UN-Friedenstruppen: Versuch einer Bilanz

Ein Diskussionsbeitrag aus deutscher Sicht in 33 Thesen

HANS-PETER KAUL

Die gegenwärtige umfassende Debatte um Abrüstung und internationale Sicherheit führt immer wieder zu Überlegungen, wie die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung gestärkt werden können. In diesem Zusammenhang fällt meist auch das Stichwort ›friedenssichernde Maßnahmen‹. Mit dem folgenden Beitrag wird nun die Diskussion über die UN-Friedenstruppen und die Frage einer eventuellen deutschen Beteiligung aktuell fortgeführt, zu der in dieser Zeitschrift vor allem Dieter Fleck mit folgenden Aufsätzen beigetragen hat: UN-Friedenstruppen im Brennpunkt. Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, VN 6/1974 S.161ff.; UN-Friedenstruppen: Erfolgszwang und Bewährung, VN 3/1979 S.99ff. Der Artikel ist darüber hinaus jedoch der Versuch, in knapper Form den derzeitigen Stand der internationalen Diskussion über die friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen zusammenzufassen, wie er etwa bei dem ›Vienna Peacekeeping Seminar 1982‹ sichtbar wurde. An dieser gemeinsam von Österreich und der New Yorker ›International Peace Academy‹ getragenen Veranstaltung, die vom 25.Juli bis 3.August 1982 unter Beteiligung von Diplomaten und hohen Militärs aus 34 (zumeist an friedenssichernden Maßnahmen bereits früher oder derzeit beteiligten) Ländern in Wien stattfand, hat auch der Verfasser teilgenommen.

Am 6.Juni 1982 fielen starke israelische Verbände in den Libanon ein. Die UN-Friedenstruppe im Südlibanon wurde von den nach Zahl wie Bewaffnung haushoch überlegenen israelischen Panzerkräften rücksichtslos überrollt und beiseitegeschoben. Die gedemütigten Blauhelme mußten zudem erleben, wie sie unmittelbar danach über die internationalen Medien eine neue Welle abwertender Kritik traf, die sie weithin dem Spott und der Lächerlichkeit preisgab. Vergessen war, daß die notwendigen politischen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz dieser Friedenstruppe von Anfang an fragwürdig gewesen waren. Vergessen war, daß es der ›Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon‹ (UNIFIL) trotz eines von Anfang an fast unerfüllbaren Auftrags[1] gelungen war, immerhin seit dem Frühjahr 1978 den Frieden im Südlibanon im wesentlichen zu sichern und damit vier Jahre lang entscheidend zur Verhinderung neuer militärischen Auseinandersetzungen in der krisengeschüttelten Nahost-Region beizutragen. Für weite Teile der internationalen Öffentlichkeit hatten die UN-Friedenstruppen, ja die Vereinten Nationen insgesamt wieder einmal ›versagt‹.

Die Reaktion von Generalsekretär Pérez de Cuéllar ließ nicht auf sich warten: Am 7.Juli 1982 forderte er auf einer Pressekonferenz in Genf eine »umfassende Überprüfung der Gesamtkonzeption der UN-Friedenstruppen« durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, vor allem auch durch die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Aus dem breite internationale Zustimmung auslösenden Bericht des Generalsekretärs an die 37.Generalversammlung vom 7.September 1982[2] wird sehr deutlich, worum es ihm dabei vor allem geht: nicht um radikale Einschnitte oder Veränderungen, sondern vor allem um ein besseres internationales Verständnis der UN-Friedenstruppen und der tragenden politischen Prämissen der friedenssichernden Maßnahmen[3] der UN, damit dieses bewährte Instrument künftig noch zielbewußter und sachgerechter eingesetzt und nicht durch fatale Mißverständnisse geschwächt wird. Der Vorschlag des Generalsekretärs zielt insgesamt darauf ab, die friedenssichernden Operationen der Weltorganisation durch eine primär politische Bestandsaufnahme ihrer Regeln, Möglichkeiten und Grenzen zu stärken.

Das Thema ist auch aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland von hohem Interesse. Die Einsätze von UN-Friedenstruppen sind ein allgemein anerkannter Schwerpunktbereich der Vereinten Nationen, deren vorrangige Aufgabe nach dem Willen ihrer Gründer die Erhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit ist. Die aktive und umfassende Sicherung des Friedens ist auch erklärte Politik der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung sieht daher in der Unterstützung der friedenserhaltenden Bemühungen der Vereinten Nationen eine wesentliche Komponente ihrer eigenen Politik der Friedenssicherung[4]. Die friedenssichernden Operationen der UN haben sich auch aus unserer Sicht als wirksames Instrument zur Eindämmung oder zumindest Entschärfung internationaler Konflikte erwiesen. Die Bundesrepublik Deutschland hat daher bereits vor dem Beitritt zur Weltorganisation wie auch danach mit noch gesteigerten Beiträgen und Einflußnahmen politisch und materiell die friedenssichernden Maßnahmen nachhaltig unterstützt.

Das bisherige bereits erhebliche finanzielle Engagement unseres Landes auf diesem Gebiet unserer UN-Mitarbeit veranschaulicht die besondere Bedeutung, welche die Bundesregierung den friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen zumißt. Unser Land — viertgrößter Beitragszahler der UN — hat für verschiedene Einsätze von UN-Friedenstruppen bis heute bereits den Gegenwert von mehr als 100 Mill US-Dollar überwiesen. Allein zur UNIFIL, deren Aufstellung 1978 unser Land bereits mit erheblichen Transport- und Materialleistungen (Lufttransport des norwegischen, Ausrüstung des nepalesischen Kontingents) unterstützt hat, machte der deutsche Beitrag 1982 die beachtliche Summe von über 13 Mill Dollar aus. Nicht nur unter dem übergeordneten Gesichtspunkt unseres zentralen Interesses an aktiver, weltweiter Friedenssicherung, sondern auch unter dem Aspekt unserer heute bereits erheblichen materiellen Beiträge zu diesem Instrumentarium ist es daher geboten, die derzeit besonders lebhafte internationale Diskussion der friedenssichernden Operationen und der weiteren Perspektiven der Friedenstruppen aktiv zu verfolgen.

Es geht jedoch nicht nur um unsere mehr oder minder abstrakten allgemeinen außenpolitischen Interessen und die Sicht eines Hauptbeitragszahlers, der sozusagen als interessierter und wohlwollender Zuschauer die UN-Friedenstruppen jeweils materiell unterstützt. Die intensive Auseinandersetzung mit den

---

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Fritz Fischer, geb. 1936, 1977–1980 persönlicher Mitarbeiter des Vorsitzenden der ›Brandt-Kommission‹, seitdem wieder im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit tätig.

Hans-Peter Kaul, geb. 1943, ist Referent in dem für Grundsatzfragen der Vereinten Nationen zuständigen Referat des Auswärtigen Amtes.

Dr. Lutz Köllner, Dipl.-Volksw., geb. 1928, ist Wissenschaftlicher Direktor am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in München.

Dr. Burkhard Schade, geb. 1933, ist Professor für Psychologie an der Universität Dortmund. Mehrjähriger Lateinamerika-Aufenthalt.

