



Working Paper

Mehr Macht für die UNO?

Author(s):

Gabriel, Jürg Martin

Publication Date:

1996

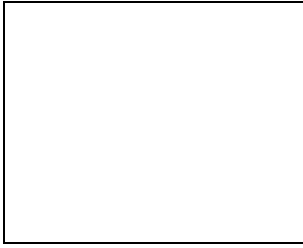
Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-001620677> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).



Eidgenössische Technische Hochschule

Forschungsstelle für Internationale Beziehungen



Jürg Martin Gabriel

Mehr Macht für die UNO?

Beiträge

Nr. 1 / Januar 1996

Bodanstrasse 4

9000 St. Gallen

Tel. 071/224 24 36

Fax 071/224 24 39

Inhaltsverzeichnis

	Einführung	1
1	Zwangsmassnahmen	2
	1.1 Allgemeine Charakteristiken	2
	1.2 Besonderheiten in Korea und am Golf.....	5
	1.3 Die Frage der Macht	7
2	Friedenserhaltende Massnahmen.....	9
	2.1 Allgemeine Charakteristiken	9
	2.2 Drei Erfolge	12
	2.3 Die Frage der Macht	16
3	Friedens erzwingende Massnahmen	17
	3.1 Allgemeine Charakteristiken	17
	3.2 Drei Misserfolge	18
	3.3 Die Frage der Macht	25
	Konklusionen.....	26

Einführung

Zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinten Nationen ist eine grosse Zahl von Untersuchungen erschienen, die sich mit der Reform der Weltorganisation befassen und die Frage der Macht diskutieren.¹ Von den verschiedenen in diesen Berichten abgehandelten Themen will ich mich im vorliegenden Aufsatz auf ein einziges beschränken - auf das der *militärischen Macht*. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Zahl militärischer UNO-Operationen beträchtlich zugenommen; einige verliefen erfolgreich und waren Ausdruck neugewonnener Macht, doch andere waren eher erfolglos und hinterliessen den Eindruck von Ohnmacht. Aus den Fehlern müssen Lehren für die Zukunft gezogen werden, denn zu viele Fehlschläge schaden der Weltorganisation. Eine erfolgreichere UNO ist jedoch nicht gezwungenermassen eine UNO mit mehr militärischer Macht, sondern vielmehr, und dies ist die zentrale These dieses Aufsatzes, eine UNO, die ihre bestehenden militärischen Mittel besser nutzt. Gefragt ist *Konsolidierung* statt Expansion, *qualitativer* statt quantitativer Wandel.

Die fünf Jahre seit Ende des Kalten Krieges haben gezeigt, dass man mehr denn je klar zwischen *friedenserhaltenden Massnahmen* (peace-keeping) und *Zwangsmassnahmen* jeglicher Art unterscheiden muss. Das peace-keeping ist noch heute in den meisten Fällen erfolgreich, auch wenn es sich um anspruchsvolle Operationen wie in Kambodscha, Mosambik oder El Salvador handelt. Äusserst problematisch ist jedoch die Friedenserzwingung, vor allem wenn sie unter der Regie des Generalsekretärs und nicht indirekt durch eine vom Sicherheitsrat ermächtigte Koalition erfolgt. Diese Erfahrung machte die UNO bereits im Kongo, doch die damals gelernten Lektionen gerieten in Vergessenheit. Die UNO sollte sich darum mit der

¹ Aus Anlass des Jubiläums sind mehrere Studien erschienen, die sich mit Fragen der institutionellen Reform befassen. Siehe dazu Shridath S. Ramphal and Ingvar Carlsson, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, New York 1995; Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in Its Second Half-Century*, Ford Foundation, New York 1995; Paul Kennedy and Bruce Russett, "Reforming the United Nations", *FOREIGN AFFAIRS*, vol. 74, no. 5, September/October 1995, S. 56-71; Erskine Childers and Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala 1994; Rosemary Righter, *Utopia Lost: The United Nations and World Order*, Twentieth Century Fund Press, New York 1995; Mihaly Simai, *The Future of Global Governance: Managing Risk and Change in the International System*, United States Institute of Peace, Washington, D.C. 1994; James S. Sutterlin, *The United Nations and the Maintenance of International Security: A Challenge to Be Met*, Praeger, London 1995.

Konsolidierung ihrer Macht im Bereich des peace-keeping befassen und nicht mit dem Ausbau der Macht im Bereich der Friedenserzwingung.

Der vorliegende Aufsatz befasst sich mit den drei Grundtypen militärischer Operationen: er beginnt mit einer Diskussion eigentlicher *Zwangsmassnahmen*, geht dann über zu einer Abhandlung *friedenserhaltender Massnahmen* und endet mit den zwischen diesen beiden Typen angesiedelten *friedenserzwingenden Massnahmen*. In jedem der Teile werden zuerst die typischen Charakteristiken der betreffenden Operationen definiert, danach einige konkrete Beispiele besprochen und schliesslich die Frage der Macht evaluiert. Der Artikel endet mit einigen allgemeinen Folgerungen und einer Präzisierung der bereits angedeuteten These.

1. Zwangsmassnahmen

1.1 Allgemeine Charakteristiken

Zu eigentlichen Zwangsmassnahmen ist es bis heute nur im Korea- und im Golfkrieg gekommen. Obwohl diese beiden Fälle Verschiedenheiten aufweisen, hatten sie die typischen Merkmale von Zwangsmassnahmen. Als erstes fällt aus völkerrechtlicher Sicht auf, dass dies keine klassischen Kriege waren. Die klassische Kriegskonzeption basiert auf den Prinzipien der *Selbsthilfe* und der *Indifferenz*, denn in Abwesenheit einer höheren, überstaatlichen Gewalt gibt es weder einen universellen Garanten der Sicherheit noch verbindliche universale Standards. Ein jeder Staat besitzt das Recht, mittels Krieg seine Sicherheit selbst zu garantieren und auch eigenständig zu entscheiden, was ethisch ist und was nicht. Allein die "raison d'état" ist entscheidend.²

Durch den Völkerbund wurde diese klassische Konzeption ein erstes Mal eingeschränkt. Laut dessen Satzung war die Frage von Krieg und Frieden - damit verbunden das Problem staatlicher Sicherheit - nicht mehr das ausschliessliche Anliegen eines jeden einzelnen Staates, sondern, und in Übereinstimmung mit der Idee der *kollektiven Sicherheit*, der ganzen Staatengemeinschaft. Damit wurde das Selbsthilfeprinzip in Frage gestellt.

² Jürg Martin Gabriel, *Worldviews and Theories of International Relations*, Macmillan, London/NewYork 1994, S. 149-165.

Im Rahmen der Vereinten Nationen kam es zudem zur Unterscheidung zwischen *gerechter* und *ungerechter Gewalt*, womit auch das Indifferenzprinzip aufgegeben wurde. Ungerechte Gewalt wird heute als "Aggression" bezeichnet, gerechte Gewalt als "Sanktion", als "Massnahme" oder "Zwangsmassnahme". Der Begriff "Krieg" wird aufgegeben, er existiert in der Charta nicht mehr.³

Sanktionen und Zwangsmassnahmen sind in Kapitel VII der Charta geregelt. Ihr *Zweck* ist die Aufrechterhaltung des "Weltfriedens und der internationalen Sicherheit", wobei die Betonung auf zwischenstaatlichen Konflikten liegt, denn eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates ist in Art. 2 ausdrücklich verboten:

Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden...⁴

Somit bezwecken Zwangsmassnahmen die Regelung zwischenstaatlicher Konflikte. In Korea und im Golfkrieg war dies der Fall.

Der *Entscheid* über die Anwendung von Zwangsmassnahmen muss im Sicherheitsrat erfolgen, denn nur er ist gemäss Charta zuständig und darf eigentliche Entscheide (decisions) fällen. Die Generalversammlung hat das Recht, Fragen von Krieg und Frieden zu debattieren, doch sie ist nur zu unverbindlichen Empfehlungen (recommendations) befähigt. Im Sicherheitsrat braucht es ein qualifiziertes Mehr, es sei denn, eines der fünf ständigen Mitglieder mache von seinem Veto-recht Gebrauch.

Der *Vollzug*, und damit die eigentliche Kampfführung, sollte gemäss Art. 47 einem Generalstabsausschuss bestehend aus Vertretern der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder übertragen werden, wobei dieser ausdrücklich dem Sicherheitsrat verantwortlich ist. Diese Kommando-

³ Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares*, Random House, New York 1956.

⁴ Charta der Vereinten Nationen, Art. 2, Abs. 7.

struktur wurde bis heute jedoch in keiner UNO-Operation verwirklicht, da der Generalstabsausschuss noch nie für diese Funktion eingesetzt worden ist (siehe Abbildung 6).⁵

In der Praxis *delegiert* der Sicherheitsrat die Durchsetzung militärischer Zwangsmassnahmen. Sowohl im Korea- als auch im Golfkrieg erlaubte er handlungswilligen Staaten den Einsatz von Gewalt, wobei die Vereinigten Staaten in beiden Fällen als Organisator und Führer einer Koalition auftraten, deren Kommando nicht dem Sicherheitsrat, sondern dem amerikanischen Präsidenten unterstand. Eine eindeutige Regelung der Verantwortlichkeit gab es nie; klar war nur, dass der Generalsekretär in solchen Fällen keine militärische Verantwortung trug (siehe Abbildung 5).

	Korea	Golf	Ruanda	Haiti
1. Entscheid	Kapitel VII Empfehlung	Kapitel VII Beschluss	Kapitel VII Beschluss	Kapitel VII Beschluss
2. Kommando	USA Koalition	USA Koalition	Frankreich	USA Koalition
3. Operationen	3 Jahre Konventioneller Stellungskrieg	Wenige Wochen Konventioneller, hochtechnischer Blitzkrieg	Wenige Wochen Kleinintervention	Praktisch gewaltlose Kleininvasion
4. Ausgang	Patt Waffenstillstand Verhandlungen Neutrale Kommissionen (NNSC; NNRC)	Sieg Diktat mit Auflagen Verifikation (UNSCOM)	Stabilisierung des Umfeldes für humanitäre Zwecke	Stabilisierung des Umfeldes für politische und humanitäre Zwecke
Art des Konflikts	zwischen-staatlich		inner-staatlich	

Tabelle 1: Rahmenbedingungen von Zwangsmassnahmen

⁵ Eric Grove, "UN Armed Forces and the Military Staff Committee: A Look Back", INTERNATIONAL SECURITY, vol. 17, no. 4, Spring 1993, S. 172-182.

