

Historie und Entwicklung des Instrumentariums des ›peacekeeping‹ kulminieren in der Beschreibung der Ausprägungen von Friedenskräften, die keine UN-Kräfte als solche sind, etwa Truppen regionaler Organisationen (ECOWAS/ECOMOG in Liberia, Pläne der OSZE zum Beispiel für Berg-Karabach), Ad-hoc-Truppen einer Staatengruppe (MFO für Israel/Ägypten, MNF in Libanon) und sogenannte mandatierte Truppen (UNITAF in Somalia, IFOR/SFOR in Bosnien-Herzegowina, KFOR im Kosovo, INTERFET in Osttimor sowie zuletzt ISAF in Afghanistan). Fast alle Truppen des mittlerweile zweitgrößten UN-Truppenstellers Deutschland gehören übrigens der zuletzt genannten Kategorie an. Mit den wichtigen »Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen« nach Kapitel VII beschäftigen sich ausführlich Jochen Frowein und Nico Krisch (Art. 41-43). Nicht ohne Relevanz für die aktuellen Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat ist der Hinweis der Bearbeiter darauf, daß unter Kap. VII ergangene Resolutionen des Rates eng auszulegen seien; ohne offensichtliches bestehendes anderweitiges Einvernehmen müsse diejenige Auslegung gewählt werden, welche die Souveränität (des betroffenen Staates) am wenigsten einenge. Zum Friedensbegriff stellen die Bearbeiter einen bemerkenswerten Wandel fest: zunehmend würden friedensbedrohende Lagen auch in Hinblick auf Situationen konstatiert, die bislang als strikt ›intern‹ angesehen wurden. In diesem Zusammenhang werden unter anderem die Verletzung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien ebenso wie die Themen Terrorismus oder Abrüstung untersucht; nicht ohne anzumerken, daß Begriffsausweitungen nicht grenzenlos sein dürfen.

Mit der Kommentierung zu Art. 55 und der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet leiten Wolfrum und Eibe Riedel Band 2 des Kommentars ein. Diese Fragen sind die Nahtstelle der Nord-Süd-Debatte in den UN und von nicht hoch genug einzuschätzender Bedeutung für das Selbstverständnis der an der Debatte beteiligten Staaten, zumal Art. 55 funktionell als Umsetzungsvorschrift der in Art. 1 verankerten Ziele der Vereinten Nationen gilt. Riedel konstatiert in seinen konzisen Ausführungen zu den bestehenden Menschenrechtsmechanismen, daß es selbst ein halbes Jahrhundert nach der Proklamation der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte noch an einer wirklich effektiven Umsetzung von Menschenrechtsstandards fehlt. Statt neuer allgemeiner Verpflichtungen fordert er Bewußtseinsbildung und wirksamere nationale Umsetzungsschritte.

Die Sorgfalt, die Karin Oellers-Frahm auf der Grundlage der Vorbearbeitung von Mosler den Art. 92ff. zum IGH (Kap. XIV) widmet, entspricht den Anforderungen an einen Kommentar, der nun eine Auslegungshilfe aus der Feder eines Mitglieds dieses Gerichtshofs ist. Frappierend im Hinblick auf die bisher vom IGH erbetenen Rechtsgutachten bleibt die Tatsache, daß sich unter den seit 1947 angeforderten 24 Gutachten nur eines befindet, das vom Sicherheitsrat bestellt worden war. Abschließend verdient noch die illustrative Kommentierung zu Art. 105 (Abkommen über die Vorrechte und

Immunitäten der UN) von Michael Gerster und Dirk Rotenberg Erwähnung. Es handelt sich um eine Vorschrift, die überall da, wo sich UN-Einrichtungen niederlassen, beträchtliche praktische Auswirkungen besitzt. Die Verhandlungen über derartige Gastlandabkommen sind von Komplexität und Wettbewerb geprägt. Für Deutschland waren und sind diese Fragen beim Ausbau des UN-Standorts Bonn von erheblicher Bedeutung.