Dr. Wilfried Skupnik, geb. 1939, Regierungsdirektor, ist Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Dienstes beim Deutschen Bundestag.

friedenssichernden Operationen ist für unser Land konkret auch unter dem Aspekt einer erstmaligen effektiven, dauerhaften personellen Beteiligung an einer UN-Friedenstruppe zunehmend dringlich: Die von der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und Kanada getragenen Bemühungen für den Übergang Namibias in die Unabhängigkeit auf der Grundlage der Resolution 435 des Sicherheitsrats[5] sind in der Zwischenzeit weiter fortgeschritten. Nach Auffassung der meisten internationalen Beobachter ist die Unabhängigkeit der ehemaligen deutschen Kolonie nur noch eine Frage der Zeit. Das UN-Sekretariat hat bereits Vorbereitungen für die Aufstellung der vorgesehenen Namibia-Friedenstruppe UNTAG[6] eingeleitet. Entsprechend dem bisherigen starken Engagement unseres Landes in der Namibia-Frage gehen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und internationale Öffentlichkeit offenbar wie selbstverständlich davon aus, daß die Bundesrepublik Deutschland im Falle der UNTAG erstmals durch ein substantielles Kontingent bei einer friedenssichernden Operation der UN dauerhaft personell vertreten sein wird.

Damit ist grundsätzlich auch die Frage eines erstmaligen dauerhaften Auslandseinsatzes eines Bundeswehr-Kontingents im Rahmen einer UN-Friedenstruppe und die damit verbundene bekannte verfassungsrechtliche Problematik seiner eventuellen Zulässigkeit nach dem Grundgesetz aktuell. Nach der bisherigen UN-Praxis wie unter den sonstigen bisher bekannten Gesichtspunkten wäre eine erstmalige entsprechende Beteiligung an der UNTAG mit einem Bundeswehr-Kontingent eine besonders praktische und zweckmäßige Lösung. Jedoch ist ein derartiger Auslandseinsatz der Bundeswehr nach herrschender verfassungsrechtlicher Meinung vom Grundgesetz in seiner gegenwärtigen Fassung nicht gedeckt. Vielmehr wäre hierfür eine klarstellende Ergänzung des Grundgesetzes erforderlich.

Hier soll keiner schnellen oder gar primär situaionsbedingten Verfassungsänderung das Wort geredet werden. Dies verbietet allein schon die Achtung vor unserem Grundgesetz. Zudem könnte sich der Übergang Namibias in die Unabhängigkeit trotz günstiger Anzeichen weiter verzögern oder eine entsprechende deutsche UNTAG-Beteiligung auch ohne Bundeswehr-Kontingente lösbar sein. Gleichwohl sind die recht weit fortgeschrittenen Namibia-Lösungsbemühungen zweifellos ein Grund, die Frage einer eventuellen Beteiligung an UN-Friedenstruppen erneut umfassend zu überdenken. Soweit dabei die erstmalige dauerhafte Entsendung regulärer, nach UN-Praxis leichtbewaffneter Bundeswehreinheiten zur UNTAG erwägungswert erscheint, muß man sich klarmachen, daß damit die seit langem auf dem Tisch liegende Frage einer die Zulässigkeit solcher Auslandseinsätze der Bundeswehr klarstellenden Änderung unseres Grundgesetzes tatsächlich akut wird.

Vor diesem Hintergrund wird in den folgenden 33 Thesen der Versuch unternommen, die wichtigsten politisch-konzeptionellen Aspekte der friedenssichernden Operationen der UN in einer Art Bestandsaufnahme in knapper Form aktuell zusammenzufassen[7]. Es geht um ein bewertendes Resümee der derzeit in diesem Bereich international bereits anerkannten oder sich zunehmend durchsetzenden Auffassungen und Erfahrungsregeln, das nicht nur die Möglichkeiten und Perspektiven der Anwendung dieses politischen Instrumentariums, sondern auch seine Voraussetzungen und Grenzen skizzieren soll. Bei diesem auf das Generelle zielenden Ansatz bleiben Entstehungsgeschichte und Verlauf der einzelnen bisherigen friedenssichernden Operationen weithin unberücksichtigt. Ebenfalls nicht behandelt werden die eher spezifisch militärisch-organisatorisch-technischen Fragen, die mit dem Einsatz von UN-Friedenstruppen verbunden sind. Statt dessen konzentriert sich der Beitrag auf den Versuch, aktuell vor allem die politischen Grundzüge des durch die Praxis der Vereinten Nationen entwickelten Systems der UN-Friedenssicherung und allgemeine Erfahrungsregeln zusammenzufassen, die bei den UN-Friedenstruppen beachtet werden sollten.

Am Ende (Thesen 26—33) wird schließlich nochmals zur Frage einer eventuellen Beteiligung unseres Landes an UN-Friedenstruppen Stellung genommen.

***

1 Die in der UN-Charta nicht geregelten friedenssichernden Maßnahmen durch UN-Friedenstruppen und UN-Beobachter sind ein neues Teilsystem kollektiver Sicherheit, sind internationales Konfliktmanagement mit dem Ziel der Kontrolle, der Eindämmung und Deeskalation von internationalen Streitigkeiten.

2 Die Entwicklung der friedenssichernden Operationen betrifft unmittelbar die Wahrung von Frieden und internationaler Sicherheit als Hauptaufgabe der Vereinten Nationen, die primär dem Sicherheitsrat obliegt. Sie ist damit die wichtigste schöpferische Einzelentwicklung und zugleich der bisher bedeutsamste Erfolg der Weltorganisation außerhalb des entwicklungspolitischen Bereichs.

3 Der unmittelbare kurzfristige Zweck einer friedenssichernden Operation ist regelmäßig vor allem die Aufrechterhaltung und Kontrolle eines Waffenstillstandes zwischen Konfliktparteien. Zu diesem Zweck werden Friedenstruppen sozusagen als eine Art Puffer zwischen die feindlichen Kräfte geschoben oder Beobachter eingesetzt. Darüber hinaus besteht der eher mittelfristig zu sehende politische Idealzweck einer friedenssichernden Operation im Kern darin, durch provisorische Eindämmung und Entschärfung des Konflikts die notwendigen politischen Voraussetzungen und das erforderliche Klima für die Eröffnung eines Verhandlungsprozesses, in dem eine definitive friedliche Streitbeilegung erreicht werden kann, zu schaffen oder dazu beizutragen. Die Techniken der Friedenssicherung durch Friedenstruppen und Beobachter schließen heute je nach Lage Aktivitäten wie Beobachtung, Berichterstattung, Untersuchung, Verhandlung, Überwachung, Begleitung, Patrouillendienste, Dazwischenstellen und Pufferbildung (interpositioning), Blockieren und Verteidigungsaufgaben, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, Verwaltung und humanitäre Aufgaben im Operationsgebiet ein.

4 Das System der friedenssichernden Operationen hat sich in einem evolutionären Prozeß primär aus Bedürfnissen praktischer Notwendigkeit, unter dem Druck der Ereignisse und vor allem des dringenden internationalen Anliegens, (weiteres) Blutvergießen und weitere Komplikationen der internationalen Lage zu vermeiden, entwickelt. Daraus folgt ein für die friedenssichernden Maßnahmen charakteristischer Zug pragmatischen Krisenmanagements, von Improvisation und Entwicklung durch Versuch und Irrtum. Dieser Prozeß steht jeweils im Zusammenhang mit konkreten Konfliktsituationen und dauert weiter an.