1.2 Besonderheiten in Korea und am Golf

Die *weltpolitische Ausgangslage* war in beiden Fällen sehr unterschiedlich. In Korea standen sich die beiden Lager des Kalten Krieges unversöhnlich gegenüber: auf der einen Seite das kapitalistische, von den Vereinigten Staaten gestützte Südkorea, auf der anderen Seite das kommunistische Nordkorea, direkt und indirekt von China und der Sowjetunion unterstützt. Zur Zeit des Golfkrieges befand sich Gorbatschow bereits fünf Jahre an der Macht, und der Eisernen Vorhang war gefallen. Daher entstand, dem Postulat der Theorie der Kollektiven Sicherheit entsprechend, eine Situation "allen gegen einen".

Diese unterschiedlichen Konstellationen hinterliessen ihre Spuren im *Sicherheitsrat*. Im Fall Koreas war der Rat gespalten und nur deshalb beschlussfähig, weil die Sowjets im Sommer 1950 die Sitzungen boykottierten, um damit gegen die Abwesenheit des kommunistischen Chinas zu protestieren, auf dessen Sitz noch immer die nationalistische Kuomintang sass. Um die Sowjets nicht zu brüskieren, kam es zu einer Empfehlung statt zu einer Entscheidung, weshalb die beschlossenen Zwangsmassnahmen nicht bindend waren. Als die Sowjets später in den Rat zurückkehrten, blockierten sie weitere Massnahmen, worauf sich die Generalversammlung auf amerikanisches Drängen, und im Widerspruch zur Charta, im Rahmen der "Uniting for Peace"-Resolution mit der Frage befasste. Im Golfkrieg zeigte sich die Sowjetunion mit den anderen Ländern solidarisch, und so konnte eine ganze Reihe bindender Resolutionen verabschiedet werden; China enthielt sich in einigen Fragen der Stimme.⁶

In beiden Fällen waren hauptsächlich die Vereinigten Staaten mit der *Umsetzung* betraut. Deshalb lag das Kommando letztlich beim amerikanischen Präsidenten. Die Vereinigten Staaten handelten allerdings nicht alleine, denn es gelang ihnen in beiden Konflikten, Koalitionspartner zu finden. In Korea waren es vor allem westliche Staaten; im Golfkrieg ergab sich eine vielfälti-

⁶ L. Freedman and E. Karsh, *The Gulf Crisis 1990-1991, Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton University Press, 1993; H. Hubel, *Der zweite Golfkrieg in der internationalen Politik*, Europa Union, Bonn 1991; K. Matthews, *The Gulf Conflict and International Relations*, Routledge, London 1993.

gere Konstellation, denn neben England und Frankreich beteiligten sich (direkt oder indirekt) auch Syrien, Aegypten und Saudi-Arabien.⁷

Der *Verlauf der Operationen* war fast vollkommen gegensätzlich: in Korea schnelle Erfolge, dann Rückschläge und Stagnation; am Golf langsamer Aufbau, gefolgt vom schnellen und entscheidenden Ende. Im Juni 1950 beauftragte Präsident Truman den in Japan stationierten General MacArthur mit der Operation, die mit der Überraschungslandung in Inchon brillant begann und innert kürzester Zeit über den 38. Breitengrad hinaus bis an den Jalu-Fluss führte. Danach wendete sich das Kriegsglück; China griff ein, und die Amerikaner wurden noch im selben Jahr an den 38. Breitengrad zurückgeworfen. Dort kam es während zweieinhalb Jahren zu einem verlustreichen Stellungskrieg, der in Amerika tiefe politische Spuren hinterliess.⁸

Im Golfkrieg gab es eine monatelange Anlaufphase. Die nötigen Einheiten wurden nach dem heute üblichen Baukastensystem der Joint Task Forces unter das in Tampa (Florida) stationierte Central Command (Centcom) gestellt und - unter dem Kommando von General Schwarzkopf - um die halbe Welt verfrachtet. Einmal an Ort und in Kampfposition, ging alles sehr schnell. "Desert Storm", wie die Operation hiess, begann nach Ablauf eines Ultimatums des Sicherheitsrats am 16. Februar 1991 mit einem zweiwöchigen, massiven und präzisen Luftbombardement, gefolgt von einer nur hundertstündigen Bodenoffensive. Darauf streckte Saddam Hussein die Waffen.⁹

⁷ D. Amos, *Lines in the Sand; Desert Storm and the Remaking of the Arab World*, Simon and Schuster, New York 1992; Tareq Y. Ismael and Jacqueline S. Ismael, *The Gulf War and the New World Order: International Relations of the Middle East*, University Press of Florida, Gainesville FL 1994; Jeffrey McCausland, *The Gulf Conflict: A Military Analysis of the Lessons of the Gulf War with Recommendations for Future Security in the Region*, Brassey's, London 1993.

⁸ Dean Acheson, *The Korean War*, Norton, New York 1971; Robert Leckie, *Conflict: The History of the Korean War, 1950-53*, Putnam, New York 1962; Callum A. MacDonald, *Korea: the War Before Vietnam*, Macmillan, London 1986; Ronald J. Caridi, *The Korean War and American Politics*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1968; Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953*, Cornell University Press, Ithaca NY 1985.

⁹ Joseph S. Nye and Roger K. Smith (eds.), *After the Storm: Lessons from the Gulf War*, Madison Books, New York 1992; Gustav Däniker, *Wende Golfkrieg, Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte*, Huber, Frauenfeld 1992; H. Zehrer (Hrsg.), *Der Golfkrieg, Dokumentation, Analyse und Bewertung aus militärischer Sicht*, Mittler & Sohn, Hersford 1992; G. Pagonis, *Moving Mountains, Lessons in Leadership and Logistics from the Gulf War*, Harvard Business School Press, Boston 1992; J. F. Dunnigham and A. Bay, *From Shield to Storm; High-Tech Weapons, Military Strategy and Coalition Warfare in the Persian Gulf*, William Morrow, New York 1992.

Es überrascht kaum, dass der *Ausgang* der Konflikte unterschiedlich war. In Korea kam es aufgrund des militärischen Patts nur gerade zu einem traditionellen Waffenstillstand, über dessen Inhalt monatelang gefeilscht wurde. Diese Konstellation konnte bis heute nicht überwunden werden. Am Golf ermöglichte dagegen der rasche Zusammenbruch des Irak ein Diktat mit harten Bedingungen, welche unter anderem eine einseitige Rüstungskontrolle umfassten.¹⁰

Die Rolle der Vereinten Nationen hätte darum in der Endphase dieser Konflikte unterschiedlicher sein können. In Korea wurden zwei neutrale Kommissionen ausserhalb des UN-Rahmens eingesetzt, die Neutral Nations Repatriation Commission (NNRC) zur Heimschaffung der Kriegsgefangenen und die Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC) zur Überwachung des Waffenstillstandes. Die erste Kommission erfüllte ihre Aufgabe innerhalb weniger Monate; die zweite existiert zwar noch heute, hat jedoch niemals wirklich funktioniert. Die UNO war weder in der ersten noch in der zweiten Kommission vertreten, was auf ihre schwache Stellung in diesem Konflikt hindeutet.

Die Lage im Golfkrieg unterschied sich wesentlich von jener in Korea. Hier schaltete sich der Sicherheitsrat mit mehreren Resolutionen direkt ein und übernahm wichtige Funktionen in der Verifizierung des Diktats. Dabei ging es unter anderem um die Eliminierung der nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen des Irak (UNSCOM). Bis heute wird mit Wirtschaftssanktionen Druck auf die Regierung in Bagdad ausgeübt.¹¹

1.3 Die Frage der Macht

Wieviel Macht besass die UNO in diesen Fällen der Anwendung von Zwangsmassnahmen? Vergleicht man die beiden Konflikte, so war die UNO am Golf in allen Phasen der Aktion mächtiger als in Korea: sie hatte eine bessere rechtliche Grundlage, führte erfolgreichere Militäroperationen und konnte dem Verlierer Friedensbedingungen aufzwingen. Die Idealisten unter den Theoretikern der Internationalen Beziehungen würden diese Einschätzung teilen. Sie sind mit

¹⁰ Ian Johnstone, *Aftermath of the Gulf War: an Assessment of UN Action*, Lynne Rienner, Boulder CO 1994.

der Leistung der UNO im Golfkrieg weitgehend zufrieden, obwohl die Vollzugsmacht delegiert wurde, also nicht beim Generalstabsausschuss lag. Die UNO-Mitglieder zeigten überwältigende Solidarität, und der Sicherheitsrat war entscheidungsfähig. Die praktizierte kollektive Sicherheit verhalf einer legalen Aktionen gegen einen illegalen Angreifer (Aggressor) zum Erfolg und damit der Gerechtigkeit zum Sieg.¹²

Die Realisten sind anderer Meinung. Aus ihrer Perspektive übte die UNO weder in Korea noch am Golf eigentliche Macht aus. Macht besaßen hingegen die Vereinigten Staaten, denn ohne sie hätte die UNO in beiden Fällen kläglich versagt. Koalitionen wären auch ohne die Vereinten Nationen zustande gekommen, denn angesichts der irakischen Bedrohung hätten Syrien, Saudi-Arabien und Ägypten ohnehin die amerikanische Position unterstützt. Im Vordergrund der realistischen Argumentation stehen Armeen und Allianzen - wie es in jedem Krieg seit Menschengedenken der Fall ist. Kriege kommen und gehen, sie sind normal, natürlich und - wenn richtig geführt - eine rationale "Weiterführung der Politik mit anderen Mitteln", wie Clausewitz schon vor zwei Jahrhunderten erklärte. Die Rolle der Vereinten Nationen war marginal und wird sich so schnell nicht wiederholen.¹³

Ich überlasse es dem Leser, sich in dieser Frage eine Meinung zu bilden, denn letztlich beruht die Gewichtung von Macht auf Weltbildern. Wer ein evolutives Geschichtsverständnis hat und glaubt, die Menschheit sei lernfähig und könne sich der Geißel des Krieges schrittweise entledigen, etwa so, wie man die Sklaverei oder die Piraterie überwunden hat, der kommt zu einem ganz anderen Schluss als jemand, der ein zirkuläres Geschichtsbild besitzt und überzeugt ist, dass die Menschheit immer wieder dieselben kriegerischen Erfahrungen macht.¹⁴

¹¹ Elihu Lauterpacht and Marc Weller (eds.), *The Kuwait Crisis: Basic Documents*, Grotius, Cambridge MA 1991.

