**Ist ziviles Peacekeeping eine Alternative zu Militäreinsätzen?**

Kurzbeitrag von Winfried Nachtwei, MdB a.D., beim Fachgespräch

**„Menschen schützen ohne Waffen: Ziviles Peacekeeping“ des**

Bundes für Soziale Verteidigung am 1.11.2014 in Berlin

Mit dem Thema des (zivilen) Schutzes vor massiver Gewalt habe ich in verschiedenen Zusammenhängen zu tun gehabt: 1981 in Nordsomalia bei der Arbeit mit „Cap Anamur“ in einem Krankenhaus, wo wir ständig mit Opfern des Krieges im Grenzgebiet konfrontiert waren; 1996 Besuch der drei Jahre lang belagerten und beschossenen Sarajevo, vormals „Europäisches Jerusalem“, Stadt der Winter-Olympiade 1984; UN-Ausbildungszentrum in Hammelburg; Kosovo 1999 ff: Massenflucht, Vertreibungen, Minderheitenschutz; als Bundestagsabgeordneter im Unterstützernetz von Peace Brigades International; ab 2002 fast jährlich in Afghanistan, UNAMA-Berichte zu Zivilopfern; 2006 und 2008 im Ostkongo: Milizenterror, Massenvergewaltigungen, UN-Peacekeeping.[[1]](#footnote-1)

Vielen Dank an die Veranstalter, dass Ihr die Akutfrage des (zivilgesellschaftlichen) Schutzes vor Gewalt thematisiert. Allzu oft gibt es da verkürzte Antworten („da hilft nur Gewalt“), aber auch Ausweichen (wenn nur von der Ursachenbekämpfung, nicht von der akuten Gewalt- und Gefahrenabwehr gesprochen wird).

**Grundsätzlich**

Schutz vor physischer Gewalt ist die grundlegende Aufgabe von Staaten und internationaler Staatengemeinschaft. Das schlägt sich nieder in Rechtsstaatlichkeit und internationalem Recht.

Ein Rechtsstaat soll und kann nicht omnipräsent sein. Seine Die Schutzverantwortung, ja Schutzpflicht ist angewiesen auf zivilgesellschaftliche Fundierung, Unterstützung und Wachsamkeit.

Konfliktländer sind gekennzeichnet durch ein unzureichend funktionierendes staatliches Gewaltmonopol, durch umfassende Konflikt- und Gewaltpotenziale und privatisierte Gewalt.

Konflikt- und Gewaltkonstellationen umfassen ein breites Spektrum von Tötungen, Folter, sexuellem Missbrauch, Vertreibungen, Kindersoldaten, Frauenhandel, Inhaftierung und Ermordung von Menschenrechtsverteidigern, Angriffen auf humanitäre Helfer, Gewalt gegen Minderheiten, kriminelle Gewalt, Gruppen- und Staatsterrorismus, Post-Conflict-Gesellschaften. Insgesamt leben weltweit ca. 1,5 Milliarden Menschen in Ländern mit wiederholter Gewalt.

Die Bedrohungen für Zivilpersonen sind komplex und dynamisch. Kein einziger (internationaler) Akteur kann allein mit diesen Bedrohungen fertig werden – keiner schafft`s alleine.

**Trends**

- UN-Generalsekretär Ban Ki-moon betonte, dass Schutz von Menschen ein bestimmender Zweck der UN im 21. Jahrhundert sei.[[2]](#footnote-2)

- UN-Peacekeeping entwickelte sich von der Überwachung von Waffenstillständen und dem Auseinanderhalten von Konfliktparteien hin zum breiten Aufgabenspektrum des Peacebuilding (Menschenrechts-Monitoring, verschiedene Aspekte von Staatsaufbau, Schutz vor unmittelbaren Bedrohungen); bei den inzwischen üblichen multidimensionalen Missionen bekommen Polizisten und Zivilexperten einen immer höheren Stellenwert. Hier gehören Deeskalation und Gewaltverhütung zu den gefragten Fähigkeiten.

