

Blauhelmen verschaffen den Mitgliedern unmittelbare Eindrücke von der Situation vor Ort, die durch nichts zu ersetzen sind und die ihr Urteilsvermögen wesentlich stärken. Sie bieten auch die Gelegenheit zum direkten Gespräch zwischen den Ausschußmitgliedern und niedrigeren Chargen in der Administration einer Friedensmaßnahme, die vor den Ausschüssen der Generalversammlung in New York nicht vortragen. Es liegt auf der Hand, daß hierbei auf beiden Seiten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, die nur aus der persönlichen Begegnung im Einsatzgebiet heraus erwachsen können.

\*

Die aktuelle Diskussion um eine Reform der Vereinten Nationen geht auch am ACABQ nicht vorbei. Die Vereinigten Staaten haben im Rahmen ihrer Reformvorstellungen auch auf den Ausschuß bezogene Vorschläge unterbreitet. Sie gehen in Richtung einer größeren Transparenz (etwa durch Herstellung der Öffentlichkeit bei einem Teil der Sitzungen und die Veröffentlichung von Minderheitsvoten).<sup>22</sup> Inwieweit diese Vorschläge Akzeptanz finden werden, läßt sich noch nicht absehen.

Mit seiner bisherigen Arbeitsweise hat der Ausschuß in seiner fünfzigjährigen Geschichte jedenfalls eine Bilanz vorzuweisen, die sich sehen lassen kann: die allermeisten seiner Vorschläge und Anregungen wurden im großen ganzen von der Generalversammlung übernommen.

- Kirpalani (Indien), Olyntho Machado (Brasilien), G. Martinez Cabanas (Mexiko), Sir William Matthews (Großbritannien) und Donald C. Stone (Vereinigte Staaten).
- 4 UN-Dok. A/520/Rev.15 (Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes als Verkaufspublikation G-85.I.13 erschienen); letzte Änderung: A/520/Rev.15/Amend.2 v. 8.10.1993.
  - 5 Resolution 1659(XVI) der Generalversammlung v. 28.11.1961.
  - 6 Resolution 2798(XXVI) v. 13.12.1971.
  - 7 Resolution 32/103 v. 14.12.1977.
  - 8 Neben ACABQ und CPC ein weiteres wichtiges Gremium im Bereich von Verwaltung und Haushalt; vgl. Wilfried Koschorreck, Programmziele und finanzielle Leistungsfähigkeit im Widerstreit. Die Geschichte der Beitragsfestsetzung in den Vereinten Nationen, VN 2/1983 S. 51ff.
  - 9 Mit abnehmender Tendenz in den vergangenen Jahren, da die Fülle der Tagesordnungspunkte des ACABQ nur noch wenig Spielraum für die Übernahme weiterer Aufgaben beläßt.
  - 10 Zusammensetzung der Regionalgruppen: VN 1/1996 S. 39.
  - 11 Die Vereinten Staaten gehören – wie auch einige wenige andere UN-Mitglieder – formell keiner Regionalgruppe an, sie werden aber in bezug auf Wahlen wie ein WEOG-Mitglied behandelt.
  - 12 Beitragsschlüssel 1995 bis 1997: VN 1/1995 S. 20f.
  - 13 Botschafter C.S.M. Mselle (Tansania).
  - 14 Australien, Belgien, Brasilien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Rußland, Schweden, Spanien, Ukraine und Vereinigte Staaten.
  - 15 ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3.
  - 16 Hierzu im einzelnen Lothar Koch / Armin Plaga, Interessenausgleich mit Hindernissen. Das reformierte Haushaltsaufstellungsverfahren der Vereinten Nationen, VN 1/1992 S. 16ff.
  - 17 Vgl. Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Formdiskussion, VN 1/1987 S. 1ff.
  - 18 A/47/990 v. 18.7.1993.
  - 19 A/49/664 v. 18.11.1994 mit Add. 1 v. 2.12.1994.
  - 20 Übersicht: VN 1/1996 S. 37.
  - 21 Der Bericht erscheint jeweils als Beilage 7 zum Offiziellen Protokoll der Generalversammlung (zuletzt A/50/7 v. 9.8.1995 mit zahlreichen später vorgelegten Addenda).
  - 22 US-Botschafter Birenbaum führte vor der offenen Arbeitsgruppe der Generalversammlung zur Stärkung des UN-Systems am 13.2.1996 aus, der ACABQ bedürfe der Reform: »Um seine Transparenz zu erhöhen, sollten seine Sitzungen generell der Beobachtung durch alle UN-Mitgliedstaaten offenstehen, mit Ausnahme der erforderlichen Exekutivsitzungen und der informellen Gespräche mit den Bediensteten des Sekretariats. Die Berichte des ACABQ sollten folgendermaßen in drei Teile gegliedert sein: Hintergrund, Diskussion und Empfehlungen... Erforderlichenfalls sollten abweichende Meinungen wiedergegeben werden. ... Der ACABQ sollte ein Sachverständigen-gremium bleiben, doch sollten seine Mitglieder ihren Regierungen gegenüber verantwortlich sein.«

1 Vgl. Artikel 57ff. der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere Art. 58.

2 So mußte Trygve Lie annehmen, es »sei höchst wünschenswert«, daß die Mitglieder des Ausschusses »so bald wie möglich bestellt werden«, UN Doc. A/C.5/W.2 v. 1.11.1946.

3 Die ersten neun Mitglieder waren Thanassis Aghnides (Griechenland), André Ganim (Frankreich), C.L. Hsia (China), Valentin I. Kabuschko (Sowjetunion), S.K.

## ›Standby‹: neue Wege in der Friedenssicherung

### Die Verfügungsbereitschaftsabkommen für Blauhelmeinsätze

MANFRED EISELE · EKKEHARD GRIEP

Der Ständige Vertreter Nepals bei den Vereinten Nationen zieht einen kleinen weißen Briefumschlag aus der Westentasche, übergibt ihn lächelnd dem für die Planung und Unterstützung von friedenserhaltenden Maßnahmen zuständigen Beigeordneten Generalsekretär und lehnt sich sichtlich befriedigt zurück. Er merkt noch an, daß in der soeben überreichten Note seiner Regierung den Vereinten Nationen lediglich 2 000 Soldaten im Rahmen des Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen angeboten worden seien, über Polizeikräfte könne man darüber hinaus natürlich auch verhandeln. Es folgt ein kurzer, höflicher Meinungsaustausch, und nach zehn Minuten verabschiedet sich der Botschafter des Himalaya-Königreiches.

Dies war vor wenigen Monaten ein keineswegs ungewöhnlicher Vorgang. Mit Nepal hatte sich im November 1995 der fünfzigste Mitgliedstaat verpflichtet, ein konkret bezeichnetes Streitkräftekontingent unter bestimmten Bedingungen den Vereinten Nationen für Zwecke der Friedenssicherung zur Verfügung zu stellen. Bis Anfang April 1996 haben vier weitere Staaten in diplomatischen Noten die gleiche Absicht bekundet. Das bedeutet, daß zur Zeit 54 der 185 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an den ›Verfügungsbereitschaftsabkommen für Friedenssicherungseinsätze‹ (standby arrangements for peace-keeping operations) beteiligt sind; dies entspricht immerhin einem Anteil von fast 30 vH.