¹² Für die neusten Entwicklungen in diesem Bereich der Theorien der Internationalen Beziehungen siehe Charles W. Kegley, Jr., *Controversies in International Relations Theory, Realism and the Neoliberal Challenge*, St. Martin's Press, New York 1995.

¹³ Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters", *INTERNATIONAL SECURITY*, vol. 17, no. 4, Spring 1993, S. 68-83.

¹⁴ Gustav Däniker, *Wende Golfkrieg, Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte*, Huber, Frauenfeld 1992.

2 Friedenserhaltende Massnahmen

2.1 Allgemeine Charakteristiken

Nach dem Koreakrieg verspürten die Mitglieder des Sicherheitsrates wenig Lust, sich in ein ähnliches Abenteuer zu stürzen, weshalb die Anwendung von Gewalt für einige Jahre kein Thema mehr war. Doch mit der einsetzenden Dekolonisierung entstanden neue Konflikte, so zum Beispiel die *Suez-Krise* von 1956. Nassers Vertragsbruch mit England und die Verstaatlichung des Suez-Kanals waren Anlass für Kanonenboot-Diplomatie kolonialer Manier. England, Frankreich und Israel intervenierten militärisch, doch die Vereinigten Staaten opponierten und brachten die Angelegenheit vor die Vereinten Nationen. Im Sicherheitsrat bot sich ein trauriges Bild: auf der einen Seite die in sich vollkommen zerstrittene NATO, auf der anderen Seite die frohlockenden Sowjets, die zum gleichen Zeitpunkt in Ungarn involviert waren.¹⁵

Dieser Konflikt wurde zur Geburtsstunde des *peace-keeping* und der Blauhelme. Der Kanadier Lester Pearson entwarf das Konzept. Kanada war als NATO-Mitglied direkt an einer Lösung interessiert, die den Konflikt beilegte und der Allianz erlaubte, das Gesicht zu wahren. Mit der Unterstützung von Generalsekretär Dag Hammarskjöld schlug er dem Sicherheitsrat die Bildung einer Truppe vor, die nach Abschluss eines Waffenstillstandes zwischen die Kriegsparteien eingeschoben und dann deren Abzug überwachen würde. Der Sicherheitsrat akzeptierte die Lösung, die zum Modell *friedenserhaltender Massnahmen* avancierte, ohne Veto.¹⁶

Peace-keeping beruht auf einer Reihe von Bedingungen. Wichtig sind (1) die Existenz eines *Waffenstillstandes* und, damit verbunden, der Wille der Konfliktparteien, ihn einzuhalten. Ebenso bedeutend ist (2) die Bereitschaft des Sicherheitsrates, in der Sache aktiv zu werden und ein *militärisch praktikables Mandat* zu definieren. Dies ist, wie ich noch zeigen werde, eine eminent wichtige Voraussetzung. Im weiteren wird (3) die *Souveränität* aller Parteien, d.h. der Konflikt-

¹⁵ Scott W. Lucas, *Divided We Stand: Britain, the US, and the Suez Crisis*, Hodder and Stoughton, London 1991; Selwyn Ian Troen and Moshe Shemesh, *The Suez-Sinai Crisis, 1956: Retrospective and Reappraisal*, Frank Cass, London 1990; Keith Kyle, *Suez*, Weidenfeld and Nicolson, London 1991; Roger Louis and Roger Owen, *Suez, 1956: The Crisis and its Consequences*, Clarendon Press, Oxford 1989.

¹⁶ United Nations, *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-keeping*, United Nations Department of Public Information, New York 1990, S. 43-78.

parteien und der truppenentsendenden Staaten, respektiert. Ägypten durfte beispielsweise in der Suez-Krise die Stationierung nicht genehmer Blauhelmkontingente verweigern. Gerade darum ist auch (4) die *Unparteilichkeit* der UNO ein wichtiger Bestandteil, denn es geht nicht um die Bestrafung eines Aggressors. Die entsandte Truppe ist (5) für den *Selbstschutz leicht bewaffnet* und hat keinen Kampf-, sondern einen Überwachungsauftrag. Schliesslich steht sie (6) unter dem *Kommando des Generalsekretärs*, der dem Sicherheitsrat verantwortlich ist (siehe Abbildung 1).¹⁷

Typen friedenserhaltender Operationen	classical peace- keeping	second generation operations	peace enforcement
	UNFICYP UNDOF	UNTAC ONUSAL ONUMOZ	ONUC UNOSOM UNPROFOR
Grundbedingungen			
1. Waffenstillstand von allen Parteien getragen			
2. Mandat militärisch praktikabel			
3. Souveränität gegenseitig respektiert			
4. Unparteilichkeit der UNO respektiert			
5. Selbstschutz nur leichte Bewaffnung			
6. Kommando beim Generalsekretär			

Art des Konflikts	inner-staatlich
	zwischen-staatlich

Tabelle 2: Grundbedingungen friedenserhaltender Massnahmen

Für solche friedenserhaltenden Operationen gibt es in der Charta keine klare Grundlage. Es handelt sich weder um die in Kapitel VII geregelten Zwangsmassnahmen, noch um die in Kapitel VI

¹⁷ Thomas G. Weiss and Jarat Chopra, *United Nations Peace-keeping*, The Academic Council of the United Nations, Reports and Papers, 1992; Robert Diethelm, Schweizerische Blauhelmtruppen aus nationaler und internationaler Sicht, BEITRÄGE UND BERICHTe, Institut für Politikwissenschaft HSG, Nr. 213/1993, S. 6-8.

vorgesehene friedliche Beilegung von Streitigkeiten. Wirklich neu sind die Einsätze allerdings nicht. Historisch betrachtet ist das peace-keeping eine Weiterentwicklung der Militärbeobachter-Missionen, wie sie bereits der Völkerbund kannte und sie auch die UNO vor Suez mehrfach praktizierte.¹⁸ Die zentrale Neuerung besteht im Umfang der Mission und in der Entsendung einer ganzen Truppe, die durch ihre blauen Helme eine klare Präsenz markiert. Deshalb unterschied sich UNEF (United Nations Emergency Force),¹⁹ so wurde die Operation benannt, in erster Linie durch ihren höheren symbolischen Stellenwert von den bereits damals existierenden (und noch heute aktiven) Beobachter-Missionen in Kaschmir und Palästina.

In den Jahren seit UNEF I wurden 35 weiteren peace-keeping Operationen lanciert; ungefähr die Hälfte davon entstand während des Kalten Krieges, der Rest in den sechs Jahren seit der Wende.²⁰ Die rapide Zunahme deutet darauf hin, dass der Sicherheitsrat heute entscheidungsfähiger ist. Diese Tatsache ist allerdings keine Garantie für den Erfolg einer Operation, denn Entscheidungsfähigkeit ist nicht gleichzusetzen mit Durchsetzungsmacht. Trotzdem ist die Bilanz respektabel: Im Sommer 1995 waren, wie die folgende Liste zeigt, 16 Operationen mit einem Bestand von 67'000 Mann aktiv. Die Aufstellung macht auch deutlich, dass die UNO in beinahe allen Krisengebieten der Welt militärisch präsent ist:

- UNTSO, United Nations Truce Supervision Organization; Israel/Palästina, seit 1948.
- UNMOGIP, UN Military Observer Group in India and Pakistan; Kaschmir, seit 1949.
- UNFICYP, United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus; Zypern, seit 1964.
- UNDOF, United Nations Disengagement Observer Force; Golanhöhen, seit 1974.
- UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon; Südlibanon, seit 1978.
- UNIKOM, United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission; Irak/Kuwait, seit 1991.
- MINURSO, UN Mission for the Referendum in Western Sahara; Westsahara, seit 1991.
- UNPROFOR, United Nations Protection Force; Bosnien-Herzegowina, seit 1992.
- UNCRO, United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, seit 1995.
- UNPREDEP, United Nations Preventive Deployment Force, Mazedonien, seit 1995.

¹⁸ Robert Diethelm, "Peace-keeping avant la lettre: Die friedenserhaltenden Operationen des Völkerbundes", BEITRÄGE UND BERICHTS, Institut für Politikwissenschaft HSG, Nr. 232/1994, 27 S.

¹⁹ Sie wurde vor dem Sechstage-Krieg von 1967 abgezogen und später durch eine zweite Truppe ersetzt, darum später die Unterscheidung zwischen UNEF I und UNEF II.

²⁰ Für vergleichende Studien siehe Nigel D. White, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester University Press, Manchester 1990; William J. Durch, *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin's Press, New York 1993; Imke Keil und Ulrich Albrecht, *UNO - Weltpolizei auf dem Prüfstand: 38 Jahre Friedensmissionen vom Suez bis Kambodscha*, Lit, Münster 1994.

- UNOMIG, UN Observer Mission in Georgia, Georgien und Abchasien, seit 1993.
- UNOMIL, United Nations Observer Mission in Liberia; Liberia, seit 1993.
- UNMIH, United Nations Mission in Haiti; Haiti, seit 1993.
- UNAMIR, United Nations Assistance Mission for Rwanda; Ruanda, seit 1993.
- UNMOT, United Nations Mission of Observers in Tajikistan, Tadschikistan, seit 1994.
- UNAVEM III, United Nations Angola Verification Mission III, Angola, seit 1995.

