

Unendliche Geschichte, notwendiger Streit

Die Auseinandersetzung um deutsche ›Blauhelme‹

VOLKER LÖWE

Unter den sicherheitspolitischen Themen, mit denen sich der politische Diskurs in unserem Land in der jüngsten Zeit befaßt hat, hebt sich die nach wie vor anhaltende Auseinandersetzung um die deutsche Teilnahme an den friedenssichernden Maßnahmen beziehungsweise den sogenannten Blauhelmoperationen der Vereinten Nationen ab. Die von den deutschen Medien ausführlich verfolgte Entsendung von Einheiten des Bundesgrenzschutzes respektive der Bundeswehr zu den UN-Friedensmissionen in Kambodscha und Somalia hat – in einem für sicherheitspolitische Fragen untypischen Umfang – eine breite Öffentlichkeit auf diese Kontroverse aufmerksam gemacht.

Nicht nur der in jüngster Zeit drastisch gestiegene Bedarf der Vereinten Nationen bei ihren Maßnahmen der Friedenssicherung hat die Debatte in Deutschland¹ angefacht. Nachdem die Bundesregierung im Sommer 1993 das deutsche Anliegen in New York offiziell vorgetragen hatte, im Zusammenhang mit der vieldiskutierten Reform der Vereinten Nationen einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten, hat sich der Druck auf die deutschen Politiker erhöht, hinsichtlich der Teilnahme am militärischen Sicherheitsmechanismus der Weltorganisation zu einer Einigung zu gelangen. Die Stellung der Bundesrepublik Deutschland als drittgrößter Finanzier des regulären UN-Haushalts wird von zahlreichen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nicht als allein ausschlaggebendes Kriterium für einen Aufstieg in das exklusive Gremium gewertet. Zweifellos wird im Ausland eine vorbehaltlose – wenngleich stets freiwillige – deutsche Teilnahme an den Blauhelmoperationen als zusätzliche Qualifikation angesehen.

Die Ursachen für die bislang unüberbrückbaren Differenzen zwischen den Regierungs- und den Oppositionsparteien liegen nicht nur in der unterschiedlichen juristischen Auslegung der einschlägigen Grundgesetzartikel² 87a Absatz 2 und 24 Absatz 2 begründet³. Vielmehr geht es in der Substanz der Auseinandersetzung um divergierende Vorstellungen von der künftigen Rolle des vereinten Deutschland in einem sich wandelnden internationalen Umfeld im allgemeinen und von der deutschen Rolle in den Vereinten Nationen im besonderen. Daß aus dem politischen Disput um die deutsche Teilnahme an der UN-Friedenssicherung im April und Juni 1993 sogar ein verfassungsgerichtlicher Streit wurde, ist in der Öffentlichkeit vielfach – und zu Recht – als Offenbarungseid der Politik verstanden worden, in dieser für die deutsche UN-Politik wichtigen Frage nicht einen parteiübergreifenden Konsens finden oder doch wenigstens eine klare Entscheidung treffen zu können.

Im Frühjahr dieses Jahres wird das Bundesverfassungsgericht in den zwei anhängigen Organklagen bezüglich der deutschen Teilnahme an den im Auftrag der Westeuropäischen Union (WEU) erfolgenden Überwachungsflügen rund um das Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und bezüglich der Entsendung der Bundeswehr zur erweiterten Operation der Vereinten Nationen in Somalia (UNOSOM II) sein Urteil im Hauptverfahren verkünden. Es bleibt abzuwarten, ob es dem Richtern in Karlsruhe gelingen wird, mit einem salomonischen Urteil wieder Bewegung in die festgefahrene politische Diskussion zu bringen oder diese sogar zu einer endgültigen verfassungsrechtlichen Klärung zu führen. Unabhängig vom Ausgang des Karlsruher Verfahrens bietet es sich an, eine (Zwischen-)Bilanz der politischen Auseinandersetzung um die deutschen Blauhelme zu ziehen, da hierbei ein wichtiger Teil deutscher UN-Politik berührt wird.

