

stehen, daß Europa zum einen die Initiative ergreift, unter Einbeziehung von Vertretern aller Länder, verstärkt über die Notwendigkeit einer Prävention auf globalem Niveau nachzudenken und zum andern endlich eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik definiert. Es steht zu befürchten, daß diese Chance nicht so bald ergriffen werden wird, doch muß man ohne Unterlaß dafür eintreten, daß dies eines Tages geschieht.

- 1 Zitiert nach Robert Heilbroner, 21<sup>st</sup> Century Capitalism, New York 1993.
- 2 Das Projekt dieses Ergebnisdokuments spiegelt den Konsens der Mitgliedstaaten wieder. Die in die Hunderte gehenden Änderungsvorschläge der Amerikaner und die darauffolgenden Verhandlungen der Staatenvertreter haben das Dokument total verwässert. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1 v. 15.9.2005, Vereinte Nationen, New York 2005.
- 3 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Vereinte Nationen, New York 2004; Englisch: A More Secure World. Our Shared Responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.
- 4 In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan zur Umsetzung Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/727, v. 7.3.2005, Millenniums-Projekt, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), New York 2005; Englisch: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary-General. Hauptautor dieses Berichts ist Jeffrey D. Sachs.
- 5 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005; Englisch: In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General.
- 6 Millenniums-Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/RES/55/2, v. 8.9.2000, in: VN 5/2000, S. 190ff. Darin versprochen die Staats- und Regierungschefs von 150 Ländern, die Armut in der Welt um die Hälfte zu verringern, für alle Kinder eine Grundschulbildung zu garantieren und diese sowie ähnliche Ziele noch vor dem Jahr 2015 zu erreichen.

- 7 Vgl. ein von Ernesto Zedillo, dem ehemaligen Präsidenten Mexikos, im Auftrag von Kofi Annan auf der Konferenz von Monterrey vorgelegter Bericht. Report of the High-level Panel on Financing for Development, UN Doc. A/55/1000, v. 26.6.2001, United Nations, New York 2001.
- 8 Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, 18.–22.3.2002, Monterrey, Mexiko.
- 9 Vorschlag eines internationalen Finanzierungsinstruments (International Finance Facility – IFF), das etwa 15 Jahre in Kraft bleiben soll. Die Rede von Gordon Brown und weitere Dokumente zu diesem Thema sind zu finden auf der Website des britischen Finanzministeriums: [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international\\_issues/int\\_gnd\\_intfinance.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm)
- 10 Vgl. In größerer Freiheit, a.a.O. (Anm. 5), Abs. 181–183.
- 11 Ebd. Abs. 114–119.
- 12 Ebd. Abs. 217–219.
- 13 Vgl. Eine sicherere Welt, a.a.O. (Anm. 3), Zusammenfassung des Ersten Teiles, S. 17.
- 14 Ebd., S. 13.
- 15 Ebd., S. 90f.
- 16 Der Bericht, der unter dem Titel ›Amerikanische Interessen und die Reform der UN‹ am 15. Juni 2005 veröffentlicht worden ist, untersucht die Vereinten Nationen aus dem Blickwinkel amerikanischer Interessen und Amerikas internationaler Verantwortung; Englisch: American Interests and UN Reform, Report of the Task Force on the United Nations, United States Institute of Peace, Washington, DC, Juni 2005. Leiter der Gruppe waren Newt Gingrich and George Mitchell. Die wichtigsten Empfehlungen des Berichts sind:
  - die Dringlichkeit eines militärischen Eingreifens, um den Völkermord in Darfur zu beenden;
  - die Abschaffung der Menschenrechtskommission und ihren Ersatz durch einen Rat, der aus Vertretern demokratischer Länder zusammengesetzt ist;
  - die Bekräftigung des Rechtes eines souveränen Staates, »seine Bürger zu schützen«, und zwar indem er militärisch gegen massive Menschenrechtsverletzungen und gegen Völkermorde vorgeht und sie im besten Fall verhindert,
  - die Ausrichtung der Arbeit des Sicherheitsrats auf den Kampf gegen Terrorismus und die Verhinderung der nuklearen Weiterverbreitung,
  - weitere Empfehlungen, die die Organisation des Sekretariats betreffen: Stärkung der internen Kontrolle, Entlassung inkompetenter Mitarbeiter, Beendigung überholter Programme, Abschaffung unbefristeter Arbeitsverträge, Finanzierung operativer Programme ausschließlich durch freiwillige Beiträge, Abschaffung der Abrüstungskommission;
- 17 Vgl. Eine sicherere Welt, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 56.
- 18 Vgl. den Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität, Ottawa 2001; Englisch: Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.

# Wandel durch Anpassung

## Sechzig Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen

MANFRED EISELE

*Ob zu Recht oder Unrecht, die Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit stehen oft im Mittelpunkt weltweiter Aufmerksamkeit. Kaum etwas anderes hat mehr Symbolkraft als die ›Blauhelme‹, die Soldaten, die im Dienste der Weltorganisation den Frieden bewahren oder schaffen sollen. Wie in den Jahrzehnten zuvor, wird auch anlässlich des 60. Jahrestags der UN über ihre Leistungen in diesem zentralen Bereich nachgedacht. Da stört es wenig, daß der erste Einsatz von Soldaten – und heute zunehmend auch Zivilpolizisten – im Auftrag der UN erst 1948 stattgefunden hat und es Blauhelme gar erst seit 1956 gibt.*

### Kollektive Sicherheit

Da sich gegen Ende des Zweiten Weltkriegs beinahe alle Erstunterzeichner der UN-Charta noch im Kriegszustand befanden und viele von ihnen in erheblichem Umfang Truppen unter Waffen hatten, sah man auch in der Charta den Rückgriff auf militärischen Kräfte zur kollektiven Friedenssicherung als notwendig an (Art. 47). Allerdings steht die Verpflichtung aller Mitglieder der UN, »dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung [zu] stellen, [und] Beistand [zu] leisten«<sup>1</sup> bisher nur auf dem Papier. Das gilt auch für die an gleicher Stelle angesprochenen bilateralen Sonderabkommen. Um diese Lücke zu füllen, wurden seit 1995 mit knapp 80 Mitgliedstaaten sogenannte Verfügungsbereitschaftsabkommen<sup>2</sup> abgeschlossen. Gemäß solchen Übereinkommen informieren die Mitgliedstaaten die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department

*Manfred Eisele, geb. 1938, Generalleutnant a.D., z.Zt. Sonderberater der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), war von 1994 bis 1998 Beigeordneter Generalsekretär für Planung und Unterstützung des DPKO und leitete anschließend mehrere Untersuchungskommissionen in Afrika.*



for Peacekeeping Operations – DPKO) über die Art und den Umfang militärischer und/oder zivilpolizeilicher Unterstützung, mit der die UN für einen künftigen Einsatz rechnen können. Das beschleunigt zwar den Planungsprozeß beim DPKO erheblich, beseitigt aber nicht die Ungewißheit, ob solchermaßen in Aussicht gestellte Unterstützung im Falle eines konkreten Einsatzes auch tatsächlich geleistet wird. Politische Bedenken und Vorbehalte in den Mitgliedstaaten belasten deren ›Stand-by‹-Versprechen mit erheblicher Unsicherheit. Auf die Multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (Multinational United Nations Stand-by Forces High Readiness Brigade – SHIRBRIG)<sup>3</sup> soll hier kurz hingewiesen werden, weil dieser Großverband seine rasche Verfügbarkeit

für UN-Friedensmissionen bereits mehrfach unter Beweis gestellt hat. So stellte SHIRBRIG im November 2000 das Vorauskommando von UNMEE<sup>4</sup>, im Jahr 2003 die Stabsunterstützung für UNMIL, und in Côte d'Ivoire unterstützte sie die im Auftrag der UN eingesetzte Mission der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS). Diese freiwillige Gruppe setzt sich ausschließlich aus Ländern des politischen Nordens zusammen. Daß es deswegen Proteste aus der Gruppe der Entwicklungsländer gegen die Einsetzung der SHIRBRIG durch die UN gab, ist daher wenig überraschend.