2.2 Drei Erfolge

Die Operationen in *Kambodscha*, *El Salvador* und *Mosambik* stellen die grössten Erfolge des UN peace-keeping dar. Alle drei Konflikte waren *Bürgerkriege*, die Jahre und Jahrzehnte gedauert hatten und nicht dem klassischen Modell zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen entsprachen. Dennoch funktionierte das peace-keeping, denn die sechs eingangs genannten Bedingungen waren erfüllt. Allerdings gingen alle drei Operationen in dem Sinn über das peace-keeping hinaus, da eine äusserst starke zivile Komponente die militärische Komponente ergänzte. Dieser Umstand wurde als *peace-building* bekannt und beinhaltet Wiederaufbauarbeiten in verschiedenster Form. Die drei erwähnten anspruchsvollen Missionen können deshalb als typische Beispiele für "Operationen der zweiten Generation" aufgeführt werden.

Als die UNO im März 1992 Blauhelme nach *Kambodscha* entsandte und UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) startete, befand sich das Land seit über 20 Jahren im Kriegszustand. Die Vietnamesen und Amerikaner lösten den Krieg aus, doch über weite Strecken wurde er zu einem Konflikt zwischen Kambodschanern, der zur Zeit Pol Pots (und dessen Khmer Rouge) zu den grässlichsten Massakern der modernen Geschichte führte. Auch politisch war die Lage vollkommen verfahren, denn nebst mehreren einheimischen Konfliktparteien war auch Vietnam involviert. Kambodscha kann als typisches Opfer des Kalten Krieges gesehen werden, denn vor dem amerikanischen Engagement in Vietnam lebten die Kambodschaner miteinander im Frieden.

Das Ende des Kalten Krieges veränderte die Machtkonstellation in Südostasien. Diese Tatsache war für die Lösung des Konflikts insofern vorteilhaft, als Pol Pot die chinesische Unterstützung

verlor und Vietnam bereit war, sich aus Kambodscha zurückzuziehen.²¹ An der Pariser Konferenz von 1992 wurde ein Vertrag unterzeichnet, der eine neue Verfassung und freie Wahlen vorsah.²² In diesem Prozess sollten die Vereinten Nationen mit der Einrichtung einer *Transitional Authority* eine wichtige Rolle spielen.²³

Die Mission war äusserst ambitiös und umfasste verschiedenste Aufgaben: Überwachung des Waffenstillstandes, Einquartierung von Truppen, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, Gewährleistung von Menschenrechten, Einrichtung verschiedener ziviler Verwaltungsstellen, Repatriierung und Wiederansiedlung von Flüchtlingen, Instandstellung wichtiger Infrastrukturen, Minenräumung, Neubelebung der Landwirtschaft und - nicht zuletzt - die Abhaltung freier Wahlen aufgrund einer neuen Verfassung. Die Vielfalt der Funktionen spiegelte sich in der Organisation der UNTAC. Sie bestand aus sieben verschiedenen Komponenten, zu deren Erfüllung zweitweise 30'000 UNO-Beamte und Militärs im Einsatz waren.²⁴

Das Mandat war nicht nur ehrgeizig, sondern auch äusserst gewagt. Zwar zogen sich die Vietnamesen zurück, doch die Khmer Rouge, obwohl Bestandteil der Übergangsadministration, führten ihre terroristischen Aktionen weiter. Eine gewisse Zeit schien es gar, als ob die Wahlen scheitern könnten.²⁵ Sie wurden trotzdem abgehalten - und zwar mit Erfolg. Obwohl UNTAC

²¹ Peter Bardehle, Kambodscha auf dem Weg zum Frieden, *EUROPA ARCHIV*, 1992, 47. Jahrgang, Nr. 12, S. 345-352.

²² Paris Conference on Cambodia: Agreements Elaborating the Framework for a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict, *International Legal Materials*, Januar 1992, S. 174-204; Abdulgaffar Peang Meth, The UN Peace Plan, the Cambodia Conflict, and the Future of Cambodia, *CONTEMPORARY SOUTHEAST ASIA*, 1992, Vol. 14, Nr. 1, S. 33-46.

²³ Yasushi Akashi, To Build a new Country: The Task of the UN Transitional Authority in Cambodia, *HARVARD INTERNATIONAL REVIEW*, Winter 1992/93, Vol. 15, S. 4 ff; Osamu Yasuda, Rebuilding a Nation with International Assistance - Restoring Cambodia, Nomura Research Institute, August 1992, S. 10-19; James A. Schear, "Beyond Traditional Peacekeeping: The Case of Cambodia", in: Donald C.F. Daniel and Bradd C. Hayes (eds.), *Beyond Traditional Peacekeeping*, St. Martin's, New York 1995, S. 248-266.

²⁴ Es gab schon früher Transitional Authorities, doch nie in diesem Ausmass und unter solchen Umständen. Siehe dazu Jürg Martin Gabriel, *Transitional Authority: A New Phenomenon in International Relations*, *BEITRÄGE UND BERICHT*, Institut für Politikwissenschaft HSG, Nr. 201/1993, 32 S.; Michael Doyle and Ayaka Suzuki, *Transitional Authority in Cambodia*, in: Thomas G. Weiss (Hrsg.), *The United Nations and Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder 1995.

²⁵ Christopher Daase und Susanne Feske, Kambodscha - Meilenstein oder Stolperstein für die UNO?, *SICHERHEIT UND FRIEDEN*, 1992, 10. Jahrgang, Nr. 3, S. 151-155; Pierre Lizée, The Challenge of Conflict Resolution in Cambodia, *CANADIAN DEFENSE QUARTERLY*, 1993, Vol. 23, Nr. 1, S. 35-44; Paul

sich nicht allen anstehenden Aufgaben annehmen konnte, lebt Kambodscha heute nicht mehr im Krieg und ist ein funktionierender Staat.²⁶

Auch der Bürgerkrieg in *El Salvador* war ein Relikt des Kalten Krieges, doch im Gegensatz zu Kambodscha lagen dessen Ursprünge weitgehend in sozialen Missständen, die für viele Länder Lateinamerikas typisch sind. Im weiteren muss der Krieg, ohne die spezifisch lokalen Züge zu vernachlässigen, im Kontext der kubanischen und sandinistischen Revolutionen sowie der sowjetischen und amerikanischen Einmischung gesehen werden.

Aufgrund regionaler diplomatischer Bemühungen und direkter Kontakte zwischen der Regierung El Salvadors und dem Frente Farabundo Martí para la Liberación National (FMLN) kam es zu Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des UNO-Generalsekretärs Javier Perez de Cuellar, worauf der Sicherheitsrat im Mai 1991 ONUSAL ins Leben rief (United Nations Observer Mission in El Salvador). Aufgrund des zwischen beiden Parteien unterzeichneten Abkommens von San José (Costa Rica), bestand das ursprüngliche Mandat der Operation in der Überwachung und Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen beider Seiten. Ein halbes Jahr später, in der Zwischenzeit wurden weitere bilaterale Abkommen unterzeichnet, wurde das Mandat ein erstes Mal erweitert und umfasste danach die Überwachung und Implementierung des Waffenstillstandes (Separierung der Streitkräfte, Entwaffnung der Aufständischen, Reorganisation der Armee), Neugründung der Nationalpolizei, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie die Entminung grosser Landstriche. Im Mai 1993 wurde das Mandat ein zweites Mal erweitert und beinhaltete nun auch die Überwachung der für das Frühjahr 1994 angesetzten Wahlen.²⁷

Mit einem Bestand von bis zu 1'200 Personen war ONUSAL zahlenmässig eine kleine Mission, doch das Mandat war ebenso komplex wie dasjenige von UNTAC. Trotzdem war die Operation erfolgreich. Den Vereinten Nationen gelang es insbesondere, einen Beitrag zur *institutionellen*

Isoart, L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge, REVUE GENERALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, 1993, Vol. 97, Nr. 3, S. 645-688.

²⁶ Michael Doyle and Nishkala Suntharalingam, The UN in Cambodia: Lessons for Complex Peacekeeping, INTERNATIONAL PEACEKEEPING, 1994, Vol. 1, Nr. 2, S. 117-147.

²⁷ United Nations, *United Nations Peace-Keeping, Update: December 1994*, S. 41-56.

Reform des Landes zu leisten.²⁸ Dieser Erfolg ist hoch einzuschätzen, weil ein solches Vorhaben einerseits als besonders anspruchsvoll gilt und andererseits eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes darstellt.

Der Bürgerkrieg in *Mosambik* hatte seine Wurzeln ebenfalls in lokalen, regionalen und globalen Ereignissen: Er war das Produkt des Unabhängigkeitskrieges gegen Portugal, der fehlgeschlagenen Verstaatlichungen der ersten Regierung, der Einmischung des rassistischen Südafrikas und, einmal mehr, der Spannungen des Kalten Krieges. Während 14 Jahren tobte der Krieg zwischen der Regierung und der Oppositionsbewegung RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana).