Der Ermutigung des Sicherheitsrats können sich diese Staaten sicher sein, hat er doch Ende letzten Jahres die UN-Mitglieder aufgerufen,

»sich an Verfügungsbereitschaftsabkommen zu beteiligen, sofern sie dies noch nicht getan haben.«<sup>1</sup> Der ihm zur Erörterung vorliegende Bericht von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali<sup>2</sup> ließ die Fortschritte erkennen, die seit der Stellungnahme des Rates vom Mai 1994 zum Thema Friedenssicherungseinsätze<sup>3</sup> und dem ersten daraufhin erstatteten Bericht des Generalsekretärs<sup>4</sup> gemacht wurden. Noch 1990 waren auf eine Anfrage bei den Mitgliedstaaten, »welches Militärpersonal sie grundsätzlich bereit wären, zur Verfügung zu stellen, ... nur wenige Antworten ein(gegangen)«, wie Boutros-Ghali in seiner ›Agenda für den Frieden‹<sup>5</sup> festhalten mußte. Der neue Anlauf folgte aus der ›Agenda‹ und wurde 1993 begonnen; er stellt letztlich aber eine Konsequenz aus der Tatsache dar, daß die in Artikel 43 der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenen »Sonderabkommen« – nach deren Maßgabe die UN-Mitglieder »dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen ... gewähren« – niemals zustandekommen sind.

#### I. Zwang zur Steigerung der Effizienz

Nicht nur organisatorisch, auch funktional sehen sich die Vereinten Nationen seit dem Ende des Kalten Krieges zu grundlegenden Ver-

änderungen veranlaßt, die nicht nur in Organisationsdefiziten ihres Binnenmanagements begründet sind. Mit den traditionellen Instrumenten konnten die zahlreichen UN-Missionen nicht mehr geführt werden; zeitgemäßes Management- und Entscheidungsverhalten wurde erforderlich. So wurde als strukturelle Neuerung beispielsweise ein Lagezentrum geschaffen, welches ständig für jede Mission erreichbar ist. Daneben sind ungewohnt vielfältige, auch qualitativ neue Forderungen und Anfragen der Mitgliedstaaten an die UN gerichtet worden. Dies wird besonders deutlich in einem Bereich, der allein sich schon mit einer unerwartet zunehmenden Anforderungsfülle seit 1989 konfrontiert sieht: der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen. Grundverschiedene, in ihrer negativen Wirkung auf die Erfolgsaussichten friedenserhaltender Maßnahmen jedoch ähnliche Faktoren müssen allesamt als Ursache für einen zunehmenden Glaubwürdigkeitsverlust der UN-Friedenssicherungsmaßnahmen angesehen werden: unpräzises Mandat, unzureichende materielle Robustheit der Kontingente, ungewisse Finanzierung und fehlende oder ungenügende Aufklärungsergebnisse (damit mangelhafte Entscheidungsgrundlagen).

Ein grundlegender Kritikpunkt ist außerdem seit langem die ungenügende Reaktionsfähigkeit, das Fehlen einer kurzfristig verfügbaren militärischen Kapazität (short-notice military employment capability)<sup>6</sup> der Vereinten Nationen für die Entsendung von Truppen, Stäben oder selbst einzelnen Spezialisten in Krisen- und Konfliktregionen. Gerade dieses Schwächemoment hat sich nachhaltig ausgewirkt, denn oft entscheidet bereits die Anfangsphase eines UN-Engagements über Erfolg oder Mißerfolg einer Mission: Während eine zögernde, politisch nicht konsequent gewollte Entsendung im Krisengebiet eher noch konfliktverschärfend wirkt, kann durch eine reaktionsschnelle, entschlossene und politisch von der Weltgemeinschaft getragene Verlegung von Friedenssicherungstruppen in ein Konfliktgebiet durchaus eine abschreckende, deeskalierende Wirkung auf die beteiligten Parteien ausgeübt werden. Positiv wird nicht zuletzt auch die Wirkung auf die Öffentlichkeit sein. Dabei ist ausdrücklich zu vermerken, daß die rasche Entsendung von Blauhelmsoldaten auch dann einen befriedenden Effekt haben kann, wenn es sich nur um kleine, aber gezielt zusammengesetzte Einheiten oder gar Einzelpersonen handelt. Der erkennbare, glaubwürdige Wille zum Handeln, die für jedermann sichtbare Umsetzung eines Mandats des Sicherheitsrats darf in seiner Wirkung auf die Konfliktparteien nicht unterschätzt werden.

In der Vergangenheit dauerte es mitunter nicht nur Wochen, sondern sogar Monate, bis Friedenssicherungskontingente der UN in einem Krisengebiet Präsenz vor Ort zeigten. Folgen dieser Verzögerung waren in den jeweiligen Konfliktregionen für jedermann greifbar, häufig durch die internationalen Medien publikumswirksam transportiert: hungernde Kinder, Flüchtlingsströme und eine unter bürgerkriegsähnlichen Zuständen leidende Zivilbevölkerung. Die Vereinten Nationen standen zunehmend unter Handlungsdruck, wollte man nicht noch mehr an Glaubwürdigkeit im Bereich des internationalen Konfliktmanagements und der Krisenprävention einbüßen. Der Generalsekretär hat gar von einer »Schwächeperiode und Glaubwürdigkeitskrise«<sup>7</sup> der Weltorganisation gesprochen.

Doch auch UN-intern sind aus den jahrzehntelang gewachsenen Erfahrungen mit Blauhelm-Einsätzen Erkenntnisse gewonnen und angesammelt worden, die zwingend zu signifikanten Änderungen in der Gesamtkonzeption führten. Um die Effizienz von Friedenssicherungsmissionen (besonders hinsichtlich Planung, Leistungsfähigkeit in der Anfangsphase und Durchführung während des beschlossenen Zeitraums) zu steigern, ist hierbei an erster Stelle die mit dem Begriff »standby arrangements« verbundene Initiative zu nennen. Das Mandat für die Einrichtung dieses Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen führt denn auch in aller ehrgeizigen Klarheit den Zweck dieses Reformansatzes aus, nämlich ein System von im Bedarfsfall

greifbaren Ressourcen (standby resources) zu schaffen. Es soll einsetzbar sein in Teilen oder auch in seiner Gesamtheit,

- geeignet sein für Einsätze in allen Teilen der Welt,
- abrufbar sein auf Anforderung des Generalsekretärs,
- verfügbar sein innerhalb vorab vereinbarter Reaktionszeiten,
- nutzbar sein für Aufgaben im Rahmen der Friedenssicherung der Vereinten Nationen, und zwar
- ausschließlich gemäß der durch den Sicherheitsrat erteilten Mandate.

Die Entwicklung dieser konkreten Initiative begann mit der Formulierung des Konzepts im Jahre 1993; der Prozeß der Institutionalisierung innerhalb des UN-Sekretariats setzte im Mai 1994 ein.