## Zaghafte Anfänge

Die frühesten Versuche der UN, aktiv Friedenssicherung zu betreiben, etwa während des von seinen damals kommunistischen Nachbarn geschürten Bürgerkriegs in Griechenland 1946, scheiterten am Veto der Sowjetunion. Die dennoch vom Sicherheitsrat zur Feststellung der Konfliktursachen entsandte zivile Untersuchungskommission<sup>5</sup> müßte man eigentlich als erste Friedensmission der Vereinten Nationen bezeichnen.<sup>6</sup>

Gegen die Entsendung auch nur einzelner uniformierter Soldaten, beispielsweise zur Untersuchung von Grenzverletzungen, gab es im Sicherheitsrat seit Anbeginn Vorbehalte. Erst als es um die Überwachung des Waffenstillstands zwischen dem neu gegründeten Staat Israel und seinen arabischen Nachbarn ging, einigte man sich auf eine militärische Kommission.<sup>7</sup> So wurden im Juni 1948 die ersten neun Offiziere der UNTSO nach Jerusalem entsandt. Sie waren unbewaffnet – wie seither alle Militärbeobachter der Vereinten Nationen. Dennoch – oder gerade deswegen – wurde der französische Kommandant René de Labarrière wenige Tage nach Beginn des Einsatzes zum ersten von mittlerweile beinahe 2000 Todesopfern, welche die UN seither im Dienste des Friedens zu beklagen haben.

Die Entsendung der Beobachter von UNTSO erfolgte mit Zustimmung aller Konfliktparteien. Um wirkungsvoll agieren zu können, waren die Offiziere auch weitgehend auf die Bereitschaft der Parteien zur Zusammenarbeit angewiesen. Die Anwesenheit der Beobachter im Krisengebiet allein war zwar Ausdruck des politischen Willens der Weltorganisation zur Eindämmung des Konflikts, aber ohne irgendwelche Möglichkeiten, Zwangsmittel anzuwenden, konnten sie nur moralische Überzeugungsarbeit leisten.

Diese moralische Dimension bestimmt bis heute die Wirksamkeit des Interventionsinstruments ›Militärbeobachter‹, das in der Mehrzahl aller Friedensmissionen zum Einsatz kommt – entweder ganz auf sich gestellt, gemeinsam mit Blauhelmen oder unterstützt durch Zivilpolizei mit UN-Mandat.<sup>8</sup> Die militärische Sicherheit der Militärbeobachter wird bisweilen auch von Regionalorganisationen oder *Ad-hoc*-Koalitionen garantiert.

UNTSO, die trotz einiger Strukturwechsel bis heute besteht, gilt in den Statistiken der UN als der erste UN-Friedenssicherungseinsatz. Obwohl die Mission weder die Nahost-Kriege von 1956, 1967 und 1973 noch die Intifada-Konflikte verhindert hat, hält der Sicherheitsrat diesen Akt der ›Friedenssicherung‹ doch für so wichtig, daß er das UNTSO-Mandat regelmäßig verlängert.

Auch die seit Anfang 1949 bestehende Friedensmission für das zwischen Indien und Pakistan umstrittene Kaschmir, UNMOGIP, konnte mit ihren wenigen Dutzend Offizieren weder die Kriege dort verhindern noch spürbaren Einfluß auf die schon seit 1947 spannungsgeladene Situation nehmen. Dennoch schreibt der Sicherheitsrat auch diesen Einsatz weiterhin fort. Anders als die meisten späteren Missionen werden UNTSO und UNMOGIP aus dem regulären UN-Haushalt bezahlt.

Die 1964 begonnene UN-Friedensmission auf Zypern, UNFICYP, finanziert sich hingegen aus freiwilligen Beiträgen. Während man an der Wirksamkeit der beiden ältesten Friedensmissionen durchaus Zwei-

fel haben kann, darf UNFICYP für sich in Anspruch nehmen, die Lage zwischen den griechischen und türkischen Einwohnern der Insel gut unter Kontrolle gehalten zu haben. Damit wurden die Voraussetzungen für den Plan von UN-Generalsekretär Kofi Annan geschaffen, eine friedliche Vereinigung der Territorien der beiden Volksgruppen mit deren weitgehender Autonomie zu verbinden. Daß das zu diesem Zweck abgehaltene Referendum im April 2004 am Votum der griechischen Mehrheit scheiterte, war weniger ein Fehler der UN, als vielmehr einer der Europäischen Union, die dem griechischen Teilstaat die Mitgliedschaft in der EU ohne entsprechende Konditionen zugesagt hatte.

Eine Bewertung aller bisher autorisierten 60 Friedensmissionen ist im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich, doch sollen einige der für die Entwicklung der Friedenssicherung maßgeblichen Entscheidungen herausgehoben werden.

## ›Vereint für den Frieden‹

1950 gelang es der Sowjetunion nicht, den Sicherheitsrat durch ihre Abwesenheit und eine Politik des ›leeren Stuhles‹ von der Beratung der Aggression Nordkoreas (der Demokratischen Volksrepublik Koreas) gegen das als einzig rechtmäßige und demokratisch legitimierte Vertretung des geteilten Landes anerkannte Südkorea abzuhalten.<sup>10</sup> Daraufhin wurde auf Veranlassung der USA die Entscheidung über Maßnahmen der UN statt vom eigentlich zuständigen Sicherheitsrat von der Generalversammlung getroffen. Deren Resolution mit dem klangvollen Titel ›Vereint für den Frieden‹<sup>10</sup> stellt seither den Präzedenzfall für Situationen dar, in denen der Sicherheitsrat durch das Veto eines oder mehrerer seiner Ständigen Mitglieder blockiert ist. Dabei wurde der Generalversammlung die Befugnis übertragen,<sup>11</sup> bei tatsächlichem oder drohendem Bruch des Friedens, Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zu geben, einschließlich Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII. Als Frankreich und Großbritannien im Falle des Suez-Konflikts 1956 den Sicherheitsrat mit ihrem Veto blockierten, wurde der Ausweg einer ›Vereint für den Frieden‹-Resolution abermals genutzt.<sup>12</sup>

Der Suez-Konflikt war zugleich die Geburtsstunde der Blauhelme. Mit Unterstützung des Kanadiers und späteren Friedensnobelpreisträgers, Lester Pearson, schuf Generalsekretär Dag Hammarskjöld dieses neue Instrumentarium. Diese wegen der blauen Farbe ihrer Kopfbedeckung so genannten militärischen Einsatzkräfte haben sich seit ihrem ersten Einsatz als Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNEF) zwischen den Parteien des Suez-Konflikts vielfach bewährt. Nur wenige Tage nach dem Beschluß der Generalversammlung<sup>13</sup> konnten sie nicht nur den gerade ausgehandelten Waffenstillstand sichern, sondern auch den anschließenden Abzug der Truppen der Aggressoren überwachen. Die Weltorganisation hatte damit bewiesen, daß sie bei entsprechendem politischem Willen ihrer Mitgliedstaaten Stabilität im Bereich einer bewaffneten Krise rasch und erfolgreich sichern konnte.

## Blauhelme

Seither versteht man unter dem Begriff Blauhelme gemeinhin militärische Formationen, die mit einem Mandat des Sicherheitsrats eingesetzt werden, um ein sicheres Umfeld für den Einsatz weiterer multinationaler Elemente zur Sicherung und Wiederherstellung des Friedens zu schaffen. Die stets multinational zusammengesetzten Kontingente der UN-Friedenstruppen werden grundsätzlich mit Zustimmung aller betroffenen Konfliktparteien in einem Krisengebiet stationiert.

Zu ihren Hauptaufgaben gehört es:

- die Eskalation von politischen Spannungen zu bewaffneten Auseinandersetzungen zu verhindern (Prävention),
- Waffenstillstandsabkommen oder Friedensabkommen zu überwachen,
- Streitparteien zu trennen und Truppenflechtungen zu kontrollieren,
- Minenräumung zu organisieren,
- Ruhe und Ordnung wiederherzustellen.

