

Schriften zum Völkerrecht

Band 123

UN-Friedensoperationen der zweiten Generation

Vom Puffer zur Neuen Treuhand

Von

Frank-Erich Hufnagel



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK-ERICH HUFNAGEL

UN-Friedensoperationen der zweiten Generation

Schriften zum Völkerrecht
Band 123

UN-Friedensoperationen der zweiten Generation

Vom Puffer zur Neuen Treuhand

Von

Frank-Erich Hufnagel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hufnagel, Frank-Erich:

UN-Friedensoperationen der zweiten Generation : vom Puffer
zur Neuen Treuhand / von Frank-Erich Hufnagel. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum Völkerrecht ; Bd. 123)

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08618-X

NE: GT

D 5

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0251

ISBN 3-428-08618-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Meinen Eltern

Vorwort

Die Arbeit lag der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn im Wintersemester 1994/95 als Dissertation vor.

Das Manuskript wurde im August 1994 im wesentlichen abgeschlossen. Spätere Entwicklungen konnten in der Untersuchung deswegen nicht mehr berücksichtigt werden. Insbesondere für die die ersten Kapitel beherrschende tatsächliche Aufarbeitung der UN-Operationen in Namibia, Kambodscha und Somalia mußte daher der Sommer 1994 als Zäsur gelten. Während die Operationen in Namibia und Kambodscha zu diesem Zeitpunkt bereits beendet waren, sollte die Mission UNOSOM II in Somalia noch ein weiteres Jahr andauern. Der weitere Verlauf dieser Mission bis zum endgültigen Abzug Anfang 1995 hat die auf der Basis des ersten Operationsjahres getroffenen Feststellungen jedoch bestätigt, so daß die gezogenen Schlußfolgerungen uneingeschränkt aufrecht erhalten werden. Dasselbe gilt für die auf dieser Tatsachengrundlage aufbauende rechtliche Analyse.

Für die Betreuung und Förderung der Arbeit möchte ich in besonderem Maße meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Christian Tomuschat, danken, der nicht nur die Wahl des Themas angeregt, sondern auch dessen Durchdringung in vielen Gesprächen und Hinweisen unterstützt hat. Ebenfalls danken möchte ich allen Mitarbeitern des Instituts für Völkerrecht der Universität Bonn, die mir die Sammlung und Aufarbeitung des umfangreichen Materiales erleichtert haben, sowie meinem Freund und Kollegen Marc Reysen, ohne dessen tatkräftige Hilfe die Druckfassung der Arbeit wohl nie vollendet worden wäre.

Die Untersuchung wurde durch ein Promotionsstipendium der Konrad-Adenauer-Stiftung gefördert, der ich für die großzügige und flexible Unterstützung gleichfalls sehr zu Dank verpflichtet bin.

Schließlich und vor allem danke ich meiner lieben Verlobten, Maria-Theresia, für ihre Hilfe und besonders für ihre Engelsgeduld auf dem langen Weg zur Fertigstellung dieser Arbeit.

Mülheim, im Mai 1995

Frank-Erich Hufnagel

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	15
I. Die Problemstellung	15
1. Ausgangslage	15
a) Eine neue Aufgabe	15
b) Reaktionsmöglichkeiten der UNO	17
2. Untersuchungsgegenstand	19
II. Traditionelles Peace Keeping	20
1. Grundlegende Charakteristika	20
2. Rechtsgrundlage	25
3. Besondere Operationen	30
a) UNTEA 1962/63	31
b) ONUC 1960-64	33
III. Vorläufer in der Völkerbundzeit	36
1. Wilna 1920	36
2. Leticia 1933/34	37
3. Saargebiet 1934/35	38
B. Peace-Keeping der zweiten Generation	41
I. Namibia	42
1. Geschichte	42
a) Vor 1945	42
b) 1945 bis 1989	43
c) 1989 und 1990	46
d) Bewertung	48
2. Rechtliche Fundierung	48
a) Rechtsgrundlage	49