Der Generalsekretär delegierte seine Befugnisse auf einen Lenkungsausschuß, welcher sich innerhalb der Hauptabteilung Friedensoperationen (Department of Peace-keeping Operations, DPKO) des UN-Sekretariats auf Direktorebene unter der Leitung des zuständigen Untergeneralsekretärs mit Einzelfragen befaßte. Dieses Gremium erteilte das genannte Mandat, welches zunächst zur Errichtung einer Planungsgruppe (Standby Forces Planning Team) führte. Bestehend aus zunächst sieben Offizieren, begann die Gruppe damit, das System der Verfügungsbereitschaft zu entwickeln und die Mitgliedstaaten über seine Grundzüge und Einzelkomponenten zu informieren.

Heute verfügt die DPKO in der Planungsabteilung über eine eigene – aus der ursprünglichen Planungsgruppe hervorgegangene – einzig für Verfügungsbereitschaftsabkommen zuständige Sektion, die sechs Mitarbeiter umfaßt. Sie stehen zum Teil unter UN-Vertrag, sind zum anderen Teil Offiziere, die durch Mitgliedstaaten auf deren Kosten (und damit gratis für die Vereinten Nationen) abgestellt wurden und sich mit den verschiedenen Aspekten des Konzeptes befassen. Selbst in der Zusammensetzung dieser relativ kleinen Arbeitseinheit spiegelt sich der internationale Charakter der UN wider: Gegenwärtig sind es Mitarbeiter aus Argentinien, Dänemark, Deutschland, Kanada, Nepal und Polen, die als UN-Experten an der Umsetzung und Fortentwicklung des Grundgedankens arbeiten. Zu ihrem Aufgabenbereich zählen beispielsweise auch die Bewußtseinsbildung und Sensibilisierung der politischen und militärischen Entscheidungsträger der Mitgliedsländer, Verhandlungen mit Regierungsvertretern und die fachliche Vorbereitung der auf politischer Ebene stattfindenden endgültigen Entscheidung über eine Beteiligung am System der Verfügungsbereitschaft. Es hat sich als zweckmäßig und zeitsparend erwiesen, solche Konsultationen direkt an den jeweiligen Regierungssitzen durchzuführen.

Ganz bewußt ist eine einzige Sekretariatseinheit als Anlaufstelle für alle Anfragen an die Vereinten Nationen und alle UN-Maßnahmen zum Thema eingerichtet worden. Die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten ist auch ein Mittel zur Effizienzsteigerung.

## II. Das Konzept der Verfügungsbereitschaftsabkommen

### Grundzüge

Im Kern geht es darum – allein gestützt auf die an Bedingungen geknüpften Ressourcen-Angebote der Mitgliedstaaten –, die Effizienz zu steigern. Solche Ressourcen sollen innerhalb gemeinsam vereinbarter Reaktionszeiten für Zwecke der UN-Friedenssicherung verfügbar gemacht werden. Diese Mittel können militärische Einheiten oder auch Einzelpersonen sein, zivile oder militärische Spezialisten, Polizei, Dienstleistungen, Material oder Ausrüstung. Diese zwischen den UN und einzelnen Mitgliedstaaten einvernehmlich vereinbarten Ressourcen erhalten den Status »standby« (in etwa zu übersetzen mit »abrufbereit« oder »bereitgehalten«). Auf Grund dieses Status – rechtlich weder definiert noch einklagbar, politisch und militärisch jedoch

hilfreich und verständlich – ist für beide Seiten klar, daß diese Mittel zunächst im jeweiligen Ursprungsland verbleiben. Hier besteht die Möglichkeit zu sinnvoller und angemessener Vorbereitung auf denkbare Missionen (oder auch sehr spezielle Einzelaufgaben) im Einklang mit Ausbildungs- oder Handhabungsrichtlinien der Vereinten Nationen.

Es ist für das gemeinsame Verständnis wesentlich, daß diese bereitgehaltenen Ressourcen ausschließlich für vom Sicherheitsrat beschlossene Friedenssicherungseinsätze vorgesehen werden und eine Verwechslung mit Truppen zur Friedensdurchsetzung (peace-enforcement units) nicht stattfinden darf. Letztere werden in der »Agenda für den Frieden« als Streitkräfte beschrieben, die auf eindeutige Angriffshandlungen reagieren und in ihrem grundsätzlichen Auftrag, ihrer Struktur und ihrer Ausrüstung sowie Ausstattung sicherlich eine andere Qualität aufweisen als Friedenssicherungstruppen.<sup>8</sup>

Um die UN-interne Institutionalisierung zu beschleunigen, sind alle Mitgliedstaaten aufgefordert worden, das Sekretariat mit ausführlichen und detaillierten Daten über ihre möglichen Beiträge zu versorgen. Die von den Staaten erbetenen, abgefragten Informationen enthalten beispielsweise Angaben über die Organisationsstruktur ihres Personals, fachliche oder einsatzbezogene Fähigkeiten, Reaktionszeiten, Luft- und Seetransportkapazitäten. Gleichmaßen sind die UN daran interessiert, über die Verfügbarkeit von Ausrüstung oder aber notwendige zusätzliche Beschaffungsmaßnahmen informiert zu werden. Durch die Aufnahme, Bewertung und einsatzorientierte Registrierung all dieser Daten wird eine entscheidende Voraussetzung für die gegebenenfalls rasch erforderliche Verlegung in ein Krisengebiet und den dort sich anschließenden Friedenssicherungseinsatz geschaffen.

Die ständig aufs neue zu betreibende Optimierung und damit die Effizienz des gesamten Standby-Systems ist an meßbare und vergleichbare Angaben über die angebotenen Ressourcen in jeder einzelnen der Vereinbarungen gebunden. Solche »volumetrischen«<sup>9</sup> Angaben sind das inhaltliche Kernstück des Konzepts. Durch den Aufbau und den Erhalt einer volumetrischen Datenbasis ist das UN-Sekretariat in einer deutlich besseren Lage, um spezifische Erfordernisse sachgerecht zu beurteilen, vorausschauend die planerischen Voraussetzungen für Verlegeoperationen – häufig strategischer Natur – zu schaffen, Beschaffungserfordernisse frühzeitig zu erkennen und durch Führungsentscheidungen personelle und materielle Defi-

zite abzubauen zu versuchen. Dies alles hat schon auf Grund der beträchtlichen Zeiteinsparung in jedem Falle auch kostensparende Effekte.

Das System wird aktiviert, indem der Generalsekretär nach einer entsprechend verfügenden Resolution des Sicherheitsrats die von ihm als angemessen erachteten Elemente aus dem »Standby-Pool« anfordert. Sofern die betroffenen Mitgliedstaaten zustimmen – dies ist eine wesentliche Rahmenbedingung –, kann die Entsendung/Verlegung/Stationierung der Kontingente sehr rasch beginnen, um eine neue Friedensoperation der Vereinten Nationen im Einsatzgebiet aufzubauen oder bereits bestehende Missionen qualitativ zu erweitern respektive quantitativ zu verstärken.

