

**Betreff:** Anhörung UN-mandatierte Friedensmissionen  
**Von:** "Paech, Norman" <Norman.Paech@wiso.uni-hamburg.de>  
**Datum:** 10.10.2012 11:33  
**An:** "menschenrechtsausschuss@bundestag.de"  
<menschenrechtsausschuss@bundestag.de>

Prof. Dr. Norman Paech  
Neubertstr. 24  
22087 Hamburg

An den  
Vorsitzenden des  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Im Deutschen Bundestag

Tom Koenigs

Hamburg, 10. Oktober 2012

Sehr geehrter Herr Koenigs,

in der Anlage sende ich Ihnen meine Stellungnahme zu der Anhörung am 24. Oktober.

Mit freundlichen Grüßen

Norman Paech

Anhänge:

BT Menschenrechtsausschuss UN-Friedensmissionen.doc

27 Bytes

Ausschuss für Menschenrechte		
10. OKT. 2012		
Verfügung	Kenntn.	beredigt
L	W. Müller	✓
R		
S		
Vors.	2.2.2	✓
Obi.		
Mitgl.		
A-Drs.		
AZ	2.2.2	✓

ADRS,  
dann  
all. WBS  
L. Müller



Prof. Dr. Norman Paech 22087 Hamburg Neubertstr. 24  
Tel.: 040 2501934 [npaech@t-online.de](mailto:npaech@t-online.de)

### **„UN-mandatierte Friedensmissionen und Menschenrechte“**

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 24. Oktober 2012

1. UN-Friedensmissionen (peace-keeping operations) werden seit Jahrzehnten als eine der wichtigsten Instrumente zur internationalen Friedenssicherung eingesetzt. Obwohl ohne ausdrückliche rechtliche Grundlage in der UN-Charta und trotz weitreichender Kritik an ihrer mangelnden Effizienz und wegen fehlender Erfolge hat sich ihre Zahl und ihr Umfang kontinuierlich erhöht. In den vergangenen Jahren waren bis zu 18 Missionen gleichzeitig im Einsatz, das gesamte zivile und militärische Personal ist auf über 120 000 Personen angewachsen, der Haushalt hat die 7 Mrd. US-Dollar Marke überschritten. Zudem haben sich ihre Funktion, ihre Zielsetzung, ihre Aufgaben und ihre Zusammensetzung stark verändert.

Seit ihrer Existenz hat die UNO 64 solcher Missionen durchgeführt, von denen etwa eine Hälfte Beobachtermissionen, die andere Friedenssicherungsmissionen waren.<sup>1</sup> Beide Arten werden sowohl von zivilem wie militärischem Personal ausgeführt. Diese grobe Zweiteilung verwischt allerdings die Vielfalt der Funktionen, die diese Missionen im Laufe ihrer Entwicklung ausgeübt haben. Sie reichen von der reinen Beobachtung über die Bildung von Pufferzonen zwischen den Konfliktparteien bis zum aktiven Eingreifen an die Konflikte. Durch zwei grundlegende Prinzipien unterscheiden sie sich von Zwangsmaßnahmen des Art. 42 UN-Charta:

1. Der betroffene Staat muss sein Einverständnis zur Stationierung der Truppen auf seinem Territorium erteilen, weder Sicherheitsrat noch Generalversammlung können diese Zustimmung erzwingen. Nimmt das Gastland seine Zustimmung zurück, wie 1967 Ägypten, so müssen die Truppen das Land verlassen. Unabhängig davon hat der Sicherheitsrat die alleinige Entscheidung über Dauer, Art und Zusammensetzung der Mission. Dabei hat sich die Regel herausgebildet, Friedenstruppen nur noch für einen begrenzten Zeitraum einzusetzen und, wenn notwendig, um jeweils ein halbes oder ganzes Jahr zu verlängern.
2. Ferner dürfen die Truppen nur zur Selbstverteidigung von ihren Waffen Gebrauch machen. Das umfasst auch den Widerstand gegen gewaltsame Versuche, die Mission in ihren Aufgaben zu behindern.

---

<sup>1</sup> Davon existieren heute noch 11 Beobachtermissionen („Political and Peacebuilding Missions“) und 18 Friedenssicherungsmissionen („Peacekeeping Operations“).

