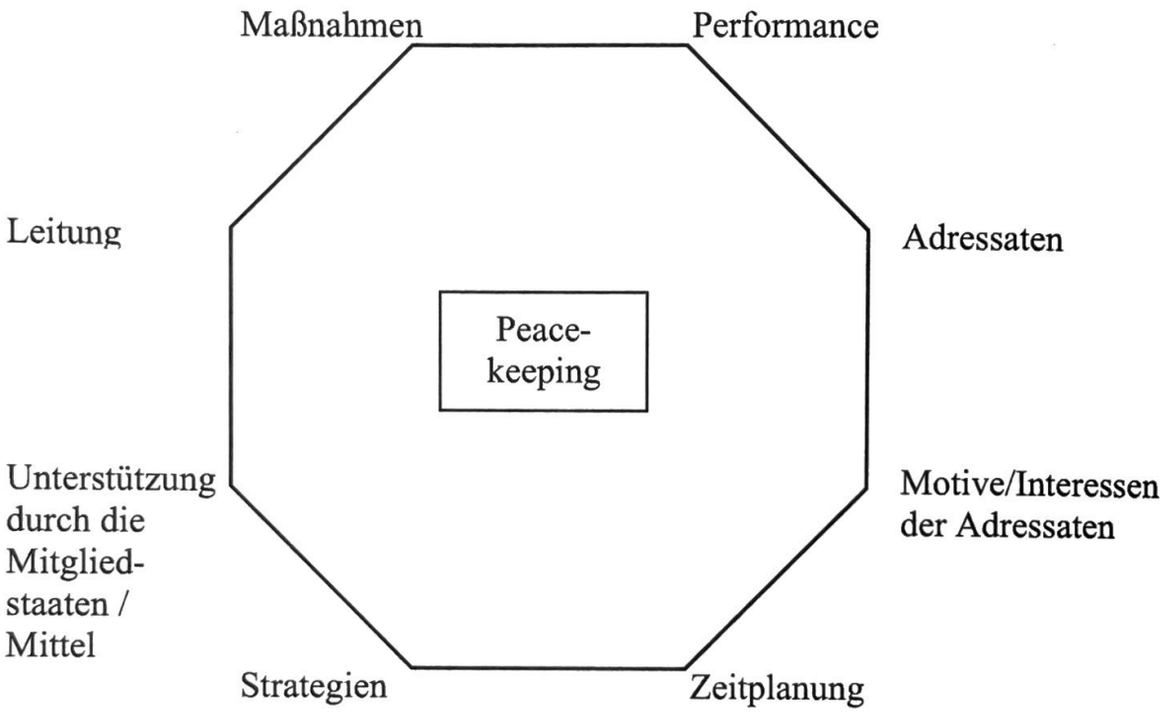
---

7 Verschiedene Kommentatoren halten unterschiedliche Rechtsgrundlagen in der Satzung für einschlägig (Kimminich 1992: 190f).

8 UNTSO 1956/57 im Nahen Osten; UNEF I und II 1956 im Mittleren Osten und UNFICYP 1964 auf Zypern.

9 Kühne (2001: 25) prägte diesen Begriff.

Abbildung 2: Das Spektrum der Einflussfaktoren bei UN-Peacekeeping



Erläuterungen:

Maßnahmen: Die Art und Auswahl der Maßnahmen spielen eine maßgebliche Rolle für den Erfolg einer PKO.

Performance: Wie gut ist die Durchführung dieser Maßnahmen durch die UN Mitarbeiter?

Adressaten: Können die beteiligten Akteure sich auf Maßnahmen einigen? Kooperieren die Konfliktparteien und anderen Adressaten, auf die die Maßnahmen gerichtet sind?

Motive/Interessen der Adressaten: Stimmen die Ziele der Adressaten mit den Maßnahmen überein oder unterstützen sie den Friedensprozess nicht ausreichend?

Zeitplanung: Sind die Maßnahmen zeitlich richtig platziert? Werden sie zur richtigen Zeit durchgeführt oder verzögern sie sich?

Strategien: Ist die richtige Strategie, d.h. die richtige Komposition von Maßnahmen für die Probleme, die bestehen, gewählt worden?

Unterstützung durch die Mitgliedstaaten – Mittel: PKOs sind auf die freiwillige Unterstützung durch die Mitgliedstaaten für Personal und Ausstattung angewiesen. Hinzu kommt die politische Unterstützung des Sonderbeauftragten bzw. der gesamten Mission. Wird eine Mission vollständig unterstützt, kann dies zu einem Erfolg beitragen.

Leitung: Die Leitung einer Mission hat die schwierige Aufgabe zwischen allen Beteiligten zu vermitteln und letztendlich für die richtige Ausführung zu sorgen. Der Erfolg einer Mission hängt auch von der Fähigkeit des Sonderbeauftragten ab, der die Leitung der Mission hat.

10 Z.B. Ost-Slavonien (UNTAES), Ost-Timor (UNTAET) und im Kosovo (UNMIK/KFOR).

Misst man die Entwicklung des Peacekeepings am „Spectrum of Peace" (vgl. Abb. 1), gibt es eine Tendenz der UN, immer mehr Elemente des staatlichen Gefüges bei der Transformation zu unterstützen. Als Beispiele von zusätzlichen Handlungsoptionen, die vor bzw. während eines UN-Einsatzes gezielt eingesetzt werden können, seien hier genannt: das Spektrum negativer Sanktionsmöglichkeiten, die von wirtschaftlichen Sanktionen, Währungssanktionen, völkerrechtlichen Sanktionen, kulturellen und sozialen Sanktionen bis zu elektronischen Sanktionen reichen können (Schmillen 1995: 267).

Von welchen Faktoren hängt also ein Erfolg einer Peacekeeping-Operation ab? In Abbildung 2 wird das Spektrum der Einflussfaktoren aufgezeigt. Wie können für einen bestimmten Friedensprozess die richtigen, friedenswirksamen Maßnahmen ausgewählt werden, und inwieweit sind die UN in der Lage (bzw. die Mitgliedstaaten bereit), diese dann auch durchzuführen? Der Erfolg einer Operation hängt davon ab, ob die richtigen, friedenswirksamen Maßnahmen gewählt, diese finanziert und ausgestattet und kompetent durchgeführt werden. Da die Durchführung der Maßnahmen auf eine Einigung der Konfliktparteien angewiesen ist, hängt es auch von deren Friedenswillen ab, ob die Mission gelingt.

Dass die UN sich von einem „negativen" Friedensbegriff, wie er im traditionellen Peacekeeping-Konzept offen zutage tritt, entfernt haben, ist offensichtlich. Auch der heutige UN-Generalsekretär Annan hält in seiner Definition von Post-Settlement Peacebuilding an dem Anspruch fest, dass nach einem Waffenstillstand ein positiver Frieden zu entwickeln sei: „1) Preventing a relapse into war; and 2) constructing a self-sustaining peace." (nach Miall/ Ramsbotham/Woodhouse 1999: 188) An der Weiterentwicklung von Peacekeeping ist abzulesen, dass die internationale Staatengemeinschaft einen positiven Friedensbegriff voraussetzt.

2.4 Erfolg

Der Erfolg von PKOs wurde schon häufiger untersucht, ohne dass einheitliche Kriterien für die Messung formuliert worden sind. Selbst die Berichte der „Lessons Learned Unit" lassen eine Systematisierung vermissen (Bratt 1997: 65). Eine Systematisierung ist aber notwendig, um eine Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere PKOs sicherzustellen. Um Erfolg messen zu können, bedarf es zunächst einer Definition von Erfolg.

Zurückgreifend auf Dickes (1994) Definition von Effizienz und Effektivität, muss es bei der Erfolgsmessung einerseits um die Frage der Zielerreichung und andererseits um die Frage der Mittelwahl gehen. Für die Frage der *Effizienz* sind zwei Maßstäbe denkbar: die Erfüllung der im Mandat genannten

Aufgaben als relatives Ziel oder das Erreichen positiven Friedens als absolutes Ziel. Bei letzterem gibt es zwei Probleme: erstens die Operationalisierung (wie will man die Voraussetzungen in einem Land für positiven Frieden messen und inwiefern sind die UN für die Situation in einem Land nach ihrem Abzug verantwortlich?), und zweitens die Frage, etwas messen zu wollen, was nicht explizit laut Mandat die Aufgabe einer PKO war, obwohl positiver Frieden eigentlich Ziel aller PKOs sein sollte.[11] D.h. es müssen Parameter herausgefunden werden, die tatsächlich messbar sind und dabei Aufschluss darüber geben, was als Erfolg gesehen wird, ohne dabei aus dem Auge zu verlieren, was die UN leisten können. Um das erste Problem handhabbar zu machen, ist es sinnvoll, noch einmal auf das „Spektrum des Friedens" (siehe Abbildung 1.) zurückzukommen. Auf dem Weg zum Frieden sind die zwei ersten Stufen die Erwirkung eines Waffenstillstands und die Legitimierung eines Gewaltmonopols. In diesen Feldern sind die UN, wie bereits gezeigt, aktiv. Die nächsten Schritte beinhalten die Verankerung von Grundrechten, den Aufbau von Gerichten sowie die Partizipation an der Legitimierung einer neuen Regierung. Die UN zeigen sich im Aufbau und der Unterstützung einer legitimen Gerichtsbarkeit nicht aktiv, zunehmend jedoch im Menschenrechtsmonitoring. Dennoch koppeln sie häufig eine Beendigung ihres Mandats an die Legitimierung einer Regierung durch Wahlen. So kann auch dieser letzte Punkt zur Messung des Erfolgs einer PKO herhalten.

Ich stimme Kühne in der Frage zu, ob die UN über ihr Mandat hinaus für die Situation in einem Land verantwortlich gemacht werden können. Er sieht es als die Aufgabe der UN, „dem Land innerhalb des Mandats eine Chance zu geben."[12] Ob es aus dieser Chance etwas mache, sei zweitrangig. Ein weiteres Kriterium muss die Einrichtung von Konfliktbearbeitungsstrukturen sein.

