ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schöndorf, Elisabeth

**Research Report**

# Der VN-Einsatz in Syrien: Bedingungen, Erfolgsaussichten und Erfahrungen aus anderen Beobachtermissionen

SWP-Aktuell, No. 27/2012

**Provided in Cooperation with:**
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Schöndorf, Elisabeth (2012) : Der VN-Einsatz in Syrien: Bedingungen, Erfolgsaussichten und Erfahrungen aus anderen Beobachtermissionen, SWP-Aktuell, No. 27/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255047

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

SWP
1962–2012

# Der VN-Einsatz in Syrien

**Bedingungen, Erfolgsaussichten und Erfahrungen aus anderen Beobachtermissionen**

*Elisabeth Schöndorf*

**Im Syrienkonflikt setzen die Vereinten Nationen derzeit auf eine Beobachtermission. Die Ende April 2012 vom VN-Sicherheitsrat beschlossene UN Supervision Mission in Syria (UNSMIS) soll die seit dem 12. April geltende Waffenruhe zwischen allen Parteien überwachen. Wie Erfahrungen mit Beobachtermissionen etwa auf Zypern zeigen, können sie zwar zur Deeskalation von Konflikten beitragen, hängen aber von bestimmten Bedingungen ab. Dazu zählen gute Kooperationsbeziehungen mit dem Gastland und eine stabile Waffenruhe. Solche Voraussetzungen sind in Syrien nicht gegeben. Was also kann UNSMIS eigentlich leisten?**

Die Syrienkrise forderte bis jetzt mehr als 9000 Todesopfer. Über 200 000 Menschen sind innerhalb des Landes auf der Flucht, 30 000 bereits ins Ausland geflohen. Der VN-Sicherheitsrat konnte das Vorgehen des Assad-Regimes gegenüber Zivilbevölkerung und Oppositionseinheiten nicht sanktionieren, da er durch die Vetos Russlands und Chinas blockiert ist. Doch die anhaltende Gewalt setzt den Sicherheitsrat unter Handlungsdruck: Im Februar wurde Kofi Annan von den VN und der Liga der arabischen Staaten zum Gemeinsamen Sondergesandten für Syrien ernannt. Annan legte der syrischen Regierung einen Friedensplan vor, dem sie am 25. März 2012 zustimmte. Der Plan beinhaltet sechs Punkte, darunter ein umfassender politischer Prozess und die Einstellung der Gewalt, überwacht durch eine VN-Beobachtermission. Diese Mission wurde vom Sicherheitsrat mit Resolution 2042 am 14. April 2012 angekündigt und mit Resolution 2043 am 21. April beschlossen.

## Mandatierung von UNSMIS

Gemäß Resolution 2043 lautet der Auftrag von UNSMIS, die »Einstellung der bewaffneten Gewalt in allen ihren Formen durch sämtliche Parteien zu überwachen sowie die vollständige Umsetzung des Sechs-Punkte-Vorschlags des Gesandten zu überwachen und zu unterstützen«. Die Mission ist zunächst für drei Monate mandatiert. Sie kann auf ein »Vorausteam von höchstens 30 unbewaffneten Militärbeobachtern« aufbauen, das der Sicherheitsrat in der Vorgängerresolution 2042 genehmigt hatte. UNSMIS selbst soll bis zu 300 Militärbeobachter sowie eine unterstützende Zivilkomponente mit politischen Beratern und

*Dr. Elisabeth Schöndorf ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

Experten für Justiz- und humanitäre Fragen umfassen. Bis zum 13. Mai waren davon 189 Militärbeobachter und 61 zivile Fachleute im Einsatz.

Resolution 2043 stellte die Entsendung der Mission unter den Vorbehalt, dass die Sicherheitslage vor Ort konsolidiert sein müsse. Diese Einschränkung wurde in der Folge aber nicht mehr berücksichtigt, die Mission also in einen »heißen« Konflikt entsandt. Damit hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit des Scheiterns und dessen Konsequenzen zumindest in Kauf genommen. Was also wird UNSMIS leisten können? Ein Rückblick auf historische Beispiele verdeutlicht Möglichkeiten und Grenzen der Mission.

## Erfolgsbedingungen und Grenzen von VN-Beobachtermissionen

Beobachtermissionen sind eine Form von Friedenssicherungseinsätzen der VN. Sie sollen eine Ausweitung von Konflikten verhindern. Als ein Instrument friedlicher Streitbeilegung nach Kapitel VI der VN-Charta hängen sie von der Unterstützung des Gastlandes ab und besitzen kein »robustes« Mandat. Beobachtermissionen haben die Aufgabe, die Einhaltung einer Waffenruhe oder eines Waffenstillstands zu überwachen und deren etwaige Verletzungen zu untersuchen. Ferner sollen sie den Abzug von Truppen oder Konfliktparteien kontrollieren sowie dem VN-Generalsekretär Verstöße und relevante Entwicklungen melden. Dieser erstattet dem Sicherheitsrat Bericht, der dann über eventuelle Anpassungen entscheidet, etwa Mandatsänderungen.

