

UNO-Friedenseinsatz in Afghanistan?

Winrich Kühne

Die Gefahr ist groß, daß nach dem Einbruch der Taleban der Krieg in Afghanistan in einen Bürger- und Bandenkrieg übergeht. Vor dem UN-Sicherheitsrat (SR) hat Kofi Annan am 14. November dringend Aktionen verlangt, »to avoid a political and security vacuum«. Der Rat ist ihm mit einer Resolution gefolgt, in der der UNO eine »zentrale Rolle« bei der Stabilisierung Afghanistans zugesprochen wird. Ob das auch einen von der UNO organisierten internationalen Friedenseinsatz bedeutet, läßt die Resolution offen. Die Zweifel an der Fähigkeit der UNO, einen solch schwierigen Einsatz durchzuführen, sind groß – zu Recht. Dennoch wird hier argumentiert, daß genau dieser Weg beschritten werden muß – verbunden mit einer massiven, den Ereignissen vom 11. September angemessenen Anstrengung von Nord und Süd, die Weltorganisation für die Bewältigung derart schwieriger Aufgaben fit zu machen. Zudem wird dringend geraten, bei der Organisation eines Friedenseinsatzes die Lehren vergangener Einsätze zu beachten.

Kein Zweifel, eine Stabilisierung Afghanistans braucht zwei grundsätzliche Elemente: *Erstens* eine Übergangsregierung, die das Land wieder auf die Beine bringen kann, was offensichtlich schwierig zu erreichen ist. Und ob die Konferenz in Berlin einen Durchbruch bringen wird, ist ungewiß. *Zweitens* einen energischen, begleitenden internationalen Friedensprozeß einschließlich eines Friedenseinsatzes, der die humanitäre Katastrophe im Lande abzuwenden hilft und das Sicherheitsvakuum überbrückt.

Britische, französische und andere Truppen einer »Koalition der Willigen« standen dafür schon bereit, wurden von der Nordallianz an einer schnellen Stationierung jedoch gehindert. Der Einstieg mit

einer derartigen Koalition wäre wichtig für eine erste Stabilisierung gewesen. Ohne ihn droht ein Bürgerkrieg. Sollte er verhindert werden können – gegenwärtig erscheint das noch möglich –, dann wird den Koalitionstruppen ein umfassender Friedenseinsatz folgen müssen. Die innerafghanischen Stabilisierungsbemühungen werden sonst scheitern.

Lehren aus anderen Einsätzen

Ein solcher Friedenseinsatz würde zweifellos der bisher größte und schwierigste werden. Wie robust muß er sein? Welche Aufgaben soll er haben? Wie muß er ausgestattet und geführt werden? Fehler im Mandat und Halbheiten bei der Organisa-

Der Autor ist Mitglied der International Advisory Group der Lessons Learned Unit der UNO.

tion, Durchführung und Ausstattung werden sich in Afghanistan noch schlimmer auswirken als in Somalia.

Die Lehren aus anderen Friedenseinsätzen, nicht zuletzt auf dem Balkan und in Ost-Timor, sind eindeutig. Humanitäre Hilfe und Wiederaufbau des Landes lassen sich nur erfolversprechend durchführen, wenn es einen internationalen Rahmen und eine Sicherheitsstruktur gibt. Ohne sie können die zivilen Kräfte nicht mit ausreichender Sicherheit und Schnelligkeit agieren. Zudem ist die Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft bei der Bevölkerung und damit die Chance für eine längerfristige Stabilisierung und Befriedung von Anfang an verspielt, wenn *dreierlei* nicht schnell gelingt:

