

# Literaturhinweis

## Kühne, Winrich (Hrsg.): *Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*

Baden-Baden: Nomos (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 37) 1993  
571 S., 49,- DM

Das Ende des Ost-West-Gegensatzes hat die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen in einem großen Umfang erst möglich, aber dadurch eben auch umstritten gemacht. Ein neuer Bedarf an politischer und rechtlicher Problemlösung ist entstanden. Dem hat sich die Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen durch eine Reihe von Sonderforschungsvorhaben gewidmet. Der besprochene Band veröffentlicht die Ergebnisse und Beiträge einer Teilstudie über die Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der internationalen Friedenssicherung. Damit teilt sich das Buch in zwei Teile: eine Gesamtübersicht über die Problematik aus der Feder des Herausgebers (S. 17–100) und zwanzig kürzere Beiträge in deutscher oder englischer Sprache über Einzelfragen.

Kühne beginnt seinen Bericht mit einer kurzen Darstellung der Gesamtsituation, die gekennzeichnet ist durch eine Explosion der Anforderungen an die Vereinten Nationen (S. 17 ff.), eine Spannung zwischen Globalisierung und Fragmentierung in der Welt und, im Zusammenhang mit den neuen Möglichkeiten des Sicherheitsrats, neuen Herausforderungen für das Völkerrecht. Souveränität und Nichteinmischungsgebot werden in Frage gestellt. Es sei festzustellen, »daß nach dem Wortlaut der VN-Satzung eine dynamische Interpretation und Umgestaltung des Nichteinmischungsgebots im Sinne einer Relativierung und Transformation des Staates und seines in der Vergangenheit absoluten Souveränitätsanspruchs möglich, ja in gewisser Weise sogar gefordert ist«. In diesem Kontext ist die Entwicklung einer neuen Generation von »robusten« Peace-keeping-Einsätzen zu sehen (S. 30 f.). In diesem Zusammenhang steht auch eine erweiterte Konzeption der Friedensbedrohung, die ein Eingreifen des Sicherheitsrats ermöglicht (S. 35 ff.). Die zu beobachtenden Phänomene von Staatenzerfall geben dem Selbstbestimmungsrecht eine ganz besondere Bedeutung. Kühne sieht in einem ethno-religiös aufgeladenen Selbstbestimmungsrecht eine gewisse Bedrohung für den Frieden (S. 40 ff.). Er weist hier in der Tat auf ein Dilemma hin. Wir haben uns daran gewöhnt, das Selbstbestimmungsrecht als etwas Positives zu sehen. Es trägt aber auch den Kern der Zwi-tracht und Zerstörung in sich. Eine völkerrechtliche Eingrenzung dieses Rechts bleibt schwierig. In diesem Zusammenhang fordert Kühne einen Prozeß der »therapeutischen Konfliktin-

tervention« (S. 42), in dem er Zwangsmaßnahmen als letztes Mittel vorsieht. Auch das erweiterte »robuste Peace-keeping« gehöre dazu.

Die Frage der militärischen Maßnahmen der Vereinten Nationen führt zu der nach ihrem Gewaltmonopol. Damit ist er bei der Problematik der Doppelgleisigkeit von eigentlichen UN-Maßnahmen und durch den Sicherheitsrat lediglich legitimierten Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Kühne scheint, wenn auch zögernd, diese Parallelität auch rechtlich akzeptieren zu wollen, da sie sich in der Praxis durchgesetzt habe (S. 46). In der Tat: Wenn die Praxis der Vereinten Nationen so weiter geht – Haiti ist das jüngste Beispiel –, dann entwickelt sich eine (schlechte?) Gewohnheit, die zu einem gewohnheitsrechtlichen Wandel der Charta führen könnte. Wesentlich, auch und gerade für Europa, ist die Frage der Zuständigkeit regionaler Organisationen. Hier sieht Kühne (S. 48 f.) eine Tendenz dazu, auch Regionalorganisationen die Möglichkeit zum Einsatz eines robusten Peace-keeping ohne Zustimmung des Sicherheitsrats zu geben.