b) Kompetenzverteilung	53
3. Umfang des Mandats	57
a) Verteilung hoheitlicher Gewalt - Das Verhältnis zu Südafrika	57
b) Funktionen der UNTAG im einzelnen	61
aa) Militär	61
bb) Polizei	62
cc) Nichtpolizeiliche Zivilkomponente	63
c) Einfluß auf die staatlichen Gewalten	65
aa) Judikative	65
bb) Legislative	67
cc) Exekutive	68
(1) Allgemeine Verwaltung	68
(2) Besondere Verwaltungsaufgaben	69
(3) Auswärtige Vertretung	71
d) Bewertung	72
4. Ressourcen	73
a) Finanzierung	74
b) Personal	78
aa) Militär	78
bb) Polizei	79
cc) Wahlbeobachter und Zivilverwaltung	80
dd) Bewertung	81
5. Abschluß des Einsatzes - Erfolgskontrolle	84
II. Kambodscha	85
1. Geschichte	86
a) Vor 1989 - Vorgeschichte	86
b) 1989 - 1991 - Der Weg zum Friedensschluß	89
c) 1991 - 1993 - Verlauf der UN-Operation	91
d) Bewertung	94
2. Rechtliche Fundierung	95
a) Rechtsgrundlage	95
b) Kompetenzverteilung	104
3. Umfang des Mandats	107
a) Verteilung hoheitlicher Gewalt - Das Verhältnis UNTAC - SNC	107
b) Funktionen der UNTAC im einzelnen	110
aa) Wahlorganisation	111
bb) Menschenrechte	114
cc) Zivilverwaltung	116
dd) Militär	121
ee) Polizei	123
ff) Wiederaufbau	124
gg) Repatriierung	127
c) Einfluß auf die staatlichen Gewalten	128
aa) Judikative	129

bb) Legislative	131
cc) Exekutive	133
(1) Allgemeine Verwaltung	133
(2) Besondere Verwaltungsaufgaben	135
d) Bewertung	136
4. Ressourcen	138
a) Finanzierung	139
b) Personal	144
aa) Militär	145
bb) Polizei	146
cc) Wahlorganisation	147
dd) Menschenrechte	148
ee) Zivilverwaltung	149
ff) Wiederaufbau	150
gg) Flüchtlingsrepatriierung	150
hh) Stab und Verwaltung	151
ii) Bewertung	151
5. Abschluß des Einsatzes - Erfolgskontrolle	153
III. Somalia	156
1. Geschichte	156
a) Bis 1991	156
b) 1991 - 1993	157
c) Wertung	161
2. Rechtliche Fundierung	162
a) Rechtsgrundlage	162
b) Kompetenzverteilung	170
3. Umfang des Mandats	172
a) Hoheitliche Gewalt	173
b) Funktionen von UNOSOM II	177
aa) Militärische Herstellung der öffentlichen Sicherheit	177
bb) Ziviler Wiederaufbau	180
(1) Justiz und Strafvollzug	181
(2) Rechtsordnung	183
(3) Exekutive Funktionen	185
(a) Neuaufbau von Polizei und Verwaltung	186
(b) Sonstige Tätigkeiten von UNOSOM II	188
c) Wertung	193
4. Ressourcen	194
a) Finanzierung	195
b) Personal	197
aa) Militär	198
bb) Zivilpersonal	201
cc) Personal - Zusammenfassung	203
c) Wertung	204

5. Abschluß des Einsatzes - Erfolgskontrolle.....	206
IV. Ergebnis der Fallstudien.....	208
1. Charakterisierung des Peace-Keeping der zweiten Generation	209
a) Erscheinungsbild	209
aa) Gemeinsamkeiten mit dem traditionellen Peace-Keeping.....	209
bb) Unterschiede zum traditionellen Peace-Keeping.....	210
cc) Ergebnis.....	212
b) Treuhänderischer Charakter.....	212
2. Systematisierung in Fallgruppen.....	216
a) Typologie der neuen Form des Peace-Keeping.....	216
b) Typologie der Einsatzfelder	219
C. Rechtsgrundlage	222
I. Die Aufgabe - Wahrung des Weltfriedens	222
1. Traditionelle Interpretation	226
a) Negativer, zwischenstaatlicher Frieden.....	226
b) Konsequenz für UN-Friedensoperationen.....	228
2. Neue Interpretation.....	230
a) These: Erweiterung des Friedensbegriffs	231
b) Übertragung des positiven Friedensbegriffs ?.....	232
c) Freies Ermessen des Sicherheitsrats ?	233
d) Dynamisch-objektive Interpretation.....	234
aa) Veränderte Umstände	236
bb) Auslegungspraxis des Sicherheitsrats.....	239
(1) Ältere Auslegungspraxis.....	240
(2) Schutz der Menschenrechte.....	243
(3) Internationaler Terrorismus	247
(4) Innerstaatliche Krisen.....	248
(a) Namibia.....	249
(b) Kambodscha	250
(c) Somalia	250
(d) Jugoslawien.....	252
(e) Liberia.....	254
(f) Georgien.....	256
(g) Haiti.....	257
(h) El Salvador.....	260
(i) Mosambik.....	262
(j) Ruanda	264
(5) Zwischenergebnis: Expandierender Gebrauch des Friedensbegriffs	266
cc) Einverständnis der übrigen Staaten	270
(1) Im Sicherheitsrat geäußerte Auffassungen.....	270
(2) In der Generalversammlung geäußerte Auffassungen	274
(3) Von der Literatur wahrgenommene Äußerungen.....	278
(4) Zwischenergebnis: Zögernde Zustimmung.....	279
dd) Resultat der dynamisch-objektiven Interpretation: Expandierender Friedensbegriff	279

