

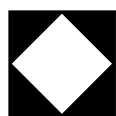
VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO • FAO • UNESCO • ICAO • IBRD • IFC • IDA • IMF • UPU • WHO • ITU • WMO • IMO •
WIPO • IFAD • UNIDO ■ IAEA • WTO ■ UNRWA • UNITAR • UNICEF • UNHCR • WFP • UNCTAD •
UNDP • UNFPA • UNV • UNU • UNEP • WFC • UNCHS • INSTRAW ■ ECE • ESCAP • ECLAC • ECA •
ESCWA ■ CERD • CCPR • CEDAW • CESCR • CAT • CAAS • CRC ■ UNMOGIP • UNTSO • UNFICYP •
UNDOF • UNIFIL • UNIKOM • MINURSO • UNOMIG • UNMOT • UNPREDEP • UNMIBH • UNMOP •
MONUA • MIPONUH • MINURCA • UNOMSIL



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

4'99

VEREINTE NATIONEN

47. Jahrgang

August 1999

Heft 4

Michael Bothe · Bernd Martenczuk

Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt
Eine völkerrechtliche Standortbestimmung 125

Otfried Nassauer

Junger Wein in alten Schläuchen
Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation? (II) 132

Kay Möller

Der stille Teilhaber
China zwischen Eigeninteresse und Kooperationsbereitschaft 140

Literaturhinweise

Jens Naumann Boutros-Ghali: Unvanquished 145
Jelka Mayr-Singer Lehmann: Peacekeeping and Public Information 146

Dokumente der Vereinten Nationen

Angola, Ehemaliges Jugoslawien, Friedliche Streitbeilegung, Guinea-Bissau, Irak-Kuwait, Libyen, Ostafrikanisches Zwischenseengebiet, Osttimor, Rwanda, Somalia, Tadschikistan, UN-Reform, Westsahara 147

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.

ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn, ☎ (02 28) 94 90 10;

Telefax: (02 28) 21 74 92.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) DM 49,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: DM 10,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL,
Ministerpräsident des Freistaats Sachsen

Bischof Heinz-Georg Binder

Prälat Paul Bocklet,

Leiter des Katholischen Büros Bonn

Dr. Hans Otto Bräutigam,
Justizminister des Landes Brandenburg

Dr. Fredo Dannenbring

Joseph Fischer, MdB,
Bundesminister des Auswärtigen

Prof. Dr. Per Fischer

Dr. Carl-August Fleischhauer, Richter
am Internationalen Gerichtshof im Haag

Dr. Walter Gehlhoff

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Reinhard Höppner, MdL,
Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Reimut Jochimsen, Präsident
der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen

Dr. Klaus Kinkel, MdB

Dr. Helmut Kohl, MdB,
Bundeskanzler a.D.

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Robert Leicht

Prof. Dr. Hermann Mosler

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dieter Schulte, Vorsitzender des DGB

Kurt Seinsch †

Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Theodor Waigel, MdB

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident a.D.

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Vizepräsident
des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Prof. Dr. Klaus Dicke, Oettern

(Vorsitzender)

Dr. Eberhard Brecht, MdB, Quedlinburg

(Stellvertretender Vorsitzender)

Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn

(Stellvertretender Vorsitzender)

Dr. Klaus Bockslaff, Wiesbaden

(Schatzmeister)

Gerhart R. Baum, Köln

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg

Dörte Hahlbohm, Schwäbisch Gmünd

Armin Laschet, MdEP, Aachen

Waltraud Schoppe, Bassum

Dr. Peter-Tobias Stoll, Heidelberg

Dr. Günther Unser, Aachen

Reinhard Wesel, München

Landesverbände:

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin

Stephanie Rieder

Vorsitzende, Landesverband Baden-Württemberg

Ulrike Renner-Helfmann

Vorsitzende, Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Dr. René Klaff, Generalsekretär

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Dag-Hammarskjöld-Haus

Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn

☎ (02 28) 94 90 00; Telefax: (02 28) 21 74 92

☐ DGVN-Bonn@t-online.de

Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt

Eine völkerrechtliche Standortbestimmung

MICHAEL BOTHE · BERND MARTENCZUK

Während der ersten vier Jahrzehnte ihres Bestehens bewegte sich die Nordatlantikvertrags-Organisation (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) völkerrechtlich auf gesichertem Grund. Sie wurde geschaffen als ein Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung für den Fall des Angriffs auf eines ihrer Mitglieder¹. Ihr Hauptzweck bestand in der Verteidigung der Mitgliedstaaten gegen einen möglichen Angriff von seiten des Ostblocks. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Auflösung des Warschauer Paktes Anfang der neunziger Jahre verschwand diese militärische Bedrohung. Der Wegfall des ursprünglichen Verteidigungszwecks führte jedoch nicht zur Auflösung des Bündnisses. Es begann vielmehr eine Debatte über die Aufgaben des Nordatlantikpakts in dem gewandelten welt-politischen Umfeld. Seinen äußeren Ausdruck fand dieser Prozeß in den Einsätzen des nunmehr 19 Mitgliedstaaten² umfassenden Bündnisses im Zusammenhang mit Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo.

Vorläufiger Endpunkt der Debatte ist das zum 50. Jahrestag der NATO im April 1999 verabschiedete neue Strategische Konzept³. Dieses sieht nunmehr ausdrücklich auch die Durchführung von »nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen« vor, also von Maßnahmen, die nicht vom ursprünglichen Verteidigungszweck des Bündnisses gedeckt werden. Unter welchen konkreten Voraussetzungen derartige »Krisenreaktionseinsätze« der NATO in Betracht kommen, wird jedoch auch im Strategischen Konzept nicht abschließend beantwortet. Diese Frage hat gerade nach dem Kosovo-Einsatz der NATO besondere Brisanz gewonnen. Ein wesentlicher Faktor für die Bewertung der Handlungsoptionen des Atlantischen Bündnisses ist dabei die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht, insbesondere im Hinblick auf die Entscheidungskompetenzen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Der vorliegende Aufsatz versucht daher eine Neubestimmung der Beziehungen von NATO und Vereinten Nationen aus völkerrechtlicher Sicht. Dabei wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung des Nordatlantikpakts seit dem Ende des Kalten Krieges gegeben. Im Anschluß wird die Stellung der NATO im Sicherheitssystem der Vereinten Nationen näher bestimmt. Sodann wird die Bedeutung und Reichweite des Gewaltverbots als Schranke für die Handlungsmöglichkeiten der NATO untersucht. Abschließend wird noch auf die verfassungsrechtliche Problematik des neuen Strategischen Konzepts eingegangen.

I. Die Evolution der »neuen NATO«

In der Folge soll die Evolution der sogenannten neuen NATO seit dem Ende des Kalten Krieges dargestellt werden. Dabei ist zunächst auf die Entwicklung bis zum Kosovo-Konflikt einzugehen. Daran schließt sich eine Darstellung des Kosovo-Einsatzes der NATO sowie ihres neuen Strategischen Konzepts an.

Die Entwicklung bis zum Kosovo-Konflikt

Unmittelbar mit dem Ende des Kalten Krieges setzte auch in der NATO die Diskussion um die Zukunft des Bündnisses ein⁴. Bereits mit der »Londoner Erklärung« vom 6. Oktober 1990 beschlossen die im

Nordatlantikrat versammelten Staats- und Regierungschefs, eine »umfassende Neugestaltung des Bündnisses« einzuleiten⁵. Diese Neugestaltung fand einen ersten Ausdruck in dem Strategischen Konzept des Bündnisses, das von den Staats- und Regierungschefs am 7./8. November 1991 in Rom beschlossen wurde⁶. Dort wurde festgestellt, die nach Wegfall der unmittelbaren Bedrohung durch den Ostblock fortbestehenden Sicherheitsrisiken seien vielgestaltig und schwer vorhersehbar; in Betracht kämen vor allem

»Instabilitäten, die aus den ernststen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten, einschließlich ethnischer Rivalitäten und Gebietsstreitigkeiten entstehen können, denen sich viele mittel- und osteuropäische Staaten gegenübersehen.«

Sicherheitsinteressen des Bündnisses könnten aber auch von anderen Risiken bedroht werden, etwa der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen sowie von Terror- und Sabotageakten. Das wesentliche Ziel der NATO, »die Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitglieder mit politischen und militärischen Mitteln im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zu gewährleisten«, sollte daher unverändert bleiben. Zugleich propagierte das Strategische Konzept jedoch einen »breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatz«, in dessen Rahmen berücksichtigt werden sollte, daß Sicherheit und Stabilität auch politische, wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Elemente einschließe.

Über die konkreten Maßnahmen des Bündnisses zur Reaktion auf derartige sicherheitspolitische Risiken schwieg das Konzept jedoch weitgehend. Auch die Aussagen zum Verhältnis zu den Vereinten Nationen blieben sehr allgemein⁷. Die Frage eines Einsatzes von NATO-Streitkräften außerhalb des Bündnisgebiets (out of area) erlangte mit dem Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien bald neue Brisanz. Schon am 4. Juni 1992 erklärte das Bündnis erstmals seine grundsätzliche Bereitschaft zu einem militärischen Handeln auf Grund eines Mandats der Vereinten Nationen⁸. Mit seiner Resolution 787⁹ ermächtigte der Sicherheitsrat am 16. November 1992 »die Staaten, die einzelstaatlich oder über regionale Einrichtungen oder Abmachungen tätig werden« zur Durchsetzung des gegen die Bun-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Michael Bothe, geb. 1938, ist seit 1983 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht, an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Dr. Bernd Martenczuk, geb. 1967, ist seit 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität.

Dr. Kay Möller, geb. 1955, ist seit 1992 Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Stiftung »Wissenschaft und Politik« in Ebenhausen.

Otfried Nassauer, geb. 1956, ist seit 1992 Leiter des Berliner Informationszentrums für Transatlantische Sicherheit (BITS).

desrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten Handels- und Waffenembargos; die Umsetzung erfolgte insbesondere durch die bereits im Mittelmeer vorhandene NATO-Militärpräsenz. Daneben wurde die NATO militärisch aktiv auch zur Durchsetzung der Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina gemäß der in Resolution 816 vom 31. März 1993 enthaltenen Ermächtigung. Im Jahre 1995 kam es schließlich zu massiven Luftschlägen der NATO gegen Stellungen der bosnischen Serben. Rechtliche Grundlage hierfür war Resolution 836 vom 4. Juni 1993, in der die Mitgliedstaaten beziehungsweise regionale Einrichtungen oder Abmachungen ermächtigt wurden, militärische Mittel zur Unterstützung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) einzusetzen. Im Gefolge der Militärschläge kam es schließlich zum Abschluß des Friedensabkommens von Dayton, das die Errichtung einer multinationalen Friedensumsetzungstruppe (Implementation Force, IFOR) unter Beteiligung der NATO vorsah. Mit Resolution 1031 vom 15. Dezember 1995 ermächtigte der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten zur Errichtung dieser Truppe, die in Bosnien-Herzegowina die UNPROFOR ablöste und mittlerweile in die multinationale Stabilisierungstruppe (Stabilization Force, SFOR) übergegangen ist.

Operation »Allied Force«

Zu Beginn des Jahres 1998 kam es im Kosovo, einer vormals autonomen Provinz der Bundesrepublik Jugoslawien, zu Kämpfen zwischen der Kosovo-Befreiungsarmee (UCK) und serbischer Polizei und Armee sowie zu Berichten über serbische Übergriffe gegenüber der albanischen Zivilbevölkerung. Am 31. März 1998 verabschiedete der Sicherheitsrat daraufhin seine Resolution 1160, mit der er – gestützt auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen – die Bundesrepublik Jugoslawien aufforderte, eine politische Lösung des Konflikts anzustreben, und gegen Jugoslawien ein Waffenembargo verhängte. In den folgenden Monaten kam es jedoch zu einer Verschärfung der Auseinandersetzungen, die zudem erhebliche Flüchtlingsströme aus dem Kosovo verursachten. Nachdem sich die Belgrader Führung als unnachgiebig erwiesen hatte, kam die Forderung nach Militärschlägen zur Durchsetzung der Forderungen des Sicherheitsrats auf. Rußland und China als Ständige Mitglieder des Rates standen einer solchen Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt jedoch ablehnend gegenüber, so daß es zu keiner entsprechenden Resolution nach Kapitel VII der Charta kam¹⁰. Daraufhin beschloß die NATO am 8. Oktober 1998 den Einsatz von Luftstreitkräften gegen Jugoslawien für den Fall, daß Jugoslawien weiterhin den Forderungen nicht nachkommen sollte. NATO-Generalsekretär Javier Solana faßte die Beratungen im NATO-Rat über die Rechtsgrundlage eines solchen Vorgehens wie folgt zusammen¹¹:

»Die Bundesrepublik Jugoslawien hat die dringlichen Forderungen der Internationalen Gemeinschaft trotz der auf Kapitel VII der UN-Charta gestützten Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1160 vom 31. März 1998 und 1199 vom 23. September 1998 noch nicht erfüllt.

Der äußerst eindeutige Bericht des UN-Generalsekretärs zu den beiden Resolutionen hat u.a. vor der Gefahr einer humanitären Katastrophe im Kosovo gewarnt.

Die humanitäre Notlage hält wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, Maßnahmen zu einer friedlichen Lösung zu ergreifen, unvermindert an.

In absehbarer Zeit ist keine weitere Resolution des UN-Sicherheitsrats zu erwarten, die Zwangsmaßnahmen im Blick auf den Kosovo enthält.

Die Resolution 1199 des UN-Sicherheitsrats stellt unmißverständlich fest, daß das Ausmaß der Verschlechterung der Lage in Kosovo eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Sicherheit in der Region darstellt.«

Der Generalsekretär erklärte, »unter diesen außergewöhnlichen Umständen« sei »die Drohung mit und gegebenenfalls der Einsatz von Gewalt durch die NATO gerechtfertigt«¹². Diese Drohung bewirkte zunächst ein Einlenken Jugoslawiens, so daß es am 15. und 16. Oktober 1998 zum Abschluß von zwei Abkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien über eine Mission der Organisation für Sicher-

heit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Kosovo sowie eine Luftüberwachung durch die NATO kam¹³. Die Umsetzung dieser Abkommen stieß jedoch bald auf neue Schwierigkeiten; zugleich kam es zu einem Wiederaufflammen der Kämpfe im Kosovo. Die NATO erneuerte daraufhin Anfang 1999 ihre Drohung mit Luftangriffen. Nachdem auch die Verhandlungen in Rambouillet nahe Paris erfolglos geblieben waren, da Belgrad einer NATO-Präsenz im Lande zur Umsetzung der dort ausgearbeiteten Abkommen nicht zustimmen wollte, begann die NATO am 24. März 1999 die Operation »Allied Force«, was die massive und andauernde Bombardierung von Zielen in ganz Jugoslawien bedeutete.

Diese ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat eingeleiteten Angriffe lösten international zum Teil erhebliche Proteste aus. So brachte Rußland im Sicherheitsrat den Entwurf einer Resolution ein, mit der das Vorgehen der NATO als »flagrante(r) Verstoß gegen die Charta der Vereinten Nationen« verurteilt werden sollte¹⁴; diese Vorlage fand jedoch keine Mehrheit. Die Angriffe wurden erst am 10. Juni 1999 ausgesetzt, nachdem Jugoslawien einer internationalen Militärpräsenz zugestimmt und mit dem Abzug seiner Truppen aus dem Kosovo begonnen hatte. Gestützt auf Kapitel VII der Charta ermächtigte der Sicherheitsrat in Resolution 1244 vom 10. Juni 1999¹⁵ die Mitgliedstaaten und relevanten internationalen Organisationen, eine internationale Sicherheitspräsenz im Kosovo zu schaffen. Dies ist mittlerweile durch die Besetzung des gesamten Kosovo durch die »Kosovo Force« (KFOR) unter maßgeblicher Beteiligung der NATO erfolgt.

Das neue Strategische Konzept der NATO

Die Frage der Notwendigkeit eines Mandats des Sicherheitsrats wurde auch im Rahmen der Diskussion um das neue Strategische Konzept aufgeworfen, welches die zum Nordatlantikat zusammengesetzten Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten am 23./24. April 1999 in Washington angenommen haben¹⁶. Das neue Konzept baut inhaltlich auf dem von 1991 auf; es enthält jedoch einige wesentliche Neuerungen. Grundsätzlich bleibt das Bündnis bei seinem breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatz. So werden etwa »ethnische und religiöse Rivalitäten, Gebietsstreitigkeiten, unzureichende oder fehlgeschlagene Reformbemühungen, die Verletzung von Menschenrechten und die Auflösung von Staaten« als potentielle Gefahren für die euro-atlantische Stabilität genannt. Neu ist jedoch, daß sich die NATO nunmehr ausdrücklich auch in Fällen, die nicht unter die Verteidigung des Bündnisses nach Artikel 5 des NATO-Vertrags fallen, das Recht vorbehält, militärisch tätig zu werden:

»Im Zuge ihrer Politik der Friedenserhaltung, der Kriegsverhütung und der Stärkung von Sicherheit und Stabilität – wie in den grundlegenden Sicherheitsaufgaben dargelegt – wird die NATO in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen darum bemüht sein, Konflikte zu verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamer Bewältigung beitragen, einschließlich durch die Möglichkeit der Durchführung von nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen. ... Die NATO erinnert an ihr 1994 in Brüssel gemachtes Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit ihren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der OSZE zu unterstützen... In diesem Zusammenhang erinnert das Bündnis an seine späteren Beschlüsse in bezug auf Krisenreaktionseinsätze auf dem Balkan.«¹⁷

Die Frage ist, was genau unter »nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen« zu verstehen ist. Mit derartigen Einsätzen muß nicht notwendigerweise ein Verzicht auf ein Mandat des Sicherheitsrats verbunden sein, wie der Verweis des Konzepts auf die unter der Autorität des Sicherheitsrats durchgeführten NATO-Einsätze belegt. Andererseits schließt das Konzept ein Tätigwerden ohne vorherige Ermächtigung durch den Sicherheitsrat auch nicht ausdrücklich aus. Zwar bestimmt das Konzept, das Krisenmanagement sei im Einklang mit Art. 7 des NATO-Vertrags durchzuführen,

nach welchem die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus der UN-Charta sowie die »in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit des Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens« unberührt bleiben; die Hauptverantwortlichkeit des Sicherheitsrats für den Frieden wird auch an anderer Stelle im Konzept noch einmal anerkannt¹⁸. Auch die Wendung, Krisenreaktionseinsätze sollten »in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht« durchgeführt werden, könnte für eine Wahrung der Autorität des Sicherheitsrats sprechen. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Autorität des Rates als Regel des Völkerrechts anerkannt wird. Daß dies alle NATO-Staaten tun, kann jedoch nach der Erfahrung des Kosovo-Konflikts nicht ohne weiteres angenommen werden.

Letztlich ist die Ambivalenz des Strategischen Konzepts an diesem Punkt der Ausdruck einer Uneinigkeit zwischen den NATO-Partnern. Verschiedene europäische Länder, allen voran Deutschland und Frankreich, hätten gerne das Erfordernis einer vorherigen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat in das Konzept geschrieben¹⁹. Dies stieß jedoch auf den Widerstand vor allem der Vereinigten Staaten, die einer solchen Einschränkung der Handlungsfreiheit der NATO nicht zustimmen wollten²⁰. Die Position der USA wird deutlich in dem folgenden Auszug aus einer Rede des amerikanischen Vizeaußenministers Strobe Talbott am 10. März 1999 vor dem »Royal United Services Institute« in London:

»Wir schlagen gar nicht vor, daß die NATO in kühler Distanz oder gar unter großspüriger Herausforderung von UN oder OSZE tätig werden soll. Sämtliche Bündnispartner gehören diesen beiden Organisationen an. Nach unserem Dafürhalten müssen die Einsätze und Ansätze der NATO im Einklang mit der UN-Charta und der Schlußakte von Helsinki stehen. Zugleich müssen wir aber aufpassen, daß wir die NATO keinem anderen internationalen Gremium unterordnen oder ihre integrierte Befehlsstruktur antasten. Wir werden uns bemühen, gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen zu handeln und deren Ziele und Grundsätze zu achten. Aber das Bündnis muß sich das Recht und die Freiheit vorbehalten, dann zu handeln, wenn es seine 19 Mitglieder in gegenseitiger Übereinstimmung für nötig halten.«²¹

Diese Äußerungen lassen zumindest gewisse Vorbehalte hinsichtlich einer unbedingten Anerkennung der Autorität des Sicherheitsrats erkennen. Angesichts der widerstreitenden Positionen kann es daher nicht verwundern, daß das Strategische Konzept zum Erfordernis einer vorherigen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat keine befriedigende Antwort gibt. Der Kosovo-Konflikt hat gezeigt, daß die Selbstmandatierung durch die NATO keine nur theoretische Möglichkeit ist. Ob sich ein derartiges Vorgehen wiederholen wird, hängt auch von der völkerrechtlichen Bewertung ab, der sich der Aufsatz nunmehr zuwenden muß.

II. Die NATO im System der Vereinten Nationen

Bevor die Handlungsmöglichkeiten der NATO nach der UN-Charta und dem allgemeinen Völkerrecht bestimmt werden können, ist zunächst das Verhältnis der NATO zur Weltorganisation zu untersuchen. Dabei ist zunächst auf die Stellung und Bedeutung regionaler Abmachungen im System der Vereinten Nationen einzugehen. Sodann stellt sich die Frage, ob und inwieweit die NATO als Organisation regionaler Sicherheit im Sinne der Charta bewertet werden kann.

Die Vereinten Nationen und die regionale Sicherheit

Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen ist nicht streng zentralistisch. Artikel 52 der Charta bestimmt in seinem Absatz 1 vielmehr ausdrücklich, daß regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht ausgeschlossen sind. In der Vergangenheit ist immer wieder gefordert worden, von regionalen Mechanismen im Bereich der Friedenssicherung verstärkt Gebrauch zu machen. Der frühere Generalsekretär Boutros

Der (Nordatlantik-)Vertrag beginnt mit einer Bekräftigung des Glaubens an die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen. In Artikel 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen »jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, auf friedlichem Wege so zu regeln, daß der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden«. Zudem verpflichten sie sich, »sich ... jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist«.

In Artikel 5, in dem die Vertragsparteien vereinbaren, daß sie einen Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen als einen Angriff gegen sie alle ansehen, wird ihre gegenseitige Unterstützung als Ausübung des in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung definiert. Durch diesen Artikel sind die Vertragsparteien verpflichtet, dem Sicherheitsrat »von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen unverzüglich Mitteilung zu machen« und diese Maßnahmen einzustellen, »sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten«.

Darüber hinaus wird in Artikel 7 zur Vermeidung jedes Mißverständnisses festgehalten, daß der Vertrag »weder die Rechte und Pflichten, welche sich für die Parteien« aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben, noch »die in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit des Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit« berührt.

*Aus einem Glückwunschsreiben
von UN-Generalsekretär Kofi Annan
zum 50-jährigen Bestehen der NATO*

Boutros-Ghali sah hierin ein Mittel, um nicht nur eine Entlastung der Vereinten Nationen zu erreichen, sondern auch um die Partizipation und demokratische Legitimation im Bereich der Friedenssicherung zu stärken.

Die Charta-Bestimmungen über regionale Abmachungen in Kapitel VIII werfen jedoch Schwierigkeiten in ihrer Anwendung auf. So ist schon problematisch, was eigentlich unter einer regionalen Abmachung oder Einrichtung zu verstehen ist. Nach der wohl vorherrschenden Auffassung handelt es sich hierbei nur um Systeme kollektiver Sicherheit, die auf die Wahrung des Friedens unter ihren Mitgliedern gerichtet sind. Nach anderer Auffassung sollen dagegen auch Organisationen ohne interne Ausrichtung wie insbesondere regionale Verteidigungsbündnisse unter Kapitel VIII fallen. Dies ist jedoch nicht überzeugend. Bloße Verteidigungsbündnisse finden bereits eine ausreichende rechtliche Grundlage in Art. 51 der Charta, der auch das Recht der kollektiven Selbstverteidigung anerkennt. Verteidigungsbündnisse bedürfen daher nicht der speziellen Regelung in Kapitel VIII. Dies gilt insbesondere für die Regelung über die Verhängung von Zwangsmaßnahmen durch regionale Abmachungen²², die auf Verteidigungsbündnisse kaum paßt.

Zu beachten ist auch, daß Maßnahmen regionaler Sicherheit grundsätzlich an die Autorität des Sicherheitsrats gebunden bleiben. Gemäß Art. 53 kann der Sicherheitsrat Regionalorganisationen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen in Anspruch nehmen; eigene Zwangsmaßnahmen dürfen die Regionalorganisationen dagegen nur mit Ermächtigung des Rates ergreifen. Auch diese Regelung wirft einige Auslegungsfragen auf. So ist schon umstritten, ob unter den an dieser Stelle angesprochenen Zwangsmaßnahmen nur militärische oder auch nichtmilitärische Maßnahmen zu verstehen sind. Problematisch ist aber vor allem, welche Anforderungen an die Ermächtigung des Sicherheitsrats zu stellen sind. Häufig wird eine ausdrückliche Ermächtigung verlangt, wobei die Auslegung der Resolutionen des Sicherheitsrats im Einzelfall erhebliche Probleme aufwerfen kann. Erwägen läßt sich auch, ob eine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat nicht nachträglich erfolgen könnte. Dagegen spricht jedoch zum einen, daß der Sicherheitsrat keine Kompetenz zur

nachträglichen Legalisierung von Sachverhalten hat²³. Zum anderen läge hierin eine Aufforderung zu unilateralem Vorgehen, die die Autorität des Sicherheitsrats untergraben könnte. Zweifelhaft ist schließlich, wie bestimmt die Ermächtigung zur Gewaltanwendung sein muß²⁴. Die Generalermächtigung einer Regionalorganisation zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen ohne Anknüpfung an einen konkreten Sachverhalt wäre im Hinblick auf die von Art. 53 geforderte Kontrolle durch den Sicherheitsrat problematisch. Andererseits könnte hierin ein Ansatz zur Entschärfung des Vetorechts im Sicherheitsrat liegen, so daß der Gedanke einer Generalermächtigung von Regionalorganisationen jedenfalls vom Standpunkt einer künftigen Rechtsentwicklung aus erwägenswert bleibt.

Die NATO als regionale Sicherheitsorganisation?

Der Kern des NATO-Vertrags²⁵ ist die Beistandspflicht des Art. 5, nach dem im Fall eines bewaffneten Angriffs gegen eine Vertragspartei alle anderen verpflichtet sind, diesen Beistand zu leisten. Weitere Handlungspflichten begründet der NATO-Vertrag nicht. Insbesondere betrifft er nicht die Regelung von Konflikten zwischen Mitgliedstaaten der NATO. Er begründet auch keine Befugnis der NATO-Organen zum Ergreifen von Zwangsmaßnahmen gegenüber ihren Mitgliedstaaten. Insofern handelt es sich bei der NATO nach ihrer vertraglichen Struktur um ein klassisches Verteidigungsbündnis und nicht um eine Organisation kollektiver Sicherheit im Sinne des Kapitels VIII der Charta²⁶.

Fraglich ist, ob sich an dieser Beurteilung durch die jüngsten Aktivitäten der NATO etwas geändert hat. Diese Frage könnte sich insbesondere im Hinblick auf die Einsätze stellen, die die NATO in den Konflikten des ehemaligen Jugoslawien nach Ermächtigung durch den Sicherheitsrat durchgeführt hat. Diese Einsätze dienten nicht mehr der Verteidigung des Bündnisgebiets, so daß sich schon die Frage stellte, welche Grundlage sie noch im NATO-Vertrag fanden. Insofern wurde teilweise erwogen, ob sich derartige Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets der NATO auf eine stillschweigende Ermächtigung (implied powers) durch den NATO-Vertrag stützen lassen. Selbst wenn man eine Zuständigkeit der NATO zur Ausführung von Maßnahmen des Sicherheitsrats anzunehmen bereit ist, ergibt

sich hieraus aber noch nicht, daß die NATO mit ihren militärischen Einsätzen in der Adria und in Bosnien-Herzegowina als Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII der Charta tätig geworden wäre. Denn auch für den NATO-Vertrag gilt der völkerrechtliche Grundsatz, daß Verträge keine Regelungen zu Lasten von Drittstaaten treffen können. Ein regionales Sicherheitssystem kann dementsprechend niemals die Rechtsgrundlage für Eingriffe gegenüber Nichtmitgliedern bilden. Dies bedeutet, daß die Einsätze, die die NATO auf Grund der Ermächtigung des Sicherheitsrats gegen Dritte durchführte, nicht auf der angeführten Bestimmung des Art. 53²⁷ beruhen konnten. Rechtsgrundlage war vielmehr Art. 48, nach dem die vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, was auch das Tätigwerden von Zusammenschlüssen der Mitgliedstaaten einschließt.

Kein Handeln im Sinne des Kapitels VIII war schließlich auch der Kosovo-Einsatz der NATO. Denn für die Luftangriffe gegen Jugoslawien gab es schon gar keine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat²⁸. Dieser hatte zwar wiederholt angekündigt, im Falle der Nichterfüllung seiner Forderungen auch weitergehende Zwangsmaßnahmen erwägen zu wollen. Zu einer Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur Gewaltanwendung konnte sich der Sicherheitsrat auf Grund der Bedenken Rußlands und Chinas jedoch gerade nicht entschließen. Auch eine nachträgliche ›Genehmigung‹ des Einsatzes durch Resolution 1244 wird man nicht annehmen können. Dies bedeutet, daß der Kosovo-Einsatz nicht nur außerhalb des Kapitels VIII, sondern gänzlich außerhalb des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen erfolgte. Dies allein belegt noch nicht seine Rechtswidrigkeit. Es zeigt jedoch, daß die NATO nicht als Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII tätig geworden ist. Denn Kapitel VIII ist geprägt von der Unterordnung unter die Autorität des Sicherheitsrats; diese anzuerkennen war die NATO im Kosovo-Konflikt jedoch gerade nicht bereit.

III. Die NATO und das Gewaltverbot

Zur Kernfrage für das künftige Verhältnis von NATO und Vereinten Nationen wird damit, ob und unter welchen Voraussetzungen die NATO befugt ist, ohne vorherige Ermächtigung durch den Sicher-



Auch wenn sich vor aller Augen ein Konflikt entfaltet, stoßen vorbeugende Einsätze von UN-Friedenstruppen auf mancherlei politische Hindernisse. Meist überzeugt »nur der Anblick tatsächlicher Gewalt mit all ihren tragischen Folgen die Konfliktparteien, potentiell truppenstellende Staaten und den Sicherheitsrat von der Nützlichkeit oder Notwendigkeit der Dislozierung einer Friedenssicherungstruppe«. So Generalsekretär Kofi Annan 1998 in seinem Jahresbericht an die Generalversammlung; er wies zugleich darauf hin, daß Ende 1992 der Sicherheitsrat erstmals den Beschluß gefaßt habe, eine vorbeugende Präsenz zu etablieren. Dies war die Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNPREDEP) in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien. Er wertete dieses Experiment als Erfolg und sprach von einer positiven Wirkung, die dazu beitrage, »die Spannungen im Lande und in der umliegenden Region zu entschärfen«. Die im Februar 1999 angestrebte Verlängerung des Mandats der UNPREDEP scheiterte am Veto Chinas; mit ihm sollte die Regierung Mazedoniens für die kurz vorher erfolgte Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den Behörden in Taipeh bestraft werden.

heitsrat zur Anwendung militärischer Gewalt zu schreiten. Das Strategische Konzept mit seinem »breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatz« nennt eine ganze Reihe von Sicherheitsrisiken unterhalb der Schwelle der Anwendung bewaffneter Gewalt, die somit potentiell auch zum Anlaß von »Krisenreaktionseinsätzen« der NATO werden könnten. Voraussetzung für jedes unilaterale Vorgehen der NATO ist jedoch, daß es mit dem Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta im Einklang steht. Die sich hieraus für die NATO ergebenden Handlungsoptionen sollen in der Folge für einige praktisch bedeutende Szenarien des Strategischen Konzepts herausgearbeitet werden. Zuvor soll jedoch noch auf die Systematik des Gewaltverbots und seiner Ausnahmen nach der Charta eingegangen werden.

Das »Gewaltmonopol« des Sicherheitsrats

Das völkerrechtliche Gewaltverbot hat kategorischen Charakter. Es verbietet jede Form militärischer Gewalt zwischen den Staaten. Der Zusatz in der grundlegenden Bestimmung des Art. 2 Ziff. 4 der Charta, wonach »jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt« verboten ist, soll das Gewaltverbot dabei nicht einschränken, sondern verstärken²⁹. Militärische Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen ist folglich nur insoweit zulässig, als ausnahmsweise ein Rechtfertigungsgrund eingreift. Solche Rechtfertigungsgründe für militärische Gewalt gibt es nach herkömmlicher Auffassung nur zwei: das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51) sowie die Ermächtigung durch den Sicherheitsrat.