Zu den Maßnahmen, die einer Eskalation von Krisen vorbeugen sollen, gehören folgende Aufgaben:

- ehemalige Kämpfer zu entwaffnen, zu demobilisieren und wieder in die Gesellschaft einzugliedern – oft als ›DDR‹ (Disarmament, Demobilization, and Reintegration) zusammengefaßt,
- die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen,
- die Verteilung humanitärer Hilfe zu sichern,
- Maßnahmen zu nationaler Aussöhnung anzuregen,
- die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen zu unterstützen,
- die Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen sicherzustellen, und
- beim Aufbau von Institutionen sowie lebenswichtiger Infrastruktur zu helfen.<sup>14</sup>

In der UN-Charta sucht man nach einem Katalog derartiger Maßnahmen vergeblich. Sie würden wahrscheinlich zwischen den Bestimmungen der Kapitel VI und VII rangieren. Dag Hammarskjöld sprach deshalb von ›Kapitel Sechseinhalb‹. Obwohl die Blauhelme auch nach beinahe 50 Jahren ihrer *De-facto*-Existenz keinen Eingang in die Charta gefunden haben, ist der vom Sicherheitsrat mandatierte Einsatz von Soldaten – und zunehmend auch von ziviler Polizei – neben der Schaffung internationaler Gerichtshöfe die bedeutendste Weiterentwicklung der kollektiven Sicherheit im System der UN seit deren Gründung. Der Friedensnobelpreis 1988 für die Friedenstruppen war sicher nicht nur Ausdruck der weltweiten Achtung ihrer Leistungen, sondern auch der Hoffnung auf die friedliche Lösung internationaler und innerstaatlicher Konflikte mit Hilfe der UN.

### Sonderkonto für Friedensoperationen

Die ›Vereint für den Frieden‹-Resolutionen waren zwar eine Möglichkeit, die Blockade des Sicherheitsrats durch ein Veto eines seiner fünf Ständigen Mitglieder zu überwinden. Doch diese fünf Staaten verfolgen das gemeinsame Interesse, ihre privilegierte Stellung nicht durch die generelle Übertragung der Zuständigkeit für Frieden und Sicherheit auf die Generalversammlung zu schwächen. So muß sich die Generalversammlung damit begnügen, ihren (eher marginalen) Einfluß auf UN-Aktivitäten zur Friedenssicherung durch die Bewilligung des jeweiligen Budgets für Friedensmissionen auszuüben. Das geschieht zumeist über das Sonderkonto für Friedensoperationen (Peacekeeping Support Account).

Im Vergleich zu den Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten sind die jährlichen Kosten für die Friedensoperationen der UN gering. So betragen die Gesamtkosten aller UN-Friedensmissionen zwischen 1948 und dem 30. Juni 2005 nur etwa 36 Milliarden Dollar. Für die derzeit 16 Friedensoperationen (plus zwei politischen Missionen) belief sich das Budget vom 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2005 auf 4,47 Milliarden Dollar; das Budget bis zum 30. Juni 2006 beträgt 3,55 Milliarden Dollar.<sup>15</sup> (Im Vergleich: die Ausgaben der USA für ihren Irak-Einsatz werden auf etwa 4,5 Milliarden Dollar im Monat geschätzt.<sup>16</sup>) Für das Stellen von Truppen und Zivilpolizei erhalten Mitgliedstaaten wesentliche Teile ihrer Kosten nach einem weltweit gleichen Schlüssel erstattet. So zahlen die UN unabhängig vom Dienstgrad eines Blauhelms monatlich etwa 1000 Dollar pro Kopf. Für die

materielle Ausstattung der Kontingente gibt es ebenfalls nach Art und Umfang festgelegte Sätze zur Kostenrückerstattung.

### Humanitäre Intervention

Während der Sicherheitsrat in den 45 Jahren bis zum Ende des Kalten Krieges nur 18 Friedenseinsätze in die Wege geleitet hatte, erteilte er in den letzten 14 Jahren allein 42 Mandate. Die Mehrzahl dieser Operationen findet nicht mehr im Rahmen ›klassischer‹, also zwischenstaatlicher Streitigkeiten statt, sondern auf dem Territorium eines souveränen Mitgliedstaats – eine Entwicklung, die die Charta so eigentlich nicht vorsieht. Dadurch entstand zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zwischen dem Souveränitätsanspruch des betroffenen Mitgliedstaats nach Art. 2 Abs. 7 UN-Charta einerseits und dem Anspruch der Staatengemeinschaft, etwa den Grundsätzen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>17</sup> im Interesse der Bürger eines Konfliktgebiets auch gegen die jeweiligen Machthaber Geltung zu verschaffen, andererseits.

Die zahlreichen Wiederholungen und Bekräftigungen der individualstaatlichen Souveränitätsansprüche einer großen Mehrheit der Generalversammlung während der letzten 60 Jahre haben gezeigt, welche fundamentale Bedeutung die Regierungen der meisten Mitgliedstaaten ihrem ›Status souveräner Gleichheit‹ und dem Prinzip der ›Nichteinmischung in innere Angelegenheiten‹ beimessen.

In seinem Millenniums-Bericht hatte Generalsekretär Kofi Annan die Weiterentwicklung des Völkerrechts vom Konzept der ›humanitären Intervention‹<sup>18</sup> bis zur Verpflichtung, die Rechte der Menschen in Unterdrückungssystemen zu schützen, angesprochen: »War Sicherheit früher gleichbedeutend mit der Verteidigung des Hoheitsgebiets gegen Angriffe von außen, so gehört dazu heute auch der Schutz der Gemeinwesen und der einzelnen Menschen vor interner Gewalt.«<sup>19</sup> Mit dem Titel dieses Berichts bezog er sich ausdrücklich auf den Wortlaut der Präambel zur UN-Charta: »Wir, die Völker der Vereinten Nationen ...«. Deren idealistisch geprägter Text steht wie ein erratischer Block neben der Charta und stößt wegen seines demokratischen Geistes auf starke Vorbehalte zahlreicher Mitgliedstaaten, deren Regierungen nicht durch eine demokratisch verfaßte Gesellschaft legitimiert sind.

Während der Sicherheitsrat beim ›Ersten Golf-Krieg‹ auf die Giftgasangriffe Iraks unter Saddam Hussein gegen den Iran trotz Tausender Toter nicht reagiert hatte, autorisierte er nach Saddam Husseins Einsatz von Nervenkampfstoffen gegen seine eigenen kurdischen Landsleute erstmals eine Intervention aus humanitären Gründen. Auch bei späteren Interventionen in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien orientierte der Rat sich an diesem Maßstab.<sup>20</sup>

Kofi Annans Mut, die Präambel quasi zu seinem Programm zu erklären, verdient Respekt. Durch die Bereitschaft des Sicherheitsrats, auch gegen den Willen von Mitgliedstaaten zum Schutz von Minderheiten auf deren Territorium zu intervenieren, wuchs die Zahl der im Einsatz befindlichen Blauhelme. War die Kongo-Mission ONUC von 1960 bis 1964 mit fast 20 000 UN-Soldaten die größte während des Kalten Krieges, so erreichte UNPROFOR (1992–1995) im ehemaligen Jugoslawien mit mehr als 50 000 Soldaten einen quantitativen Höhepunkt. Heute sind insgesamt etwa 67 000 ›Blauhelme‹ unter der Flagge der UN im Einsatz.<sup>21</sup>

### Trauma Somalia

Die Friedenssoldaten konnten allerdings die hohen Erwartungen besonders der Menschen in den Krisengebieten an die Fähigkeit der UN zur Friedenssicherung nur selten erfüllen. Verantwortlich für beklagenswerte Defizite waren zumeist Fehler des Sicherheitsrats. Dieser

# Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

(in der Reihenfolge ihrer Einsetzung)\*

## 1948–1969

**UNTSO** – Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (UN Truce Supervision Organisation), Palästina/Israel, seit 1948, 151 M/– P

**UNMOGIP** – Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan), seit 1949, 44 M/– P

**UNEF I** – Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Emergency Force I), Ägypten/Israel, 1956–1967

**UNOGIL** – Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Libanon (United Nations Observation Group in Lebanon), 1958–1958

**ONUC** – Operation der Vereinten Nationen in Kongo (Opération des Nations Unies au Congo), 1960–1964

**UNSF** – Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen in West-Neuguinea (Westrian) (United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian)), 1962–1963

**UNYOM** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Jemen (United Nations Yemen Observation Mission), 1963–1964

**UNFICYP** – Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (United Nations Peace-keeping Force in Cyprus), seit 1964, 876 M/51 P