Ob eine PKO nach diesen Kriterien beurteilt werden kann, auch wenn diese nicht ausdrücklich im Mandat genannt sind, lässt sich durch eine Einteilung in unterschiedliche Arten von Erfolg beantworten. Matthies schlägt eine Staffelung in zumindest drei Abstufungen vor: Erfolg, Teilerfolg und Misserfolg (Matthies 1997b: 113). Eine Mission, die die genannten Kriterien nicht erfüllt, kann so dennoch einen Teilerfolg erzielen, wenn zumindest die in einem Mandat genannten Ziele erreicht worden sind.

Das zweite Kriterium nach Dicke ist *Effektivität*. Dies ist die Frage nach der Qualität der Ausführung der Aufgabe durch die UN. Es ist die Relation zwischen Aufwand und Ertrag. Es ist allerdings schwer zu beurteilen, ab welcher Relation die Effektivität hoch ist und was genau der Ertrag ist. Es soll also

11 Vgl. Interview mit Winrich Kühne.

12 Interview mit Winrich Kühne, ebd.

allgemeiner gefragt werden, ob die UN das, was sie erreichen wollten, mit den Instrumenten, die sie eingesetzt haben, tatsächlich erreicht haben. Dafür eignet sich eine Überprüfung, ob die Mandatsziele erreicht worden sind.

Bratt (1997: 64-81) und Haas (1987: 11f) haben den Erfolg von PKOs gemessen. Anhand dieser beiden Ansätze werde ich im Folgenden Kriterien für die Bewertung der von mir untersuchten Fälle entwickeln.

2.4.1 „Mandate performance"

Bratt versteht hierunter die Erfüllung des Mandats (1997: 67). Bei diesem Kriterium ist zu beachten, dass selbst bei Erfüllung des Mandats, d.h. der in der Resolution des Sicherheitsrates formulierten Aufgabe, die Leistung der PKO als Misserfolg zu bewerten ist, wenn die im Folgenden diskutierten Kriterien nicht erfüllt sind. Entspricht ein Mandat nicht der Situation, wird es zum Misserfolg. Andererseits kann nur das Mandat selbst Aufschluss über die Ziele der Operation geben. Deswegen ist, wie gezeigt, dies eines der Kriterien, die zur Erfolgsmessung gehören. Um den Gesamterfolg zu messen, muss es jedoch daher noch weitere Kriterien geben, die den Erfolg unabhängig vom konkreten Mandat bewerten.

Auch Haas misst zunächst die Erfüllung des Mandats (1987:11f). Er macht hier die Einschränkung, dass nur die „Essenz" der Sicherheitsratsresolution (SR) erfüllt sein müsse, was meines Erachtens auch sinnvoll ist. Denn statt peinlich genau jedes Wort der Resolution auf die Waagschale zu legen, sollte geprüft werden, ob die wichtigsten Ziele erfüllt worden sind. In den zu untersuchenden Fällen zählen hierzu die Einhaltung des Waffenstillstands, die Einrichtung eines Gewaltmonopols sowie die Legitimierung einer politischen Führung des Landes.

2.4.2 Facilitating conflict resolution

Bratt versteht hierunter die Frage nach dem Beitrag zur Bearbeitung des Konflikts auf einer tiefer gehenden Ebene, d.h. es geht um eine Regelung der Konflikts, der über die Einhaltung eines Waffenstillstandes hinausgeht. Dieses sollte, wie schon dargelegt, das Ziel einer jeden PKO sein. Bratt formuliert hierfür, dass es entweder ein formales Friedensabkommen („formal agreement") geben muss oder ein „power-sharing arrangement" zwischen den Konfliktparteien (Bratt 1997: 68). Da die Prüfkategorien nur den Zustand, der vom Mandat noch gedeckt wird, kontrollieren, unterstützen sie Kühnes These von eine „Chance gebenden" Aufgabe eines Mandats. Ist also ein Friedensabkommen, das von beiden Seiten akzeptiert wurde, oder ein „power-sharing

arrangement“ erreicht worden, sind damit Konfliktbearbeitungsstrukturen geschaffen, innerhalb derer in Zukunft der Konflikt auf nicht gewaltsame Weise bearbeitet werden kann. Hiermit hat das Land eine Chance bekommen.

2.4.3 Conflict Containment

Die Eindämmung des Konflikts ist für Bratt ein drittes Kriterium: Hat der Einsatz einen Eingriff von Nachbarstaaten oder anderen Großmächten verhindert, ist dies als Erfolg zu werten (Bratt 1997: 69). Dieser Punkt ist meines Erachtens sinnvoll, da dahinter die Idee der Abkühlung des Konflikts steht. Gelingt es, den Konfliktparteien die Unterstützung anderer Staaten zu entziehen, ist dies als ein Beitrag zum Frieden zu sehen.

Hiermit vergleichbar spricht Haas (1987: 11f) von „isolating the dispute“. Sinnvoll erscheint es mir, dass sich der Autor allein auf die Überprüfung *der* Staaten beschränkt, die „aufgefordert worden sind“, sich aus dem Konflikt herauszuhalten. Will man, wie Bratt vorschlägt, nur allgemein feststellen, wer nicht eingegriffen hat, ergibt sich ein ähnliches Problem wie bei der Messung eines positiven Friedens: Es würde etwas gemessen werden, was nicht im Mandat enthalten ist und auf das die UN kaum Einfluss haben. Dieses Kriterium macht allenfalls Sinn als *Voraussetzung* für erfolgreiches Peacekeeping und damit als Beitrag zum Ergebnis dieser Arbeit. Das heißt, wenn sich Großmächte in einen Konflikt einmischen, sind die Erfolgschancen für die UN gering. Es soll also untersucht werden, ob die Staaten, die den Konflikt von außen unterstützten und dazu aufgefordert wurden, dieses zu unterlassen, dieser Aufforderung nachgekommen sind.

2.4.4 Casualty Limitation

Bratt formuliert das Kriterium „Minimierung der Opferzahlen“ so: Ist es seit Beginn des Einsatzes dazu gekommen, dass es signifikant weniger zivile *und* militärische Opfer gegeben hat als vor dem Einsatz, ist er als Erfolg zu werten (1997: 69). Wenn eine PKO es schaffte, signifikant die Zahl der Todesopfer zu senken, könne man davon ausgehen, dass sie einen großen Beitrag zur Befriedung einer bewaffneten Auseinandersetzung leistet, auch wenn sie keine Konfliktbearbeitung in Gang setzt. In dieser Kategorie schenkt Bratt insbesondere auch den Opfern der UN-Truppen Aufmerksamkeit, da hohe Opferzahlen von UN-Soldaten darauf schließen lassen, dass sie als Kriegspartei und nicht mehr als unabhängige Partei angesehen werden. Die Bedeutung von Neutralität der UN für erfolgreiches Handeln halte ich für sehr gravierend. Ist ein Vermittler nicht neutral, kann er nicht unabhängige Partei sein und somit

auch nicht für eine verbesserte Kommunikation sorgen. Er kann allerdings die Machtbalance zugunsten einer Konfliktpartei verändern, ist dann aber Unterstützer einer Kriegspartei und damit nicht mehr zur Vermittlung geeignet. Dies hätte fatale Folgen wahrscheinlich nicht nur für diesen einen Einsatz, sondern auch darüber hinaus für die Glaubwürdigkeit der UN.

Das Kriterium „Casualty Limitation" halte ich für eine sinnvolle Kategorie. Schließlich muss es das Ziel aller Interventionen sein, Opferzahlen in jeder Hinsicht zu minimieren. Wird dies erreicht, ist dies auch ein Indiz dafür, dass der (Bürger-)Krieg sich abkühlt. Auch dies ist ein Indikator dafür, ob eine Friedenschance für das Land besteht.

Erfolg soll damit an folgenden vier Kriterien gemessen werden:

- Mandate performance: Es ist zu prüfen, ob die „Essenz" der Sicherheitsratsresolution erfüllt ist, wozu in den zu untersuchenden Fällen die Einhaltung des Waffenstillstands, die Legitimierung eines Gewaltmonopols sowie einer politischen Führung des Landes zählen.
- Facilitating conflict resolution: Es ist zu prüfen, ob innerhalb des Mandats ein Zustand erreicht worden ist, der ein Friedensabkommen oder „power-sharing arrangement" vorsieht.
- Conflict Containment: Es ist zu prüfen, ob die Staaten, die den Konflikt von außen unterstützten und dazu aufgefordert wurden dieses zu unterlassen, dieser Aufforderung nachgekommen sind.
- Casualty Limitation: Es ist zu prüfen, ob es signifikant weniger zivile *und* militärische Opfer gegeben hat als vor dem Einsatz und ob UN-Soldaten getötet wurden.

3. Erfolg oder Misserfolg?

Im Folgenden soll zum einen untersucht werden, ob die Interventionen der UN in Mosambik und Angola als Erfolge oder Misserfolge zu bewerten sind, und zum anderen, welche Bedingungen dafür ausschlaggebend waren.

3.1 Angola

Seit der Unabhängigkeit Angolas von Portugal 1975 hat das Land kaum Frieden erlebt. Der Bürgerkrieg brach aus, als die drei Befreiungsbewegungen – Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) und die von dieser abgespaltene União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) – um die Kontrolle der

angolanischen Hauptstadt Luanda kämpften, noch vor der offiziellen Entlassung in die Unabhängigkeit durch Portugal am 11. November 1975. Der Regierungsanspruch der drei Bewegungen beruhte auf ethnischen Differenzen und persönlichen Rivalitäten der Führungen (Ostheimer 1999: 31).

In den Konflikt mischten sich alsbald ausländische Mächte ein. Die Sowjetunion und Kuba unterstützten die marxistisch orientierte MPLA gegen die prowestlich orientierten und kooperierenden Gruppen FNLA und UNITA, die von Zaire und Südafrika unterstützt wurden.[13] Die MPLA setzte sich schließlich mit Hilfe kubanischer Truppen durch und stellte die Regierung.

Vermittlungsbemühungen begannen mit dem Versuch der USA, eine Befriedungslösung für Südafrika herbeizuführen, zu der auch der Abzug südafrikanischer und kubanischer Truppen aus Angola gehörte. Die UN entsandten UNAVEM I (Dezember 1988 – Mai 1991) zur Überwachung des Abzugs. Sowohl die neue Rolle Südafrikas als auch das Ende des Kalten Krieges trugen zu einer Veränderung der Situation in Angola bei.