Die Truppen werden bevorzugt aus neutralen und blockfreien Staaten rekrutiert. Bisher haben 41 Staaten sog. standby arrangements über den schnellen Einsatz ihrer Truppen in Krisensituationen abgeschlossen. Sie werden unter dem Oberkommando der UNO zu einem Hilfsorgan zusammengefasst, welches in dem Gastland weitgehend die Immunitätsrechte und Privilegien der UNO besitzt. Alle diese Grundsätze wurden von der Generalversammlung in einer Konvention zusammengefasst.<sup>2</sup>

Die Diskussion über die rechtliche Grundlage dieses außerhalb der Charta entwickelten Friedensinstrumentariums hält bis heute an. Häufig wird auf Art. 40 UNO-Charta verwiesen, der dem Sicherheitsrat vorläufige Maßnahmen erlaubt, um einer Verschärfung eines Konflikts vorzubeugen. Andere stützen sich auf Art. 36, der bei einer Streitigkeit, die den Weltfrieden gefährdet, dem Sicherheitsrat generell die Möglichkeit gibt, "geeignete Verfahren oder Methoden für deren Bereinigung (zu) empfehlen". Die Befugnis der Generalversammlung zur Einsetzung von Friedenstruppen ist demgegenüber umstritten, da auch hier die Meinung vertreten werden kann, dass derartige Maßnahmen (actions) dem Sicherheitsrat vorbehalten sind (Art. 11 Abs. 2 UNO-Charta). Der IGH hat sich anlässlich seines Rechtsgutachtens im Jahr 1962 über die Frage, ob es sich bei den Kosten für die Friedenstruppen der UNEF I am Suez-Kanal und der ONUC im Kongo um "Ausgaben der Organisation" i.S. des Art. 17 Abs. 2 UNO-Charta handelt, einerseits auf die Art. 11 und 14 bezogen, die die Generalversammlung ermächtigen, "Maßnahmen zur friedlichen Bereinigung jeder Situation (zu) empfehlen". Andererseits hat er mit der sog. implied-powers-Regel argumentiert, nach der die Organisation im Rahmen ihres Aufgabenbereiches alle Mittel einsetzen kann, die ihr zwar nicht ausdrücklich in der Satzung zuerkannt worden sind, die aber zur Erreichung des Zweckes und der Ziele der Organisation notwendig und geeignet und vertraglich nicht ausgeschlossen sind. Nach dem Suez-Kanal-Einsatz 1956 hat die Generalversammlung niemals wieder derartige Operationen beschlossen. Diese Funktion ist seitdem vom Sicherheitsrat übernommen worden. Doch ist der Fall nicht ausgeschlossen, dass bei einer Veto-Blockierung des Sicherheitsrats wiederum die Generalversammlung auf der Basis der "Uniting for Peace"-Resolution von 1951 mit der Frage befasst wird.

Nur wenige Missionen - zumeist frühere, wie die auf Zypern stationierte Mission - entsprechen noch dem klassischen Konzept der Blauhelme. Für sie sind zwei weitere, seinerzeit vom damaligen Generalsekretär *Dag Hammarskjöld* formulierte Prinzipien bestimmend:

1. Weder die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats noch eine unmittelbar am Konflikt interessierte Partei sollte Personal für die Mission stellen.
2. Die UN-Truppen sollen sich absolut neutral gegenüber den am Konflikt beteiligten Parteien verhalten.

<sup>2</sup> UNGV Res. 49/59 vom 17. Februar 1995, "Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel". Die erforderlichen 22 Ratifikationen sind bis jetzt noch nicht erfolgt.