VN-Militärbeobachter, in Analogie zu den blaue Helme tragenden Peacekeepern auch Blaumützen genannt, sind unbewaffnete Offiziere aus VN-Mitgliedsländern. Unterstützt werden sie in der Regel durch ziviles Personal wie Logistiker oder Berater. Militärbeobachter können in eigens geschaffenen Beobachtungsmissionen entsandt werden, wie im Fall von UNSMIS. Sie können aber auch Bestandteil einer multidimensionalen Friedensmission sein. So sind rund 700 Militärbeobachter in der VN-Peacekeeping-Mission im Kongo tätig (UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, MONUSCO). Gegenwärtig haben die VN weltweit über 2000 Militärbeobachter stationiert. Allerdings müssen Beobachtermissionen nicht zwangsläufig aus unbewaffneten Blaumützen bestehen. Auch die leicht bewaffneten Blauhelme können Beobachtungsfunktionen wahrnehmen, wie etwa bei der VN-Mission in Zypern (UN Peacekeeping Force in Cyprus, UNFICYP). Finanziert werden all diese Missionen aus dem Peacekeeping-Budget der VN, für das Deutschland viertgrößter Beitragszahler ist.

Von ihrer Einsatzlogik und Intention her haben Beobachtermissionen provisorischen Charakter. Sie können weder den Konflikt noch seine Ursachen beseitigen. Vielmehr sollen sie Gelegenheit für Verhandlungen und damit für die eigentliche politische Lösung des Konflikts schaffen. Paradoxerweise haben Beobachtermissionen in der Praxis eine ausgesprochen lange Lebensdauer. Auf Zypern zum Beispiel kann die seit 1964 bestehende VN-Mission UNFICYP sogar als Teil des Problems gesehen werden, da sie den Status quo zementiert und einer Verhandlungslösung im Weg steht. Außerdem kamen Beobachtermissionen häufig in solchen Konflikten zum Einsatz, über deren Regelung sich die internationale Gemeinschaft nicht einig war oder in denen regionale Vormachtstellungen ein stärkeres Engagement verhinderten. Das trifft zum Beispiel auf den Kaschmirkonflikt zwischen Indien und Pakistan zu, den seit 1949 die UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) beobachtet. Viele aktuelle Beobachtermissionen existieren schon seit Jahrzehnten: neben UNFICYP und UNMOGIP etwa die UN Truce Supervision Organisation (UNTSO, seit 1948) mit Hauptquartier in Jerusalem, die UN Disengagement Observer Force (UNDOF, seit 1974) auf den Golanhöhen und die UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO, seit 1991), die das Waffenstill-

standsabkommen zwischen Marokko und Unabhängigkeitskämpfern überwacht.

Wenn Beobachtermissionen in den letzten Jahren beendet wurden, dann meist nicht, weil die Streitigkeiten ein Ende fanden, sondern weil die Missionen der (Sicherheits-)Lage vor Ort nicht mehr angemessen waren. Werden Waffenstillstand oder Waffenruhe hinfällig, können Beobachter ihr Mandat nicht mehr ausüben. Dann ist der Sicherheitsrat in der Pflicht, andere Optionen zu schaffen, so geschehen für Sierra Leone: Als die Situation dort im Jahr 2000 eskalierte, wurde die 1998 eingesetzte UN Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL) durch eine vom Sicherheitsrat mandatierte friedenserzwingende Operation unter britischer Führung abgelöst. Diese Operation ging anschließend in eine Peacekeeping- und zuletzt in eine Peacebuilding-Mission über.

Drei Lehren lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen ziehen. Erstens: Beobachter lösen keine Konflikte. Meist verfestigen sie den Status quo, was die Lösung des Problems aufschiebt. Zweitens: Beobachtermissionen konnten dennoch durch ihre Anwesenheit vielerorts zur Deeskalation beitragen. Auch dafür ist Zypern ein Beispiel. Die Missionen können Konflikte abmildern, wenn sie angemessen ausgestattet sind, gut mit dem Gaststaat kooperieren und ihren Einsatz auf ein stabiles Waffenstillstandsabkommen gründen können. Drittens: Beobachtermissionen reflektieren häufig Entscheidungskonstellationen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Auf die begrenzten Mandate dieser Einsätze können sich die Mitglieder des Sicherheitsrats leichter einigen als etwa auf friedensdurchsetzende Missionen nach Kapitel VII der VN-Charta. Nicht ohne Grund waren Beobachtermissionen während des Kalten Krieges (und der weitgehenden Blockade des Sicherheitsrats) häufig das einzige Instrument, auf dessen Mandatierung sich der Rat im Umgang mit ethnisch-territorialen Konflikten verständigen konnte. Gleichzeitig haben sie für die Mitgliedstaaten eine nützliche Alibifunktion, denn diese können zeigen, dass sie sich engagieren, ohne dafür allzu große Mittel aufwenden zu müssen.