Im Oktober 1992 kam es durch italienische Vermittlung in Rom zu einem von Präsident Chissano und RENAMO-Chef Dhlakama unterzeichneten Friedensabkommen. Für dessen Implementierung wurde auf die Vereinten Nationen zurückgegriffen. Ziele waren auch hier allgemeine und freie Wahlen sowie, auf dem Wege dazu, die Einhaltung eines Waffenstillstandes, die Trennung, Kantonierung und Demobilisierung der Streitkräfte, der Aufbau einer neuen gemeinsamen Armee, sowie die Leistung humanitärer Hilfe. ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique) wurde vom Sicherheitsrat im Dezember 1992 ins Leben gerufen. Das Mandat war einmal mehr äusserst breit angelegt und umfasste eine politische, militärische, elektorale und humanitäre Komponente.²⁹

Der Befriedungsprozess stand, wie in Kambodscha und El Salvador, vielen Schwierigkeiten gegenüber. Es galt insbesondere, Millionen von Menschen umzusiedeln und mit den grundlegendsten Notwendigkeiten des Alltags zu versorgen. Gegen 4'000 Blauhelme und 1'000 UNO-

²⁸ Cristina Eguizabal, Regional Leadership and Universal Implementation in El Salvador's Quest for Peace, in Weiss (Hrsg.), *The United Nations and Civil War*; David Holiday and Stanley William, Building the Peace: Preliminary Lessons from El Salvador, JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, 1993, Vol. 46, Nr. 20, S. 341-366; Ricardo Lagos and Claudia Kalhoff, Früchte zäher Kleinarbeit - Der Einsatz der UNO für Entwicklung und Friedenskonsolidierung in Zentralamerika, VEREINTEN NATIONEN, 1993, Jahrgang 41, Nr. 5, S. 161-167; Alvaro de Soto and Graciana del Castillo, "Implementation of Comprehensive Peace Agreements: Staying the Course in El Salvador", GLOBAL GOVERNANCE, vol. 2, No. 2, May-August 1995, S. 189-204.

²⁹ United Nations, Update 1994, S. 110-114.

Zivilpolizisten waren im Einsatz, und die Wahlen im Dezember 1994 wurden von 2'300 internationalen Wahlbeobachtern überwacht. Auch diese Mission kann als Erfolg gewertet werden.³⁰

2.3 Die Frage der Macht

Geht man vom Ideal der Kollektiven Sicherheit aus und vergleicht die eingangs geschilderten Fälle von Zwangsmassnahmen mit den drei Beispielen friedenserhaltender Massnahmen, so wird sofort klar, dass das peace-keeping aus *militärischer* Perspektive weniger Macht umfasst. Im Grunde genommen waren UNTAC, ONUSAL und ONUMOZ nichts anderes als grossangelegte und moderne Missionen Guter Dienste.

Ausgehend von der Definition friedenserhaltender Massnahmen ergibt sich ein ganz anderes Bild, denn die drei Missionen gingen weit über den bei UNEF I etablierten Rahmen hinaus. Es handelte sich nicht um zwischenstaatliche, sondern um *innerstaatliche* Konflikte. Dies hatte zur Folge, dass die *Souveränität* der betroffenen Staaten zumindest vorübergehend beträchtlich eingeschränkt wurde. Das zeigte sich in der Ausweitung der *militärischen Komponente*, in der Übernahme verschiedenster *Polizeifunktionen*, in der Ausübung von *Justizfunktionen* und in der Bewältigung von *Verwaltungsaufgaben* verschiedenster Art. Die Koordination dieser Tätigkeiten lag in den Händen des Generalsekretariats. Dieser Umstand hatte einen Machtzuwachs der Beamten am Hauptsitz zur Folge. Sie befassten sich mit Fragen und Problemen, die die Erfinder des peace-keeping nicht voraussehen konnten. In diesem Sinn ist der Machtzuwachs beträchtlich.³¹

Die drei geschilderten Missionen gelten heute als "Operationen der zweiten Generation". Diese umfassen das klassische peace-keeping und zusätzliche Merkmale des sogenannten "peace-

³⁰ Bernhard Weimer, FRELIMO und RENAMO, ONUMOZ und UNOHAC - der Beitrag der Vereinten Nationen zum Friedensprozess in Mosambik, VEREINTE NATIONEN, 1993, 41. Jahrgang, Nr. 6, S. 193-200; Franz Ansprenger, Krisenherd Afrika?, INTERNATIONALE POLITIK, 1995, 50. Jahrgang, Nr. 3, S. 41-46; Chester A. Crocker, Southern African Peace-Making, SURVIVAL, 1990, Vol. 32, Nr. 3, S. 22-32; Volker Matthies, Zwischen Erfolg und Fehlschlag: Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in Afrika, VEREINTE NATIONEN, 1995, 43. Jahrgang, Nr. 3, S. 105-112.

³¹ Marrack Goulding, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", INTERNATIONAL AFFAIRS, vol. 69, no. 3, 1993, S. 451-464.

building".³² Es versteht sich von selbst, dass solche Missionen äusserst komplex und risikoreich sind. Insbesondere für die Militärs stellt diese Kombination aus Kampfmassnahmen und Selbstverteidigung bzw. friedenserhaltenden und friedenserzwingenden Massnahmen eine Gratwanderung dar.

Diese Problematik wurde im Fall Kambodschas besonders deutlich: Da die UNO-Blauhelme in diesem Konflikt mehrfach von Pol Pots Roten Khmer angegriffen wurden, war die Versuchung gross, den ausgehandelten Frieden zu erzwingen. Glücklicherweise kam es zu keinen grösseren Kriegshandlungen, und die Anwendung von Zwang konnte vermieden werden. Ich werde allerdings im folgenden Kapitel zeigen, dass diese Trennung nicht in allen Fällen gelingt.

3 Friedens erzwingende Massnahmen

3.1 Allgemeine Charakteristiken

Peace-enforcement liegt, wie der Begriff suggeriert, zwischen enforcement und peace-keeping, also zwischen Zwangsmassnahmen auf der einen und friedenserhaltenden Massnahmen auf der anderen Seite. Es handelt sich demnach um *Mischoperationen*, die in der Regel als peace-keeping beginnen und sich zu Zwangsmassnahmen weiterentwickeln. Beispiele dafür sind die Missionen in Somalia und Bosnien-Herzegowina. Es hat jedoch bereits in den 60er Jahren im heutigen Zaire (damals Kongo) eine ähnliche Operation gegeben. Grundsätzlich geht es dabei um die Anwendung von Gewalt nicht in zwischenstaatlichen, sondern in innenpolitischen Konflikten. Die zentralen Merkmale der Friedens erzwingung geben diese Realitäten wieder.

Aus politischer Sicht kann die UNO in solchen Fällen die für das peace-keeping typische Unparteilichkeit nicht aufrecht erhalten. Militärisch gesehen sind darum keine Blauhelme, sondern *Kampfeinheiten* erforderlich. Da es um bürgerkriegsähnliche Konflikte in urbanen Zentren oder in unwegsamem Gelände geht, ist meistens eine *unkonventionelle Kriegführung* notwendig. Die

³² John Mackinlay and Jarat Chopra, "Second Generation Multinational Operations", THE WASHINGTON QUARTERLY, Summer 1992, S. 113-131; Robert Diethelm, Eine erste Bilanz der Umsetzung der "Agenda for Peace", BEITRÄGE UND BERICHTEN, Institut für Politikwissenschaft, Nr. 218/1994, S. 16.

Verantwortung für solche Operationen liegt letztlich beim Sicherheitsrat, doch die Frage der *Kommandostrukturen* ist heikel und muss der jeweiligen Situation angepasst werden. Da solche Operationen in der Regel aus dem peace-keeping hervorgehen oder - wie in Somalia - von denselben Soldaten durchgeführt werden, basieren sie auf einem *Mischmandat*. Deshalb stehen sowohl Blauhelme als auch Kampfeinheiten im Felde, die sich oft in die Quere kommen. Das hat *institutionelle Rückwirkungen* und führt zu Spannungen zwischen dem Generalsekretär, dem Sicherheitsrat und den truppenstellenden Ländern. *Misserfolge* sind darum vorprogrammiert.

Diese kurze und sehr allgemeine Umschreibung macht deutlich, dass es im Bereich friedens erzwingender Operationen noch etliche ungelöste Fragen gibt und kein ausgereiftes Konzept existiert. Es erstaunt deshalb nicht, dass in der Reformdiskussion zum 50. Jubiläum der Vereinten Nationen Fragen des peace-enforcement an erster Stelle stehen. Darauf wird in der Folge näher eingegangen.

3.2 Drei Misserfolge

Die konkreten Gründe für den Eingriff der UNO im *Kongo* lagen in einem Phänomen, das heute unter dem Begriff des "failing state"³³ diskutiert wird, d.h. dem vollständigen Zerfall staatlicher Strukturen. Im Kongo war dieses Phänomen nur wenige Wochen nach der Unabhängigkeit von Belgien im Juni 1960 zu beobachten. Zudem wurden secessionistische Tendenzen registriert, wobei sich die einen Provinzen am Osten, die anderen am Westen orientierten. Man befürchtete daher die Intervention der beiden Supermächte und eine Ausweitung des Kalten Krieges nach Schwarzafrika, doch dazu kam es nicht. Der Sicherheitsrat entschied sich für ONUC (Organisation des Nations Unies au Congo), eine Grossoperation, die vier Jahre dauerte, zeitweise 20'000 Mann umfasste und friedens erzwingende Aufgaben erfüllte.³⁴

³³ Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed States, FOREIGN POLICY, no. 89, Winter 1992-93, S. 3-20; Winrich Kühne, "Fragmenting States and the Need For Engaged Peacekeeping - a German View", in: Hans-Georg Ehrhart and David G. Haglund (eds.), *The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Nomos, Baden-Baden 1995, S. 31-50.

³⁴ Indarjit Rikhye, "The United Nations Operation in the Congo: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding," in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 207-227.