Das Selbstverteidigungsrecht, soweit es von der Charta der Vereinten Nationen nach Art. 51 noch zugelassen ist, wird eng definiert. Es stellt lediglich die Reaktion auf einen »bewaffneten Angriff« dar. Was immer das Gewohnheitsrecht vor 1945 als Auslöser für ein Selbstverteidigungsrecht zugelassen haben mag; nach der Klarstellung durch die UN-Charta gibt es nur noch einen solchen Auslöser, nämlich die Tatsache, daß ein angreifender Staat zuerst militärische Gewalt gegen den Opferstaat ausgeübt hat. Art. 51 hat somit im Kontext der Charta den Charakter einer Ausnahmebestimmung; um das Gewaltverbot nicht zu unterlaufen, ist seine Formulierung bewußt restriktiv gewählt. Der zweite Rechtfertigungsgrund, die Ermächtigung zur Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat, ergibt sich nicht ausdrücklich aus der Charta der Vereinten Nationen. Nach Art. 42 kann der Sicherheitsrat jedoch militärische Zwangsmaßnahmen beschließen. Er hat dies in der Praxis der letzten Jahre in der Weise getan, daß er Staaten oder Staatengruppen zur Ausübung militärischer Gewalt ermächtigte, so etwa in den Fällen Irak, Somalia, Rwanda, Jugoslawien und Haiti. Diese Art der »Beleihung« mit der Befugnis zu Ausübung militärischer Gewalt ist unter Zugrundelegung einer wörtlichen oder systematischen Auslegung des Kapitels VII nicht unproblematisch, sie ist aber mittlerweile in der Praxis außer Streit gestellt.

Aus dieser Gesamtsicht des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen läßt sich eine Art »Gewaltmonopol« des Sicherheitsrats in den internationalen Beziehungen ableiten. Dieses bedeutet nicht, daß die Anwendung militärischer Gewalt ausschließlich durch den Sicherheitsrat erfolgen darf. Zum einen werden militärische Maßnahmen im Rahmen des Kapitels VII regelmäßig von den Mitgliedstaaten durchgeführt; insofern läßt sich auch von einem »Legitimierungsmonopol« des Sicherheitsrats sprechen. Zum anderen bleibt unter den Voraussetzungen des Art. 51 die Anwendung militärischer Gewalt durch die Mitgliedstaaten zum Zweck der Selbstverteidigung zulässig. Außerhalb dieser Bestimmung gilt jedoch der Grundsatz, daß einseitige gewaltsame Maßnahmen zum Zweck der Rechtsdurchsetzung oder der Verwirklichung von Anliegen der internationalen Ge-

meinschaft unzulässig sind. Trotz der nicht unerheblichen Unterschiede zum staatlichen Gewaltmonopol erscheint es daher nicht unberechtigt, von einem Gewaltmonopol des Sicherheitsrats zu sprechen. Allerdings ist die Friedensordnung der Vereinten Nationen weit weniger effizient als typischerweise die staatliche Rechtsordnung. Zum einen fehlt es an obligatorischen Mechanismen der Streitbeilegung; zum anderen ist auch das Entscheidungsverfahren des Sicherheitsrats problematisch, da dieser oftmals durch das Vetorecht der Ständigen Mitglieder an einem Tätigwerden gehindert ist. Es kann daher nicht verwundern, daß das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats immer wieder Anfechtungen ausgesetzt ist. Gerade der Kosovo-Konflikt und die hiermit verbundene Debatte um das Erfordernis eines Mandats des Sicherheitsrats hat diese Tendenzen wieder sehr deutlich zu Tage treten lassen. Dabei lassen sich verschiedene Rechtfertigungsstrategien für ein unilaterales militärisches Handeln ausmachen, von denen in der Folge einige näher beleuchtet werden sollen.

Intervention auf Einladung

Eine erste Gruppe von Rechtfertigungsstrategien setzt beim Gewaltbegriff selbst an. Das wichtigste hier in Betracht zu ziehende Szenario ist die Zustimmung des betroffenen Staates. Wenn die Regierung eines Staates einen anderen Staat zu Hilfe ruft, um ihr bei der Bekämpfung eines Aufstandes zu helfen, so läßt sich durchaus argumentieren, daß in diesem Fall tatbestandsmäßig Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen gar nicht vorliege. Zwar ist das Gewaltverbot eine zwingende Norm des Völkerrechts im Sinne des Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention und kann daher vertraglich nicht abbedungen werden. Fehlt es jedoch schon an der Tatbestandsmäßigkeit der Intervention, so bedarf es auch keiner Rechtfertigung eines Verstoßes gegen das Gewaltverbot mehr. Die Einladung durch die Regierung wurde etwa zur Rechtfertigung der Intervention der Überwachungsgruppe der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOMOG) im Bürgerkrieg in Liberia herangezogen³⁰. Dieser Rechtfertigungsgrund ist vor allem deswegen in Mißkredit geraten, weil die Legitimität der die fremde Hilfe herbeirufenden Regierungen häufig zweifelhaft war, so etwa in den Fällen der sowjetischen Interventionen in Ungarn oder Afghanistan. Fehlt es wie bei zerfallenden oder zerfallenen Staaten (failed states) an einer effektiven Regierung, ist eine Intervention auf Einladung einer der Konfliktparteien eines Bürgerkriegs zusätzlich problematisch.

Im Falle des Kosovo konnte die Einladung durch die Regierung jedoch auf keinen Fall zur Rechtfertigung herangezogen werden. Denn die fehlende Zustimmung der Belgrader Führung war offensichtlich. Das Kosovo befand sich grundsätzlich auch noch unter der effektiven Kontrolle der Zentralregierung. Es handelte sich somit noch nicht um einen zerfallenen Staat, so daß unabhängig von der Problematik eines Eingreifens in solchen Fällen eine Rechtfertigung hierauf nicht gestützt werden konnte.

Selbstverteidigung

Die meisten Rechtfertigungsstrategien für einseitige militärische Maßnahmen setzen beim Begriff der Selbstverteidigung an, oder genauer bei dem des »bewaffneten Angriffs«, der ein Selbstverteidigungsrecht auslöst. Klassisch ist insofern die Konstruktion der Rechtfertigung für die Hilfe zum kolonialen Befreiungskampf, wie sie, soweit ersichtlich, zuerst von Indien bei der »Befreiung« Goas von der portugiesischen Kolonialherrschaft verwandt wurde. Die Kolonialherrschaft wurde als eine Verletzung des Gewaltverbots und damit als einem bewaffneten Angriff rechtlich gleich zu achten konstruiert, gegen den dann individuelle und kollektive Selbstverteidigung für das unterdrückte Kolonialvolk zulässig werden. Eine äh-

liche Argumentation war im Zusammenhang mit dem Kosovo-Einsatz der NATO zu hören, wenn erwogen wurde, ob ethnische Gruppen nicht ebenfalls vom Schutzbereich des Gewaltverbots erfaßt sein müßten, womit dann auch Nothilfe zu ihren Gunsten zulässig wäre³¹. Es ist allerdings zweifelhaft, ob eine derartige Ausdehnung des Selbstverteidigungsrechts auf nichtstaatliche Träger bereits eine ausreichende Grundlage im Völkerrecht findet. Völkerrechtspolitisch birgt eine solche Argumentation das Risiko des Mißbrauchs und damit der unkontrollierten Ausweitung und Internationalisierung territorial begrenzter ethnischer Konflikte in sich.

Eine modernere Rechtfertigungsstrategie subsumiert unter den bewaffneten Angriff im Sinne des Art. 51 der UN-Charta auch Gewalt, die jedenfalls primär nicht einem Staat zuzuordnen ist. Dies ist die Problematik von gewaltsamen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der sogenannten neuen Bedrohungen (new threats), deren Bekämpfung gerade auch ein Anliegen des neuen Strategischen Konzepts ist. Die hierbei mehrfach insbesondere von den Vereinigten Staaten gebrauchte Argumentation geht dahin, terroristische Akte als bewaffnete Angriffe zu behandeln, die dann einem Staat zugerechnet werden, der diese Terroristen in irgendeiner Form begünstigt. Nun ist unbestritten, daß es Formen der Beteiligung eines Staates an grenzüberschreitender Gewalt gibt, die so intensiv sind, daß sie einem bewaffneten Angriff in der Tat gleich zu achten sind. Beispiele dafür finden sich in der Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Definition der Aggression³². Wendet man die dort genannten Kriterien an, so kann jedoch keinesfalls jede Begünstigung von Terrorismus einem bewaffneten Angriff gleichgeachtet werden. Es muß sich zum einen um Akte einer gewissen Tragweite handeln, zum anderen muß eine erhebliche Beteiligung (substantial involvement) des betreffenden Staates vorliegen, die hinreichendes Gewicht besitzt, um die Gewaltmaßnahmen wirklich diesem Staat zurechnen zu können. Vieles, was in der Vergangenheit als notwendige militärische Maßnahmen zum Kampf gegen den Terrorismus deklariert wurde (Bombardierung von Tripolis, Raketenangriffe gegen Sudan und Afghanistan), hat diesen Kriterien sicher nicht genügt. Wenn und insoweit allerdings Proteste in der Staatengemeinschaft bei solchen Ereignissen ausbleiben, ist es denkbar, daß sich die Schwelle für die Annahme eines bewaffneten Angriffs in derartigen Fällen auch absenkt.

Eine verwandte Situation liegt vor, wenn grenzüberschreitende Gewalt aus einem Staat heraus ausgeübt wird, der faktisch nicht in der Lage ist, diese Gewalt zu verhindern, obwohl man nicht von einer Beteiligung in dem Sinne sprechen kann, daß er diese Gewalt begünstigt. Der Abwehr solcher Gewalt dienten etwa der wiederholte türkische Einmarsch in den Norden Iraks oder israelische Angriffe gegen Stellungen von Guerillagruppen im Süden des Libanon. Eine Konstruktion, die dem Staat, dessen Territorium im Gegenzug angegriffen wird, den Schutz des Gewaltverbots versagt, bleibt zweifelhaft. Auch hier muß aber die weitere Entwicklung aufmerksam beobachtet werden, da bei Fehlen entsprechender Proteste seitens dritter Staaten durchaus eine Rechtsentwicklung denkbar ist, die insoweit zu einer Ausdehnung des Konzepts des bewaffneten Angriffs und der zulässigen Gegenreaktion führt. Festgehalten werden muß jedoch daran, daß nur solche grenzüberschreitenden Phänomene einem bewaffneten Angriff gleichgeachtet werden können, bei denen in der Tat bewaffnete Gewalt angewandt wird. Die Gefahr einer Destabilisierung von Grenzregionen etwa durch Flüchtlingsströme erfüllt diese Voraussetzungen nicht.

Ein weiteres problematisches Szenario liegt in der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn solche Waffen in die Hände von Staaten gelangen, deren Verhalten in der Vergangenheit die Befürchtung eines aggressiven Einsatzes der Waffen nahelegt und die daher als sogenannte Schurkenstaaten (rogue states) gelten. Solche Gefahren sind schon in der Vergangenheit

zur Rechtfertigung einseitiger Militärschläge herangezogen worden. Auch das neue Strategische Konzept nennt die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als mögliches Sicherheitsrisiko.

Rechtlich werfen einseitige Maßnahmen gegen eine solche Bedrohung die Frage auf, ob ein Selbstverteidigungsrecht auch gegen einen nur drohenden Angriff zulässig ist. Ein Recht auf vorbeugende Selbstverteidigung wird jedoch ganz überwiegend abgelehnt; klassischerweise setzt die Selbstverteidigung vielmehr voraus, daß die Notwendigkeit des Handelns unmittelbar und zwingend gegeben ist. Dies wird man im Fall der Proliferation von Massenvernichtungswaffen kaum sagen können. Die Staatenpraxis ist in bezug auf die Rechtsbehauptung vorbeugender Selbstverteidigung in der Vergangenheit durchweg ablehnend gewesen, und dies angesichts der Mißbrauchsanfälligkeit dieser Rechtfertigungsstrategie mit gutem Grund. Jedoch sind auch hier neue Tendenzen in der Entwicklung des Völkerrechts nicht ausgeschlossen, insbesondere wenn das Problem der Proliferation von Massenvernichtungswaffen wirklich eine bedrohliche Dimension annehmen sollte.

Rechtfertigungsgründe außerhalb des Art. 51?

In der Diskussion der letzten Zeit finden sich zunehmend auch Ansätze, die Existenz weiterer Rechtfertigungsgründe neben Art. 51 der Charta anzunehmen. Besonders deutlich geworden ist dies im Zusammenhang mit dem Kosovo-Einsatz der NATO. Zur Rechtfertigung ist verschiedentlich auf den Gedanken der ›humanitären Intervention‹ zu Verhütung schwerwiegender und massenhafter Verletzungen der Menschenrechte zurückgegriffen worden. Die Vertreter dieser Auffassung stützen sich dabei insbesondere auf die Tatsache, daß die internationale Gemeinschaft in den letzten Jahren den Willen habe erkennen lassen, schwere Menschenrechtsverletzungen nicht mehr hinnehmen zu wollen. Der Sicherheitsrat hat in der Tat in den letzten Jahren schwere Verletzungen der Menschenrechte als Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 angesehen, was die Voraussetzungen dafür schafft, daß er in solchen Situationen Zwangsmaßnahmen beschließen kann. Daran schließt sich die Frage an, ob aus einer erweiternden Auslegung des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹ in Art. 39 geschlossen werden kann, auch die unilateralen Handlungsmöglichkeiten der Staaten müßten entsprechend erweitert werden. Die besseren Gründe sprechen jedoch immer noch gegen eine solche Interpretation. Es ist sicher kein Redaktionsversehen, daß die rechtliche Umschreibung der Situationen, in denen der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen durchführen kann (›eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung‹) wesentlich weiter ist als die Beschreibung der Situation, die das Recht zur Selbstverteidigung auslöst (›im Falle eines bewaffneten Angriffs‹). Dies bedeutet, daß die Schöpfer der Charta ganz bewußt die Befugnisse des Sicherheitsrats weiter definiert haben als das Recht der Staaten zum Ergreifen einseitiger militärischer Maßnahmen.

Auch hier stellt sich wieder die Frage, ob und inwieweit eine Entwicklung festzustellen ist, die an diesem Punkt zu einer Änderung des Völkerrechts geführt haben könnte. Von einem solchen Trend kann jedoch nicht die Rede sein. Auf der einen Seite haben sich bedeutende Staaten, und dies sind Rußland und China für Fragen der Auslegung der Charta nun einmal, klar gegen die Zulässigkeit einer humanitären Intervention vom Typ Kosovo ausgesprochen. Bei der NATO fehlt andererseits eine eindeutige Argumentation, die in eine solche Richtung ginge. Schon die Erklärung des NATO-Generalsekretärs Solana vom Herbst 1998 betonte den Ausnahmeharakter des Einsatzes und blieb im Hinblick auf die Rechtfertigung sehr zurückhaltend. Hier wird bereits eine gewisse Tendenz erkennbar, einer Präzedenzwirkung des Kosovo-Einsatzes vorzubeugen. In ähnlicher Weise argumentierte auch Bundesaußenminister Klaus Kinkel vor dem Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1998:

»Mit ihrem Beschluß hat die NATO kein neues Rechtsinstrument geschaffen und auch nicht schaffen wollen, das eine Generalvollmacht der NATO für Interventionen begründen könnte. Der Beschluß der NATO darf nicht zum Präzedenzfall werden. Wir dürfen nicht auf eine schiefe Bahn kommen, was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats angeht. ... Aber im Kosovo liegt eine akute humanitäre Notsituation großen Umfangs vor, die sofortiges Handeln erfordert. Die Verhandlungsmöglichkeiten sind erschöpft, der Einsatz von Gewalt ist ultima ratio.«³³

Insgesamt kann daher der Kosovo-Einsatz der NATO kaum zur Begründung eines neuen Rechtfertigungsgrunds »humanitäre Intervention« für den Einsatz militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen herangezogen werden. Dies gilt in gleicher Weise für andere Gemeinschaftswerte, zu deren Schutz sich ein bewaffnetes Eingreifen von seiten der NATO vorstellen ließe. Die Definitionsmacht hinsichtlich der Rechtsgüter und Interessen der internationalen Gemeinschaft, deren Verletzung ein bewaffnetes Eingreifen rechtfertigt, verbleibt beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Dessen Gewaltmonopol sollte nicht durch die Behauptung neuer Rechtfertigungsgründe außerhalb der Charta unterlaufen werden. Nicht überzeugend ist insofern auch das Argument vom Mißbrauch des Vetorechts der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, das gelegentlich zu hören ist. Denn das Vetorecht ist ganz bewußt dazu geschaffen worden, um zu verhindern, daß Maßnahmen der Friedenssicherung gegen den erklärten Willen wichtiger Mitglieder der Staatengemeinschaft durchgeführt werden. Es ist problematisch, die Nutzung dieser in der Charta klar angelegten Möglichkeit als mißbräuchlich anzusehen. Insofern die Zusammensetzung des Sicherheitsrats die weltpolitischen Gegebenheiten ein halbes Jahrhundert nach Gründung der Vereinten Nationen nicht mehr adäquat widerspiegelt, bleibt letztlich nur der Weg einer Reform der Charta der Vereinten Nationen. Dies sollte jedoch nicht als Vorwand genutzt werden, um das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats zu unterlaufen.

IV. Verfassungsrechtliche Implikationen

Die Diskussion um die neue Rolle der NATO hat in Deutschland auch erhebliche verfassungsrechtliche Implikationen. Schon gegen die Adria- und AWACS-Einsätze der NATO war eingewandt worden, es habe sich hierbei um eine faktische Änderung des NATO-Vertrags gehandelt, die nach dem Grundgesetz der Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes bedürft hätte. In diesem Punkt bestand im Bundesverfassungsgericht Stimmgleichheit, so daß ein Verfassungsverstoß nicht festgestellt werden konnte. Die vier einen Verstoß gegen Art. 59 des Grundgesetzes verneinenden Richter waren der Auffassung, eine Änderung des NATO-Vertrags habe nicht vorgelegen; dabei stützten sie sich vor allem auf die Tatsache, daß das Vorgehen der NATO auf einem Mandat des Sicherheitsrats beruhe:

»Auch die Beschlüsse des NATO-Außenministerrats und des NATO-Ministerrats über die Einleitung der hier angegriffenen Maßnahmen sind nicht als konkludenter Vertrag der Mitgliedstaaten über die Erweiterung der Aufgaben der NATO zu werten. Sie haben ein tatsächliches Handeln zur Durchführung der Resolutionen Nm. 713, 757 und 816 des Sicherheitsrats zum Gegenstand, nicht aber eine vertragliche Regelung mit Wirkung für zukünftige Fälle. Auch hierin wird erkennbar, daß ein vorgegebenes VN-Mandat erfüllt, nicht aber der NATO-Vertrag um neue Aufgaben erweitert werden sollte.«³⁴

Ganz ähnlich argumentierten die vier Richter auch zur gleichen Frage im Hinblick auf die Westeuropäische Union (WEU):

»Die Minister der WEU-Mitgliedstaaten sehen sich offenkundig – ebenso wie jedes Mitglied – ausschließlich durch die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen autorisiert und angehalten. Sind die Erklärungen der Minister der Mitgliedstaaten und die Mitwirkung der Organe der WEU bei Unterstützungen von Maßnahmen der Vereinten Nationen aber von solchen Erwägungen bestimmt, so handeln die Beteiligten ohne Vertragsabschlußwillen; sie schließen nicht – auch nur konkludent – einen völkerrechtlichen Vertrag, der gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers bedürfte.«³⁵

Die vier das Urteil nicht tragenden Richter vertraten dagegen die Auffassung, die Bundesregierung habe durch ihre Mitwirkung an

den Beschlüssen der NATO eine dynamische Entwicklung des Vertrags eingeleitet, durch welchen der NATO-Vertrag gleichsam »auf Räder gesetzt« worden sei. Hieraus ergebe sich eine konkrete Gefährdung der Mitwirkungsrechte des Parlaments³⁶. Wie auch immer man zu diesem Meinungsstreit im Fall der Adria- und AWACS-Einsätze stehen mag, die Implikationen für die Diskussion um den Kosovo-Einsatz und das neue Strategische Konzept der NATO sind nicht zu übersehen. Denn auch für die vier das Urteil tragenden Richter war ein wesentlicher Aspekt, daß die Einsätze der NATO wenigstens der Erfüllung eines Mandats der Vereinten Nationen dienten. Im Hintergrund dieser Argumentation stand vermutlich die Erwä-

- 1 Zu Entstehungsgeschichte und Hintergrund der NATO vgl. mit weiteren Nachweisen Jonathan S. Ignarski, North Atlantic Treaty Organization, in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL) 6, 264ff. (1983).
- 2 Es sind dies Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Spanien, Tschechien, die Türkei, Ungarn und die Vereinigten Staaten.
- 3 Text: Bulletin (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) Nr. 24 v. 3.5.1999, S. 222ff.
- 4 Für einen Überblick über die Entwicklung bis 1994 vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 90, 286, 298-303.
- 5 Bulletin Nr. 90 v. 10.7.1990, S. 777, 779 (Tz. 23).
- 6 Bulletin Nr. 128 v. 13.11.1991, S. 1039ff.
- 7 Das Strategische Konzept spricht lediglich von einer »wichtigen Rolle«, die den Vereinten Nationen im Rahmen von Krisenbewältigung und -verhütung zukomme (Tz. 34). Auch könnten die Bündnispartner aufgerufen sein, Streitkräfte für Friedensmissionen der Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen (Tz. 42); damit waren allerdings keine Kampfeinsätze gemeint.
- 8 Bulletin Nr. 64 v. 12.6.1992, S. 613, 615 (Tz. 11, 13).
- 9 Text: VN 6/1992 S. 220f. – Sämtliche zitierten Entschlüssen des Sicherheitsrats sind in dieser Zeitschrift abgedruckt; vgl. zuletzt die Übersicht über die von 1996 bis 1998 verabschiedeten Resolutionen des Rates in VN 3/1999 S. 108ff.
- 10 Resolution 1199 v. 23.9.1998 beschränkt sich auf die Feststellung, die Lage im Kosovo stelle weiterhin »eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region« dar, und kündigt an, im Fall der Nichterfüllung »weitere Schritte und zusätzliche Maßnahmen« zur Wiederherstellung des Friedens in der Region »zu prüfen« (Ziff. 16).
- 11 Die Stellungnahme des NATO-Generalsekretärs wurde in den Beschluß des Deutschen Bundestages v. 16.10.1998 über den möglichen Einsatz deutscher Streitkräfte aufgenommen, der sich dessen Begründung somit zu eigen machte; Text: Internationale Politik, Nr. 5/1999 (Mai 1999), S. 91-93.
- 12 Im englischen Wortlaut der Erklärung heißt es, es gebe »legitimate grounds« für das Vorgehen des Bündnisses; vgl. bei Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: European Journal of International Law (EJIL) 1999, 1, 7.
- 13 Hierauf bezugnehmend Resolution 1203 v. 24.10.1998.
- 14 UN-Dok. S/1999/328 v. 26.3.1999. Der Resolutionsentwurf erhielt bei dem Abstimmung am gleichen Tage nur 3 Ja-Stimmen (China, Namibia, Rußland); dagegen votierten die übrigen 12 Mitglieder des Rates.
- 15 Text: VN 3/1999 S. 116ff.
- 16 Siehe Anm. 3; dazu Karl-Heinz Kamp, Das neue Strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«, Nr. B 11/99 v. 12.3.1999, S. 19ff.
- 17 Tz. 31.
- 18 Tz. 15.
- 19 Kamp (Anm. 16), S. 21ff.
- 20 Vgl. Simma (Anm. 12), S. 27ff.
- 21 Abgedruckt bei Simma (Anm. 12), S. 15 (hier in einer Übersetzung der Redaktion).
- 22 In Art. 53 Abs. 1 Satz 2 der Charta.
- 23 Zur Regelungsbefugnis des Sicherheitsrats vgl. Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996, S. 254ff.
- 24 Alexia Holstein, Das Verhältnis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu NATO und OSZE, Stuttgart etc. 1996, S. 121.
- 25 Text: BGBl. 1955 II, S. 289.
- 26 Vgl. etwa Karl Heinz Kunzmann, Vereinte Nationen oder Nordatlantiktakt-Organisation?, VN 4/1962 S. 103ff.
- 27 Siehe Anm. 22.
- 28 Ebenso Simma (Anm. 12), S. 7; Christian Tomuschat, Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts, in: Die Friedens-Warte 1999, S. 33.
- 29 Dies übersieht Knut Ipsen, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldbar?, in: Die Friedens-Warte 1999, S. 19, 20, der hierauf seine Argumentation zur Zulässigkeit der humanitären Intervention stützt. Wie hier dagegen Simma (Anm. 12), S. 2f.
- 30 Vgl. Georg Nolte, Restoring Peace by Regional Action. International Legal Aspects of the Liberian Crisis, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1993, S. 603, 621ff.
- 31 Ipsen (Anm. 29), S. 22.
- 32 Resolution 3314(XXIX) v. 14.12.1974; vgl. dort insbesondere Art. 3(g). Text: VN 4/1975 S. 120.
- 33 Plenarprotokoll 13/248 v. 16.10.1998, S. 7. Diese Argumentation wurde auch von der gegenwärtigen Bundesregierung im wesentlichen aufrechterhalten; vgl. etwa die Rede von Bundesaußenminister Fischer im Deutschen Bundestag am 22.4.1999, Plenarprotokoll 14/35.
- 34 BVerfGE 90, 286, 371.
- 35 BVerfGE 90, 286, 370.
- 36 BVerfGE 90, 286, 372.

gung, daß mit dem Zustimmungsgesetz zur Charta der Vereinten Nationen die Einsätze der NATO zumindest mittelbar eine parlamentarische Legitimation erfuhren. Diese Argumentation ist für Krisenreaktionseinsätze, die weder der Selbstverteidigung dienen noch auf einem Mandat des Sicherheitsrats beruhen, nicht mehr aufrecht zu erhalten. Sollten derartige Einsätze nunmehr durch das neue Strategische Konzept zu einem Bestandteil der NATO-Strategie gemacht werden, so würde es sich um eine Änderung der Zielsetzung des NATO-Vertrags handeln, die auch nach der Auffassung der das seinerzeitige Urteil tragenden Richter der Zustimmung durch Bundesgesetz bedürfte. Die Zustimmung des Bundestags zum konkreten Einsatz wie etwa im Fall des Kosovo reicht dafür nicht aus. Schon aus verfassungsrechtlicher Sicht ist daher eine völkerrechtskonforme Auslegung des neuen Strategischen Konzepts der NATO zwingend geboten.

V. Neue NATO, alte UN?

Auch nach dem Kosovo-Konflikt bleiben der Handlungsfreiheit der NATO im Sicherheitssystem der Vereinten Nationen enge Grenzen gesetzt. Die NATO und ihre Mitgliedstaaten sind an das Gewaltverbot gebunden, das die Anwendung bewaffneter Gewalt außerhalb der engen Grenzen des Selbstverteidigungsrechts ausschließt. Die

Entscheidungsgewalt über den Einsatz bewaffneter Gewalt zum Schutz von Interessen der internationalen Gemeinschaft durch Gefährdungen unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffs muß grundsätzlich beim Sicherheitsrat verbleiben. Eine andere Auslegung würde zu einer Ausweitung des Unilateralismus in einem der heikelsten Bereiche des Völkerrechts führen; dies könnte das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen in seinen Grundfesten erschüttern. Die ›Krisenreaktionseinsätze‹, die das neue Strategische Konzept der NATO vorsieht, dürfen daher nur unter strenger Beachtung des Gewaltverbots und der Autorität des Sicherheitsrats erfolgen. Damit sollen nicht die Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Sicherheitssystems der Vereinten Nationen geleugnet werden. Dies spricht jedoch nicht für einen völligen Abschied von diesem System, sondern für eine Fortsetzung der Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen und um eine Revision ihrer Charta. Dabei ist nicht nur an eine Veränderung der Zusammensetzung und des Entscheidungsverfahrens des Sicherheitsrats zu denken. Auch die Möglichkeiten für eine stärkere Regionalisierung im Rahmen des Kapitels VIII der Charta sollten geprüft werden. Der Unilateralismus ist dagegen keine tragfähige Grundlage für die euro-atlantische Sicherheit. Die Einbindung der NATO in das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen darf daher auch in Zukunft nicht in Frage gestellt werden.

Junger Wein in alten Schläuchen

Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation? (II)

OTFRIED NASSAUER

»Der Gedanke, daß sich die Vereinten Nationen (UN) und die Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) gegenseitig ausschließen, daß einer dieser Organisationen eine Vorrangstellung gebührt, welche die andere zu praktischer Bedeutungslosigkeit verurteilt, wird immer wieder laut. Die Erkenntnis, daß die UN den Weltfrieden ... nicht gewährleisten können, führt oft zu dem Schluß, die UN seien im Mechanismus der Friedenssicherung überflüssig.«

Diese Diskursbeschreibung entstammt nicht – wie man vermuten möchte – der aktuellen Diskussion. Mit diesen Worten begann Karl Heinz Kunzmann, Völkerrechtsdozent an der Schule der Bundeswehr für Innere Führung, seinen Beitrag ›Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation?‹ in dieser Zeitschrift im Jahre 1962 (VN 4/1962 S. 103ff.). Als Kunzmann sich jener Frage annahm, war die kollektive Gewährleistung regionaler Sicherheit des Bündnisgebiets der NATO Gegenstand der Debatte. Heute stellt sie sich weit über die Bündnisgrenzen hinaus, wird mit Blick auf die Sicherheit ganz Europas, der an Europa angrenzenden Regionen oder gar mit weltweiter Perspektive aufgeworfen.

Die Zäsur von 1999

Das Jahr 1999 stellt eine Zäsur dar. Erstmals hat die NATO, eine zur kollektiven Verteidigung gegründete Organisation, einen Krieg geführt. Dies geschah nicht in Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung. Es geschah außerhalb ihrer vertraglich festgelegten Aufgabe kollektiver Selbstverteidigung und außerhalb des im NATO-Vertrag beschriebenen Bündnisgebiets¹. Die Allianz hatte zudem keine Legitimation durch ein Mandat der Vereinten Nationen. Sie faßte den Beschluß zu den Luftangriffen auf die Bundesrepublik Jugoslawien eigenständig, was ihr internationaler Widerspruch und den Vorwurf einer unzulässigen ›Selbstmandatierung‹ eintrug. Die NATO ihrerseits erhob den Anspruch, mit ihrer Militäroperation im Interesse, wenn nicht im Auftrag der Völkergemeinschaft zu handeln.

Das Strategische Konzept

Dieser politisch und juristisch umstrittene Vorgang hat grundsätzliche Bedeutung gewonnen. Anlässlich des NATO-Gipfeltreffens in Washington hat die Allianz am 23./24. April 1999 ein neues ›Strategisches Konzept‹ verabschiedet². Dieses schließt auch für die Zukunft die Möglichkeit nicht aus, daß die NATO militärische Krisenreaktionseinsätze gegebenenfalls auch dann vornimmt, wenn weder ein Fall der kollektiven Selbstverteidigung noch ein Mandat der internationalen Gemeinschaft in Form eines Beschlusses des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen oder einer Regionalorganisation wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vorliegt³.

Die neue NATO-Strategie erweitert die Kernaufgaben der NATO, indem sie der Allianz bei der ›Krisenbewältigung‹ eine größere Rolle zuweist⁴. Das Bündnis

»steht bereit, von Fall zu Fall und im Konsens, im Einklang mit Artikel 7 des Washingtoner Vertrags zu wirksamer Konfliktverhütung beizutragen und sich bei der Krisenbewältigung aktiv einzusetzen, einschließlich durch Krisenreaktionseinsätze«. (Ziffer 10)

Über solche Einsätze wird also jeweils im Einzelfall im Konsenswege entschieden. Den Bündnismitgliedern steht es frei, sich – auf Basis nationaler Entscheidungen und Rechtsgrundlagen – an solchen Einsätzen zu beteiligen oder nicht. Das Strategische Konzept erkennt an, daß die UN, die OSZE, die Europäische Union (EU) und die Westeuropäische Union (WEU) »ausgeprägte Beiträge zur euro-atlantischen Sicherheit und Stabilität« leisten, und postuliert, daß »(s)ich gegenseitig verstärkende Organisationen ... zu einem zentralen Merkmal des Sicherheitsumfeldes geworden« sind.

»Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trägt die primäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und lei-

stet in dieser Funktion einen entscheidenden Beitrag zur Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum.« Die »OSZE als regionale Abmachung ... spielt eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Frieden und Stabilität, der Erhöhung der kooperativen Sicherheit und der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Europa«. Die EU »hat wichtige Beschlüsse gefaßt und ihren Bemühungen um die Stärkung ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension einen weiteren Impuls verliehen«. (Ziffern 15-17)

Krisenreaktionseinsätze

Die NATO wird, so das neue Strategische Konzept, »in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen darum bemüht sein, Konflikte zu verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamer Bewältigung beitragen«.