Nach verschiedenen Anläufen afrikanischer Staaten, in dem Konflikt zu vermitteln, versuchte dies Portugal. Am 31. Mai 1991 unterzeichneten Staatspräsident dos Santos und der Führer der UNITA, Savimbi, in Lissabon den *„Friedensvertrag von Bicesse"*. Die UN hatten den Auftrag, die Umsetzung des Friedensvertrages sowie Wahlen zu überwachen, was durch die Verlängerung der UNAVEM II-Mission gewährleistet werden sollte. Im September 1992 fanden freie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt, die von der regierenden MPLA und dos Santos gewonnen wurden. Die UNITA nahm daraufhin die Kämpfe wieder auf. Die UN verhängten 1993 ein Waffen- und Öl-Embargo gegen die UNITA, das jedoch nicht durchgesetzt wurde (Vines 1999: 1). Erst der *„Friedensvertrag von Lusaka"* im November 1994 konnte die Kämpfe beenden. Er sah eine Machtteilung zwischen den Kriegsparteien vor. Die UN stellten für die Umsetzung des Abkommens zunächst UNAVEM III zur Verfügung und, nachdem die Amtsübernahme der „Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" stattgefunden hatte, Mitte 1997 die 1.800 Personen umfassende Beobachtermission MONUA.[14] Schon zwei Monate

13 Die USA änderten 1975 mit dem „Clark Amendment" ihre Politik, um nicht in direkte Verbindung mit dem Apartheid-Regime Südafrikas gebracht zu werden, das aktiv die UNITA unterstützte. Während der Reagan-Ära versuchten die USA, durch Konfliktmanagement im südlichen Afrika Einfluss zu gewinnen und damit den sowjetischen Einfluss zurückzudrängen. Mit der Aufhebung des „Clark Amendments" 1985 nahmen die USA die finanzielle Unterstützung der UNITA wieder auf. Vgl. Ostheimer 1999: 31, Fn. 159.

14 MONUA – United Nations Observer Mission in Angola (Juni 1997–Februar 1999).

später begann die UNITA Angriffe auf Gebiete in Regierungshand, insbesondere in den Gebieten, in denen Diamanten gefördert werden. Im Dezember 1998 boykottierte die UNITA die Implementierung des Friedensvertrages. Der Verpflichtung des „Lusaka Abkommens", UNITA-kontrollierte Gebiete an die einheitliche staatliche Verwaltung zu geben, kam die UNITA nicht nach. Schon im Dezember wurden in mehreren Landesteilen erneut heftige Kämpfe ausgetragen. Im Januar 1999 erklärte der Generalsekretär der UN den Friedensprozess in Angola für gescheitert. Am 26. Februar 1999 endete das Mandat von MONUA, und die UN verließen auf Druck der Regierung das Land.

3.1.1 UNAVEM II

Die UN-Truppen hatten ein reines Überwachungsmandat. Sie sollten die Umsetzung des „Bicesse Friedensvertrages" durch Regierung und UNITA kontrollieren, insbesondere den Demobilisierungs- und Entwaffnungsprozess des Militärs sowie die Neutralität der Polizei (Human Rights Watch 1994: 15). Obwohl vereinbart worden war, dass die Demobilisierung der beiden Gruppen sowie der Aufbau der neuen Armee vor den Wahlen stattfinden sollten, waren drei Monate vor den Wahlen im Juni 1992 nur 13 % der Regierungstruppen und 4 % der UNITA-Truppen demobilisiert (Human Rights Watch 1994: 19).

Die UN können nicht für die mangelhafte Demobilisierung verantwortlich gemacht werden, da das Mandat sich allein auf die Beobachtung bezog. Allerdings sollte die Beobachtung die Demobilisierung eigentlich sicherstellen. Welche Instrumente hatten die UN-Kräfte hierfür im Rahmen ihres Mandats? Wie Vines von *Human Rights Watch* richtig feststellt, hatten die UN zwei Instrumente: „public reporting and condemnation of violations and the threat of withdrawal" (Vines 1995: 9). Hiervon machten sie jedoch keinen Gebrauch, so wurden Menschenrechtsverletzungen von UNAVEM II nicht öffentlich gemacht, auch nicht die Morde an öffentlich bekannten Personen.[15] UNAVEM II ist mit ihrem Auftrag gescheitert.[16]

Im Punkt „Konstitution einer Konfliktbearbeitungsstruktur" haben die UN einen Teilerfolg erzielt, denn das Friedensabkommen sah eine Einführung einer durch Wahlen legitimierten Regierung vor. Für deren Durchführung waren die Konfliktparteien selbst verantwortlich. Wie geschildert, kam es danach jedoch nicht zur Anerkennung der neuen politischen Ordnung. Wären beide Parteien vor den Wahlen entwaffnet und demobilisiert worden, wäre es wahr-

15 Z.B. Tito Chingunji und Wilson dos Santos. Siehe Vines 1995: 9.
16 Auch Bratt hält UNAVEM II in diesem Punkt für gescheitert, vgl. Bratt 1997:71.

scheinlich nicht erneut zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen. In dieser Hinsicht tragen die UN eine Teilverantwortung dafür, dass ein Rückgriff auf die Waffen erfolgte.

Eine Eindämmung des Konflikts ist insofern versucht worden, als erstens bereits der „Bicesse Friedensvertrag" ein Waffenembargo gegen beide Seiten enthielt und zweitens Sanktionen gegen die Kriegsparteien verhängt, jedoch nicht durchgesetzt wurden. Teile der UNAVEM II-Truppen sollten das Embargo an Flughäfen, Grenzposten und Häfen überwachen. Die Verantwortung für die Einhaltung aber hatte die „Joint Political-Military Commission" (CCPM), d.h. die Kriegsparteien selbst. Es gibt jedoch Hinweise, die vermuten lassen, dass das Waffenembargo von beiden Seiten durchbrochen wurde. Die Lieferungen folgten nicht mehr über die angestammten Quellen z.B. Südafrika und die Sowjetunion, sondern über den Schwarzmarkt (UNIDR 1996a: 74). Im April 1993 kündigte die angolanische Regierung offiziell an, sich nicht länger an das Waffenembargo zu halten. Von einer wirklichen Eindämmung des gewaltsam ausgetragenen Konflikts kann also nicht gesprochen werden, insbesondere in Anbetracht der militärischen Unterstützung, die sowohl die Regierung als auch die UNITA in den Jahren 1993 und 1994 erfahren haben.[17]

Ob es weniger zivile und militärische Opfer gegeben hat, ist aufgrund der Quellenlage schwer zu überprüfen. Festzuhalten aber ist, dass die schwersten Kämpfe der letzten 16 Jahre in zehn Provinzhauptstädten und anderen bevölkerungsreichen Gebieten *nach* den Wahlen stattgefunden haben (UNDPI 1995a: 6). Die UNITA-Offensive von Januar bis Mai 1993, während der sie die ölreichen Städte Soyo und Huambo erobert hatte, bewertete der UN-Sondergesandte in Angola als „die schlimmsten Kämpfe innerhalb der 17 Jahre Bürgerkrieg" – 10.000 Zivilisten kamen ums Leben (Vines 1995: 5). Überdies verschlimmerte sich die ohnehin schlechte humanitäre Lage. Der im ganzen Land wieder aufflammende Krieg und die fehlende Regierungsverwaltung in ländlichen Gebieten führten zu Engpässen bei der Versorgung mit Lebensmitteln und damit zu Fluchtbewegungen. Da die UN den gewaltsamen Austrag des Konflikts nicht unterbinden konnten, gelang es ihnen auch nicht, weitere Opfer zu verhindern.

17 Vines beschreibt, dass die UNITA vor allem Unterstützung aus Zaire, aber auch von Südafrika, Namibia, Russland, England u.a. erhielten, während die Regierung Unterstützung von der „Observing Troika" (U.S., Russland und Portugal) sowie von England, Brasilien, Nord Korea, Spanien u.a. erhalten habe. Es ging dabei um Waffenkäufe in beträchtlichen Mengen. Vgl. Human Rights Watch 1994: 48-60 (UNITA) 35-47 (Government).

UNAVEM II war ein absoluter Fehlschlag. Es muss sogar gefragt werden, inwieweit diese Mission den Konflikt nicht noch verschärft hat, wenn man bedenkt, dass nach dieser Mission die heftigsten Gefechte des bereits 16 Jahre andauernden Bürgerkriegs stattgefunden haben.

3.1.2 UNAVEM III

UNAVEM III sollte eine erweiterte Rolle spielen. Die Ziele waren noch immer die Demobilisierung der Kontrahenten, der Aufbau einer nationalen Armee und die Durchführung von Wahlen nach der Einführung einer „Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" (GURN). Die UN erhielten jedoch jetzt, nach dem Friedensschluss in Lusaka im November 1994, den Vorsitz in allen relevanten Kommissionen und damit die politische Führung des Friedensprozesses. Auch ein erweitertes Überwachungsmandat für die Demobilisierung, von dessen Erfolg der Wahltermin abhängig gemacht wurde, gehörten zur neuen Strategie der UN.

Diese Ziele sollten durch folgendes gewährleistet werden:

- Eine wesentlich größere UN-Truppe.
- Ein power-sharing Arrangement zwischen Regierung und UNITA, das eine Übergangsregierung („Regierung der Nationalen Einheit") vorsah, außerdem Dezentralisierung der Verwaltung und Bürgermeisterwahlen.
- Kopplung der Wahlen an Vorbedingungen.
- Ein wesentlich besser ausgestattetes Mandat bezüglich der Entwaffnung von UNITA Truppen.

Zweieinhalb Jahre vergingen zwischen der Unterzeichnung des „Lusaka-Protokolls" und der Bildung der GURN, womit für die UN das Ziel der Mission erreicht war, so dass UNAVEM III Mitte 1997 beendet und die Beobachtermission MONUA eingerichtet wurde, obwohl die UNITA-Gebiete, wenn überhaupt, nur schleppend der Regierung übergeben wurden. Vor allem mit der Aufgabe der Diamantenfördergebiete, logistisch wichtigen Gebieten in der Grenzregion, sowie mit den UNITA-Hochburgen im zentralen Hochland, in denen sich Savimbi vornehmlich aufhielt, tat sich die UNITA schwer (Meyns 2000: 78).