**DOMREP** – Mission des Beauftragten des Generalsekretärs in der Dominikanischen Republik (Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic), 1965–1966

**UNIPOM** – Beobachtermission der Vereinten Nationen für Indien und Pakistan (United Nations India-Pakistan Observation Mission), 1965–1966

## 1970–1989

**UNEF II** – Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen II (United Nations Emergency Force II), Ägypten/Israel, 1973–1979

**UNDOF** – Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force), Syrien/Israel, seit 1974, 1029 M/–P

**UNIFIL** – Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (United Nations Interim Force in Lebanon), seit 1978, 1995 M/–P

**UNGOMAP** – Gute-Dienste-Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan und Pakistan (United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan), 1988–1990

**UNIIMOG** – Militärische Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group), 1988–1991

**UNAVEM I** – Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola I (United Nations Angola Verification Mission I), 1989–1991

**UNTAG** – Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (United Nations Transition Assistance Group), Namibia, 1989–1990

**ONUCA** – Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Zentralamerika (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Centroamérica), 1989–1992

## 1990–1999

**UNIKOM** – Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission), 1991–2003

**UNAVEM II** – Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola II (United Nations Angola Verification Mission II), 1991–1995

**ONUSAL** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in El Salvador (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador), 1991–1995

**MINURSO** – Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental), seit 1991, 226M/6 P

**UNAMIC** – Vorausmission der Vereinten Nationen in Kambodscha (United Nations Advance Mission in Cambodia), 1991–1992

**UNPROFOR** – Schutztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Protection Force), Kroatien/Bosnien-Herzegowina/Mazedonien, 1992–1995

**UNTAC** – Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (United Nations Transitional Authority in Cambodia), 1992–1993

**UNOSOM I** – Operation der Vereinten Nationen in Somalia (United Nations Operation in Somalia I), 1992–1993

**ONUMOZ** – Operation der Vereinten Nationen in Mosambik (Opération des Nations Unies au Mozambique), 1992–1994

**UNOSOM II** Operation der Vereinten Nationen in Somalia II (United Nations Operation in Somalia II), 1993–1995

**UNOMUR** – Beobachtermission der Vereinten Nationen für Uganda und Ruanda (United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda), 1993–1994

**UNOMIG** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (United Nations Observer Mission in Georgia), seit 1993, 120 M/12 P

**UNOMIL** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Observer Mission in Liberia), 1993–1997

**UNMIH** – Mission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Mission in Haiti), 1993–1996

**UNAMIR** – Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda (United Nations Assistance Mission for Rwanda), 1993–1996

**UNASOG** – Beobachtergruppe der Vereinten Nationen im Aouzoustreifen (United Nations Aouzou Strip Observer Group), Tschad/Libyen, 1994–1994

**UNMOT** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (United Nations Mission of Observers in Tajikistan), 1994–2001

**UNAVEM III** – Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola III (United Nations Angola Verification Mission III), 1995–1999

**UNCRO** – Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien (United Nations Confidence-Restoration Operation in Croatia), 1995–1996

**UNPREDEP** – Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Preventive Deployment Force), Mazedonien, 1995–1999

**UNMIBH** – Mission der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina), 1995–2002

**UNTAES** – Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium), 1996–1998

**UNMOP** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Prevlaka (United Nations Mission of Observers in Prevlaka), Kroatien/Jugoslawien, 1996–2003

**UNSMIH** – Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Support Mission in Haiti), 1996–1998

**UNTMIH** – Übergangsmmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Transition Mission in Haiti), 1996–1998

**MIPONUH** – Zivilpolizeimission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission de police civile des Nations Unies en Haïti), 1996–1998

**MINUGUA** – Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Guatemala (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala), 1997–1997

**UNPSG** – Zivilpolizeiunterstützungsgruppe der Vereinten Nationen (United Nations Civilian Police Support Group), Kroatien (Folgemission der UNTAES), 1998

**MINURCA** – Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (Mission des Nations Unies en République centrafricaine), 1998–2000

**UNOMSIL** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Observer Mission in Sierra Leone), 1998–1999

**UNMIK** – Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), seit 1999, 37 M/2 612 P

**UNAMSIL** – Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone), seit 1999, 3360 M/70 P

**MONUC** – Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo), seit 1999, 16 078 M/324 P

## 2000–2005

**UNMEE** – Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea), seit 2000, 3293 M/–P

**UNTAET** – Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Transitional Administration in East Timor), 2000–2002

**UNMISSET** – Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Mission of Support in East Timor), 2002–2005

**MINUCI** – Mission der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire), 2003–2004

**UNMIL** – Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia), seit 2003, 14 881 M/1084 P

**UNOCI** – Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire), seit 2004, 6248 M/210 P

**MINUSTAH** – Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti), seit 2004, 6264 M/1401 P

**ONUB** – Operation der Vereinten Nationen in Burundi (Opération des Nations Unies au Burundi), seit 2004, 5498 M/103 P

**UNMIS** – Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Sudan), seit 2005, 1349 M/70 P, autorisiert 10 145 M/715 P

\* Die abgeschlossenen Missionen sind eingerückt.  
Die Zahlen hinter den laufenden Missionen geben die Stärke des Personals an.  
Dabei bedeutet:  
M : Militär, d.h. »Blauhelme« in Formationen, und/oder unbewaffnete Militärbeobachter  
P : Polizei der Vereinten Nationen

begnügte sich häufig mit nur oberflächlicher Lagefeststellung und unzureichender Auftragserteilung. In Ermangelung eigener Kapazitäten zur Aufklärung und Nachrichtengewinnung stützt der Rat sich vor allem auf Informationen aus dem Kreis der Mitglieder, vorrangig der Ständigen Mitglieder. Unzureichende und damit falsche Beurteilungen der Lage haben so manchem Soldaten (und Zivilisten) das Leben gekostet. Besonders skandalös waren jene Einsätze, bei denen der Sicherheitsrat sich nicht einmal über seine eigene politische Zielsetzung im klaren war.

Somalia mit acht gefallenen Blauhelmen bei UNOSOM I (1991–1993) und 148 bei UNOSOM II (1993–1995), mag als Illustration der behaupteten Sachverhalte dienen. Während das Mandat für UNOSOM I nur militärische Unterstützung bei der Verteilung humanitärer Hilfe autorisierte, und der Einsatz durchaus als Erfolg betrachtet werden darf, war das Mandat für UNOSOM II unerfüllbar. Aus der nomadisch geprägten und von verfeindeten Clans dominierten Gesellschaft ließ sich mit den Möglichkeiten unzureichend vorbereiteter und mangelhaft ausgestatteter ausländischer Militärs kein demokratischer Rechtsstaat erzwingen. Dieser UN-Einsatz scheiterte so gründlich, daß der Sicherheitsrat keine Möglichkeit der Modifizierung sah und ihn schließlich abbrach. Zuvor hatten vor allem die Kontingente der mächtigen Mitgliedstaaten geradezu fluchtartig das Land verlassen. Obwohl das Versagen des Sicherheitsrats im Fall Somalia offensichtlich ist, beschuldigen vor allem seine mächtigsten Mitglieder ›die UN‹, versagt zu haben. Man darf den damaligen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali sicher zu den Opfern solch unberechtigter Vorwürfe zählen, die bis heute das Bemühen der UN um erfolgreiche Friedenssicherung belasten.

## Traditionelle Friedenssicherung

Daß der Generalsekretär über Kapazitäten zu wirksamer Informationsbeschaffung und objektiver Analyse verfügen sollte, hat der Rat wiederholt festgestellt.<sup>22</sup> Das Engagement des Sicherheitsrats für den Frieden und die internationale Sicherheit wird außer durch die angesprochene Oberflächlichkeit seiner Lagefeststellung, die Risiken nicht berücksichtigt, auch von einer Haltung zaghaften Zauderns bestimmt. Statt seinen politischen Willen zum Frieden mit Entschlossenheit umzusetzen, wurden Mandate für Friedensoperationen häufig nach den Bestimmungen des Kapitels VI erteilt.