### *Einzelaspekte*

Mit Zustimmung der involvierten Mitgliedstaaten beträgt die von den Vereinten Nationen vorgeschlagene und im Regelfall akzeptierte übliche Entsendedauer für Personal im Rahmen der Verfügungsabkommens sechs Monate für militärische Verbände und Einheiten beziehungsweise ein Jahr für Einzelpersonen (beispielsweise Militärbeobachter oder hochspezialisierte Experten des Sekretariats). Eine darunter liegende Mindesteinsatzdauer wird von den UN zum einen aus Kostengründen nicht favorisiert, denn kürzere Rotationsperioden bedeuten häufigeren Transport und damit höhere Transportkosten; die Vereinten Nationen stellen im Regelfall den Luft- und See-, gegebenenfalls auch den Landtransport in das Einsatzgebiet sicher. Daneben ist jedoch auch der Aspekt der verlässlichen UN-Präsenz im Krisengebiet zu bedenken: Bei einer Mindesteinsatzdauer von sechs Monaten kann vor allem in der Anfangsphase die glaubwürdige, kontinuierliche Durchführung der Mission sichergestellt werden. Als Faustregel kann gelten, daß die Mindestdauer um so größer sein sollte, je spezialisierter das Personal ist (beispielsweise technische Einheiten). Nach dem Ende der vereinbarten Einsatzdauer werden die Kontingente durch solche gleicher oder anderer Nationalität ersetzt.

Nach Beendigung eines Einsatzes wird das den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellte Personal und Material in die jeweiligen Heimatländer zurückverlegt und wieder in den vorherigen Stand, also den Vor-Einsatz-Status (standby) versetzt. Es obliegt dann allein



*Das gewissermaßen zwischen den Kapiteln VI (»Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten«) und VII (»Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«) der Charta der Vereinten Nationen plazierte »Kapitel Sechseinhalb« fügte die Praxis dem Arsenal der Weltorganisation hinzu. Auch wenn es schon in der Frühzeit UN-Militärbeobachter gab, traten Blauhelmsoldaten erstmals Mitte der fünfziger Jahre in Erscheinung, als die »Notstandsstreitkräfte der Vereinten Nationen« (UNEF I) mit dem Auftrag in den Nahen Osten entsandt wurden, eine Art Puffer zwischen Ägypten und Israel zu bilden. Heute wird im Rahmen der Friedensoperationen eine ganze Palette unterschiedlicher Aufgaben wahrgenommen; das Konzept der UN-Friedenstruppen war ohnehin stets ein dynamisches. Neue Herausforderungen entstanden in den letzten Jahren dadurch, daß der »klassische« zwischenstaatliche Konflikt zunehmend durch innerstaatliche gewaltsame Auseinandersetzungen abgelöst wurde. Die Leistung der Blauhelmsoldaten wurde 1988 mit dem Friedensnobelpreis geehrt. – Im Bild: UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld inspiziert im Dezember 1958 in Rafah (Ägypten) das brasilianische UNEF-Bataillon.*

dem Mitgliedsland, zu diesem Zweck beispielsweise Personal zu wechseln oder Material zu ergänzen.

Die Mitgliedstaaten behalten die volle Verantwortung für alle Standby-Ressourcen, solange diese sich im Heimatland befinden. Während des Zeitraums ihrer Zuordnung zu Friedensoperationen verbleibt das bereitgestellte Personal üblicherweise zwar kontingent-intern unter nationalem Recht, denn die volle Befehlsgewalt (full authority) werden Mitgliedstaaten nur im Ausnahmefall abtreten. Aber die Handlungs- und Entscheidungskompetenz der Vereinten Nationen gegenüber nationalen Kontingenten ist dennoch nach bilateraler Vereinbarung gewährleistet, indem beispielsweise ein solches Entscheidungsfeld räumlich, zeitlich und inhaltlich klar begrenzt wird. Im militärischen Bereich kann dies durch die Übertragung der operativen Kontrolle (operational control) erfolgen. Für den Zeitraum der Abstellung erhalten die Regierungen der jeweiligen Mitgliedsländer von den Vereinten Nationen im Rahmen der geltenden Verwaltungsbestimmungen eine Entschädigungs- oder Ausgleichszahlung, über deren Verwendungszweck die UN nicht zu entscheiden befugt sind. Die Erstattungssätze werden gegenwärtig unterschieden nach solchen für das Personal und die kontingent-eigene Ausrüstung (contingent-owned equipment, COE). Diese Erstattungssätze werden unabhängig von der vereinbarten Reaktionszeit gezahlt; eine finanzielle Honorierung kürzerer Standby-Fristen ist nicht beabsichtigt.

Wie aus dem vorgestellten Kernkonzept ersichtlich ist, verleihen die Verfügungsbereitschaftsabkommen nach vollständiger Umsetzung den UN die Fähigkeit zu flexibler Reaktion, um ihrer Verantwortung für die Realisierung beschlossener Friedensmissionen besser gerecht zu werden. Das System gestattet den UN theoretisch sogar, auf Grund des sequentiellen und zugleich linearen Planungsprozesses unter Zeitdruck einen sozusagen fliegenden Start von Missionen zu erreichen. Dann müßten zur Beschleunigung der Entscheidungen im Planungsprozeß – gewissermaßen per Teleskop – die verfügbaren Daten zweckgerichtet aufbereitet und abgerufen werden. Im Ergebnis würde nicht nur die Planung gestrafft werden, sondern auch eine rasche Erstentsendung gewährleistet sein. An diesem Beispiel wird deutlich, daß bei allen Bemühungen um eine verbesserte Funktionsfähigkeit des Systems die Beiträge der Mitgliedstaaten und die Expertise der Mitarbeiter in der New Yorker Zentrale ineinandergreifen müssen, um politisch, militärisch und technisch akzeptable Ergebnisse herbeizuführen.

Hinsichtlich der durch Mitgliedstaaten für bestätigte Standby-Ressourcen angebotenen Reaktionszeiten besteht eine erhebliche Bandbreite. Entsprechend den jeweiligen nationalen politischen Rahmenbedingungen, aber auch im Blick auf die für den Erhalt des Bereitschaftsstandes notwendigen Kosten (beispielsweise für Ausbildung, Materialbeschaffung und Herstellen der Verlegebereitschaft), schwanken die in der Datenbank der UN gespeicherten Reaktionszeiten zwischen sieben und 90 Tagen. Selbstverständlich sind die Kosten für das Mitgliedsland um so höher, je kürzer die Reaktionszeit gewählt wird. Die Mehrzahl der beteiligten Mitgliedstaaten hat sich auf eine Reaktionszeit von 30 bis 60 Tagen festgelegt, weniger als ein Zehntel der involvierten Staaten hat sich auf weniger als 30 Tage Reaktionszeit verpflichtet. Es bedarf in diesem Zusammenhang der Klarstellung, daß das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen – obwohl nicht geschaffen, um den UN eine jederzeit verfügbare Eingreiftruppe zu bieten – doch den Grundstein für eine oftmals geforderte Schnelleingreifkapazität (rapid reaction capability) legt. Der wesentliche Faktor ist dabei ganz ohne Zweifel die Reaktionsfähigkeit. Jüngste Initiativen zur Weiterentwicklung des Konzepts (wie die Dänemarks, Kanadas oder der Niederlande) greifen diesen Ansatz auf und entwickeln ihn zielstrebig und umfassend fort, auch wenn die jetzigen Realisierungschancen als eher gering zu bewerten sind. Die parallel von den Vereinten Nationen durchgeführ-

ten begleitenden Informations- und Ausbildungsveranstaltungen tragen darüber hinaus dazu bei, das Verständnis für das Standby-Konzept weiter zu festigen. Nicht zuletzt sind es Mitgliedstaaten, die eigene Erfahrungen in den Evaluierungsmechanismus der UN einbringen und so eine konstruktive Weiterentwicklung ermöglichen.