Es folgen die entscheidenden Sätze:

Die Allianz »erinnert an ihr 1994 in Brüssel gemachtes Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit ihren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der OSZE zu unterstützen... In diesem Zusammenhang erinnert das Bündnis an seine späteren Beschlüsse in bezug auf Krisenreaktionseinsätze auf dem Balkan.« (Ziffer 31)

Zu letzteren gehört interessanterweise kein NATO-Einsatz, der politisch und militärisch vollständig unter der Leitung der Vereinten Nationen gestanden hätte. Wohl aber gehört zu den Krisenreaktionseinsätzen auf dem Balkan seit dem 24. März 1999 ein weder durch UN noch OSZE mandatierter Kampfeinsatz – eine militärische Operation, die außerhalb »der Autorität des VN-Sicherheitsrats« stattfand.

Damit wird die Option auf durch die UN nicht legitimierte militärische Einsätze der Allianz im Grundsatz offengehalten. Dies entspricht den politischen Vorstellungen der USA, die als Führungsmacht der NATO politisch seit Jahren das Ziel verfolgt haben, die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Bündnisses im Blick auf militärische Krisenreaktionsmaßnahmen und Kriseneinsätze nicht durch eine zwangsweise Anbindung an Beschlüsse der UN oder anderer internationaler Gremien einzuschränken. Aus Sicht der USA garantiert dies, daß die NATO die wesentliche handlungsfähige sicherheitspolitische Organisation im euro-atlantischen Raum bleibt und über die Führungsrolle der USA in der NATO auch deren Einfluß in dieser Region hinlänglich gewahrt wird. Die Befürworter einer verpflichtenden Ankopplung aller NATO-Einsätze jenseits der kollektiven Verteidigung an ein UN-Mandat – namentlich Deutschland und Frankreich – mußten eingestehen, daß sie ihre Vorstellungen nicht durchsetzen konnten. In den etwas gewundenen Worten von Bundeskanzler Gerhard Schröder anläßlich des NATO-Gipfels in Washington:

»Wir waren uns einig, daß es auch in Zukunft nur dann Interventionen geben kann, wenn im Prinzip ein Sicherheitsratsbeschuß vorliegt. Eng begrenzte Ausnahmen können zugelassen werden, dürfen aber nicht die Regel werden und können überhaupt nur in Frage kommen, wenn sich zeigt, und zwar nachweisbar, daß der Sicherheitsrat nicht handlungsfähig ist.«⁵

Die Beschlußlage des Bündnisses und ihre unterschiedliche Interpretation durch die Bündnismitglieder lassen es als wahrscheinlich erscheinen, daß über die Notwendigkeit eines UN-Mandats für Krisenreaktionseinsätze der NATO künftig jeweils ad hoc durch die Bündnismitglieder entschieden wird.

Eine eindeutige geographische Beschränkung für künftige Krisenreaktionseinsätze der NATO enthält das neue Strategische Konzept nicht. Es macht jedoch deutlich, daß die Allianz sich vorrangig für Sicherheit und Stabilität im »euro-atlantischen Raum« zuständig sieht. Dieser Begriff wird nicht näher definiert, reicht aber weit über das im NATO-Vertrag definierte Bündnisgebiet hinaus und meint im Sprachgebrauch der Allianz zumeist das Staatsgebiet jener Staaten, die sich der »Partnerschaft für den Frieden« (PfP) der NATO angeschlossen haben beziehungsweise im Euro-atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) mitarbeiten. Diese Interpretation dürfte im Blick auf künftig mögliche Krisenreaktionseinsätze aber nur beschränkt

angewandt werden. Dies wird deutlich, wenn die geographischen Konsequenzen beleuchtet werden. Militärische Krisenreaktionseinsätze der NATO auf dem Staatsgebiet der Russischen Föderation – die ja Teil des euro-atlantischen Raumes ist – sind nur schwer vorstellbar. Dagegen sind solche Einsätze im nordafrikanischen Mittelmeerraum durchaus denkbar, auch wenn dieses Gebiet durch den Begriff des euro-atlantischen Raumes normalerweise nicht abgedeckt wird. Das potentielle Einsatzgebiet für Krisenreaktionseinsätze wird durch das Strategische Konzept der Allianz somit nicht hinreichend klar definiert. Fallweise Entscheidungen der Bündnismitglieder werden somit an die Stelle einer klaren Definition treten. Das Vorgehen der NATO im Fall Kosovo und eine mögliche Wiederholung bei künftigen Krisen wirft vielfältige politische und völkerrechtliche Fragen auf, deren Bedeutung für die Zukunft des internationalen Systems im allgemeinen und das Verhältnis zwischen der NATO und den Vereinten Nationen im besonderen vor allem deshalb nicht unterschätzt werden darf, weil die 19 NATO-Staaten nicht nur drei der fünf Veto-Mächte im Sicherheitsrat stellen, sondern gegenwärtig auch für knapp 64 vH des Budgets der Vereinten Nationen aufkommen. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die politische und politisch-militärische Seite dieser Problematik. Er untersucht die Vorgeschichte einiger wesentlicher Aspekte und fragt nach einigen der möglichen politischen Konsequenzen.

Blick zurück

So sehr das Vorgehen der NATO im Kosovo-Konflikt eine neue Entwicklung und eine neue Qualität darzustellen scheint – die gegenwärtige Debatte ist nicht neu. Sie fußt zu wesentlichen Teilen auf politischen Fragestellungen und Entwicklungen der Jahre 1992 bis 1994. Der Zerfall der Sowjetunion, das Übrigbleiben nur noch einer weltweit militärisch handlungsfähigen Macht, die Auswertung des Zweiten Golfkriegs durch die USA, das Scheitern der Militärexpeditionen in Somalia, die sich verschärfenden kriegerischen Auseinandersetzungen im zerfallenden Jugoslawien sowie vor allem der Präsidentenwechsel in den Vereinigten Staaten von George Bush zu Bill Clinton stellen wesentliche Elemente des Hintergrundes dar. Die Entwicklung der US-Politik im Blick auf UN-Friedensmissionen im Zuge des Präsidentenwechsels bedarf zunächst der genaueren Betrachtung.

Der US-Fehlschlag in Mogadischu

Die Regierung Clinton trat ihr Amt als erste von der Demokratischen Partei gestellte Administration nach zwölf Jahren republikanischer Herrschaft mit einem klar innenpolitisch akzentuierten Programm an. Das außenpolitische Profil der neuen Regierung war wenig geschärft. Doch genau hier hinterließ der scheidende Präsident Bush nicht nur das größte, sondern auch ein in der amerikanischen Öffentlichkeit vielbeachtetes Problem.

Noch nach ihrer Wahniederlage hatte die Regierung Bush einen umfangreichen, aber nach Zeit und Auftrag eng begrenzten Einsatz von US-Kampftropfen im bürgerkriegsgeschüttelten Somalia beschlossen, der später von einer internationalen Friedensmission der Vereinten Nationen abgelöst werden sollte. Der Sicherheitsrat erteilte das Mandat; die konkrete Durchführung der Operation oblag den USA. Entgegen der Vorstellungen des UN-Generalsekretärs weigerte sich das Pentagon aber noch während des Interregnums, die kriegführenden somalischen Clans zu entwaffnen und deren schwere Waffen vor der Übergabe der Operation an die Vereinten Nationen zu beschlagnahmen.

Der Übergang zu einer UN-geführten, friedens erzwingenden Operation (UNOSOM II) wenige Monate später, im Mai 1993, stand damit in doppelter Hinsicht vor einem schwerwiegenden Problem. Die kriegführenden Parteien in Somalia verfügten weiter über volle mi-

litärische Handlungsfähigkeit. Zugleich sank die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, sich effektiv militärisch gegen sie durchzusetzen. Dies war zum einen der Tatsache geschuldet, daß der Aufwuchs der UN-Truppen nicht mit dem Tempo des Abzugs der US-Verbände Schritt halten konnte. Zum anderen waren die Vereinigten Staaten nicht bereit, ihre verbleibenden Kampftruppen dem UN-Oberbefehl zu unterstellen. Sie blieben unter nationalem US-Befehl. Eine Grundbedingung erfolgreichen militärischen Handelns – die Einheit von Befehlsgewalt und Kontrolle – war nicht mehr gegeben.

Im Oktober 1993 trug diese Konstellation zu einem schwerwiegenden Zwischenfall bei. Ohne Wissen der Vereinten Nationen führten US-Spezialeinheiten, die nicht dem UN-Kommando unterstanden, einen Einsatz im Süden Mogadischus durch, der in dramatischer Weise mißlang. Unvorbereitete UN-Truppen aus Malaysia und Pakistan mußten zur Hilfe eilen. Mehr als 1 000 Somalier, 18 US-Soldaten und ein malaysischer Blauhelmsoldat starben. Es entstanden jene Fernsehbilder, die zeigen, wie Anhänger des somalischen Generals Aidid, denen der US-Einsatz geglückt hatte, die Leiche eines US-Soldaten im Triumph durch die staubigen Straßen Mogadischus schleifen.

Am Ende des fehlgeschlagenen US-Einsatzes stand die Entscheidung Washingtons, sich aus der UN-Operation in Somalia zurückzuziehen und – wissend, daß viele andere Staaten das Verbleiben ihrer Soldaten von der weiteren Mitwirkung der USA abhängig machten – damit den Abbruch der UN-Mission zu erzwingen. Am Ende dieses Zwischenfalls stand aber auch die Entscheidung der Regierung Clinton, den Fehlschlag einer unilateralen militärischen Aktion der USA mit großem Medienaufwand den Vereinten Nationen anzulasten. Die UN seien dafür verantwortlich, daß eine einheitliche Befehls- und Kontrollstruktur während der Somalia-Operation nicht vorhanden war.

Diese Entscheidungen der Führung in Washington können als erste sichtbare Signale einer signifikanten Neubestimmung des Verhältnisses der USA zu den Vereinten Nationen und zu deren Friedensmissionen gewertet werden, die bereits im Sommer 1993 ruckbar geworden war und im Mai 1994 mit der Verabschiedung einer Präsidentendirektive (Presidential Decision Directive) zu multilateralen Friedensmissionen abgeschlossen werden sollte. Mit dieser Neuorientierung reagierten die USA auch auf jene Anregungen für eine Stärkung und Reform der Vereinten Nationen, die der agile UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit seiner ›Agenda für den

Frieden‹ bereits Mitte 1992 in die Debatte eingebracht hatte. Boutros-Ghali hatte unter anderem vorgeschlagen, die UN in die Lage zu versetzen, militärische Einsätze zur Friedenserzwingung auch gegen den Willen einer oder mehrerer Konfliktparteien nach Kapitel VII der UN-Charta durchzuführen, und angeregt, die militärische Handlungsfähigkeit der UN durch in Bereitschaft gehaltene, dem UN-Generalsekretär auf Abruf zur Verfügung stehende Kontingente nationaler Streitkräfte zu stärken. Sie könnten damit als Ersatz oder Vorstufe zu jenen Streitkräften der Vereinten Nationen fungieren, die in der Charta zwar ins Auge gefaßt worden waren, auf deren Aufstellung man sich aber nie hatte einigen können.

Die ›PDD 25‹

Das Ergebnis der Neubestimmung der US-Politik resultierte freilich in einer Schwächung der Vereinten Nationen und nicht in einer Stärkung ihrer Rolle, wie Boutros-Ghali das gewünscht hatte. Als die Regierung Clinton im Mai 1994 die Präsidentendirektive 25 (PDD 25) öffentlich vorstellte⁶, war deren erkennbares Ziel die zahlenmäßige Limitierung und die zeitliche Begrenzung UN-geführter Friedensmissionen – vor allem solcher Einsätze, die ein Mandat zu Kampfeinsätzen nach Kapitel VII einschließen würden – bei gleichzeitiger Vergrößerung der Flexibilität zugunsten nationaler amerikanischer oder seitens der USA geführter militärischer Interventionen.

Die PDD 25 fordert, daß alle UN-Friedensoperationen soweit irgend möglich durch eine klar abgegrenzte Dauer und zeitlich bestimmte Interims- und Endziele, durch eine integrierte politisch-militärische, mit humanitären Hilfsmaßnahmen koordinierte Strategie, durch einen klar begrenzten Streitkräfteumfang und ein feststehendes Budget gekennzeichnet sind. Die Zustimmung der USA zu einem solchen Mandat wird unter anderem davon abhängig gemacht, daß eine »Einbeziehung der Vereinten Nationen die Interessen der USA befördert und ein Interesse der internationalen Gemeinschaft besteht, sich auf multilateraler Basis mit dem Problem auseinanderzusetzen«. Auch Entscheidungen über die Verlängerung bestehender Friedensmissionen sollen künftig unter Berücksichtigung dieser Bedingungen entschieden werden. Eine Beteiligung der Vereinigten Staaten an friedenserhaltenden Maßnahmen der UN wird weitgehend konditioniert. Vorausgesetzt wird, daß die Mitwirkung der USA in deren Interesse liegt und daß die Risiken für US-Staatsbürger als tragbar erscheinen, Personal, Finanzmittel und Ressourcen verfügbar sind, »die Beteiligung der USA für den Erfolg der Operation als notwen-



Gewaltvoll ausgetragene Konflikte führen stets zu massiven Flüchtlingsströmen. In vielen Fällen handelt es sich um grenzüberschreitende Fluchtbewegungen, so auch während des Kosovo-Konflikts. Von diesen betroffen waren insbesondere die Nachbarländer Albanien und Mazedonien. Während die Vereinten Nationen politisch erst wieder mit der Verabschiedung der Resolution 1244(1999) des Sicherheitsrats ins Spiel kamen, trugen sie zwischenzeitlich Verantwortung für einen erheblichen Teil der humanitären Hilfe. Am 19. Mai besuchte UN-Generalsekretär Kofi Annan Mazedonien und suchte auch das Flüchtlingslager ›Stenkovec I‹ auf, wo er Korrespondenten Rede und Antwort stand.

dig erscheint«, die Rolle der US-Streitkräfte an klare Zielsetzungen geknüpft ist und ein zeitlicher Endpunkt der US-Beteiligung erkennbar ist, die Unterstützung der Öffentlichkeit und des Kongresses existieren oder gewonnen werden können und die Befehls- und Kontrollstrukturen akzeptabel sind. Für die Beteiligung von US-Streitkräften an Kampfeinsätzen unter Kapitel VII der UN-Charta gelten zusätzliche, schärfere Bedingungen. Das Recht der USA, ihre »Beteiligung zu jedem Zeitpunkt zu beenden und jedwede notwendig erscheinende Handlung zu unternehmen, um US-Streitkräfte zu schützen, wenn sie gefährdet sind« bleibt ausdrücklich vorbehalten. Zugleich kündigte das Dokument an, die USA würden ihren Anteil an der Finanzierung von Friedensoperationen der Vereinten Nationen von damals 31,7 vH bis zum 1. Januar 1996, möglicherweise aber schon zum 30. September 1995, einseitig auf 25 vH absenken.

Erheblichen Einfluß auf diese Entwicklung hatte eine innenpolitisch motivierte Grundposition der Vereinigten Staaten. Als einziger Mitgliedstaat der Vereinten Nationen sind die USA grundsätzlich nicht bereit, Truppen mit Kampfauftrag einem UN-Kommandeur zu unterstellen, der nicht Bürger ihres Landes ist. Dies begrenzt die Möglichkeit der USA, sich an friedens erzwingenden Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta mit Kampftruppen zu beteiligen, auf jene Fälle, in denen die UN-Operation einen US-Oberbefehlshaber hat. Truppen für konventionelle friedenssichernde Maßnahmen können in bestimmten Fällen auch einem UN-Kommandeur aus einem anderen Staat unterstellt werden.

»Der Präsident behält den Oberbefehl über die US-Streitkräfte und wird diesen niemals abgeben. Von Fall zu Fall wird der Präsident im Blick auf spezifische, vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisierte Operationen die Unterstellung geeigneter US-Kräfte unter die operative Kontrolle eines kompetenten UN-Befehlshabers in Betracht ziehen. Je größer die militärische Rolle der Vereinten Staaten aber ist, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit sein, daß die Vereinten Staaten zustimmen, daß ein UN-Befehlshaber die operative Kontrolle über US-Kräfte erhält. Jede umfangreichere Beteiligung von US-Kräften an größeren friedens erzwingenden Missionen, bei denen Kampfhandlungen wahrscheinlich sind, soll grundsätzlich unter US-Oberbefehl, der operativen Kontrolle einer kompetenten Regionalorganisation wie der NATO oder unter Führung durch eine Ad-hoc-Koalition stehen.«

Die besondere Erwähnung der NATO resultiert daraus, daß dieses Bündnis für seinen geographischen Verantwortungsbereich den USA einen taktisch geschickten Ausweg aus dem Dilemma der Frage des Oberbefehlshabers bei multilateralen Operationen offeriert. Einsätze, die durch die Allianz geführt werden, stehen unter US-Oberbefehl, da der Posten des NATO-Oberbefehlshabers traditionell mit einem US-Amerikaner besetzt wird, der zudem in den nationalen US-amerikanischen Befehlsstrang in Doppelfunktion eingebunden bleibt⁷. Darüber hinaus bietet die Durchführung friedensunterstützender militärischer Einsätze mittels der NATO aus Sicht Washingtons weitere Vorteile:

- Sie erlaubt die finanzielle und militärische Risiko- und Lastenteilung.
- Sie sichert die Operation politisch ab und läßt sich – vor allem dann, wenn nicht auf ein Mandat der Vereinten Nationen zurückgegriffen werden kann – öffentlich und in der internationalen Staatengemeinschaft leichter vertreten.
- Sie stellt Multilateralität bei militärischer Effizienz sicher und weist damit eine interessante Alternative zu einer nationalen militärischen Intervention auf.
- Zugleich stellt sie im Hinblick auf die politische Entscheidung der USA nur eine von mehreren Handlungsoptionen dar, erweitert also das Handlungsspektrum der Vereinigten Staaten, ohne sie zum Rückgriff auf diese Option zu zwingen.

Die Auswirkungen der neuen US-Politik auf die Vereinten Nationen wurden sehr bald deutlich. Erstes Opfer wurde nur sechs Tage nach ihrer Verabschiedung der Versuch Boutros-Ghalis, den beginnenden Völkermord in Rwanda durch eine hinlänglich starke und mit einem Kampfauftrag ausgestattete UN-Mission zu stoppen. Boutros-Ghalis Versuch scheiterte am Widerspruch der USA.

USA, NATO und UN-Friedensmissionen

In Europa fiel derweil die verstärkte Diskussion über die Zukunft von Friedensmissionen zum einen mit einer tiefen Sinn- und Legitimationkrise der von den Blockstrukturen des Kalten Krieges geprägten Organisationen europäischer Sicherheit zusammen. Diese standen sämtlich vor der Neubestimmung ihrer Funktion und Aufgaben. Dies galt vor allem für die militärischen Bündnisse, NATO und WEU. Hinzu kam erheblicher äußerer Handlungsdruck. Mit den Sezessions- und Bürgerkriegen im ehemaligen Jugoslawien gab es innerhalb Europas einen Herd ständig eskalierender Konflikte, dem sich alle sicherheitspolitischen Organisationen zunächst nicht gewachsen zeigten.

WEU und NATO

Bald erkannten die NATO und die WEU, daß eine aktive Beteiligung an Friedensmissionen der angeschlagenen öffentlichen Reputation dienlich sein konnte. Es entspann sich ein Wettlauf. Während zunächst die NATO auf der Ministertagung des Nordatlantikrats in Oslo am 4. Juni 1992⁸ erstmals ihre Bereitschaft erklärte, traditionelle »friedenserhaltende Missionen in Verantwortung der KSZE – von Fall zu Fall und in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahrensweisen – zu unterstützen«, folgte die WEU anlässlich ihrer Außen- und Verteidigungsministertagung auf dem Petersberg bei Bonn am 19. Juni 1992⁹ mit einem deutlich weitergehenden Angebot. Die WEU erklärte ihre Bereitschaft, auf Basis eines Mandats der KSZE oder des UN-Sicherheitsrats militärisch tätig zu werden und Streitkräfte für »humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben (und) Kampfeinsätze bei Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens (peacemaking)« bereitzustellen. Zugleich wurde der Beschluß gefaßt, einen Planungsstab für solche Einsätze am WEU-Sitz in Brüssel einzurichten. Kurz zuvor, im Mai 1992, hatten Frankreich und Deutschland den Aufbau eines gemeinsamen militärischen Großverbandes, des Eurokorps, bekanntgegeben, der für die Durchführung solcher Einsätze gut geeignet schien. Hinter diesem Angebot stand die Überlegung Frankreichs, daß Aufgaben des Krisenmanagements, vor allem Kampfeinsätze zur Friedens erzwingung, künftig das bedeutendste und wahrscheinlichste Segment militärischer Operationen darstellen würden. Die WEU gewann für das Krisenmanagement mit diesen Beschlüssen also politisch legitimierte Handlungsmöglichkeiten, die beispielsweise der NATO noch nicht gegeben waren. Sie konnte nicht nur zur Unterstützung der KSZE, sondern auch der Vereinten Nationen tätig werden. Zudem war sie nun befugt, ein erheblich breiteres Spektrum militärischer Einsätze wahrzunehmen als die NATO. Hatte die NATO ihr Angebot an die KSZE auf herkömmliche friedenssichernde Maßnahmen beschränkt, so hatte die WEU grünes Licht auch für Kampfeinsätze zur Friedensschaffung und -erzwingung nach Kapitel VII der Charta gegeben, also das Gesamtspektrum militärischer Operationen, auf das Boutros-Ghalis »Agenda für den Frieden« abhob, durch ihr Kooperationsangebot abgedeckt.

Dies brachte die USA zu der Befürchtung, die WEU könne auf Kosten der NATO an politischem Gewicht gewinnen. Im Dezember 1992 erklärte sich deshalb auch die NATO bereit, Friedensmissionen »unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats« durchzuführen. Es sollte aber noch bis zum NATO-Gipfel vom Januar 1994 in Brüssel¹⁰ dauern, bis die Allianz ihr Angebot nochmals erweiterte und sich bereit erklärte, »von Fall zu Fall friedenswahrende und andere Operationen« – gemeint sind friedens erzwingende und friedensschaffende Maßnahmen – »unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der KSZE zu unterstützen«. In Brüssel wurde zudem auf Initiative der Vereinigten Staaten die Erarbeitung eines Konzepts »trennbare(r),

jedoch nicht getrennte(r) militärische(r) Fähigkeiten, die durch die NATO oder die WEU« für das Krisenmanagement nutzbar sein sollten, beschlossen.

Aus europäischer Perspektive war es Ziel dieses Vorhabens, eine eigenständige militärische Handlungsfähigkeit Europas zum Krisenmanagement aufzubauen und für diese auch militärische Fähigkeiten der NATO in Anspruch nehmen zu können, wenn die USA sich an einer solchen Operation nicht beteiligen wollen. Aus Sicht der USA zielte die Initiative darauf, den politischen Willen Europas zur Beteiligung an und Durchführung von Operationen außerhalb des Bündnisgebiets zu stärken, den Anteil Europas an den militärischen Lasten zu vergrößern und zugleich sicherzustellen, daß das Primat der NATO als von den USA geführtes Instrument regionaler europäischer Sicherheit nicht durch ein unabhängiges europäisches Krisenmanagement in Frage gestellt würde. Als Diskussion über die Stärkung der ›Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität‹ (ESVI) im Kontext der NATO wurde diese Debatte zu einem prägenden Element der sicherheitspolitischen Diskussion der Folgejahre.

Während die europäischen Staaten im Kontext der WEU wechselnd ernsthafte Bemühungen unternahmen, die militärischen Voraussetzungen für eine eigenständige europäische Handlungsoption beim militärischen Krisenmanagement zu schaffen und – für den Fall des Falles – ein gesichertes Recht des Zugriffs auf die militärischen Kapazitäten der NATO zu erhalten, galt das Augenmerk der USA vorrangig der Verhinderung echter politisch-militärischer Eigenständigkeit der europäischen Staaten durch Anbindung an Entscheidungen der NATO.

In langwierigen Diskussionen unter anderem über ein Abkommen zu den Aufgaben des Eurokorps in NATO und WEU (SACEUR-Abkommen), ein Abkommen über den Austausch von Aufklärungsinformationen und den damit verbundenen Geheimschutz, über eine mit dem Ziel des Krisenmanagements kompatible Neugliederung und Straffung der multinationalen Kommandostrukturen des Bündnisses und schließlich über die Erarbeitung eines Konzepts für multinationale teilstreitkraftübergreifende Einsatzkräfte und deren Hauptquartiere¹¹ gelang es den USA bis zum NATO-Gipfel im April 1999, ihre Vorstellungen über eine politisch-militärische Ein- und Anbindung des WEU-Krisenmanagements weitgehend durchzusetzen und auf diese Weise das Primat der NATO als regionale militärische Institution für die Durchführung von Operationen zum Krisenmanagement sicherzustellen. Mangels eigener militärischer Kapazitäten und gebunden durch Abkommen aus der Frühzeit von NATO und WEU, die unter anderem den Aufbau einer eigenen militärischen Struktur der WEU untersagen, war die WEU in einer vergleichsweise unkomfortablen und schwachen Verhandlungsposition. Die USA konnten über die NATO sicherstellen, daß ein Beschluß des NATO-Rates Voraussetzung jeder europäischen Krisenmanagement-Operation ist, die auf Ressourcen der NATO zurückgreifen will. Der vorrangige Zugriff der NATO auf ihre militärischen Mittel bleibt auch dann gesichert, wenn diese der WEU bereits zur Verfügung gestellt wurden. Über das Modell der Herauslösung von Einsatzgruppenkommandos aus bestehenden NATO-Kommandos wird sichergestellt, daß die USA auch an Operationen beteiligt bleiben, zu denen sie keine Truppen beitragen.

Bemerkenswert ist, daß zwar 1992 die Bitte der Vereinten Nationen und der KSZE um eine verstärkte Mitarbeit militärisch leistungsfähiger Staaten und ihrer Bündnisse bei Friedensmissionen der Ausgangspunkt der Debatte war. Doch zeigte der weitere Gang der Entwicklung, daß die Bitten von UN und KSZE zwar willkommener Anlaß waren, eine Neubestimmung der Aufgaben der NATO und der WEU vorzunehmen und diesen eine erweiterte Daseinsberechtigung zu geben. Eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der Organe der kollektiven Sicherheit, also von UN und KSZE/OSZE, erfolgte dagegen

nicht. Diese wurden vielmehr zugunsten der untereinander konkurrierenden Verteidigungsorgane WEU und NATO zunächst geschwächt. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Blick auf das Binnenverhältnis von UN und NATO im Kontext der friedenserzwingenden militärischen Missionen im ehemaligen Jugoslawien. Die Rolle und Funktion der Vereinten Nationen wurde schrittweise auf die reine Mandatierung der Operationen zurückgedrängt; die konkrete Durchführung und Entscheidungsfindung oblag immer mehr der NATO-geführten Implementierungsmission IFOR/SFOR.

Ein ›Non-paper‹ aus Brüssel

Die Vereinigten Staaten hatten ihre Position und ihre Zielvorstellungen frühzeitig in die Debatte eingebracht. Bereits im Spätsommer 1993 zirkulierte in Brüssel ein inoffizielles Memorandum der US-Botschaft bei der NATO. Unter dem ausdrucksstarken Titel ›Mit den Vereinten Nationen, wenn möglich, ohne sie, falls erforderlich?‹ sprach das Dossier¹² bereits Wochen vor dem öffentlich als Wendepunkt der amerikanischen Politik im Blick auf die UN-Friedensmissionen gekennzeichneten Zwischenfall in Mogadischu Klartext über die längerfristigen Vorstellungen der Regierung Clinton:

»Seit den frühen Tagen der Involvierung der NATO in der ehemaligen Republik Jugoslawien haben die politischen Führungen der NATO-Mitglieder das Erfordernis, unter einem Mandat der Vereinten Nationen zu operieren, praktisch als unabdingbare Voraussetzung dargestellt. Diese Melodie wurde so oft wiederholt, so laut und deutlich gespielt, daß es für ›die 16‹ (NATO-Mitglieder) schwierig geworden ist, sich vorzustellen, daß die Allianz außerhalb des Vertragsgebiets und unter anderer Leitung eine Rolle spielen kann. Das ›Out-of-Area‹-Syndrom wurde überwunden – um sogleich von einem ›Nur-mit-den-UN‹-Syndrom gefolgt zu werden.«

Die Autoren des ›Non-paper‹ gehen von der Annahme aus,

»daß die Interessen der Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P-5) einfach zu unterschiedlich sind, um erwarten zu können, daß diese jederzeit erfolgreich die erforderlichen Mandate hervorbringen ... oder den UN-Generalsekretär mit der erforderlichen Autorität ausstatten können, um bereits verabschiedete Mandate umzusetzen.«

Sie verweisen auf die Gefahr einer Blockade durch Vetos im Sicherheitsrat und fragen:

»Warum sollte eine Elite, die nominell das bevölkerungsreichste Land der Erde repräsentiert, in Wirklichkeit aber nur für sich selbst steht, sich der gleichen Veto-Macht erfreuen wie die Eliten, die aus demokratischen Wahlen hervorgegangen sind, wie es in allen NATO-Staaten der Fall ist? Was für die klar und demokratische Volksrepublik China wahr ist, gilt kaum weniger für das nur auf kryptische Weise demokratische Rußland.«

Das Dokument erläutere deshalb,

»warum die Notwendigkeit von UN-Mandaten demystifiziert werden muß und warum die Geschicke der globalen Organisation zunehmend von einer NATO abhängig sind, die sich ein autonomes Agieren vorstellen kann.«

Ein multilaterales Eingreifen der NATO könne die regionale Unterstützung für eine faire Konfliktlösung erheblich stärker vorantreiben, als dies die UN mit ihrer weit größeren und diffuseren Mitgliedschaft könnten, meinen die Autoren mit Blick auf das ehemalige Jugoslawien.

»Ein größeres Engagement der NATO sichert zudem eine größere Kohärenz von (politischen) Entscheidungen und (militärischen) Ressourcen. ... Die Vereinten Nationen sind am Ende.¹³ Die Entscheidungsfindung des UN-Sicherheitsrats spiegelt deshalb ein hohes Maß an Nicht-Übereinstimmung zwischen dem, was vor Ort in der Konfliktsituation erforderlich ist, und dem, was zur Erledigung der Aufgabe für notwendig gehalten wird. Bei einer relativ gut ausgestatteten Organisation wie der NATO ist dieses Risiko erheblich geringer.«

Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß ein Konsens zwischen Sicherheitsrat und NATO zwar erstrebenswert sei, die NATO aber zugleich auch die Bereitschaft zu eigenständigem Handeln benötige:

»Die NATO sollte die Rahmenbedingungen für die Entscheidungen der Vereinten Nationen festlegen, nicht umgekehrt. Wenn sie eigenständig handelt, dann muß die Allianz darüber hinaus betonen, daß die demokratische Natur ihrer Mitglieder und der multilaterale Charakter ihres Handelns es sind, die das in Art. 51 (der Charta) festgeschriebene Recht zur Selbstverteidigung zusätzlich untermauern.«

Eine solche Neugestaltung des Interaktionsverhältnisses zwischen Sicherheitsrat und NATO mache allerdings »eine größere Aktion zur Uminformation (reinformation)« erforderlich.

Ein Konzept für ein weitgehend von den Vereinten Nationen unabhängiges multilaterales Handeln bei friedenserzwingenden Einsätzen kommt also bereits 1993 (und vor dem Zwischenfall in Mogadischu) zum Vorschein. Gestützt auf regionale militärische Bündnisse und Ad-hoc-Koalitionen wird die Rolle der USA bei solchen Operationen gestärkt.

Vom NAKR zum EAPR

Eine willkommene Möglichkeit, diese Vorstellungen auch über den engeren Kreis der NATO-Mitglieder hinaus in der internationalen Staatengemeinschaft wirksam werden zu lassen, bot sich durch den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR), der später in den Euroatlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) überführt wurde, und seit dem NATO-Gipfel 1994 durch das schon genannte Programm ›Partnerschaft für den Frieden‹ (PfP). Diese Strukturen der Zusammenarbeit mit den Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts, den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und später den neutralen Staaten Europas bedurfte der praktischen Orientierung und Ausrichtung. Die Zusammenarbeit bei friedenserhaltenden Maßnahmen unter Mandat der Vereinten Nationen oder der OSZE lag auf der Hand. Sie bot – mit der Perspektive der Vorbereitung auf eine künftige Erweiterung der Allianz verknüpft – ideale Möglichkeiten, die Prozesse der Neugestaltung der Bündnisaufgaben und der Allianz selbst sowie deren Bemühungen um einen erweiterten Handlungsspielraum gegenüber den UN und der OSZE auf eine breitere multinationale Basis zu stellen.

Während der Außenministertagung des NAKR im Dezember 1992 nahm man sich der Aufgabe an, und im Februar 1993 begann eine Ad-hoc-Gruppe des NAKR mit der Arbeit. Auf Basis der in der NATO geleisteten Vorarbeit konnte sie bereits auf der folgenden NAKR-Ministertagung im Juni 1993 in Athen die Verabschiedung eines Berichts über die »Zusammenarbeit in bezug auf friedenserhaltende Maßnahmen« – ein politisches Rahmenkonzept des NAKR für solche Maßnahmen – herbeiführen. Kurz darauf wurde mit Arbeiten für eine gemeinsame Planung solcher Einsätze begonnen; ein umfangreiches multinationales Ausbildungs- und Manöverprogramm wurde initiiert.