Erstens, die Wiederherstellung der für das Überleben wichtigen Grundversorgung (das gelang KFOR im Kosovo gut und macht einen erheblichen Teil ihrer Popularität bei der Bevölkerung aus). Dies kann bei einem Friedensprozeß, der noch vor oder im afghanischen Winter beginnt, zu einem Wettrennen auf Leben und Tod werden. Wie soll humanitäre Hilfe ohne internationalen Rahmen in einem Land unter anarchischen, gewalttätigen Bedingungen so organisiert werden, daß sie die Bedürftigen wirklich erreicht? Man denke nur an den Sudan als abschreckendes Beispiel. Dort haben immense Summen an humanitärer Hilfe nicht zur Beendigung des Konflikts beigetragen, ihn eher genährt und verlängert. Warlords, Politiker und Milizen mißbrauchen die Hilfen! Die Hoffnung, humanitäre Korridore mit afghanischen Truppen absichern zu können, dürfte illusorisch sein und scheint von dem UN-Sondergesandten Brahimi inzwischen aufgegeben worden zu sein. Von diesen Truppen kann man nicht erwarten, daß sie diese Aufgabe mit ausreichender Verlässlichkeit erfüllen. Ihr Einsatz würde zum Ausgangspunkt für neue innerafghanische Kämpfe um Macht und Ressourcen.

Zweitens ist die Herstellung eines Mindestmaßes an öffentlicher Sicherheit und Ordnung wichtig, damit die Menschen sich

um ihr Überleben kümmern können und der Wiederaufbau beginnen kann. Für die Bevölkerung muß deutlich werden, daß die internationale Präsenz einen Unterschied zum Krieg macht. Das gilt um so mehr, wenn das Land zugleich als Reservoir für den internationalen Terrorismus islamischer Orientierung ausgetrocknet werden soll.

Drittens schließlich ist eine schnelle Rückführung der Flüchtlinge notwendig. Mehrere Millionen Menschen sind im Laufe der Jahre vertrieben worden. Erfolgt ihre Rückführung nicht halbwegs geordnet und mit entsprechender Vorbereitung an den Heimaten, kann dies schnell zum Anlaß für neue Unzufriedenheit und Gewalt werden.

Robustes Mandat?

Ein glaubwürdiger internationaler Rahmen für einen Friedensprozeß wird nur auf der Basis eines robusten Mandates möglich sein. Dabei ist unerheblich, ob es sich um den Einsatz einer »Koalition der Willigen« oder der UNO handelt. Traditionelle Blauhelme werden in dem völlig zerrütteten, von Waffen, Warlords und bewaffneten Fraktionen überschwemmten Land auf verlorenem Posten stehen.

In der internationalen Öffentlichkeit und Politik werden Inhalt und Charakter eines robusten Mandats häufig noch mißverstanden. Ein robustes Mandat ist *kein Kampfeinsatz*, keine Erzwingung des Friedens mit militärischen Mitteln. Wie jedes andere Mandat für einen Friedenseinsatz kommt es erst nach Beendigung von Kampfhandlungen zum Zuge. So war es im Kosovo, so in Ost-Timor und so muß es auch in Afghanistan sein. Hauptaufgabe des Militärs ist es, ein Minimum an öffentlicher Sicherheit und Ordnung (*secure environment*) herzustellen, so daß die Bevölkerung ihr »normales« Leben wieder aufnehmen kann und die vielfältigen Aufgaben der »post-conflict reconstruction« angegangen werden können.

Ein robustes Mandat ist auch *kein Besatzungsmandat* und bedarf daher (siehe Balkan

und Ost-Timor) einer doppelten Basis seiner Legalität und Legitimität. Zum einen ist eine Vereinbarung mit den maßgeblichen Konfliktparteien notwendig, zum anderen eine Absicherung durch ein auf diese Vereinbarung bezogenes Mandat des UN-Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII der UN-Charta.

Ein robustes Mandat ist also und darf kein Mandat gegen den Willen der Bevölkerung und maßgeblicher Konfliktparteien in Afghanistan sein. Brahimi hat völlig recht: Das wäre gerade in dem gegen Fremdherrschaft so allergischen Land fatal. Zweifellos wird es sehr schwierig sein, mit den maßgeblichen Kräften ein solches Mandat in seinen Grundzügen auszuhandeln. Brahimis Versuch, durch eine »Loya Jirga« oder eine ähnliche nationale Versammlung unter Schirmherrschaft des Königs einen nationalen Dialog in Gang zu bringen, klingt richtig. Vorerst scheint ihm jedoch kein Erfolg beschieden.

Größter Friedenseinsatz aller Zeiten?