In das abschließende Lob für die gelungenen neuen und alten Bearbeitungen sind alle Kommentarauforen eingeschlossen, die im Rahmen dieser Besprechung keine gesonderte Erwähnung erfahren haben. Der Kommentar erscheint kaum verbesserbar. Wenn überhaupt, dann wäre an eine Hinzufügung der Provisorischen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats oder an Ausführungen zum Stichwort ›Regionalgruppen‹ zu denken. Die Hoffnung auf einen erschwinglicheren Preis wird wohl unerfüllt bleiben, denn welcher Wissenschaftler oder Praktiker kann an diesem Werk schon freiwillig vorbeigehen?

INGO WINKELMANN □

### **Osman, Mohamed Awad: The United Nations and Peace Enforcement. Wars, terrorism and democracy**

Aldershot: Ashgate 2002  
234 S., 39,95 brit. Pfd.

Diese Studie führt direkt ins Zentrum des UN-Systems der kollektiven Sicherheit. Osman konfrontiert die Leser in seinem durch viele Quellenhinweise und eine umfangreiche Bibliographie angereicherten Werk mit der höchst aktuellen Problematik der Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats, insbesondere im Hinblick auf die konsequente Durchsetzung der vom Rat abhängenden Sanktionen. Von Ausnahmen abgesehen, stellt der Autor der internationalen Gemeinschaft dabei kein gutes Zeugnis aus.

Mit dem Anspruch, das ›peace enforcement‹ der UN als eigenständiges Forschungsobjekt zu etablieren, wurde die Studie im Sommer 2001 abgeschlossen – und mittlerweile von der Realität eingeholt. So sind im zentralen und umfangreichen Kapitel zur Frage der Durchsetzbarkeit von Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus die Anschläge des 11. September 2001 ebensowenig berücksichtigt wie die vielschichtigen Folgemaßnahmen der wesentlichen Akteure auf internationaler Bühne. Doch diese Einbußen an Aktualität mindern nicht die inhaltliche Relevanz der durch einen völkerrechtlichen Exkurs vervollständigten Untersuchung. Denn Osman deutet auf ein bisher selten diskutiertes Manko der internationalen Sicherheitsstruktur: den starken Schwankungen unterworfenen politischen Willen zur Durchsetzung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Zwangsmaßnahmen.

Zunächst aber wird der Leser durch einen begrifflich-theoretischen Dschungel von Definitionen und Abgrenzungen geführt, bevor Osman die theoretische Unterlage seiner eigenen Abhandlung einzieht: ›peace enforcement‹ wird verstanden als die Anwendung verpflichtender,

durchsetzbarer Kollektivmaßnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta durch den Sicherheitsrat, wobei für ein militärisches Eingreifen das Einverständnis seitens der Konfliktparteien keine Voraussetzung sein muß.

Ihre inhaltliche Substanz bezieht die Untersuchung zum großen Teil aus vergleichenden Fallstudien. Nationale Partikularinteressen, so die häufig wiederkehrende und leicht nachvollziehbare Erkenntnis, durchlöchern immer wieder international verbindlich beschlossene Zwangsmaßnahmen und beschädigen so auch die Autorität der Weltorganisation insgesamt. Exemplarisch für die dem Sicherheitsrat verfügbaren Eskalationsstufen wird in einem eigenen Kapitel die Krise um Kuwait nach der irakischen Aggression ausführlich aufbereitet. Diese führte schließlich zur Autorisierung, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, in der Resolution 678 (1990). Zugleich wird durch ein in der gleichen Entschliebung erstmals ausgesprochenes Ultimatum (an Irak zum Rückzug seiner Truppen aus Kuwait) deutlich, daß die Sanktionspraxis des Rates durchaus auch der Weiterentwicklung unterliegt. Gleichwohl macht Osman als wesentliche Ursache für das Scheitern von Erzwingungseinsätzen der Vereinten Nationen (wie in Somalia) den fehlenden Willen zum kollektiven Handeln aus; als Voraussetzung des Erfolgs identifiziert er die Formulierung klar definierter, unzweideutiger Ziele.