5 Nach den Diskussionen früherer Jahre herrscht heute Übereinstimmung, daß eine friedenssichernde Operation ohne die Zustimmung der betreffenden Parteien, vor allem des Aufnahmestaates, für Friedenstruppen oder Beobachter nicht möglich ist. Dies ist Ausdruck der weiterhin ungebrochenen Kraft des Souveränitätsprinzips in den internationalen Beziehungen.

6 Das auf dem Souveränitätsprinzip beruhende Erfordernis der Zustimmung der Konfliktparteien ist zugleich das entscheidende Merkmal, welches die friedenssichernden Maßnahmen von den Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta unterscheidet. ›Peacekeeping‹ ist *kein* ›peace enforcement‹. Friedenssichernde Operationen dürfen daher auch nicht unterschwellig mit der mehr oder minder verdeckten Zielsetzung von Zwangsmaßnahmen konzipiert werden; sonst wird das Instrument überfordert, das Scheitern der jeweiligen Operation vorprogrammiert und damit ein wertvolles friedenssicherndes Mittel der internationalen Politik in Frage gestellt.

7 Obwohl friedenssichernde Operationen und Zwangsmaßnahmen im Sinne der UN-Charta damit grundsätzlich zwei völlig verschiedene Dinge sind, gibt es Berührungsflächen, welche die Grenze zwischen ihnen als fließend erscheinen lassen. Vor allem folgende Aspekte können bewirken, daß eine friedenssichernde Operation in der Praxis einem sanften und auf internationalem Druck beruhenden ›*Zwang zum Frieden*‹ nahekommt:

— Der gegebenenfalls vorhandene weltweite Konsens über den Einsatz der UN-Friedenstruppe wirkt als politisch-moralische Pression, welche die Konfliktparteien von Feindseligkeiten abhält.
— In die gleiche Richtung wirken alle Maßnahmen und Mechanismen, welche in jeder Weise auch öffentlich klarstellen, daß *die* Konfliktpartei das volle politische Risiko und alle damit verbundenen Konsequenzen zu tragen hat, welche die Friedenstruppe an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindert.
— Dabei kommt dem effektiven und konsequenten Gebrauch des Notwehrrechts durch einen entschlossenen Truppenkommandeur, der die entsprechenden Möglichkeiten ausschöpft, jeweils entscheidende Bedeutung zu (dazu unten Thesen 22, 23).

8 Friedenssichernde Operationen sind heute bereits ein sehr reifes und bewährtes Instrument der internationalen Diplomatie: An den verschiedenen friedenssichernden Maßnahmen der Weltorganisation haben zwischenzeitlich bereits 55 der 157 Mitgliedstaaten aktiv teilgenommen bzw. dazu aktiv beigetragen (mindestens durch Material- oder Transportleistungen). Sie haben damit heute ein hohes anerkanntes Maß an internationaler Legitimität. Der Nutzen der friedenssichernden Operationen ist heute auch bei den Staaten mit Vorbehalten gegen eine aktive Teilnahme weithin unumstritten.

9 Ein Hauptgrund für Erfolg und Durchsetzung der friedenssichernden Maßnahmen liegt in der pragmatisch begrenzten Zielsetzung und der damit verbundenen begrenzten politischen Aussage der jeweiligen friedenssichernden Operation:

— In einer Situation mit imperativer Notwendigkeit (meist: weiteres Blußvergießen vermeiden!)
— wird lediglich provisorische Kontrolle, Deeskalation und ›Einfrieren‹ des Konflikts angestrebt,
— dagegen jedoch *keine* Lösung des Konflikts versucht und
— *kein* Urteil über die Konfliktparteien gesprochen (in bewußt zugespitzter Formulierung: Die friedenssichernde Operation schert sich nicht um Konfliktursachen und -perspektiven oder darum, wer eher Recht hat).

Der pragmatische, begrenzte Ansatz ermöglicht es, einerseits die Aufspaltung der Weltorganisation und des Sicherheitsrats in antagonistische, sich gegenseitig blockierende Gruppen und Interessen zu überwinden; er erleichtert es andererseits den Konfliktparteien, einem entsprechenden Konsens der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrats Folge zu leisten und gewisse Einschränkungen der Souveränität — vor allem des Empfangsstaats — hinzunehmen.

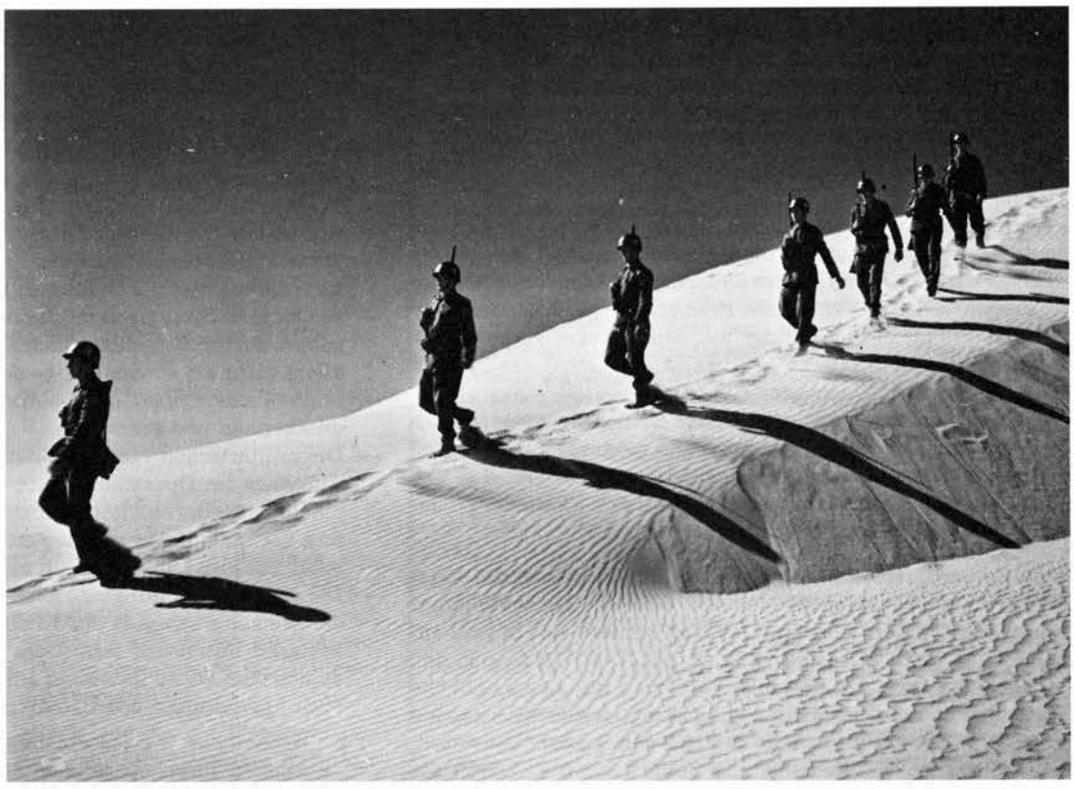
10 Hierin liegt jedoch zugleich eine wichtige Schwäche und ein innerer Widerspruch der friedenssichernden Maßnahmen: sie haben die Tendenz, den Status quo einer Konfliktsituation in einer Weise einzufrieren, die einer definitiven Lösung der zugrundeliegenden Probleme entgegenwirkt. Sie stehen damit in der Praxis häufig im Widerspruch zu ihrem Idealzweck, durch provisorische Entschärfung und Deeskalation das notwendige politische Klima und die Voraussetzungen zu schaffen, unter denen ein Verhandlungsprozeß mit dem Ziel endgültiger Konfliktlösung eröffnet werden kann.