Unter dem Druck der Ereignisse in Bosnien-Herzegowina und der Notwendigkeit, einen politisch geeigneten und militärisch hinlänglich durchsetzungsfähigen Mechanismus zur Implementierung des Dayton-Abkommens zu finden, wurde die Zusammenarbeit seitens der NATO bald auf andere Formen friedensunterstützender Maßnahmen erweitert, also auch auf friedenserzwingende Maßnahmen¹⁴. Dies wies – neben der breiteren Beteiligung an der Umsetzung des Dayton-Abkommens – aus Sicht Washingtons und der NATO erhebliche Vorteile auf. Denn mit der IFOR/SFOR wurde der Präzedenzfall einer NATO-geführten und UN-mandatierten Operation unter Beteiligung und politischer Unterstützung einer großen Zahl weiterer Staaten aus dem Kreis des NAKR und darüber hinaus geschaffen. Eine signifikante multilaterale Alternative zu Operationen unter politischer und militärischer Führung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) des UN-Sekretariats auf regionaler Basis war damit erstmals geschaffen. Ganz im Sinne Washingtons bildete die NATO den Kern dieser Alternativ-Option.

Einen Schritt weiter in die von den USA gewünschte Richtung führt der Präzedenzfall, der mit dem Einsatz der NATO im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt geschaffen wurde. Die von den UN nicht mandatierten Luftschläge der Allianz riefen zwar erhebliche Kritik am unilateralen Vorgehen des Bündnisses hervor – was aber nicht verhinderte, daß für die friedenserzwingende Implementie-

rungsmission KFOR ein UN-Mandat zustandekam. Nach Auffassung des US-Außenministeriums ist für die NATO damit der erforderliche künftige Spielraum gewahrt:

»Aus Sicht der USA verrate ich kein Geheimnis, wenn ich feststelle, daß wir, wie in den Fällen Bosnien und Kosovo, an die NATO denken, wenn amerikanische Truppen bei künftigen Friedensmissionen im euro-atlantischen Raum einbezogen sein werden... In der Tat, die NATO als Rahmen – das wird wahrscheinlich die unabdingbare Voraussetzung für jede Beteiligung amerikanischer Truppen mit Kampfauftrag bei jeder solchen Operation sein.«¹⁵

Blick in die Zukunft

Kann auf Grund der NATO-Einsätze auf dem Balkan nunmehr davon ausgegangen werden, daß die NATO im euro-atlantischen Raum primäres oder gar alleiniges Instrument des multilateralen militärischen Handelns sein wird? Hat sich das Konzept der Regierung Clinton, regionalen oder Ad-hoc-Gruppierungen, die unter Führung der USA stehen, zumindest für friedenserzwingende und friedensschaffende Kampfeinsätze Vorrang vor den Vereinten Nationen zu gewähren, endgültig durchgesetzt? Zunächst mag es so scheinen; auf mittlere Sicht könnte es sich auch so verhalten. Im Gefolge des Vorgehens der NATO im Kosovo-Konflikt zeigen sich aber auch bereits erste gegenläufige Tendenzen. Diese resultieren zu wesentlichen Teilen aus einer in Europa weitverbreiteten Unzufriedenheit mit den von den USA dominierten Entscheidungsabläufen und Entscheidungsprozessen während des Kosovo-Konflikts.

Selbstverständigung der Europäer

Die wichtigste neue Entwicklung geht von der EU aus. Sie soll sich nach dem Willen ihrer Mitglieder in den kommenden Jahren zu einem gewichtigen Akteur bei Friedensmissionen aller Art entwickeln. Ihre Mitgliedstaaten beschlossen anlässlich der Tagung des Europäischen Rates in Köln am 3./4. Juni 1999, in Umsetzung der aus dem Amsterdamer Vertrag resultierenden neuen Möglichkeiten zur Gestaltung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP), der EU die Möglichkeiten und Mittel zuzuordnen, die dieser eine eigenständige Durchführung von militärischen Einsätzen des Krisenmanagements im vollen Umfang der Petersberg-Aufgaben erlauben.

»Wir sind davon überzeugt, daß der Rat bei der Verfolgung der Ziele unserer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik die Möglichkeit haben sollte, Beschlüsse über die gesamte Palette der im Vertrag über die Europäische Union definierten Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der sogenannten Petersberg-Aufgaben, zu fassen. Im Hinblick darauf muß die Union die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf ein glaubwürdiges Militärpotential, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, dessen Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisen zu reagieren.«¹⁶

Politisch weist sich die EU damit genau jenen Aufgabenbereich im Krisenmanagement zu, den auch die NATO für sich reklamiert. Dies geht einher mit der Absicht, die dafür erforderlichen militärischen Elemente nunmehr bei der EU und nicht länger bei der WEU anzusiedeln. National in Absprache bereitgestellte militärische Mittel, von der WEU übernommene Kapazitäten wie das Satellitenzentrum und der Planungsstab sowie kooperativ oder kollektiv durch die EU aufzubauende, neue militärische Fähigkeiten sollen zu diesem Zweck integriert werden. Die EU soll zunächst im Krisenmanagement tätig werden, wenn die USA und damit die NATO als Akteur nicht zur Verfügung stehen. Operationen der EU sollen, wenn erforderlich, unter Rückgriff auf militärische Ressourcen der NATO, wenn möglich, aber auch alleine unter Rückgriff auf Mittel der EU und ihrer Mitglieder durchgeführt werden.

Diese Entwicklung wird von den USA im Grundsatz als Stärkung des europäischen Beitrags zur Sicherheit des euro-atlantischen Raumes begrüßt. Doch befürchtet Washington nicht ganz zu Un-

- 1 Geographisch umfaßt es das Territorium der Vertragsparteien in Europa und Nordamerika (und schloß bei Gründung auch »die algerischen Departements Frankreichs« ein) sowie »die der Gebietshoheit einer Partei unterstehenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses«. Mögliche Einsätze außerhalb dieses in Artikel 6 des Nordatlantikvertrags definierten Beistandsgebiets wurden zeitweise unter dem Stichwort »out of area« diskutiert.
- 2 Text: Bulletin (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) Nr. 24 v. 3.5.1999, S. 222ff.
- 3 Die Möglichkeit eines nicht- oder selbstmandatierten Einsatzes wird in dem Dokument nicht erwähnt, sie wird aber auch nicht explizit ausgeschlossen. Damit wird die Option zu einem solchen Vorgehen offengehalten – eine für die Beschlußlagen der Allianz nicht ungewöhnliche Vorgehensweise. Auch die Option eines nuklearen Ersteinsatzes, d.h. die Option, im Konfliktfall seitens der NATO den Nuklearkrieg zu eröffnen, findet weder in den veröffentlichten noch in den internen Strategiedokumenten des Bündnisses expressis verbis ihren Niederschlag. Hinlänglich ist, daß eine solche Möglichkeit nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.
- 4 Siehe zur Vorgeschichte auch Rob de Wijk, NATO on the Brink of the New Millennium. The Battle for Consensus, London–Washington 1997, sowie Patricia Chilton, Otfried Nassauer et al., NATO, Peacekeeping and the United Nations, Washington – Berlin (BASIC-BITS Research Report 94.1) 1994. – Die NATO spricht in der Regel von »Krisenreaktionseinsätzen«, »Krisenbewältigung« oder »Krisenmanagement« und gibt damit zu erkennen, daß sie auch Kampfaufgaben jenseits der Friedensmissionen der Vereinten Nationen als ihren Auftrag sieht. Der Übergang zu Interventionseinsätzen, die den Charakter eines Angriffskriegs haben können, wird fließend.
- 5 Pressekonferenz am 25.4.1999 in Washington, Ausschrift in: Informationen zur Sicherheitspolitik (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), April 1999.
- 6 Siehe The White House, Key Elements of the Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations, Washington 1994. Die Zitate des folgenden Abschnitts entstammen alle diesem 13-seitigen Dokument (Übersetzung hier und in der Folge vom Verfasser).
- 7 Im Falle des für Krisenreaktionseinsätze besonders häufig in Frage kommenden NATO-Regionalkommandos Süd (AFSOUTH), zu dessen Zuständigkeitsbereich auch der Balkan gehört, steht zusätzlich ein US-Amerikaner an der Spitze des Regionalkommandos. Hier ist ein wesentlicher Grund dafür zu finden, daß die USA bislang alle Forderungen und Kompromißangebote abgelehnt haben, Frankreich für den Fall einer Rückkehr in die militärische Integration der Allianz mit dem Recht der (zeitweiligen) Besetzung dieses wichtigen NATO-Postens zu bedenken.
- 8 Bulletin Nr. 68 v. 23.6.1992, S. 649ff.
- 9 Stichworte zur Sicherheitspolitik (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 7 (Juli) 1992, S. 2ff.
- 10 Bulletin Nr. 3 v. 17.1.1994, S.20ff.
- 11 Es geht um die CJTF (Combined Joint Task Forces) und deren Kommandostruktur (CJTF-HQs). Die CJTF sind multinationale, die Teilstreitkräfte übergreifende Einsatzgruppen; die CJTF-HQs sind deren aus NATO-Stäben herauslösbare Hauptquartiere.
- 12 N.N., With the UN Whenever Possible, Without When Necessary?, Brüssel, 13.9.1993.
- 13 Wörtlich: »The UN is broke.«
- 14 De facto exemplifizierte die IFOR/SFOR-Mission eine weitere Debatte zu den Vorstellungen Washingtons über Friedensmissionen: Die USA betrachten das Gesamtspektrum potentieller Einsätze zum Konfliktmanagement als potentielles Eskalations-Kontinuum. Traditionelle friedenserhaltende Einsätze (mit der Erfordernis strikter Neutralität gegenüber den Konfliktparteien) und friedenserzwingende Maßnahmen (mit der Erfordernis militärischen Vorgehens gegen eine oder mehrere Konfliktparteien) können aus dieser Sicht ineinander übergehen, stellen unterschiedliche Varianten militärischer »Operations Other than War« dar. Diesem Konzept widersprechen in der NATO zunächst Großbritannien, Frankreich, Deutschland und andere Staaten mit dem anfänglich auch in der NATO und im NAKR auf Anklang stoßenden Argument: »Es muß betont werden, daß friedenserhaltende und friedenserzwingende Maßnahmen nicht Bestandteile desselben Operations-Kontinuums sind, bei dem eine Operation leicht von der einen zur anderen Form übergehen kann. Friedenserzwingende Maßnahmen unterscheiden sich grundsätzlich von friedenserhaltenden Maßnahmen, die einen Konsens (der Beteiligten) auf der strategischen Ebene und ein klares UN-Mandat erfordern, bevor sie unternommen werden können. Dieselben friedensunterstützenden militärischen Kräfte können normalerweise nicht von der einen zur andern Operationsform übergehen. Sind sie einmal parteiisch gegenüber einer oder mehreren Konfliktparteien geworden, so ist es zweifelhaft, daß sie je die unterstützende Zustimmung finden können, die erforderlich ist, um als friedenserhaltende Truppe agieren zu können.« (SHAPE, ACE-Doctrine for Peace Support Operations, Mons 1995 [NACC/PIP Unclassified, 22.9.1995], S.7f.) Während die USA ihre Vorstellung zunächst im Kontext der Erarbeitung des Dokuments des NATO-Militärausschusses »MC 327 NATO Military Planning for Peace Support Operations« vom August 1993 durchzusetzen suchten, fand dieses Dokument – u.a. auf Grund dieser Problematik – nie die Billigung des NATO-Rates. Während der Überarbeitung des Kerndokuments des NATO-Militärausschusses zur Umsetzung des Strategischen Konzepts der NATO »MC 400 MC Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept« wurden Kernelemente der Konzeption »friedensunterstützender Operationen« in die am 2.6.1996 in Berlin vom NATO-Rat gebilligte Neufassung MC 400/1 und damit in den militärischen Auftrag des Bündnisses übernommen. Zum Hintergrund dieses Streites siehe Chilton/Nassauer (Anm. 4).
- 15 Ronald D. Asmus, Address to the OSCE Reinforced Permanent Joint Council, Vienna 23.7.1999.
- 16 Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Dokument des Europäischen Rates SN 1992/99, Köln, 3.6.1999, Ziffer 1.
- 17 Asmus (Anm. 15).
- 18 Der Grundgedanke, auf den Aufbau einer militärischen Fähigkeit zur Friedenserhaltung bei der OSZE zugunsten der NATO zu verzichten, geht auf einen Vorschlag der Niederlande von 1992 zurück. Dieser sah vor, NATO und WEU als militärisch implementierende Organisationen zu betrachten, während KSZE/OSZE und UN die Aufgabe der Mandatierung übernehmen sollten. Siehe de Wijk (Anm. 4), S. 53.
- 19 Zitiert nach einer Pressemitteilung des British American Security Information Council (BASIC), London, v. 19.7.1999: Peacekeeping Not NATO's Job, says Cohen.

recht, daß diesem Vorgehen auch ein erneutes Streben nach größerer europäischer Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von den USA zugrundeliegen könnte. Die Regierungen der meisten EU-Staaten werden zur Zeit sozialdemokratisch geführt; das sozialdemokratische Konzept einer »Selbstbehauptung Europas« klingt nach. Die Schaffung eigenständiger europäischer militärischer Fähigkeiten bei der EU könnte auch dem Zweck dienen, jene Einhegung der europäischen Handlungsmöglichkeiten, die den USA mittels der NATO bei der WEU durch verschiedene Kooperationsabkommen, die ein WEU-Handeln von einer NATO-Beschlußfassung abhängig machen, wieder aufzubrechen. Die EU ist an diese Übereinkünfte nicht gebunden. Der Handlungsspielraum der EU als Verhandlungspartner der NATO ist zudem weit größer als jener der WEU. Es stellt sich die Frage, ob auch die EU – wie die NATO – sich letztlich die Option zu nicht durch die UN mandatierten militärischen Einsätzen eröffnen wird. Bislang bindet sie sich an das Vorhandensein eines Mandats der UN oder der OSZE.

Die Rolle der OSZE

Zu klären bleibt auch die künftige Rolle der als Regionalorganisation unter Kapitel VIII der UN-Charta anerkannten OSZE. Hatte der Vorläufer KSZE noch 1992 eine wesentliche Rolle gespielt, um NATO und WEU den Weg zur Entdeckung und Übernahme neuer Aufgaben des Krisenmanagements mit internationaler Legitimation zu eröffnen, so stellt sich die Lage sieben Jahre später erheblich anders dar. Die OSZE ist als potentieller Akteur der militärisch gestützten Sicherheitspolitik respektive bei der Durchführung von militärischen Friedensmissionen weitgehend zurückgedrängt worden; als mandatsgebende Organisation für friedenserhaltende Missionen trat sie nicht in Erscheinung. Ihre Aufgaben sind zunehmend in Richtung Konfliktvorbeugung und -verhütung, Beobachtung sowie zivile Konfliktbearbeitung verlagert worden.

Dies entspricht den Vorstellungen der USA von der künftigen Rolle der OSZE und vom Primat der NATO als dem militärischen Akteur im euro-atlantischen Raum. In einer Rede vor dem Erweiterten Ständigen Rat der OSZE machte ein hochrangiger Mitarbeiter des US-Außenministeriums, Ronald Asmus, die Zielvorstellung der Vereinigten Staaten für die OSZE Ende Juli 1999 deutlich:

»Wir glauben, daß die OSZE eine entscheidende Rolle bei friedenserhaltenden Missionen spielen kann, diese Rolle sich aber zuallererst auf die OSZE als den entscheidenden zivilen Partner bei friedenserhaltenden Maßnahmen konzentrieren sollte und nicht darauf, daß die OSZE als die Institution fungiert, die die militärischen Fähigkeiten für solche Operationen bereitstellt.«¹⁷

Die OSZE solle damit nicht in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden; es handele sich lediglich um Realismus im Blick auf die Fähigkeiten der Organisation¹⁸. Deutlich wird, daß aus Sicht der USA die Rolle des militärischen Akteurs für die NATO und die EU reserviert bleibt; ein Interesse an einer zu eigenständigen friedenserhaltenden Missionen befähigten OSZE besteht nicht.

Die Zukunft des Nordatlantikpakts

Abschließend muß noch einmal die Frage nach der künftigen Rolle der NATO aufgeworfen werden. Wurde die NATO bei Friedensmissionen und Krisenmanagement durch die Entwicklungen des vergangenen Jahres auf Kosten der Vereinten Nationen gestärkt? Macht das Bündnis im Hinblick auf die Sicherheit des euro-atlantischen Raumes die UN auf längere Sicht überflüssig?

Der Luftwaffeneinsatz der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien ist mitnichten jener glänzende und vollständige Sieg gewesen, den die Allianz öffentlich präsentiert. Belgrad hat nicht bedingungslos kapituliert, wie manche westliche Militärs es gerne sugge-

rieren. Die militärische Handlungsfähigkeit Jugoslawiens besteht fort. Für die Rückkehr zu einem politischen Lösungsansatz bedurfte die NATO der tatkräftigen Mithilfe Rußlands und der Vereinten Nationen. Innerhalb der NATO stand diese Suche unter Führung wichtiger EU-Mitglieder. Die EU trat als eigenständiger Akteur auf. Die USA beteiligten sich erst aktiv, als bereits deutlich geworden war, daß dem Bündnis in der Tat eine politische Zerreißprobe mit dauerhaften Schäden drohte. Ein Einsatz von Landstreitkräften hätte diese ebenso nach sich gezogen wie eine erheblich längere Fortdauer der Luftangriffe. Ob der Einsatz der UN-mandatierten Friedenstruppe KFOR, die unter Führung der NATO steht, den gewünschten politischen Erfolg zeitigen wird, bleibt mit Sicherheit noch auf längere Zeit ungewiß. Sie bindet unterdessen mittel- bis längerfristig militärische Kräfte sowohl der USA als auch anderer Staaten in erheblichem Umfang und zu hohen Kosten auf dem Balkan. Dies schränkt die Handlungsfreiheit aller beteiligten NATO-Staaten ein. US-Verteidigungsminister William Cohen mahnte kürzlich bereits zur Vorsicht:

»Friedensmissionen durchzuführen stellt keine vorrangige Aufgabe dar – das gilt sicher für die US-Streitkräfte, und ich vermute, in vielen anderen NATO-Staaten ist das ebenso. Friedensmissionen erfordern einfach eine andere Art der Ausbildung und der Fähigkeiten (als Kriegführung).«¹⁹

Zugleich steht die Diskussion über die politischen Konsequenzen des nicht-mandatierten NATO-Einsatzes gegen die Bundesrepublik Jugoslawien weiter aus. Diese Diskussion betrifft nicht nur das Verhältnis der NATO zu den Vereinten Nationen, sondern sie wird vor allem auch als Debatte über die Zukunft und das künftige Selbstverständnis – und damit den Charakter – der Allianz geführt werden. Sie ist mit der Verabschiedung des neuen Strategischen Konzepts des

Bündnisses in Washington nicht abgeschlossen worden. Die Kernfragen sind bereits erkennbar:

- Wird die NATO die Aufgabe der politischen, militärischen und ökonomischen Stabilisierung des Balkans – einschließlich einer Mitgliedschaftsperspektive für alle Balkanstaaten, schließlich auch Serbien – übernehmen? Wie wird die Antwort auf diese Frage das Selbstverständnis und die Aufgabenstellung für die Allianz verändern?
- Welche Auswirkungen auf die NATO und auf das transatlantische Machtgefüge innerhalb der NATO wird die Entwicklung einer eigenständigen Kapazität der Europäischen Union zum Krisenmanagement haben? Wieviel europäische Eigenständigkeit werden die USA mittragen? Wieviel europäische Selbständigkeit ist die EU zu verwirklichen willens und fähig? Und in welchem Verhältnis zueinander werden die von EU zu entwickelnden nicht-militärischen und militärischen Instrumente des Konfliktmanagements stehen?
- Wie wird die NATO ihre weitere Politik gegenüber Rußland und dem gesamten post-sowjetischen Raum gestalten? Setzt sich letztlich die Ausgestaltung kooperativer und kollektiver Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit durch oder betrachtet die Allianz vor allem die rohstoffreichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion im Süden Rußlands als Einsatzraum für »friedensunterstützende Maßnahmen«, die Rußland als Interventionen betrachten würde?
- Und schließlich: Welche Konsequenzen wird der weitere Verlauf der KFOR-Mission respektive des NATO-Engagements auf dem Balkan für die Bereitschaft der Allianz und ihrer Mitglieder haben, sich erneut auf derartige Operationen einzulassen?

Deutlich wird, daß keine dieser Fragen in Kürze und endgültig beantwortet werden wird. Deutlich wird aber auch, daß die gegenwärtige Entwicklung die Grenzen der bisherigen Politik der NATO und der Regierung Clinton sichtbar macht. Eine neuerliche Überprüfung der Politik multilateraler Friedensoperationen wird dringlich. Eine erneute Aufwertung der Rolle der Vereinten Nationen bei Friedensmissionen kann dabei nicht ausgeschlossen werden.

In Kriegen sind Kinder allemal Opfer, ob als Kindersoldaten oder als durch Bomben und Minen Versehrte. Anfang dieses Jahres enthüllte vor dem UN-Sitz in New York der Opernsänger Luciano Pavarotti, ein »Friedensbote« der Vereinten Nationen, gemeinsam mit dem Schauspieler und Regisseur Spike Lee ein auf einen Bus aufgebrachtes Plakat zum Thema »Kinder des Krieges« für eine Anzeigenkampagne in den USA.



Der stille Teilhaber

China zwischen Eigeninteresse und Kooperationsbereitschaft

KAY MÖLLER

Als am 10. Juni ein Vertreter Chinas am Sitz der Vereinten Nationen vor die Presse trat, um die Haltung Beijings zur Kosovo-Resolution des Sicherheitsrats zu erläutern, wies er mit Nachdruck darauf hin, daß nunmehr der Vorrang dieses Hauptorgans wiederhergestellt sei. Im Blick auf den Luftkrieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien meinte er, derartige Aktionen könnten ohne vorherige Genehmigung durch den Rat nicht wieder durchgeführt werden. Er bezog sich damit auf den auf Drängen Chinas aufgenommenen ersten Absatz der Präambel der Entschließung 1244(1999)¹, in der »der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« Rechnung getragen wird. China ließ die Resolution im Sicherheitsrat passieren, indem es Stimmenthaltung übte. Vorangegangen waren Bemühungen nicht zuletzt der deutschen Diplomatie, die Vetomacht China in eine tragfähige Lösung einzubeziehen. Dies war keine einfache Aufgabe, hatte sich doch China nicht nur von Anfang an gegen die Aktion der NATO-Staaten gewandt², sondern war auch direkt in Mitleidenschaft gezogen worden. Seine Botschaft in Belgrad wurde am 7. Mai bombardiert; der Angriff forderte drei Tote und mehr als 20 Verletzte. Das Bedauern, das der Präsident des Sicherheitsrats in seiner Erklärung vom 14. Mai ausdrückte³, und die Entschuldigung der NATO wurden in China längst nicht als zureichend empfunden. Die sonst weitgehend in der UN-Politik Beijings geübte Zurückhaltung wurde ein Stück weit aufgegeben. Dies bietet Anlaß, sich erneut mit der Haltung Chinas zu den Vereinten Nationen⁴ wie auch grundsätzlicher mit den Prinzipien und der Praxis Beijings in Fragen der Weltordnung auseinanderzusetzen.

DIE POTENTIELLE GROSSMACHT

Die Volksrepublik China verfügt mit ihrem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und der Atombombe über wichtige äußere Attribute einer Großmacht. Sie hat diesen Anspruch bis in die achtziger Jahre kaum einlösen können, weil ihr Wirtschaftspotential ideologisch gefesselt war und der sino-sowjetische Konflikt ihren außen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum begrenzte. Seither sind diese Einschränkungen entfallen; viele Beobachter rechnen mit dem Aufstieg Chinas zu einem regional dominanten und global wichtigen Akteur.

Beijings Agieren im weiteren Bereich der Vereinten Nationen, ihrer Nebengane und Sonderorganisationen ist ein wichtiges Indiz dafür, wie verantwortlich die potentielle Großmacht mit den Weltproblemen umgeht. Anders als bei bilateralen oder regionalen Bemühungen um eine Einbindung des Landes muß sich China auf dieser obersten Ebene multilateraler Zusammenarbeit nicht nur mit der Staatengemeinschaft insgesamt auseinandersetzen; Beijing muß sich auch an der Weiterentwicklung des UN-Systems beteiligen und zu existierenden multilateralen Verträgen und Institutionen Stellung beziehen.

Die Volksrepublik China verfolgte seit der 1971 geschehenen Übernahme des zuvor von den Behörden in Taipeh gehaltenen chinesischen Sitzes in den Vereinten Nationen⁵ im wesentlichen zwei Ziele: die Anerkennung als einzig legitimer chinesischer Staat und die Akzeptanz als gleichberechtigte Großmacht. Darüber hinaus konnte sie die Weltorganisation bei geringem politischem und finanziellem Aufwand als Propagandaplattform im sino-sowjetischen und im Nord-Süd-Konflikt benutzen. Materielle (wirtschaftliche und sicherheitspolitische) Interessen wurden dagegen weitgehend außerhalb

dieses Rahmens verfolgt, da sich die Vereinigten Staaten vor dem Hintergrund des Kalten Krieges auf eine »strategische Partnerschaft« mit Beijing verpflichtet hatten und auf eine Thematisierung ordnungspolitischer Defizite der Volksrepublik – zu erwähnen ist insbesondere die Frage der Menschenrechte – im Rahmen der Vereinten Nationen verzichteten. Mit Ende des Kalten Krieges allerdings verlor China seine Rolle als »Angelpunkt« in Henry Kissingers »strategischem Dreieck« und geriet innerhalb wie außerhalb der UN schon deshalb unter größeren Druck, sich zu Weltordnungsfragen zu äußern, weil sich das Spektrum der relevanten Aktivitäten erweiterte.

Eine Analyse chinesischer Politik in diesem Rahmen muß danach fragen, wie groß dieser Druck seither ist, ob und wo er in China zu Anpassungs- und Lerneffekten geführt hat und ob Auswirkungen auf jeweils andere Themenbereiche zu erwarten sind.

DAS UNBEHAGEN ÜBER DIE NEUE WELT

Während die Volksrepublik China das Forum der Vereinten Nationen zwischen 1971 und 1985 dazu nutzte, ihre »nationale (und) kulturelle Identität als moralisches Regime auf das Welttheater ... zu projizieren«⁶, erzwang das Ende des Ost-West-Konflikts eine unerwartete Auseinandersetzung mit internationaler Ordnungspolitik. China hatte die Position im »strategischen Dreieck« eingeübt und seinerseits die Beziehungen zu Moskau normalisiert. Michail Gorbatschows Vorschläge für ein umfassendes internationales Sicherheitssystem aber waren für Beijing ebensowenig akzeptabel wie eine Reform der Vereinten Nationen zu Lasten des Souveränitätsprinzips. Es kam der Volksrepublik zugute, daß mit Gorbatschows Sturz und dem Untergang der UdSSR auch der russische Reformwille nachließ und sich die USA in den folgenden Jahren ihrerseits nach und nach von dem Gedanken einer umfassenden Neugestaltung der Weltorganisation verabschiedeten. Anlässlich der Feiern zum vierzigsten Gründungstag der Vereinten Nationen zählte der damalige chinesische Premierminister Zhao Ziyang 1985 die Gebiete auf, auf denen die Weltorganisation seiner Meinung nach verstärkt tätig werden sollte⁷:

- Bewahrung des Weltfriedens,
- Widerstand gegen bewaffnete Aggression und gegen die Besetzung eines Landes durch ein anderes,
- Umgestaltung der ungerechten Weltwirtschaftsordnung und
- Förderung der internationalen wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit.

Im Unterschied zu den übrigen Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats zeichnet sich China durch ein ausgesprochen traditionelles und von Überempfindlichkeit gekennzeichnetes Verständnis von Souveränität aus, das im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, daß die »Republik China« – Taiwan – weltweit agiert und daß man jegliche »Einmischung« der Staatengemeinschaft in innerchinesische Angelegenheiten (Tibet, Sinkiang, Innere Mongolei) und ostasiatische Fragen vermeiden möchte. Aus denselben Gründen betrachtet die Volksrepublik die Aktivitäten von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) im UN-Rahmen mit großem Unbehagen. China hat in den neunziger Jahren innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen versucht, der beginnenden Debatte um eine Weltinnenpolitik und dem drohenden Verlust seiner provisorischen Großmachttrolle mit einem multipolaren Gegenentwurf zu begegnen, der Fortschritt in bestimmten Bereichen von einer Verständigung mit an-

deren Großmächten abhängig macht. Damit wurde der Widerspruch zur traditionell antihegemonialen Rhetorik noch deutlicher, was gelegentlich hinter den Kulissen zu Spannungen mit Vertretern der Blockfreien und der Entwicklungsländer in Gestalt der ›Gruppe der 77‹ (G-77) geführt hat. Ein Dauerthema in diesem Zusammenhang ist der Beitrag des Landes zum regulären Haushalt der Weltorganisation, der unter Anlegung des Kriteriums der relativen Zahlungsfähigkeit mit weniger als einem Prozent in eklatantem Gegensatz zum wirtschaftlichen Potential wie zum Großmachtanspruch steht⁸. Auch der chinesischen Seite ist mittlerweile klar, daß dieser Beitragssatz auf Dauer nicht gehalten werden kann. Offen ist nur, wie groß der Zuwachs ausfallen wird.

Beijing ist ansatzweise auch in den Bereichen Menschenrechte und Friedensoperationen unter Druck geraten, wo insbesondere afrikanische und lateinamerikanische Staaten schnellere Fortschritte anstreben als die Volksrepublik. Bei den Verhandlungen über das Statut eines künftigen Internationalen Strafgerichtshofs fand sich China mit seinem Insistieren etwa auf dem Vorrang der nationalen Gerichtsbarkeit auf der Seite der Minderheit wieder, übrigens gemeinsam mit Israel, Irak und den USA (das Gründungsstatut wurde mit 120 gegen sieben Stimmen bei 21 Stimmenthaltungen angenommen)⁹. Grundsätzlich spielen die Menschenrechte auch im Rahmen der Friedensoperationen der Vereinten Nationen eine zunehmend wichtige Rolle, was in Beijing mit Unbehagen registriert wird. Gleichzeitig hat allerdings das Ende des Ost-West-Konflikts den Entwicklungsländern einen wichtigen Anreiz genommen, im UN-Rahmen geschlossen aufzutreten. Beijing muß folglich noch nicht befürchten, sich in anhaltenden und offenen Widerspruch zu seiner Klientel in der Dritten Welt zu begeben. Dies zumal deshalb nicht, als einzelne Länder der Blockfreien beziehungsweise der G-77 an einem von China verkörperten Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten im Sicherheitsrat interessiert bleiben.

In der Regel liegt China allerdings mehr daran, Washingtons Isolation zu belegen, als Bemühungen der USA zu vereiteln, am Sicherheitsrat vorbei zu agieren. Anders als Rußland versteht die Volksrepublik ihren Status als Ständiges Ratsmitglied nicht mehr als wichtigsten Ausdruck ihrer Macht. Hinter den Kulissen liegt Beijing an Kompensationsgeschäften mit den USA und anderen. Das wurde besonders deutlich, als China Ende November 1990 durch Stimmenthaltung im Sicherheitsrat¹⁰ den Weg für die Operation ›Wüstensturm‹ freimachte. Anschließend empfing US-Präsident George Bush den chinesischen Außenminister im Weißen Haus, und die USA nahmen ihren Einspruch gegen bestimmte Weltbankkredite an China zurück. Der chinesischen Regierung wurde so der Weg aus der Isolation nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlichen Friedens von 1989 geebnet. Gleichwohl ergibt sich die Notwendigkeit für solche ›Deals‹ eher selten, weil den anderen vier Ständigen Mitgliedern bekannt ist, daß sich die Volksrepublik ihrerseits nicht isolieren möchte. Wenn es nicht unmittelbar um fernöstliche Sachverhalte geht, neigen Washington, Moskau, London und Paris dazu, Chinas Meinung erst dann einzuholen, wenn eine Vorabklärung mit Dritten erfolgt ist. Beijings wesentliche Interessen zielen auf Ostasien – eine Region, in der die Vereinten Nationen bisher eine untergeordnete Rolle spielen und die in den UN selbst keine größere Bedeutung erlangt hat.

Von Mitgliedern der Blockfreienbewegung und der G-77 zur Stellungnahme gedrängt, hat Beijing 1993 einer Erweiterung des Sicherheitsrats grundsätzlich zugestimmt und diese von einer gerechten Verteilung der Sitze auf die Weltregionen abhängig gemacht. Insbesondere müsse berücksichtigt werden, daß die allermeisten UN-Mitglieder Entwicklungsländer seien. Dabei dürften weder die Funktionsfähigkeit noch die »bewährten Mechanismen« des Rates geschwächt werden¹¹. Für den Fall, daß sich Reformdruck schneller als erwartet aufbaut, hat die Volksrepublik angekündigt, sich für eine

Begrenzung friedens erzwingender Maßnahmen und eine verstärkte Befassung mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen einzusetzen.