Hilfreich ist die in rückblickender Analyse vorgenommene Dreiteilung der Entwicklung des ›peace enforcement‹ der Vereinten Nationen: Bis 1989 habe sich der Kalte Krieg lähmend auf die kollektive Friedenserzwingung ausgewirkt; das Kapitel VII der UN-Charta sei in »schlafendem« Zustand verblieben. Dies habe sich unmittelbar nach dem Ende der Blockkonfrontation geändert. Der durch eine neue Einigkeit der Ständigen Mitglieder des Rates gekennzeichnete Zeitraum von 1990 bis 1993 – der zweite Abschnitt – sei die vielversprechendste Phase kollektiver Friedenserzwingung gewesen, symbolisiert durch das Wort des damaligen US-Präsidenten Bush von der »neuen Weltordnung«. Doch die traumatische Erfahrung in Somalia beendet diese Phase jäh. Schon 1994 beginnt neue Ungewißheit; Osman spricht ein wenig theatralisch von »wiederkehrendem Pessimismus« dieser dritten Phase. Während verstärkt UN-Resolutionen unter Kapitel VII verabschiedet werden, stellt andererseits Präsident Clinton für die Vereinigten Staaten mit seiner ›Präsidentendirektive 25‹ – die die UN-Friedensoperationen zugunsten nationaler amerikanischer oder von den USA geführter Interventionen relativiert – die Orientierung am nationalen Interesse in den Vordergrund. Ein Aufbruch zu kollektiver Friedenserzwingung ist das für Osman jedenfalls nicht.

Daß der Autor der Rolle der USA im Rahmen von Missionen der Friedenserzwingung ein eigenes, recht aufschlußreiches Kapitel widmet, ist angesichts der globalen Kräfteverhältnisse folgerichtig. Die Studie erkennt dabei im Rückgriff der UN auf US-Kapazitäten nicht die einzige, häufig aber die beste und schnellste Option, um Aggressoren entgegenzutreten (wie im Falle Kuwait oder 1950 in Korea). Andererseits hinterfragt Osman das politische und militärische Gewicht der einzig verbliebenen Welt-

macht als eines potentiellen Belastungsfaktors für die Funktionsfähigkeit des UN-Systems der kollektiven Sicherheit und arbeitet deutlich die negativen Folgen unilateralen Großmachthandelns für die Glaubwürdigkeit der UN heraus. Statt allzu häufiger Abstützung auf das US-Potential in der Friedenserzwingung könne leistungsfähige militärische Unterstützung auch durch andere Staaten erfolgen. Die Forderung nach einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen dem Sicherheitsrat und seinen Vetomächten weckt Interesse, bleibt jedoch zunächst ohne konkreten Vorschlag zur Ausgestaltung. Schließlich stellt Osman den – in der Charta ja vorgesehenen – Abschluß von Sonderabkommen zwischen Mitgliedstaaten und UN zur Debatte und fordert, hierin wohl etwas realistischer, einen zeitgemäß angepaßten, verbindlichen Rahmen für die Delegation der Führungsrolle in UN-Operationen an einzelne Staaten, Staatengruppen oder Regionalorganisationen.

Starken Praxisbezug entfaltet die Studie durch die Entwicklung eines Maßstabs für die Angemessenheit von Sanktionen. In Weiterführung der allgemeinen Aussagen der UN-Charta werden Kriterien vorgestellt (z.B. einseitiger Ausstieg einer Konfliktpartei aus bisher eingehaltenen Vereinbarungen, Zurückweisung von Vermittlungsvorschlägen, Berichte des Generalsekretärs), mit deren Hilfe die Auswahl angemessener Sanktionen erleichtert werden soll. Dies ist ein gutes Stück Politikberatung und kann, wie Osman treffend feststellt, zudem die Transparenz der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat auch für die Öffentlichkeit erhöhen.