11 Es ist daher eine entscheidende Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, dieser tendenziellen Schwäche der friedenssichernden Operationen jeweils durch entsprechende Einflußnahme auf die Konfliktparteien und Druck in Richtung auf eine politische Konfliktlösung entgegenzuwirken. Es gilt, die Deeskalation durch die Operation zu intensiven Friedensbemühungen zu nutzen.

12 Friedenssichernde Maßnahmen sind im wesentlichen ein politisch-diplomatisches Instrument, das auf eine Welt souveräner Staaten zugeschnitten ist. Seine spezifische Besonderheit besteht darin, daß

— die Beschlußfassung über und Leitung der Operation der politisch-diplomatischen Ebene obliegt;
— ihre praktische Durchführung vor Ort jedoch allein durch Militärs möglich ist.

Friedenssichernde Maßnahmen können damit im wesentlichen



Eine Friedenstruppe der Vereinten Nationen wurde erstmals 1956 auf dem Sinai eingesetzt; unser Bild datiert vom Januar 1957 und zeigt jugoslawische Angehörige der ›Notstandsstreitkräfte der Vereinten Nationen‹ (UNEF I) auf Patrouille nahe El Arisch. Vorangegangen waren in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre Einsätze von Beobachtermissionen auf dem Balkan, in Indonesien, auf dem indischen Subkontinent und in Palästina. In eine andere Kategorie gehört der umstrittene Einsatz von Truppen unter der Flagge der Vereinten Nationen im Korea-Krieg.

auch als Gebrauch militärischer Kontingente für die Fortsetzung der Diplomatie mit anderen Mitteln, aber ohne militärische Zwangsmaßnahmen (non-force role) gegenüber den Konfliktparteien definiert werden.

13 Friedenssichernde Maßnahmen als primär diplomatische Operationen setzen daher gleichwohl ein intensives Zusammenwirken von Diplomaten und Militärs und ein hohes Maß an wechselseitigem Verständnis voraus. Die diplomatische Leitung muß die sich bei der Durchführung ergebenden praktischen militärischen Fragen und ihre Bedeutung anerkennen und berücksichtigen. Umgekehrt verlangt eine friedenssichernde Operation vom Soldaten, insbesondere vom Kommandeur, ein besonderes ›politisch-diplomatisches‹ Verständnis, indem er in jeder Situation seine Aufgabe, das Mandat der UN-Friedenstruppe und die operativen Instruktionen entsprechend der politisch-diplomatischen Zielsetzung zu interpretieren hat. (Ein norwegischer UNIFIL-Kommandeur: »Hier muß der Soldat genau das Gegenteil tun von dem, was er gelernt und trainiert hat.«)

14 In der Vergangenheit haben sich vor allem zwei *Grundvoraussetzungen* für friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen entwickelt:

1. mindestens stillschweigende Billigung, möglichst volle Unterstützung durch die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats;
2. Zustimmung, möglichst Bereitschaft zu uneingeschränkter Zusammenarbeit bei den Konfliktparteien.

Hinzukommen bzw. hieraus entwickeln sollte sich möglichst — als dritte Grundbedingung — ein entsprechender politischer Konsens der UN-Mitgliedstaaten.

15 Weitere Leitlinien für die friedenssichernden Operationen der UN sind:

— Prinzip der Freiwilligkeit der Teilnahme von UN-Mitgliedstaaten an friedenssichernden Maßnahmen, die Personal, Truppen und militärisches Gerät auf dieser Grundlage zur Verfügung stellen;
— Erfordernis der Zustimmung des konfliktbeteiligten Empfangsstaates zur Aufnahme und Stationierung eines Kontingentes eines bestimmten anderen UN-Mitgliedstaates, der zur Beteiligung an der jeweiligen friedenssichernden Operation bereit ist (›Akzeptanz-Problem‹);
— *kein* Einsatz von Waffengewalt (non-fighting forces), *außer* dem jeweils geringstmöglichen Einsatz von Gewalt im Falle der *Selbstverteidigung* (dazu unten Thesen 22, 23);
— Prinzip der Kostenteilung und der kollektiven finanziellen Verantwortung der Vereinten Nationen (bisher jedoch vor allem von der Sowjetunion und dem Ostblock weithin nicht anerkannt);
— Prinzip der verantwortlichen Leitung der friedenssichernden Operationen durch den Generalsekretär, der jedoch nach der bisherigen Praxis hinsichtlich besonders wichtiger Fragen wie etwa Größe der Friedenstruppe, Zusammensetzung, Finanzierung und der mit dem Mandat verbundenen operativen Instruktionen (terms of reference) der Zustimmung des Sicherheitsrats bedarf;
— Prinzip der Zusammensetzung der UN-Friedenstruppe nach dem Grundsatz einer angemessenen geographischen Verteilung und dem Kriterium der Effektivität (es gibt dagegen keine Regel, daß truppenstellende Länder kleinere oder etwa ständig neutrale Staaten sein sollten).

16 In bezug auf die früher umstrittene Frage des Rückrufrechts der truppenstellenden Staaten ist heute anerkannt, daß der Entsendestaat in bezug auf sein Kontingent ein souveränes und freies Rückrufrecht hat. Die Auffassung, daß der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die ausschließliche Zuständigkeit für die Beendigung einer friedenssichernden Maßnahme der UN und damit auch für den Rückruf der einzelnen Kontingente haben sollte, wird heute kaum mehr vertreten. Bei grundsätzlicher Betonung ihres freien Rückrufrechts lassen sich jedoch viele truppenstellende Staaten in der Praxis meist auch von den Vorstellungen des Sicherheitsrats über die Fortsetzung oder Beendigung einer friedenssichernden Maßnahme leiten, die sie als wichtiges Element bei ihrer Entscheidung berücksichtigen.

17 Obwohl diese allgemeinen Regeln und Erfahrungssätze in der Zwischenzeit weithin anerkannt sind, dürfen sie nicht schematisch verstanden und starr auf neue Konfliktsituationen übertragen werden. Entscheidend ist vielmehr, bei jeder friedenssichernden Operation stets ihren Charakter als *Ad-hoc-Arrangement* zu berücksichtigen und die Möglichkeit zu flexiblen Anpassungen an eventuelle Änderungen der Lage stets offenzuhalten.