#### Aktueller Stand

Unter diesen Rahmenbedingungen ist der Entwicklungsprozeß des Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen wahrlich ermutigend. In den nunmehr gut eineinhalb Jahren, seit erste Anfragen an die Mitgliedsländer gerichtet wurden, haben (mit Stand vom 1. April

#### Beteiligung an Verfügungsbereitschaftsabkommen nach Mitgliedstaaten und Verbindlichkeitsgrad

(Stand: 1. April 1996)

Bereitschaft	Allgemeine Angebote	Volumetrische Angebote	Abmachungen (MoU)
Ägypten	Argentinien	Australien	Dänemark*
Bangladesch	Belarus	Belgien	Jordanien*
Brasilien	Finnland	Bulgarien	
Deutschland	Indien	Frankreich	* hat auch volumetrisches Angebot vorgelegt
Estland	Kenia	Ghana	
Indonesien	Korea (Republik)	Großbritannien	
Italien	Malaysia	Guatemala	
Kasachstan	Myanmar	Kanada	
Kirgisistan	Nepal	Neuseeland	
Nigeria	Norwegen	Niederlande	
Rumänien	Polen	Pakistan	
Sambia	Rußland	Portugal	
Simbabwe	Senegal	Syrien	
Slowenien	Sri Lanka	Tschechien	
Spanien	Tschad	Uruguay	
Sudan	Ukraine		
Tansania	Ungarn		
Türkei	Vereinigte Staaten		
Usbekistan			

1996) 54 Staaten offiziell ihrer Absicht Ausdruck verliehen, sich an diesen Abkommen – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – zu beteiligen.<sup>10</sup>

Von diesen 54 Ländern haben 35 eine trotz Spezifizierung noch recht allgemein gehaltene Liste von Kapazitäten vorgelegt, die sie in die UN-Datenbasis aufgenommen sehen möchten. In diesem Zusammenhang werden beispielsweise militärische Einheiten (etwa ›Infanterie-Bataillon‹) angegeben, die zwar eine gewisse Größenordnung wiedergeben, aber noch keinerlei Rückschlüsse auf interne Strukturen und dergleichen zulassen. Aus dieser ›Gruppe der 35‹ haben 17 Mitgliedstaaten eine wesentlich detailliertere Liste mit volumetrischen Angaben vorgelegt, mittels derer es ohne Mühe möglich ist, den Luft- oder Seetransport einzelner Kontingente zu planen und entsprechende Transportmittel zu akquirieren. Auf Grund der konkret angebotenen volumetrischen Kapazitäten dieser 17 Staaten und einer – parallel durchgeführten – auf UN-standardisierten Organisations- und Ausrüstungsstandards beruhenden Schätzung für die restlichen 18 Staaten ergibt sich die Gesamtzahl des den Vereinten Nationen gegenwärtig im Rahmen der Verfügungsbereitschaftsabkommen zugänglichen Fundus in einer Größenordnung von rund 65 000 Personen. Gegenwärtig haben sogar zwei Mitgliedstaaten, nämlich

## Verfügungsbereitschaftspersonal nach Funktionsbereichen

(Stand: 1. April 1996)

Hauptquartiere/Stäbe	1 800
Kommunikation/Fernmeldewesen/EDV	4 500
Infanterie	36 500
Pioniere	6 300
Logistik	5 700
Lufttransport/Luftunterstützung	3 800
Medizinische Unterstützung	3 200
Einzelpersonen (Militärbeobachter, Zivilpolizei, Spezialisten etc.)	3 000
<b>Gesamt:</b>	<b>64 800</b>

zunächst Jordanien und später Dänemark, eine Abmachung (Memorandum of Understanding, MoU) mit den Vereinten Nationen unterzeichnet und damit die Details ihrer Beteiligung am System der Verfügungsbereitschaftsabkommen auch völkerrechtlich formalisiert. Gemessen an der reinen Willensbekundung, sich zu beteiligen, stellt der Abschluß eines MoU einen sehr viel weiter gehenden, auch politisch verbindlicheren Beitrag eines Mitglieds dar. Diese Form der bilateralen Verpflichtung ist daher aus Sicht der Vereinten Nationen für eine möglichst große Zahl von Staaten erstrebenswert.

Eine eingehendere Analyse der zwischen Mitgliedstaaten und den UN bisher eingegangenen Verpflichtungen zeigt zunächst, daß die Bereitschaft zur Beteiligung nicht an bestimmte Regionen dieser Erde gebunden ist, daß vielmehr alle Kontinente vertreten sind. Ferner läßt sich feststellen, daß auf Grund der verfügbaren Daten insgesamt rund 230 militärische Einheiten den UN verfügbar sind, so beispielsweise etwa 50 Infanterie-, 40 Logistik- und 20 Medizinische Unterstützungseinheiten. Dies ist ein beachtlicher Umfang, der selbst Kulturen mit traditionell stark entwickelten nationalen Streitkräften Respekt abverlangen wird. Rein theoretisch ließen sich damit fünf vollständig ausgerüstete Brigade-Äquivalente zusammenstellen (jeweils etwa 5 000 Soldaten stark), daneben fünf weitere Brigade-Äquivalente, allerdings ohne die zugehörige Ausrüstung und Unterstützungsleistungen. Defizite bestehen vor allem in den Bereichen Kommunikation, Logistik (multi-purpose), Transport, Medizinische Unterstützung, Kampfmittelbeseitigung und Taktischer Lufttransport. Es wird für die Vereinten Nationen bei zukünftigen Verhandlungen mit Mitgliedstaaten vorrangig darauf ankommen, diese qualitativen Defizite zu schließen.

### III. Von der Ernüchterung zur Fortentwicklung

Eine erste wirkliche Bewährungsprobe der Verlässlichkeit des neuen Systems der Verfügungsbereitschaft war im Frühjahr 1994 auf die Vereinten Nationen zugekommen, als der unbeschreiblich grausame Völkermord in Rwanda mittels der internationalen Medien Thema der Weltöffentlichkeit wurde. Der UN-Generalsekretär appellierte seinerzeit mehrfach in eindringlicher Form an die Staatengemeinschaft, sich ihrer Verantwortung für die Menschenrechte und das friedliche Zusammenleben bewußt zu sein und der Weltorganisation rasch Truppenkontingente für einen Streitkräfteeinsatz in Rwanda verfügbar zu machen. Seine Annahme war naheliegend und einleuchtend: Je früher die Vereinten Nationen in einer solchen Krise Flagge gezeigt hätten, um so wirkungsvoller wäre die deeskalieren-

de und abschreckende Wirkung auf die Konfliktbeteiligten gewesen – selbst wenn die Identifizierung der »Parteien« sich schwierig gestaltet hätte und ungeachtet der Tatsache, daß es sich um einen innerstaatlichen Konflikt handelte. Je weniger eine solche Präsenz im Krisengebiet sich nur auf symbolische Einzelhandlungen beschränkt hätte, je mehr sie sich statt dessen auf robust ausgerüstete, handlungsfähige Soldaten mit UN-Mandat gestützt hätte, um so erfolgreicher wäre eine solche Mission verlaufen. Es ging schlicht darum, einem Völkermord Einhalt zu gebieten.