Der Wandel der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen, bereits mehrfach angedeutet, wird dann ausführlich beschrieben (S. 51 ff.). Das neue, robuste Peace-keeping hält Kühne für notwendig (S. 53 ff.). Es unterscheidet sich von traditionellen Friedenssicherungsmaßnahmen dadurch, daß es um »Elemente der militärischen Durchsetzung angereichert ist, die von vornherein konzeptionell integrierte Bestandteile des Einsatzes sind« (S. 55). Die Probleme, die mit diesem robusten (der Rezensent würde eher sagen: verschmutzten) Peace-keeping verbunden sind, sieht Kühne durchaus (S. 57). Die Effektivität der UN-Vermittler wird dadurch in Frage gestellt, ebenso die Durchführung humanitärer Hilfe, da beides Unparteilichkeit voraussetzt, die bei den Einsatzformen dieses neuartigen Peace-keeping nicht mehr zu wahren ist. Auch setzt die robuste Variante wesentlich größere Einsätze voraus und ist damit erheblich teurer. Die Formulierung eines klaren Mandats wird schwieriger.

Von daher kommt Kühne zu einer Kategorisierung möglicher Blauhelmeinsätze, zur Frage der Verfügungsbereitschaft von nationalen Kontingenten als UN-Truppen und schließlich zum Problem der politisch-militärischen Kontrolle von UN-Einsätzen (S. 64 ff.). Damit ist das so schwierig gewordene Verhältnis zwischen UN-Kommando und nationaler Befehlsgewalt angesprochen. Kühne scheint hier gewisse Konzessionen an die Notwendigkeit nationaler Befehlsgewalt machen zu wollen, hätten doch nationale Regierungen und Parlamente ihrer Bevölkerung gegenüber die Verluste bei den Einsätzen zu vertreten (S. 65). Er sieht aber durchaus, daß multilaterale Legitimität eben die Befehlsgewalt der Vereinten Nationen erfordert.

Ein wichtiger neuer Begriff ist der der »Friedenskonsolidierung«. Die Notwendigkeit von UN-Maßnahmen nach Ende eines bewaffneten Konfliktes ist immer deutlicher geworden. Dann führt ein Sprung zurück in das Vorfeld der Konflikte. Es wird richtig gesehen, daß das Eingreifen der UN in die Konflikte der letzten Jahre fast immer zu spät gekommen sei, nämlich zu einem Zeitpunkt, zu dem die Konflikte bereits

eine Eigendynamik entwickelt hatten. Deshalb ist vorbeugende Diplomatie und Konfliktverhütung besonders wichtig. Hier gibt Kühne einen Überblick über das Instrumentarium, der die Probleme sehr gelungen darstellt (so insbesondere die Frühwarnung (S. 74 ff.)).

Ein weiterer Abschnitt ist der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Abmachungen gewidmet (S. 80 ff.). Ob allerdings Kapitel VIII der UN-Charta wirklich von einem Subsidiaritätsprinzip ausgeht, wage ich zu bezweifeln. Zu Recht hält Kühne diesen Ausgangspunkt auch für politisch problematisch und ist skeptisch hinsichtlich der Vermittlerrolle raumnaher Mächte.

Die Schlußfolgerungen (S. 92 ff.) fordern zu Recht einen Ausbau der Institutionen zur Durchsetzung der Menschenrechte und der friedlichen Streitbeilegung, auch einen Ausbau der Instrumente der vorbeugenden Konfliktverhütung und präventiven Diplomatie. Die Betonung dieser präventiven Instrumente halte ich für wichtig; sie fällt für meinen Geschmack eher etwas zu schwach aus. Kühne hält weiter für ausschlaggebend für Erfolg und Mißerfolg der friedenssichernden Rolle von UN und Regionalabkommen, daß das traditionelle Peace-keeping zu einem erweiterten und robusten fortentwickelt wird. Mir scheint dieser Schluß etwas voreilig. Zu Recht weist Kühne auf das Problem der Selektivität hin, da die Beobachtung zeigt, daß nicht überall dort eingegriffen wird, wo das eigentlich notwendig wäre. Ich meine aber darüber hinaus, daß das robuste Peace-keeping den Nachweis seiner Effektivität erst noch zu erbringen hat. In Somalia und im ehemaligen Jugoslawien ist es in großem Stil versucht worden. Aber als Erfolg ist das ja wohl nicht zu verkaufen.

Schließlich wendet sich Kühne den deutschen Problemen zu. Japan und Deutschland zählt er zum Kreis der Halbherzigen in den Vereinten Nationen. Ohne ihr tatkräftiges Mitwirken werden aber die UN der anrollenden Welle gewaltsamer Konflikte auf die Dauer nicht gewachsen sein oder aber einseitig zu einem von den USA dominierten Instrument degenerieren (S. 94). Letztere Gefahr besteht zweifelsohne. Daran, daß ein stärkeres militärisches Engagement Deutschlands dies verhindern könnte, sind freilich Zweifel erlaubt. Zu Recht bedauert Kühne gerade im Hinblick auf die deutsche Diskussion, daß die nichtmilitärischen Mittel (zum Beispiel die Konfliktverhütung und die Demokratisierung) nicht hinreichend beachtet werden. Seine skeptische Beurteilung der Wirtschaftssanktionen läßt sich leider nicht völlig von der Hand weisen. Zutreffend ist insbesondere, daß diese kein kurzfristig wirkendes Mittel darstellen. Richtig wird schließlich gesehen, daß ein deutscher Sitz im Sicherheitsrat nur im Zusammenhang mit einer »Süderweiterung« des Kreises der Ständigen Mitglieder zu haben sein wird.