Der gegenwärtige Koalitionseinsatz gegen die Taleban wird mit größtem Aufwand an Menschen, Material und politischem Willen betrieben. Die Befriedung Afghanistans nach den Kämpfen wird nicht weniger aufwendig sein. Die Welt insgesamt, insbesondere aber die Bevölkerung in den Ländern des Südens, wird genau hinsehen, ob das Engagement der USA und des Westens für den Frieden ebenso entschieden ist wie der Kampf gegen die Taleban. Präsident Bush hat recht: »Aus den vergangenen Eingriffen in Afghanistan sollten wir gelernt haben, daß wir nicht einfach verschwinden können, wenn wir das militärische Ziel erreicht haben«. Ein Friedenseinsatz in Afghanistan wird, wie immer man ihn im einzelnen organisiert, zwangsläufig zu einem der bisher größten werden. Das gilt auf jeden Fall für das militärische Personal, vermutlich aber auch für Polizei und ziviles Personal.

Nur zur Stärke und Zusammensetzung von ersterem sollen hier einige Überlegun-

gen angestellt werden. Die Truppenstärke, wie sie die Erfahrungen vor allem im Kosovo und in Ost-Timor als notwendig erscheinen lassen, ist in der Tat atemberaubend:

Pro Kopf der Bevölkerung gerechnet: Die Truppenstärke von UNTAET in Ost-Timor lag anfangs bei etwas über 9000; die Bevölkerung Afghanistans beträgt mehr als das 30fache jener Ost-Timors; das ergäbe eine Personalstärke von ca. 270 000. Im Kosovo wurden ca. 50 000 Soldaten entsandt; die Bevölkerung Afghanistans beträgt ungefähr das 13fache, so daß sich eine Truppenstärke von 650 000 errechnet.

Nach Größe der Länder: Die Zahlen werden astronomisch. Afghanistan ist 450mal so groß wie Ost-Timor und 600mal so groß wie der Kosovo. Die Zahl der als notwendig errechneten Peacekeeper läge in Relation zum Kosovo (ca. 3 Mio.) bei weit über einer Million.

Derartige Zahlen sind für einen Afghanistaneinsatz natürlich unrealistisch. Die politisch durchsetzbare Größenordnung liegt wohl zwischen 50 000 und 100 000. Insofern muß eine wichtige Lehre gerade der Einsätze auf dem Balkan negiert werden: Bei robusten Mandaten, anders als bei traditionellen Blauhelmeinsätzen, ist es besser und langfristig weniger kostspielig, die militärische Präsenz anfänglich groß zu dimensionieren. Unruhestifter können dadurch abgeschreckt werden. Nach einer gewissen Zeit der Stabilisierung besteht dann die Möglichkeit, die militärische Präsenz auszudünnen, wie das in Kosovo, Ost-Timor und Bosnien geschehen ist.

Es bleibt nur ein Ausweg: Das Aufgabenspektrum des Einsatzes muß beschränkt werden auf klar definierte Kernaufgaben. Das wird angesichts des Zustandes Afghanistans außerordentlich schwierig sein und kann hier nicht abstrakt festgelegt werden. Nur so viel: In Diskussion ist, die Präsenz von Truppen und Polizei auf Kabul und andere wichtige Städte sowie auf Orte und Verbindungswege zu beschränken, die für die Versorgung des Landes und den Friedensprozeß strategisch wichtig sind.

Muslimische Truppen ...

In Washington und New York scheint bereits ein Konsens zu bestehen, daß die Einsatztruppen in erster Linie aus muslimischen Ländern kommen sollen. Die Türkei, Indonesien, Marokko, Jordanien, Ägypten, Malaysia und andere werden genannt. Die meisten von ihnen haben Erfahrung mit Friedenseinsätzen. Problematisch dagegen dürfte es sein, Truppen aus den zentralasiatischen Nachbarstaaten sowie aus Pakistan oder dem Iran einzubeziehen. Sie werden in den Augen der Bevölkerung wegen ihrer langjährigen Verwicklung in die Auseinandersetzungen in Afghanistan nicht als unparteiisch gelten und sind daher eine große Gefahr für einen Friedenseinsatz. Ähnliches dürfte für eine vorwiegend afghanische Streitmacht gelten, auf die der UN-Sonderbeauftragte Lakhdar Brahimi ursprünglich setzte. Ein UN-Sprecher hat eine solche Streitmacht am 18. November indessen als unwahrscheinlich bezeichnet.