Bereits im Juli 1960 wurden 4'000 Blauhelme an unterschiedlichen Orten des weitläufigen Landes stationiert. Ihr erstes Mandat umfasste die Ablösung der noch an Ort befindlichen belgischen Truppen und - damit verbunden - die Unterstützung der desintegrierenden kongolesischen Streitkräfte.³⁵ Der Abzug der Belgier erfolgte mehr oder weniger planmässig, doch angesichts der innenpolitischen Wirren ging es bald um mehr als die blosser Unterstützung der Armee. Da die UNO-Truppen mit der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung beauftragt waren, bewilligte der Sicherheitsrat im Februar 1961 die Anwendung von Gewalt.³⁶

Die Lage war zeitweise so verworren, dass sich der Generalsekretär persönlich vor Ort begeben musste. Bei einer dieser Missionen kam Dag Hammarskjöld in einem Flugzeugabsturz unter nie geklärten Umständen im September 1961 ums Leben. Besondere Probleme bereitete die Sezession *Katanga*. Um diese Provinz kam es zu eigentlichen Kampfhandlungen, wodurch eine erneute Erweiterung des Mandatsumfanges erforderlich wurde. Es umfasste nun "die Aufrechterhaltung der territorialen Integrität und Unabhängigkeit des Landes", sowie die Ausweisung aller von Katanga angeheuerten Söldner.³⁷ Die Sezession konnte erst 1963 beendet werden. Als die Mission 1964 zu Ende ging, waren 195 Blauhelme in Kampfhandlungen gefallen; weitere 39 kamen aus anderen Gründen ums Leben.³⁸

ONUC wies *sämtliche Merkmale der Friedenserzwingung* auf. Die Operation begann als friedenserhaltende Massnahme, doch eine für den Frieden ausgerüstete Truppe musste Partei ergreifen und zu Kampfhandlungen übergehen, weshalb sie mit militärisch schwierigen Aufgaben und einem Mischmandat konfrontiert war.³⁹ Die Kriegführung war höchst unkonventionell, was sich unter anderem in Kämpfen mit weissen Söldnern zeigte. Die Kommandogewalt lag beim Generalsekretär und seinen Repräsentanten vor Ort, doch dieses Arrangement belastete die Beziehungen mit dem Sicherheitsrat. Zusätzlich wurde die Lage durch die ständigen Auseinandersetzungen zwischen Amerikanern und Sowjets zusätzlich verschärft. Obwohl die Mission 1964 ein gu-

³⁵ United Nations, *The Blue Helmets*, S. 219.

³⁶ United Nations, *The Blue Helmets*, S. 232.

³⁷ United Nations, *The Blue Helmets*, S. 435.

³⁸ Georges Abi Saab, *The United Nations Operation in the Congo 1960-64*, Oxford University Press, Oxford 1978.

³⁹ O. Schachter, Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo, *AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 1961, 55. Jahrgang, S. 6.

tes Ende nahm, war ONUC für die Vereinten Nationen eine finanzielle und institutionelle Katastrophe. Man war sich damals einig, solche Operationen in Zukunft zu vermeiden.⁴⁰

Die Intervention in *Somalia* erfolgte anfänglich aus humanitären Gründen, denn nach dem Sturz von Präsident Siad Barre im Januar 1991 herrschte das politische Chaos. Daraus resultierende Versorgungsschwierigkeiten trieben Millionen von Menschen an den Rand des Hungertods. Die UNO und viele Nongouvernementale Organisationen (NGOs) begannen mit einem intensiven Hilfsprogramm, doch marodierende Banden und verschiedene Kriegsfürsten verhinderten die Verteilung der Nahrungsmittel. Um den Hilfsorganisationen physischen Schutz zu geben, wurde im April 1992 UNOSOM ins Leben gerufen (United Nations Operation in Somalia). Ursprünglich ging es lediglich um die Entsendung von 50 unbewaffneten Militärbeobachtern, doch bereits im September waren gegen 4'000 Blauhelme in Einsatz.

Da sich die Lage in humanitärer, politischer und militärischer Hinsicht zusehends verschlechterte, schlug Generalsekretär Boutros-Ghali dem Sicherheitsrat vor, Zwangsmassnahmen unter Kapitel VII der Charta ins Auge zu fassen. Mit der Resolution 794 vom 3. Dezember 1992 bewilligte der Rat "all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia."⁴¹ In der Folge wurde unter amerikanischer Führung eine Unified Task Force (UNITAF) geschaffen, die Mitte Dezember in der Umgebung von Mogadischu an Land ging. Die Kommandostrukturen von UNITAF und UNOSOM waren nicht integriert, sondern nur locker koordiniert (siehe Abbildung 4).

Ungeachtet der UN-Bemühungen führten die Bürgerkriegsparteien ihre Kämpfe fort, doch die Versorgungslage verbesserte sich zusehends. Durch den amerikanischen Erfolg ermutigt, bewilligte der Sicherheitsrat am 26. März 1993 auch den Blauhelmen die Anwendung von Gewalt. Dieser Beschluss signalisierte den Übergang vom peace-keeping zum peace-enforcement und führte zur Gründung von UNOSOM II. Das UNO-Militärpersonal wurde auf 28'000 Personen aufgestockt. Blauhelme sowie UNITAF erhielten den Auftrag, die Bürgerkriegsparteien falls er-

⁴⁰ Sir Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, W. W. Norton & Company, New York 1987; James Alan, *The Congo Controversies*, INTERNATIONAL PEACEKEEPING, 1994, Vol. 1, Nr. 1, S. 44-58.

⁴¹ Update: December 1994, S. 132.

forderlich mit Gewalt zu entwaffnen (coercive disarmament). Damit war zumindest formal die Grundlage für gemeinsame UNO-US Kampfeinsätze geschaffen worden (siehe Abbildung 2).

Die zwangsweise Entwaffnung richtete sich in erster Linie (aber nicht nur) gegen die Verbände des Generals Aidid, die im Süden Mogadischus operierten. Am 5. Juni 1993 kam es zu einem Gefecht, in dem die Anhänger Aidids 25 pakistanische Blauhelme töteten und weitere 50 verletzten. Das neue Ziel der UNO-Operationen in Mogadischu war nun die Festnahme General Aidids. Während der Aktion kam es am 3. Oktober zu einem weiteren Gefecht, in dem zwei amerikanische Helikopter abgeschossen, 18 US-Soldaten getötet und 75 verwundet wurden. Die toten Körper einiger Soldaten wurden auf erniedrigende Weise durch die Strassen Mogadischus gezerzt. Diese Tat wurde von den Medien weltweit übertragen und löste in Amerika einen tiefen Schock aus. Präsident Clinton entsandte zusätzliche Truppen, gab jedoch gleichzeitig bekannt, die amerikanischen Streitkräfte würden am 31. März 1994 abgezogen.⁴²

Damit endete der Versuch der zwangsweisen Entwaffnung. Formal wurde dies am 4. Februar 1994 in einer Neudefinition des UNOSOM II Mandates festgehalten. Die Resolution des Sicherheitsrates sprach nur noch von "cooperative disarmament", was auf eine Rückkehr zum ursprünglichen Auftrag und zum konventionellen peace-keeping hindeutete. Damit wurde der Fehlschlag der Aktion stillschweigend eingestanden. UNOSOM II wurde in der Folge stufenweise abgebaut und im März 1995 ganz aufgelöst. Zwar verhungern die Menschen heute nicht mehr in Somalia, doch politisch ist die Lage nach wie vor äusserst verworren.⁴³

Der Begriff "peace-enforcement" entstand zur Zeit von UNITAF und UNOSOM II. Daraus ist ersichtlich, dass diese Operation, mehr als ONUC, ins institutionelle Bewusstsein der Vereinten

⁴² Gary Anderson, "UNOSOM II: Not Failure, Not Success", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 267-281; John R. Bolton, *Wrong Turn in Somalia*, FOREIGN AFFAIRS, 1994, Vol. 73, Nr. 1, S. 56-66; Jonathan Stevenson, *Hope restored in Somalia?* FOREIGN POLICY, 1993, Nr. 91, S. 138-154.

⁴³ Volkere Mathies, *Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung*, VEREINTE NATIONEN, 1993, 41. Jahrgang, Nr. 2, S. 45-51; Wolfgang Wagner, *Abenteuer in Somalia: Blauhelme im Einsatz gegen das Chaos*, EUROPA ARCHIV, 1994, 49. Jahrgang, Nr. 6, S. 151-160; Samuel Makinda, *Seeking Peace from Chaos: Humanitarian Intervention in Somalia*, Lynne Rienner, Boulder CO 1993; Debaratti G. Sapir and Hedwig Deconinck, *The Paradox of Humanitarian Assistance and Military Intervention in Somalia*, in: Weiss (Hrsg.), *The United Nations and Civil Wars*; Thomas G. Weiss, "Overcoming the Somalia Syndrome - Operation Rekindle Hope?", GLOBAL GOVERNANCE, vol. 1, no. 2, May-August 1995, S. 171-188.

Nationen einging, denn in Somalia waren einige Aspekte der Friedenserzwingung besonders ausgeprägt:

- (1) Unter der Führung der Vereinigten Staaten kam es, parallel zum Einsatz von Blauhelmen, zu einer massiven *humanitären Intervention*;
- (2) Die *Souveränitätsfrage* stellte sich in akuter Form, denn zur Zeit der Intervention gab es keine Regierung, die die UNO hätte einladen können;
- (3) Der Sicherheitsrat nahm bei der Bildung von UNITAF und UNOSOM II ausdrücklich Bezug auf *Kapitel VII*, was eine klare Rechtsgrundlage schuf, aber zugleich das Mischmandat formalisierte. Ausdruck dieses Mischmandates waren "kämpfende Blauhelme" aus Pakistan;
- (4) Die *nicht-konventionelle Kriegführung* zeigte sich in den Strassenkämpfen von Süd-Mogadischu und noch mehr im "man-hunt" auf General Aidid;
- (5) Zwischen UNITAF und UNOSOM II entstanden ernsthafte *Kommandoprobleme* (siehe Abbildung 2);
- (6) Der *abrupte Rückzug* der Amerikaner machte den Fehlschlag mehr als deutlich.⁴⁴

Das in *Bosnien* praktizierte peace-enforcement ist, wir wissen es, ebenso dornenvoll wie die Einsätze in Somalia und im Kongo. Am 21. Februar 1992 kam es zur Einsetzung der UNPROFOR (United Nations Protection Force).⁴⁵ Ursprünglich beschränkte sich das Mandat auf die Umsetzung des Waffenstillstandes zwischen der Jugoslawischen Bundesarmee und Kroatien. Die UNO hatte den Auftrag, in der Krajina sowie in West- und Ost-Slawonien den Rückzug der Bundesarmee zu überwachen, eine Demilitarisierung der Gebiete einzuleiten und den Schutz der verbliebenen Kroaten zu gewährleisten (Vance Plan).⁴⁶

Wenige Wochen später entbrannte der Konflikt in Bosnien-Herzegowina. Hier standen sich drei Parteien gegenüber: bosnische Serben (gestützt von Belgrad), bosnische Kroaten (gestützt von Zagreb), und die in der Zwischenzeit unabhängig gewordene und völkerrechtlich anerkannte Republik Bosnien, die für die Aufrechterhaltung eines Vielvölkerstaates eintrat und vorwiegend

⁴⁴ Zur Debatte in Amerika über UNOSOM II siehe Christopher Layne, "Minding Our Own Business: The Case for American Non-Participation in International Peacekeeping/Peacemaking Operations", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 85-100; Edward C. Luck, "The Case for Engagement: American Interests in UN Peace Operations", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 67-84; Joel J. Sokolsky, "Great Ideals and Uneasy Compromises: The US Approach to Peacekeeping", in: *The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues*, S. 51-68.