Wenn die genannten Erfolgsbedingungen gegeben sind, können Beobachtermissionen durchaus deeskalierend wirken. Dazu eignen sie sich allerdings dann nicht mehr, wenn die Gewaltspirale sich immer schneller dreht, immer mehr zivile Opfer zu beklagen sind und die Beobachter selbst unter Beschuss geraten. Dieses Eskalationsszenario ist in Syrien abzusehen, teilweise sogar schon eingetreten. Die UNSMIS war von Anfang an Herausforderungen ausgesetzt, die sie kaum meistern konnte.

## Probleme und Risiken von UNSMIS

Nach Einschätzung des Leiters von UNSMIS, des norwegischen Generals Robert Mood, würden für den Auftrag »noch nicht einmal 1000 Militärbeobachter ausreichen«. Das Kernproblem besteht darin, dass UNSMIS keine Waffenruhe zu überwachen hat, die diesen Namen auch verdient. Vielmehr werden die Beobachter in einen akuten Gewaltkonflikt geschickt. Weitere Anschläge auf die Mission sind abzusehen.

Der Einsatz fällt unter die Bestimmungen von Kapitel VI der VN-Charta, die die friedliche Regelung von Streitigkeiten betreffen. Deshalb hängt er von der Zustimmung des Gastlandes ab, was bedeutet, dass das Assad-Regime faktischen Einfluss auf die Mission besitzt. Diesen nutzt es weidlich und torpediert Entsendung und Bewegungsfreiheit der Beobachter. Zum Beispiel lehnte es Visa-Anträge für Beobachter ab. Weiterhin bietet UNSMIS dem Regime Gelegenheit für Verzögerungen und Ablenkungsmanöver. So ergingen sich Assads Verhandler in ausführlichen Detaildebatten über Arbeitsbedingungen und Lufttransport, während gleichzeitig gewaltsame Übergriffe auf Zivilisten fortgesetzt wurden. VN-Mitarbeiter rechnen damit, dass die Mission unter fadenscheinigen Vorwänden immer wieder unterminiert werden wird.

Zu diesen politischen Schwierigkeiten gesellen sich die üblichen technischen und logistischen Probleme bei der Entsendung von VN-Einsätzen. Vieles braucht zu viel Zeit: die Abstimmung mit Ländern, die Beobachter stellen, deren operative Vorbereitung, der Transport vom Heimatland zum Einsatzort und die Sicherung der Unterkünfte. Ende Mai soll die Mission ihre volle Stärke erreicht haben. Zweifel sind angebracht, dass dies gelingt; und selbst wenn alle Beobachter wie geplant im Land sind, werden sie es aus den genannten Gründen schwer haben, ihr Mandat zu erfüllen.

Fest steht aber auch: Je länger es dauert, bis die Beobachter in wahrnehmbarer Stärke vor Ort sind, desto weniger glaubwürdig werden sie. Sie verspielen das Vertrauen der Zivilbevölkerung und der Oppositionseinheiten, die (wenn auch nur begrenzte) Hoffnung in die Mission setzen. Auch die Regierung wird UNSMIS immer weniger ernst nehmen, denn die Verzögerungen wird sie als Zeichen für die Handlungsschwäche der internationalen Gemeinschaft lesen. Der placeboartige Einsatz hätte damit nicht nur keinen positiven Effekt, sondern sogar schädliche Nebenwirkungen.

## Fazit

Zur Regelung des Konflikts in Syrien kann UNSMIS nicht dienen. Für solche Zwecke sind Beobachtermissionen ein untaugliches Instrument, wie historische Erfahrungen nahelegen. Doch immerhin ermöglichte UNSMIS es den Mitgliedern des Sicherheitsrats, im Konflikt wieder gemeinsam aktiv zu werden, und sei es nur mit einer Alibi-Mission. Außerdem kauft UNSMIS dem Sicherheitsrat 90 Tage Zeit. Nach Ablauf dieser Frist muss das Gremium neue Handlungsoptionen auf den Tisch legen.

Die Mitglieder des Sicherheitsrats tun gut daran, einerseits UNSMIS nicht mit Erwartungen zu überfrachten, andererseits die Mission bestmöglich auszustatten, schon um die Beobachter selbst vor Übergriffen zu schützen. Für Deutschland gehört dazu neben technischen und logistischen Leistungen auch die personelle Beteiligung. Gerade eine breite Zusammensetzung der Mission, insbesondere die Mitwirkung vieler Sicherheitsratsmitglieder, kann ein politisches Signal an Assad sein.

Mehr noch kommt es aber darauf an, dass die Ratsmitglieder zügig Handlungsmöglichkeiten für die Zeit nach UNSMIS erarbeiten. Die Mission kann dabei helfen, indem die Beobachter neue und objektive Informationen zur Lage und Konfliktdynamik zusammentragen, für Transparenz sorgen und damit im Sicherheitsrat Druck für neue Optionen aufbauen. Dies muss das eigentliche Ziel der Mission sein. UNSMIS und Annan-Plan werden beim Assad-Regime keine Verhaltensänderung auslösen – aber vielleicht bei den Ratsmitgliedern. Das gilt nicht nur für Russland, sondern auch für die westlichen Staaten, die sich bislang ebenfalls scheuen, in der Syrienkrise weitergehende Maßnahmen zu ergreifen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**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

ISSN 1611-6364