Tatsächlich glaubt China in absehbarer Zeit nicht an eine Reform und kann sich zumindest in der Vetofrage hinter den übrigen Ständigen Mitgliedern verstecken. Auch wenn die Volksrepublik wollte, spräche ihr geringer Beitrag zum Haushalt wohl gegen erfolgversprechende Einflußnahme auf die Reformagenda. In den Verhandlungen über eine Erweiterung des Sicherheitsrats hat Beijing erfolglos versucht, die Zustimmung zu einem Regionalkonzept – einer Besetzung des Sicherheitsrats mit Vertretern der Regionen – davon abhängig zu machen, daß sich der Präsidialausschuß der Generalversammlung nicht mehr, wie seit 1993 auf Antrag einiger mit Taipeh verbundener kleiner Länder geschehen, mit der Frage einer Mitgliedschaft Taiwans in den Vereinten Nationen befaßt¹². Viele Entwicklungsländer verstehen solches Taktieren als arrogant, doch haben viele Entwicklungsländer auch nur ein untergeordnetes Interesse an einer zügigen Reform.

China hat 1993 noch unter dem Eindruck der deutschen Einheit angekündigt, eine künftige ständige Mitgliedschaft Deutschlands im Rat zu unterstützen. In auffälligem Gegensatz dazu ist bis heute keine öffentliche Äußerung zum entsprechenden Wunsch Japans erfolgt. Man kann davon ausgehen, daß Beijing in der Region Fernost sowohl eine Aufwertung Tokyos als auch eine Statusverbesserung New Delhis vermeiden möchte.

FRIEDENSOPERATIONEN: ZWISCHEN DEFENSIVE UND DESINTERESSE

Unter dem Eindruck der unter der Flagge der Vereinten Nationen abgelaufenen Intervention in Korea von 1950 bis 1953 war Chinas Haltung zu friedenssichernden Maßnahmen in den siebziger Jahren negativ. Friedenserhaltende und friedens erzwingende Maßnahmen wurden als Vorwand für hegemoniale Einmischung in die inneren Angelegenheiten kleinerer Staaten gewertet. Diese grundsätzliche Ablehnung äußerte sich durch die Stimmenthaltung bei einschlägigen Abstimmungen und die Nichtbeteiligung an diesbezüglichen Debatten im Sicherheitsrat. Diese Taktik änderte sich erst mit dem Beginn der Ära Deng Xiaoping 1978, angesichts von Bemühungen um eine ausgewogenere Politik gegenüber Washington und Moskau ab 1982 und in Anbetracht der generellen Zunahme von Friedensoperationen der UN in den achtziger Jahren. Im November 1981 kündigte der chinesische Vertreter in der UN-Generalversammlung eine fortan flexiblere Haltung an. Im folgenden Monat stimmte die Volksrepublik für die routinemäßige Verlängerung des Mandats der Blauhelmtuppe in Zypern (UNFICYP). Afrikanische und lateinamerikanische Guerilleros wurden dazu gedrängt, sich mit ihren Regierungen zu arrangieren. Seit Januar 1982 beteiligt sich Beijing auch an den separaten Haushalten für Friedensmaßnahmen, wenn auch nur mit einem Beitrag, der derzeit mit etwa einem Prozent ungefähr dem Beitragssatz zum regulären Haushalt entspricht. Damit wird man der besonderen Verantwortung eines Ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats in diesem Bereich nicht gerecht.

Im November 1988 wurde China auf sowjetisches Drängen Mitglied des ›Sonderausschusses für Friedenssicherungseinsätze‹, eines Nebenorgans der Generalversammlung. Ein Jahr später entsandte die Volksrepublik erstmals selbst fünf Offiziere zur UNDOF, der Beobachtertruppe für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien auf den Golanhöhen, und 20 Zivilisten zur UNTAG nach Namibia zur Überwachung des Unabhängigkeitsprozesses. Wie das chinesische Votum für eine Verlängerung des Mandats der UNIFIL, der Interimstruppe in Libanon, im Dezember 1981 belegt, akzeptiert man seither auch die Entsendung von Blauhelmsoldaten durch andere Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats. Zehn Jahre später unter-

stützte Beijing die Einrichtung der UNIKOM, der Beobachtermission an der Grenze zwischen Irak und Kuwait, und entsandte selbst 25 Beobachter. Eine Anzahl von Beobachtern wurde auch in die Westsahara (MINURSO), nach Mosambik (ONUMOZ) und nach Liberia (UNOMIL) geschickt.

Beijing bestand allerdings darauf, daß allein der Sicherheitsrat (und nicht die Generalversammlung oder der Generalsekretär) entsprechende Operationen genehmigen dürfe. Im Februar 1994 bezichtigte China Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali einer Überschreitung seiner Kompetenzen, nachdem dieser die NATO im Anschluß an das Massaker auf dem Marktplatz von Sarajevo um eine Generalvollmacht zur Anordnung von Luftangriffen ersucht hatte. Eine Übernahme der Verantwortung durch einzelne Staaten, Staatengruppen oder Organisationen wurde zunächst ebenfalls abgelehnt; erst seit 1993 gesteht China diesen Akteuren – nicht zuletzt aus finanziellen Erwägungen – eine »flankierende« Rolle zu. Im Jahr zuvor hatte sich Beijing in der Diskussion über die von Boutros-Ghali vorgelegte »Agenda für den Frieden« gegen die Aufstellung einer auf Abruf bereitstehenden UN-Einsatztruppe ausgesprochen.

China besteht grundsätzlich weiterhin auf einer Trennung zwischen den Friedensoperationen mittels Blauhelmsoldaten und den friedens erzwingenden Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta. 1994 erklärte Außenminister Qian Qichen:

»Es ist und bleibt unsere Auffassung, daß friedenssichernde Operationen klar mit den in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätzen und den Normen der internationalen Beziehungen übereinstimmen sollten. Solche Operationen sollten ausschließlich mit Zustimmung (der) und (in) Zusammenarbeit (mit den) betroffenen Parteien durchgeführt werden. Es sollte keiner friedenssichernden Operation und keinem humanitären Hilfsprogramm erlaubt werden, sich in die inneren Angelegenheiten eines Landes einzumischen, geschweige denn, Zwang auszuüben und sich in einen Konflikt zwischen den Parteien verwickeln zu lassen.«¹³

Diesem Prinzip zum Trotz hat China bisher auch Maßnahmen unter Kapitel VII durch Stimmenthaltung oder Nichtbeteiligung an Abstimmungen passieren lassen, so geschehen 1992 zu Somalia sowie 1992 und 1994 zu Bosnien. 1991 akzeptierte Beijing für Kambodscha sogar eine Friedensoperation mit dem Charakter einer weitgehenden Treuhandverwaltung.

Das Gesamtbild aus solchen, in aller Regel flexiblen Reaktionen läßt auf folgende Handlungsmuster schließen:

- Beijing will nicht als das Ratsmitglied dastehen, das eine Friedensoperation verhindert. Das gilt auch für Staatsgründungskonflikte, bei denen China aus Gründen der Innenpolitik (Tibet) argwöhnisch ist, wo aber mangels einer handlungsfähigen Regierung kaum Alternativen zum Eingreifen der Staatengemeinschaft bestehen. Sollten andere Ratsmitglieder ihr Veto einlegen, wird Beijing seine Entscheidung von einer Kosten-Nutzen-Abwägung abhängig machen; es wird also in diesem Fall sein Prestige als verantwortlich handelndes Ratsmitglied gegen die Stärkung des Nichteinmischungsprinzips unter Berücksichtigung der Beziehungen zu Washington, Moskau und Europa aufrechnen. Bei der Kalkulation muß nicht unbedingt die Handlungsfähigkeit des Rates im Vordergrund stehen. Andere Ständige Ratsmitglieder verfahren grundsätzlich nicht anders, können aber ihre Interessen tatsächlich global definieren und müssen deshalb keine Rückfallposition verteidigen.
- Grundsätzlich nimmt Chinas Flexibilität mit wachsender geographischer Entfernung des Konfliktherds von den eigenen Grenzen zu. Nichtsdestotrotz hat die Volksrepublik wiederholt versucht, sich auch in solchen Fällen von Dritten (insbesondere den Vereinigten Staaten) mit Zugeständnissen auf anderen Gebieten belohnen zu lassen. Je größer die Nähe zur eigenen Grenze, desto wichtiger das Kosten-Nutzen-Kalkül: Beijing hat an der Umsetzung der Pariser Friedensabkommen für Kambodscha vom Oktober 1991 aktiv mitgewirkt, weil damit die Voraussetzungen für den Rückzug anderer Beteiligter aus Kambodscha geschaffen wurden. China hat eine aktive Befassung des Sicherheitsrats mit dem Problemfall Nordkorea ab 1993 erfolgreich verhindert, weil relevante Dritte hier schon aus Gründen der Geographie nicht neutralisiert werden konnten. Wann

immer sich die UdSSR oder ihre Verbündeten aus Nachbarstaaten zurückzogen, hat China Friedensoperationen auch an seiner eigenen Peripherie mitgetragen, um eine Rückkehr Moskaus zu erschweren¹⁴.

Die Ausnahme von dieser Regel sind Staaten, die Beziehungen zu Taiwan unterhalten oder aufnehmen wollen. Hier wird der Widerspruch zwischen der globalen antihegemonialen Rhetorik, dem engen regionalen Interesse und dem Auftreten als Großmacht am deutlichsten. Die Existenz der »Republik China« auf Taiwan und ihr weltweites Agieren werfen all jene Fragen neu auf, die die Volksrepublik seit 1971 durch die Übernahme des chinesischen Sitzes in Generalversammlung und Sicherheitsrat abschließend beantwortet glaubte. 1994 wandte sich China gegen ein friedens erzwingendes Mandat für die Blauhelmission in Haiti und drohte 1995 mit einem Veto gegen die Verlängerung dieses Mandats. Die chinesische Presse sprach von der Notwendigkeit, amerikanisches Hegemonialstreben mit Hilfe eines politischen Mechanismus einzudämmen¹⁵. Der eigentliche Grund für die Ablehnung des Mandats bestand jedoch in der Tatsache, daß Haiti diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhielt und den taiwanischen Präsidenten zu einem Staatsbesuch eingeladen hatte. Erst nach einer Intervention mehrerer lateinamerikanischer Staaten verzichtete China durch Nichtbeteiligung an der diesbezüglichen Ratsdebatte auf das angedrohte Veto und ermöglichte eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Verlängerung der Mission.

Eingelegt wurde ein Veto jedoch 1997. China blockierte zeitweise die Entsendung von Militärbeobachtern nach Guatemala zur Überwachung der Waffenruhe zwischen Regierung und Guerilla. Guatemala unterhielt diplomatische Beziehungen zu Taiwan und unterstützte Taiwans 1993 lancierte Kampagne für eine Wiederaufnahme in die Vereinten Nationen. Die Blockade wurde erst beendet, nachdem sich die guatemalteckische Regierung schriftlich dafür entschuldigt hatte, taiwanische Vertreter anlässlich der Unterzeichnung des Friedensabkommens eingeladen zu haben, und sich verpflichtete, Taipehs Rückkehr in die Weltorganisation künftig nicht mehr zu unterstützen¹⁶. Chinas Begründung, Frieden dürfe nicht auf Kosten von Souveränität (also der Souveränität der Volksrepublik über Taiwan) ermöglicht werden¹⁷, löste insbesondere in Lateinamerika Entrüstung aus. Die Diplomaten Beijings bei den Vereinten Nationen hatten diese Entwicklung kommen sehen und von einer Drohung mit dem Veto abgeraten. Partei- und Staatsführung hielten es aber für wichtiger, keinen Präzedenzfall zu schaffen, und blieben solange hart, bis der Briefwechsel mit Guatemala einen gesichtswahrenden Ausweg ermöglichte.

Ein zweites Veto mit gleichem Hintergrund erfolgte rund ein Jahr später. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Taiwan und Mazedonien im Januar 1999 führte im folgenden Monat zu einem chinesischen Veto gegen die Verlängerung des Mandats der Präventiveinsatztruppe (UNPREDEP), die die ehemalige jugoslawische Teilrepublik vor einem Übergreifen des sich im Innern der Bundesrepublik Jugoslawien abspielenden Konflikts bewahrt hatte¹⁸. Mazedonien konnte im Kreise der Blockfreien auf weniger Unterstützung rechnen als seinerzeit Haiti und Guatemala, doch wurde die Frage durch die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt ohnehin bald gegenstandslos.

Im Falle der mit Resolution 1249 ergangenen Empfehlung des Sicherheitsrats an die Generalversammlung, den südpazifischen Kleinststaat Nauru in die Vereinten Nationen aufzunehmen, begnügte sich Beijing mit Stimmenthaltung. Dies geschah freilich nicht ohne die ausdrückliche Ermahnung an Nauru, sich nach seinem Beitritt zu den UN »strikt an die Resolutionen der Vereinten Nationen zu halten, einschließlich der Resolution 2758(XXVI) der Generalversammlung«¹⁹. Dies ist bekanntlich die Entschliebung, mit der seinerzeit der Übergang des Sitzes von – in der Terminologie der damaligen Zeit – »Nationalchina« auf »Rotchina« beschlossen worden war²⁰.

China ist sich der wachsenden Kluft zwischen dem eigenen Reden und Handeln bewußt, und seit 1994 ist zur grundsätzlichen Ablehnung friedens erzwingender Maßnahmen ein weiteres Argument hinzugekommen: Angesichts der gestiegenen Nachfrage nach solchen Operationen und zunehmender haushaltsmäßiger Zwänge sollten die Vereinten Nationen akzeptieren, daß sie nicht alles und jedes regeln können und insbesondere kostspielige militärische Aktionen möglichst vermeiden sollten. In dieser Frage besteht im Sicherheitsrat und unter vielen UN-Mitgliedstaaten Konsens. Fraglich ist nur, ob diese Tatsache an dem zunehmend zynischen Bild von China, wie man es sich in der Dritten Welt mittlerweile macht, etwas ändert. Zwar sind die meisten Entwicklungsländer ihrerseits keine engagierten Verfechter friedens erzwingender Maßnahmen; sie wollen jedoch mehrheitlich, daß der Sicherheitsrat auf diesem Gebiet handlungsfähig bleibt und seine Verantwortung auch wahrnimmt.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß Chinas eigenes Glacis künftig verstärkt Einsatzgebiet für Blauhelmsoldaten werden könnte. Osttimor ist ein aktuelles Beispiel, Korea und Birma (Myanmar) sind zumindest theoretisch denkbare Kandidaten. Beijing müßte hier sehr viel vorsichtiger taktieren als etwa gegenüber Lateinamerika oder dem Balkan. China hat erhebliche, von den betroffenen Nachbarn nicht akzeptierte Territorialansprüche, beherbergt große, unruhige Minderheiten und befindet sich mit der »Republik China auf Taiwan« rechtlich weiter im Bürgerkrieg.

DIE GRENZEN DER LERNFÄHIGKEIT

Folgt man dem Politikwissenschaftler Samuel Kim, so haben der Untergang der Sowjetunion, die dritte globale Demokratisierungswelle und die »Verjüngung der Vereinten Nationen« die Nach-Tiananmen-Führung Chinas »normativ herausgefordert«²¹. Resultierende Lernprozesse waren schon deshalb adaptiv und nicht kognitiv, weil Außen- und Innendruck sich jeweils zu unterschiedlichen Zeiten aufbauten und unterschiedlich stark ausfielen.

Ziel der chinesischen Herrschaftselite ist seit spätestens 1989 – letztlich aber seit 1978, wenn nicht 1949 oder sogar 1840 – eine materielle und ideelle Stärkung des Landes, mittels derer die bislang theoretische Großmachtrolle ohne weitreichende systemische Zugeständnisse nach innen und außen ausgefüllt werden soll. Das ist unter den Vorzeichen uneingeschränkter Globalisierung nicht mehr so leicht wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen haben der Volksrepublik seit 1978 vor allem materielle Ressourcen (Kapital, Technologie und Know-how) zugänglich gemacht²², ohne die der Prozeß der wirtschaftlichen Öffnung gescheitert wäre. Sofern solche Ressourcen an die chinesische Gesellschaft weitergegeben wurden, konnte sich letztere auch partiell von der eigenen politischen Führung emanzipieren.

Was die Weiterentwicklung des UN-Systems insgesamt angeht, stehen für China wie ehemals ideelle Ressourcen (Anerkennung des Alleinvertretungsanspruchs wie des Großmachtanspruchs) im Vordergrund – Interessen also, die tendenziell gegen ordnungspolitischen Fortschritt sprechen. Materielle Interessen spielen zwar insbesondere im Bereich der Umweltpolitik und der Handelspolitik eine wachsende Rolle, waren aber bisher nicht wichtig genug, um die traditionellen Anliegen zu neutralisieren. Ihre Bedeutung ist in der eigenen ostasiatischen Region größer, aber gerade deshalb werden sie dort nur dann im UN-Rahmen verfolgt, wenn sich der ordnungspolitische Preis in Grenzen hält. Bei der Umsetzung der Pariser Friedensabkommen für Kambodscha etwa lag Beijing in erster Linie an der vertraglichen Festschreibung seiner Verantwortung für Indochina und des militärischen Rückzugs Dritter aus der Region. Gleichzeitig machten chinesische Militärs Erfahrungen mit Friedensoperationen (Sekundärarmo-

Shen Guofang, der Stellvertretende Ständige Vertreter Chinas bei den Vereinten Nationen, übte am 10. Juni Stimmenthaltung im Sicherheitsrat und ließ damit die Resolution 1244 passieren, mit der die allgemeinen Grundsätze zur politischen Lösung der Kosovo-Krise gebilligt und die Schaffung internationaler ziviler und Sicherheitspräsenzen vor Ort gebilligt wurden. Alle übrigen 14 Ratsmitglieder stimmten für die Entschließung (Text: VN 3/1999 S. 116ff.); Shen erklärte, daß China unbeschadet fortbestehender erheblicher Vorbehalte berücksichtigen wolle, daß die Bundesrepublik Jugoslawien dem Friedensplan bereits zugestimmt und die NATO ihre Bombenangriffe ausgesetzt habe. Der vorliegende Text bekräftige die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen wie auch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit sowie die Anerkennung der Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien.



tiv) und lernten chinesische Zivilisten demokratische Wahlen kennen (unbeabsichtigter Nebeneffekt). Wenn die kambodschanischen Wahlen von 1993 unter anderem von chinesischen Funktionären überwacht wurden, wirkt das zunächst wie eine Ironie der Geschichte, kann aber bei den Betroffenen Lernprozesse einleiten.

China reagiert mittlerweile in solchen Fällen auf Druck, in denen die Verteidigung des souveränen Prinzips auf Kosten von Prestige gehen könnte. Bei den Friedensoperationen ist Beijings Haltung heute, wie dargelegt, sehr flexibel und wird der Veto-Vorbehalt ausdrücklich nur noch für Fälle mit Taiwan-Bezug und unausgesprochen für Erzwingungsmaßnahmen im eigenen geographischen Umfeld geltend gemacht. Umgekehrt steigt die Bedeutung des Nichteinmischungsvorbehalts mit geographischer Nähe; hier kommt es nur dann und vorübergehend zu Kompromissen, wenn letztlich der Einfluß Chinas gestärkt wird.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte widerspricht die nationale und internationale Praxis der Volksrepublik weiterhin ihrem Grundsatzbekenntnis zu internationalen Regimen. Man kommt hier zwar nicht mehr umhin, sich mit Drittstaaten, NGOs und der Eigendynamik dieser Regime auseinanderzusetzen. Insbesondere der zunehmende Konsens über die Relevanz der Menschenrechte für die internationale Sicherheit dürfte China weiter unter Druck setzen, und kombinierter Innen- und Außendruck könnte eines Tages dazu führen, daß Beijing die wachsende und imageschädliche Kluft zwischen Lippenbekenntnis und Implementierung aus eigenem Antrieb schließt. Mittelfristig wird es jedoch schwerlich zu kontinuierlichem Fortschritt kommen, denn Amerikaner und Europäer haben darauf verzichtet, die Volksrepublik unmittelbar zu kritisieren, und jede Liberalisierung im Inneren würde die Einparteierrschaft und jene politischen Führer in Bedrängnis bringen, die 1989 für den Entschluß zur Gewalt verantwortlich gewesen waren.

Auf dem Gebiet der Umweltpolitik sind Innen- und Außendruck schon heute beträchtlich, aber die Führung reagiert auch hier eher aus Prestigeerwägungen – China möchte nicht als unverantwortlicher und weltweit größter Produzent etwa von Treibhausgasen dastehen – als aus abschließender Einsicht in die Notwendigkeit von »nachhaltiger Entwicklung«. Dennoch wächst hier die Einsicht. Beijings materielles Interesse (an Umweltschutz zur Sicherung des Produktionsstandorts) könnte eines Tages seinem ideellen Interesse (an internationalem Prestige als Umweltschützer) entsprechen. Jedenfalls ist dies einer der wenigen großen Bereiche des UN-Systems, in denen sich Druck von innen ähnlich schnell aufbaut wie Druck von außen.

Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Beteiligung am regelkonformen freien Welthandel, nur wären die Konsequenzen einer Akzeptanz geltender Regeln für das leninistische System ähnlich schwerwiegend wie im Bereich der Menschenrechte. Einmal unterstellt, daß den derzeitigen Mitgliedern der WTO nicht an einer Verwässerung ihres Regelwerks liegt, werden innerchinesische Lobbies hier einen noch schwereren Stand haben als im Umweltbereich.

Abrüstung und Nichtverbreitung fallen aus chinesischer Sicht – und ungeachtet der eigenen Rhetorik – genauso in die souveräne Zuständigkeit des Nationalstaats wie Menschenrechte. Beijings Beitritt zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und zum Teststoppvertrag wurde zwar durch den Wunsch begünstigt, sich international nicht zu isolieren, sondern im Gegenteil als Atommacht bestätigt zu werden. Mindestens ebenso wichtig war aber ein materielles Kalkül, das auf die bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und Japan zielte. Und in dem Maße, in dem das materielle Kalkül auch künftig den Ausschlag gibt, wird es hier zu bilateralen (in der Regel vertraulichen) Konzessionen gegenüber relevanten Dritten (zumeist den USA) kommen, nicht aber zu multilateralen und transparenten Festlegungen mit einem realen Abrüstungs- oder Nichtverbreitungseffekt. Zwar gibt es mittlerweile in China auch auf

diesem Gebiet eine Expertenelite, die sich international verständigen kann, die Grenzen des eigenen Spielraums versteht und die Interessen ihrer ausländischen Partner kennt. Diese Elite verdankt ihren Status allerdings der Herrschaftselite und ist ihr weit stärker verpflichtet, als es die Quasi-NGOs im Bereich der Menschenrechte oder des Umweltschutzes sind. Sofern hier überhaupt Lehren gezogen wurden, lauten sie, daß die Vereinten Nationen ihre wenigen Zuständigkeiten unzulänglich wahrnehmen und daß sich Washington seine diesbezüglichen Weltordnungsgrundsätze (beispielsweise in Proliferationsfragen) gelegentlich abhandeln läßt.

Lernen findet also, wenn überhaupt, in sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten statt, und Lernprozesse sind, wie die Menschenrechtsdebatte zeigt, nicht grundsätzlich irreversibel. Das gilt für andere Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats grundsätzlich auch, aber diese gehen weniger defensiv mit ihrer Großmachtrolle um. Samuel Kim hat vermutlich Recht mit der Annahme, daß China die globale Interdependenz zwar nicht als Konzept, aber doch als Faktum und als unumkehrbar akzeptiert²³; freilich bleibt diese Akzeptanz nach außen an politische Bedingungen geknüpft und ist extrem konjunkturabhängig. So hat etwa Beijings Mitwirken im System der Vereinten Nationen zu einer widerstrebenden Hinnahme der Tätigkeit von NGOs geführt, aber gleichzeitig zu verstärkten Bemühungen, diese Aktivitäten zu kontrollieren. Das wird sich nicht ändern, solange nicht erhöhter Binnendruck zu einer generellen Entfaltung des Pluralismus in der chinesischen Politik führt. Und dagegen spricht eine ganze Reihe von Gründen.

1 Text: VN 3/1999 S. 116ff.

2 Dem von Belarus, Indien und Rußland eingebrachten Entschließungsantrag S/1999/328 v. 26.3.1999, mit dem festgestellt werden sollte, »daß die Anwendung von Gewalt gegen die Bundesrepublik Jugoslawien durch die NATO eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt«, stimmte China gemeinsam mit Namibia und Rußland zu. Die übrigen 12 Mitglieder des Sicherheitsrats votierten dagegen.

3 UN-Dok. S/PRST/1999/12; Text: VN 3/1999 S. 115.

4 Siehe auch Manfred Kulesa, China in den Vereinten Nationen, die Vereinten Nationen in China, VN 1/1989 S. 12ff.

5 Auf Grund der Resolution 2758(XXVI) v. 25.10.1971, mit der beschlossen wurde, »die vollen Rechte der Volksrepublik China wiederherzustellen und die Vertreter ihrer Regierung als die alleinigen legitimen Vertreter Chinas in den Vereinten Nationen anzuerkennen«; Text: VN 6/1971 S. 172.

6 Samuel S. Kim, China's International Organizational Behaviour, in: Thomas W. Robinson / David Shambaugh (eds.), Chinese Foreign Policy. Theory and Practice, New York 1994, S. 401-434 (408).

7 Vgl. Beijing Rundschau v. 5.11.1985, S. 16-18.

8 Nach der geltenden Beitragsskala wurde China für 1998 mit 0,901 vH, für 1999 mit 0,973 vH und für 2000 mit 0,995 vH veranlagt. Siehe den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 1998 bis 2000, VN 1/1998 S. 21ff.

9 Vgl. Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff.

10 Bei Resolution 678(1990), die die Durchsetzung der vorherigen Beschlüsse gegen Irak mit »alle(n) erforderlichen Mittel(n)« zuließ; Text: VN 6/1990 S. 218.

11 So der chinesische Vertreter Li Zhaoxing vor dem Plenum der UN-Generalversammlung am 23.11.1993; UN Doc. A/48/PV.67.

12 So enthielt die Vorläufige Tagesordnung der 53. Tagung der Generalversammlung (A/53/150 v. 10.7.1998) den – in die endgültige Fassung dann nicht übernommenen – Punkt 165: »Notwendigkeit der Überprüfung der Resolution 2758(XXVI) der Generalversammlung vom 25. Oktober 1971 infolge des grundlegenden Wandels der internationalen Situation und der Koexistenz von zwei Regierungen beiderseits der Formosastraße [von Burkina Faso, El Salvador, Gambia, Grenada, Liberia, Nicaragua, São Tomé und Príncipe, St. Vincent und den Grenadinen, Senegal, den Salomonen und Swasiland vorgeschlagener Gegenstand (A/53/145)]«.

13 Vgl. Renminribao (Volkszeitung) v. 29.9.1994, S. 1.

14 So geschehen 1988 bezüglich Afghanistans und 1992 bezüglich Kambodschas. Hinsichtlich des Gebiets der früheren UdSSR hat China die Einrichtung von Beobachtermissionen in Georgien (UNOMIG, 1993) und Tadschikistan (UNMOT, 1994) ermöglicht.

15 Vgl. Beijing Rundschau v. 4.10.1994, S. 26f.

16 Das Veto wurde am 10.1.1997 gegen den Entschließungsantrag S/1997/18 v. 9.1.1997 (Text: VN 1/1998 S. 41f.) eingelegt. Die dann am 20.1.1997 mit der Stimme Chinas verabschiedete Resolution 1094 (Text: VN 1/1998 S. 42) war fast wortgleich mit dem abgelehnten Antrag, enthielt aber nunmehr eine Bezugnahme auf ein Schreiben des chinesischen Ständigen Vertreters in der Prämisse.

17 Interview des Verfassers in der Ständigen Vertretung der Volksrepublik China bei den Vereinten Nationen, New York, Februar 1999.

18 Resolutionsentwurf S/1999/201 v. 25.2.1999; Text: VN 2/1999 S. 82.

19 S/PV.4017 v. 25.6.1999.

20 Siehe Anm. 5.

21 Samuel S. Kim, Human Rights in China's International Relations, in: Edward Friedman / Barrett McCormack (eds.), What if China Does Not Democratize?, i.E.

22 Hierzu Kulesa (Anm. 4).

23 Kim (Anm. 21).

Literaturhinweise

Boutros-Ghali, Boutros: *Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga*

London: I.B. Tauris 1999
368 S., 19,95 brit. Pfd.

Der ägyptische Völkerrechtsgelehrte und Politiker Boutros Boutros-Ghali war seit 1967 im Auswärtigen Dienst seines Landes tätig und wurde Ende 1991 im Alter von 69 Jahren zum Generalsekretär der Vereinten Nationen gewählt. Nach dem Ende des Kalten Krieges und kurz nach dem Zweiten Golfkrieg sollte der erste Vertreter Afrikas an der Spitze der Weltorganisation nicht nur organisatorische Reformen durchsetzen, sondern auch grundlegende Konzepte für die Weiterentwicklung der UN vorschlagen. Im Juni 1992 legte er die vielbeachtete ›Agenda für den Frieden‹ vor, im Mai 1994 folgte der kontrovers diskutierte Bericht zur (dann erst im Juni 1997 angenommenen) ›Agenda für die Entwicklung‹ und zum Jahres-schluß 1996, wenige Tage vor dem Ende seiner Amtszeit, der unbeachtet gebliebene Ansatz zu einer ›Agenda für die Demokratisierung‹ (UN Doc. A/51/761).

Nach der Amtseinführung der Regierung Clinton Anfang 1993 (mit dem Außenminister Warren Christopher und der UN-Botschafterin Madeleine Albright) wurde entgegen manchen Hoffnungen das bereits seit langem gespannte Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten schrittweise noch schwieriger und schließlich feindselig. Boutros-Ghali und die Uno wurden in der bizarren innenpolitischen Dynamik der USA zum Stündenbock für alle außenpolitischen Schwierigkeiten und zum Symbol einer internationalen Verschwörung gegen Gottes eigenes Land; Stichworte der Wahnvorstellungen waren etwa »schwarze Hubschrauber der UN über den Rocky Mountains«, »Boutros-Ghali als Oberbefehlshaber amerikanischer Truppen« oder die »oktroiierten Weltsteuern«. Im Herbst 1996 fanden in den USA Wahlen statt; wenige Wochen danach mußte die Amtszeit des UN-Generalsekretärs verlängert oder ein neuer Amtsträger berufen werden. Boutros-Ghali und der Rest der Welt setzten darauf, daß nach den amerikanischen Präsidentschafts- und Kongreßwahlen die Rücksichtnahme auf fundamentalistische Strömungen zurückgehen werde. Dies war aber nicht der Fall. Seine neuerliche Kandidatur scheiterte trotz der über viele Wochen fortgesetzten Werbung für ihn – aus Nord und Süd, aus Ost und West – am Veto der USA, ein bisher einmaliger Vorgang in der UN-Geschichte. Im Titel seines Buches behauptet Boutros-Ghali zwar, er sei »unbesiegt«, aber natürlich stimmt das nicht. Persönlich wurde er gedemütigt und besiegt, strukturell wurde die Weltorganisation weiter marginalisiert (so auch der Autor im Nachwort auf S. 337; nach dem Kosovo-Krieg der NATO ist dies noch deutlicher als zum Zeitpunkt der Drucklegung des Buches).

Der Autor hat sein Buch in acht Kapitel geglie-

dert, die sich – mit gewissen Überlappungen – an der Jahresfolge der Amtszeit orientieren. Das überwiegende Stilmittel der Darstellung ist die tagebuchartige detaillierte Rekonstruktion von Gesprächen, Verhandlungen und Telefonaten – häufig in der Form von (vermutlich rekonstruierter) direkter Rede und Gegenrede – als Reaktion auf die großen Krisenereignisse und die durch sie ausgelösten Handlungsketten. Diese fein ziselierten Schilderungen von sehr stark personalisierten Beziehungen, Kommunikationen und Konflikten zwischen vielen Angehörigen der politischen Klasse der USA außerhalb und innerhalb der UN und wenigen weiteren Großen der Welt werden durch Zitate von Meldungen und Kommentaren bedeutender (überwiegend amerikanischer) Zeitungen und Zeitschriften in den Kontext wechselnder Stimmungslagen der Öffentlichkeit gestellt. Darüber hinaus wird die Schilderung von weltpolitischen Entscheidungsprozessen aus der täglichen Interaktionsperspektive der beteiligten Personen in den knapp erläuterten Kontext von Organisationshierarchien von UN und NATO gestellt, während auf die Einbettung in weltgesellschaftliche Strukturprobleme noch kürzer verwiesen wird. Das Ergebnis ist ein Buch, das vom normalen Leser anspruchsvoller Zeitungen entweder als eine Art ausgewalzte Klatschkolumne eines verletzten und enttäuschten Insiders goutiert oder – wohl eher – recht schnell zur Seite gelegt werden wird. Denn die bekannten Highlights der erlebten großen politischen Krisen sind verteilt über acht Kapitel, viele der geschilderten Einzelheiten müssen ohne spezialisiertes Hintergrundwissen belanglos erscheinen, Pikanterien à la Clinton werden nicht einmal erwähnt, neue Skandale nicht enthüllt.