Für den Völkerrechtler von besonderem Interesse ist der Beitrag von Jost Delbrück über ein wirksameres Völkerrecht oder »Weltinnenrecht«. Hier werden die Wandlungen des Völkerrechts im Bereich Gewaltverbot, Menschenrechts- und Umweltschutz sowie Rechtsdurchsetzung analysiert. Es wird treffend eine Erweiterung des Begriffs der Friedensbedrohung kon-

statiert, die die unakzeptablen schweren Menschenrechtsverletzungen im Innern von Staaten mit einbezieht. Im Menschenrechts- und Umweltschutz erkennt Delbrück die Entwicklung eines anerkannten öffentlichen Interesses der Staatengemeinschaft. Auch im Bereich der Rechtsdurchsetzung wird ein Trend zur Vergemeinschaftung der Verantwortung der Staaten gesehen, obwohl die Entwicklung hier noch keineswegs zufriedenstellend ist. Es sei kaum bestreitbar, »daß in den Veränderungen der Völkerrechtsordnung, die sich in der jüngsten Vergangenheit vollzogen haben . . . Anzeichen vorhanden sind, die als ein qualitativer Wandel des Völkerrechts in Richtung auf ein Weltinnenrecht gedeutet werden könnten«. Hier liegen aber noch einige Entwicklungsaufgaben, auch für die Völkerrechtswissenschaft.

Rudolf Schmidt stellt das Instrumentarium der Vereinten Nationen zum Krisenmanagement und seine Entwicklung in den letzten Jahren dar (S. 133 ff.). Als neue Herausforderung wird insbesondere der Zerfall von Staaten gesehen. Helmut Freudenthums (S. 151 ff.) gibt eine erfreulich nüchterne Analyse der gewandelten Rolle des Sicherheitsrats, der niemals wirklich am Ruder war, sondern vielmehr selbst sehr geschickt gesteuert wurde (von den USA im Zweiten Golfkrieg, in der Jugoslawienkrise zunächst mit geringem Erfolg von den Europäern und dann wiederum von den Amerikanern). Hier wird insbesondere das Verhältnis von kollektiver Sicherheit und kollektiver Selbstverteidigung problematisiert. Betont werden die präventiven Maßnahmen. Thomas G. Weiss behandelt die Probleme künftiger UN-Militäraktionen nach der »Agenda für den Frieden« (S. 177 ff.). Auch an dieser Stelle wird dem robusten Peace-keeping das Wort geredet (S. 193). Dieses muß auch organisatorisch auf eine bessere Basis gestellt werden. Peter Bardehle befaßt sich mit der zivilen Komponente der Friedenssicherungsmaßnahmen (S. 195 ff.). Dies ist ein traditioneller Bestandteil, der jedoch in jüngster Zeit eine ganz besondere Bedeutung gewonnen hat. Hier wird zu Recht, im Gegensatz zu manchen anderen Beiträgen, der Konsens als oberstes Prinzip des UN-Peace-keeping betont, gerade auch für seine zivilen Komponenten. »Alle Versuche, Peace-keeping mit militärischen Zwangsmitteln auszustatten, dürften fehlschlagen« (S. 215). Einem besonderen Element des zivilen Peace-keeping ist der Beitrag von Larry Garber über Wahlbeobachtung (S. 217 ff.) gewidmet.