Beim UN-Peacekeeping tauchte die Aufgabe „Schutz von Zivilpersonen“ („protection of civilian“/POC) erstmalig 1999 in der UN-Sicherheitsrats-Resolution zu Sierra Leone (UNAMSIL) auf.[[3]](#footnote-3) Dazu haben neben dem Sicherheitsrat und dem Department of Peacekeeping Operations (DPKO) die Personalsteller, die Peacekeeper vor Ort und insbesondere das Gastland beizutragen. Heute umfassen acht der insgesamt 16 UN-Peacekeeping-Einsätze ausdrückliche Mandate zum Schutz der Zivilbevölkerung (z.B. verwundbare Gruppen, Rückkehr von Binnenflüchtlingen). Grunderfahrung bleibt, dass solche Missionen nicht jedermann zu jeder Zeit schützen können. Dafür sind die Einsatzgebiete viel zu groß und die Peacekeeper-Truppen zu klein und wenig beweglich.

- Im letzten Jahrzehnt erkannte die Internationale Gemeinschaft zunehmend die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen beim Schutz von Zivilpersonen.[[4]](#footnote-4) Eine kleine Zahl von Organisationen spezialisierte sich auf den direkten physischen Schutz von Zivilpersonen vor Gewalt und auf Gewaltminimierung. Der Ansatz heißt Unarmed Civilian Protection (UCP) und UC Protectors (UCPs). Ihre wesentlichen Methoden sind proaktives Engagement, Monitoring, Beziehungsaufbau und Capacity Development. Die UCPs arbeiten

(a) parallel zu internationalen und regionalen Friedensstrukturen und –operationen bei oft überlappenden Mandaten in komplementärer Rolle. UCPs stärken vor allem community-based Schutzkapazitäten, begleiten und unterstützen Mediationsprozesse, identifizieren Schutzbedarf für besonders bedrohte Gruppen;

(b) in einem Umfeld ohne regionale oder internationale Organisationen. Da sie nur auf die Anforderung lokaler Akteure angewiesen sind, können UCPs ggfs. leichter Zugang zu Konfliktzonen bekommen als regionale oder internationale Organisationen. (niedrigschwellig)

- In jüngster Zeit sind bei Gruppengewalt bestimmte Trends erkennbar: Entgrenzung und Transnationalität, Entgrenzung „nach unten“ (Verselbständigung lokaler Gewaltakteure), Normlosigkeit und Brutalisierung, enorme Rolle sozialer Medien, Inszenierungen für eine Gewaltkommunikation, Vermengung von Organisierter Kriminalität und religiösem Fanatismus, Unberechenbarkeiten, Unansprechbarkeiten (vgl. die ähnlich demonstrative Grausamkeit bei mexikanischen Drogenkartellen, IS, Boko Haram).

- 2013 war ein Rekordjahr der Gewalt gegen Mitarbeiter von Hilfsorganisationen mit insgesamt 460 Angriffen – nach 240 in 2006, 254 in 2010, 277 in 2012. 34% der Angriffe endeten 2013 mit Toten, 37% mit Verletzten und 29% mit Entführungen. . In Afghanistan gab es 81 Angriffe gegen HelferInnen (Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 45%), 43 in Syrien, 35 in Südsudan, 17 in Pakistan.

- Zugleich sind Konfliktregionen meist „porös“. Was aus der Fernsicht oft als geschlossene Gewaltwelt vermutet wird („weshalb man da nichts machen oder nur Militär hinschicken kann“) ist vor Ort meist ein vielscheckiges Nebeneinander unterschiedlicher Konfliktintensitäten, von Kriegszonen und „Friedensinseln“ verschiedener Grade.

**Stärken + Leistungen von zivilem Peacekeeping**

Erste Voraussetzung von wirksamem ZPK sind genaue Kontextanalysen und grundsätzlich erreichbare/ansprechbare Gewaltakteure (über staatliche Autoritäten + Machthaber mit Sensibilität für internationalen Druck; nationale Befehlsketten; partielle Interessen- und Normennähe). Angesichts des lokalen Charakters vieler Konflikte sind die einmaligen lokalen Zugänge von ZPK ein enormer Vorteil. Am vorgeführten Film zu den Nonviolent Peaceforce auf den Philippinen wurden die Stärken des ZPK sehr deutlich: die Boden- und Konfliktnähe, Vertrautheit mit Akteuren, lokale Zugänge.