2. Seit den 90er Jahren wurden die Missionen zunehmend mit einem sog. robusten Mandat ausgestattet, welches ihnen den Einsatz von militärischer Gewalt auch über die Selbstverteidigung hinaus gestattet. Dadurch verschwimmt die ursprünglich strenge Abgrenzung gegenüber den militärischen Zwangsmaßnahmen gem. Art. 42 des 7. Kapitels der UN-Charta. Einige sind sog. Hybridmissionen, die mit Truppen der EU oder der AU kooperieren. Die Gründe für diesen erweiterten Einsatz lagen zum einen darin, dass die Truppen immer früher in einem Konflikt eingreifen sollten, wenn die Auseinandersetzungen und Kämpfe noch fort dauerten. Sie sollten nicht mehr nur noch für Sicherheit sorgen und die Gegner auf Distanz halten, sondern die Kämpfe aktiv unterbinden. Der Auftrag wandelte sich von der Friedenssicherung (peacekeeping) zur Friedenserzwingung (peaceenforcement) – was nach Auffassung des Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und des Department of Field Support (DFS) eigentlich nicht zur Aufgabe der UN-Missionen gehört.

Damit zusammen hing zum anderen die Erweiterung der allgemeinen Zielsetzung, die sich nicht mehr auf die Herstellung von Sicherheit beschränkte, sondern tief in die staatlichen Strukturen der betroffenen Länder eingriff. Der Begriff peacekeeping wurde durch den Begriff peacebuilding ergänzt, wenn nicht sogar abgelöst wie in dem UN-Dokument „United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines“ vom 8. Januar 2008, welches eine eigene Definition entwickelte:

„Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundation for sustainable peace and development. Peacebuilding is a complex, long-term process of creating the necessary conditions for sustainable peace. It works by addressing the deep-rooted, structural causes of violent conflict in a comprehensive manner. Peacebuilding measures address core issues that affect the functioning of society and the State, and seek to enhance the capacity of the State to effectively and legitimately carry out its core functions.“

Damit stehen die Missionen vor sehr umfassenden und hochkomplexen Aufgaben der Konfliktbearbeitung. Zu den alten Aufgaben der Verbesserung und Stabilisierung der allgemeinen Sicherheitslage durch Entwaffnung und Einsammeln der Waffen, Überwachung von Waffenembargos, Schutz des UN-Personals, bedrohter Zivilisten und des Personals humanitärer Hilfsorganisationen, sind allmählich Aufgaben der Reintegration ehemaliger Kämpfer, der Aufbau neuer Sicherheitsstrukturen, die Stabilisierung oder sogar der Aufbau einer staatlichen Autorität und Institutionen der Rechtsstaatlichkeit, die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen hinzugekommen. Im einzelnen sind sogar die Beobachtung potentiell extremistischer lokaler Massenmedien (Elfenbeinküste), der Personenschutz für Regierungseliten (DR Kongo) und die HIV/AIDS-Aufklärung in die Mandate aufgenommen worden.

3. Diese Ausweitung des Aufgabenspektrums ist wohl einer der Hauptgründe für die allgemeine Kritik an der Überforderung der Friedensmissionen. Wenn eine vom

DPKO in Auftrag gegebene Studie von 2009<sup>3</sup> zu dem Ergebnis kommt, dass die UN-Friedensmissionen am Rande des Scheiterns stehen und ein Ausweg nicht in Sicht ist, so liegt das nicht nur an den zahlreichen Mängeln der materiellen und finanziellen Ausstattung der Missionen, ihrer oft verspäteten Entsendung an die Konfliktherde (sog. Entsendelücke), unscharfer Mandatierung, schlechter Kommunikation oder nicht adäquat ausgebildeter Soldaten. Diese Mängel ließen sich ausbessern und beheben. Vor allem liegt es an der Neuausrichtung der Aufgaben auf Ziele (Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, good governance etc.), die mit der ursprünglichen Konstruktion und den Mitteln der Friedensmissionen nicht zu erreichen sind.

Die Aufrüstung der Blauhelme zu einem robusten Peacekeeping ist ein weiterer zentraler Punkt der Kritik. Obwohl der Brahimi-Report<sup>4</sup> die Notwendigkeit robusten, d.h. militärischen Eingreifens der Missionen betont hat, sind damit ihre Erfolgchancen seitdem nicht gestiegen.<sup>5</sup> Unbestritten ist, dass die Missionen sich und ihr Mandat (z.B. Entwaffnung, Waffenembargo, Zivilschutz) mit militärischen Mitteln verteidigen können. Unklar ist jedoch, wie weit der Einsatz militärischer Gewalt gehen darf. Die Standardformulierung des UN-Sicherheitsrats, die die Missionen ermächtigt „alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in Gegenden, in denen ihre militärischen Einheiten präsent sind“, lässt keine Grenze der Gewaltanwendung erkennen. Sie eröffnet die Gefahr, dass die UNO-Soldaten in einen regelrechten Krieg hineingezogen werden und dort ihre Neutralität verlieren. Zudem wird das Gewaltverbot des Art. 2 Z. 4 relativiert.