e) Prüfung anhand anderer Interpretationsmethoden	280
aa) Teleologische Interpretation	281
bb) Historische Interpretation	286
3. Ergebnis	289
II. Das Instrument - Abgrenzung zu Zwangsmaßnahmen	289
1. Peace-Keeping der zweiten Generation im Allgemeinen	290
a) Tatsächliche Praxis	290
b) Rechtliche Einordnung	291
2. Die einzelnen Fallgruppen des Peace-Keeping der zweiten Generation	293
3. Ergebnis	296
III. Rechtliche Schranken	297
1. Das Interventionsverbot des Art. 2 (7)	297
a) Dekolonisationsfälle	298
b) Friedensoperationen ohne Zustimmung	299
c) Friedensoperationen mit Zustimmung	300
d) Ergebnis	302
2. Systematische Erwägungen	303
3. Selektivität	305
a) Rechtliche Relevanz des Selektivitätsproblems	305
b) Bedeutung für Friedensoperationen der zweiten Generation	305
aa) Existenz eines Selektivitätsproblems	306
bb) Gewicht des Selektivitätsproblems	307
IV. Ergebnis	309
1. Expansion des Friedensbegriffs	309
2. Modifikation des Peace-Keeping-Konzepts	310
a) Erweitertes Aufgabenprofil	310
b) Einschluß von Zwangsmaßnahmen	310
D. Grenzen und Vorgaben der Friedensoperationen der zweiten Generation	311
I. Vorgaben für künftige Friedensoperationen der zweiten Generation	311
1. Äußere Vorgaben	312
a) Subsidiarität	312
b) Opportunität	315
aa) Auswahlkriterien der Praxis	315
bb) Opportunitätsprinzip als rechtliches Auswahlkriterium	316

c) Zielklarheit	318
2. Innere Vorgaben	320
a) Inhaltliche Vorgaben - "Good Governance" im Sinne der UNO.....	320
aa) Demokratische Regierungsbildung	321
bb) Förderung der Menschenrechte	322
cc) Kontrolle der Vollzugsgewalt	323
dd) Rechtsstaatlichkeit	324
ee) Wirtschaftliche Entwicklungshilfe.....	324
ff) Ergebnis.....	325
b) Operative Vorgaben	327
aa) Zustimmung der Konfliktparteien	327
bb) Aufbau einer Gesellschaft "von unten"	328
cc) Beteiligung von NGOs	329
dd) Zurückhaltender Einsatz des Militärs	330
II. Grenzen treuhänderischer Friedensoperationen	331
1. Ressourcen.....	331
a) Finanzierung.....	331
b) Personal	333
c) Bewertung.....	335
2. Operationsmanagement.....	335
3. Politik im Sicherheitsrat	337
E. Schlußbetrachtung	339
Literaturverzeichnis.....	342