Das setzt nicht nur die Zustimmung aller Konfliktparteien voraus, sondern verlangt von den UN im Krisengebiet grundsätzlich Unparteilichkeit (impartiality) und Neutralität. Deshalb waren Blauhelme zumeist nur leicht bewaffnet und nahezu ungeschützt gegen etwaige Feindseligkeiten einer oder mehrerer Konfliktparteien. Gewaltanwendung war ihnen nur als äußerstes Mittel zur Selbstverteidigung erlaubt. Im Nachhinein bezeichnet man derartige Einsätze als ›klassische Friedenssicherung‹ (classical peacekeeping) oder als ›traditionelle Friedenssicherung‹ (traditional peacekeeping), bisweilen auch als ›Peacekeeping der ersten Generation‹, oder ›der zweiten Generation‹.<sup>23</sup>

Sein sicher begrüßenswerter Grundsatz, den Einsatz von Soldaten nur als *ultima ratio* zu erwägen, hat den Sicherheitsrat leider auch dazu veranlaßt, zu Beginn einer Friedensmission meistens nur wenige Blauhelme in das Krisengebiet zu entsenden und diese außerdem nur mit einem Kapitel-VI-Mandat auszustatten. Offensichtlich setzte der Rat dabei auf das Prinzip Hoffnung und nahm an, man könne ja später immer noch nachbessern.

So begann die UN-Präsenz in Sierra Leone im August 1999 nach Kapitel-VI-Konditionen mit nur wenigen Dutzend Militärbeobachtern, mußte aber schon im Oktober auf 6000, im Februar 2000 auf 11 100, im Mai auf 13 000 und schließlich auf 17 500 Soldaten und Zivilpolizisten unter einem Kapitel-VII-Mandat aufgestockt werden.<sup>24</sup> Erst damit gelang es, die dortigen Rebellen zunächst an den Verhandlungs-

tisch zu zwingen und sie dann vom Vorteil einer Mitwirkung an aktiver Konfliktnachsorge zu überzeugen. Während man eine Friedens-truppe im Einsatz auch nachträglich relativ einfach quantitativ verstärken kann, läßt sich der Qualitätssprung von einem Kapitel-VI-Mandat zu einem Einsatz unter den Bedingungen des Kapitels VII zumeist nur unter großen Schwierigkeiten bewerkstelligen.

Die derzeitige Mission in der Demokratischen Republik Kongo, MONUC, begann mit dem völlig unzureichenden Umfang von 5537 Soldaten. Deren Verdoppelung auf 11 000 bedurfte zwar nur eines Federstrichs in New York, mußte aber angesichts der Größe dieses riesigen Landes und ohne die entsprechenden Möglichkeiten operativer und taktischer Mobilität und Flexibilität fast wirkungslos bleiben.

## Brahimi-Bericht

Die bitteren Erfahrungen der UN in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina gaben den Anstoß zu den 57 Reformvorschlägen, die eine Expertenkommission unter der Leitung von Lakhdar Brahimi den Mitgliedstaaten im August 2000 unterbreitet hat.<sup>25</sup> Von den darin dringend empfohlenen Maßnahmen für eine erfolgreiche Friedenssicherung scheinen die folgenden besonders wichtig:

- Friedenssicherung durch die UN muß die angemessene Option sein, das heißt, daß niemand außer den UN diesen Auftrag erfüllen kann oder will.
- Es muß bereits einen ›Frieden‹ geben, den es zu sichern gilt.
- Der Sicherheitsrat muß ein eindeutiges Ziel der Operation vorgeben und dazu ein klares Mandat erteilen.
- Das Mandat muß erfüllbar sein; die personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen müssen für die gesamte Dauer des Mandats zur Verfügung stehen.

Der äußerst praxisnahe ›Brahimi-Bericht‹ stellt eindeutig auf die aktuellen Herausforderungen der Friedenssicherung durch die UN ab und konzentriert sich dazu vorrangig auf den Bereich der ›multidimensionalen Friedenssicherung‹. Wenn die Umsetzung der Vorschläge Brahimis im Bereich des Sekretariats auch teilweise nur zögerlich erfolgt, so hat sich doch eine ›Allianz‹ truppenstellender Staaten gebildet, denen im Interesse ihrer eigenen Kontingente daran liegt, die UN und hier besonders das DPKO zu stärken.

Mittlerweile ist allen beteiligten Akteuren bekannt und bewußt, daß die wichtigste Voraussetzung erfolgreicher Friedenssicherung ein sogenanntes robustes Mandat ist. Derartige Mandate werden regelmäßig nach den Bestimmungen des Kapitels VII erteilt; die Missionen bezeichnet man dann bisweilen als solche der ›dritten Generation‹.<sup>26</sup> Die Blauhelme in dieser Art Mission sind zum einen mit einem ausreichenden Selbstschutz, also zumeist gepanzerten Fahrzeugen, ausgestattet und zum anderen so bewaffnet, daß sie den politischen Willen der Weltorganisation auch gegen Widerstand durchsetzen können. Die Einsatzregeln (Rules of Engagement – ROE) der Mission müssen den politischen Willen des Sicherheitsrats unmißverständlich umsetzen.

Die erste Mission nach den Regeln dieser resoluten Friedenssicherung (robust peacekeeping), UNTAES in Kroatien, war ein voller Erfolg. Am Beispiel dieser erstmals ausreichend bewaffneten Friedens-truppe der UN, die potentielle Friedensstörer durch überzeugend demonstrierte politische Entschlossenheit und militärische Kapazität von bewaffneten Aktionen abschrecken konnte, orientierten sich die UN für weitere Friedensmissionen.

## Koalition der Willigen

Seit der Aggression Nordkoreas gegen den Süden mußten die UN wiederholt feststellen, wie etwa bei Saddam Husseins Überfall auf Ku-

wait oder bei Slobodan Milosevics ›ethnischen Säuberungen‹ in Kosovo, daß die Staatengemeinschaft nicht in der Lage ist, größere oder komplexe militärische Operationen durchzuführen. So bleibt dem Sicherheitsrat nur der Rückgriff auf eine jeweils *ad hoc* formierte Koalition von Mitgliedstaaten, die willig sind, sich in den Dienst der UN zu stellen. Manchmal läßt auch eine Regionalorganisation erkennen, daß sie einer entsprechenden Bitte der UN um Unterstützung im Rahmen ihrer operativen Möglichkeiten folgen würde. So kommt es zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit:

- 1992 hatten in Somalia zunächst die USA die Führung, die UN war auf Zusammenarbeit angewiesen. Nach dem Prinzip einheitlicher Führung erfolgte diese von Washington aus. Der Sicherheitsrat konnte seine eigene Autorität nicht zum Tragen bringen. Das trug sicher zum Scheitern von UNOSOM II bei.
- 1994 engagierte sich anfänglich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) unter Führung der USA in Haiti. Als der Sicherheitsrat dann UNMIH autorisierte, lösten die UN die OAS ab.
- 1999 beim Einsatz zur Friedenssicherung in Osttimor führte zunächst Australien eine *Ad-hoc*-Koalition, ehe die UN mit dem Mandat für UNTAET die Verantwortung übernahmen.
- 2003 übernahm offiziell die Europäische Union, tatsächlich aber Frankreich, die Führung der nur drei Monate dauernden Operation ›Artemis‹ in Bunia im Osten Kongos. Parallel dazu blieben die UN mit ihrer Mission MONUC verantwortlich für die Friedensunterstützung im ganzen Land.

Die Intervention einer Koalition der Willigen wird vom Sicherheitsrat autorisiert. Mit einer derartigen Resolution wird den beteiligten Staaten und ihren Einsatzformationen die Legitimation erteilt, alle gemäß Kapitel VII notwendigen Maßnahmen zu ergreifen (Art. 42–45) und alle entsprechenden Mittel einzusetzen, um ein möglichst eindeutig definiertes Ziel zu erreichen (Art. 53 Abs. 1).

## Polizei

Wenn man von Blauhelmen spricht, denkt man gemeinhin an Soldaten im Einsatz für die UN. Daß die Mehrzahl aller Blauhelme tatsächlich Militärs sind, liegt nicht nur an deren rascher Verfügbarkeit, sondern auch daran, daß sie auf Einsätze außerhalb des eigenen Landes wenigstens mental grundsätzlich vorbereitet sind. Dennoch sind die Aufgaben, die sie für die UN zu erfüllen haben, zumeist eher polizeilicher Natur.