Osman provoziert geradezu die Auseinandersetzung mit hin und wieder verdrängten Aspekten des internationalen Krisenmanagements. ›Peace enforcement‹ – ein Begriff, der in der UN-Charta nicht vorkommt – wird durch die Darstellung des Spektrums politischer, diplomatischer, wirtschaftlicher und militärischer Sanktionen nach Kapitel VII transparent. Dennoch stellt sich Verwunderung ein: Was durch erweiterte Mandate in den neunziger Jahren (Handeln unter Kapitel VII, Schutz der Menschenrechte, Demobilisierung von Konfliktparteien usw.) vielfach als Stärkung des ›peace-keeping‹, also der Friedensoperationen, bewertet wird, vereinnahmt Osman für seine Theorie des ›enforcement‹. Trotz insgesamt hoher Analysequalität der Abhandlung wirkt diese strikte Trennung denn doch ein wenig künstlich und eher kontraproduktiv.

Das Plädoyer Osmans für eine Reform und Neukonzipierung der kollektiven Friedenserzwingung im Rahmen der UN führt zur Empfehlung einer Rückbesinnung auf den ursprünglichen Ansatz der Charta, also vor allem auf ein geschlossenes Vorgehen des Sicherheitsrats zur Durchsetzung des kollektiven Willens der Staatengemeinschaft. Mit dem Hinweis auf die stattdessen häufig nur halbherzig wirkende Unterstützung der Mitgliedstaaten für Maßnahmen des ›peace enforcement‹ deutet Osman zweifellos auf einen Schwachpunkt im internationalen System.

Der Wert der Studie liegt in der Verbindung von bilanzierendem Rückblick und zukunftsgerichteten Denkanstößen. Schließlich wird sich,

wenn die aktuellen Zeichen nicht trügen, die Debatte um die Bedeutung des Sicherheitsrats – und damit um die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen insgesamt – auch mit der Frage beschäftigen müssen, ob, unter welchen Umständen und auf welche Weise beschlossene Resolutionen in die Tat umzusetzen sind. Nach der Lektüre verstärkt sich der Eindruck, hier könnte ein Thema aufbereitet worden sein, dessen Zeit noch bevorsteht. **EKKEHARD GRIEP** □

**Sponeck, Hans von / Zumach, Andreas: Irak – Chronik eines gewollten Krieges. Wie die Weltöffentlichkeit manipuliert und das Völkerrecht gebrochen wird**

Köln: Kiepenheuer & Witsch 2003  
158 S., 7,90 Euro

Das Taschenbuch gibt ein Gespräch des früheren Beigeordneten Generalsekretärs der Vereinten Nationen Hans von Sponeck mit dem renommierten Genfer Journalisten Andreas Zumach wieder, das beide im Januar 2003 – also vor Beginn des Irak-Krieges – geführt haben. Es ist vor allem anderen ein Aufschrei über die Leiden des irakischen Volkes als Folge der seit über einem Jahrzehnt gegen das Land praktizierten Sanktionen.

Sponeck, der die humanitären Aktivitäten der UN in Irak von 1998 bis 2000 koordinierte, spricht aus eigener Erfahrung. Der Wegfall der Öleinnahmen und die umfassenden Importbeschränkungen führten, so sein Bericht, im Laufe der Jahre zu einer derart mangelhaften Versorgung mit Wasser, Lebensmitteln und Medikamenten, daß allein über eine halbe Million Kinder unter fünf Jahren gestorben seien. Das später – zu spät – eingeleitete Programm ›Öl für Lebensmittel‹ habe wegen der kleinlichen Genehmigungspraxis des vom Sicherheitsrat eingesetzten Sanktionsausschusses nur geringe Erleichterung gebracht. Die Sanktionen seien nach der Invasion Kuwaits gerechtfertigt gewesen; sie seien aber auch dann noch aufrechterhalten worden, als von Irak nach den Abrüstungsmaßnahmen der UNSCOM eigentlich keine wirkliche Bedrohung mehr ausgehen konnte. So hätten sie zunehmend den Charakter einer völkerrechtswidrigen Bestrafung des irakischen Volkes angenommen. Im Ergebnis sei das Gewaltregime Saddams durch die Sanktionen sogar noch gestärkt worden.