18 Vor allem aus diesem Grund sollten friedenssichernde Operationen in jedem Einzelfall neu konzipiert werden, um eine optimale Anpassung an die jeweile Lage zu sichern. Jeder Beschlußfassung über eine friedenssichernde Maßnahme sollte daher eine umfassende Lageanalyse vorausgehen, welche die politischen und militärischen Gegebenheiten, die Interessen der Konfliktparteien und der sonstigen Parteien (einschließlich der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats) einbezieht, um den Bereich des notwendigen bzw. erreichbaren Konsenses möglichst genau zu definieren. Dem sollten Anlage und Zuschnitt der jeweiligen Operation Rechnung tragen.

19 Je besser die jeweilige Maßnahme ihrer Ausgangslage angepaßt ist, um so größer werden ihre Erfolgsaussichten sein. Ist jedoch ein Konsens im obigen Sinn über grundlegende Voraussetzungen nur bedingt, nur zeitweilig oder erst in Ansätzen vorhanden, sinken die Chancen der friedenssichernden Operation bis zu einem Punkt, ab dem sie im Einzelfall *besser unterbleiben* sollte.

20 Für die effektive und zielgerechte *Leitung und Kontrolle* von friedenssichernden Operationen durch das UN-Sekretariat und den UN-Generalsekretär haben sich folgende Erfahrungsregeln herausgebildet:

— Das UN-Sekretariat muß die Operation im Sinne absoluter Neutralität, Unparteilichkeit und Ausgewogenheit führen und alle Eigenmächtigkeiten wie auch jeden Anschein des Eingehens etwa auf kontroverse Stimmen und Stimmungen in den UN vermeiden, wenn die Operation nicht in Frage gestellt werden soll.
— Das Sekretariat muß dem Kommandeur klare Instruktionen ohne ›diplomatische Zweideutigkeiten‹ und sonstige verantwortungsverschiebende Taktiken geben.
— Voraussetzung hierfür ist eine umfassende und konkrete Berichterstattung, welche die politische Leitung in New York in die Lage versetzt, ihre Weisung in Kenntnis aller relevanten Umstände zu treffen. Hierfür ist der Truppenkommandeur verantwortlich, der hierbei möglichst von einem diplomatischen Berater unterstützt werden sollte.
— Auch die hochrangigen militärischen Führer im Operationsgebiet dürfen ihre Rolle nicht mißverstehen und sich vor allem nicht als eigenständige politische Akteure sehen. Sie müssen das Primat der politischen Leitung in New York anerkennen und gehorchen.
— Die militärischen Führer sollten auch im Hinblick auf ihre Aufgaben im Operationsgebiet möglichst jeweils durch diplomatische Berater unterstützt werden (etwa beim Umgang und Verhandlungen mit Regierungsstellen der Konfliktparteien, bei Pressemitteilungen usw.).
— Die einzelnen Kontingente dürfen in sachlicher Hinsicht nur der Weisungsbefugnis des Kommandeurs bzw. dem UN-Sekretariat unterstellt sein. Dem Entsendestaat verbleibt lediglich eine Weisungsbefugnis in internen Angelegenheiten, etwa Verwaltungs- oder Disziplinarfragen.

21 Wesentliche Voraussetzungen dafür, daß UN-Friedenstruppen ihren operativen Auftrag im Operationsgebiet

wirksam erfüllen können, sind:

— Konsens unter den Konfliktparteien über das Mandat der Friedenstruppe;
— Übereinstimmung oder zumindest stillschweigende Anerkennung durch die Konfliktparteien einer bestimmten, den örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Auslegung des Mandats;
— ein möglichst genau festgelegtes Operationsgebiet, in dem die UN-Friedenstruppe die einzige militärische Kraft darstellt;
— möglichst weitgehende und von den Konfliktparteien, vor allem dem Empfangsstaat, respektierte Bewegungsfreiheit der Einheiten und Angehörigen der Friedenstruppe;
— flexible Größe und Strukturen der Friedenstruppe mit dem Ziel, sie schnell neuen Entwicklungen und Anforderungen anpassen zu können;
— anerkannte und verantwortliche Autoritäten auf seiten der Konfliktparteien, mit denen die Truppe Verbindung halten, zusammenarbeiten und über die tagtäglich neu auftretenden Probleme und Fragen ad hoc verbindliche Abmachungen treffen kann;
— unparteiisches und sachliches Auftreten aller Soldaten der Friedenstruppe, die vor allem durch faires, festes und konsequentes sowie *nicht-aggressives* Verhalten ihre Glaubwürdigkeit aufrechterhalten und tagtäglich neu unter Beweis stellen muß.

22 Ein zentrales Problem mit erheblichen politischen Implikationen bei der Durchführung des Auftrags durch die Friedenstruppe ist stets der Einsatz von *Waffengewalt*. Die Regel, daß UN-Friedenstruppen Gewalt nur im Falle der Selbstverteidigung einsetzen dürfen, ist heute allgemein anerkannt. Diese Regel scheint allgemein so klar zu sein, daß Mißverständnisse an sich nicht möglich sind. Gleichwohl bleibt der Einsatz von Waffengewalt in der Praxis ein besonders schwieriger und sensibler Bereich: Die Regeln für den einzelnen Soldaten können noch so genau und konkret festgelegt sein, ihre Anwendung wird jedoch in der jeweiligen konkreten Lage immer der Auslegung bedürfen. In diesem Fall ist es jeweils die Aufgabe des Truppenkommandeurs, die letzte Entscheidung zu treffen.

23 Hinsichtlich der Frage, in welchen Fällen der Einsatz von Waffengewalt in Selbstverteidigung zulässig ist, haben sich durch die Praxis vor allem folgende Erfahrungsregeln herausgebildet:

— bei unmittelbaren Gefährdungen der Sicherheit von Angehörigen der Friedenstruppe,
— bei Versuchen, Angehörige der Truppe zu verschleppen oder festzunehmen,
— bei Versuchen, Angehörige der Truppe zu entwaffnen,
— bei gewaltsamen Verletzungen von Einrichtungen und Quartieren der Truppe,
— bei gewaltsamen Versuchen, Angehörige der Truppe zum Rückzug zu zwingen,
— bei Versuchen, Angehörige der Truppe an der Ausführung ihrer Befehle zu hindern.

Unbewaffnete Gegengewalt in Selbstverteidigung ist zulässig bei

— Infiltrationen oder Zusammenstößen, bei denen keine Waffen eingesetzt werden,
— nicht-bewaffneten Versuchen, Angehörige von UN-Friedenstruppen festzuhalten,
— sonstigen unbewaffneten Angriffen auf Angehörige der Truppe.

Darüber hinaus gilt: Bei jedem zulässigen Einsatz von Gewalt darf nur die *geringstmögliche* Gewalt angewandt werden; vor ihrer Anwendung soll jeweils eine entsprechende Warnung abgegeben werden, sofern dies noch möglich ist.