VIELSCHICHTIGE DEBATTE

Trotz der vergleichsweise intensiven öffentlichen Berichterstattung über die Entsendung deutscher Soldaten als UN-Blauhelme ist eine unzweideutige Klärung der Aufgaben, die die Bundeswehr bei friedenssichernden Operationen erwarten, von Anfang an dadurch erschwert worden, daß eine wenig hilfreiche Begriffsverwirrung aufgetreten ist. Die häufig unüberlegte Benutzung deutscher und englischer Fachwörter, unter die je nach politischem Standpunkt unterschiedliche Inhalte subsumiert werden, hat dazu beigetragen, das Verständnis der blauhelmspezifischen Aufgaben zu konterkarieren⁴. Eine kurze terminologische Klärung, die sich an Boutros-Ghalis ›Agenda für den Frieden‹ und an der Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen in New York orientiert, ist deshalb an dieser Stelle angebracht⁵. Während unter Friedenssicherung (peace-keeping) die breite Palette gewaltfreier blauhelmspezifischer Maßnahmen von der Bildung von Pufferzonen bis zur Gewährleistung der Durchführung von Wahlen verstanden wird, umfaßt die Friedensdurchsetzung (peace-enforcement) militärische Zwangsmaßnahmen, die ausschließlich auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (›Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen‹) beruhen. Der Bereich der Friedensschaffung (peacemaking), der in der deutschen Diskussion in irritierender Weise häufig als Synonym für die Friedensdurchsetzung (peace-enforcement) verwendet wird, besteht Boutros-Ghali zufolge in erster Linie aus politisch-diplomatischen Maßnahmen gemäß Kapitel VI der Charta (›Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten‹). Das Feld der Friedenskonsolidierung (peace-building) umfaßt schließlich langfristige Maßnahmen zur strukturellen Förderung des Friedens.

Weitere Aspekte haben von Anfang an erschwerend auf den politischen Diskurs um die Teilnahme Deutschlands an den Blauhelmoperationen eingewirkt. So umfaßt die Blauhelmdiskussion neben den Meinungsverschiedenheiten über die juristische Auslegung der relevanten Verfassungsartikel ein weites Feld angrenzender Problemstellungen. Unterschiedliche Vorstellungen über die künftige Wehrstruktur, die kaum an Parteigrenzen festzumachen sind – Stichworte: Wehrpflicht, Freiwilligenarmee oder allgemeine Dienstpflicht –, seien hier als ein Beispiel genannt.

Daneben haben unterschiedliche Auffassungen über die möglicher-

Autoren dieser Ausgabe

Volker Löwe, M.A., geb. 1965, hat sich in seiner kürzlich an der Universität Bonn angenommenen Dissertation mit der deutschen ›Blauhelm‹-Debatte befaßt.

Dr. Karl Josef Partsch, geb. 1914, emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, gehörte zwei Jahrzehnte dem Ausschuß für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung (CERD) bei den Vereinten Nationen an.

Dr. Markus G. Schmidt, geb. 1958, ist seit 1987 im Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen in Genf tätig, wo er für Individualbeschwerdeverfahren zuständig ist.

weise negativen Reaktionen, die ein Auftreten deutscher Soldaten außerhalb des NATO-Gebiets hervorrufen könnte, eine politische Einigung verhindert. Ursache hierfür sind gegensätzliche Folgerungen, die aus den Erfahrungen der deutschen Geschichte gezogen werden. Sie schwanken zwischen der Position, deutsche Soldaten nie wieder in einen Krieg außerhalb Deutschlands zu schicken, und der Meinung, gerade auf Grund der einst von Deutschen begangenen Verbrechen in Zukunft aktiv – und notfalls auch mit Soldaten – für den Frieden und die Menschenrechte einzutreten.