⁴⁵ Update: December 1994, S. 67.

⁴⁶ Mats Berdal, "United Nations Peacekeeping in the Former Yugoslavia", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 228-247.

aus Muslimen bestand.⁴⁷ Treibende Kraft waren in erster Linie die Serben, die alte Pläne für ein Gross-Serbien verwirklichen wollten.⁴⁸ Systematisch eroberten sie von Muslimen dominierte Gebiete und kesselten dabei zahlreiche Städte ein - darunter auch Sarajewo. Der Konflikt war schmutzig; es kam zu zahlreichen Kriegsverbrechen, und die Flüchtlingsströme nahmen gewaltige Ausmasse an.

Angesichts des menschlichen Leidens wurde das Mandat der UNPROFOR in mehreren Schritten ausgeweitet - wie in Somalia und im Kongo. Im Vordergrund stand die Hilfe an die notleidende Bevölkerung, weshalb die Intervention zumindest anfänglich ein humanitäres Ziel verfolgte.⁴⁹ Zur Gewährleistung des Nachschubs wurde den UNO-Truppen ab Juni 1992 die *Sicherung des Flughafens von Sarajewo* übertragen; im September folgten *Eskorten für Konvois* des Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR). Die Anwendung von Gewalt war bei diesen beiden Aufgaben nicht vorgesehen, denn noch wollte die UNO nicht Partei ergreifen.

Das änderte sich im Frühjahr 1993. Am 31. März erklärte der Sicherheitsrat ganz Bosnien zu einer *no-fly zone* und beauftragte - unter Kapitel VII - die NATO mit der Durchsetzung des Verbots. Dieser Auftrag war in zweifacher Hinsicht ein Novum: Erstmals ergriffen die Vereinten Nationen deutlich Partei und erstmals kam es zu einer militärischen Kooperation zwischen der NATO und den Vereinten Nationen.⁵⁰ In Zagreb und Brüssel wurden Koordinationsstellen eingerichtet. In einer ersten Phase übernahm die NATO die Luftraumüberwachung mit AWACS-Flugzeugen, die ihr permanent unterstellt sind (siehe Abbildung 3).

Im Juni 1993 ging der Sicherheitsrat einen Schritt weiter und erklärte Sarajewo, Srebrenica, Tuzla, Zepa, Gorazde und Bihac zu *safe areas*. Zum Schutz der sechs Städte wurden zusätzliche

⁴⁷ Lasko Skelj, *Yugoslavia: The Proces of Disintegration*, Columbia University Press, New York 1993.

⁴⁸ Lajor Arday, Der historische Hintergrund der Krise im ehemaligen Jugoslawien, *AUSSENPOLITIK*, 1993, 44. Jahrgang, Nr. 3, S. 253-260.

⁴⁹ Update: December 1994, S. 69-71; Thomas G. Weiss, UN Responses in the Former Yugoslavia: Moral and Operational Choices, *ETHICS AND INTERNATIONAL AFFAIRS*, 1994, Nr. 8, S. 1-22; Hans Arnold, Der Balkan-Krieg und die Vereinten Nationen, *EUROPA ARCHIV*, 1993, 48. Jahrgang, Nr. 2, S. 33-40; Rosalyn Higgins, The new United Nations and Former Yugoslavia, *INTERNATIONAL AFFAIRS*, 1993, vol. 69, Nr. 3, S. 465-483.

⁵⁰ Dick A. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, Netherlands Institute of International Affairs, Amsterdam 1994.

Blauhelme entsandt. Die NATO erhielt den Auftrag, wenn nötig, mit Luftangriffen Unterstützung zu gewähren. Es blieb allerdings bloss bei der *Androhung von Gewalt*, einmal im Februar 1994, um den Rückzug schwerer Waffen rund um Sarajewo zu erwirken, ein weiteres Mal im April, um die Beschiessung Gorazdes zu beenden. Beide Drohungen hatten nur vorübergehende Wirkung.

Der Krieg ging unvermindert weiter. Im November 1994 griffen die Serben das an die Krajina angrenzende Bihac an und tangierten dadurch koratische Sicherheitsinteressen. Der Sicherheitsrat begnügte sich mit einer Serie weiterer Verurteilungen. In der Frage der Gewaltandwendung wurde jedoch kein Konsens erzielt, denn Franzosen und Engländer fürchteten um ihre 11'000 Blauhelme. Im Mai 1995 erwiesen sich die Ängste der Europäer als begründet: Die NATO flog zwei Angriffe auf serbische Stellungen, worauf über 300 Blauhelme als Geiseln genommen wurden.⁵¹ Der inhärente Widerspruch eines *Mischmandats* kam deutlich zur Geltung.⁵²

Der Sicherheitsrat hatte die UNO in eine Sackgasse hineinmanövriert - eine grundlegende Kursänderung drängte sich auf. Diese wurde Mitte Juni von den NATO-Staaten eingeleitet: Auf exponierten Posten stationierte Blauhelme wurden zurückgezogen; Kommandostrukturen wurden vereinfacht, das Kommando nach unten delegiert (siehe Abbildung 3); Frankreich und England stationierten eine schnelle Eingreiftruppe auf dem Berg Igman bei Sarajewo. Die eigentliche Wende wurde jedoch mit der Eroberung der Krajina durch die kroatische Armee Mitte August dieses Jahres eingeleitet. Aufgrund dieser Offensive mussten die Serben erstmals grössere Terrainverluste einstecken.

Auch in Bosnien wendete sich das Blatt. Den kroatischen und muslimischen Verbänden gelang die Rückeroberung verlorener Gebiete und die Vereinten Nationen verlangten ultimativ die Einstellung der Beschiessung und Belagerung von Sarajewo. Da eine befriedigende Reaktion ausblieb, bombardierte die NATO während zweier Wochen gezielt serbische Stellungen. Die Ser-

⁵¹ Marie-Janine Calic, Düstere Aussichten für Bosnien-Herzegowina, *EUROPA ARCHIV*, 1994, 49. Jahrgang, Nr. 3, S. 71-79.

⁵² Age Eknes, The United Nations' Predicament in the Former Yugoslavia, in Weiss (Hrsg.), *The United Nations and Civil Wars*; Peter Arbenz, *Final Report of the Force Inspector General of UNPROFOR in Former Yugoslavia*, United Nations, New York 1994.

ben wurden in die Defensive gedrängt und nahmen endlich am Verhandlungstisch Platz. Die Vereinten Nationen waren zumindest vorübergehend ihrer peinlichen Situation entronnen.

3.3 Die Frage der Macht

Friedens erzwingende Massnahmen sind offensichtlich problematischer als Zwangsmassnahmen und peace-keeping, weshalb die UNO weder im Kongo noch in Somalia und Bosnien den Eindruck von "Macht" hinterliess; im Gegenteil - es entstand das Bild einer ohnmächtigen Organisation. Der Grund liegt in einer zweifelhaften Relation von Zweck und Mitteln.

Voraussetzung für wirkliche Macht ist ein realistisches *Zweck-Mittel-Verhältnis*. Nehmen wir das Beispiel des Golfkrieges: In diesem Konflikt setzte sich der Sicherheitsrat ein sicherheitspolitisches Ziel - die Befreiung Kuwaits - und fand daraufhin, dank amerikanischer Initiative, die geeigneten Mittel zu dessen Verwirklichung. Die Zwangsmassnahmen waren wirksam; die UNO war mächtig. Dasselbe gilt für die geschilderten friedenserhaltenden Massnahmen in Kambodscha, El Salvador und Mosambik. Die UNO war in diesen Fällen nicht militärisch stark, nutzte aber die beschränkten Mittel mit Erfolg.

Der Gegensatz zu den drei friedens erzwingenden Operationen ist eklatant. Im Kongo wurde der Zweck erreicht, aber nur durch einen unverhältnismässigen Mitteleinsatz. In Bosnien war der Mitteleinsatz vertretbar, das Ziel wurde jedoch verfehlt. In Somalia erwiesen sich schliesslich Ziel *und* Mittel als problematisch. Solche Fehlkonstellationen sind keine Grundlage für die erfolgreiche Ausübung von Macht. Will die UNO das peace-enforcement in ihr Repertoire der Machtmittel aufnehmen, so muss sie dazu ein Konzept erarbeiten, welches eine bessere Abstimmung von Zweck und Mittel erlaubt.

Konklusionen

Das Ende des Kalten Krieges und der Erfolg am Golf schufen Hoffnungen auf eine Stärkung der Kollektiven Sicherheit, die sich in Boutros-Ghalis *Agenda for Peace* niederschlugen.⁵³ Rückblickend war die Aktion am Golf jedoch eher untypisch: Die Vereinten Nationen werden sich in Zukunft eher mit inner- als mit zwischenstaatlichen Konflikten auseinandersetzen müssen. Zum Teil ist es der UNO unter äusserst widrigen Umständen gelungen, solche Konflikte erfolgreich und ohne Einsatz von Gewalt zu regeln; doch wo Zwangsmassnahmen nötig waren, da hat sich die UNO schwer getan. Es scheint, dass ihr der *Umgang mit militärischer Macht bei der Lösung innenpolitischer Probleme* Mühe bereitet.