24 In den letzten Jahren gab es eine gewisse Tendenz, friedenssichernde Operationen aus den Vereinten Nationen herauszuverlagern (so die multinationale Überwachungstruppe

Gelbes Licht für globale Verhandlungen

Mehrmals wähnte sich die internationale Staatengemeinschaft in den letzten Jahren fast am Ziel: daß die schon im Dezember 1979 grundsätzlich beschlossenen globalen Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen endlich beginnen würden. Dabei konnten alle, die auf die widerstrebenden USA einwirkten, mit guten Gründen auf ›integrale‹ Fortschritte hinweisen. Sollte doch in Abkehr von der bisherigen Praxis zum erstenmal die Gesamtheit der Weltwirtschaftsprobleme — Rohstoffe, Energie, Handel, Entwicklung sowie Währung und Finanzen — miteinander verknüpft behandelt werden. In dem Lösungspaket sollte also für jeden etwas drin sein.

Der Ehrgeiz schloß auch einen entsprechenden Zeitrahmen mit ein. In neun Monaten sollte dieses globale ›grand design‹ fertig sein, und man hoffte, daß sich dessen genaue Konturen im Laufe der Verhandlungen herausstellen würden. Hierbei waren naturgemäß die Erwartungen der Entwicklungsländer an einen wegweisenden New Deal besonders hoch.

Um so erstaunlicher, daß die jahrelange Verzögerung bei ihnen bislang kaum zu einem Aufschrei des Protestes geführt hat. Sollte (auch) bei ihnen mittlerweile die Skepsis in die Erfolgschancen dieses Unternehmens, so wie es bislang angelegt war, gewachsen sein? Haben jedenfalls die Länder der Dritten Welt die unfreiwillige Denkpause genutzt, um zwischenzeitlich die Voraussetzungen für aussichtsreiche Verhandlungen zu verbessern?

Einiges ist geschehen, wenn auch nur in Teilbereichen. So haben die Entwicklungsländer in den letzten Jahren — nicht zuletzt auch wegen der anhaltenden Wirtschaftskrise im Norden — verstärkt über Möglichkeiten einer größeren Süd-Süd-Kooperation nachgedacht. Gleichfalls ist die Einsicht gewachsen, daß die militant geforderte Verbesserung der internationalen Rahmenbedingungen notwendige Reformen im eigenen Land nicht ersetzen, sondern sie vielmehr nur ergänzen kann.

Solche Umorientierungen können die Aussichten auf ein entkrampfteres Verhandlungsklima zweifellos verbessern. Doch müssen sie auch eine Manöverkritik der bisherigen unzähligen internationalen Konferenzen und des Verhandlungsmechanismus mit einschließen. Nach wie vor haben die Entwicklungsländer einen gravierenden Nachteil gegenüber den Industrieländern nicht behoben. Sie haben immer noch keinen eigenen Sekretariatsunterbau, der sachbezogene Verhandlungen erleichtern könnte. Daher müssen sie nach wie vor an dem unergiebigen Grundsatz ›one country, one vote‹ festhalten und addieren weiterhin die Individualwünsche ihrer Gruppenmitglieder zu unrealistischen Maximalforderungen hoch. Dieser Zustand ist kaum geeignet, den rhetorischen Überhang abzubauen und nährt Formeldiplomatie und Wortakrobatik beim Ringen um umfangreiche Resolutionen, die letztlich nur noch die unmittelbaren Teilnehmer verstehen und überdies durch Protokollerklärungen der einzelnen Staaten und Gruppen weiter ausgehöhlt werden.

Nach alledem steht daher zu befürchten, daß sich das unfruchtbare Konferenzritual von Offensive und Defensive auch in der Zukunft fortsetzt. Dabei wäre es in erster Linie Aufgabe der wirtschaftlich Stärkeren — und das sind weiterhin die (westlichen) Industrieländer —, Initiativen zu ergreifen und Perspektiven aufzuzeigen, wie es die Vereinigten Staaten nach dem Krieg gegenüber Europa getan haben. Solche vertrauensbildenden Maßnahmen lassen sich durchaus mit unserem Eigeninteresse in Übereinstimmung bringen, sofern dieses langfristig verstanden und nicht durch kurzatmiges Krisenmanagement überdeckt wird.

Als Fazit bleibt, und dies hat die Verschuldungslage zahlreicher Entwicklungsländer eindrucksvoll unterstrichen: Es gibt letztlich keine Alternative zu den globalen Verhandlungen, auf denen verschiedene Einzelprobleme im Zusammenhang erörtert werden sollen.

Gerade jetzt, im Zeichen zunehmender Weltkrisen, darf ein umfassender Dialog mit dem Süden nicht abreißen. Er muß im Gegenteil politischer und realitätsbezogener angelegt werden, was — je nach Sachgebiet — auch kleinere Gruppierungen als die Gesamtheit aller 157 UN-Mitglieder notwendig macht. Jedenfalls sind die Probleme zu groß und die Interessen aller zu sehr berührt, um nach dem Grundsatz ›business as usual‹ in eine weitere Konferenz hineinzustolpern. Man sollte bei den wichtigen Globalverhandlungen daher erst bei ›grün‹ und nicht schon bei ›gelb‹ in die Kreuzung einfahren. *Fritz Fischer* □

auf dem Sinai, die multinationale PLO-Evakuierungstruppe der USA, Frankreichs und Italiens 1982 im Libanon, die Friedenstruppe der Organisation der Afrikanischen Einheit im Tschad). Dahinter steht meist der Wunsch, bestimmte politische Kräfte in den UN und/oder regionsfremde Mächte von den jeweiligen friedenssichernden Operationen fernzuhalten (so ist bei der multinationalen Truppe im Sinai die Möglichkeit sowjetischer Mitsprache ausgeschaltet). Die Bildung einer solchen multinationalen Streitmacht kann aber auch (zugleich) darauf beruhen, daß in einer kontroversen politischen Lage eine UN-Friedenstruppe in den Vereinten Nationen, vor allem im Sicherheitsrat, politisch zunächst nicht erreichbar ist. In anderen Fällen können auch Effizienzgesichtspunkte (politisches Gewicht und Fähigkeit bestimmter größerer Staaten, Kontingente zu einer solchen Streitmacht praktisch verzugslos zur Verfügung zu stellen) auch aus der Sicht des Empfangsstaates dazu führen, daß einer außerhalb der UNO gebildeten multinationalen Truppe der Vorzug gegeben wird. — Dieser Trend erhöht einerseits den Anwendungsbereich von friedenssichernden Maßnahmen; andererseits verstärkt er die Vorbehalte der jeweils ausgeschlossenen Staaten gegen die friedenssichernden Operationen und schwächt damit international das in den Vereinten Nationen bereits erreichte sehr hohe Maß an Zustimmung zu den friedenssichernden Maßnahmen der Weltorganisation. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich dieser von vielen Mitgliedstaaten bedauerte Trend in den nächsten Jahren fortsetzen wird.

25 Für die Zukunft ist insgesamt damit zu rechnen, daß die Zahl der Anwendungsfälle friedenssichernder Maßnahmen künftig eher steigen als sinken wird. Diese Operationen dürften vor allem in den Regionen der Dritten Welt stattfinden. Der Nutzen und Sinn von friedenssichernden Maßnahmen ist jedoch bei den damit tendenziell am stärksten betroffenen Staaten der Dritten Welt ebenfalls weithin anerkannt.