Auch während der UNAVEM III-Mission gab es Probleme bei der Umsetzung der Demobilisierung. Die UNITA nutzte den Friedensprozess, um ihre 1994 geschwächten Elitetruppen wieder aufzurüsten. Das Waffen- und Diamantenembargo, mit dem die UN den Druck auf die UNITA verstärken wollten, führte zu einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Regierung und der UNITA und konnte zudem nicht ausreichend durchgesetzt

werden, so dass weiterhin vielfältige Kanäle für Waffenlieferanten und Diamantenschmuggler offen standen. Die GURN wurde im September 1998 von der Regierung mit der Begründung aufgelöst, dass die UNITA die Auflagen aus dem Friedensvertrag nicht erfülle. Die Kämpfe intensivierten sich, insbesondere nachdem es in der Demokratischen Republik Kongo (vormals Zaire) zu Unruhen kam. Ende 1998 startete die nationale Armee Angolas eine Offensive auf UNITA-Hochburgen, wurde jedoch zurückgeschlagen.

Im Februar 1999 beschloss der Sicherheitsrat den Abzug der letzten 1.000 Blauhelme bis März 1999. „Der Einsatz in Angola endete somit als einer der größten Fehlschläge der UNO in Afrika" (Meyns 2000: 79).

Die UN konnten den Konflikt nicht eindämmen, weil der UNITA aufgrund ihres Reichtums an Diamanten die Unterstützung anderer Länder erleichtert wurde. Allerdings konnten eingeschränkte Erfolge erzielt werden, die auch durch die Entwicklung in der Region[18] begünstigt wurden. Aufgrund der Quellenlage lassen sich die Opferzahlen vor und nach dem „Lusaka-Protokoll" nicht quantifizieren. Festzuhalten ist, dass die Kämpfe zwar abgeflaut waren, jedoch nie ganz aufhörten. Nachdem 1998 die bewaffnete Auseinandersetzung auch offiziell wieder aufgenommen worden war, entwickelte sich die Situation ähnlich wie die zwischen den beiden Friedensverträgen. Zwei Ereignisse sind dennoch festzuhalten: der Tod des UN-Sonderbeauftragten Beye und der Abschuss von zwei Flugzeugen der UN durch die UNITA.[19] Die UN konnten keine Verringerung der Opferzahlen erreichen, da sie nicht in der Lage waren, die Kämpfe im Land zu beenden und einen Waffenstillstand durchzusetzen und schließlich sogar von der UNITA offensichtlich als Kriegspartei angesehen wurden. Der Einsatz von UNAVEM III war also ein Misserfolg. Es gelang zwar, eine Übergangsregierung einzusetzen, wesentliche weitere Ziele, wie z.B. die Durchsetzung des Waffenstillstands und der Sanktionen gegen beide Kriegsparteien, wurden jedoch verfehlt.

3.2 Mosambik – ONUMOZ

Die Ausgangslage nach der Unabhängigkeit von Portugal war in Mosambik eine völlig andere als in Angola. Es gab nur eine Befreiungsbewegung: die Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Sie war 1962 als Zusammenschluss mehrerer Befreiungsorganisationen entstanden. Die FRELIMO übernahm nach der Unabhängigkeit Mosambiks am 25. Juni 1975 die Macht.

18 Der Sturz von Mobuto in Zaire durch Kabila und die Gründung der Demokratischen Republik Kongo (Vines 1999: 30).

19 Es starben 15 Passagiere und 8 Crew-Mitglieder. (Vines 1999: 28).

Sie war von der Bevölkerung weithin anerkannt (Meyns 2000: 80). Die FRELIMO entschied sich für die marxistisch-leninistische Ideologie und pflegte enge Beziehungen mit anderen sozialistischen Ländern. Es kam jedoch zunächst nicht zu einer Internationalisierung des Konflikts wie in Angola. Erst als sich Mosambik in die Befreiungskämpfe in seinen Nachbarländern, insbesondere Simbabwe, einmischte, begann Südafrika einen „Kurs der Destabilisierung" einzuschlagen. Mit seiner Unterstützung konstituierte sich die RENAMO (Resistência National Moçambicana), die den Kampf gegen die Regierung aufnahm.[20] Jedoch hatte die RENAMO, außer der südafrikanischen Regierung und rechtskonservativen Kräften in westlichen Ländern, keine internationale Rückendeckung wie die UNITA in Angola. Die USA unterstützten die FRELIMO Regierung.

Präsident Chissano leitete Ende der 80er Jahre eine Politik der Annäherung an den Westen ein, was zu einer Dialogfähigkeit mit der RENAMO beitrug, da diese sich als Gegenspieler zur sozialistischen Regierung verstand (Morozzo della Rocca 1997: 42). Gleichzeitig begannen die mosambikanischen Kirchen, sich um einen Dialog zwischen RENAMO und FRELIMO zu bemühen. Auch afrikanische Staaten der Region vermittelten und erreichten schließlich, dass sich die Konfliktparteien auf Friedensverhandlungen einließen. Sie begannen im Juli 1990, wurden von der Laienbruderschaft Sant'Egidio in Rom und anderen Vermittlern organisiert und endeten nach zwei Jahren langwieriger Verhandlungen mit der Unterzeichnung des Friedensvertrags von Rom am 4. Oktober 1992.

Die UN-Mission ONUMOZ war für die Überwachung und Durchsetzung des Friedensvertrages verantwortlich. Nach einer verzögerten und auf zwei Jahre verlängerten Implementierungsphase fanden schließlich vom 27.–29. Oktober 1994, nach 16 Jahren Bürgerkrieg, die ersten Wahlen statt, die der bisherige Präsident Chissano und seine Partei FRELIMO für sich entscheiden konnten. Sie wurden von den über 2000 internationalen Wahlbeobachtern als frei und fair beurteilt (Kühne/Lenzi/Vasconcelos 1995: 23). Im Februar 1995 verließen die letzten Blauhelme Mosambik.

Nach den Erfahrungen mit der gescheiterten Mission in Angola (UNAVEM II) wurde ONUMOZ am 16. Dezember 1992 mit der Sicherheitsratsresolution

20 Die Entstehung der RENAMO beschreibt Meyns so: „Aus verschiedenen kleinen Gruppen von Gegnern des FRELIMO-Regimes hatte der rhodesische Sicherheitsdienst (CIO) die Organisation 1976/77 geschaffen, um sich ihrer als ‚counter insurgency'-Truppe in Mosambik zu bedienen. Als die Unabhängigkeit Simbabwes nahte, übernahm Südafrika die Unterstützung der RENAMO und baute sie in ihrer Schlagkraft beträchtlich aus." (Meyns 2000: 80; vgl. auch Vines 1991: 15ff).

797 eingerichtet. Das „Allgemeine Friedensabkommen für Mosambik" (AGP), das am 4. Oktober 1992 unterzeichnet wurde, sah die UN-Kräfte u.a. für folgende Aufgaben vor (Pörtner 2000: 95):

- Überwachung des Waffenstillstands,
- militärische Sicherung von wichtigen Straßen und Verkehrsknotenpunkten,
- Überwachung der Demobilisierung und des Aufbaus einer neuen Armee,
- Vorbereitung und Beobachtung von Wahlen.

Insgesamt ist die „Erfüllung des Mandats" als Erfolg zu sehen. Bis heute ist es nicht wieder zum Ausbruch des Bürgerkriegs zwischen den ehemaligen Kriegsparteien gekommen.

Beide Parteien haben, in den vier Jahren der Friedensvermittlung und Implementierung des Abkommens, offensichtlich gelernt, ihre Differenzen anders als auf gewaltsame Weise auszutragen. ONUMOZ sah von vornherein eine starke politische Rolle der UN vor (Matthies 1995: 107). Dabei spielte die Einrichtung einer obersten Überwachungskommission (CSC) eine bedeutende Rolle. Sie wurde von dem UN-Sonderbeauftragten Ajello geleitet und „setzte sich aus Vertretern der mosambikanischen Vertragsparteien, der OAU und den offiziellen Beobachtern der Länder Portugal, Frankreich, Italien, Großbritannien, USA und Deutschland zusammen" (Fandrych 1998: 53). Sie fungierte de facto als eine Übergangsregierung in der permanent und institutionalisiert die Friedensverhandlungen weitergeführt werden konnten. Durch dieses Procedere konnte der Sonderbeauftragte flexibel reagieren. So konnte z.B. der Wahltermin, den der Friedensvertrag für 1993 vorgesehen hatte, um ein Jahr verschoben werden, um die Demobilisierung vor den Wahlen abgeschlossen zu haben (Fandrych 1997: 237).

Die Einrichtung einer Konfliktbearbeitungsstruktur im Land, d.h. einer legitimierten Regierung, fand durch Abhaltung freier und fairer Wahlen statt. Hiernach konnte die Regierung unter Einbeziehung aller Parteien etabliert werden. Die Akzeptanz der Wahlen durch die Bevölkerung wurde in der hohen Wahlbeteiligung von 83 % deutlich (Kühne/Lenzi/Vasconcelos 1995: 29). Im Februar 1995 endete das Mandat der UNOMOZ in Mosambik. Obwohl die am 30. Juni 1998 abgehaltenen Kommunalwahlen wegen eines Boykotts der RENAMO und der geringen Wahlbeteiligung von 14,6 % als ein Rückschritt für die Demokratisierung Mosambiks gewertet werden (Ostheimer 1999: 78f), waren die zweiten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die am 3. und 4. Dezember 1999 stattfanden, ein weiterer Schritt zur Demokratisierung.

Es gab jedoch auch Defizite bei der Umsetzung des Mandats. So wird die Überwachung des Waffenstillstands durch die von den UN geleitete Waffen-

stillstandskommission (CCF)[21] eher negativ bewertet (Pörtner 2000: 126). Dass es dennoch nicht zur Wiederaufnahme der Kämpfe kam, wird auf den starken Friedenswillen der Bevölkerung und auf die Aktivitäten lokaler Institutionen zurückgeführt, die offensichtlich vor Ort Waffenstillstände vereinbarten (Vines 1995: 23).