Für diese Entwicklung machen die beiden Autoren den Sicherheitsrat, vor allem aber die USA und Großbritannien verantwortlich. Sie beschönigen das Unrechtssystem und die Greuelthaten des irakischen Gewaltherrschers nicht. Aber sie behaupten, daß er durch westliche und östliche Hilfe überhaupt erst in die Lage versetzt worden sei, Kriege anzuzetteln und seinem Volke dadurch Lasten und Leiden aufzubürden. Insbesondere während seines Krieges gegen Iran sei er als Bollwerk gegen Khomeini von allen Seiten mit militärischem Material unterstützt worden, unter anderem auch dadurch, daß ihm die Möglichkeiten verschafft wurden, chemische Waffen einzusetzen und mit biologischen zu experimentieren. Mit dem Überfall auf Ku-

wait habe er allerdings das internationale Wohlwollen eingebüßt. Zusätzlich zu dem Sanktionsregime des Sicherheitsrats sei Irak von den USA und von Großbritannien – ohne völkerrechtliches Mandat – in Zonen im Norden und Süden ein Flugverbot auferlegt worden, bei dessen Durchsetzung es immer wieder zu zivilen Opfern gekommen sei.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sei in Washington und London die Politik der Eindämmung dem aggressiven Ziel der Beseitigung des Saddam-Regimes gewichen. Mehrere Politiker, die dieses Ziel schon seit Mitte der neunziger Jahre verfolgt hätten, gehörten jetzt zur Führungsspitze um Präsident George W. Bush. Ihre Argumentation, Saddam unterstütze durch Al-Kaida-Verbindungen den Terrorismus und besitze oder entwickle Massenvernichtungswaffen, diene vordergründig dem Zweck, in den Vereinigten Staaten und international Stimmung für ein gewaltsames Vorgehen gegen Irak zu machen. Dahinter seien in Wahrheit weiterreichende strategische Motive verborgen: eine US-freundliche irakische Regierung, die eher am Wohlstand des Landes und weniger an einer arabischen Vormachtstellung interessiert sei, könnte eine bessere, störungsfreie Erdölversorgung des Weltmarkts gewährleisten und damit die Abhängigkeit der USA von Saudi-Arabien vermindern, wo interne Umwälzungen nicht mehr auszuschließen seien. Zudem würde eine solche Regierung dem palästinensischen Terrorismus nicht mehr als Hinterland dienen. Die Ausschaltung Saddams könnte schließlich auch Syrien zu einer aufgeschlosseneren Politik gegenüber Israel bewegen. Über diese Zielsetzungen sei die Weltöffentlichkeit von der Bush-Administration bewußt getäuscht worden.

Ob diese Motivforschungen Sponecks und seine sonstigen Angaben sämtlich zutreffen, ist hier nicht nachzuprüfen. Jedenfalls ist sein Eintreten für die humanitären Bedürfnisse des irakischen Volkes ehrenwert. Es gewinnt besonderes Gewicht auch dadurch, daß er seine Erkenntnisse und Überzeugungen vor den zuständigen UN-Gremien stets deutlich vertreten hat und schließlich im Februar 2000 aus Protest gegen die im wesentlichen von den USA gesteuerte Sanktionspraxis von seinem Posten als Irak-Koordinator zurückgetreten ist.

Mit seiner beherzten Haltung hat er sich schon vor seinem Rücktritt dem – gewiß unberechtigten – Vorwurf einer einseitigen politischen Positionierung ausgesetzt. Allerdings vermittelt seine Darstellung in dem vorliegenden Buch doch den Eindruck mangelnder Ausgewogenheit. Alle anderen, voran die Amerikaner und Briten, aber auch die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrats und auch die deutschen Parteien (bis auf die PDS) werden angeklagt und für die Misere verantwortlich gemacht. Der Anteil der irakischen Führung daran kommt kaum zur Sprache, jedenfalls entscheidend zu kurz. Wäre es nicht zuallererst die Sache Saddams und seiner Bonzen gewesen, wenn schon nicht das Embargo durch Erfüllung der Sanktionsbedingungen abzuwenden, so jedenfalls alles zu tun, um für die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu sorgen, anstatt überall weitläufige vergoldete Paläste zu bauen und daneben Folterkeller zu unterhalten? Sponeck entzieht sich auch der Frage nach einer hinreichenden Alternative zu