Vergessen ist offensichtlich das mahnende Beispiel des frühen Kongo-Einsatzes in den Jahren 1960/61. Die UNO-Mission hatte sich derart weit in die Kämpfe der rivalisierenden Kräfte eingelassen, dass sie in ihnen aufgerieben zu werden drohte. Um das Auseinanderfallen des Kongo zu verhindern, hatte sie ihre Neutralität aufgegeben, und der UN-Sicherheitsrat entschloss sich, im Februar 1961, den Einsatz von Gewalt nicht nur zur Selbstverteidigung zuzulassen, sondern auch, „um den Ausbruch eines Bürgerkrieges zu vermeiden“. In ihren militärischen Aktionen gegen die Regierung Tschombe erlitt sie eine Reihe von Niederlagen und wurde zu Waffenstillstandsverhandlungen gezwungen. Wenn es der ONUC dennoch schließlich gelang, die Sezession Katangas zu verhindern, so nur um den Preis der vollständigen Besetzung Katangas und der Verletzung ihrer eigenen Prinzipien. Der Kongo-Staat befand sich faktisch unter dem Protektorat der UNO.

Mit dem robusten Mandat verlieren die meisten Missionen ein weiteres Element ihrer ursprünglichen Berechtigung, welches als eine der entscheidenden Erfolgsbedingungen angesehen wird, die vorherige Zustimmung der Konfliktbeteiligten. Dies ist besonders dann der Fall, wenn nicht-staatliche Akteure die Hauptkonfliktparteien bilden. Das Eingreifen ohne oder gegen das Einverständnis

<sup>3</sup> Center on International Cooperation: Annual Review of Global Peace Operations 2009, Boulder 2009, S. 7 f.

<sup>4</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report), A/55/305-S/2000/809, New York, 21. August 2000.

<sup>5</sup> Vgl. D. M. Tull, Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen, SWP Studie 1, Berlin 2010, S. 18.

der Konfliktparteien verschärft und verlängert jedoch die Kampfeinsätze, macht die UNO selbst zur militärischen Konfliktpartei und erschwert die Beendigung eines Krieges erheblich. Selbst wenn er „beendet“ ist, geschieht das zu Lasten einer Kriegspartei, oft durch den Sturz eines Regimes und zu Lasten der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität. Es besteht zumeist keine Sicherheit, dass der Konflikt nicht weiterschwelt und zu gegebener Zeit wieder ausbricht. Sollte das Mandat die Stabilisierung staatlicher Autorität, die Förderung von good governance und die Unterstützung rechtsstaatlicher Institutionen umfassen, führt der militärische Einsatz unweigerlich zu protektoratsähnlichen Verhältnissen. Denn bei der Kombination militärischer und ziviler Instrumente, gibt es immer eine Dominanz der militärischen Komponente.

Die RAND Corporation hat in einer Studie von 2005<sup>6</sup> El Salvador, Mozambique, Namibia Ost-Slawonien und Ost-Timor zu den erfolgreichen UN-Missionen gerechnet. In ihnen kam es auch später nicht mehr zu bewaffneten Konflikten. In einer anderen Studie<sup>7</sup> listen die Autoren jene Felder auf, auf denen UN-Missionen erfolgreich agieren konnten: Hilfe beim Abschluss von Friedensabkommen, Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten, Flüchtlingsrückkehr, Supervision von Übergangsverwaltungen und Durchführung von Wahlen. Das sind alles Aufgaben, für die offensichtlich ein robustes Mandat nicht notwendig ist. Die militärische Durchsetzung von Frieden wird nur sehr begrenzt als erfolgreich gewertet.