**Peace Brigades International** („Raum für Frieden schaffen“) arbeitet zzt. in Guatemala, Kolumbien, Mexiko, Honduras, Kenia und Indonesien, früher auch in El Salvador, Haiti, Nordamerika, Balkan, DR Kongo, Sri Lanka, Nepal. **Nonviolent Peaceforce** zzt. in Kirgistan, Mittlerem Osten (Trainings für zivilgesellschaftliche Aktivisten aus Syrien), Myanmar, Philippinen, Südkaukasus, Südsudan, Sri Lanka.

Möglich und wirksam ist ZPK sogar in Umfeldern krasser krimineller Gewalt. In Kolumbien gibt es von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission anerkannte „humanitäre Zonen“, in die keinerlei bewaffnete Einheiten Zutritt haben. Am 8.10.2014 brachte die taz eine Reportage über die „humanitäre Zone“ im Hafenviertel von Buanaventura, einer der gefährlichsten Städte Kolumbiens.[[5]](#footnote-5)

Solche Beispiele verweisen auf ein enormes Potenzial des ZPK.

Ein enormer Vorteil von ZPK betrifft die Kosten, Nebenfolgen und mögliche „Kollateralschäden“. Letztere sind auch beim ZPK nicht auszuschließen, aber Welten entfernt von dem Schaden, den unverhältnismäßige und Rechtsstaatlichkeit verletzende Militär- und Polizeieinsätze anrichten können.

Dem ZPK nahestehende Aktivitäten sind **Risikomanagement** und Schutz von humanitären und EntwicklungshelferInnen. Beispielhaft dafür steht seit November 2008 das Projekt „Risikomanagement“ der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des AA und BMZ. Einbezogen in das Risikomanagement sind neben den GIZ-MitarbeiterInnen die KfW Entwicklungsbank, die Friedrich-Ebert-, Konrad-Adenauer- und Heinrich-Böll-Stiftung, der Dt. Akademische Austauschdienst und die Zentralstelle für Auslandsschulen. Pilotprojekt ist das Risk Management Office in Afghanistan. Nach allem, was ich bisher davon hörte, hat sich das RMO bisher in dem besonders gewaltträchtigen Umfeld Afghanistan hervorragend bewährt.[[6]](#footnote-6)

Sehr spannend ist schließlich die Arbeit der 2000 gegründeten NGO „**Geneva Call**“: Die engagiert sich für die Beachtung internationaler humanitärer Normen bei bewaffneten Konflikten durch bewaffnete nichtstaatliche Akteure (BNSA) – insbesondere im Hinblick auf den Schutz von Zivilbevölkerung (Verbot von Antipersonenminen, Schutz von Kindern und vor sexueller Gewalt, Geschlechterdiskriminierung). Seit Gründung gab es Dialoge mit 90 BNSA, wurden Tausende Anführer und Mitglieder von BNSA für internationale humanitäre Normen sensibilisiert. 51 unterzeichneten Verpflichtungserklärungen (43 zu APM, 9 zum Schutz von Kindern, 7 zum Verbot sexueller Gewalt). Insgesamt sollen die Verpflichtungserklärungen gut eingehalten worden sein.[[7]](#footnote-7)

**Alternative zu Militäreinsätzen?**

Ja und nein!

- Es gibt viele Szenarien von Gewalt, wo ZPK die einzige Option ist, wo rechtsstaatliche und militärische Akteure nicht wirken können oder wollen. Personenbezogener Schutz vor physischer Gewalt kann von ZPK, Polizei und Sicherheitsdiensten, am wenigsten/gar nicht von Militär geleistet werden.

- Es gibt andere Szenarien, wo ZPK komplementär zu anderen Sicherheitsakteuren wirken kann. Das gilt insbesondere für UN-Peacekeeping, Akteure auf den Feldern Rule of Law und Sicherheitssektorreform. Nonviolent Peaceforce und Peace Brigades International praktizieren einen solchen komplementären Ansatz.