Eine gewisse Beteiligung von Truppen aus den westlichen Staaten, wie die Briten sie bereits planen, wird unausweichlich sein. Transport, Logistik, aber auch andere technologisch und ausbildungsmäßig anspruchsvolle Komponenten, die für einen Einsatz lebenswichtig sind, werden weitgehend von den USA und von Verbündeten wie Großbritannien und möglicherweise auch der Bundesrepublik Deutschland gestellt werden müssen. Außerdem werden die USA und der eine oder andere, an ihrer Seite kämpfende westliche Verbündete dennoch einen starken Einfluß auf die Führung des Einsatzes haben wollen. Dies im Hinblick auf die Führungsstruktur so zu organisieren, daß bei der Einsatzführung gefährliche Friktionen ausbleiben, wird nicht einfach sein und von Washington das verlangen, was nicht gerade seine Stärke ist: Fingerspitzengefühl.

Auf keinen Fall darf es zu einer Situation wie beim Somalia-Einsatz kommen. Formal wurden die Peacekeeper von einem türkischen General kommandiert. De facto lag die »Show« in einer parallelen Kommando-

struktur beim amerikanischen Militär. Die Folgen waren tödlich.

Internationale Interimsverwaltung?

Es wird ein langer Weg sein, für Afghanistan eine tragfähige föderale Staats- und Regierungsform auszuhandeln. Die Schwierigkeiten des gegenwärtigen Verhandlungsprozesses haben darüber bereits die letzten Illusionen beseitigt. Was auch immer aus diesem Verhandlungsprozeß herauskommt – eine Loya Jirga unter der Schirmherrschaft des Königs oder eine andere Übergangsregierung wird erst einmal nicht zu einem effektiven regierungs- und verwaltungsmäßigen Handeln in der Lage sein. Eine funktionierende Verwaltung und Infrastruktur gibt es in Afghanistan kaum noch, bestenfalls auf lokaler Ebene.

Das schafft für die internationale Gemeinschaft bzw. einen Friedenseinsatz größte Probleme. Denn für ihre Glaubwürdigkeit sind schnelle Erfolge bei der Sicherung der Grundbedürfnisse und der Wiederherstellung einer minimalen öffentlichen Sicherheit und Ordnung äußerst wichtig. Ohne einen entsprechenden administrativen und infrastrukturellen Rahmen wird das jedoch nicht zu schaffen sein.

Die internationale Gemeinschaft und jene, die sie vor Ort vertreten, werden daher die administrativen und die damit verbundenen exekutiven Grundfunktionen zunächst selbst wahrnehmen müssen. Erfahrungen im Kosovo und in Ost-Timor haben gezeigt, daß ein exekutives Mandat durch die UNO – die vorübergehende Übertragung von Regierungs- und Verwaltungsaufgaben an die internationale Gemeinschaft – der einzig gangbare Weg ist. Im zerrütteten, zerbombten und von Warlords beherrschten Afghanistan gilt das einmal mehr.

Gegen ein exekutives Mandat gibt es natürlich gewichtige Bedenken, insbesondere die Aversion der Afghanen gegen Fremdherrschaft. Diese Bedenken bestehen gerade auch seitens der UNO. Man sollte sie jedoch nicht verabsolutieren. Aufgrund der zunehmend verzweifelt werdenden humanitären

Lage ist durchaus denkbar, daß diese Aversion zumindest in der Anfangsphase hinter der Einsicht in die Notwendigkeit effektiver humanitärer Hilfe und des Wiederaufbaus zurücktritt. Außerdem wäre es über-raschend, wenn nach zwei Jahrzehnten der Kämpfe und des Leidens und nach einer Niederlage der Taleban bei der Bevölkerung nicht eine gewisse Desillusionierung über die eigenen Führer eingetreten ist.