Ein zusätzlicher Aspekt, der eine Einigung über die Entsendung deutscher Soldaten zu den UN-Friedensmissionen erschwert, ist die Tatsache, daß die friedenssichernden Operationen trotz der – bezieht man die ersten Ansätze in Kaschmir und Palästina ein – fast fünfzigjährigen Erfahrung der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet inzwischen kein Monopol der Weltorganisation mehr sind. Sowohl die Nordatlantische Allianz (NATO) als auch die WEU – gemäß dem Maastrichter Vertrag der künftige militärische Arm der Europäischen Union – stehen als Organe zur Durchführung von friedenssichernden Maßnahmen zur Verfügung⁶. Darüber hinaus haben sich beide Sicherheitsgremien im Laufe des Jahres 1992 bereit erklärt, auch militärische Zwangsmaßnahmen (peace-enforcement) im Auftrag der Vereinten Nationen durchzuführen. Nicht zuletzt hat sich die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) auf ihrer Folgekonferenz in Helsinki im Juli 1992 zur regionalen Abmachung gemäß Kapitel VIII der Charta erklärt. Sie kann theoretisch als eigenständiger Mandatsgeber für Operationen der Friedenssicherung auftreten und mangels eigener operativer Kapazitäten andere Organisationen mit der Durchführung beauftragen⁷.

Auch die UN-Friedenssicherung selbst ist im Zuge der Auflösung des Ost-West-Konflikts zunehmend unter Veränderungsdruck geraten und hat unter den deutschen Politikern eine gewisse Verunsicherung über den künftigen Kurs der Blauhelmsoperationen ausgelöst. Das in verschiedenen Krisengebieten sichtbar gewordene Potential an Gewaltbereitschaft hat in den Vereinten Nationen und in den Mitgliedstaaten einerseits den Ruf nach einer operativen Stärkung der Blauhelmskontingente durch eine Legitimation zur Gewaltanwendung laut werden lassen⁸. Andererseits lassen der deutlich gestiegene personelle und logistische Aufwand sowie neue Einsatzprofile (Überwachung von Wahlprozessen, Demobilisierung und so weiter) die Teilnahme von Kontingenten der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats opportun erscheinen. Die Entsendung von Blauhelmen kleiner beziehungsweise neutraler Staaten wurde jahrzehntelang wegen des Ost-West-Antagonismus als vorteilhaft angesehen und in den Entsende-

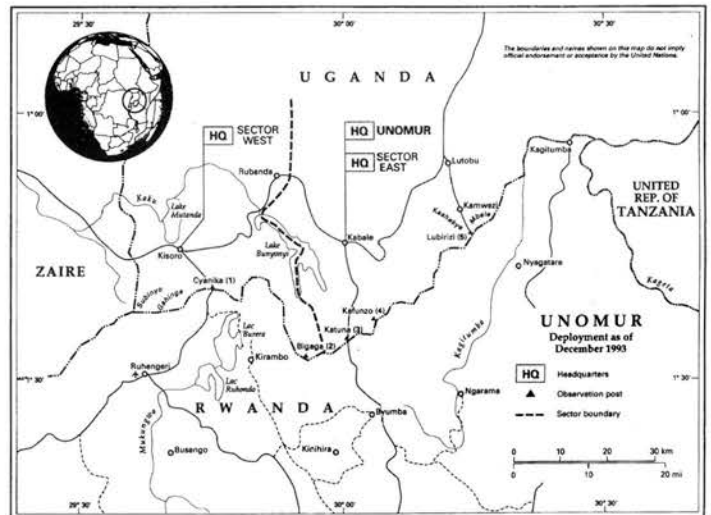
staaten selbst, etwa in Österreich, nicht selten als zusätzliche Existenzberechtigung der Streitkräfte vor einer an der Landesverteidigung zweifelnden Bevölkerung angeführt. Mittlerweile ist die Beschränkung auf kleinere Kontingentsteller der Einsicht gewichen, daß die Vereinten Nationen ihrer Hauptaufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, nur nachkommen können, wenn sich möglichst viele Mitgliedstaaten aktiv am Mechanismus der Friedenssicherung beteiligen. Die Friedenssicherung ist und bleibt wohl auch in Zukunft – ungeachtet mancher Rückschläge wie in Somalia oder dem ehemaligen Jugoslawien – das einzige funktionierende Instrument der Vereinten Nationen, um Konflikte einzudämmen oder ihr neuerliches Aufleben zu verhindern.