A. Einführung

I. Problemstellung

1. Ausgangslage

Die Welt hat sich verändert. Das Ende des Ost-West-Gegensatzes hat alte Bedrohungen des Friedens zurücktreten lassen. Gleichzeitig sind neue entstanden. Das Ende des globalen "Kalten Krieges" ist an vielen Stellen der Welt Hand in Hand gegangen mit einem Aufflammen begrenzter "heißer" Konflikte. Ob die Welt in der Gesamtbilanz sicherer geworden ist, ist eine müßige Frage. Klar ist, daß sie sich nach wie vor einer Fülle von Gefahren gegenüber sieht, denen es zu begegnen gilt. Terrorismus und internationale organisierte Kriminalität, regionales Hegemoniestreben und geographisch begrenzte Kriege oder auch das Risiko einer unkontrollierten Waffenproliferation können hier als Beispiele angeführt werden.

a) Eine neue Aufgabe

Eine dieser neuen Herausforderungen verdient besondere Aufmerksamkeit. Seit einigen Jahren treten vermehrt Fälle staatlicher Zusammenbrüche infolge interner Konflikte auf. Dieses von der Politikwissenschaft beschriebene Phänomen innerlich zerrütteter Staatswesen¹, der sogenannten "failed states"², läßt sich in einleuchtender Weise auf das Ende des Kalten Krieges zurückführen³. Dieser veranlaßte die Supermächte lange Zeit, latent instabile Staaten⁴, die in großer Zahl im Zuge der Dekolonisierung besonders in den 60er Jahren ent-

¹ Grundlegend dazu z.B. Jackson, *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge 1990.

² Diesen Begriff prägten Helman/Ratner, *Foreign Policy*, No. 89 (1992/93), 3; Cooper, *EA* 1993, 508 f, bezeichnet sie als "prämoderne" Staaten.

³ Vgl. Helman/Ratner, *Foreign Policy*, No. 89 (1992/93), 3 ff.

⁴ Jackson, *International Organization* 1987, 528 f bezeichnet sie als "quasi-states", die keine empirische sondern nur eine aus der internationalen Anerkennung erwachsende "juridical statehood" besitzen.

standen waren, ohne Rücksicht auf deren eigene Lebensfähigkeit durch massive Unterstützung zusammenzuhalten, um sich Einflußbereiche zu schaffen. Mit dem Ende dieser Unterstützung offenbart sich die schon in der Art und Weise ihrer Staatwerdung angelegte⁵ Existenzunfähigkeit vieler derartiger Staaten. Verschärft wird dieses Problem noch durch den Zerfall des ehemaligen "Ostblocks" in eine Fülle neuer Staaten, deren Überlebenschancen offen sind⁶. Mit der Desintegration des Ostens geht eine Sezessionswelle durch die Staatengemeinschaft, die bestehende Staaten zerreißt und oft von grausamen Bürgerkriegen begleitet wird⁷. Dieser Zerfallsprozeß ist eine weitere Quelle potentieller "failed states"⁸.

Mit dem Zusammenbruch und der inneren Auflösung solcher Staaten ist oftmals Instabilität in der Region verbunden - zuweilen unmittelbar in Form einer Gefahr für die Nachbarn, jedenfalls aber in Form einer generellen Unruhe, die Rückwirkungen auf die regionale Sicherheit hat. Immer bringen sie in großem Umfang menschliches Leid für die betroffene Bevölkerung mit sich. Aus diesen Gründen stellt die Erscheinung des desorganisierten Staates eine Herausforderung für die Weltgemeinschaft dar, auf die in irgendeiner Form reagiert werden muß.

Diese Feststellung wirft zunächst die Frage auf, wer am besten geeignet ist, diese Herausforderung anzunehmen. Zwei Möglichkeiten sind denkbar. Eine Reaktion kann entweder unilateral oder international erfolgen. Die erste Option würde die Annahme eines Rechts einzelner Staaten erfordern, in "failed states" mit dem Ziel zu intervenieren, die staatliche Ordnung dort wiederherzustellen. Diese Alternative muß jedoch aus mehreren Gründen ausgeschlossen werden. Zunächst geriete sie mit dem gewohnheitsrechtlichen Interventionsverbot in Konflikt. Sie würde des weiteren eine erhebliche Mißbrauchsgefahr mit sich bringen. Dies zusammen mit der Tatsache, daß die Übernahme lebensunfähiger Staaten durch entwickelte Länder äußerlich wie eine Neuauflage des Kolonialsystems erschiene und deshalb schon prinzipiell für potentielle Zielstaaten in der 3. Welt kaum annehmbar wäre, untergräbt die für ihre Akzeptanz nötige Legitimität dieser Option. Schließlich ist es nicht ausgeschlossen, daß die Übernahme der Verantwortung für zusammengebrochene Staaten so aufwendig, gefährlich und politisch wenig ergiebig ist, daß sich im Einzelfall kaum Staaten bereit finden würden, diese Bürde auf sich zu nehmen.