Deshalb hat die Zahl der unter der UN-Flagge eingesetzten Polizisten seit dem ersten großen Einsatz in Bosnien-Herzegowina im Jahr 1995 erheblich zugenommen. Neben den 60 000 schwer bewaffneten Soldaten der NATO-geführten Friedensumsetzungstruppe (Implementation Force – IFOR, ein Jahr später als Stabilisierungstruppe – SFOR – fortgeführt) nahm sich die polizeiliche Präsenz der UN, die Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF), mit etwas mehr als 2000 Polizeibeamten eher bescheiden aus.<sup>27</sup>

Dennoch war dieser Einsatz richtungsweisend für das, was man bisweilen als ›Policekeeping‹<sup>28</sup> bezeichnet hat. Tatsächlich versteht man darunter einen wichtigen Teil der ›komplexen Friedenssicherung‹.

Etlliche Mitgliedstaaten der UN richten die Aufgaben ihrer Polizei zur Wahrung von Recht und Ordnung nicht vorrangig an den Interessen ihrer Bürger aus. Deshalb ist es schwierig, Polizeibeamte außerhalb ihrer eigenen Gesellschaftsordnung einzusetzen, um dort die Regeln polizeilichen Handelns zu überwachen. Da es bisher keine weltweit übereinstimmende Definition der Grundsätze polizeilicher Tätigkeiten gibt, haben sich viele in einem UN-Einsatz tätige Polizeioffiziere erfolgreich bemüht, ihr an der Einhaltung der Menschenrechte ausgerichtetes Verhalten im Kreise ihrer Kollegen zur gemeinsamen Auffassung über die Aufgaben der Polizei im Rechtsstaat zu machen.

Multidimensionale Friedensoperationen sind deshalb heute nicht mehr ohne wesentliche Mitwirkung von polizeilichen Elementen denkbar. Wegen des erheblichen Bedeutungszuwachses der Polizei gibt es als Ergebnis einer Brahimi-Empfehlung beim DPKO nunmehr neben der Militärabteilung auch eine gleichrangige Polizeiabteilung der Vereinten Nationen.

## Prävention

Nahezu alle bisherigen Friedensmissionen der UN waren eine Reaktion auf gewaltsame Entladungen politischer Spannungen in dem jeweiligen Territorium. Dabei ist allgemein bekannt, daß präventive Maßnahmen viel besser und überdies kostengünstiger die Eskalation von Krisen zu bewaffneten Auseinandersetzungen oder gar Kriegen verhindern könnten. Auf einen entsprechenden Auftrag des Sicherheitsrats hin, Möglichkeiten der Krisenprävention zu untersuchen,<sup>29</sup> legte der damalige Generalsekretär Boutros-Ghali 1992 einen Bericht vor, in dem er ausführlich seine Überlegungen zur ›präventiven Diplomatie‹ darlegte.<sup>30</sup> Die von ihm empfohlene präventive Stationierung von Friedenstruppen in einem möglichen Krisengebiet, um die Eskalation politischer Spannungen zu bewaffneten Streitigkeiten zu verhindern<sup>31</sup>, hat so aber nur ein einziges Mal stattgefunden:

UNPREDEP war 1992 ursprünglich als Teil der für alle vom Bürgerkrieg betroffenen Gebiete des ehemaligen Jugoslawiens entsandten Schutztruppe der UN (UNPROFOR) geschaffen worden, weil der Sicherheitsrat befürchtete, wegen der großen albanischen Minderheit in Mazedonien und wegen serbischer Aktivitäten im benachbarten, überwiegend albanisch besiedelten Kosovo könne es zu Grenzverletzungen und zur Destabilisierung des heterogenen Mazedoniens kommen. Die 1500 UNPREDEP-Soldaten konnten bis zum Frühjahr 1999 einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Lage in Mazedonien leisten. Daß es dennoch zum überraschenden Abbruch dieser so erfolgreichen, einzigen präventiven Friedensmission der UN kam, lag am Veto Chinas gegen eine weitere Verlängerung des UNPREDEP-Mandats. Grund dieses Vetos war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen Mazedoniens mit Taiwan. Übrigens zählt Kofi Annan auch die Friedensmission MINURCA 1998 in die Kategorie präventiver Maßnahmen.<sup>32</sup>

Die Carnegie-Kommission zur Verhütung tödlicher Konflikte hat zwar berechnet, daß eine präventive Verstärkung der UN-Mission in Ruanda den Völkermord nicht nur wahrscheinlich verhindert hätte, sondern mit Kosten von nur 1,3 Milliarden Dollar wesentlich günstiger gewesen wäre, als die bisher schon mehr als 4,5 Milliarden Dollar Konfliktnachorgekosten.<sup>33</sup> Dennoch bleibt zweifelhaft, ob es künftig gelingen kann, Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten zu veranlassen, zur Abwehr einer nur möglichen künftigen Gefährdung der internationalen Sicherheit Truppen, Polizei oder auch nur Gelder bereitzustellen.

Dazu wäre sicher zunächst durch entsprechende Berichterstattung aus dem gefährdeten Gebiet ›Betroffenheit‹ zu organisieren. Kofi Annan spricht in diesem Kontext von ›präventivem Journalismus‹.<sup>34</sup> Seine Forderungen an die Mitgliedstaaten münden in die Empfehlung »[...] mehr aktiven Gebrauch zu machen von der präventiven Entsendung [von Blauhelmen]«. <sup>35</sup>

## Schutz von Zivilisten

Um ihrer Verantwortung für den Frieden besser gerecht zu werden, müßten sich die UN nach der Auffassung ihres Generalsekretärs häufiger entschließen, Menschen in Not und Gefahr aktiv zu schützen. So hat er beispielsweise die blutigen Konflikte in der Demokratischen Republik Kongo, in Côte d'Ivoire und in Liberia als ›Schutzkrisen‹

bezeichnet.<sup>36</sup> Deshalb war es nur konsequent, daß der Sicherheitsrat seine Friedensmission in Kongo, trotz ihrer personell und materiell ungenügenden Ausstattung beauftragte, »Zivilpersonen und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen, die unmittelbar von körperlicher Gewalttätigkeit bedroht sind, zu schützen.«<sup>37</sup>

In der Praxis stoßen Blauhelme jedoch rasch an die Grenzen ihrer Möglichkeiten, wenn sich Zivilisten in großer Zahl vor Angriffen aggressiver Milizen oder Invasionstruppen in den Schutz ihrer beengten Lager flüchten wollen. So enden vergebliche Rettungsversuche oft in Frustration oder Aggression gegen die als untätig oder gar unwillig eingeschätzten ausländischen UN-Friedenssoldaten.

## Keine Präzedenzfälle

Die deutliche Zurückhaltung des Sicherheitsrats bei der Entscheidung, ob man in akuten Krisen intervenieren sollte, wird an der Zahl von nur 60 derartigen Interventionen in den vergangenen 60 Jahren deutlich, in denen es weltweit mehr als 200 bewaffnete Auseinandersetzungen gab. Eine wichtige Ursache für dieses Zögern liegt in der Befürchtung der Ständigen Mitglieder, man könne zu leicht unerwünschte Präzedenzfälle schaffen. So standen wegen entsprechender Androhungen ihres Vetos weder die Probleme der Russischen Föderation mit den Tschetschenen, noch die Menschenrechtsverletzungen Chinas gegenüber Tibetern und Uiguren auf der Tagesordnung des Rates. Mit einer solchen Vetoandrohung wurde 1998/1999 konkret ein Mandat des Sicherheitsrats verhindert, das die massiven Menschenrechtsverletzungen des damaligen Regimes in Belgrad gegen seine eigenen Bürger albanischer Nationalität in Kosovo unterbinden sollte.<sup>38</sup>

Angesichts dieser Blockade des Sicherheitsrats und der andauernden Gefährdung einer Vielzahl von Menschen beschlossen die Mitgliedstaaten der NATO, nicht den zeitraubenden Umweg über eine abermalige ›Vereint für den Frieden‹-Resolution der Generalversammlung zu gehen. Statt dessen entschieden sie, trotz Interventionsverbot nach Artikel 2 Abs. 7, das Regime von Slobodan Milosevic mit militärischer Macht zur Einstellung seiner verbrecherischen ethnischen Säuberungen zu zwingen. Diese, entgegen den Bestimmungen des Völkerrechts erfolgte Intervention der NATO wurde sozusagen *de facto* – sicher nicht *de jure* – vom Sicherheitsrat gebilligt, als er die NATO in seiner Grundsatzresolution 1244 ausdrücklich beauftragte, die »internationale Sicherheitspräsenz [habe unter] substantieller Beteiligung der Nordatlantikvertrags-Organisation [...] ein sicheres Umfeld für alle Menschen im Kosovo zu schaffen [...]«.<sup>39</sup> So garantiert seither die NATO mit ihrer auch von Nichtmitgliedern unterstützten Kosovo-truppe (Kosovo-Force – KFOR) die Sicherheit der multidimensionalen UN-Mission UNMIK.