Hier steht ein Eingangstor für die internationale Gemeinschaft offen, wenn sie schnell und glaubwürdig handelt. Das wird ihr jedoch ohne eine Mandat, das dem Friedenseinsatz zumindest für bestimmte Kernaufgaben zeitweilig exekutive Rechte gibt, nicht gelingen. Die Furcht vor Fremdherrschaft kann reduziert werden, indem die Durchführung des Mandats in enger Tüch-führung mit den maßgeblichen afghani-schen Akteuren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gestaltet wird. Sichtbare Konsultations- und Abstimmungsmechanis-men können in das Mandat aufgenommen werden. Bosnien, Kosovo und Ost-Timor bieten Erfahrungsmaterial für derartige Me-chanismen und ihre Wirkungsweise. Eine organische Verknüpfung des innerafghani-schen Konsolidierungsprozesses und des Friedenseinsatzes wird außerordentlich wichtig, zugleich aber schwierig sein.

Sicherheit und Ordnung – drei Lehren

Die schnelle Wiederherstellung eines Mindestmaßes an öffentlicher Sicherheit und Ordnung ist bei einem Konflikt wie in Afghanistan eine Schlüsselaufgabe jedes Friedenseinsatzes. Damit sie nicht von vornher-ein zum Scheitern verurteilt ist, sind drei Lehren aus den Einsätzen auf dem Balkan und in Ost-Timor sehr ernst zu nehmen:

Erstens, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind keineswegs nur eine Angelegenheit von Militär und der Polizei. Beide können nicht erfolgreich operieren, wenn nicht auch grundlegende Fragen insbesondere der Strafverfolgung, Strafjustiz und des Gefängniswesens geregelt werden. In

Bosnien wurde ebenso wie im Kosovo und in Ost-Timor die Bedeutung dieses Bereichs bei der Organisation der Einsätze unterschätzt. Ohne ein gewisses Maß an *rule of law* drohen Militär und Polizei rasch als willkürliche Besatzungsmacht diskreditiert zu werden. Die Afghanen, ähnlich wie die Kosovaren und Bosniaken, mögen zwar von ihren eigenen Leuten in dieser Hinsicht nicht viel erwarten. Von den internationalen Akteuren tun sie es jedoch um so mehr.

Wie weit soll sich die internationale Gemeinschaft in Afghanistan in diesen Bereich hineinwagen? Strafverfolgung und Rechtsprechung sind angesichts der rigiden Rolle von Islamisten in Afghanistan zweifellos ein heikler Bereich. Inwieweit kann man auf lokale Kräfte setzen? Auf den Einsatz westlicher Staatsanwälte, Richter und Justizbeamte wird im wesentlichen verzichtet werden müssen. Möglicherweise sind Richter, Fachleute und Polizisten aus muslimischen Staaten ein Ausweg. Werden sie jedoch in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen? Werden sie vor allem bereit sein, Verfahren anzuwenden und Recht zu sprechen, das mit den internationalen Standards der UNO vereinbar ist? Da werden Abstriche gemacht werden müssen. Angesichts der für die UNO und ihre Mitgliedstaaten verbindlichen menschenrechtlichen Konventionen wird das sowohl politisch wie rechtlich nicht so einfach sein.

Eine zweite Lehre speziell der Einsätze auf dem Balkan ist, daß Friedensprozeß und Bekämpfung der organisierten Kriminalität eng miteinander verknüpft sind. Das wird für Afghanistan allemal gelten. Diejenigen, mit denen die internationale Gemeinschaft im Friedensprozeß zusammenarbeiten muß, weil sie sich als politische und militä-rische Führer verstehen, und diejenigen, die den Drogen-, Waffenhandel und andere kriminelle Aktivitäten betreiben, sind häufig eng verbunden oder sogar miteinander identisch. Der SR hat deswegen in seiner Resolution vom 14. November die afghanischen Einrichtungen aufgefordert, nicht nur beim Kampf gegen den globalen Terrorismus, sondern auch bei jenem gegen

den illegalen Drogenhandel zu kooperieren. Afghanistan ist derzeit weltweit der größte Produzent von Rohopium.