Eine Entwaffnung der Kriegsparteien, die die Voraussetzung für ein sicheres Umfeld der Bevölkerung ist, wurde von der ONUMOZ nicht erreicht (UNIDR 1996b: 36f). Insbesondere das Unschädlichmachen von Waffen und die Übergabe der gesammelten Waffen an die Verwaltung der Demobilisierungslager sowie das fehlende Mandat, Waffenlager auszuheben, werden kritisiert. Jedoch sei der hohe Grad an Demobilisierung beeindruckend in Anbetracht der Tatsache, dass zu Beginn keine Informationen über die Zahl der Waffen vorlagen (Kühne/Weimer/Fandrych 1995: 59). Die Wahlen werden vor allem als Erfolg gesehen, da das von den UN legitimierte Ergebnis von beiden Parteien und der Bevölkerung akzeptiert wurde. Es wird hauptsächlich Kritik an der Qualität der Wahlbeobachter,[22] der Wahlaufklärung[23] und der Wählerregistrierung[24] geübt. Positiv ist die „civic education campaign" hervorzuheben, die zum erfolgreichen Abschluss der Wahlen geführt hat (Kühne/Weimer/Fandrych 1995: 30).

Im Gegensatz zu Angola war der mosambikanische Bürgerkrieg auf Unterstützung von außen angewiesen, denn das Land hat kaum eigene Ressourcen (Jett 2000: 64). Eingriffe anderer Länder in den Konflikt erfolgten zunächst 1976–1980 durch Rhodesien (das spätere Simbabwe), danach durch Südafri-

---

21 Die CCF ist eine der drei Kommissionen (CCF, CCFADM, CORE), die direkt der obersten Überwachungskommission CSC unterstehen. Vgl. AGP Prot. V, II. 7.

22 Meyns (2000) kritisiert, dass die Zeit für die Wahlbeobachter zu kurz gewesen sei, um sich ein Bild von den Vorbedingungen schaffen zu können, außerdem sei die Vorbereitung der Beobachter mangelhaft gewesen und hätte außerhalb des Landes stattgefunden, so dass keine Möglichkeit bestand, sich mit den Gegebenheiten vor Ort vertraut zu machen. Daraus leitet er ab, dass der ONUMOZ die politische Funktion der Wahlen wichtiger gewesen sei als die Beobachtung an sich. Vgl. auch Fandrych (1998: 87).

23 Die Wahlaufklärung habe viele Wähler nicht erreicht, wie sollte sonst der relativ hohe Anteil an ungültigen Stimmen (3,21 %) und an nicht ausgefüllten Stimmzetteln (8,46 %) interpretiert werden? (Ostheimer 1999: 74).

24 Es seien relativ viele Wähler von der Wahl ausgeschlossen worden, erstens weil man nur in dem Wahllokal wählen konnte, in dem man sich Monate zuvor hatte registrieren lassen, was bei ca. 4,5 Mio. Binnenflüchtlingen ein Problem darstellte, zweitens weil Flüchtlinge aus Simbabwe und Malawi erst nach der Registrierung nach Mosambik kamen und so nicht wählen durften. Dies betraf ca. eine Million Wahlberechtigter. (Ostheimer 1999: 75).

ka, das die Unterstützung der RENAMO sogar noch ausweitete. Südafrika stellte die Unterstützung erst 1989 ein. Der Abzug der ausländischen Truppen war im AGP geregelt, indem diese Truppen von UN-Blauhelmen ersetzt wurden, und erfolgte nach einiger Verzögerung erfolgreich.

Nach 16 Jahren Krieg waren 100.000 Tote in der Bevölkerung zu beklagen (Vines 1995: 15). Der Bürgerkrieg und die Armut haben ihre Spuren hinterlassen. In diesem erschöpften Land führte angesichts der Dürre die Weigerung von Hilfsorganisationen, während der Verhandlungen humanitäre Hilfe von der RENAMO kontrollierten Zonen zu leisten, zu einer schnelleren Einigung auf einen Friedensvertrag (Vines 1995: 65). In Anbetracht der Kriegsfolgen und der schlimmsten Dürre seit 50 Jahren wurden dann im Friedensvertrag Prinzipien für humanitäre Hilfe festgehalten. Insbesondere der Zugang zu notleidenden Gebieten und der Schutz der humanitären Helfer sollten sichergestellt werden.[25] ONUMOZ war die erste PKO, die ein derart großes humanitäres Mandat enthielt (Jett 2000: 90). Die Nothilfe und die humanitäre Hilfe für Flüchtlinge und zu reintegrierende Soldaten waren bemerkenswerte Erfolge.

Zusammenfassend ist ONUMOZ als Erfolg zu bewerten, obwohl Defizite bei der Entwaffnung, bei der Bildung der Streitkräfte FADM,[26] der Minenräumung und der Überwachung des Waffenstillstandes bestanden. Die Hauptleistungen bestehen in der politischen Leitung des Mandats und der erfolgreichen Etablierung eines gewählten Parlaments sowie im Wegfall der Außenunterstützung für die RENAMO, der Integration von Flüchtlingen und ehemaligen Soldaten und der geleisteten humanitären Hilfe.

4. Chancen und Grenzen für UN-Peacekeeping und Peacebuilding

Wie in den vorangehenden Abschnitten beschrieben, haben die UN in Mosambik eine relativ erfolgreiche Peacekeeping-Operation durchgeführt, während sie in Angola erfolglos geblieben sind. Dafür sind sowohl äußere als auch UN-interne Faktoren verantwortlich.

Das Desaster von UNAVEM II zeigt, dass allein ein Überwachungsmandat durch die UN nicht ausreicht, um eine Transformation zum Frieden zu gewährleisten. Vielmehr müssen Mandatierung und Ausstattung von PKOs bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, damit diese überhaupt Aussicht auf

25 Vgl. AGP Protokoll VII, I-VIII.

26 FADM – Forças Armadas de Defesa de Moçambique.

Erfolg haben können. Welches diese Mindestanforderungen sind, ergibt sich aus den Überlegungen über Schlüsselfaktoren für einen Frieden. Aus einem Vergleich von UNAVEM III und ONUMOZ, deren Ausstattungen und Mandate ähnlich waren, ergibt sich die Frage, wie zu erklären ist, dass – obwohl ähnliche Voraussetzungen gegeben waren – ONUMOZ relativ erfolgreich war, UNAVEM III jedoch nicht? Um diese Frage zu beantworten, werde ich mich auf das „Spektrum der Einflussfaktoren bei UN-Peacekeeping" (Abb. 2) zurückbeziehen.

4.1 Vermittlung durch die UN während der Implementierungsphase

Die Beispiele Angola und Mosambik zeigen, dass der Erfolg der Mission von der Qualität der politischen Leitung der Mission abhängt. Zum einen geht es um die Einrichtung einer Konfliktbearbeitungsstruktur während der Mission und zum anderen um die Art, wie diese Struktur ausgefüllt wurde.

UNAVEM II sah von vornherein keine politische Leitung des Friedensprozesses vor. Diesem Manko wurde in Mosambik durch den Vorsitz der UN in allen politischen Kommissionen abgeholfen. Trotzdem war es an einigen Stellen des Friedensprozesses notwendig, dass die internationale Gemeinschaft Druck ausübte, um Krisen zu überwinden. Da jedoch auch UNAVEM III, obwohl ähnlich mandatiert und gut ausgestattet, es nicht schaffte, die Mission nachhaltig zu erfüllen, muss es noch andere Gründe geben. Hier stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten die UN haben, diesen Problemen zu begegnen, bzw. ob dies nicht eine Grenze von UN-Peacekeeping darstellt.

Der Erfolg der Vermittlung in Mosambik wird auf zwei Faktoren zurückgeführt: Erstens auf die außerordentliche Leistung Aldo Ajellos (Jett 2000: 207) und zweitens auf die hohe Außenabhängigkeit beider Parteien (Bley/Grünhagen/Meier 1998: 204). Dass die Persönlichkeit Ajellos ausschlaggebend für den Erfolg war, macht diese Mission zu einem Sonderfall. Dennoch können bestimmte Schlüsselelemente herausgearbeitet werden, die die Chancen auf eine erfolgreiche Durchführung einer PKO erhöhen. Ajello hat die richtige Mischung aus Flexibilität und Druck angewandt, die einerseits die Parteien zur Umsetzung des Friedensvertrages gedrängt hat und andererseits auf berechtigte Befürchtungen und Bedürfnisse eingegangen ist. Er hat es verstanden, die Geber- und Nachbarländer durch wöchentliche Treffen in einen Informations- und Diskussionsprozess um den Fortschritt des Friedens in Mosambik einzubinden, und konnte so auf ganz unterschiedliche Vermittler zurückgreifen. Diese Rückendeckung erhöhte auch das politische Gewicht seiner Position und machte ihn zum Repräsentanten für die internationalen Gemeinschaft (Kühne/Weimer/Fandrych 1995: 12).

Es war eine herausragende Leistung Ajellos , dass er insbesondere die RENAMO mit positiven Sanktionen (carrots) in den Friedensprozess eingebunden hat. Eine privilegierte Behandlung der RENAMO wurde damit begründet, dass „von ihr das größte zukünftige Konfliktpotential auszugehen schien" (Bley/Grünhagen/Meier 1998: 206). Er hat es verstanden, diese Behandlung gegenüber der FRELIMO zu rechtfertigen und auch *ihr* Vertrauen in seine Neutralität gewonnen.

Um insbesondere die kleinere Konfliktpartei im Friedensprozess zu halten, müssen Konzessionen gemacht werden. Es bedarf folgender Schlüsselqualifikationen der politischen Leitung, um diese auszuhandeln: die Organisation der Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft; die Fähigkeit zur Vermittlung, wobei beide Seiten diese Person als neutral anerkennen; das Erkennen von Notwendigkeiten, die auch eine Ungleichbehandlung der Parteien einschließen können, sowie Transparenz des Prozesses zu allen Zeiten. Dabei muss bemerkt werden, dass es sehr viel schwieriger ist, Konfliktparteien zur Einhaltung von Friedensverträgen zu bringen, wenn sie eine unabhängige Einkommensquelle haben.