4. Seit Anfang der 1990er Jahre bekommen die Menschenrechte eine immer stärkere Bedeutung in der Resolutionspraxis des UN-Sicherheitsrats. Er verabschiedet Resolutionen zur Rolle der Frauen in bewaffneten Konflikten, zur Situation und zum Schutz der Kinder sowie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. Im Rahmen der UN-Friedensmissionen dringt er auf eine Null-Toleranz Haltung gegenüber sexueller Gewalt.<sup>8</sup> Das ist durchaus nach innen gesprochen. Denn aus dem Umfeld von UN-Missionen werden schwere Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen laut: Menschenhandel, Kinderprostitution, Prostitution, Drogenhandel und –missbrauch sowie Waffenhandel. Das sind keine Einzelfälle. Die Vorwürfe treffen die Missionen in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Elfenbeinküste, Äthiopien, Eritrea, Burundi, Somalia, Haiti und Kongo und haben schon zum Abzug einiger Truppenkontingente geführt. Vor allem steht die ISAF in Afghanistan wegen der zahlreichen zivilen Opfern und der menschenrechtswidrigen Haftbedingungen in Bagram unter nachhaltiger Kritik.<sup>9</sup> Seit 2005 diskutiert die UN-Generalversammlung verstärkt über das Problem sexueller Vergehen bei UN-

<sup>6</sup> J. Dobbins, S. G. Jones, K. Crane, A. Rathmell, B. Steele, R. Teltschik, A. Timilsina, *The UN's Role in Nation-building. From the Congo to Iraq*, 2005.

<sup>7</sup> M. W. Doyle, N. Sambanis, *Peacekeeping Operations*, in: Th. Weiss, S. Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford 2007, S. 323 ff. Zit. nach A. Heinemann-Grüder, *Mit UN-Einsätzen zum Frieden?* In: *Friedensgutachten 2009*, Berlin 2009, S. 174 ff.

<sup>8</sup> Resolutionen 1325 v. 25. Dezember 2000, 1539 v. 23. April 2004, 1738 v. 23. Dezember 2006.

<sup>9</sup> J. Boehme, *Human Rights and Gender Components of UN and EU Peace Operations*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, 2008; IPPNW, *Body Count Opferzahlen nach 10 Jahren*, Berlin 2012, S. 50 ff.

Operationen und hat eine Expertenkommission eingerichtet. Seit 2009 liegt ihr eine „Draft Convention on the Criminal Responsibility of United Nations Officials and Experts on Mission“ vor.

Unter diesen Umständen bekommt ein Mandat zum Menschenrechtsschutz zweifelhafte Bedeutung. Eine Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte weist zudem zutreffend darauf hin, dass die Friedensmissionen sowohl historisch als auch systematisch keine Instrumente des Menschenrechtsschutzes, sondern der Sicherheitspolitik sind.<sup>10</sup> Dennoch hat der Schutz der Menschenrechte immer stärkeren Eingang in die Politik der Friedenssicherung gefunden, wie z.B. bei der ONUSAL (El Salvador 1991), MINUGUA (Guatemala 1993) und der MICIVIH (Haiti 1993), UNAMID (Darfur 2007). Insbesondere die Diskussionen um die Notwendigkeit humanitärer Interventionen und das Konzept der „Responsibility to protect“ haben den Druck auf den Sicherheitsrat erhöht, zum Schutz der Zivilbevölkerung militärisch zu intervenieren. Dies gilt sowohl für die originären „Zwangsmaßnahmen“ nach Art. 39/42 UN-Charta wie auch für die Peacekeeping Operationen mit einem robusten Mandat.

Dabei ist klar, dass die Friedensmissionen und ihre Truppen selbst an das Völkerrecht und seine menschenrechtlichen Vorschriften gebunden sind. Die Bundesregierung hat im März 2005 zur extraterritorialen Anwendung des Zivilpaktes von 1967 erklärt:

„1. Deutschland gewährleistet gemäß Artikel 2 Abs. 1 die Paktrechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen.