Die Erfolge der internationalen Gemeinschaft bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Rahmen von Friedenseinsätzen auf dem Balkan sind nicht ermutigend. Die Aufgabe wurde anfänglich nicht ernst genug genommen, die internationale Polizei völlig unzureichend ausgestattet. Aber selbst wenn die Ausstattung besser wäre: Die Sprachbarriere, insbesondere aber die Clan- und Familienstrukturen, in deren Rahmen das organisierte Verbrechen auf dem Balkan ebenso wie in Afghanistan betrieben wird, machen eine Bekämpfung durch Landesfremde äußerst schwierig.

Insofern gilt auch hier: Die Organisatoren des Friedenseinsatzes sind gut beraten, die organisierte Verbrechensbekämpfung mit Hilfe von Fachleuten genauestens zu studieren. Für den Friedenseinsatz wäre es sicherlich am besten, wenn dieser Bereich ganz ausgeschlossen bleiben könnte. Die Erfahrungen auf dem Balkan sprechen jedoch dagegen, daß das möglich sein wird.

Lokale Verwaltung

Daß mit dem (Wieder-) Aufbau einer lokalen Verwaltung begonnen wird, ist – so eine dritte Lehre der genannten Einsätze – unverzichtbar, damit humanitäre Hilfe, Sicherung der Grundbedürfnisse etc. schnell und effektiv durchgeführt werden können.

In Afghanistan ist dies aus einem weiteren Grunde besonders wichtig: Der Bevölkerung kann auf diese Weise sogleich konkret das Gefühl von »ownership« und Eigenverantwortung vermittelt, ihre Furcht vor einem Besatzungsregime somit gemindert werden. Das Geschehen auf der nationalen Ebene dagegen, für das sich die internationale Politik so sehr interessiert, ist für sie in der Regel nachrangig. Denn für Afghanistan wird, wie für andere *war-torn societies*, gelten: Die Konsolidierung von Staat und Gesellschaft, ihr langsamer Aufbau jenseits der konfliktträchtigen Strukturen und Mentalitäten der Vergangenheit, wird vor allem

von der lokalen Ebene aus erfolgen müssen. Dort sind am ehesten Erfolge zu erzielen. Die Konsolidierung auf der nationalen Ebene hingegen wird nur in einem sehr langen Prozeß möglich sein. Schlimmer noch: in Afghanistan wird sich die auf dem Balkan gemachte Erfahrung wiederholen, daß die sogenannten Eliten, mit denen man auf nationaler Ebene in einem Friedensprozeß zusammenarbeiten muß, zugleich für den Niedergang des Landes verantwortlich sind und deswegen zu einem konstruktiven Neuanfang wenig Neigung zeigen.

Noch schwieriger als beim Militär und der Polizei wird es jedoch sein, internationales Personal in ausreichender Zahl zu finden, das nicht nur Erfahrung in der lokalen Verwaltung hat, sondern auch in Afghanistan einsetzbar ist. Frühzeitig sollte nach Personal vor allem in muslimischen Ländern Ausschau gehalten und mit seiner Vorbereitung begonnen werden. Die systematische Vorbereitung von zivilem Personal für Friedenseinsätze aus dem Süden wurde bisher sträflich vernachlässigt.

Und ein weiteres: Der Friedenseinsatz wird sich um die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Truppen und Milizen kümmern müssen. Afghanistan ist mit Waffen überschwemmt. Kampf und Waffenbesitz gelten, ähnlich wie in Somalia, als unverzichtbarer Bestandteil des männlichen und gesellschaftlichen Selbstbewußtseins. Außerdem dient der Besitz der Waffe, wie in anderen, durch Krieg völlig verarmten Ländern auch, zur Sicherung des Überlebens. Hier das richtige Vorgehen zu entwickeln wird außerordentlich schwierig sein.