Zur Behebung der Schwäche sind verschiedene Vorschläge unterbreitet worden. Die zum 50. Jubiläum vom Generalsekretär eingesetzte "Unabhängige Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen" verlangt eine Reihe institutioneller Reformen: Der Sicherheitsrat soll durch eine Aufstockung auf maximal 23 Mitglieder⁵⁴ repräsentativer werden; dem Generalsekretär sollten aus Freiwilligen zusammengesetzte schnelle Reaktionskräfte unterstellt werden. Deren Einsatz könnte der Sicherheitsrat aufgrund von Art. 40 SVN als "vorläufige Massnahme" betrachten. In Zukunft wäre eindeutig zwischen friedenserhaltenden, friedens erzwingenden und eigentlichen Zwangsmassnahmen zu unterscheiden. Beim peace-keeping und dem Einsatz der Schnellen Eingreiftruppe müssten Kommando und operative Kontrolle beim Generalsekretär liegen, wogegen bei Zwangsmassnahmen nach Art. 42 SVN eine ad hoc Militärbehörde zu schaffen wäre, die "command and control" ausüben würde und dem Sicherheitsrat verantwortlich wäre.⁵⁵

Diese Reformen, die von Generalsekretär Boutros-Ghali unterstützt werden, beabsichtigen eine *Vermehrung der Macht*, damit die Organisation in Zukunft ihrer Rolle als universell handlungsfähiger Akteur gerecht werden kann. Bereits in seiner 1992 erschienenen *Agenda for Peace*

⁵³ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, United Nations, New York 1992.

⁵⁴ Davon maximal 10 mit Veto-Macht.

⁵⁵ Independent Working Group, S. 16-21.

empfiehlt er dem Sicherheitsrat "the utilization of peace-enforcement units in clearly defined circumstances".⁵⁶ Er wiederholt diese Forderung auch in seinem 1995 erschienen *Supplement*:

I have come to the conclusion that the United Nations does need to give serious thought to the idea of a rapid reaction force. Such a force would be the Security Council's strategic reserve for deployment when there was an emergency need for peace-keeping troops.⁵⁷

Mit dieser Forderung wird der Generalsekretär kaum durchdringen. Deshalb werden sich die Vereinten Nationen vorläufig mit der *besseren Nutzung bestehender Macht* begnügen müssen, d.h. sie müssen sich auf auf klassisches peace-keeping und auf reguläre Zwangsmassnahmen konzentrieren. Der Sicherheitsrat sollte in schwierigen Situationen Zurückhaltung üben und der Versuchung widerstehen, sich als weltweit handlungsfähige Behörde zu verstehen. Solange das internationale System aus souveränen Staaten besteht, kennt die Rolle eines Weltpolizisten klare Grenzen. Um die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen zu bewahren, ist insbesondere bei humanitären Zwangsinterventionen äusserste Vorsicht geboten. Es geht letztlich nicht darum, der UNO neue Machtinstrumente zu geben, sondern realisierbare Mandate zu definieren und die bestehenden Instrumente klug zu nutzen. Um auf eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation zurückzukommen, müssen die Zwecke zumindest vorübergehend den Mitteln angepasst werden - nicht umgekehrt.

Erste Auswirkungen dieser Philosophie sind sichtbar. In *Ruanda* agierte der Sicherheitsrat mit Zurückhaltung. Beim Ausbruch der Gewalttaten lag die Stärke von UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda) bei 1'500 Mann. Nach der Ermordung 10 belgischer Blauhelme konfrontierte der Generalsekretär den Sicherheitsrat mit drei Optionen: (1) massive Stärkung des Kontingents und Ausweitung des Mandats auf Zwangsmassnahmen unter Kapitel VII, (2) Abbau der Präsenz und Vermittlung zwischen den verfeindeten Gruppen, (3) vollständiger Rückzug der Truppe. Am 21. April 1994 entschied sich der Rat für die zweite Alternative mit dem Ergebnis, dass nur noch 450 Mann in Kigali verblieben.⁵⁸

⁵⁶ Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, S. 26.

⁵⁷ Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, United Nations, New York 1995, S. 18.

⁵⁸ Update: December 1994, S. 213-214.

Angesichts des sich ausbreitenden Völkermordes beschloss der Sicherheitsrat Mitte Mai eine erneute Aufstockung der Blauhelme und eine leichte Ausweitung des Mandates, doch kaum ein Land, auch nicht in Afrika, war bereit, Truppen zu entsenden. Einen Monat später bewilligte der Rat in Anwendung von Kapitel VII den Einsatz eines multinationalen Verbandes unter französischer Führung, dessen Mandat war auf drei Monate beschränkt. Diesem Verband waren "all necessary means" erlaubt, bis UNAMIR auf die bewilligte Stärke von 5'500 Mann aufgebaut werden konnte. Das Kommando der problemlaus verlaufenden "opération turquoise" lag in französischen Händen und nicht beim UNAMIR-Force Commander. Die Kosten der Aktion trug Frankreich. In der Zwischenzeit ist UNAMIR, noch immer als peace-keeping Operation, auf die vorgesehene Stärke aufgestockt worden.

Im Unterschied zu ONUC, UNOSOM II und UNPROFOR entwickelte sich diese humanitäre Intervention nicht aus dem peace-keeping. Es gab auch keine Vermischung der Mandatstypen, keine Blauhelme, die Gewalt anwenden mussten und zum Spielball der Parteien wurden. Der Generalsekretär hatte keine Kommandofunktion, denn die Franzosen waren für die operative Führung verantwortlich. Hinsichtlich der Kommandostruktur entspricht dieser Ansatz dem Modell, das in Korea und am Golf zur Anwendung kam, allerdings diesmal mit dem Unterschied, dass es sich um eine humanitären Intervention in einem schwierigen innenpolitischen Konflikt handelte. Die UN-Präsenz in Haiti (United Nations Mission in Haiti - UNMIH) trägt, obwohl teilweise anders gelagert, ähnliche Züge,⁵⁹ und die Stationierung einer NATO-Implementation-Force (Ifor) in Bosnien bestätigt den neuen Trend.

Damit zeichnet sich bei friedens erzwingenden Massnahmen ein neues Muster ab. Statt direkt aktiv zu werden und dem Generalsekretär das Kommando über Zwangsmassnahmen zu übergeben, kommt es zu einer *Delegation der Macht*. Die UNO organisiert, dem überforderten Sheriff im Spielfilmgenre der Western gleich, eine ihm nur locker untergeordnete "posse", die aber mit der Legitimation des Gesetzes ausgerüstet ist. Das entspricht zwar nicht dem rechtsstaatlichen Ideal des Zwangsvollzugs, kann jedoch unter gewissen Umständen eine praktikable Lösung darstellen.

Legitimierung der Gewaltanwendung ist besonders bei innerstaatlichen Konflikten wichtig. Gerade Frankreich hat in Afrika wiederholt interveniert und sich dabei dem Vorwurf des hegemonialen, neo-kolonialen Handelns ausgesetzt. Dasselbe gilt für amerikanische Eingriffe in der eigenen Hemisphäre und, neuerdings, für russische Interventionen im "nahen Ausland".⁶⁰ Sicher wäre es falsch, wenn der Sicherheitsrat routinemässig die vorherrschftlichen Aktionen seiner ständigen Mitglieder absegnen würde. Allerdings dürfte sich die Weltgemeinschaft in den kommenden Jahren zusehends mit Krisen konfrontiert sehen, die von aktionsfähigen Staaten besser geregelt werden können als vom Generalsekretär und seinen Kommandostellen.⁶¹

Im Grunde genommen geht es darum, nach einer stürmischen Phase quantitativen Wachstums Zeit für *qualitative Verbesserungen* im politischen, administrativen und militärischen Bereich zu gewinnen. Die Probleme sind bekannt. Obwohl verschiedene Reformen bereits verwirklicht wurden, bleibt noch viel zu tun: Die politische Kontrolle militärischer Operationen muss verbessert werden; eine weitere Reorganisation der direkt involvierten Verwaltungsstellen ist nötig; die militärisch-operativen Belange müssen gestrafft und gestärkt werden.⁶²

Gerade im militärischen Bereich sind etliche Verbesserungen möglich. Die Auswahl der Truppenkontingente muss hinsichtlich Ausrüstung und Ausbildung sorgfältiger vorgenommen werden. Bestehende Lücken sollte die UNO schliessen. Das vor einigen Jahren aufgebaute Bereitschaftsprogramm für nationale Truppenkontingente (stand-by arrangements) muss ausgebaut werden. Im Bereich der operativen Führung ist mehr Kontinuität gefragt, weshalb ein Military-Staff-College dringend nötig ist. Einmal aufgebildet, ausgebildet und ausgerüstet, müssen die Einheiten effizienter transportiert, stationiert und versorgt werden. Schliesslich gibt es, wie die-

⁵⁹ Update: December 1994, S. 188-206.

⁶⁰ Roy Allison, *Peacekeeping in the Soviet Successor States*, CHAILLOT PAPERS, WEU Institute for Security Studies, Paris, Nr. 18/1994.

⁶¹ Stephen John Stedman, "UN Intervention in Civil Wars: Imperatives of Choice and Strategy", in: Donald C. F. Daniel and Bradd C. Hayes (eds.), *Beyond Traditional Peacekeeping*, St. Martin's Press, New York 1995, S. 40-63.

⁶² William J. Durch, "Structural Issues and the Future of UN Peace Operations", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 151-168; Jim Whitman and Ian Bartholomew, "UN Peace Support Operations: Political-Military Considerations", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 169-188.

ser Aufsatz mehrfach gezeigt hat, auch im Bereich von "command and control" Lücken zu schliessen.⁶³ Kurz - die UNO sollte sich zumindest vorübergehend entlasten, um Raum für eine *Konsolidierung* zu schaffen.

⁶³ Margaret Cecchine Harrell and Robert Howe, "Military Issues in Multinational Operations", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 189-204; Bo Huldt, "Working Multilaterally: The Old Peacekeepers' Viewpoint", in: *Beyond Traditional Peacekeeping*, S. 101-119.