26 Eine eventuelle künftige personelle Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den friedenssichernden Operationen würde im Einklang mit der aktiven deutschen Friedenspolitik und der seit unserem Beitritt verfolgten Politik in den Vereinten Nationen stehen. Damit würde die bisherige Linie der Unterstützung des Systems der UN-Friedenssicherung, für das unser Land bereits bisher erhebliche finanzielle und materielle Leistungen erbracht hat, konsequent fortgeführt und ausgebaut. Eine solche Beteiligung sollte möglichst von einem breiten Konsens der Parteien wie der Öffentlichkeit getragen werden.

27 Eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an UN-Friedenstruppen mit zivilem Personal, mit Organisationen außerhalb der Bundeswehr war grundsätzlich bereits bisher und ist auch künftig jederzeit möglich. Verfassungsrechtliche Beschränkungen bestehen insoweit nicht. Darüber hinaus wird zunehmend die Auffassung vertreten, daß auch die Bereitstellung von Bundeswehrangehörigen zu *waffenlosen* Dienstleistungen im Rahmen von UN-Friedenstruppen verfassungsrechtlich noch zulässig wäre[8].

28 Jedoch sind Situationen möglich, in denen entsprechend der bisherigen UN-Praxis eine Beteiligung an der entsprechenden friedenssichernden Operation durch die dauerhafte Entsendung eines regulären, nach UN-Praxis leichtbewaffneten Bundeswehr-Kontingents notwendig oder zumindest zweckmäßig wäre. Ein derartiger eventueller Auslandseinsatz der Bundeswehr wird jedoch vom Grundgesetz in seinem gegenwärtigen Wortlaut nicht gedeckt. Eine entsprechend extensive Auslegung unserer Verfassung mit dem Ergebnis der Zulässigkeit solcher Einsätze der Bundeswehr ist nach herrschender Meinung nicht möglich.

29 Die angesichts der allgemein positiven Bewertung der UN-Friedenstruppen weiterhin offene Frage einer entsprechenden Verfassungsänderung wäre daher in einem solchen Fall besonders aktuell. Zu erwägen wäre eine Ergänzung des Grundgesetzes durch eine Klarstellung der Zulässigkeit eines Bundeswehr-Einsatzes im Ausland bei UN-Friedenstruppen auf der verfassungsrechtlichen Linie von Artikel 24[9] des Grundgesetzes. Eine solche Grundgesetzergänzung würde prinzipiell der Grundentscheidung des Verfassungsgebers für die Förderung der internationalen Zusammenarbeit entsprechen und die UN-chartakonforme Übernahme von Aufgaben im Rahmen des Systems der UN-Friedenssicherung auf eine verfassungsrechtlich eindeutige Grundlage stellen.

30 Auf der anderen Seite wären etwaige politische Bedenken gegen eine solche Verfassungsänderung im Hinblick auf ein eventuelles Wiederaufleben von mit den Belastungen der Vergangenheit verbundenen Ressentiments bei entsprechenden Bundeswehreinsätzen im Ausland heute nicht mehr gerechtfertigt: Die Bundesrepublik Deutschland hat auf der Grundlage ihres stabilen demokratischen Gemeinwesens, ihres politischen und wirtschaftlichen Gewichts und ihrer verläßlichen Außenpolitik eine bedeutende internationale Position gewonnen, die insbesondere in der aktiven Mitwirkung und Mitverantwortung in der Weltorganisation Ausdruck findet. Unsere bisherige konstruktive UN-Mitarbeit und besonders unsere bisherigen Leistungen für die Friedenstruppen haben besonders bei Staaten der Dritten Welt zu zunehmend spürbaren Erwartungen geführt, daß wir gegebenenfalls zu den truppenstellenden Mitgliedstaaten gerechnet werden können. Irgendwelche Ressentiments sind dabei nirgends sichtbar, vielmehr ist unsere bisherige Abstinenz immer wieder bedauert worden. Wir brauchen daher negative Reaktionen der internationalen Öffentlichkeit bei einer aktiven Bundeswehr-Beteiligung nicht nur nicht zu befürchten, sondern können statt dessen damit rechnen, daß auch uns der mit der allgemein positiven Einschätzung der friedenssichernden Operationen der UN verbundene und erhebliche internationale ›Good Will‹ zugute kommen würde. Eine gelegentlich in der deutschen Öffentlichkeit noch spürbare ›Ohne uns!‹-Haltung, die sich mehr oder minder unterschwellig auf Erfahrungen des letzten Krieges und generelle Furcht vor militärischen Engagements im Ausland gründet, kann insoweit auch daher grundsätzlich nicht ausschlaggebend sein.

31 Vielmehr sollte auch der in den letzten Jahren bei vielen Menschen in unserem Land verstärkt spürbare, tiefempfundene Wunsch nach Frieden, der besonders durch die ›Friedensbewegung‹ in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt worden ist, bei den Überlegungen über unsere eventuelle künftige Beteiligung an den friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen mitberücksichtigt werden. Denn in dieser Bereitschaft zum Engagement für den Frieden und zur Unterstützung konkreter Friedensaktionen liegt auch ein günstiges Potential, welches hoffen läßt, daß die Beteiligung der Bundeswehr an UN-Friedenstruppen in unserem Land genauso unkontrovers behandelt und positiv anerkannt werden würde, wie dies etwa in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Österreich seit langem der Fall ist.

32 Die aktive Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen würde auch dem Verständnis gerecht, wonach der »Dienst in der Bundeswehr ... Friedensdienst« ist[10]. Die verfassungsrechtliche Eröffnung einer solchen Möglichkeit, mehr noch der eventuelle konkrete Einsatz in einer UN-Friedenstruppe, der nach Erfahrungen anderer Länder von den Soldaten regelmäßig als besonders sinnvoll empfunden wird, könnte insoweit auch positiv zur Motivierung der Bundeswehrangehörigen beitragen.

33 Die eventuelle neue Grundgesetzbestimmung könnte — entsprechend auch der verfassungsrechtlichen Lage bzw. Praxis in anderen vergleichbaren Staaten wie etwa Schweden und Österreich — insbesondere auch mit den Grundsätzen übereinstimmen, die zu friedenssichernden Operationen in den

Vereinten Nationen entwickelt wurden und dementsprechend die Zulässigkeit eines Bundeswehr-Einsatzes im Ausland vorsehen

— bei friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen (UN-Friedenstruppen und UN-Beobachter),
— bei Zustimmung der betroffenen Staaten, vor allem des Aufnahmestaates,
— zur Erfüllung nicht-kombattanter Aufgaben (non-fighting force),
— unter Wahrung des Freiwilligkeitsprinzips für den teilnehmenden Soldaten.

Wegen der großen politischen Bedeutung dieser Frage wäre ein entsprechender Konsens zwischen den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien über eine eventuelle derartige Verfassungsänderung wünschenswert.