Die bereits damals in der Datenbank des UN-Sekretariats gespeicherten und abrufbaren Einzelheiten boten zweifellos eine gute Grundlage für Planungen und Entscheidungen auf UN-Seite. Doch die Reaktion der Staatengemeinschaft auf das zutiefst humanitäre Anliegen, den Genozid zu stoppen, war politisch auf der ganzen Linie enttäuschend: Fünf afrikanische Staaten hatten zwar Soldaten angeboten, allerdings ohne die erforderliche Ausrüstung. Ansonsten aber wollte kein Mitgliedstaat (trotz der bereits unter dem System der Verfügungsbereitschaftsabkommen ausgehandelten Angebote) Bereitschaft signalisieren, geschweige denn die politische Entscheidung treffen, Truppen nach Rwanda zu entsenden – ganz unabhängig von Umfang und Qualität denkbarer Kontingente. So konnte die vom Sicherheitsrat autorisierte Truppenstärke von 5 500 Soldaten zur Verstärkung der UNAMIR nicht erreicht werden. Die Antwort der 32 direkt um Unterstützung gebetenen Mitgliedsländer lautete im Regelfall »Nein«. Der Generalsekretär mußte das Versagen der Vereinten Nationen öffentlich eingestehen.<sup>11</sup>

Die Idee, durch Verfügungsbereitschaftsabkommen die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen zu erhöhen, hatte einen spürbaren Dämpfer erhalten. Die nationalen Regierungen haben von ihrem ureigenen souveränen Recht Gebrauch gemacht: im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung Entscheidungen über den Einsatz von Soldaten selbst zu treffen.<sup>12</sup>

Und dennoch: Trotz dieses Rückschlags hat sich, getragen vom konstruktiven und sehr zielbewußten Zusammenwirken der Mitgliedstaaten mit den Vereinten Nationen, mit dem System der Verfügungsbereitschaftsabkommen binnen kurzer Frist ein konzeptionell anspruchsvolles und durch die politischen Entscheidungsträger anerkanntes Instrument zur Entscheidungsvorbereitung und Begleitung von Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen entwickeln können. Mit dem Erreichten können alle Beteiligten – und auch die Weltgemeinschaft insgesamt – zufrieden sein. Die Effizienz der Vereinten Nationen im Bereich der friedenserhaltenden Maßnahmen konnte deutlich gesteigert werden. Dennoch stellen sich einige Aufgaben, um das System weiter zu verfeinern, zu professionalisieren und für die Herausforderungen der Zukunft angemessen vorzubereiten. Es wäre aus planerischer Sicht, aber auch aus ethisch-moralischen Gründen in Verantwortung für den Frieden auf der Welt nicht zu rechtfertigen, die Augen vor den Möglichkeiten der Weiterentwicklung zu verschließen.

Die Vereinten Nationen sind bestrebt, die Anzahl der teilnehmenden Staaten – und damit den Umfang der grundsätzlich verfügbaren Ressourcen – weiter zu erhöhen. Etwa 30 Mitgliedstaaten haben bereits signalisiert, daß auch sie Interesse an einer Beteiligung haben; die konkreten Angebote stehen aus. In den Verhandlungen muß das Interesse der UN darin bestehen, ein in sich ausgewogenes Ressourcen-Bündel (einschließlich Material, Ausrüstung und Dienstleistungen) zu erreichen. Ein Beispiel mag verdeutlichen, daß konkreter Handlungsbedarf besteht: Die im Rahmen der Verfügungsbereitschaftsabkommen angebotenen Kräfte der Zivilpolizei in einer Größenordnung von rund 800 Polizisten wurden vollständig für die ab September 1994 auf Haiti durchgeführten Missionen (zuletzt UN-MIH) eingesetzt. Es gab kein weiteres Reservoir für eine schnell einsetzbare UN-Zivilpolizei. Wäre dies anders gewesen – hätten also die Mitgliedstaaten mehr Polizeikräften den Standby-Status verlie-

hen –, hätte der jüngst aufgetretene erhebliche Bedarf an UN-Polizei für die Missionen in Bosnien-Herzegowina (die UNMIBH, die auch die Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF) einschließt) und Ostslawonien (UNTAES) weniger zeitaufwendig geprüft und befriedigt werden können.

Gleichermaßen ist denkbar, daß Verfügungsbereitschaftsabkommen mit den Vereinten Nationen künftig nicht mehr nur von einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch durch Staatengruppen, Bündnisse oder Regionalorganisationen abgeschlossen werden. So beabsichtigen die drei mittelasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan, einen gemeinsamen (trilateralen) Friedenssicherungsverband aufzustellen, der dann den UN im Rahmen eines gemeinsamen Abkommens angeboten werden soll. Dieser Ansatz erscheint durchaus zukunftsfruchtig.

Materielle Schwierigkeiten in der Startphase von UN-Friedensmissionen liegen häufig in der unzureichenden oder unzureichend ausgerüsteten Ausstattung und Ausrüstung der nationalen Kontingente. Um hier die Abhängigkeit der UN von den nationalen Standby-Angeboten zu verringern, ist in der italienischen Hafenstadt Brindisi eine UN-eigene Logistikkategorie eingerichtet worden. Dort sollen standardisierte Ausstattungssätze speziell für den Beginn von Friedenssicherungsoperationen (start-up kits) bereitgehalten werden – ein kostenintensives, aber auf lange Sicht sehr sparsames und vor allen Dingen nützliches Projekt der UN-internen Verbesserung der Reaktionsfähigkeit. Möglicherweise bietet sich auch für einzelne Mitgliedstaaten ein ähnliches Vorgehen an, um so nationale Standby-Ressourcen zu erweitern. Ebenfalls für den Beginn einer Mission entscheidend kann die frühzeitige Verfügbarkeit einer arbeitsfähigen Führungskomponente sein. In diesem Zusammenhang wird im UN-Sekretariat gegenwärtig ein aufwuchsfähiger Kern für diesen Zweck auf Standby-Basis eingerichtet. Bis Ende 1997 soll ein rasch verlegbares Führungselement organisch in die DPKO eingegliedert und für denkbare Einsatzoptionen ausgebildet sein. Interessierte Mitgliedstaaten fördern dieses Vorhaben seit einigen Monaten durch konstruktive Vorschläge sowie materielle und finanzielle Unterstützung.