Was können die UN tun, wenn es nicht gelingt, die Parteien in einem Friedensprozess mit den oben genannten Mitteln zur Umsetzung ihrer im Friedensvertrag formulierten Ziele zu bringen? In Angola ist es im Verlauf der UNAVEM III dazu gekommen, dass die UN gegen die UNITA Embargos erlassen haben, um sie zur Einhaltung des Friedensvertrags zu veranlassen. Obwohl auch die Regierung ihren Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht nachgekommen ist und genau wie die UNITA Menschenrechtsverletzungen begangen hat (Vines 1999: 3), wurde sie nicht mit über das Waffenembargo hinausgehenden Embargos belegt. Nach dem Ausschluss der UNITA aus der „Regierung der nationalen Einheit" durch die MPLA wurden die UN von der UNITA nicht mehr als neutral angesehen. Dies zeigte sich im Abschuss der UN-Flugzeuge. Der Brahimi-Bericht stellt fest, dass der Friedensprozess in Angola durch „Spoilers"[27] gescheitert sei. Er empfiehlt den UN eine Strategie für den Umgang mit ihnen zu entwickeln (Brahimi 2000: 4). In jedem Fall sollten die UN, wenn sie ein Mandat durchführten, es professionell und erfolgreich tun, d.h. militärisch so stark, dass sie eine abschreckende Wirkung hätten.

Es wird deutlich, dass die Konfliktparteien die Bereitschaft zur Kooperation miteinander haben und von der besseren Option einer friedlichen Lösung überzeugt sein müssen. Beteiligen sich die UN an der Austragung von Kon-

27 „Groups (including signatories) who renege on their commitments or otherwise seek to undermine a peace accord by violence" (Brahimi 2000: 4).

flikten mit Waffengewalt, sind sie selber wenig geeignet, die Parteien als Vermittler von einer friedlichen Lösung zu überzeugen. Dieses kann keine Option für Peacebuilding-Einsätze sein, sondern gehört zum Peace-Enforcement, dessen Problematik hier nicht weiter beleuchtet werden soll.

Eine qualifizierte Leitung erhöht die Chancen für eine erfolgreiche UN-Vermittlung in der Implementierungsphase. Auch der Brahimi-Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass eine effektive und dynamische Führung einer PKO zum Erfolg verhelfen kann (Brahimi 2000: 16). Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, hochqualifizierte Sonderbauftragte zu benennen, denen größere Flexibilität und Autonomie innerhalb eines klaren Mandats und damit auch größere Verantwortung gewährt wird. Das bisherige Auswahlverfahren, das auf Zufall basiert, sollte diesem Anspruch angepasst werden. Ajellos Ernennung war, genauso wie diejenige von Margaret Anstee, der Sonderbeauftragten für UNAVEM I und II, weniger intendiert als zufällig.[28] Die Konfliktvermittlung der UN gerät an ihre Grenzen, wenn die Konfliktparteien nicht zur Kooperation bereit sind und weder mit Machtmediation noch mit anderen nicht-militärischen Mitteln zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen gebracht werden können.

4.2 Durchsetzung des Friedensvertrages mit Hilfe der UN

Neben dem Strang der Vermittlung, der, wie gezeigt, über die Unterzeichnung des Friedensvertrages hinausgehen muss, ist ein zweiter Strang der Durch- bzw. Umsetzung des Friedensvertrages, wie UNAVEM II gezeigt hat, erforderlich. Grundvoraussetzung dafür, dass eine Unterstützung der Konfliktparteien bei der Umsetzung gelingt, ist die unparteiische Unterstützung der UN-Aktivitäten durch die internationale Gemeinschaft. Steht sie geschlossen hinter einer Mission, ist eine erfolgreiche Beendigung wahrscheinlicher. Die Parteien, die selbst nicht in der Lage zu sein scheinen, ihre Vereinbarungen umzusetzen, müssen von einer dritten Partei darin unterstützt werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit bestimmter Mindestvoraussetzungen für Peacekeeping-Operationen. Diese orientieren sich an den Phasen der Transformation zum „warmen Frieden", wie im „Spectrum of Peace" (Abb. 1) dargestellt.

---

28 Ajello selbst nimmt an, dass ein italienischer UN-Mitarbeiter gesucht wurde, weil sich die italienische Regierung in den Friedensgesprächen engagiert hatte. Außerdem führt er an, dass er wahrscheinlich der erste auf einer alphabetischen Liste aller qualifizierten UN-Mitarbeiter gewesen sei und deswegen als erster gefragt wurde (Jett 2000: 72).

4.2.1 Unterstützung durch die Mitgliedstaaten

Die Unterstützung der Ziele der UN-Mission nicht nur durch Geld und Material, sondern auch in politischer Hinsicht ist ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Durchführung, wie das Beispiel UNAVEM II im Vergleich mit ONUMOZ zeigt.

Die Ausstattung der Missionen war sehr unterschiedlich. Die von UNAVEM II war vor dem Hintergrund, dass die „leading powers" im Sicherheitsrat nicht bereit waren, eine weitere kostspielige Aktion wie in Namibia zu finanzieren (Kühne 1995: 18), knapp bemessen. So wurde auch lediglich ein Überwachungsmandat beschlossen. Die unzureichende Ausstattung wird an den Zahlen deutlich: Zur Zeit der Wahlen 1992 waren ca. 8.000 Blauhelme, Polizeikräfte, ziviles Personal und Wahlbeobachter in Angola stationiert. Bei einer Bevölkerungszahl, die zehnmal höher war als in Namibia (ca. 1,3 Millionen), wurden zehnmal weniger Blauhelme und Wahlbeobachter entsandt. Das ergibt ein Verhältnis von UN-Personal pro Einwohner von 1:150 in Namibia und 1:16.000 in Angola (Kühne 1995: 18). Das Scheitern von UNAVEM II wird „nicht zuletzt [auf die] kleine [...] Zahl von Blauhelmen und Beobachtern" (Kühne/Weimer/Fandrych 1995: 8) zurückgeführt.

Aus der Angst, die UN könnten ein ähnliches Debakel wie in Angola erleben, wurde ONUMOZ überaus gut ausgestattet. Auch die Ausstattung von UNAVEM III wurde folgerichtig an den Fortschritt des Friedensprozesses gekoppelt (Lessons Learned Unit 1997: 37). Die Ausstattung eines Mandats ist essenziell für die Durchführung der Aufgaben. Es wäre notwendig, dass PKOs unabhängig davon, ob sich Mitgliedsstaaten freiwillig bereit finden, diese finanziell und materiell zu unterstützen, durchgeführt werden, wenn eine Aussicht auf Erfolg besteht.

Vor allem die fehlende Unterstützung der USA hat die Einbindung der UNITA in den Friedensprozess maßgeblich behindert. Bereits bei der Entwaffnung beider Armeen gab es keine Partei, die ein ernstes Interesse an der Einhaltung des Friedensvertrags durch die UNITA hatte. Die kubanischen Truppen waren abgezogen, die Sowjetunion befand sich in Auflösung, und das meiste US-Personal sowie die Diplomaten anderer wichtiger Staaten wie z.B. Großbritannien sympathisierten mit der UNITA und rechneten mit deren Wahlsieg (Minter 1997: 45f). Nach den Wahlen erkannten die USA und Südafrika die MPLA-Regierung nicht an, obwohl dies für Savimbi eine klare Botschaft gewesen wäre, dass er nicht mehr auf deren Unterstützung hätte zählen können (Holt 1994: 308). Als die Kämpfe nach den Wahlen wieder aufflammten, gab es keine Anstrengungen, mit „sticks and carrots" Savimbi zur Anerkennung der Wahlen zu bewegen (ders. ebd.: 49). Obwohl die UN im Sep-

tember 1993 ein Waffen- und Treibstoffembargo gegen die UNITA verhängt hatten, machten sowohl die USA als auch die UN ein Jahr später deutlich, dass sie keine Anstrengungen unternehmen würden, um es durchzusetzen. (ders. ebd.). Vielmehr hatten die USA die Unterstützung der UNITA nicht aufgegeben. Dass die USA dadurch auch der UNAVEM II-Mission die Unterstützung versagt hatten, wird selbst im „Lessons Learned Bericht" verklausuliert deutlich: „Years of external support for UNITA to some extent contributed to its unwillingness to accept the election results. More pressure on UNITA by its former international backers to cooperate could have made the difference between peace and war" (Lessons Learned Unit 1997: 8).

In Mosambik hat Ajellos Strategie, die internationale Gemeinschaft als „aktive Spieler" (Kühne/Weimer/Fandrych 1995: 6) am Friedensprozess zu beteiligen, zu einer gemeinsamen Strategie aller geführt. Für die Erreichung der Mandatsziele bürgte Ajello. Er unterhielt ein Netzwerk von Gebern, die er jede Woche traf und deren wichtigste diplomatischen Vertreter er regelmäßig informierte (Jett 2000: 81). So sicherte er sich auch deren Unterstützung bei den UN, indem er mit ihnen das weitere Vorgehen diskutierte. Für die Chancen einer PKO bedeutet dies, dass eine Einbindung der Geberstaaten durch den Sonderbeauftragten das alleinige Handeln Einzelner einschränkt und zugleich sicherstellt, dass an der Erreichung der Ziele einer PKO gearbeitet wird, da der Sonderbeauftragte selbst großes Interesse an einer erfolgreichen Mission hat.

4.2.2 Mindestvoraussetzungen für UN-Peacekeeping-Operationen

Nach einer erfolgreichen Vermittlung, die zu einem Friedensvertrag geführt hat, benötigen die Konfliktparteien Unterstützung, um diesen auch umzusetzen. Der Vergleich von UNAVEM II mit UNAVEM III und ONUMOZ legt nahe, dass es bestimmte Mindestanforderungen an Peacekeeping-Mandate geben sollte. Das heißt, es sollten bestimmte Komponenten in einer Operation enthalten sein. Eine reine Beobachterrolle ohne Möglichkeiten, bei Verstößen der Parteien gegen die Vereinbarungen eine politische Regelung zu erzielen bzw. sie zu sanktionieren, ist den Herausforderungen nicht angemessen. Eine ihrem Mandat und ihrer Ausstattung nach „perfekte" Mission wird zwar auch nicht in jedem Fall erfolgreich sein, jedoch lassen sich bestimmte Negativ-Faktoren von vornherein ausschließen und so die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs erhöhen.