Anmerkungen

Für die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

1 Vgl. Ensio Siilasvuo, Der unerfüllbare Auftrag. Die UNIFIL als Negativbeispiel friedenssichernder Operationen der Vereinten Nationen, VN 6/1982 S. 185 ff. Dort findet sich auch ein Verweis auf weitere Beiträge in dieser Zeitschrift zur Frage der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen.
2 Text: VN 6/1982 S. 199 ff.
3 Der Verfasser verwendet hier durchgängig die synonymen Begriffe ›friedenssichernde Maßnahmen‹ und ›friedenssichernde Operationen‹, die beide dem prägnanten, in den Vereinten Nationen und im internationalen Schrifttum anerkannten englichen Terminus ›peacekeeping operations‹ für den Einsatz von UN-Friedenstruppen und UN-Beobachtermissionen entsprechen. Häufig wird im Englischen auch verkürzt nur von ›peacekeeping‹ gesprochen.
4 Vgl. Bundestags-Drucksache 8/1408 v. 5.1.1978 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP zur Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen), S. 5.
5 Text: VN 4/1979 S. 147 f.
6 United Nations Transition Assistance Group.
7 Erwähnt werden müssen an dieser Stelle vor allem die entsprechenden, leider weiterhin stagnierenden Arbeiten des von der Generalversammlung vor nunmehr bereits 17 Jahren eingesetzten Sonderausschusses für friedenssichernde Operationen, der sich bisher vergeblich bemüht hat, sich auf bestimmte Richtlinien für friedenssichernde Maßnahmen der Vereinten Nationen zu einigen; vgl. UN-Doc.A/32/394 v. 2.12.1977 (Annex II, Appendix I: Draft formulae for articles of agreed guidelines for United Nations peacekeeping operations). Auf der 33. Generalversammlung (1978) haben die EG-Staaten auf Initiative der deutschen Präsidentschaft den Versuch unternommen, der Angelegenheit durch die von 106 Staaten unterstützte Resolution 33/114 (Text: VN 1/1979 S. 34 f.) umfassende neue Impulse zu geben. Die damit verbundenen Hoffnungen auf Fortschritte haben sich leider jedoch bis heute nicht erfüllt. Allerdings hat auch die 37. Generalversammlung das Mandat des Sonderausschusses erneut verlängert (mit ihrer Resolution 37/93 v. 9.12.1982).
8 Vgl. Dieter Fleck, UN-Friedenstruppen: Erfolgszwang und Bewährung, VN 3/1979 S. 99.
9 Art.24 (2) GG lautet: »Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.«
10 Ansprache des Bundespräsidenten am 5. April 1978 auf der 22. Kommandeurstagung der Bundeswehr in Saarbrücken; Bulletin, Nr. 30/1978 v. 7.4.1978, S. 277.

Entwicklung durch Abrüstung?

Bemerkungen zu vier internationalen Gutachten

LUTZ KÖLLNER

Im Fehlschlag der zweiten UN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung im letzten Jahr[1] spiegelte sich eine angespannte internationale Lage und das gegenseitige Mißtrauen der großen Militärbündnisse wider — nicht etwa ein Versagen der Organisation der Vereinten Nationen. Freilich gilt auch hier, daß selbst eine Staatenmehrheit sich nicht voluntaristisch über Rahmenbedingungen hinwegsetzen kann, die die postulierte Gleichberechtigung zwischen den Nationen nach wie vor nur auf der formalen Ebene zulassen. Vor diesem Hintergrund erscheint es bemerkenswert, daß aus den Vereinten Nationen — trotzdem — immer wieder Initiativen kommen, die auf neue und konkrete Schritte zu dem verbal von jedermann akzeptierten Ziel der Abrüstung gerichtet sind. Eine ganze Serie von Studien und Berichten legt hiervon Zeugnis ab[2]. Angesichts der Bedeutung und der Brisanz des Themas sollten diese Reports zweifellos einer sorgfältigen Überprüfung standhalten können; an dieser Stelle werden vier höchst aktuelle Gutachten einer kritischen Würdigung unterzogen. Der Verfasser war als erster Deutscher an einer Abrüstungs-Studie der Vereinten Nationen — dem 1976 vorgelegten Bericht zur Reduzierung der Militärhaushalte — beteiligt und hat auch (durch Einreichung einer einschlägigen Studie) an dem hier an erster Stelle behandelten Gutachten ›Abrüstung und Entwicklung‹ mitgewirkt.

Das Thorsson-Gutachten: Abrüstung und Entwicklung

Makroökonomische Überlegungen und Empfehlungen zur internationalen Wirtschafts- und Währungspolitik gehören ebenso wie Vorschläge zur internationalen Finanzwirtschaft nicht zu den täglich betretenen Problemfeldern der Vereinten Nationen. Mit Aufmerksamkeit muß man daher nicht nur den Palme-Bericht über Abrüstung und Sicherheit, sondern auch das 1981 vorgelegte neue Expertengutachten der UNO über Abrüstung und Entwicklung zur Hand nehmen. Dieses Gutachten[3] wurde am 3. September 1981 durch die Vorsitzende der mit der Ausarbeitung des Berichts betrauten Gruppe von Regierungsvertretern, die Schwedin Inga Thorsson, dem UN-Generalsekretär vorgelegt[4]. Die Bundesrepublik Deutschland war zunächst durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, dann durch das Auswärtige Amt vertreten. Die Vereinten Nationen hatten — auch im Anschluß an die erste Sondergeneralversammlung über Abrüstung — zur Abfassung dieses Berichtes 21 Forschungsprojekte finanziell gefördert; weitere 19 national finanzierte Projekte, die jeweils Teilaspekte des Zusammenhanges zwischen Abrüstung und wirtschaftlich-sozialer Entwicklung behandeln, kamen hinzu. Die Regierungsvertreter hatten keine leichte Arbeit: sie mußten in Genf und New York alle eingereichten Studien zur Kenntnis nehmen, durcharbeiten und einem gemeinsamen Abschlußbericht vorlegen.

Aus der Bundesrepublik Deutschland waren insbesamt fünf Arbeiten unterschiedlicher Art eingereicht worden. Gleich zwei Studien lieferte das Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, das unter der Leitung von General a. D. Wolf Graf von Baudissin steht, ab. Die eine Arbeit bietet ein Zahlenwerk und dessen Interpretation über Militärausgaben in der Welt sowie den internationalen Waffenhandel; die andere Studie, von den gleichen Autoren verfaßt, beschäftigt sich mit den schwierigen Fragen des internationalen Technologietransfers im Rüstungsbereich. Von der Universität Bonn kam eine Untersuchung über die Wirkung von Abrüstung auf ausgewählte Entwicklungsländer (Ägypten, Iran und Indien). Das Berliner Institut für Wirtschaftsforschung leistete auf seinem ureigensten Gebiet der gesamtwirtschaftlichen Matrixrechnung einen Beitrag zur Darstellung makroökonomischer Abrüstungseffekte auf einzelne Produktionssektoren und deren Beschäftigungsmengen in der Bundesrepublik Deutschland. Das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr in München steuerte eine Problemskizze über die Zusammenhänge zwischen reduzierten Militärausgaben, Entwicklungshilfe und der Stabilität des internationalen Währungssystems bei — eine gern übersehene Problematik.

Unter den zahlreichen übrigen Einzelstudien befanden sich unter anderem Arbeiten aus Frankreich über die Einrichtung eines internationalen Abrüstungsfonds — der auch von deutscher wissenschaftlicher Seite vorgeschlagen wurde —, eine englische Arbeit befaßte sich ausführlich mit der generellen Rolle der Militärtechnologie im Prozeß der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung, Nobelpreisträger Wassily Leontief äußerte sich