## UN-Protectorate

Der Auftrag des Sicherheitsrats für UNMIK öffnete eine neue Dimension der Friedenssicherung. Es geht darum, in einem Krisengebiet für eine voraussichtlich längere Zeit eine Art Protectorat der UN einzurichten. Hierfür hätte sich als Legitimationsgrundlage eigentlich das Kapitel XII der UN-Charta über das Treuhandsystem angeboten. Wenn dieser Abschnitt der Charta auch ursprünglich für die Verwaltung ehemals abhängiger Territorien gedacht war, so stellt Artikel 76 doch fest, das Treuhandsystem diene dem Zweck »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu festigen« und »die fortschreitende Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit so zu fördern, wie es den besonderen Verhältnissen [...] seiner Bevölkerung sowie deren frei geäußerten Wünschen entspricht«.<sup>40</sup>

Diese geradezu historischen Zielsetzungen treffen bei der zweiten Protectoratsverwaltung der UN in Osttimor uneingeschränkt zu. Außer-

dem gibt es an der Frage seiner Unabhängigkeit nach der Aufhebung der widerrechtlichen Annexion durch Indonesien keine Zweifel. Nach dem auf das robuste Mandat für UNTAET gestützte entschlossene Eingreifen der Staatengemeinschaft in Osttimor wird dieses jüngste Mitglied der UN mit einer jährlichen Unterstützung von 209 Dollar pro Kopf<sup>41</sup> allerdings wohl noch lange ein Kostgänger internationaler Hilfe bleiben.

Während der nunmehr über sechsjährigen UN-Protectoratsverwaltung über Kosovo ist deutlich geworden, daß die Albaner mit mehr als 90 Prozent der Bevölkerung eine Rückkehr zum *Status quo ante* nicht akzeptieren werden. Da hilft es auch nicht, daß die Staatengemeinschaft eine Entscheidung über die Zukunft ihres Protectorats weiter hinausschiebt und zunächst rechtsstaatliche Verhältnisse auf multiethnischer Grundlage schaffen möchte, ehe man sich der eigentlich längst überfälligen politischen Zielsetzung der internationalen Präsenz zuwenden will. Die Drohung Chinas – das jede Sezession als Präzedenzfall für die Unabhängigkeit Taiwans fürchtet – sein Veto gegen ein unabhängiges Kosovo einzulegen<sup>42</sup>, gefährdet alle bisherigen Bemühungen um Stabilität und damit den dauerhaften Frieden auf dem Balkan.

## Kampf gegen den Terror

Auch der Kampf gegen den internationalen Terrorismus stellte die UN vor neue Herausforderungen. Schon am 12. September 2001 reagierte der Sicherheitsrat auf die am Vortag erfolgten Terrorakte. Einstimmig verurteilte er die terroristischen Verbrechen und erklärte sie zu einer Bedrohung des Friedens.<sup>43</sup> Mit der Ermächtigung, als kollektives Sicherheitssystem alle Handlungsmöglichkeiten und hier besonders die Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII anzuwenden, zeigen sich die UN grundsätzlich der Lage gewachsen.

Allerdings wurde auch deutlich, daß die UN kein Gewaltmonopol besitzen. Die Bekräftigung des naturgegebenen Rechtes auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung entsprach deshalb dem Rechts- und Machtverständnis der Ständigen Mitglieder des Rates, wenn sich darüber auch in Europa eine kontroverse Diskussion entspann.

Mit seiner Resolution 1373<sup>44</sup>, in der er zum weltweiten Kampf gegen den Terrorismus aufruft, hat der Sicherheitsrat eine gute Grundlage geschaffen. Unter seiner Federführung eröffnet er eine neue Dimension der Friedenssicherung, wenn er alle Regierungen auffordert,

- durch nationale Gesetzgebung die Finanzierungsströme des Terrorismus einzudämmen;
- Konten einzufrieren, die dem Terrorismus nützen könnten;
- Bewegungsfreiheit mutmaßlicher Terroristen zu beschränken und ihnen kein Asyl zu gewähren;
- Mißbrauch des Flüchtlingsstatus zu verhindern und
- zu garantieren, daß politische Motive nicht als Rechtfertigung für die Beteiligung an oder Unterstützung von terroristischen Akten dienen können.

Der hierzu eingerichtete Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus verpflichtet – quasi wie ein Weltgesetzgeber – alle Mitgliedstaaten, ihm regelmäßig zu melden, welche nationalen Schritte zur Umsetzung dieser Zielsetzungen ergriffen worden sind.

Während die USA, gestützt auf Resolution 1368 eine *Ad-hoc*-Koalition aus jeweils bilateral verpflichteten Verbündeten zur Operation ›Dauerhafte Freiheit‹ nach Afghanistan entsandten und damit dem Taliban-Regime ein Ende bereiteten, mandatierte der Sicherheitsrat in Ermangelung eigener Truppen zur Friedenssicherung die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force – ISAF) für Afghanistan<sup>45</sup>. Sowohl mit dieser Friedensmission als auch mit einer Reihe von internationalen Konferenzen, die den UNEinsatz in diesem Krisengebiet begleiten und die Weichen für den

Wiederaufbau von Recht und Ordnung, Bildung und Wirtschaft stellen, beweisen die UN, daß sie sich nicht nur in der Vorbereitung und Durchführung demokratischer Wahlen engagieren, sondern für die Legitimation und Akzeptanz dieser multinationalen Intervention unverzichtbar sind.

## Internationale Gerichte und Konfliktnachsorge

Ein wesentlicher Teil internationaler Konfliktnachsorge sind sicher auch die Bemühungen der UN zur Wahrung und Wiederherstellung der staatlichen Rechtsordnung. Ohne auf Details einzugehen sei hier auf die Internationalen Strafgerichtshöfe zur Ahndung von Kriegsverbrechen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda hingewiesen.<sup>46</sup> Ähnliche Aufgaben haben auch Gerichtshöfe in Sierra Leone und Osttimor übernommen. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) wird das humanitäre Völkerrecht nicht nur für den Schutz von Opfern durchsetzen, sondern auch helfen, die Verursacher von bewaffneten Konflikten zu identifizieren und für ihr Handeln verantwortlich zu machen. Damit ist das »Rom-Statut«<sup>47</sup> ein wichtiger Beitrag für eine Weltordnung des Friedens, die der Herrschaft des Rechtes Vorrang einräumt vor einer durch reines Machtstreben, Willkür und Gewaltbereitschaft bestimmten Weltordnung.

## Wachsender Bedarf

Zur Zukunft der Friedenssicherung stellte Kofi Annan fest: »Die Friedenssicherung steht für den Willen der internationalen Gemeinschaft, den Frieden zu wahren. [...] Damit sie jedoch eine echte Wirkung entfalten kann, muß sich dies auch in der Präsenz der Mitgliedstaaten vor Ort widerspiegeln. [...] Ein Friedenssicherungseinsatz muß durch ein entsprechendes politisches Engagement der Mitgliedstaaten untermauert werden.«<sup>48</sup>

Daß es diesen Bedarf gibt, läßt sich an den in jüngster Vergangenheit begonnenen Friedenseinsätze in Burundi, Côte d'Ivoire, Haiti und Sudan festmachen. Gerade die Mission in Sudan verdeutlicht aber auch die Dilemmata der UN in dieser Hinsicht: Chinas Ölinteressen stehen wirksamen Maßnahmen der Weltorganisation zum Schutz einer von genozid-ähnlicher Verfolgung bedrohten Bevölkerung im Wege. Zugleich belassen es selbst potente Staaten des politischen Nordens bei der eher symbolischen Entsendung weniger Dutzend unbewaffneter Militärbeobachter, obwohl der Sicherheitsrat eine Truppe von 10 000 Soldaten autorisiert hat.