Integrierte Führungsstruktur

Eine Sünde des SR bei der Mandatierung früherer Friedenseinsätze darf sich im Falle Afghanistans auf keinen Fall wiederholen. Organisation und Struktur des Einsatzes dürfen nicht von kurzfristigen außenpolitischen Opportunitäten bestimmt werden, sondern müssen dem hierzu vorhandenen Kenntnisstand entsprechen. Weder im Falle

Bosniens noch des Kosovo wurde – außer für den militärischen Teil – gründlich geprüft, welche Organisationsform sich für einen Friedenseinsatz am besten eignet, welche Organisationen welche Aufgaben am besten erledigen können.

In beiden Fällen hatte das höchst problematische Auswirkungen. In Afghanistan wird ein Einsatz mit falscher Grundstruktur tödlich sein, ähnlich wie in Somalia. In einem Interview in der Washington Post (29.10.2001) haben Oakley und Howe, die Führer der Einsätze in Somalia, gewarnt: das Auseinanderdriften der militärischen und politischen Seite dürfe sich in Afghanistan auf keinen Fall wiederholen.

Die wichtigste Lehre früherer Einsätze ist unter Fachleuten völlig unumstritten: In einem schwierigen Umfeld ist ein integrierter Einsatz unerlässlich, also ein Einsatz mit einer einheitlichen Führungs-, Kommunikations- und Koordinationsstruktur. Nur in einer integrierten Struktur hat die Einsatzleitung genügend Möglichkeiten, die Vielzahl der zivilen, Polizei- und militärischen Akteure ausreichend zu koordinieren, sie in einer einheitlichen Strategie zusammenzufassen und ein Ausspielen durch lokale Akteure zu verhindern. Bei zwei der bisher erfolgreichsten Einsätze, UNTAES in Ost-Slawonien und UNTAET in Ost-Timor, wurde das beherzigt.

UNO an die Front?

Wer aber soll den Einsatz nun konkret organisieren und führen? Die SR-Resolution ist in dieser Hinsicht offen. Einige, wie wohl Washington, bevorzugen eine Koalition der Willigen, andere einen UN-Einsatz.

Eine Koalition der Willigen wird unzweifelhaft den Beginn machen müssen. Der Zeitdruck läßt gar keine andere Wahl. (Selbst das scheint jedoch, wie eingangs erwähnt, schwierig zu sein.) Auch in Ost-Timor ist man ja erst einmal mit einer von den Australiern geführten Koalition eingestiegen und hat dann auf einen UN-Einsatz umgestellt. Das gleiche sollte man in Afghanistan tun, damit man nicht wieder

in eine zweigeteilte Struktur wie im Kosovo und anderswo hineingerät. Die Warnungen der beiden Amerikaner Oakley und Howe vor einer getrennten militärischen und politischen Struktur sind sehr ernst zu nehmen, ebenso wie die obigen Ausführungen zu einer integrierten Struktur.

Allerdings: in ihrem gegenwärtigen Zustand ist die UNO nicht in der Lage, einen so schwierigen Einsatz durchzuführen. Eine weitreichende Verbesserung ihres Hauptquartiers, insbesondere der Peacekeeping-Abteilung (DPKO), wäre notwendig.

Aber gibt es eine Alternative? Wohl kaum. Weder die NATO noch die EU oder OSZE werden in Afghanistan als tragende Organisationen auftreten können. In der Region selbst gibt es keine. Wird der Friedenseinsatz trotzdem außerhalb der UNO organisiert, muß fast alles neu erfunden werden. Das wird nicht nur aufwendig sein, sondern auch riskant. Man denke an das klägliche Scheitern der mit Krisenprävention und Friedenseinsätzen unerfahrenen EU in Jugoslawien.

Die UNO dagegen hat auf diesem Gebiet mehr Erfahrungen als alle anderen Organisationen und zumindest im Ansatz die notwendigen Strukturen. Sie lassen sich durch eine gemeinsame Anstrengung der Führungsmächte aus Nord und Süd und des Generalsekretärs erheblich verbessern.