2. Deutschland sichert bei Einsätzen seiner Polizei- oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zu.

3. Die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen, bleiben unberührt. 4. Bei der Ausbildung im internationalen Einsatz sieht Deutschland eine speziell auf diese ausgerichtete Belehrung über die im Pakt verankerten einschlägigen Rechte vor.“

Aus der Tatsache, dass diese Erklärung die Paktrechte zwar gewährleistet aber ihre Geltung nicht ausdrücklich anerkennt, folgert der Leiter der Rechtsabteilung des Bundesministeriums der Verteidigung,<sup>11</sup> dass damit Einschränkungen der Geltung formuliert worden seien. Da im Rahmen robuster Mandate in Zukunft die Einhaltung bestimmter Verfahrensgarantien nicht immer möglich sei, müssten Einschränkungen der Menschenrechte für solche Auslandseinsätze hingenommen werden, bei denen Verstöße gegen einzelne Regelungen der Menschenrechtspakte vorprogrammiert sind.

<sup>10</sup> W.S. Heinz, J. Ruskowska, UN-Friedensoperationen und Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2010, S. 5.

<sup>11</sup> D. Weingärtner, Menschenrechtsbindung bei Out-of Area-Einsätzen der Bundeswehr. In: N. Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsbindung bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte. Expertengespräch, Berlin 2006, S. 12. Vgl. a. W. S. Heinz, J. Ruskowska, (Anm. 10), S. 22.

Hier ist offensichtlich der Maßstab verrutscht. Nicht die Menschenrechte müssen sich dem Mandat unterordnen, sondern das Mandat und seine Operationen den Menschenrechten.

Für deutsches UN-Personal ist auch die Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes außerhalb der Bundesrepublik selbstverständlich. Die mit dem Einsatzland oftmals vereinbarten Stationierungsübereinkommen (Status-of- Forces-Agreement, SOFA) gewähren dem UNO-Personal zwar i. d. R. Immunität vor der Strafgerichtsbarkeit des Einsatzlandes, befreien es jedoch nicht von den Menschenrechtsverpflichtungen. Die disziplinarische oder Strafverfolgung wird aber ausdrücklich dem Entsendestaat überantwortet – die UNO selbst hat keine Befugnis zur Strafverfolgung seines Personals. Da für das System der Friedensmissionen anders als für internationale bewaffnete Konflikte keine speziellen völkerrechtlichen Regeln bestehen, müssten die Sicherheitsrats-Resolutionen die rechtlichen Grundlagen für den eindeutigen Rahmen und die Grenzen des Mandats sowie die völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten definieren, die der Deutsche Bundestag jeweils um die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten aus dem nationalen Recht zu ergänzen hat.

5. Mit der zunehmenden Bedeutung der Menschenrechte ist der Schutz der Zivilbevölkerung zu einem regelmäßigen Bestandteil der Peacekeeping-Mandate geworden. Auch er wird unter Berufung auf das Kapitel VII als robustes Mandat ausgestattet mit der Standardformel, „im Rahmen der Möglichkeiten und in den Gebieten, in denen ihre Einheiten disloziert sind, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um Zivilpersonen zu schützen, die von unmittelbarer physischer Gewalt bedroht sind“. Im Fall des Kongo wurde dieser Aufgabe sogar Priorität vor allen anderen Aufgaben eingeräumt.<sup>12</sup> Diese Zuweisung täuscht jedoch darüber hinweg, dass es überhaupt kein Konzept, geschweige denn eine Strategie gibt, mit denen die Friedensmissionen den Schutz wirksam durchführen können. Wenn der Wortlaut der Mandate einräumt, dass der Schutz nur „im Rahmen der Möglichkeiten“ erfolgen kann, so ist darin allenfalls der Versuch des Sicherheitsrats zu sehen, sich wegen der unzureichenden Ausstattung der Missionen für solch eine Aufgabe zu exkulpieren. Das Scheitern gerade der Mission im Kongo an dieser Aufgabe illustriert die Kluft zwischen dem Anspruch des Mandats und den begrenzten Möglichkeiten seiner Realisierung.