- Gegenüber bestimmten Konfliktkonstellationen und Gewaltpotenzialen stößt ZPK an Grenzen, ist ZKP keine „Globalalternative“ zu anderen Sicherheitskräften, zu Polizei und Militär: militärischer Sachverstand ist schon nötig (und risikomindernd) bei der Überwachung von Waffenstillständen und Rüstungskontrolle („open skies“), bei Entwaffnungen und Sicherheitstrainings für Konfliktgebiete, bei Sicherheitssektorreformen. Militärische Fähigkeiten können notwendig sein in Extremfällen von großräumiger und organisierter Massengewalt, zur Großgefahrenabwehr.

**Zusammenfassend**

Der Ansatz des zivilen Peacekeepings hat großes friedens- und sicherheitspolitisches Potenzial und verdient viel größere Beachtung und Unterstützung. Bezogen auf die Ausgangsfrage, ob ZPK eine Alternative zu Militäreinsätzen sei, meine ich: Es kommt ganz darauf an. Es ist abhängig von der räumlichen Ausdehnung, von der Intensität und Organisiertheit von Gewaltkonflikten und dem Grad der Ansprechbarkeit ihrer Akteure. Entscheidend ist aber immer, genauer hinzusehen, vor allem Chancen und Potenziale zu identifizieren und zu nutzen.

Vorsicht ist geboten vor Machbarkeitsillusionen, gar Alleinvertretungsansprüchen. Die wirken nur kontraproduktiv.

Zur Person:

Winfried Nachtwei, Jg. 1946, Münster, Gründungsmitglied des Bundes für Soziale Verteidigung

Mitglied des Bundestages und des Verteidigungsausschusses + Unterausschuss Abrüstung 1994-2009 (sicherheitspolitischer Sprecher)

Heute Co-Vorsitzender des Beirats Zivile Krisenprävention beim Auswärtigen Amt, Mitglied im Beirat Innere Führung beim Verteidigungsministerium (Leiter AG Einsatzrückkehrer und –folgen), im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), des Vereins „Gegen Vergessen – Für Demokratie“, der AG „Gerechter Friede“ bei Justitia et Pax, der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“, Bundesarbeitsgemeinschaft Frieden der Grünen (Gründungsmitglied); Publikationen unter [www.nachtwei.de](http://www.nachtwei.de)

1. UNAMA-Halbjahresbericht I/2014 zu Zivilopfern in Afghanistan, [www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1300](http://www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1300) ; Fortschritte im Kongo-Konflikt – wirklich? [www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1268](http://www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1268) [↑](#footnote-ref-1)
2. Jüngste Resolution des UN-Sicherheitsrates “Protection of civilians in armed conflicts” vom 29.8.2014, S/RES/2175(2014) [↑](#footnote-ref-2)
3. Protection of Civilian, [www.un.org/en/peacekeeping/issues/civilian.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/civilian.shtml) ;Victoria Holt, Glyn Taylor, Protecting Civilians in the Context of UN-Peacekeeping Operations – Successes, Setbacks and Remaining Challenges, hrg. vom DPKO + OCHA, New York 2009 [↑](#footnote-ref-3)
4. Strengthening Civilian Capacities to Protect Civilians – A joint UNITAR-NONVIOLENTPEACEFORCE Online Course, UN Institute for Training & Research (UNITAR) + Nonviolent Peaceforce (NP), Genf/Brüssel, [www.unitar.org](http://www.unitar.org) , [www.nonviolentpeaceforce.org/sites/nonviolentpeaceforce.org/files/attachments/UCP\_brochure\_final.pdf](http://www.nonviolentpeaceforce.org/sites/nonviolentpeaceforce.org/files/attachments/UCP_brochure_final.pdf) [↑](#footnote-ref-4)
5. Wolf-Dieter Vogel, Das Schlachthaus hat geschlossen, TAZ 8.10.2014 [↑](#footnote-ref-5)
6. Sicher und effektiv Wiederaufbauarbeit leisten, hrg. vom Country Risk Management Office Kabul, Dezember 2011, [www.giz.de/de/downloads/giz2011-wiederaufbau-afghanistan-de.pdf](http://www.giz.de/de/downloads/giz2011-wiederaufbau-afghanistan-de.pdf) [↑](#footnote-ref-6)
7. [www.genevacall.org](http://www.genevacall.org) [↑](#footnote-ref-7)