Selbst wenn die politische Führung der Parteien Konflikte auf gewaltfreie Art und Weise bearbeitet und dafür eine Konfliktbearbeitungsstruktur eingerichtet hat, so besteht die militärische Option mit dem Bestand von Armeen und

Waffen weiter fort. Parallel zur Einrichtung einer Konfliktbearbeitungsstruktur, die die Voraussetzung für alle weiteren Schritte ist, muss es daher um die Transformation der Gewaltstruktur in eine zivile, rechtsstaatliche Ordnung gehen. Wie im „Spectrum of Peace" dargestellt, muss zunächst die Überwachung eines Waffenstillstandes, der die Voraussetzung für den gesamten Friedensprozess ist, sichergestellt werden. Die nächsten Stufen sind die Einrichtung eines gemeinsamen neuen Gewaltmonopols (Polizei und Militär), die Einrichtung rechtsstaatlicher Elemente und letztendlich die Legitimierung einer Regierung. Da die UN sich nur indirekt an der Einrichtung rechtsstaatlicher Elemente beteiligen, wird dieser Punkt hier ausgespart.

Konfliktbearbeitungsstruktur – Fortführung von Vermittlung

Dass die Etablierung einer Konfliktbearbeitungsstruktur, die die Austragungsform des Konfliktes ändert, ein Erfolgskriterium für Peacekeeping-Operationen ist, wurde bereits diskutiert. Geht es zunächst um die weitere Vermittlung zwischen den Konfliktparteien bei Uneinigkeit, gilt es zum Ende der externen Konfliktbearbeitung, den Parteien eine Struktur zu bieten, in der sie ihre Konflikte auf nicht-gewaltsame Weise austragen können. Die Beispiele UNAVEM II und ONUMOZ zeigen, dass die Leitung eines Implementierungsprozesses bei den UN liegen sollte. Während alle politischen Kommissionen in Angola ausschließlich von den Konfliktparteien selber besetzt waren, erhielten in Mosambik die UN den Vorsitz in allen diesen Kommissionen.

Die UN hatten die Durchsetzung des Friedensvertrages in Mosambik unter ihrer Kontrolle, da der Sonderbeauftragte Aldo Ajello den Vorsitz in der höchsten Überwachungskommission (CSC) übernommen hat.

Einerseits konnten die UN dadurch zu jeder Zeit als eine Art Mediator und Facilitator zwischen den Parteien vermitteln und diese zu einem Kompromiss veranlassen. Andererseits hatte Ajello die Umsetzung des Friedensvertrags zu gewährleisten. Dabei ging es ihm in erster Linie um das Erreichen der formulierten Ziele und weniger um eine für die UN kostengünstige, schnelle Lösung. Diese Haltung wird in der flexiblen Handhabung des Zeitplanes für die Wahlen deutlich. Obwohl zunächst ein Termin feststand, handelte Ajello mit allen Beteiligten (auch den UN) eine Verlängerung des Mandats um ein Jahr und damit eine Verschiebung der Wahlen bis 1994 aus.

So sorgte er für den Ausgleich von Interessen im Spannungsfeld der Forderungen der zwei Parteien und den Anforderungen des Mandats (UNDPI 1995b: 22). Damit übernahmen die UN die Gesamtverantwortung für den Friedensprozess (Fandrych 1997: 221). Weimer prägte für diese Art der Einsätze den Begriff des „sensiblen" Peacekeeping (Weimer 1993: 199).

Waffenstillstand überwachen

Die Überwachung des Waffenstillstandes ist Voraussetzung für den gesamten Prozess der Umsetzung eines Friedensvertrages. Gelingt es nicht, gewaltsame Übergriffe beider Seiten zu verhindern bzw. öffentlich zu machen, kann leicht das Vertrauen der Konfliktparteien ineinander und in die Fähigkeit der UN, diese wirksam zu schützen, verloren gehen. Deswegen sind ein ausreichend ausgestattetes Mandat sowie die Feststellung des militärischen Status quo Voraussetzung für die erfolgreiche Überwachung eines Waffenstillstands (Kühne/Weimer/Fandrych 1995: 22). Der „Brahimi-Bericht" hält zusätzlich fest, dass die Menschenrechtskomponente ein entscheidender Punkt für effektives Peacebuilding sei (Brahimi 2000: 7).

Einrichtung eines legitimen Gewaltmonopols

Zwei Elemente gehören zur Einrichtung eines legitimen Gewaltmonopols: die militärischen und die polizeilichen. Es gibt zum Zeitpunkt des Friedensschlusses meistens wenigstens zwei Armeen und die bis dahin einer Seite verpflichtete Polizei. Hieraus erschließen sich zwei wichtige Ziele, die erreicht werden müssen: zum einen die Auflösung der bestehenden Militärverbände und Formierung einer neuen Armee und zum anderen die Sicherstellung der Neutralität der Polizei.

Die Auflösung der bestehenden Armeen beinhaltet die Entwaffnung und Wiedereingliederung von Soldaten in die Zivilgesellschaft und ist in zweierlei Hinsicht diffizil: für die Konfliktparteien ist dies der unumkehrbare Wendepunkt vom bewaffneten zum nicht-gewaltsamen Konfliktaustrag und für viele ehemalige Soldaten ist es die Entlassung in die Arbeitslosigkeit. Die Herausforderung besteht also darin, das Vertrauen beider Seiten in ihre Sicherheit zu stärken und den Soldaten eine zivile Perspektive zu bieten. Zudem müssen die eingesammelten Waffen gesichert bzw. vernichtet werden.

Die Kriegsparteien scheinen zur Aufgabe der militärischen Option nur unter großem Druck bereit zu sein, wie das Beispiel der Verhinderungsbemühungen der Regierung in Mosambik zeigt. Die Demobilisierung greift entscheidend in das Kräftegleichgewicht der Parteien ein, denn durch die Kantonierung und Demobilisierung wird den Konfliktparteien sukzessive die militärische Macht entzogen. Da dieser Prozess nicht immer gleichmäßig auf beiden Seiten verläuft, ist es wichtig, dass die Parteien voreinander von einer unbeteiligten Dritten Partei geschützt werden und diese auch die Parallelität des Prozesses überwacht. Wird z.B. eine Partei zu großen Teilen demobilisiert, die andere jedoch nur wenig, und kommt es danach erneut zum Ausbruch von Kämpfen,

ist durch die Demobilisierung ein strategischer Vorteil für eine Partei entstanden, wie UNAVEM II demonstriert hat.

Die Erfahrungen in Mosambik und auch Angola haben gezeigt, dass es sinnvoll ist, das Procedere der Demobilisierung bereits in den Friedensverträgen festzuhalten oder sehr intensiv darüber zu verhandeln, da dieses überaus sensible Thema sonst sehr viel Zeit im Implementierungprozess beansprucht (Kühne/Weimer/Fandrych 1995: 22). Außerdem sollten dies die UN durchführen und überwachen, um Ressentiments beider Seiten zu begegnen. Es sollte auf eine umfassende Demobilisierung vor einer Legitimierung einer neuen Regierung bestanden werden, damit die Gewaltoption der Parteien so gering wie möglich ist.

Die Überwachung der Polizei soll die Unparteilichkeit sicherstellen. Denn für die Bevölkerung ist es schwer, eine Polizei, die bisher als repressives Mittel von einer Konfliktpartei eingesetzt worden ist, als unabhängige Inhaberin des Gewaltmonopols anzuerkennen, zumal wenn das Personal das gleiche geblieben ist. Deswegen gibt es Vorschläge für den Einsatz von zivilen Polizeieinheiten der UN (CIVPOL), die über das Monitoring hinausgehen und die Ausbildung von Polizeikräften beinhalte: „Today, missions may require civilian police to be tasked to reform, train and restructure local police forces according to international standards for democratic policing and human rights, as well as having the capacity to respond effectively to civil disorder and for self-defence“ (Brahimi 2000: 7).

Legitimierung einer Regierung

Wahlen erschweren eine Rückkehr zur Gewalt für die Konfliktparteien, denn durch die Manifestation des Willens der Bevölkerung wird eine Wirklichkeit von Mehrheitsverhältnissen geschaffen, hinter die die Parteien nicht mehr zurücktreten können. So haben die Wahlen 1992 in Angola die Position der Regierung soweit gestärkt, dass heute die UNITA auch von den UN als „Spoiler“ gesehen wird. Wegen dieser nicht vorhersagbaren Festschreibung des Status quo sind Wahlen der letzte kritische Punkt im Friedensprozess. So kam es selbst in Mosambik vor den Wahlen zur Boykottdrohung der RENAMO, der erst durch heftigen internationalen Druck Einhalt geboten werden konnte (Fandrych 1998: 72). Es ist allerdings wichtig, dass eine relativ hohe Wahlbeteiligung erreicht wird. Deswegen sind Wählerbildungskampagnen, wie sie in Mosambik durchgeführt wurden, unabdingbar. Um dann eine Rückkehr zum militärischen Austrag des Konflikts zu verhindern, sind dafür – wie bereits erwähnt – eine möglichst vollständige Demobilisierung der Truppen und die Bildung einer neuen Armee Voraussetzung.

Die Festsetzung des Wahltermins im UNAVEM II-Mandat war ein Fehler, da die Demobilisierung nicht abgeschlossen war. ONUMOZ hat den anberaumten Termin für die Wahlen nach Verzögerungen um ein Jahr verschoben. Für UNAVEM III war kein Termin für Wahlen festgesetzt worden, vielmehr wurde dieser an bestimmte Voraussetzungen gebunden, die von den UN festgestellt werden sollten (Lessons Learned Unit 1997: 36).