Gänzlich ungeklärt ist das Verhältnis des Auftrages zu der jeweiligen Regierung im Einsatzland, die in erster Linie für den Schutz ihrer Einwohner verantwortlich ist. Die UN-Mission könnte allenfalls zur Unterstützung des Staatsapparats einen sinnvollen Beitrag erbringen. Sollte sie gegen die Regierung agieren müssen, wäre sie als Friedensmission auch mit robustem Mandat restlos überfordert. Es besteht sogar die Gefahr, dass die Gewalt im Einsatzland gefördert wird, da die Möglichkeiten politischer Friedensverhandlungen vernachlässigt werden. Dies zeigt das Beispiel

<sup>12</sup> UN-Sicherheitsrat Res. 1856 v. 22. Dezember 2008.

Libyen, wo die Vermittlungsangebote der AU ausgeschlagen wurden und es eines monatelangen Bomben- und Raketeneinsatzes der NATO bedurfte, um den Auftrag des Zivilschutzes der Resolution 1973 zu erfüllen. Allerdings lassen sich begründete Zweifel anmelden, ob die Zahl der Opfer von an die 50 000 Toten und ungezählten Verletzten noch den Begriff des Zivilschutzes für die Intervention rechtfertigt.

Das Konzept der „Responsibility to protect“, welches in den Libyen-Resolutionen 1970 und 1973 zur Legitimation der Intervention erwähnt wurde, hat keine völkerrechtliche Relevanz. Es hat zwar den politischen Druck auf die Staaten und den Sicherheitsrat erhöht, den Schutz der Zivilbevölkerung weltweit ernster zu nehmen. Aus ihm folgt jedoch keine rechtlich verbindliche Verpflichtung, etwas zu unternehmen und schon gar nicht, mit militärischen Mitteln in einen Staat zu intervenieren. Es muss betont werden, dass das Konzept weder rechtlich verbindlich ist noch die ausschließlichen Ermächtigungen zur Gewaltanwendung der UN-Charta in Art. 42 und 51 durch eine weitere ergänzt. Die Tatsache, dass die UN-Generalversammlung das Konzept 2005 ausdrücklich gebilligt hat, verschafft ihm keine völkerrechtliche Verbindlichkeit, die offensichtlich von dem ganz überwiegenden Teil der Staaten auch nicht gewollt wird. Deshalb kann man auch nicht davon ausgehen, dass sich die Schutzverantwortung bereits gewohnheitsrechtlich als verbindliches Konzept durchgesetzt hätte. Sollte sich unter den Staaten dennoch eine Mehrheit finden, die Schutzverantwortung bzw. die humanitäre Intervention zu einem verbindlichen Institut mit einer Interventionsmöglichkeit neben Art. 42 UN-Charta auszubauen, so könnte dies wohl nur auf dem Wege der Änderung bzw. Ergänzung der Charta erfolgen. Dazu wäre eine 2/3 Mehrheit der Generalversammlung notwendig. Allerdings würde auch diese weitere Ermächtigung zu einer militärischen Intervention zweifellos wiederum an ein Mandat des UN-Sicherheitsrats gebunden.

Die Intervention in Libyen zeigt eine weitere Gefahr, die mit der Ausweitung der Aufgaben und dem Einsatz offensiver militärischer Mittel verbunden ist. Die Überforderung der Mission kann zu einem Missbrauch des Mandats und einem Exzess der Mittel führen. Dafür steht der Kongo-Einsatz 1960/61. Gefährlicher ist die Situation, wenn das Mandat für Ziele missbraucht wird, die in dem Mandat selbst nicht enthalten sind. Dies ist der Fall in Libyen gewesen, wo die zentralen Mandatsmächte Frankreich, Großbritannien und USA unter dem begrenzten Mandatsauftrag des Zivilschutzes und der Einrichtung einer Flugverbotszone von Anfang die Beseitigung der Regierung unter Oberst Gaddafi verfolgten. Manche wollten darin lediglich eine extensive Auslegung des Mandats sehen, genau genommen war es ein Missbrauch. Diese offene Verletzung des Mandats führen z.B. die Regierungen von Russland und der VR China als einen Grund für ihre Weigerung an, einer ähnlichen Resolution gegenüber Syrien im Sicherheitsrat zuzustimmen. Insoweit erfüllt das Veto im Sicherheitsrat seine ursprüngliche Funktion, eine Spaltung der immer noch mächtigsten Staaten in der UNO über die Anwendung militärischer Gewalt aus unterschiedlichen Interessen zu verhindern.