Engelbert Theuermann befaßt sich mit der regionalen Friedenssicherung nach Kapitel VIII. Er tritt für eine weite Definition der Einrichtungen, die für Maßnahmen nach Kapitel VIII in Frage kommen, ein (S. 234). Für regionale Zwangsmaßnahmen hält er weitgehend am Erfordernis der Genehmigung des Sicherheitsrats fest, auch für wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen. Interessant ist die Übersicht über regionale Friedenssicherungsoperationen. Den Regionalorganisationen wendet sich Tom J. Farer zu. Sein Beitrag zeichnet sich durch eine gewisse Skepsis aus. Positiv wird die mögliche Rolle der KSZE gesehen, für die allerdings eine Erweiterung in Asien befürwortet wird, bis hin zu Japan (S. 289). Speziell den multilateralen Instrumenten der Konfliktlösung und Friedenssicherung

in Lateinamerika ist der Beitrag von Wolf Grabendorff (S. 293 ff.) gewidmet. Zu Recht wird hier auf den Zusammenhang zwischen Demokratisierung und regionaler Friedenssicherung hingewiesen. Wichtig ist auch der Beitrag von James O.C. Jonah über die westafrikanische Friedensstreitmacht in Liberia (S. 303 ff.). Kollektive Sicherheit und Peace-keeping in Südostasien sind der Gegenstand des Beitrags von Kay Möller (S. 327 ff.). Hier finden wir in Gestalt des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) Ansätze für ein autonomes Modell der kollektiven Sicherheit: einen Verzicht auf Mechanismen, die durch die Großmächte bestimmt sind. Dabei wird auch das Ziel verfolgt, den japanischen Einfluß auf die Friedenssicherung im asiatischen Raum nicht überhand nehmen zu lassen. Suzanne Crow gibt eine Übersicht über Peace-keeping-Aktivitäten der GUS, wobei sie insbesondere der wichtigen Frage der russischen Hegemonie nachgeht. Die nächsten drei Beiträge behandeln Problematiken der friedlichen Streitbeilegung und der Konfliktverhütung. Der Beitrag von Roy S. Lee (S. 377 ff.) behandelt einige wichtige Fragen von Verfahrenstechniken und Verfahrensarten; die Bedeutung des Eigeninteresses der Parteien wird zu Recht betont. Connie Peck behandelt unterschiedliche Techniken der vorbeugenden Diplomatie und Konfliktlösung (S. 401 ff.), während sich Giandomenico Picco (S. 423 ff.) der Verbesserung des Frühwarnsystems der Vereinten Nationen widmet.

In seinen »Überlegungen zu einer Kasuistik internationaler Interventionen« geht Dieter Seng-

haas (S. 435 ff.) von der Legitimierbarkeit einer Intervention der internationalen Gemeinschaft bei schwerem innerstaatlichem Fehlverhalten aus. Bei aller Vorsicht spricht er sich auch für die Option bewaffneter Interventionskräfte aus, möchte sie aber in gewisser Weise entmilitarisieren, ihnen also eher den Charakter internationaler Polizeikräfte geben. Er will das nicht als eine »Umetikettierung« sehen, sondern als eine echte Bedeutungsminderung der bewaffneten Elemente einer internationalen Intervention. Er fordert, neue Grundorientierungen für sinnvolle Interventionen herauszuarbeiten.

Gut ausgewählt sind die Beiträge zur nationalen Politik einzelner Staaten in Fragen der Friedenssicherung (USA: Pia Bungarten, S. 445 ff.; Japan: Hartwig Hummel, S. 475 ff.; nordische Staaten: Age Eknes, S. 509 ff.). Der Band schließt mit dem wesentlichen, kenntnisreichen und wohldokumentierten Beitrag über die Finanzierung der Vereinten Nationen von Enid C.B. Schoettle (S. 525-560). Einmal mehr wird in Erinnerung gerufen, wie begrenzt eigentlich der finanzielle Aufwand für die Vereinten Nationen ist. Im Jahr sind der reguläre Haushalt der Vereinten Nationen und die Ausgaben für friedenssichernde Operationen zusammengenommen geringer, als es die Kosten für zwei Tage »Wüstensturm« waren.

Das Buch ist ein »Muß« für jeden, der sich mit den aktuellen Fragen der Friedenssicherung befaßt. Dieses weite Feld wird informativ und differenziert abgedeckt.

Michael Bothe □

*Die erste Friedensmission der Vereinten Nationen, die auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion eingesetzt wurde, wurde auf der Grundlage der Resolutionen 858 und 881(1993) des Sicherheitsrats (Text: VN 11/1994 S. 30 ff.) nach Georgien entsandt. Die Beobachtermision der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) soll zur Beilegung des Abchasien-Konflikts beitragen und zu diesem Zweck auch den Einsatz der GUS-Friedenssicherungskräfte beobachten. Der UN-Generalsekretär sieht dies als »einen weiteren Schritt in die neue Richtung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen und Bündnissen bei der Friedenssicherung« an (UN Doc. S/1994/818, Ziff. 30). Im konkreten Fall bedeutet dies allerdings die Einräumung der Rolle der »Ordnungsmacht« an Rußland unter dem Etikett der GUS-Friedenstruppe.*