Da es äußerst zweifelhaft ist, ob die exklusive Gruppe der fünf Ständigen Mitglieder einer Erweiterung ihres privilegierten Clubs zustimmen wird, muß die Menschheit hoffen, daß zwei andere Reformvorschläge Kofi Annans erfolgreich umgesetzt werden.

Das gilt vor allem für den Vorschlag, aus der Menschenrechtskommission einen Menschenrechtsrat zu machen. Wenn dieser von den Staats- und Regierungschefs auf dem Weltgipfel 2005 beschlossene Rat<sup>49</sup> auch tatsächlich eingesetzt wird, würde dies nicht nur einen Qualitätssprung und eine notwendige Rangerhöhung dieses so wichtigen Aspekts des Rechtes bedeuten, sondern ihn auch sichtbar zum Kernbereich des Engagements der UN für die »Völker der Welt« werden lassen. Die ebenfalls auf dem Weltgipfel gebilligte »Kommission für Friedenskonsolidierung« (Peacebuilding Commission) könnte die vielfältigen Aktivitäten des DPKO beim langfristigen Aufbau von Staaten unterstützen.<sup>50</sup> Die Generalversammlung hat damit die Chance, durch ein besonders überzeugendes Votum ihr Potential als wichtigstes Instrument internationaler Zusammenarbeit zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit zu demonstrieren, bei ihrer jüngsten Sitzung leider nicht so genutzt, wie das notwendig gewesen wäre. Kofi Annan wird in seinem Bemühen, unsere Welt fried-

licher und gerechter zu machen also weiterhin starke Unterstützung benötigen. Dazu sollte sich auch Deutschland aufgerufen fühlen.

- 1 Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta), Amtliche Fassung der Bundesrepublik Deutschland, Bundesgesetzblatt 1973 II S. 431; Art. 1 Abs. 1.
- 2 System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen (United Nations Stand-by Arrangements System – UNSAS); <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/sba.html>
- 3 Gründungsmitglieder waren Dänemark, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden. Später traten bei: Argentinien, Italien und Rumänien. Durch Abkommen verbunden sind: Finnland, Portugal, Slowenien sowie Spanien.
- 4 Die offiziellen und vollständigen Bezeichnungen aller Friedensmissionen sind in der Übersicht auf Seite 182 dieses Beitrags zu finden.
- 5 UN Doc. S/RES/15 v. 19.12.1946.
- 6 Vgl. Helmut Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, München/Wien 1995, S. 41–49.
- 7 UN Doc. S/RES/48 v. 23.4.1948.
- 8 UN Department for Peacekeeping Operations, *Peacekeeping Best Practices Unit: Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York 2003, S. 61.
- 9 UN Doc. A/RES/195(III) v. 12.12.1948.
- 10 (Uniting for Peace) UN-Dok. A/RES/377(V) v. 3.11.1950; Abstimmungsergebnis: 52 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen, 2 Enthaltungen, <http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar377.pdf>
- 11 UN-Charta, a.a.O. (Anm. 1), Art. 11 Abs. 1.
- 12 UN Doc. A/RES/997 (ES-I) v. 2.11.1956; Abstimmungsergebnis: 64 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen; 6 Enthaltungen.
- 13 UN Doc. A/RES/1001 (ES-I) v. 7.11.1956.
- 14 Vgl. DPKO-Handbook, a.a.O. (Anm. 9), S. 55f.
- 15 Background Note – United Nations Peacekeeping Operations, v. 30.7.2005, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>
- 16 Vgl. James Dobbins, *The US and UN Ways of Nation-building*, UNA-USA Policy Brief, Nr. 81, Juni 2005.
- 17 UN Doc. A/RES/217 (III) v. 10.12. 1948.
- 18 UN Doc. S/RES/688 v. 5.4.1991.
- 19 *Wir die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert*, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/54/2000 v. 27.3.2000, Vereinte Nationen, New York 2000, S. 33, [http://www.un.org/Depts/german/gv/millennium/a\\_54\\_2000.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv/millennium/a_54_2000.pdf)
- 20 UN Doc. S/RES/733 v. 23.1.1992 bzw. S/RES/827 v. 25.5. 1993.
- 21 Vgl. Background Note, a.a.O. (Anm. 15).
- 22 UN Doc. S/2001/905 v. 25.9.2001, Text in: VN 2/2002, S. 78.
- 23 Vgl. u.a. Günther Unser, *Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, 7. Aufl., München 2004, S. 124ff.
- 24 Vgl. UN Doc. S/RES/1260 v. 20.8.1999; S/RES/1270 v. 22.10.1999; S/RES/1289 v. 7.2.2000; S/RES/1299 v. 19.5.2000; S/RES/1313 v. 4.8.2000; S/RES/1370 v. 18.9.2001.
- 25 Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305–S/2000/809 v. 21.8.2000, über: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/); Deutsch: Bericht der Sachverständigenkommission für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO9/930/27/pdf/NO993027.pdf?OpenElement>
- 26 Vgl. Unser, *Die UNO*, a.a.O. (Anm. 23), S. 128f.
- 27 Grundlage der Aufstellung der IPTF war Anhang 11 des Friedensabkommens von Dayton v. 21.11.1995.
- 28 Manfred Eisele, *Policekeeping. Anmerkungen zu internationalen Polizeieinsätzen*; in: Martin H.W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003*, Frankfurt 2003, S. 497–511.
- 29 UN Doc. S/23500 v. 31.1.1992.
- 30 *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/47/277–S/24111 v. 17.6.1992, United Nations, New York 1992, Abs. 23–32.
- 31 Ebd., Abs. 28–32.
- 32 *Prevention of Armed Conflict*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/55/985–S/2001/574 v. 7.6.2001, United Nations, New York 2001, Abs. 81, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2001/574e.pdf>
- 33 Die Zahlen stammen aus: *Verhütung bewaffneter Konflikte*, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/55/985–S/2001/574 v. 7.6.2001, Vereinte Nationen, New York 2001, Abs. 3.
- 34 *Prevention of Armed Conflict*, a.a.O. (Anm. 32), Abs. 130.
- 35 Ebd., Abs. 85, Empfehlung 12.
- 36 UN Doc. A/58/323 v. 2.9.2003, Abs. 8.
- 37 UN Doc. S/RES/1493 v. 28.7.2003, Abs. 25.
- 38 Vgl. hierzu u.a. Konrad Clewing/Jens Reuter (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt*, München 2000; Erich Reiter (Hrsg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000.
- 39 UN Doc. S/RES/1244 v. 10.6.1999, Anlage 1.
- 40 UN-Charta, a.a.O. (Anm. 1), Art. 76 a) und b).
- 41 Vgl. Nigel Thornton/Marcus Cox, *Developing Poverty Reduction Strategies in Low-Income Countries Under Stress (LICUS)*, 6.1.2005, London: Agulhas Development Consultants Ltd., S.70, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/17/34255052.pdf>.
- 42 China: Mit uns kein unabhängiges Kosovo, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.8.2005.
- 43 UN Doc. S/RES/1368 v. 12.9.2001
- 44 UN Doc. S/RES/1373 v. 28.9.2001.
- 45 UN Doc. S/RES/1386 v. 20.12.2001.
- 46 UN Doc. S/RES/827 v. 25.5.1993 und S/RES/955 v. 8.11.1994.
- 47 Die Grundlage des IStGH ist das so genannte Rom-Statut. Es wurde am 17. Juli 1998 von der UN-Bevollmächtigtenkonferenz in Rom angenommen, [http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome\\_Statute\\_120704-EN.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf)
- 48 Vgl. Secretary General's Remarks to the Security Council on UN Peacekeeping Operations, Press Release SG/SM/9311, SC/8096, PKO/107, 17.5.2004; <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9311.doc.htm>
- 49 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1, v. 15.9.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, Abs. 157ff.
- 50 Ebd., Abs. 97ff.