Für die in Fragen der internationalen Beziehungen und Organisationen besser informierte Teilöffentlichkeit ist dieses Buch indes ein überaus spannendes und aufschlußreiches (letztlich aber sehr pessimistisch stimmendes) Lehrstück von der erfolgreichen Demontage der Uno und dem gelungenen Boykott der Versuche, nach dem Ende des Kalten Krieges die Chancen zum schrittweisen Aufbau einer menschenwürdigen Nachkriegsordnung wahrzunehmen. Fast alle amerikakritischen (Vor-)Urteile werden durch die Schilderungen des ehemaligen Generalsekretärs bedient und belegt; dies freilich aus der Sicht eines (verzweifelt) prowestlichen und proamerikanischen Intellektuellen der Dritten Welt. Der Autor braucht knapp 200 Seiten von – mit Empathie für die USA getränkten – Konfliktschilderungen, um zu der strukturellen Charakterisierung seiner Rolle zu gelangen, die nebenstehend im Wortlaut zitiert ist.

Die analytisch-systematische Schwäche des Buches von Boutros-Ghali liegt in dessen Konzeption als ›US-UN-Geschichte‹. Darin spiegeln sich im Positiven und im Negativen die Hoffnungen auf die Hegemonialmacht USA und die Ängste vor ihr wider. Zu fragen ist aber, ob die (europäischen und außereuropäischen) mittleren Mächte im Kern wirklich nur ferngesteuerte Anhängsel und Opfer der amerika-

Anläßlich eines Essens zu Beginn seiner Amtszeit wandte sich Boutros-Ghali mit folgenden Worten an Außenminister Christopher und UN-Botschafterin Albright: »Ich bin mir wohl bewußt, daß die USA der wichtigste Spieler auf der Weltbühne sind. Ich weiß, daß ich die amerikanische Unterstützung brauche, um Erfolg zu haben. Aber bitte gestatten Sie mir von Zeit zu Zeit, öffentlich eine andere Position als die der US-Politik zu vertreten. Dies würde es erlauben, die Identität der UN zu stärken und ihre Integrität zu erhalten. Damit könnte das Bild der amerikanischen Instrumentalisierung der UN, das viele Mitgliedstaaten haben, aufgelöst werden. Schließlich wäre das auch im amerikanischen Interesse. Die USA gewännen mehr Optionen für ihre Außenpolitik, weil sie dann hin und wieder die UN in glaubwürdiger Weise nutzen könnten.«

Boutros-Ghali war sich, wie er schreibt, »sicher, daß Christopher und Albright meinen Standpunkt verstehen würden. Ich hatte mich aber völlig getäuscht. Meine Worte schienen sie zu schockieren. Christopher und Albright sahen einander an, als ob der servierte Fisch verdorben sei. Sie sprachen nicht. Ich war erschrocken und wechselte schnell das Thema. Ein wenig später versuchte ich es noch einmal. ›Vielleicht habe ich mich unklar ausgedrückt‹, sagte ich, ›ich wollte nur einen Ansatz vorschlagen, der sowohl die US- wie auch die UN-Diplomatie flexibler machen würde‹. Neuerliches Schweigen. Ich erinnerte mich eines Ausspruchs der verstorbenen israelischen Premierministerin Golda Meir: ›Falls Du mir zu 99 Prozent zustimmst, bist Du nicht auf meiner Seite.«

Es dauerte längere Zeit, bis ich mich der Einsicht stellte, daß die USA keine Diplomatie brauchen; Macht genügt. Nur die Schwachen stützen sich auf Diplomatie. Deshalb pochen die Schwachen auf das demokratische Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten; für sie ist dieses Prinzip ein kleines Gegengewicht auf der Seite der Gleichheit gegenüber der Last der faktischen Ungleichheit. Als Angehöriger eines Entwicklungslandes bin ich im internationalen Recht und in Diplomatie intensiv ausgebildet worden und hatte fälschlicherweise unterstellt, daß die Großmächte – und insbesondere die USA – ihre Vertreter in gleicher Weise zur Diplomatie erziehen würden. Aber das Römische Imperium brauchte keine Diplomatie. Und die USA auch nicht. Diplomatie wird von einer imperialen Macht als Zeit- und Prestigeverlust, als Zeichen der Schwäche wahrgenommen.«

Schließlich kam er »zu der Einschätzung, daß es nicht Christopher und Albright waren, die ich durch meine Worte schockiert hatte. Ich war schockiert. Sie haben einfach nur gedacht, daß ich ein Narr sein muß, einen solchen Vorschlag zu machen.« (S. 198)

nischen Politik waren und sind, wie Boutros-Ghalis insinuiert. Sind sie nicht vielmehr Komplizen der Führungsmacht, die sich faktisch seit langem nur rhetorisch der fortwährenden Marginalisierung der Weltorganisation widersetzen?

Als Kurzfassung des Buches für überlastete Außen- und Verteidigungsminister, Aktivisten

der Friedensbewegung, Studenten und Hochschullehrer empfehle ich, dem Sachregister folgend die über vier Kapitel verteilte Schilderung des Somalia-Debakels (insgesamt 40 Seiten) und die über drei Kapitel verteilten 15 Seiten zum Völkermord in Rwanda zu lesen. In beiden Fällen handelte es sich um die Problematik ›robuster‹ Unterstützung humanitärer Aktionen in Krisen, denen jeweils Hunderttausende von Menschen zum Opfer fielen. Entsprechend der Philosophie seiner ›Agenda für den Frieden‹ plädierte Boutros-Ghali typischerweise für einen frühen und raschen Einsatz größerer mittelschwer bewaffneter multilateraler Truppenkontingente mit einem Erzwingungsmandat zur Entwaffnung der Konflikteilnehmer und beispielsweise zur aktiven Verfolgung von Kriegsverbrechern. Dabei akzeptierte er problemlos amerikanische respektive NATO-Wünsche hinsichtlich des militärischen Führungspersonals; die Zusammenarbeit mit diesen Generälen, denen er – zusammen mit der jeweiligen zivilen UN-Spitze vor Ort – große Freiheiten in der Beurteilung der militärischen Lage einräumte, erwies sich als problemlos. Gleichwohl wurden seine Empfehlungen immer häufiger nicht akzeptiert. Auf Betreiben der Vereinigten Staaten wurden vom Sicherheitsrat restriktive Mandate verabschiedet und niedrige Personalkontingente autorisiert, die jedoch ihrerseits zumeist nicht realisiert werden konnten; die unter Zustimmung der USA beschlossenen Ausgaben wurden von den USA nicht finanziert. Darüber hinaus betrieb Washington jeweils eine parallele, nationale Krisenpolitik, ohne jegliche Rücksichtnahme auf seine im Sicherheitsrat vertretene Position und gegebenenfalls völlig im Widerspruch zu letzterer. Führt diese unilaterale Politik ins Fiasko (wie in Somalia), wurde die Verantwortung den konfliktlüsternen und inkompetenten UN zugeschrieben. Dabei spielte die (falsche oder einseitige) Berichterstattung der (US-)Medien, vor allem des Fernsehens, eine zentrale Rolle, vor allem durch ihre Instrumentalisierung in der innenpolitischen Auseinandersetzung.

Der Fokus der Boutros-Ghali-Saga bleibt auch in diesen hier empfohlenen Textabschnitten auf die USA gerichtet, personifiziert durch Christopher, Albright und auch Clinton. Immerhin werden im Zusammenhang mit Somalia auch Italien und im Rwanda-Kontext Belgien, Frankreich und Großbritannien kritisch charakterisiert. Der geneigte deutsche Leser aber darf darüber nachsinnen, warum die UN-Politik Deutschlands nie erwähnt wird.

JENS NAUMANN □

Lehmann, Ingrid A.: Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire

London - Portland: Frank Cass 1999
190 S., 16,50 brit. Pfd.

Nicht von ungefähr setzte Generalsekretär Kofi Annan bereits kurz nach seinem Amtsantritt eine eigene Arbeitsgruppe für die Neuausrichtung der Informationstätigkeit der Vereinten Nationen ein. In ihrem Bericht, dessen wichtigste Schlußfolgerungen und Empfehlungen schließ-

lich auch Eingang in Annans Reformprogramm ›Erneuerung der Vereinten Nationen‹ (UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997) fanden, verlangte diese Arbeitsgruppe nachdrücklich, daß Kommunikationsaufgaben künftig einen Kernbereich des strategischen Managements der Organisation darzustellen hätten und daß die gesamte Organisation in Zukunft von einer ›Kultur der Kommunikation‹ durchdrungen sein solle.

Zweifellos hängt der Erfolg der Vereinten Nationen wesentlich von ihrer Fähigkeit ab, ihre Botschaft wirksam zu vermitteln. Daß dies ihnen nicht immer gelungen ist und daß die Presse- und Informationsarbeit in der internen Prioritätenskala des UN-Sekretariats jahrzehntelang hintanstand, wurde von Ingrid Lehmann immer wieder kritisiert. Als langjährige Mitarbeiterin der Hauptabteilung Presse und Information (DPI) und ehemalige Leiterin einer für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Friedenseinsätze zuständigen Organisationseinheit war die gegenwärtige Direktorin des Wiener Informationszentrums der Vereinten Nationen geradezu prädestiniert, ihre Erfahrungen mit der Informationspolitik der Weltorganisation darzustellen.

Im vorliegenden Band richtet sie ihr Augenmerk auf die friedenserhaltenden Operationen, die seit dem Ende der achtziger Jahre erheblichen quantitativen und qualitativen Veränderungen unterworfen waren: zum einen stieg die Zahl der neu eingerichteten Operationen zwischen 1988 und 1994 sprunghaft an, zum anderen vollzog sich ein konzeptioneller Wandel von der traditionellen hin zur ›robusten‹ Friedenseinsätze. Neue Medien- und Informationstechnologien transportierten tagesaktuelle Bilder von den Blauhelmsoldaten unmittelbar in die Wohnzimmer einer breiten Öffentlichkeit; ›Peacekeeping‹ wurde mit der Organisation als solcher gleichgesetzt und zum Gradmesser für deren öffentliche Wertschätzung. Es gehört mit zu den Grundaussagen Lehmanns, daß dieser Zusammenhang von den UN-Führungsgremien nicht erkannt und der Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Außenpolitik der Mitgliedstaaten – und damit auch auf den Erfolg der Einsätze und letztlich auf das Ansehen der UN insgesamt – unterschätzt wurde.

Am Beispiel von fünf friedenserhaltenden Einsätzen der neunziger Jahre geht Lehmann der Frage nach, auf welche Weise, wann und unter welchen Rahmenbedingungen wirksame Kommunikationsstrategien und Informationsprogramme von seiten der zivilen wie auch der militärischen Komponente der jeweiligen Friedensmission unmittelbar vor Ort eingesetzt wurden, und untersucht die Folgen einer von den Zuständigen der UN vernachlässigten Öffentlichkeitsarbeit. Diesbezüglich ist einmal die DPI angesprochen, die den gesamten Komplex Presse, audiovisuelle Medien sowie die 69 Informationszentren in der ganzen Welt zu betreten hat; daneben begann man – seit der Verleihung des Friedensnobelpreises an die Blauhelmsoldaten 1988 – auch innerhalb der Hauptabteilung Friedenseinsätze (DPKO) die Informationsarbeit als essentielle Funktion friedenserhaltender Operationen zu begreifen. Hier bringt Lehmann Hintergrundinformationen ein, etwa zu den Kleinkämpfen der beiden Ab-

teilungen um Zuständigkeiten, personelle Ausstattung und Finanzen, die letztlich in der Einrichtung einer eigenen Informationseinheit innerhalb der DPKO gipfelten.

Ingrid Lehmann spannt ihre Analyse über vier Kontinente und deckt einen Zeitraum von acht Jahren ab (1989-1997) ab; mit einer Ausnahme (Rwanda) war sie in allen Fällen selbst vor Ort tätig. In ihrer Studie untersucht sie die Informationsprogramme so erfolgreicher Operationen wie jene der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG) in Namibia, die erste Friedenssicherungsoperation der zweiten Generation und der Prototyp eines Einsatzes mit erweitertem Aufgabenbereich. Denn ihre zentrale Aufgabe bestand in der Durchführung fairer und freier Wahlen. Wenngleich das ursprüngliche Mandat der UNTAG Informationsaufgaben nicht explizit vorsah, wurde die Notwendigkeit der Etablierung entsprechender Informationsprogramme sowie der Bereitstellung wahlspezifischer Bildungsmaterialien noch rechtzeitig erkannt.

Als ähnlich erfolgreich sieht die Autorin auch den Einsatz der Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (UNTAC) 1992/93 an. Dies war eine Friedensoperation der Superlative, sowohl hinsichtlich ihres personellen als auch ihres finanziellen Aufwands. Anders als bei der UNTAG war bei der UNTAC die Relevanz der Informationskomponente von den politischen und militärischen Führungsspitzen von Anfang an erkannt worden. Der UNTAC war die eigenverantwortliche Organisation und Durchführung der Wahl zu einer verfassunggebenden Versammlung für Kambodscha übertragen, was eine landesweite Aufklärungskampagne über Wahlverfahren und Bedeutung der Wahl sowie eine entsprechende Ausbildung etwa auch der einheimischen und internationalen Wahlhelfer erforderlich machte. Die von der Autorin als ›Info/Ed‹ bezeichnete Öffentlichkeitsarbeit war somit bereits Teil des ursprünglichen Mandats der UNTAC und wurde daher von Beginn an von den verschiedenen UN-Instanzen unterstützt. Das ändert freilich nichts daran, daß – worauf die Verfasserin zu Recht hinweist – ein derart tiefgehender innerer Konflikt durch Eingreifen von außen letzten Endes wohl nicht vollständig gelöst werden kann.

Die dritte von Lehmann analysierte Operation, die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Rwanda (UNAMIR), war im Gegensatz zu den beiden bereits vorgestellten Fallbeispielen ein Fehlschlag, auch hinsichtlich der Informationskomponente der Mission. Diese stand, so die Autorin, von Anfang an auf schwachem Fundament; in der Folge sah die internationale Gemeinschaft dem Genozid des Jahres 1994 tatenlos aus der Ferne zu. Lehmann geht hier auf die Rolle des örtlichen Rundfunks bei der Verbreitung von Haß ein; symptomatisch ist, daß für eine gezielte Störaktion kein Konsens gefunden werden konnte und die UNAMIR erst 15 Monate nach ihrer Einrichtung eine eigene Radiostation in Betrieb nahm.

Als ›Friedenssicherung unter anarchischen Rahmenbedingungen‹ bezeichnet Lehmann die zur Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse in den Jahren 1994 bis 1996 eingesetzte Mission der Vereinten Nationen in Haiti (UNMIH). Sie betont die Notwendigkeit, in derartige Ope-

rationen Informationskampagnen strategisch einzu beziehen. Das Beispiel Haiti ist, so die Autorin, Beweis dafür, daß eine zwischen zivilem, militärischem und zivilpolizeilichem Informationsdienst koordinierte Zusammenarbeit sowie ein auf die kulturellen Gegebenheiten des Gastlandes abgestimmtes und auf allen Ebenen konsentiertes Informationsprogramm unabdingbar für eine erfolgreiche Durchführung dieser jüngsten Generation friedenserhaltender Operationen ist. Mit dem Auslaufen des Mandats der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) Anfang 1998 wurde der östlichste

Teil Kroatiens nach einem zwei Jahre dauern den Übergangsstadium vollständig in den kroatischen Staatsverband reintegriert. Damit fand eine UN-Friedensmission ihren erfolgreichen Abschluß, der in den Medien kaum Beachtung geschenkt worden war. Die UNTAES hatte aus den Fehlern ihrer Vorgängerin, der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) im ehemaligen Jugoslawien, die sich in die Rolle des internationalen Sündenbocks hatte drängen lassen, gelernt. Der UNTAES stellt die Autorin ein Vorzugszeugnis aus. Ingrid Lehmann zeigt mit ihrem Band überzeugend auf, daß eine wirksame Informationspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen kein Zu-

fall bleiben darf. Am Sicherheitsrat ist es, bereits in der Gestaltung des Mandats Vorsorge für die Umsetzbarkeit der Informationsfunktion einer friedenserhaltenden Operation zu treffen. Denn noch immer sind die Vereinten Nationen vielfach hilflos im Kreuzfeuer der Kritik; all jenen, die dazu beitragen können, die (strukturellen) Defizite ihrer Öffentlichkeitsarbeit – gerade im Bereich der so medienwirksamen friedenserhaltenden Operationen – zu beheben und die UN zu einer modernen kommunikationsorientierten Organisation auszugestalten, sei dieser Band daher ans Herz gelegt.

JELKA MAYR-SINGER □

Dokumente der Vereinten Nationen

Angola, Ehemaliges Jugoslawien, Friedliche Streitbeilegung, Guinea-Bissau, Irak-Kuwait, Libyen, Ostafrikanisches Zwischenseengebiet, Osttimor, Rwanda, Somalia, Tadschikistan, UN-Reform, Westsahara

Angola

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Untersuchung der Verstöße gegen die UNITA (Angola) verhängte Waffen- und Erdölem-bargo. – Resolution 1237(1999) vom 7. Mai 1999

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolution 696(1991) vom 30. Mai 1991 und aller danach verabschiedeten einschlägigen Resolutionen, insbesondere der Resolutionen 864(1993) vom 15. September 1993, 1127(1997) vom 28. August 1997 und 1173(1998) vom 12. Juni 1998 sowie der Resolution 1229(1999) vom 26. Februar 1999,
- sowie in Bekräftigung seines Eintretens für die Erhaltung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit Angolas,
- erneut erklärend, daß die Hauptursache der derzeitigen Krise in Angola die Weigerung der União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) unter der Führung von Jonas Savimbi ist, ihren Verpflichtungen aus den »Acordos de Paz« (S/22609, Anlage), dem Protokoll von Lusaka (S/1994/1441, Anlage) und den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats nachzukommen,
- mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die humanitären Auswirkungen der derzeitigen Krise auf die Zivilbevölkerung Angolas,
- unter Betonung seiner großen Besorgnis über Berichte, wonach der UNITA Militärhilfe gewährt wird, einschließlich der Bereitstellung von Söldnern,
- nach Behandlung der Empfehlungen in Abschnitt IV des Berichts des Generalsekretärs vom 17. Januar 1999 (S/1999/49) betreffend

die verbesserte Durchführung der gegen die UNITA verhängten Maßnahmen und nach Billigung der Empfehlungen in dem Bericht vom 12. Februar 1999 (S/1999/147) des Ausschusses nach Resolution 864(1993),

- mit Genugtuung über die Empfehlungen in dem Schreiben samt Anlage des Vorsitzenden des Ausschusses nach Resolution 864(1993) vom 4. Mai 1999 (S/1999/509),

A

1. betont, daß dauerhafter Frieden und nationale Aussöhnung in Angola nur durch eine politische Beilegung des Konflikts zu erreichen sind, und bekräftigt in diesem Zusammenhang die Bedeutung der »Acordos de Paz« und des Protokolls von Lusaka;
2. begrüßt und unterstützt die geplanten Besuche des Vorsitzenden des Ausschusses nach Resolution 864(1993) in Angola und in anderen betroffenen Ländern zur Erörterung der Frage, wie die Durchführung der in Ziffer 5 genannten Maßnahmen gegen die UNITA verbessert werden kann;

B

- feststellend, daß die derzeitige Situation in Angola auf Grund der Weigerung der UNITA, ihren Verpflichtungen aus den »Acordos de Paz«, dem Protokoll von Lusaka und den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats nachzukommen, nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
- unter Betonung seiner Besorgnis über die Berichte über Verstöße gegen die mit den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173 (1998) verhängten Maßnahmen gegen die

- UNITA betreffend Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial, Erdöl, Diamanten und Finanzvermögen und in diesem Zusammenhang tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
- 3. beklagt die Verschlechterung der Situation in Angola, die in erster Linie auf die Weigerung der UNITA unter der Führung von Jonas Savimbi zurückzuführen ist, ihren Verpflichtungen aus den »Acordos de Paz«, dem Protokoll von Lusaka und den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats nachzukommen;
- 4. verurteilt die fortgesetzten wahllosen Angriffe der UNITA gegen die Zivilbevölkerung Angolas, insbesondere in den Städten Huambo, Kuito und Malange;
- 5. betont, daß alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die mit den Resolutionen 864(1993), 1127 (1997) und 1173(1998) gegen die UNITA verhängten Maßnahmen voll einzuhalten;
- 6. schließt sich dem Schreiben samt Anlage des Vorsitzenden des Ausschusses nach Resolution 864(1993) vom 4. Mai 1999 an und beschließt, die darin genannten Sachverständigengruppen für einen Zeitraum von sechs Monaten mit dem nachstehenden Mandat einzurichten:
 - a) Informationen zu sammeln und Berichte zu untersuchen, namentlich auch durch Besuche in den betroffenen Ländern, die sich auf Verstöße gegen die Maßnahmen gegen die UNITA im Zusammenhang mit Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial, Erdöl und Erdölprodukten, Diamanten und der Verschiebung von Finanzmitteln der UNITA beziehen, wie in den einschlägigen Resolutionen festgelegt, sowie Informationen über Militärhilfe, einschließlich der Bereitstellung von Söldnern, zu sammeln;
 - b) diejenigen Parteien zu identifizieren, die

Beihilfe zu den Verstößen gegen die genannten Maßnahmen leisten;

- c) Maßnahmen zu empfehlen, um diesen Verstößen ein Ende zu setzen und die Durchführung der genannten Maßnahmen zu verbessern;
7. ersucht den Vorsitzenden des Ausschusses nach Resolution 864(1993), dem Rat spätestens am 31. Juli 1999 einen Zwischenbericht der Sachverständigengruppen über den Stand ihrer Arbeiten und über ihre vorläufigen Erkenntnisse und Empfehlungen vorzulegen und dem Rat binnen sechs Monaten nach Einrichtung der Sachverständigengruppen deren Schlußbericht samt Empfehlungen vorzulegen;
8. fordert alle Staaten, die zuständigen Organe der Vereinten Nationen und je nach Bedarf die beteiligten Parteien, einschließlich der nichtstaatlichen Organisationen und der Unternehmen, auf, mit den Sachverständigengruppen voll und rasch zusammenzuarbeiten, um ihnen die Erfüllung ihres Auftrags zu erleichtern, indem sie den Sachverständigengruppen insbesondere die mit ihrem Auftrag zusammenhängenden Informationen zur Verfügung stellen;
9. fordert die Regierungen der betroffenen Staaten, in denen die Sachverständigengruppen ihren Auftrag wahrnehmen werden, auf, mit den Sachverständigengruppen bei der Erfüllung ihres Mandats uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, insbesondere indem sie den Ersuchen der Sachverständigengruppen entsprechen, was die Gewährung von Sicherheit, Unterstützung und Zugang bei der Durchführung ihrer Untersuchungen betrifft, unter anderem
 - a) indem sie alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die Sachverständigengruppen und ihre Mitarbeiter ihren Aufgaben im jeweiligen Hoheitsgebiet in völliger Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit nachkommen können;
 - b) indem sie den Sachverständigengruppen oder dem Vorsitzenden des Ausschusses nach Resolution 864(1993) die in ihrem Besitz befindlichen Informationen zur Verfügung stellen, um die die Sachverständigengruppen ersuchen oder die sonst zur Erfüllung ihres Mandats notwendig sind;
 - c) indem sie den Sachverständigengruppen und ihren Mitarbeitern freien Zugang zu jeder Einrichtung und jedem Ort gewähren, sofern sie dies für ihre Arbeit als notwendig erachten, einschließlich von Grenzübergängen und Flugplätzen;
 - d) indem sie geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit der Mitarbeiter der Sachverständigengruppen zu gewährleisten, und indem sie garantieren, daß sie die Unversehrtheit, Sicherheit und Freiheit der Zeugen, der Sachverständigen und aller anderen Personen, die mit den Sachverständigengruppen bei der Wahrnehmung ihres Auftrags zusammenarbeiten, uneingeschränkt achten werden;
 - e) indem sie Bewegungsfreiheit für die Mitarbeiter der Sachverständigengruppen gewährleisten, einschließlich der Freiheit, jederzeit und nach Bedarf alle Personen ohne Beisein Dritter zu befragen;
 - f) indem sie im Einklang mit dem allgemeinen Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen die entsprechenden Vorrechte und Immunitäten gewähren;
10. bekundet seine Besorgnis über die Verzögerungen bei der Untersuchung des Abschusses

zweier von den Vereinten Nationen angemieteter Luftfahrzeuge am 26. Dezember 1998 und am 2. Januar 1999 und des unter verdächtigen Umständen erfolgten Verlusts anderer kommerzieller Luftfahrzeuge über von der UNITA kontrollierten Gebieten in Angola sowie des Absturzes des Luftfahrzeugs am 26. Juni 1998 in Côte d'Ivoire, an dessen Bord sich der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Angola und weitere Mitarbeiter der Vereinten Nationen befanden, und wiederholt seine Aufforderung an alle Beteiligten, bei einer sofortigen und objektiven internationalen Untersuchung dieser Zwischenfälle voll zu kooperieren und sie zu erleichtern;

C

11. unterstützt die Empfehlung in dem Schreiben samt Anlage des Vorsitzenden des Ausschusses nach Resolution 864(1993) vom 4. Mai 1999 dahin gehend, daß die Sachverständigengruppen als eine Ausgabe der Vereinten Nationen und über einen zu diesem Zweck eingerichteten Treuhandfonds der Vereinten Nationen finanziert werden sollen, ersucht den Generalsekretär, die dafür notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, und fordert die Staaten nachdrücklich auf, freiwillige Beiträge zu diesem Treuhandfonds zu entrichten;
12. fordert alle Beteiligten erneut auf, bei den humanitären Hilfsmaßnahmen der Vereinten Nationen ausgehend von den Grundsätzen der Neutralität und der Nichtdiskriminierung zusammenzuarbeiten, die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter an alle Bedürftigen im gesamten Hoheitsgebiet Angolas zu erleichtern und die Sicherheit und Bewegungsfreiheit der humanitären Helfer bedingungslos zu garantieren;
13. unterstützt nachdrücklich die Abhaltung weiterer Konsultationen zwischen dem Generalsekretär und der Regierung Angolas über die künftige Gestaltung der Präsenz der Vereinten Nationen in Angola;
14. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 19. Mai 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/14)

Auf der 4007. Sitzung des Sicherheitsrats am 19. Mai 1999 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Die Situation in Angola‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat verurteilt entschieden die kriminelle Handlung, die die União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) gegen ein kommerzielles Luftfahrzeug begangen hat, nämlich den Abschub einer Maschine des Typs Antonov-26 am 12. Mai 1999 in der Nähe von Luzamba und die Geiselnahme der russischen Besatzung, während das Schicksal der angolanischen Passagiere weiterhin ungeklärt ist. Der Sicherheitsrat bringt seine ernste Besorgnis über das Schicksal der Personen zum Ausdruck, die sich an Bord des abgeschossenen Flugzeugs befanden, verlangt die sofortige und bedingungslose Freilassung der russischen Besatzungsmit-

glieder und aller anderen Ausländer, die die UNITA möglicherweise als Geiseln in Angola festhält, und verlangt außerdem Auskunft über das Schicksal der angolanischen Passagiere. Er betont, daß die UNITA und ihr Führer Jonas Savimbi die volle Verantwortung für die Sicherheit der betroffenen Personen tragen.

Der Sicherheitsrat fordert die Regierung Angolas und alle anderen betroffenen Parteien auf zusammenzuarbeiten, um die Freilassung der russischen Besatzungsmitglieder zu erwirken und das Schicksal der Passagiere und Besatzungsmitglieder der anderen kommerziellen Luftfahrzeuge zu ermitteln, die unter verdächtigen Umständen über dem von der UNITA kontrollierten Gebiet verlorengegangen sind.