5. Resümee und Ausblick

Die UN haben im Bereich Peacekeeping und -building Chancen auf Erfolg. Ist es zu einem Friedensvertrag zwischen den Konfliktparteien gekommen, eröffnet sich für die UN das Feld, in dem sie eine wichtige Rolle spielen können: die Durchsetzung des Friedensvertrages. Dabei hat sich gezeigt, dass zwei Schlüsselelemente eine zentrale Rolle spielen: die politische Leitung während der Implementierungsphase durch die UN, um den Prozess zu kontrollieren, und die Demobilisierung und Vernichtung von Waffen, um die Möglichkeiten der Parteien, zur gewaltsamen Auseinandersetzung zurückzukehren, zu beschneiden. Die Vermittlungsfähigkeiten des Sonderbeauftragten müssen gut sein und die Ausstattung angemessen groß, um diese Aufgaben erfüllen zu können. Menschenrechtsmonitoring muss ein großes Gewicht erhalten, um das zivile gegenüber dem militärischen Element zu stärken.

Bis heute sind PKOs jedoch in großem Maße vom Interesse der Großmächte abhängig, davon ob diese bereit sind, Mittel und Personal zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Form der Finanzierung genügen die UN keinesfalls ihrem Anspruch, globale Standards zu verteidigen. Ein Eingriff sollte von den Erfolgsaussichten einer Operation abhängig gemacht werden. Die UN sollten dann eingreifen, wenn sie positiv etwas bewirken können.

Literatur

AGP (General Peace Agreement for Mozambique), vom 8. Oktober 1992. UN Document: S/24635. In: United Nations Department of Public Information: The United Nations and Mozambique, 1992-1995. The United Nations Blue Book Series Volume V, New York 1995; Doc. 12: 105-128.

AKUF (2002): Das Kriegsgeschehen 2001 im Überblick. www.akuf.de Kriegsgeschehen (14. 10.2002).

Bley, Helmut / Grünhagen, Freya / Meier, Thorsten (1998): Freiwillige Repatriierung nach Eritrea und Mosambik. In: Bierbrauer, Günter / Schwarzer, Gudrun (Hg.): Projektverbund Friedens- und Konfliktforschung in Niedersachsen. Ergebnisberichte aus Forschungsprojekten der Jahre 1995-1998, Osnabrück 1998: 183-214.

Boutros-Ghali, Boutros (1995): Agenda für den Frieden, Agenda für Entwicklung, Berliner Komitee für UNESCO-Arbeit e.V. (Hg.). Berlin.

Brahimi, Lakhdar (ed.) (2000): Report of the Panel on United Nations Peace Operations, United Nations Document: A/55/305; S/2000/809.

Bratt, Duane (1997): Assessing the Success of UN Peacekeeping Operations. In: Pugh, Michael (Ed.): The UN Peace and Force, London 1997: 64-81.

Dicke, Klaus (1994): Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen – Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozess der Vereinten Nationen; Berlin 1994.

Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas (1999): Building Peace: Challenges and Strategies After Civil War. Princeton/Washington D.C.; Dec. 1999 (www.worldbank.org/research /confict/papers/building.pdf).

Fandrych, Sabine (1998): Konfliktmanagement und -regelung der Vereinten Nationen in Mosambik – Übertragbares Modell oder erfolgreiche Ausnahme? Hamburg 1998.

Fandrych, Sabine (1997): Mosambik: Transformation vom Krieg zum Frieden durch „sensibles" Peace-keeping. In: Matthies, Volker (Hg.): Der gelungene Frieden, Bonn 1997: 220-250.

Galtung, Johan (1976): Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding. In: ders.: Peace, War and Defense – Essays in Peace Research, Vol. II, Copenhagen 1976: 282-304.

Haas, Ernst B. (1987): The Collective Management of International Conflict 1945-1984. In: UNITAR: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Dordrecht 1987.

Holt, Dorothy (1994): United Nations Angola Verification Mission II. In: Clements, Kevin / Ward, Robin (ed.): Building International Community – Cooperating for Peace Case Studies, Canberra 1994: 302-310.

Human Rights Watch Arms Project and Human Rights Watch Africa (ed.) (1994): Angola Arms Trade and Violations of the Laws of War since the 1992 Elections. New York; 1994.

Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council UN Doc. A/55/305-S/2000/809

Jett, Dennis C. (2000): Why Peacekeeping Fails. London; 2000.

Kimminich, Otto (1992): Einführung in das Völkerrecht. Tübingen / Basel; 1992.

Krumwiede, Heinrich-W. (1998): Regulierungsmöglichkeiten von Bürgerkriegen – Fragen und Hypothesen. In: Krumwiede, Heinrich-W. / Waldmann, Peter (Hg.): Bürgerkriege: Folgen und Regulierungsmöglichkeiten, Baden-Baden 1998: 37-60.

Kühne, Winrich (1995): Lessons from Peacekeeping Operations in Angola, Mozambique, Somalia, Rwanda und Liberia. In: Kühne, Winrich / Lenzi, Guido / Vasconcelos, Alvaro: WEU's role in crisis management and conflict resolution in sub-Saharan Africa, Institute for Security Studies Western European Union (Hg.), Chaillot Paper 22, Dec. 1995: 16-45.

Kühne, Winrich (2001): Zukunft der UN-Friedenseinsätze. In: Friedensforum – Rundbrief der Friedensbewegung 14. Jg./2001/Nr. 3 Juni/Juli 2001: 24-28.

Kühne, Winrich / Lenzi, Guido / Vasconcelos, Alvaro (1995): WEU's role in crisis management and conflict resolution in sub-Saharan Africa, Institute for Security Studies Western European Union (Hg.), Chaillot Paper 22, Dec. 1995.

Kühne, Winrich / Weimer, Bernhard / Fandrych, Sabine (1995): International Workshop on the Successful Conclusion of the United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ) – organized by the Friedrich Ebert Foundation (New York Office) and the Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen (Germany) in New York, Monday, March 27, 1995, SWP- KB 2917, Juli 1995.

Lessons Learned Unit, Department of Peacekeeping Operations (1997): Lessons Learned from United Nations Angola Verification Missions (UNAVEM I, II and III) January 1989- June 1997, Interim Report, November 1997.

Lusaka Protokoll (1995). In: United Nations Department of Public Information: The United Nations and the situation in Angola. May 1991 – February 1995, New York/NY, 1995: 81-138.

Matthies, Volker (Hg.) (1997a): Der gelungene Frieden – Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung. Bonn; 1997.

Matthies, Volker (1997b): Friedenserfahrungsforschung und Friedensursachenforschung – Einige programmatische Überlegungen. In: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Gewalt und Konfliktbearbeitung – Befunde – Konzepte – Handeln, Baden-Baden 1997: 108-115.

Matthies, Volker (1997c): Zwischen Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung. In: Senghaas, Dieter: Frieden machen, Frankfurt/Main 1997: 527-559.

Matthies, Volker (1995): Zwischen Erfolg und Fehlschlag – Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in Afrika. In: Vereinte Nationen, Jhg. 43/1995/Nr. 3: 105-112.

Meyer, Berthold (1997): Grundfragen: Entstehung und Austragungsformen von Konflikten, Hindernisse bei ihrer Regelung und Strategien, diese zu überwinden. In: Imbusch, Peter / Zoll, Ralf (Hg.): Friedens- und Konfliktforschung. Bd. 3: Meyer, Berthold: Formen der Konfliktregelung. Eine Einführung mit Quellen, Opladen: 19-54.

Meyers, Reinhard (1994): Begriff und Probleme des Friedens. Opladen; 1994.

Meyns, Peter (2000): Konflikt und Entwicklung im südlichen Afrika. Opladen; 2000.

Miall, Hugh / Ramsbotham, Oliver / Woodhouse, Tom (1999): Contemporary Conflict Resolution – The prevention, management and transformation of deadly conflicts. Cambridge; 1999.

Minter, William (1997): Lessons to be Learned from the Angolan Elections – Reliable Guides or Misleading Judgments. In: Siddiqui, Rukhsana A. (Ed.): Subsaharan Africa in the 1990s – Challenges to Democracy and Development, London/ Westport, Connecticut 1997: 38-53.

Morozzo della Rocca, Roberto (1997): Vom Krieg zum Frieden – Mosambik: Geschichte einer ungewöhnlichen Vermittlung. Reihe „Texte zum Kirchlichen Entwicklungsdienst" 56. Hamburg; 1997.

Ostheimer, Andrea E. (1999): Demokratisierungsprozesse in den lusophonen Staaten Afrikas. Hamburg; 1999.

Pörtner, Marie-Luise (2000): UN Peace-building – Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel Mosambiks. Wiesbaden; 2000.

Schlichte, Klaus / Siegelberg, Jens (1997): Kriege in den neunziger Jahren – Formen – Verläufe – Tendenzen. In: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Gewalt und Konfliktbearbeitung – Befunde – Konzepte – Handeln, Baden-Baden 1997: 131-140.

Schmillen, Achim (1995): Chancen und Grenzen präventiver Politik. In: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung, Baden-Baden: 259-268.

UNDPI (United Nations Department of Public Information) (1995a): The United Nations and the situation in Angola. May 1991 – February 1995, New York, 1995. (gopher://gopher.undp.org:70/00/unearth/pko/angola)

UNDPI (United Nations Department of Public Information) (1995b): The United Nations and Mozambique, 1992-1995. The United Nations Blue Book Series Volume V. New York; 1995.

UNIDR (United Nations Institute for Disarmament Research) (1996a): Small Arms Management and Peacekeeping in Southern Africa. New York/Geneva; 1996.

UNIDR (United Nations Institute for Disarmament Research) (1996b): Managing Arms in Peace Processes: Mozambique. New York; 1996.

Vergau, Hans-Joachim, 2002: Namibia-Kontaktgruppe: Katalysator des Interessenausgleichs, in: Vereinte Nationen Nr. 2, April, Jg. 50., S. 48-51.

Vines, Alex (1999): Angola Unrevels – The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process, Human Rights Watch (Hg.). New York; 1999.

Vines, Alex (1995): Angola and Mozambique: The Aftermath of conflict – Conflict Studies 280, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism (risct) (ed.). London; May/June 1995.

Vines, Alex (1991): Renamo-Terrorism in Mozambique. New York/London; 1991.

Wellmann, Arend (1997): Konflikt, Gewalt und Krieg in der „gewaltfreien Konfliktbearbeitung"- Anmerkungen aus kritischer Perspektive. In: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Gewalt- und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997: 116-130.

Interview

Kühne, Winrich, Mitglied der Institutsleitung der Stiftung für Wissenschaft und Politik, 25. Juli 2001 in Berlin.