⁵ Vgl. dazu eingehend Jackson, *International Organization* 1987, 524-529.

⁶ Helman/Ratner, *Foreign Policy*, No. 89 (1992/93), 5.

⁷ Bericht des Generalsekretärs v. 17. 6. 1992, *An Agenda for Peace*, UN Doc. S/24111 = A/47/277, para. 11.

⁸ So auch Cooper, *EA* 1993, 509.

Die zweite Option, eine Reaktion auf internationaler Ebene, besteht darin, die Aufgabe der Übernahme von Verantwortung für "failed states" internationalen Organisationen zuzuweisen. Zuerst wäre dabei an regionale Organisationen zu denken. Diese Möglichkeit hat zweifellos den Vorteil, daß regionale Organisationen nicht nur geographisch, sondern auch sachlich eine größere Nähe zu dem jeweils betroffenen Staat und dem ihn erschütternden Konflikt haben werden. Daneben spricht der Gedanke einer Verteilung der Lasten für die Zuständigkeit der Regionalorganisationen für die in ihrem jeweiligen Einzugsgebiet auftretenden Fälle. Andererseits werden regionale Organisationen niemals denselben Grad an Überparteilichkeit und das gleiche Maß an Legitimität erreichen wie die UNO⁹. Auch haben regionale Organisationen keine Befugnisse zur Konfliktlösung, die denjenigen gleichkommen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind¹⁰. Daher erscheint politisch die UNO die geeignetste Stelle für die Annahme der Herausforderung des "failed state" zu sein. Dies schließt eine parallele Zuständigkeit regionaler Sicherheitssysteme nicht aus. Eine solche Parallelität der Aufgaben entspricht vielmehr durchaus der in Kap. VIII der Charta angelegten Vorstellung. Die UNO ist als Weltgemeinschaft jedoch der einzige Ort, an dem in globalem Maßstab auf die neue Herausforderung reagiert werden kann. Insofern ist sie durch die neue Aufgabe besonders gefordert. Das rechtfertigt es, die Untersuchung auf die UNO zu beschränken.

b) Reaktionsmöglichkeiten der UNO

Damit stellt sich als nächstes die Frage, wie die UNO auf die Aufgabe der "Rettung" zerfallender Staaten reagieren kann. Bei der Untersuchung dieser Frage wird von der UNO in ihrem aktuellen Erscheinungsbild, d.h. insbesondere von der unveränderten Geltung der Charta, ausgegangen. Zwar bestünde daneben noch die Möglichkeit, Änderungen oder Ergänzungen derselben zu erwägen. Angesichts des aufwendigen Änderungsverfahrens, welches die Rati-

⁹ In diesem Sinne auch Homan, Int. Spect. 1993, 655; Krylov in: Damrosch/Scheffer, Law and Force, 99; Kühne in: ders., Blauhelme, 82. Dieses Defizit regionaler Organisationen zeigt sich z.B. im Falle Liberias. Die dort von der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) zur Beilegung des Bürgerkriegs eingesetzte Friedenstruppe ECOMOG hatte Schwierigkeiten, als überparteiliche Operation akzeptiert zu werden. - 3. Bericht des Foreign Affairs Committee des britischen Unterhauses über die Rolle der Vereinten Nationen v. 23. 6. 1993, para. 154. Das bemerkt auch Nolte, ZaöRV 1993, 636 (insbesondere Fn. 185) sowie 626, wo er zu dem Schluß kommt, daß die völkerrechtliche Rechtfertigung für die Invasion von ECOMOG in einer gültigen Einladung durch die von den Rebellen bedrängte Regierung zu sehen ist. Insgesamt beurteilt er ECOMOG allerdings positiv als einen "useful precedent for future regional action" (S. 604).

¹⁰ Vgl. zu den Grenzen der einzelnen Regionalorganisationen auf diesem Gebiet Farer in: Kühne, Blauhelme, 282 ff und 291.