Im organisatorischen Bereich kommt es bei der gleichbleibend erforderlichen Flexibilität in der Anwendung des Systems auf Standardisierungen an, um organisatorische und administrative Reibungsverluste zu minimieren. So werden in der DPKO Richtlinien für die Standardstruktur von Friedenssicherungseinheiten weiterentwickelt.

Parallel dazu steht die Vereinheitlichung der Rückerstattungssätze für COE vor dem Abschluß; die Genehmigung durch die Generalversammlung ist in naher Zukunft zu erwarten.

Innerhalb der Hauptabteilung Friedensoperationen wird angestrebt, die automatisierte Datenbasis noch zugriffsfreundlicher zu machen. So soll ein ständiger Datenaustausch zwischen der für Fragen der Verfügungsbereitschaft verantwortlichen Sekretariatsstelle und allen politisch und militärisch für UN-Missionen zuständigen Mitarbeitern möglich werden. Nach Abschluß dieser Maßnahme können dann von allen involvierten Stellen jederzeit Informationen hinsichtlich der Struktur einer Mission, der gegenwärtigen Beiträge und der noch erhältlichen Standby-Ressourcen abgerufen und verarbeitet werden.

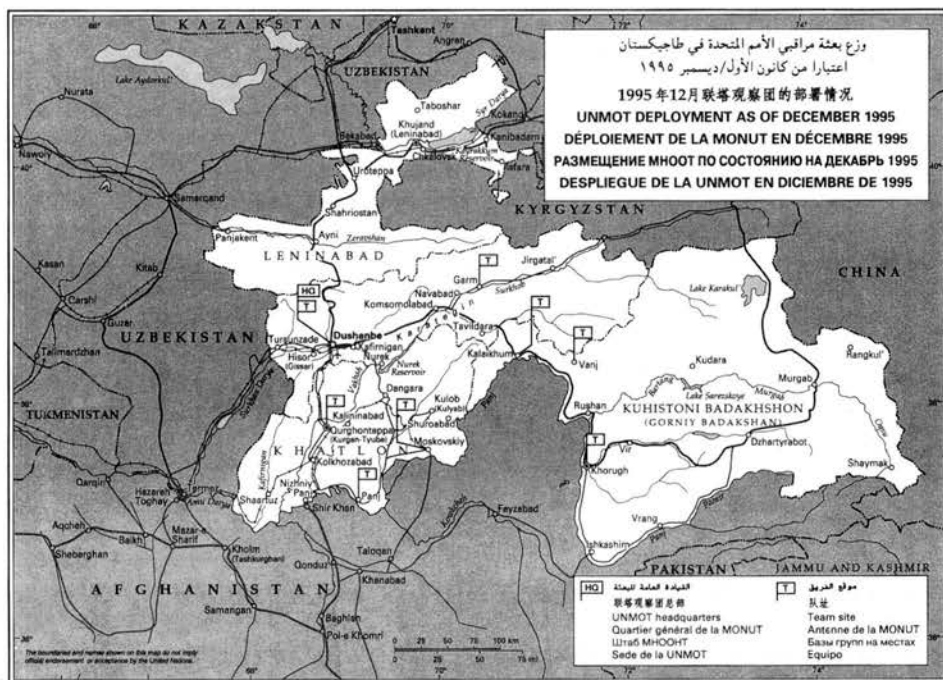
#### IV. Zwischenbilanz

Die Initiative zur Verbesserung der Reaktionsfähigkeit kann bis jetzt als Erfolg für die Friedenssicherungsmaßnahmen der Vereinten Nationen angesehen werden. Durch gemeinsames Engagement ist ein Entwicklungsstand geschaffen worden, der vor wenigen Jahren als utopisch verworfen worden wäre. Kompetenz- und Ansehensverluste der Weltorganisation konnten deutlich korrigiert werden.

Dennoch wird sich die Leistungsfähigkeit des Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen am politischen Handlungswillen der beteiligten Mitgliedstaaten beziehungsweise ihrer Regierungen messen lassen müssen. So ernüchternd für alle Beteiligten diese Erkenntnis auch sein mag: Wenn der Einsatz von Standby-Ressourcen nicht durch die Regierungen gewollt wird, ist das System wirkungslos. Berichte aus Burundi verdeutlichen, daß durchaus Krisen- und Konfliktherde identifiziert sind, in denen eine frühzeitige UN-Präsenz entschärfend wirken, möglicherweise sogar einen Genozid verhindern könnte. Die Vereinten Nationen stehen bereit, das Gesetz des politischen Handelns liegt jedoch in den Hauptstädten dieser Welt. Nationale Interessen, so scheint es, bleiben der Handlungsimperativ jeder Regierung.

Dagegen steht lediglich die Hoffnung auf weitere konstruktive Entwicklungen eines durchaus sinnvollen Konzepts. Das Motto der mit dem Standby-Thema befaßten Sekretariatsstelle in New York kann dabei wegweisend sein: »Vergiß den Tag, denke an morgen!«

*Länger als ein Jahr ist bereits die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UNMOT) tätig; ins Leben gerufen wurde sie durch Resolution 968(1994) des Sicherheitsrats vom 16. Dezember 1994 (Text: VN 2/1995 S. 86f.). Sie hält engen Kontakt zu den dort stationierten Gemeinsamen Friedenstruppen der GUS und der Mission der OSZE in dem Land. – Vom Zarenreich erobert wurde das Khanat von Kokand in den siebenziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts; während damit der Norden des heutigen Tadschikistan unter russische Oberhoheit kam, gehörte der Süden zum formell vorläufig noch unabhängigen Emirats von Buchara. 1918 wurde der Norden Bestandteil der Autonomen Sowjetrepublik Turkestan, während das übrige Tadschikistan 1924 als Autonome Sowjetrepublik innerhalb der Unionsrepublik Usbekistan gegründet wurde. Bestandteil Sowjetisch-Mittelasiens als eigenständige Unionsrepublik wurde Tadschikistan dann 1929. Noch heute ist die ausgeprägte regionale Differenzierung des Landes nicht überwunden; sie liefert vielmehr die Bezugsgrundlagen für die politischen Rivalen.*



1 UN-Dok. S/PRST/1995/61 v. 19.12.1995; Text: S. 71 dieser Ausgabe.

2 UN Doc. S/1995/943 v. 10.11.1995.

3 S/PRST/1994/22 v. 3.5.1994; Text: VN 5/1994 S. 188f.

4 S/1994/777 v. 30.6.1994.

5 A/47/277-S/24111 v. 17.6.1992 (Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung; deutsch als Nr. 43 der Reihe »Zur Diskussion gestellt« der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen), Ziff. 51. – Fortgeschrieben wurde die »Agenda« in dem Dokument A/50/60-S/1995/1 (Ergänzung zur »Agenda für den Frieden«: Positionspapier des Generalsekretärs anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der Vereinten Nationen).

6 Louis D. Huddleston, Policing the New World Order: An Alternative Strategy, in: Comparative Strategy, Vol. 11(1992), No. 1, p.5. Im gleichen Zusammenhang wird auch die Auffassung vertreten, daß nur »ein System der Bereitstellung von kurz- und mittelfristig abrufbaren« UN-Truppen den Vereinten Nationen die Chance gibt, »den neuen Anforderungen wenigstens annähernd gerecht zu werden«; so von Winrich Kühne in der Einführung zu dem von ihm herausgegebenen Band »Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen«, Baden-Baden 1993, S. 63.