Stärkung des UNO-Hauptquartiers

Es entbehrt nicht der Ironie, daß der unter Vorsitz des jetzigen Afghanistan-Sonderbeauftragten Brahimi angefertigte Report mit seinen Empfehlungen in die einschlagende Richtung weist. Ein Teil seiner Empfehlungen sind umgesetzt worden. Das reicht aber nicht aus. Es sind mindestens zwei grundlegende Schritte notwendig:

Erstens muß die Generalversammlung dazu gebracht werden, ihr Verbot von Gratispersonal im Sekretariat aufzuheben. Dieses Verbot hat das DPKO gerade im Militär- und Polizeibereich entscheidend geschwächt. Insbesondere die truppenstellenden Staaten müssen die Erlaubnis bekom-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001
Alle Rechte vorbehalten

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

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

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung
Buchendorf

men, Personal ins DPKO abzustellen. Nur so wird ihr Vertrauen in eine ausreichende Führungs- und Planungsfähigkeit des DPKO wiederherzustellen sein. Die westlichen Industriestaaten müßten sich bereit erklären, zumindest einen Teil des Personals aus südlichen Ländern zu finanzieren. Das haben sie teilweise auch schon vor dem Verbot durch die UN-Generalversammlung getan. Das DPKO würde so zu einem Ort, an dem das Personal des Nordens und des Südens, der christlichen und der muslimischen Länder eng zusammenarbeiten. Die Struktur des DPKO wäre entsprechend anzupassen.

Zweitens, die Länder des Südens und des Nordens müssen sich darauf einigen, den von dem Peacekeepingausschuß vor dem 11. September verweigerten Aufbau einer »Information and Strategic Analysis«-Einheit doch zu gestatten. Mehr noch, ihre Informations- und Analysearbeit sollte nicht nur dem Sekretariat und der Führung des Einsatzes in Afghanistan zur Verfügung stehen, sondern auch dem SR und eventuellen weiteren Akteuren, die direkt in den Friedensprozeß involviert sind.

Und es gibt eine *weitere* Lehre: Je schwieriger ein Einsatz ist, um so wichtiger ist die Existenz eines hochrangigen politischen Mechanismus, der die Führung des Einsatzes und das UNO-Sekretariat fortlaufend unterstützt und damit der Bevölkerung in dem Konfliktland den eindeutigen Erfolgswillen der internationalen Gemeinschaft demonstriert. Die maßgeblichen Mächte des Nordens und Südens (dort insbesondere die muslimischen Staaten), die sich als truppenstellende Staaten oder wie die EU und Deutschland auf andere Weise substantiell am Friedensprozeß beteiligen, wären in diesem Mechanismus zusammenzuführen. Die gegenwärtige Zusammensetzung des SR läßt das nicht zu. Zugleich könnte die Konkurrenz zwischen verschiedenen Friedensinitiativen (Zypern- und Rom-Prozeß, Gruppe der 21 etc.) auf diese Weise reduziert werden.

Große Anstrengung notwendig

Entscheidend wird letztlich sein, ob sich die USA und Europa mit einem klaren politischen Willen an die Spitze dieser Anstrengung stellen. Hierfür eine breite, Staaten des Nordens und Südens umfassende Koalition zu finden dürfte dann nicht schwieriger zu realisieren sein als die gegenwärtige Koalition im Kampf gegen den Terrorismus und die Taleban. Ja, im Rahmen der mit universaler Legitimität ausgestatteten UNO dürfte es für eine Reihe von Staaten des Südens sogar leichter sein, sich einer solchen Koalition anzuschließen. Denn einer der wunden Punkte im Nord-Süd-Verhältnis und speziell gegenüber den USA ist ja gerade, daß Washington sich durch seine UNO-feindliche Politik und sein unilaterales Vorgehen einer konstruktiven, von Nord und Süd getragenen globalen multilateralen Ordnungspolitik entzieht.

Der Satz, daß nach dem 11. September eine neue Phase der internationalen Politik begonnen hat, muß auch für die UNO gelten. Denn darüber besteht bei allen UNO-Experten Konsens: Eine effektive UNO kann geschaffen werden, wenn die Mitgliedstaaten und speziell der SR dies wirklich wollen. Europa und Deutschland haben mehr als alle anderen weltpolitischen Akteure ein Interesse daran, die Länder des Südens und des Nordens einschließlich der USA in diesem Sinne zusammenzuführen. Afghanistan bietet dazu eine Chance.