Mandate nach Art. 42 UN-Charta mit einer vagen und offenen Ermächtigung („alle erforderlichen Mittel einzusetzen“) bieten den ausführende Staaten geradezu die Möglichkeit, andere und über das ursprüngliche Mandat hinausgehende Interessen mit ihrem Militär zu verfolgen. Die Möglichkeit, das Mandat bei Gefahr seines Missbrauches wieder zurückzuholen, ist nur eine theoretische. Das Veto der interessierten Mächte würde einen solchen Beschluss im Sicherheitsrat verhindern. Allein die präzise Formulierung des Mandats mit genauen Grenzen des Militäreinsatzes und der ausdrücklichen Untersagung weitergehender militärischer Aktivitäten kann eine Gewähr für den restriktiven Einsatz von Gewalt bieten.

6. Da es ein international zertifiziertes Verfahren zur Evaluation von Friedensmissionen nicht gibt, gibt es auch keine eindeutige Einschätzung konkreter Missionen, es sei denn, sie enden so wie in Somalia 1994 mit dem Rückzug der US-Truppen oder im Juli 2008 an der äthiopisch-eritreischen Grenze. So wird z.B. die seit 1991 bestehende Anwesenheit der MINURSO in Westsahara insofern als Erfolg gewertet, als sie weitgehend die kriegerischen Aktivitäten zwischen den Marokkanern und den Sahraoui eindämmen konnte. Ihr Ziel, ein Referendum über den Status der Westsahara zu organisieren, konnte sie allerdings nicht erreichen. Dies wiederum werten die Marokkaner als Erfolg, die Sahraoui aber als Fehlschlag und Niederlage. Erfolgreich sind offensichtlich solche Missionen, die die Zustimmung der Konfliktparteien erhalten haben und wo die militärischen Auseinandersetzungen weitgehend abgeebbt sind. Dazu zählen etwa die UNGOMIP (seit 1949 an der indisch-pakistanischen Grenze), die UNFICYP (seit 1964 auf Zypern), die UNOCI (seit 2004 in der Elfenbeinküste) oder die Ost-Timor Mission (seit 2006). Insofern sind die Hoffnungen, die in die Evaluation der Missionen als neutrales und objektives Verfahren zur Einschätzung von Erfolg und Misserfolg gesetzt werden, eher zurückhaltend zu betrachten. Zur individuellen Identifizierung von Mängeln und Schwächen einzelner Missionen können sie zweifellos nützliche Hinweise geben. Zu einer generellen Bewertung des Nutzens von Friedensmissionen taugen sie kaum. Das liegt nicht nur an den jeweils vollkommen unterschiedlichen Feldvoraussetzungen und Konfliktkonstellationen in den Einsatzländern, sondern auch an den unterschiedlichen Interessen der entscheidenden Missionskoalitionen. Das wird deutlich an der Einrichtung robuster Mandate. Trotz der Empfehlung der Brahimi-Kommission lässt sich die militärische Kapazität der robusten Mission nicht als ein Element für den Erfolg feststellen. Im Gegenteil, sie droht den Konflikt zu verlängern und zu eskalieren, wofür die UNAMID in Darfur und die MONUC im Kongo nur Einzelbeispiele sind. Erfolgversprechend ist nach wie vor die Beschränkung auf die ursprünglichen Aufgaben des klassischen peacekeeping, die sich mit der Unterstützung von Friedensabkommen, der Demobilisierung und Entwaffnung, der Flüchtlingsrückkehr, der Überwachung von Wahlen und dem Monitoring begnügen. Im Friedensgutachten der fünf führenden deutschen Friedensforschungsinstitute von 2009 wird daher auch die Empfehlung ausgesprochen, dass sich die UN-Friedensmissionen „auf die Rettung von Menschenleben, die Beendigung von Kampfhandlungen und die unmittelbare Nachkriegsstabilisierung konzentrieren und

beim Wiederaufbau lokaler Nachkriegsstabilisierung mithelfen (sollen)“. Letztlich hängt der Erfolg einer Mission jedoch von dem politischen Willen der UN-Mitgliedstaaten und vor allem der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ab.

Hamburg, d. 10. Oktober 2012

Norman Paech