7 Zitiert in dem Artikel »Was erwarten die UN von Japan?« in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.1.1993.

8 Agenda (Anm. 5), Ziff. 44.

9 Ausgehend von der Volumetrie – der Messung von Rauminhalten – werden jene Informationen und Daten als »volumetrisch« bezeichnet, die Aufschluß über das für die Verschiffung oder den Lufttransport dieser Ressourcen benötigte Transportvolumen geben.

10 Die deutsche Bundesregierung hat die Initiative des Generalsekretärs zur Erhöhung der Verfügungsbereitschaft für Beiträge zu friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen begrüßt. Über eine konkrete Beteiligung Deutschlands soll aber erst nach Abschluß der gegenwärtigen Restrukturierung der Bundeswehr entschieden werden.

11 Vgl. International Herald Tribune v. 26.5.1994. Siehe zum Glaubwürdigkeitsverlust der UN beispielsweise auch Helmut Salber, Ist die Neuordnung der sicherheitspolitischen Landschaft steckengeblieben?, in: Europäische Sicherheit, Heft 3/1993, S. 118.

12 Siehe hierzu als allgemeine Analyse Adam Roberts, The United Nations and International Security, in: Survival, Vol. 35 (Summer 1993), No. 2, p.16.

# Machtpolitik oder kooperative Friedenserhaltung?

## Rußlands militärische Einsätze in der früheren Sowjetunion

ANDREI V. ZAGORSKI

*Seit 1992 werden die militärischen Einsätze Rußlands in den Nachbarstaaten der früheren Sowjetunion, die mit der Herstellung beziehungsweise Erhaltung des Friedens begründet werden, kontrovers diskutiert. Inzwischen befinden sich russische Friedenstruppen in drei Mitgliedsländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS): in Georgien (seit 1992 in Süd-Ossetien und seit 1994 in Abchasien), Moldau (seit 1992 in Transnistrien) und Tadschikistan (seit 1993). Von Moskau selbst werden diese Einsätze mit dem Ziel der Einstellung bewaffneter Auseinandersetzungen in den betroffenen Gebieten als ein Beitrag zur Friedenssicherung gepriesen, den zudem kein anderer Staat und keine andere Organisation übernehmen wolle. Gleichzeitig sind diese Einsätze aber auch als keineswegs uneigennützigem Beitrag zur Konsolidierung des eigenen Machtbereichs konzipiert. Durch sie soll die sicherheitspolitische Anbindung der neuen unabhängigen Staaten an Moskau verstärkt, die militärische Präsenz Rußlands in diesen Staaten legitimiert und die Ausfüllung des durch den Zusammenbruch der Sowjetunion entstandenen Machtvakuum durch andere Regionalmächte unterbunden werden. Dieser Anspruch soll überdies durch den Ausbau der GUS zu einer Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen – unter Einschluß auch der Möglichkeit zur Durchführung friedenserhaltender Operationen – einen institutionellen Unterbau bekommen und Legitimität erhalten.*

Vor dem Hintergrund der Kritik an neo-imperialen Ansätzen der Politik Moskaus in den bewaffneten Konflikten auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion entfaltete sich das Engagement internationaler Organisationen, vor allem das der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), nicht frei von Kontroversen und mitnichten reibungslos. Trotzdem zeichnen sich seit 1994 zunehmend Konturen eines kooperativen Ansatzes ab, die auch die optimistischere Annahme nahelegen, daß sich in der GUS ein neues Modell der Zusammenarbeit zwischen globalen und regionalen Institutionen entwickeln kann, das auf der einen Seite der Machtpolitik gewisse Grenzen setzt, auf der anderen aber größeren Spielraum für kooperatives Engagement – und damit die Voraussetzungen für die Überwindung des Denkens in Kategorien eines »Nullsummenspiels« in Moskau – schafft.

### Reichweite der Friedenserhaltung durch die GUS

Seit 1992 hat die GUS Instrumente zur Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen entwickelt. Die bedeutendsten davon sind

- das »Abkommen über militärische Beobachtergruppen und kollektive friedenserhaltende Streitkräfte« vom 20. März 1992 (nebst drei Protokollen vom 15. Mai 1992) und
- das »Abkommen über kollektive Friedensstreitkräfte« vom 24. September 1993 (ergänzt durch ein Protokoll vom 10. Februar 1995).<sup>1</sup>

Grundsätzlich gilt, daß das Abkommen von 1992 und die Protokolle dazu die rechtliche Grundlage für die Friedenserhaltung in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten liefern. Oft geht man aber auch davon aus, daß das Abkommen vom September 1993 über kollektive Friedensstreitkräfte die Bestimmungen des Abkommens von 1992 weiterentwickelt und ergänzt habe und somit auch Bestandteil der rechtlichen Grundlagen der »Friedensstiftung« in der GUS sei; so die Auffassung des Ersten Stellvertretenden Chefs des Stabes für die Koordinierung der militärischen Zusammenarbeit der GUS-Staaten, General Boris Pjankov.<sup>2</sup>

Diese Frage ist mehr als nur eine Formsache, da die beiden Abkommen militärische Einsätze unterschiedlicher Art vorsehen. Das Abkommen über militärische Beobachtergruppen und kollektive friedenserhaltende Streitkräfte von 1992 sieht die »klassische« Friedenserhaltung vor. Nach diesem Abkommen kann eine GUS-Truppe nur für eine begrenzte Zeitspanne nach einem Ersuchen der Streitparteien in einem Konflikt aufgestellt werden, und zwar für die Zwecke der Trennung feindlicher Streitkräfte und die Überwachung eines Waffenstillstands oder die Abrüstung der Streitparteien, für die Förderung der politischen Streitbeilegung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie zur Gewährung humanitärer Hilfe. Eine friedenserhaltende Truppe soll danach erst nach der Herstellung einer Waffenruhe entsandt werden und darf selbst nicht an bewaffneten Auseinandersetzungen teilnehmen. Die Truppe darf ihre Waffen allein zum Selbstschutz benutzen oder im Falle von Versuchen, sie an der Erfüllung ihres Mandats zu hindern. Die Truppe soll neutral und unparteiisch bleiben.

Das Abkommen vom September 1993 über kollektive Friedensstreitkräfte geht weit darüber hinaus und schließt Zwangsmaßnahmen und Kampfeinsätze nicht aus. Diese vertragliche Vereinbarung aber wurde 1993 speziell für den Einsatz einer Friedenstruppe der GUS in Tadschikistan entwickelt; ihre Allgemeingültigkeit wird daher bezweifelt. Hingewiesen sei darauf, daß die späteren Entscheidungen der GUS über Mandatsverlängerungen von friedenserhaltenden Operationen – bis auf die, die den Fall Tadschikistan betreffen – allein das Abkommen von 1992 als Bezugsgrundlage anführen und das von 1993 gar nicht erwähnen.