Der Sicherheitsrat wird mit der Angelegenheit aktiv befaßt bleiben.«

Ehemaliges Jugoslawien

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Überwachung der Entmilitarisierung der Halbinsel Prevlaka in Kroatien. – Resolution 1252(1999) vom 15. Juli 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine früheren einschlägigen Resolutionen, insbesondere seine Resolutionen 779(1992) vom 6. Oktober 1992, 981(1995) vom 31. März 1995, 1147(1998) vom 13. Januar 1998, 1183(1998) vom 15. Juli 1998 und 1222(1999) vom 15. Januar 1999,
- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 8. Juli 1999 (S/1999/764) über die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Prevlaka (UNMOP),
- sowie unter Hinweis auf die an seinen Präsidenten gerichteten Schreiben des Geschäftsträgers der Bundesrepublik Jugoslawien vom 18. Juni 1999 (S/1999/697) und des Ständigen Vertreters Kroatiens vom 25. Juni 1999 (S/1999/719) betreffend die Prevlaka-Streitfrage,
- in nochmaliger Bekräftigung seines Eintretens für die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Republik Kroatien innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen,
- Kenntnis nehmend von der am 30. September 1992 von den Präsidenten der Republik Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien in Genf unterzeichneten Gemeinsamen Erklärung, insbesondere deren Artikel 1 sowie Artikel 3, in dem ihre Vereinbarung betreffend die Entmilitarisierung der Halbinsel Prevlaka bekräftigt wird,
- mit dem erneuten Ausdruck seiner Besorgnis über das Fortdauern der seit langem anhaltenden Verstöße beider Parteien gegen das Entmilitarisierungsregime, namentlich die ständige Präsenz von Militärpersonal der Bundesrepublik Jugoslawien und die gelegentliche Präsenz kroatischer Militärangehöriger in der entmilitarisierten Zone, und über die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die beide Parteien den Militärbeobachtern der Vereinten Nationen weiter auferlegen,
- mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über neuere, weitere Verletzungen der entmilitarisierten Zone, insbesondere die dortige Präsenz von Truppen der Bundesrepublik Jugoslawien,
- mit Genugtuung darüber, daß die Öffnung von Übergangsstellen zwischen Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien (Montenegro) in

den entmilitarisierten Zonen den zivilen und kommerziellen Grenzverkehr in beide Richtungen auch weiterhin ohne sicherheitsbezogene Zwischenfälle erleichtert und auch weiterhin eine bedeutende vertrauensbildende Maßnahme bei der Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Parteien darstellt, sowie den Parteien eindringlich nahelegend, die Öffnung dieser Übergangsstellen als Grundlage für weitere vertrauensbildende Maßnahmen zu nutzen, um eine Normalisierung ihrer Beziehungen zu erreichen,

- mit dem erneuten Ausdruck seiner ernsthaften Besorgnis darüber, daß die zwischen den Parteien gemäß dem Abkommen über die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Republik Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien vom 23. August 1996 (S/1996/706, Anlage) geführten bilateralen Verhandlungen bisher noch keine maßgeblichen Fortschritte in Richtung auf die Beilegung der Prevlaka-Streitfrage erbracht haben, und die Parteien auffordernd, ihre Gespräche wiederaufzunehmen,
 - mit der erneuten Aufforderung an die Parteien, dringend ein umfassendes Minenräumprogramm einzuleiten,
 - in Würdigung der Rolle der UNMOP sowie feststellend, daß die Präsenz der Militärbeobachter der Vereinten Nationen nach wie vor unverzichtbar für die Aufrechterhaltung von Bedingungen ist, die einer Verhandlungslösung der Prevlaka-Streitfrage förderlich sind,
1. ermächtigt die Militärbeobachter der Vereinten Nationen, die Entmilitarisierung der Halbinsel Prevlaka im Einklang mit den Resolutionen 779(1992) und 981(1995) und den Ziffern 19 und 20 des Berichts des Generalsekretärs vom 13. Dezember 1995 (S/1995/1028*) bis zum 15. Januar 2000 weiter zu überwachen;
 2. erneuert seine Aufforderung an die Parteien, alle Verstöße gegen die Entmilitarisierungsregelungen in den von den Vereinten Nationen festgelegten Zonen zu unterlassen, Maßnahmen zum weiteren Abbau der Spannungen und zur Verbesserung der Sicherheit in dem Gebiet zu ergreifen, mit den Militärbeobachtern der Vereinten Nationen voll zusammenzuarbeiten und ihre Sicherheit und volle und uneingeschränkte Bewegungsfreiheit zu gewährleisten;
 3. ersucht den Generalsekretär, bis zum 15. Oktober 1999 einen Bericht mit Empfehlungen und Optionen zur Ausarbeitung weiterer vertrauensbildender Maßnahmen zwischen den Parteien vorzulegen, unter anderem mit dem Ziel, die Bewegungsfreiheit der Zivilbevölkerung weiter zu erleichtern;
 4. fordert die Parteien erneut nachdrücklich auf, ihre gegenseitig eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten und das Abkommen über die Normalisierung der Beziehungen vollinhaltlich durchzuführen, und betont insbesondere, daß sie ihre Verpflichtung, im Einklang mit Artikel 4 des Abkommens zu einer Verhandlungsregelung der Prevlaka-Streitfrage zu gelangen, rasch und getreu erfüllen müssen;
 5. ersucht die Parteien, dem Generalsekretär auch weiterhin mindestens zweimal pro Monat über den Stand ihrer bilateralen Verhandlungen Bericht zu erstatten;
 6. ersucht die Militärbeobachter der Vereinten Nationen und die vom Rat in Resolution 1088 (1996) vom 12. Dezember 1996 genehmigte und mit Resolution 1247(1999) vom 18. Juni 1999 verlängerte multinationale Stabilisie-

rungstruppe, voll miteinander zu kooperieren;

7. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Friedliche Streitbeilegung

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Grundsätze und Leitlinien für internationale Verhandlungen. – Resolution 53/101 vom 8. Dezember 1998

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen,
 - in Bekräftigung der Bestimmungen der Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen sowie der Erklärung von Manila über die friedliche Beilegung von internationalen Streitigkeiten,
 - unter Berücksichtigung der Ziele der Völkerrechtsdekade der Vereinten Nationen,
 - die Auffassung vertretend, daß internationale Verhandlungen ein flexibles und wirksames Mittel sind, um unter anderem Streitigkeiten zwischen Staaten friedlich beizulegen und neue internationale Verhaltensnormen aufzustellen,
 - eingedenk dessen, daß sich die Staaten bei ihren Verhandlungen von den einschlägigen Grundsätzen und Regeln des Völkerrechts leiten lassen sollen,
 - sich dessen bewußt, daß es verschiedene in der Charta verankerte und völkerrechtlich anerkannte Mittel zur friedlichen Streitbeilegung gibt, und in diesem Zusammenhang das Recht der freien Wahl dieser Mittel bekräftigend,
 - eingedenk der wichtigen Rolle, die konstruktive und wirksame Verhandlungen bei der Erreichung der Ziele der Charta spielen können, indem sie zur Gestaltung der internationalen Beziehungen, zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und zur Aufstellung neuer internationaler Normen für das Verhalten der Staaten beitragen,
 - feststellend, daß die Festlegung von Grundsätzen und Leitlinien für internationale Verhandlungen mit dazu beitragen könnten, daß das Verhalten der Verhandlungsparteien besser vorherzusehen ist, daß Unsicherheit vermindert und daß ein Vertrauensklima bei den Verhandlungen gefördert wird,
 - in der Erkenntnis, daß die folgenden Grundsätze und Leitlinien einen allgemeinen, nicht erschöpfenden Bezugsrahmen für Verhandlungen liefern könnten,
1. bekräftigt die folgenden völkerrechtlichen Grundsätze, die für internationale Verhandlungen von Belang sind:
 - a) Die souveräne Gleichheit aller Staaten, ungeachtet ihrer Unterschiede wirtschaftlicher, sozialer, politischer oder sonstiger Art;
 - b) Die Staaten sind nach der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet, nicht in Angelegenheiten einzugreifen, die zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören;
 - c) Die Staaten sind verpflichtet, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen;

- d) Die Staaten sind verpflichtet, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen;
 - e) Jedes durch Androhung oder Anwendung von Gewalt unter Verstoß gegen die in der Charta verankerten Grundsätze geschlossene Übereinkommen ist ungültig;
 - f) Die Staaten sind verpflichtet, ungeachtet der Unterschiede in ihren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen in den verschiedenen Bereichen der internationalen Beziehungen zusammenzuarbeiten, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und die Stabilität und den Fortschritt der Weltwirtschaft, das allgemeine Wohl der Nationen sowie eine internationale Zusammenarbeit zu fördern, die frei ist von jedweder auf diesen Unterschieden basierender Diskriminierung;
 - g) Die Staaten legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, daß der Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden;
2. bekräftigt, wie wichtig es ist, daß die Verhandlungen im Einklang mit dem Völkerrecht auf eine mit der Erreichung des erklärten Verhandlungsziels vereinbare und diese begünstigende Art und Weise und entsprechend den folgenden Leitlinien geführt werden:
 - a) Die Verhandlungen sind in redlicher Absicht zu führen;
 - b) Die Staaten sollen gebührend berücksichtigen, wie wichtig es ist, diejenigen Staaten, deren vitale Interessen von den betreffenden Fragen unmittelbar berührt sind, auf angemessene Weise an den internationalen Verhandlungen zu beteiligen;
 - c) Der Zweck und das Ziel aller Verhandlungen müssen voll mit den völkerrechtlichen Grundsätzen und Normen, einschließlich der Bestimmungen der Charta, vereinbar sein;
 - d) Die Staaten sollen sich an den vereinbarten Rahmenplan für die Führung der Verhandlungen halten;
 - e) Die Staaten sollen sich um die Aufrechterhaltung eines konstruktiven Verhandlungsklimas bemühen und jedwedes Verhalten unterlassen, das die Verhandlungen und ihren Fortgang untergraben könnte;
 - f) Die Staaten sollen die Fortführung beziehungsweise den Abschluß der Verhandlungen erleichtern, indem sie sich die ganze Zeit hindurch auf die Hauptziele der Verhandlungen konzentrieren;
 - g) Falls die Verhandlungen ins Stocken geraten, sollen sich die Staaten nach besten Kräften darum bemühen, weiter nach einer gegenseitig annehmbaren, gerechten Lösung zu suchen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Guinea-Bissau

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Die Situation in Guinea-Bissau. – Resolution 1233(1999) vom 6. April 1999

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolution vom 21. Dezember 1998 (S/RES/1216(1998)) und der Erklärungen seines Präsidenten vom 6. November 1998 (S/PRST/1998/31), 30. November 1998 (S/PRST/1998/35) und 29. Dezember 1998 (S/PRST/1998/38),
 - ernsthaft besorgt über die Sicherheit und die humanitäre Lage in Guinea-Bissau,
 - unter Bekundung seines nachdrücklichen Eintretens für die Erhaltung der Einheit, der Souveränität, der politischen Unabhängigkeit und der territorialen Unversehrtheit Guinea-Bissaus,
 - mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 17. März 1999 (S/1999/294) und die darin enthaltenen Bemerkungen,
 - mit Genugtuung Kenntnis nehmend von der von dem Präsidenten Guinea-Bissaus und dem Führer der selbsternannten Militärjunta am 17. Februar 1999 eingegangenen förmlichen Verpflichtung, nie wieder zu den Waffen zu greifen (S/1999/173),
 - mit Genugtuung über die Einsetzung und Verteidigung der neuen Regierung der Nationalen Einheit in Guinea-Bissau am 20. Februar 1999, die einen bedeutenden Schritt vorwärts im Friedensprozeß darstellt,
 - mit Besorgnis feststellend, daß eine wirksame Arbeitsweise der neuen Regierung nach wie vor durch ernstliche Hindernisse eingeschränkt wird, darunter insbesondere den Umstand, daß die in andere Länder geflüchteten Beamten und sonstiges Kaderpersonal nicht zurückgekehrt sind,
 - mit Genugtuung darüber, daß die Staaten in der Region die Puffertruppe der Militärbeobachtergruppe der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOMOG) disloziert haben, damit diese ihr Friedenssicherungsmandat erfüllen kann, und daß alle ausländischen Truppen gemäß dem Abkommen von Abuja vom 1. November 1998 (S/1998/1028, Anlage) aus Guinea-Bissau abgezogen sind,
 - erneut erklärend, daß möglichst bald allgemeine Wahlen und Präsidentschaftswahlen gemäß dem Abkommen von Abuja und im Einklang mit den nationalen Verfassungsvorschriften abgehalten werden müssen, und Kenntnis davon nehmend, daß die Parteien ihr festes Interesse daran bekundet haben, die Wahlen so bald wie möglich abzuhalten,
1. erklärt erneut, daß die Parteien die Hauptverantwortung für die Herbeiführung eines dauerhaften Friedens in Guinea-Bissau tragen, und fordert sie mit allem Nachdruck auf, alle Bestimmungen des Abkommens von Abuja und späterer Vereinbarungen in vollem Umfang durchzuführen;
 2. würdigt die Parteien für die von ihnen bisher unternommenen Schritte im Zuge der Durchführung des Abkommens von Abuja, insbesondere die Einsetzung der neuen Regierung der Nationalen Einheit, und fordert sie mit allem Nachdruck auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu beschließen und durchzuführen, um die reibungslose Arbeitsweise der neuen Regierung und aller anderen Einrichtungen sicherzustellen, insbesondere auch vertrauensbildende Maßnahmen und Maßnahmen zur Förderung der baldigen Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen;
 3. würdigt außerdem die Gemeinschaft der Portugiesischsprachigen Länder (CPLP), die Mitgliedstaaten der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und die Führer innerhalb und außerhalb der Region,

insbesondere den Präsidenten der Republik Togo in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der ECOWAS, für die entscheidende Rolle, die sie bei der Herbeiführung der nationalen Aussöhnung und der Konsolidierung des Friedens und der Sicherheit in ganz Guinea-Bissau spielen;

4. dankt denjenigen Staaten, die bereits Unterstützung für die Dislozierung der ECOMOG in Guinea-Bissau gewährt haben;
5. wiederholt seinen dringenden Aufruf an alle Staaten und regionalen Organisationen, finanzielle Beiträge an die ECOMOG zu entrichten, namentlich über den zur Unterstützung der Friedenssicherungsmaßnahmen in Guinea-Bissau eingerichteten Treuhandfonds der Vereinten Nationen, technische und logistische Unterstützung zu gewähren, um der ECOMOG bei der Wahrnehmung ihres Friedenssicherungsmandats behilflich zu sein, und zur Erleichterung der vollen Durchführung aller Bestimmungen des Abkommens von Abuja beizutragen, und bittet den Generalsekretär zu diesem Zweck, die Einberufung eines Treffens in New York unter Beteiligung der ECOWAS zu erwägen, mit dem Ziel, die Bedürfnisse der ECOMOG abzuschätzen und zu prüfen, auf welche Weise die Beiträge mobilisiert und weitergeleitet werden könnten;
6. fordert die beteiligten Parteien auf, sich rasch auf einen möglichst frühzeitigen Termin für die Abhaltung allen offenstehender, freier und fairer Wahlen zu einigen, und bittet die Vereinten Nationen und andere zu erwägen, nach Bedarf jedwede erforderliche Wahlhilfe zu gewähren;
7. unterstützt den Beschluß des Generalsekretärs, ein Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNOGBIS) unter der Führung eines Beauftragten des Generalsekretärs einzurichten (S/1999/233), das den politischen Rahmen und die politische Führung zur Harmonisierung und Integration der Tätigkeiten des Systems der Vereinten Nationen in Guinea-Bissau während der Übergangsphase vor den allgemeinen Wahlen und den Präsidentschaftswahlen gewähren und in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Parteien, der ECOWAS, der ECOMOG sowie anderen nationalen und internationalen Partnern die Durchführung des Abkommens von Abuja erleichtern wird;
8. legt allen Organisationen, Programmen, Büros und Fonds des Systems der Vereinten Nationen, einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen, sowie den anderen internationalen Partnern nahe, dem UNOGBIS und dem Beauftragten des Generalsekretärs ihre Unterstützung zu gewähren, mit dem Ziel, zusammen mit der Regierung Guinea-Bissaus ein umfassendes, abgestimmtes und koordiniertes Vorgehen bei der Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau einzuleiten;
9. verweist erneut auf die Notwendigkeit der gleichzeitigen Entwaffnung und Kantonierung der ehemals kriegführenden Truppen, begrüßt die von der ECOMOG in dieser Hinsicht erzielten Fortschritte und fordert die Parteien mit allem Nachdruck auf, auch weiterhin über die zu diesem Zweck eingerichtete Sonderkommission zusammenzuarbeiten, diese Aufgaben zügig abzuschließen und die notwendigen Bedingungen für die Wiedervereinigung der nationalen Streit- und Sicherheitskräfte zu schaffen;
10. unterstreicht die dringende Notwendigkeit der Minenräumung in den betroffenen Gebieten,

damit der Weg für die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen und die Wiederaufnahme landwirtschaftlicher Tätigkeiten geebnet wird, ermutigt die ECOMOG, ihre Minenräumaktivitäten fortzusetzen, und fordert die Staaten auf, die notwendige Unterstützung bei der Minenräumung zu gewähren;

11. fordert alle Beteiligten auf, die einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts, einschließlich des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, genauestens zu achten, dafür zu sorgen, daß die humanitären Hilfsorganisationen sicheren und ungehinderten Zugang zu den Hilfsbedürftigen erhalten, und den Schutz und die Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des internationalen humanitären Personals zu gewährleisten;
12. wiederholt seinen Appell an die betroffenen Staaten und Organisationen, humanitäre Soforthilfe für die Binnenvertriebenen und Flüchtlinge bereitzustellen;
13. begrüßt die geplante Rundtischkonferenz der Geber zugunsten Guinea-Bissaus, deren Abhaltung unter der Schirmherrschaft des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen für den 4. und 5. Mai 1999 in Genf vorgesehen ist, mit dem Ziel, Hilfe unter anderem für die Befriedigung der humanitären Bedürfnisse, die Friedenskonsolidierung und den sozioökonomischen Wiederaufbau Guinea-Bissaus zu mobilisieren;
14. ersucht den Generalsekretär, den Sicherheitsrat regelmäßig unterrichtet zu halten und ihm bis zum 30. Juni 1999 und danach alle 90 Tage einen Bericht über die Lage in Guinea-Bissau, die Tätigkeit des UNOGBIS und die Durchführung des Abkommens von Abuja, namentlich über die Erfüllung des Mandats der ECOMOG, vorzulegen;
15. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Irak-Kuwait

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen. – Resolution 1242(1999) vom 21. Mai 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine früheren einschlägigen Resolutionen und insbesondere seine Resolutionen 986(1995) vom 14. April 1995, 1111(1997) vom 4. Juni 1997, 1129(1997) vom 12. September 1997, 1143(1997) vom 4. Dezember 1997, 1153(1998) vom 20. Februar 1998, 1175(1998) vom 19. Juni 1998 und 1210(1998) vom 24. November 1998,
- in der Überzeugung, daß vorübergehende Maßnahmen zur weiteren Deckung des humanitären Bedarfs des irakischen Volkes ergriffen werden müssen, bis die Erfüllung der einschlägigen Resolutionen, so auch insbesondere der Resolution 687(1991) vom 3. April 1991, durch die Regierung Iraks es dem Rat gestattet, weitere Maßnahmen in bezug auf die in Resolution 661(1990) vom 6. August 1990 genannten Verbote zu ergreifen, im Einklang mit den Bestimmungen der genannten Resolutionen,
- sowie in der Überzeugung, daß die humanitären Hilfsgüter gerecht an alle Teile der ira-

- kischen Bevölkerung im ganzen Land verteilt werden müssen,
- entschlossen, die humanitäre Lage in Irak zu verbessern,
 - in Bekräftigung des Eintretens aller Mitgliedstaaten für die Souveränität und territoriale Unversehrtheit Iraks,
 - tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
1. beschließt, daß die Bestimmungen der Resolution 986(1995), mit Ausnahme der Ziffern 4, 11 und 12, für einen weiteren Zeitraum von 180 Tagen ab 25. Mai 1999 0.01 Uhr New Yorker Ortszeit in Kraft bleiben;
 2. beschließt ferner, daß Ziffer 2 der Resolution 1153(1998) in Kraft bleibt und auf den in Ziffer 1 genannten Zeitraum von 180 Tagen Anwendung findet;
 3. ersucht den Generalsekretär, auch weiterhin die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die wirksame und effiziente Durchführung dieser Resolution sicherzustellen, und den Beobachtungsprozeß der Vereinten Nationen in Irak auch weiterhin nach Bedarf dahin gehend zu verbessern, daß dem Rat die erforderliche Zusicherung gegeben werden kann, daß die im Einklang mit dieser Resolution beschafften Güter gerecht verteilt werden und daß alle Güter, deren Beschaffung genehmigt wurde, einschließlich Gegenstände mit dualem Verwendungszweck und Ersatzteile, für den genehmigten Zweck verwendet werden;
 4. nimmt davon Kenntnis, daß der Ausschuß nach Resolution 661(1990) verschiedene Möglichkeiten prüft, insbesondere den gemäß dem Ersuchen in Ziffer 4 der Resolution 1210(1998) abgegebenen Vorschlag des Generalsekretärs, um die bei dem Finanzierungsprozeß auftretenden Schwierigkeiten zu lösen, auf die in dem Bericht des Generalsekretärs vom 19. November 1998 (S/1998/1100) Bezug genommen wird;
 5. beschließt ferner, 90 Tage nach Inkrafttreten von Ziffer 1 und erneut vor Ablauf des Zeitraums von 180 Tagen nach Eingang der in den Ziffern 6 und 10 genannten Berichte eine eingehende Überprüfung aller Aspekte der Durchführung dieser Resolution vorzunehmen, und bekundet seine Absicht, vor Ablauf des 180-Tage-Zeitraums gegebenenfalls die Verlängerung der Bestimmungen dieser Resolution wohlwollend zu prüfen, sofern aus den genannten Berichten hervorgeht, daß diese Bestimmungen zufriedenstellend angewandt werden;
 6. ersucht den Generalsekretär, 90 Tage nach Inkrafttreten von Ziffer 1 und erneut vor Ablauf des Zeitraums von 180 Tagen auf der Grundlage der vom Personal der Vereinten Nationen in Irak gemachten Beobachtungen sowie auf der Grundlage von Konsultationen mit der Regierung Iraks dem Rat darüber Bericht zu erstatten, ob Irak die gerechte Verteilung der im Einklang mit Ziffer 8 a) der Resolution 986(1995) finanzierten Medikamente, medizinischen Versorgungsgüter, Nahrungsmittel und Güter und Versorgungsgegenstände zur Deckung des Grundbedarfs der Zivilbevölkerung sichergestellt hat, und in seine Berichte gegebenenfalls auch Bemerkungen zu der Frage aufzunehmen, ob die Einnahmen zur Deckung des humanitären Bedarfs Iraks ausreichen und inwieweit Irak in der Lage ist, Erdöl und Erdölprodukte in ausreichender Menge auszuführen, um den in Ziffer 2 der Resolution 1153(1998) genannten Betrag zu erzielen;
 7. ersucht den Generalsekretär, dem Rat Bericht

- zu erstatten, falls Irak nicht in der Lage sein sollte, genügend Erdöl und Erdölprodukte zu exportieren, um den in Ziffer 2 vorgesehenen Gesamtbetrag zu erzielen, und nach Konsultationen mit den zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen und den irakischen Behörden Empfehlungen für die Verwendung des voraussichtlich zur Verfügung stehenden Betrags entsprechend den in Ziffer 2 der Resolution 1153(1998) aufgestellten Prioritäten und dem in Ziffer 5 der Resolution 1175(1998) genannten Verteilungsplan abzugeben;
8. beschließt, daß die Ziffern 1, 2, 3 und 4 der Resolution 1175(1998) in Kraft bleiben und auf den in Ziffer 1 genannten neuen Zeitraum von 180 Tagen Anwendung finden;
 9. ersucht den Generalsekretär, dem Rat im Benehmen mit der Regierung Iraks spätestens am 30. Juni 1999 eine detaillierte Liste der Teile und Ausrüstungsgegenstände vorzulegen, die für die in Ziffer 1 der Resolution 1175(1998) beschriebenen Zwecke erforderlich sind;
 10. ersucht den Ausschuß nach Resolution 661(1990), dem Rat in enger Abstimmung mit dem Generalsekretär 90 Tage nach Inkrafttreten von Ziffer 1 und erneut vor Ablauf des 180-Tage-Zeitraums über die Durchführung der Regelungen in den Ziffern 1, 2, 6, 8, 9 und 10 der Resolution 986(1995) Bericht zu erstatten;
 11. fordert alle Staaten und insbesondere die Regierung Iraks nachdrücklich auf, bei der wirksamen Durchführung dieser Resolution voll zu kooperieren;
 12. ruft alle Staaten auf, auch weiterhin zu kooperieren, indem sie Anträge rechtzeitig vorlegen, Ausfuhrgenehmigungen rasch ausstellen, den Transit der von dem Ausschuß nach Resolution 661(1990) genehmigten humanitären Hilfsgüter erleichtern und alle anderen innerhalb ihrer Zuständigkeit liegenden geeigneten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, daß die dringend benötigten humanitären Hilfsgüter die Bevölkerung Iraks so rasch wie möglich erreichen;
 13. unterstreicht die Notwendigkeit sicherzustellen, daß die Sicherheit aller Personen, die an der Durchführung dieser Resolution in Irak unmittelbar beteiligt sind, auch weiterhin geachtet wird;
 14. beschließt, diese Regelungen, insbesondere auch die in Ziffer 2 genannten, fortlaufend zu überprüfen, um den ununterbrochenen Fluß humanitärer Hilfsgüter nach Irak sicherzustellen, und bekundet seine Bereitschaft, die einschlägigen Empfehlungen in dem Bericht der zur Prüfung humanitärer Fragen eingerichteten Gruppe (S/1999/356, Anlage II) im Hinblick auf den in Ziffer 1 genannten Zeitraum von 180 Tagen entsprechend zu prüfen;
 15. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Libyen

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 8. April 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/10)

Auf der 3992. Sitzung des Sicherheitsrats am 8. April 1999 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Schreiben Frankreichs, des Vereinigten Kö-

nigreichs Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika, datiert vom 20. und 23. Dezember 1991 (S/23306, S/23308, S/23309 und S/23317)‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat verweist auf seine Resolutionen 731(1992) vom 21. Januar 1992, 748(1992) vom 31. März 1992, 883(1993) vom 11. November 1993 und 1192(1998) vom 27. August 1998.

Der Sicherheitsrat begrüßt das Schreiben des Generalsekretärs vom 5. April 1999 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/1999/378), in dem dieser berichtet, daß die beiden Personen, die des Bombenattentats auf den Pan-Am-Flug 103 beschuldigt werden, zum Zweck der Abhaltung des Verfahrens vor dem in Ziffer 2 der Resolution 1192(1998) beschriebenen Gericht in den Niederlanden eingetroffen sind und daß, was das Bombenattentat auf den Flug UTA 772 betrifft, die französischen Behörden dem Generalsekretär mitgeteilt haben, er könne bei seiner Berichterstattung an den Rat nach Ziffer 8 der Resolution 1192(1998) des Sicherheitsrats angeben, daß die in Resolution 1192(1998) gestellten Bedingungen nunmehr erfüllt sind, wobei die sonstigen Forderungen im Zusammenhang mit dem Bombenattentat auf den Pan-Am-Flug 103 unberührt bleiben.

Der Sicherheitsrat spricht dem Generalsekretär, den Regierungen der Republik Südafrika und des Königreichs Saudi-Arabien sowie anderen Ländern seinen tiefempfundenen Dank für ihren Einsatz zugunsten eines zufriedenstellenden Ausgangs betreffend den Pan-Am-Flug 103 aus.

Der Sicherheitsrat nimmt ferner Kenntnis von der Rolle, die die Liga der Arabischen Staaten, die Organisation der Islamischen Konferenz, die Organisation der Afrikanischen Einheit und die Bewegung der nichtgebundenen Länder in dieser Hinsicht gespielt haben.

Der Sicherheitsrat stellt fest, daß mit dem Schreiben des Generalsekretärs vom 5. April 1999 die in Ziffer 8 der Resolution 1192(1998) gestellten Bedingungen für die sofortige Aussetzung der in den Resolutionen 748(1992) und 883(1993) vorgesehenen Maßnahmen nunmehr erfüllt sind. In diesem Zusammenhang weist der Rat darauf hin, daß die in den Resolutionen 748(1992) und 883(1993) vorgesehenen Maßnahmen im Einklang mit Resolution 1192(1998) sofort nach Eingang des Schreibens des Generalsekretärs am 5. April 1999 um 14.00 Uhr New Yorker Ortszeit ausgesetzt wurden. Diese Entwicklung wurde sofort in einer im Anschluß an Plenarkonsultationen abgegebenen Presseerklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats am 5. April 1999 (Pressemitteilung SC/6662) bestätigt.

Der Sicherheitsrat bleibt mit der Angelegenheit befaßt.«

Ostafrikanisches Zwischenseengebiet

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Der Friedensprozeß in der Demokratischen Republik Kongo. – Resolution 1234(1999) vom 9. April 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf die Erklärungen seines Präsidenten vom 31. August 1998 (S/PRST/1998/26) und vom 11. Dezember 1998 (S/PRST/1998/36),

- mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die weitere Verschlechterung der Lage in der Demokratischen Republik Kongo und über das Andauern der Feindseligkeiten,
 - mit dem Ausdruck seines nachdrücklichen Eintretens für die Erhaltung der nationalen Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Demokratischen Republik Kongo und aller anderen Staaten in der Region,
 - unter Hinweis darauf, daß die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der Organisation der Afrikanischen Einheit auf ihrer vom 17. bis 21. Juli 1964 in Kairo abgehaltenen ersten ordentlichen Tagung in ihrer Resolution AHG 16(1) den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Staatsgrenzen der afrikanischen Staaten verabschiedet hat, wie in Absatz 2 des am 17. August 1998 herausgegebenen Kommuniqués des Zentralorgans des OAU-Mechanismus für die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten (S/1998/774, Anlage) festgestellt wird,
 - besorgt über Berichte, wonach regierungsfeindliche Kräfte im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo Maßnahmen ergriffen haben, die die nationale Souveränität und die territoriale Unversehrtheit des Landes verletzen,
 - mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über alle Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo, namentlich die von allen Konfliktparteien begangenen Akte ethnischen Hasses und ethnisch motivierter Gewalthandlungen und die Aufstachelung dazu,
 - tief besorgt über die illegalen Ströme von Waffen und Wehrmaterial im ostafrikanischen Zwischenseengebiet,
 - unter Hinweis auf das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen,
 - mit Genugtuung darüber, daß der Generalsekretär seinen Sonderabgesandten für den Friedensprozeß in der Demokratischen Republik Kongo ernannt hat,
 - betonend, daß der derzeitige Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo eine Bedrohung des Friedens, der Sicherheit und der Stabilität in der Region darstellt,
1. bekräftigt die Verpflichtung aller Staaten, die territoriale Unversehrtheit, die politische Unabhängigkeit und die nationale Souveränität der Demokratischen Republik Kongo und der anderen Staaten in der Region zu achten, namentlich die Verpflichtung, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen, und bekräftigt ferner, daß alle Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen jegliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten zu unterlassen haben;
 2. mißbilligt die noch immer andauernden Kampfhandlungen und die Anwesenheit ausländischer Truppen in der Demokratischen Republik Kongo in einer Form, die mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist, und fordert die betreffenden Staaten auf, die Anwesenheit dieser nicht ins Land gerufenen Truppen zu beenden

- und sofortige Maßnahmen zu diesem Zweck zu ergreifen;
3. verlangt die sofortige Einstellung der Feindseligkeiten;
 4. fordert die sofortige Unterzeichnung einer Waffenruhevereinbarung, die den geordneten Abzug aller ausländischen Truppen, die Wiederherstellung der Autorität der Regierung der Demokratischen Republik Kongo im gesamten Hoheitsgebiet und die Entwaffnung der nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen in der Demokratischen Republik Kongo ermöglicht, und betont im Hinblick auf eine dauerhafte friedliche Regelung, daß sich alle Kongolesen an einem alle Seiten einschließenden Prozeß des politischen Dialogs beteiligen müssen, der die Herbeiführung der nationalen Aussöhnung und die baldige Abhaltung demokratischer, freier und fairer Wahlen zum Ziel hat, und daß Vorkehrungen für die Sicherheit entlang der maßgeblichen internationalen Grenzen der Demokratischen Republik Kongo getroffen werden müssen;
 5. begrüßt die Absicht der Regierung der Demokratischen Republik Kongo, im Vorfeld der Wahlen eine alle Seiten einschließende landesweite Debatte abzuhalten, und setzt sich für weitere Fortschritte auf diesem Gebiet ein;
 6. fordert alle Konfliktparteien in der Demokratischen Republik Kongo auf, die Menschenrechte zu schützen und das humanitäre Völkerrecht zu achten, insbesondere, soweit auf sie anwendbar, die Genfer Abkommen von 1949 und deren Zusatzprotokolle von 1977 sowie die Konvention von 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes;
 7. verurteilt alle im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo verübten Massaker und fordert eine internationale Untersuchung aller dieser Vorfälle, einschließlich derjenigen in der Provinz Südkivu und der anderen Greuelaten, die in dem gemäß Resolution 1999/61 der fünfundfünfzigsten Tagung der Menschenrechtskommission vorgelegten Bericht des Sonderberichterstatters über die Menschenrechtssituation in der Demokratischen Republik Kongo (E/CN.4/1999/31) genannt werden, mit dem Ziel, die Verantwortlichen vor Gericht zu bringen;
 8. verurteilt die fortdauernden Aktivitäten aller bewaffneten Gruppen, namentlich der ehemaligen Rwandischen Streitkräfte, der Interahamwe und anderer in der Demokratischen Republik Kongo, und die Unterstützung, die diese Gruppen nach wie vor erhalten;
 9. fordert den sicheren und ungehinderten Zugang für die Gewährung humanitärer Hilfe an alle Hilfsbedürftigen in der Demokratischen Republik Kongo und fordert alle Konfliktparteien nachdrücklich auf, die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und der humanitären Hilfsorganisationen zu garantieren;
 10. begrüßt es, daß sich die Konfliktparteien in der Demokratischen Republik Kongo zu einer Einstellung der Kampfhandlungen verpflichtet haben, um die Durchführung einer Impfkation zu ermöglichen, und fordert alle Konfliktparteien nachdrücklich auf, konkrete Maßnahmen für einen besseren Schutz der dem bewaffneten Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo ausgesetzten Kinder zu ergreifen;
 11. bekundet seine Unterstützung für den regionalen Vermittlungsprozeß, den die OAU und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika durchführen, um eine friedliche Beile-

- gung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo herbeizuführen, und fordert die internationale Gemeinschaft auf, diese Anstrengungen auch weiterhin zu unterstützen;
12. fordert alle Konfliktparteien nachdrücklich auf, im Wege des regionalen Vermittlungsprozesses auch weiterhin konstruktiv auf die Unterzeichnung einer Waffenruhevereinbarung und die Beilegung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo hinzuarbeiten, und fordert alle Staaten in der Region auf, die für eine rasche und friedliche Lösung der Krise notwendigen Bedingungen zu schaffen und von allen Handlungen Abstand zu nehmen, die die Situation weiter verschärfen könnten;
 13. bekundet dem Sonderabgesandten des Generalsekretärs für den Friedensprozeß in der Demokratischen Republik Kongo seine Unterstützung, fordert alle Konfliktparteien auf, mit ihm bei seinem Auftrag zur Unterstützung der regionalen Vermittlungsbemühungen und der nationalen Aussöhnung, wie in seinem Mandat (S/1999/379) festgelegt, voll zusammenzuarbeiten, und fordert die Mitgliedstaaten und die Organisationen nachdrücklich auf, Ersuchen des Sonderabgesandten um Unterstützung bereitwillig zu entsprechen;
 14. bekräftigt, wie wichtig die Abhaltung einer internationalen Konferenz über Frieden, Sicherheit und Stabilität im ostafrikanischen Zwischenseengebiet ist, zu gegebener Zeit und unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit sowie unter Beteiligung aller Regierungen der Region und aller sonstigen betroffenen Parteien;
 15. bekräftigt seine Bereitschaft, die aktive Beteiligung der Vereinten Nationen, in Abstimmung mit der Organisation der Afrikanischen Einheit, zu erwägen, namentlich durch die Ergreifung konkreter, nachhaltiger und wirksamer Maßnahmen, um bei der Umsetzung einer wirksamen Waffenruhevereinbarung und bei einem einvernehmlichen Prozeß zur politischen Regelung des Konflikts behilflich zu sein;
 16. ersucht den Generalsekretär der Vereinten Nationen, eng mit dem Generalsekretär der Organisation der Afrikanischen Einheit zusammenzuarbeiten, um eine friedliche Lösung des Konflikts zu fördern, Empfehlungen zu der möglichen Rolle der Vereinten Nationen in diesem Zusammenhang abzugeben und den Rat über die Entwicklungen unterrichtet zu halten;
 17. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 24. Juni 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/17)

Auf der 4015. Sitzung des Sicherheitsrats am 24. Juni 1999 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation betreffend die Demokratische Republik Kongo« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat verweist auf die Erklärungen seines Präsidenten vom 31. August 1998 (S/PRST/1998/26) und vom 11. Dezember 1998 (S/PRST/1998/36). Er bekräftigt seine Resolution 1234

(1999) vom 9. April 1999 (S/RES/1234(1999)) über die Situation in der Demokratischen Republik Kongo und fordert alle Parteien auf, diese Resolution einzuhalten. Er verleiht seiner nach wie vor bestehenden Besorgnis über das Fortdauern des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo Ausdruck.

Der Sicherheitsrat bekräftigt sein Eintreten für die Erhaltung der nationalen Einheit, der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Demokratischen Republik Kongo und aller anderen Staaten in der Region. Er bekräftigt ferner seine Unterstützung für den regionalen Vermittlungsprozeß, der unter der Ägide des Präsidenten der Republik Sambia im Namen der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika in Zusammenarbeit mit der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und mit Unterstützung der Vereinten Nationen stattfindet mit dem Ziel, eine friedliche Regelung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo zu finden.

Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von den konstruktiven Anstrengungen zur Förderung einer friedlichen Regelung des Konflikts, die im Rahmen des genannten regionalen Vermittlungsprozesses unternommen werden, darunter auch das Treffen von Sirte und die dort unterzeichnete Vereinbarung vom 18. April 1999. Er fordert alle Parteien auf, ihr Eintreten für den Friedensprozeß unter Beweis zu stellen und in einem konstruktiven und flexiblen Geist an dem für den 26. Juni 1999 in Lusaka anberaumten Gipfeltreffen teilzunehmen. In diesem Zusammenhang fordert der Rat die Parteien auf, sofort eine Waffenruhevereinbarung samt den entsprechenden Durchführungsmodalitäten und -mechanismen zu unterzeichnen.

Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Bereitschaft, die aktive Beteiligung der Vereinten Nationen, in Abstimmung mit der OAU, zu erwägen, namentlich durch die Ergreifung konkreter, nachhaltiger und wirksamer Maßnahmen, um bei der Umsetzung einer wirksamen Waffenruhevereinbarung und bei einem einvernehmlichen Prozeß zur politischen Regelung des Konflikts behilflich zu sein.

Der Sicherheitsrat betont, daß eine friedliche Regelung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo erforderlich ist, damit der wirtschaftliche Wiederaufbau des Landes vonstatten gehen kann und die Entwicklung und die nationale Aus-söhnung gefördert werden.

Der Sicherheitsrat betont die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Prozesses echter nationaler Aus-söhnung und Demokratisierung in allen Staaten des ostafrikanischen Zwischenseengebiets. Er erklärt erneut, wie wichtig es ist, daß zu gegebener Zeit eine internationale Konferenz über Sicherheit, Stabilität und Entwicklung im ostafrikanischen Zwischenseengebiet abgehalten wird, und ermutigt die internationale Gemeinschaft, eine solche Konferenz zu erleichtern.

Der Sicherheitsrat spricht dem Generalsekretär und seinem Sonderabgesandten für den Friedensprozeß in der Demokratischen Republik Kongo seine Anerkennung und volle Unterstützung für ihre Anstrengungen aus.

Der Sicherheitsrat wird mit der Angelegenheit aktiv befaßt bleiben.◀

Osttimor

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Vorbereitung einer Volksbefragung in Osttimor. – Resolution 1236(1999) vom 7. Mai 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine früheren Resolutionen über die Situation in Osttimor, sowie unter Hinweis auf die Resolutionen der Generalversammlung 1514(XV), 1541(XV) und 2625 (XXV) sowie die Resolutionen der Generalversammlung zur Osttimor-Frage, insbesondere die Resolution 37/30,
- eingedenk der anhaltenden Anstrengungen, die die Regierungen Indonesiens und Portugals seit Juli 1983 unter Inanspruchnahme der Guten Dienste des Generalsekretärs unternommen, um eine gerechte, umfassende und international annehmbare Lösung für die Osttimor-Frage zu finden,
- mit Genugtuung über die Fortschritte, die bei der unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs der Vereinten Nationen geführten letzten Gesprächsrunde zwischen den Regierungen Portugals und Indonesiens erzielt wurden, die zum Abschluß einer Reihe von Abkommen am 5. Mai 1999 in New York geführt hat,
- mit Lob insbesondere für die Anstrengungen, die der Persönliche Beauftragte des Generalsekretärs in dieser Hinsicht unternommen hat,
- Kenntnis nehmend von dem Bericht des Generalsekretärs (S/1999/513),
- Kenntnis nehmend von den Besorgnissen, die in dem Bericht des Generalsekretärs in bezug auf die Sicherheitslage in Osttimor zum Ausdruck gebracht werden,
- 1. begrüßt den am 5. Mai 1999 erfolgten Abschluß des Abkommens zwischen Indonesien und Portugal über die Osttimor-Frage (im folgenden als »Allgemeines Abkommen« bezeichnet) (S/1999/513, Anlage I);
- 2. begrüßt außerdem den am selben Tag erfolgten Abschluß der Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und den Regierungen Indonesiens und Portugals betreffend Sicherheitsregelungen (S/1999/513, Anlage III) sowie die Modalitäten für die Befragung des Volkes von Osttimor im Wege einer direkten Abstimmung (S/1999/513, Anlage II);
- 3. begrüßt ferner die Absicht des Generalsekretärs, so bald wie möglich eine Präsenz der Vereinten Nationen in Osttimor einzurichten, mit dem Ziel, bei der Umsetzung dieser Abkommen behilflich zu sein, insbesondere durch
 - a) die im Einklang mit dem Allgemeinen Abkommen für den 8. August 1999 vorgesehene Abhaltung einer Befragung des Volkes von Osttimor über die Annahme oder die Ablehnung eines Verfassungsrahmens für die Autonomie Osttimors;
 - b) die Bereitstellung einer Anzahl von Zivilpolizisten, die die indonesische Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Osttimor beraten und zum Zeitpunkt der Volksbefragung den Transport der Stimmzettel und der Urnen zu und von den Abstimmungslokalen überwachen sollen;
- 4. unterstreicht die Wichtigkeit der in dem Allgemeinen Abkommen enthaltenen Ersuchen an den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung sowie den Regierungen Indonesiens und Portugals und dem Volk von Osttimor über das Ergebnis der Volksbefragung Bericht zu erstatten und während der Übergangszeit vom Abschluß der Volksbefragung bis zum Beginn der Verwirklichung einer der beiden Optionen, nämlich der Autonomie innerhalb Indonesiens oder des Übergangs zur Unabhängigkeit, eine angemessene Präsenz der Vereinten Nationen in Osttimor aufrechtzuerhalten;

- 5. betont außerdem, daß die Regierung Indonesiens dafür verantwortlich ist, in Osttimor Frieden und Sicherheit zu wahren, um sicherzustellen, daß die Befragung fair und friedlich und in einer von Einschüchterungen, Gewalttätigkeiten oder Einmischungen irgendeiner Seite freien Atmosphäre durchgeführt wird, und die Sicherheit des Personals und der Beobachter der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen in Osttimor zu gewährleisten;
- 6. betont ferner, wie wichtig die Unterstützung der Regierung Indonesiens dabei ist sicherzustellen, daß die Vereinten Nationen alle Aufgaben durchführen können, die ihnen zur Umsetzung der Abkommen übertragen worden sind;
- 7. begrüßt die Einrichtung eines Treuhandfonds durch den Generalsekretär, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, freiwillige Beiträge zur Unterstützung der Finanzierung der Präsenz der Vereinten Nationen in Osttimor zu entrichten, und fordert alle Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage sind, nachdrücklich auf, unverzüglich Beiträge zur Verfügung zu stellen;
- 8. ersucht den Generalsekretär, den Sicherheitsrat über die Situation in Osttimor genau unterrichtet zu halten, ihm so bald wie möglich, in jedem Fall jedoch spätestens bis zum 24. Mai 1999, über die Durchführung dieser Resolution und der in den Ziffern 1 und 2 genannten Abkommen Bericht zu erstatten, unter anderem unter genauer Beschreibung der einzelnen Modalitäten des Befragungsprozesses, dem Rat detaillierte Empfehlungen zu unterbreiten, damit er einen Beschluß über das Mandat, die Personalstärke, die Struktur und den Haushalt der Mission der Vereinten Nationen, einschließlich der in Ziffer 3 vorgesehenen Zivilpolizisten, fassen kann, und dem Rat danach alle vierzehn Tage Bericht zu erstatten;
- 9. bekundet seine Absicht, auf der Grundlage des in Ziffer 8 genannten Berichts umgehend einen Beschluß über die Einrichtung einer Mission der Vereinten Nationen zu fassen;
- 10. ersucht den Generalsekretär, den Rat vor Beginn der Registrierung der Abstimmungsberechtigten darüber zu unterrichten, ob auf der Grundlage der objektiven Bewertung der Mission der Vereinten Nationen die erforderlichen Sicherheitsbedingungen für die friedliche Abwicklung des Befragungsprozesses gegeben sind;
- 11. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einrichtung der Mission der Vereinten Nationen in Osttimor (UNAMET). – Resolution 1246(1999) vom 11. Juni 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine früheren Resolutionen betreffend die Situation in Osttimor, insbesondere die Resolution 1236(1999) vom 7. Mai 1999,
- unter Hinweis auf das Abkommen vom 5. Mai 1999 zwischen Indonesien und Portugal über die Osttimor-Frage (im folgenden als »Allgemeines Abkommen« bezeichnet) sowie auf die am selben Tag geschlossenen Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und den Regie-

- rungen Indonesiens beziehungsweise Portugals betreffend die Modalitäten für die Befragung des Volkes von Osttimor im Wege einer direkten Abstimmung sowie betreffend Sicherheitsregelungen (im folgenden als ›Sicherheitsabkommen‹ bezeichnet) (S/1999/513, Anlagen I-III),
- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 22. Mai 1999 über die Osttimor-Frage (S/1999/595),
 - mit Besorgnis davon Kenntnis nehmend, daß der Generalsekretär die Sicherheitslage in Osttimor in diesem Bericht als nach wie vor »äußerst gespannt und instabil« bewertet hat,
 - Kenntnis nehmend von der dringenden Notwendigkeit der Aussöhnung zwischen den verschiedenen rivalisierenden Gruppen in Osttimor,
 - mit Genugtuung über die fruchtbare Zusammenarbeit der Regierung Indonesiens und der örtlichen Behörden in Osttimor mit den Vereinten Nationen,
 - Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Ständigen Vertreters Portugals bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats, datiert vom 7. Juni 1999 (S/1999/652),
 - mit Genugtuung über den Abschluß der Konsultationen zwischen der Regierung Indonesiens und den Vereinten Nationen über die Dislozierung militärischer Verbindungsoffiziere im Rahmen der mit dieser Resolution eingereichten Mission,
 - eingedenk der anhaltenden Anstrengungen, die die Regierungen Indonesiens und Portugals seit Juli 1983 unter Inanspruchnahme der Guten Dienste des Generalsekretärs unternehmen, um eine gerechte, umfassende und international annehmbare Lösung für die Osttimor-Frage zu finden,
 - mit Genugtuung über die Ernennung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Volksbefragung in Osttimor sowie in Bekräftigung seiner Unterstützung für die Anstrengungen des Persönlichen Beauftragten des Generalsekretärs für Osttimor,
1. beschließt, die Mission der Vereinten Nationen in Osttimor (UNAMET) bis zum 31. August 1999 einzurichten mit dem Auftrag, eine für den 8. August 1999 angesetzte Volksbefragung auf der Grundlage einer direkten, geheimen und allgemeinen Abstimmung zu organisieren und durchzuführen, mit der festgestellt werden soll, ob das Volk von Osttimor den vorgeschlagenen Verfassungsrahmen akzeptiert, der eine Sonderautonomie Osttimors innerhalb der unitarischen Republik Indonesien vorsieht, oder ob es die vorgeschlagene Sonderautonomie für Osttimor ablehnt, was zur Abtrennung Osttimors von Indonesien führen würde, im Einklang mit dem Allgemeinen Abkommen, und den Generalsekretär in die Lage zu versetzen, seine Aufgaben nach Absatz 3 des Sicherheitsabkommens wahrzunehmen;
 2. genehmigt bis zum 31. August 1999 die Dislozierung von bis zu 280 Zivilpolizisten im Rahmen der UNAMET, die die indonesische Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beraten und zum Zeitpunkt der Volksbefragung den Transport der Stimmzettel und der Urnen zu und von den Abstimmungslokalen überwachen sollen;
 3. genehmigt bis zum 31. August 1999 die Dislozierung von 50 militärischen Verbindungsoffizieren im Rahmen der UNAMET, die den Kontakt zu den indonesischen Streitkräften wahren

- sollen, um dem Generalsekretär die Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem Allgemeinen Abkommen und dem Sicherheitsabkommen zu gestatten;
4. macht sich den Vorschlag des Generalsekretärs zu eigen, wonach die UNAMET außerdem folgende Anteile umfassen soll:
 - a) einen politischen Anteil mit der Aufgabe, die Fairneß des politischen Umfelds zu überwachen, die freie Betätigung aller politischen und sonstigen nichtstaatlichen Organisationen zu gewährleisten und alle Angelegenheiten mit politischen Auswirkungen zu überwachen und den Sonderbeauftragten darin zu beraten;
 - b) einen Wahlanteil, der für alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Registrierung und der Abstimmung zuständig ist;
 - c) einen Informationsanteil, der dafür zuständig ist, dem Volk von Osttimor objektiv und unparteiisch, unbeschadet jeglichen Standpunkts oder Ergebnisses, die Bedingungen des Allgemeinen Abkommens und den vorgeschlagenen Autonomierahmen zu erklären, über den Prozeß und das Verfahren der Abstimmung zu informieren und die Auswirkungen einer Abstimmung für oder gegen den Vorschlag zu erläutern;
 5. nimmt Kenntnis von der Absicht der Regierungen Indonesiens und Portugals, eine gleiche Zahl von Vertretern zur Überwachung jeder operativen Phase des Volksbefragungsprozesses sowohl innerhalb als auch außerhalb Osttimors zu entsenden;
 6. begrüßt die Absicht des Generalsekretärs, mit der Regierung Indonesiens so bald wie möglich ein Abkommen über die Rechtsstellung der Mission zu schließen, und fordert nachdrücklich zu einem baldigen Abschluß der Verhandlungen auf, damit die UNAMET vollständig und rechtzeitig disloziert werden kann;
 7. fordert alle Parteien auf, mit der UNAMET bei der Durchführung ihres Auftrags zusammenzuarbeiten und die Sicherheit und Bewegungsfreiheit ihres Personals bei der Durchführung dieses Auftrags in allen Gebieten Osttimors zu gewährleisten;
 8. billigt die Modalitäten für die Durchführung des für den 8. August 1999 angesetzten Volksbefragungsprozesses, die in den Ziffern 15 bis 18 des Berichts des Generalsekretärs vom 22. Mai 1999 dargelegt sind;
 9. betont abermals, daß die Regierung Indonesiens dafür verantwortlich ist, in Osttimor Frieden und Sicherheit zu wahren, insbesondere angesichts der in dem Bericht des Generalsekretärs beschriebenen gegenwärtigen Sicherheitslage, um sicherzustellen, daß die Volksbefragung fair und friedlich und in einer von Einschüchterung, Gewalttätigkeit oder Einmischung irgendeiner Seite freien Atmosphäre durchgeführt wird, und die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und der sonstigen Mitarbeiter internationaler Organisationen und internationalen Beobachter in Osttimor zu gewährleisten;
 10. begrüßt in dieser Hinsicht den Beschluß der Regierung Indonesiens, einen Ministerstab zur Überwachung und Gewährleistung der Sicherheit der Volksbefragung gemäß Artikel 3 des Allgemeinen Abkommens und Absatz 1 des Sicherheitsabkommens einzurichten;
 11. verurteilt alle Gewalthandlungen, gleichviel von welcher Seite sie begangen werden, und fordert, daß solche Handlungen aufhören und alle bewaffneten Gruppen in Osttimor die Waf-

- fen niederlegen, daß alle notwendigen Schritte zur Verwirklichung der Abrüstung unternommen und weitere Maßnahmen ergriffen werden, um ein sicheres, von Gewalt oder anderen Formen der Einschüchterung freies Umfeld zu schaffen, das eine notwendige Voraussetzung für die Abhaltung einer freien und fairen Abstimmung in Osttimor ist;
12. ersucht alle Parteien sicherzustellen, daß die Bedingungen für die umfassende Durchführung der Volksbefragung unter voller Beteiligung des Volkes von Osttimor geschaffen werden;
 13. fordert nachdrücklich dazu auf, alles zu tun, damit die Kommission für Frieden und Stabilität ihre Tätigkeit aufnehmen kann, und betont insbesondere die Notwendigkeit, daß die indonesischen Behörden den Mitgliedern der Kommission in Zusammenarbeit mit der UNAMET Sicherheit und persönlichen Schutz gewähren;
 14. ersucht den Generalsekretär erneut, den Sicherheitsrat über die Situation genau unterrichtet zu halten und ihm auch weiterhin alle vierzehn Tage über die Durchführung seiner Resolutionen und der Dreiseitigen Abkommen sowie über die Sicherheitslage in Osttimor Bericht zu erstatten;
 15. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Rwanda

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Arbeit des Internationalen Gerichts für Rwanda. – Resolution 1241(1999) vom 19. Mai 1999

Der Sicherheitsrat,

- Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Generalsekretärs an den Präsidenten des Rates vom 17. Mai 1999, dem das an den Generalsekretär gerichtete Schreiben des Präsidenten des Internationalen Gerichts für Rwanda vom 14. Mai 1999 (S/1999/566) beigefügt ist,
- > macht sich die Empfehlung des Generalsekretärs zu eigen, wonach der Richter Aspegren nach seiner Ablösung als Mitglied des Gerichts die Fälle Rutaganda und Musema erledigen soll, mit denen er vor Ablauf seiner Amtszeit befaßt war; und nimmt Kenntnis von der Absicht des Gerichts, diese Fälle möglichst vor dem 31. Dezember 2000 abzuschließen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Somalia

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 27. Mai 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/16)

Auf der 4010. Sitzung des Sicherheitsrats am 27. Mai 1999 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Die Situation in Somalia‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat bekundet seine Beunruhigung über die ernsthafte Verschlechterung der politi-

schen, militärischen und humanitären Lage in Somalia und ist besorgt angesichts der Berichte über eine zunehmende Einmischung von außen in Somalia.

Der Sicherheitsrat bekräftigt sein Eintreten für eine umfassende und dauerhafte Regelung der Situation in Somalia unter Achtung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit und Einheit Somalias im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen. Er wiederholt, daß es voll und ganz dem Volk Somalias obliegt, die nationale Aussöhnung herbeizuführen und den Frieden wiederherzustellen.

Der Sicherheitsrat bekundet seine Unterstützung für die Tätigkeit des Ständigen Ausschusses für Somalia und fordert alle somalischen Bürgerkriegsparteien auf, sämtliche Feindseligkeiten sofort einzustellen und bei den auf regionaler und anderer Ebene unternommenen Anstrengungen zur Herbeiführung von Frieden und Aussöhnung zu kooperieren.

Der Sicherheitsrat ist tief besorgt über die jüngsten Berichte, wonach unter Verstoß gegen das mit Resolution 733(1992) vom 23. Januar 1992 verhängte Waffenembargo unerlaubt Waffen und militärisches Gerät nach Somalia geliefert wurden, was die Krise in Somalia verschärfen und den Frieden und die Sicherheit der Region insgesamt gefährden könnte.

Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten erneut auf, das Waffenembargo einzuhalten und von allen Handlungen Abstand zu nehmen, die die Situation in Somalia verschärfen könnten. Er ersucht ferner diejenigen Mitgliedsstaaten, denen Informationen über Verstöße gegen die Bestimmungen der Resolution 733(1992) vorliegen, diese Informationen dem Ausschuss nach Resolution 751 (1992) vom 24. April 1992 zur Verfügung zu stellen.

Der Sicherheitsrat verleiht seiner tiefen Besorgnis über die humanitären Auswirkungen dieser lang andauernden Krise Ausdruck und verurteilt insbesondere Angriffe oder Gewalthandlungen gegen Zivilpersonen, namentlich Frauen, Kinder und andere schutzbedürftige Gruppen, darunter auch Binnenvertriebene. Er verurteilt außerdem die Angriffe, die unter Verstoß gegen die Regeln des Völkerrechts auf Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen verübt werden.

Der Sicherheitsrat fordert die somalischen Bürgerkriegsparteien auf, ausgehend von den Grundsätzen der Neutralität und der Nichtdiskriminierung mit den Organisationen der Vereinten Nationen und den anderen Organisationen, die humanitäre Aufgaben wahrnehmen, zusammenzuarbeiten. Der Rat fordert alle Parteien nachdrücklich auf, die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des humanitären Personals zu garantieren und den ungehinderten Zugang zu den Hilfsbedürftigen sicherzustellen. In dieser Hinsicht würdigt er außerdem die Koordinierung aller Anstrengungen, die die internationale Gemeinschaft unternimmt, um den humanitären Hilfsbedarf des somalischen Volkes zu decken, durch das Koordinierungsorgan für die Somalia-Hilfe, dem Geber, Organisationen der Vereinten Nationen und nichtstaatliche Organisationen angehören.

Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten nachdrücklich auf, auf den Beitragsappell der Vereinten Nationen großzügig zu reagieren, damit die Fortsetzung der Nothilfe- und Wiederaufbaum Bemühungen in allen Regionen Somalias gesichert ist, namentlich auch soweit sie auf die Stärkung der Zivilgesellschaft gerichtet sind.

Der Sicherheitsrat begrüßt die Anstrengungen, die

der Generalsekretär und das Politische Büro der Vereinten Nationen für Somalia (UNPOS) in Nairobi weiterhin unternehmen.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, regelmäßige Berichte über die Situation in Somalia vorzulegen.

Der Sicherheitsrat wird mit der Angelegenheit befaßt bleiben.«

Tadschikistan

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UNMOT). – Resolution 1240(1999) vom 15. Mai 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine einschlägigen Resolutionen sowie die Erklärungen seines Präsidenten,
- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 6. Mai 1999 über die Situation in Tadschikistan (S/1999/514),
- in Bekräftigung seines Eintretens für die Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Republik Tadschikistan und die Unverletzlichkeit ihrer Grenzen,
- mit Genugtuung über die im Rahmen des Friedensprozesses in Tadschikistan erzielten Fortschritte und die wirksame Aufrechterhaltung der Waffenruhe zwischen der Regierung Tadschikistans und der Vereinigten Tadschikischen Opposition und gleichzeitig unterstreichend, daß mehr getan werden muß, um die Vereinbarungen und Beschlüsse in konkrete Maßnahmen umzusetzen und die vielen offenen Fragen zu regeln,
- sowie mit Genugtuung über die erneuten Anstrengungen, die der Präsident der Republik Tadschikistan und die Führung der Kommission für nationale Aussöhnung unternommen haben, um die Umsetzung des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung des Friedens und der nationalen Eintracht in Tadschikistan (S/1997/510) zu fördern und zu beschleunigen, und die dazu beigetragen haben, daß sowohl bei den militärischen als auch den politischen Fragen Fortschritte erzielt worden sind,
- ferner mit Genugtuung darüber, daß die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UNMOT) weiterhin enge Kontakte zu den Parteien wahr und mit den Gemeinsamen Friedensstruppen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (im folgenden als »die GUS-Friedenstruppen« bezeichnet), den russischen Grenztruppen und der Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zusammenarbeitet und Verbindung hält,
- mit Genugtuung davon Kenntnis nehmend, daß die Kontaktgruppe der Garantiestaaten und der internationalen Organisationen auch weiterhin zum Friedensprozeß beiträgt, indem sie insbesondere regelmäßig gemeinsame Plenarsitzungen mit der Kommission für nationale Aussöhnung abhält, um die bei der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens erzielten Fortschritte zu überprüfen,
- erfreut darüber, daß die allgemeine Lage in Tadschikistan verhältnismäßig ruhig geblieben ist und sich die Sicherheitslage gegenüber früher verbessert hat, doch gleichzeitig fest-

stellend, daß die Lage in einigen Teilen des Landes nach wie vor angespannt ist,

- in der Erkenntnis, daß eine umfassende internationale Unterstützung auch weiterhin unerlässlich ist, um den Friedensprozeß in Tadschikistan zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen,

1. begrüßt den Bericht des Generalsekretärs vom 6. Mai 1999;
2. fordert die Parteien auf, die vollinhaltliche, stufenweise und ausgewogene Umsetzung des Allgemeinen Abkommens, insbesondere des Protokolls über militärische Fragen (S/1997/209, Anlage II), zu beschleunigen und die Bedingungen für die Abhaltung eines Verfassungsreferendums im Jahre 1999 sowie für die Abhaltung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu einem geeigneten Zeitpunkt zu schaffen, und legt der Kommission für nationale Aussöhnung nahe, ihre Bemühungen um die Einleitung eines umfassenden Dialogs zwischen den verschiedenen politischen Kräften im Lande im Hinblick auf die Wiederherstellung und Stärkung des Einklangs zwischen den zivilen Kräften in Tadschikistan zu intensivieren;
3. nimmt mit Dank Kenntnis von der Arbeit des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und des gesamten Personals der UNMOT, ermutigt sie, den Parteien auch weiterhin bei der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens behilflich zu sein, stellt fest, daß die Wiederöffnung der Felddienststellen die Mission in dieser Hinsicht stärken sollte, unterstreicht, daß die Mission über das erforderliche Personal und die notwendige finanzielle Unterstützung verfügen muß, und ersucht den Generalsekretär, auch weiterhin zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, daß die UNMOT bei der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens eine umfassende und aktive Rolle spielt;
4. ermutigt die OSZE, auch weiterhin eng mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, was Fragen im Zusammenhang mit der Verfassungsreform, der Demokratisierung und den Wahlen betrifft, wie in dem Allgemeinen Abkommen vorgesehen;
5. unterstützt die aktive politische Arbeit, die die Kontaktgruppe zur Förderung der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens unternimmt, und ist der Auffassung, daß eine Tagung dieser Gruppe auf Außenministerebene dem Friedensprozeß weitere Impulse verleihen könnte;
6. begrüßt den Beitrag, den die GUS-Friedenstruppen nach wie vor leisten, wenn es darum geht, den Parteien bei der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens in Abstimmung mit allen Beteiligten behilflich zu sein;
7. fordert die Parteien auf, weiter zusammenzuarbeiten, um die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen, der GUS-Friedenstruppen und des sonstigen internationalen Personals zu gewährleisten, und erinnert die Parteien daran, daß es von der Sicherheit dieses Personals abhängt, ob die internationale Gemeinschaft Hilfe für Tadschikistan mobilisieren und auch künftig gewähren kann;
8. fordert die Mitgliedstaaten und sonstigen Beteiligten auf, freiwillige Beiträge zu leisten, um Demobilisierungsprojekte einzuleiten und Unterstützung für die Wahlen zu gewähren, und auf den konsolidierten interinstitutionellen Beitragsappell zugunsten Tadschikistans für 1999 rasch und großzügig zu reagieren;
9. beschließt, das Mandat der UNMOT um einen

- Zeitraum von sechs Monaten bis zum 15. November 1999 zu verlängern;
10. ersucht den Generalsekretär, den Rat über alle bedeutsamen Entwicklungen unterrichtet zu halten, und ersucht ihn außerdem, innerhalb von drei Monaten nach Verabschiedung dieser Resolution über ihre Durchführung Bericht zu erstatten;
 11. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

UN-Reform

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und damit zusammenhängende Fragen. – Resolution 53/30 vom 23. November 1998

Die Generalversammlung,

- eingedenk des Kapitels XVIII der Charta der Vereinten Nationen und der Wichtigkeit, allgemeine Einigung zu erzielen, wie in der Resolution 48/26 vom 3. Dezember 1993 festgelegt,
- > beschließt, zu der Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und damit zusammenhängenden Fragen keine Resolution beziehungsweise keinen Beschluß ohne die Ja-Stimmen von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder der Generalversammlung zu verabschieden.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Westсахара

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). – Resolution 1232(1999) vom 30. März 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine früheren Resolutionen zur Westsaharfrage,
- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 22. März 1999 (S/1999/307) und die darin enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen,
- sowie mit Genugtuung darüber, daß die Regierung Marokkos dem Maßnahmenpaket des Generalsekretärs grundsätzlich zugestimmt hat, und unter Hinweis darauf, daß die POLISARIO-Front das Paket akzeptiert hat,

1. beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 1999 zu verlängern, damit alle Beteiligten eine Einigung über die detaillierten Umsetzungsmodalitäten für die Protokolle betreffend die Identifizierung und die Rechtsmittelverfahren, einschließlich eines abgeänderten Umsetzungszeitplans, erzielen können, wobei die Intaktheit des Maßnahmenpakets des Generalsekretärs erhalten bleibt;

2. ersucht beide Parteien, die erforderlichen Beratungen zu führen, um eine Einigung über das Protokoll betreffend die Rückführung der Flüchtlinge zu erzielen, damit die notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Rückführung der Flüchtlinge unter allen Aspekten, einschließlich vertrauensbildender Maßnahmen, aufgenommen werden können, und begrüßt in diesem Zusammenhang den Beschluß der POLISARIO-Front, dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen die Wiederaufnahme der Registrierungsarbeiten in Tindouf zu gestatten;

3. begrüßt es, daß die Regierung Marokkos und der Kommandeur der MINURSO das in Ziffer 13 des Berichts des Generalsekretärs genannte Abkommen über Minen und nicht zur Wirkung gelangte Kampfmittel unterzeichnet haben, und fordert die POLISARIO-Front nachdrücklich auf, ähnliche Anstrengungen zu unternehmen;
4. ersucht den Generalsekretär, dem Rat bis zum 23. April 1999 über die Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten;
5. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). – Resolution 1235(1999) vom 30. April 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine früheren Resolutionen zur Westsaharfrage,
- Kenntnis nehmend von dem Bericht des Generalsekretärs vom 27. April 1999 (S/1999/483) und den darin enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen,
- 1. beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 14. Mai 1999 zu verlängern;
- 2. ersucht den Generalsekretär, den Rat regelmäßig über alle bedeutsamen Entwicklungen bei der Durchführung des Regelungsplans und über die zwischen den Parteien erzielten Vereinbarungen sowie gegebenenfalls über die weitere Durchführbarkeit des Mandats der MINURSO unterrichtet zu halten;
- 3. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). – Resolution 1238(1999) vom 14. Mai 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine früheren Resolutionen zur Westsaharfrage,
- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 27. April 1999 (S/1999/483 mit Add. 1) und die darin enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen,

- sowie mit Genugtuung darüber, daß die Regierung Marokkos und die POLISARIO-Front die detaillierten Umsetzungsmodalitäten für das Maßnahmenpaket des Generalsekretärs betreffend die Identifizierung der Stimmberechtigten, die Rechtsmittelverfahren und den abgeänderten Umsetzungszeitplan als eine gute Grundlage für den Abschluß dieser Phase des Regelungsplans akzeptiert haben, und Kenntnis nehmend von ihren jeweiligen Schreiben (S/1999/554 beziehungsweise S/1999/555),

1. beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 14. September 1999 zu verlängern, damit der Identifizierungsprozeß wiederaufgenommen, die Rechtsmittelverfahren begonnen und alle noch ausstehenden Vereinbarungen geschlossen werden können, die für die Umsetzung des Regelungsplans notwendig sind, und bekräftigt die Rechte der Antragsteller, in der Erwartung, daß sich die Rechtsmittelverfahren nicht zu einer zweiten Identifizierungsphase entwickeln;
2. unterstützt den Vorschlag, das Personal der Identifizierungskommission von 25 auf 30 Mitglieder aufzustocken und auch die notwendigen Unterstützungstätigkeiten auszuweiten, damit die Kommission gestärkt und in die Lage versetzt wird, ihre Arbeit im Einklang mit ihrem vom Sicherheitsrat genehmigten Mandat mit voller Autorität und Unabhängigkeit fortzusetzen und ihre Aufgaben rasch zu erfüllen;
3. ersucht den Generalsekretär, alle 45 Tage über bedeutsame Entwicklungen bei der Umsetzung des Regelungsplans zu berichten, insbesondere über die nachstehenden Fragen, die unter anderem die Grundlage für seine Prüfung einer weiteren Verlängerung des Mandats der MINURSO bilden werden: die volle und unzweideutige Zusammenarbeit der Parteien während der Wiederaufnahme der Identifizierung der Stimmberechtigten und während des Beginns der Rechtsmittelverfahren; die Zustimmung der Regierung Marokkos zu den Modalitäten der Umsetzung von Absatz 42 des Abkommens über die Rechtsstellung der Truppen; eine Einigung der Parteien über das Protokoll betreffend Flüchtlinge; und die Bestätigung, daß das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in der Region voll einsatzfähig ist;
4. ersucht außerdem das UNHCR, dem Sicherheitsrat Empfehlungen zu vertrauensbildenden Maßnahmen und Zeitpläne für deren Umsetzung vorzulegen;
5. ersucht ferner den Generalsekretär, dem Rat einen abgeänderten Zeitplan und eine Aufstellung der finanziellen Auswirkungen der Abhaltung des Selbstbestimmungsreferendums des Volkes von Westsahara im Einklang mit dem Regelungsplan und den zwischen den Parteien erzielten Vereinbarungen zu seiner Durchführung vorzulegen;
6. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Quelle für die Übersetzungen der UN-Dokumente: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York