Die Frage einer personellen Teilnahme an den friedenssichernden Operationen wurde seitens der Vereinten Nationen wiederholt bei den verschiedenen Bundesregierungen sondiert, nachdem die Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig mit der DDR im September 1973 Mitglied der Weltorganisation geworden war. Von offizieller politischer Seite in Bonn wurde aber stets der bis in die späten achtziger Jahre vorherrschende parteiübergreifende Konsens betont, demzufolge das Grundgesetz durch seinen Art. 87a Abs. 2 einen militärischen Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bündnisses verbietet. Eine explizite Bestätigung fand diese Position in den Beschlüssen des geheim tagenden Bundessicherheitsrats vom 1. September 1982 (Regierung Schmidt) und vom 3. November 1982 (Regierung Kohl). Unter Rückgriff auf die bewußt restriktive Grundgesetzauslegung beließ die Bundesrepublik bis 1989 ihr Engagement für friedenssichernde UN-Missionen bei finanziellen und logistischen Unterstützungsleistungen. Erst 1989 überschritt sie mit der Entsendung eines ungefähr fünfzigköpfigen Kontingents des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung der Blauhelmsoperation in Namibia (UNTAG) – wie auch die damals noch existierende DDR mit einem kleinen Volkspolizei-Kontingent – die Schwelle einer personellen Beteiligung an der UN-Friedenssicherung⁹.

DIE UNIONSPARTEIEN

Gegen Ende der achtziger Jahre wurden vor dem Hintergrund einer Neubelebung der Tätigkeit der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung bei den Bundestagsparteien CDU/CSU, F.D.P. und SPD Stimmen laut, die für eine Abkehr von der damals noch vorherrschenden restriktiven Grundgesetzauslegung eintraten¹⁰. Die Unionsparteien betrachteten jedoch bereits im Verlauf der Golfkrise

Anfang Oktober 1990 war von Uganda aus die aus Exil-Rwandern – meist Nachkommen der ehemals herrschenden Klasse des Landes – bestehende „Rwandische Patriotische Armee“ nach Rwanda eingefallen. Die Schaffung einer entmilitarisierten Zone (DMZ) und die Einrichtung von UNOMUR wie UNAMIR sollen der Konfliktlösung dienen.



1990/91 die angestrebte deutsche Beteiligung an den Blauhelmsoperationen der UN nur noch als eine Möglichkeit künftiger Auslandseinsätze der Bundeswehr. Indem die CDU/CSU die Europa- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland von einer vorbehaltlosen Teilnahme an jeder Form multilateraler Einsätze abhängig machte, legte sie kontinuierlich Nachdruck auf die weite Auslegung der Verfassung. Demnach wäre eine deutsche Beteiligung an militärischen Zwangsmaßnahmen und erst recht an den gewaltfreien friedenssichernden Maßnahmen auch außerhalb der NATO grundgesetzkonform. Allerdings war eine Verfassungsänderung für Bundeswehreinätze außerhalb der NATO schon frühzeitig von den Parteispitzen der Union und von Teilen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion postuliert worden¹¹.

Dennoch gab es seitens der Unionsparteien bis zum Jahresbeginn 1993 nur vereinzelte Ansätze, um eine rechtstechnische Lösung des Verfassungsstreits zwischen Regierung und Opposition zu finden. So zielte ein Vorschlag des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der Union im Deutschen Bundestag, Karl-Heinz Hornhues, im Sommer 1992 darauf ab, mittels abgestufter Parlamentsmehrheiten für die Einsatzformen der Friedenssicherung (peace-keeping) und der Friedensdurchsetzung (peace-enforcement) einerseits die notwendige Zustimmung der Opposition für die Verfassungsänderung zu erhalten und andererseits die weitgehenden Vorstellungen der Union über die Entsendung der Bundeswehr im Grundgesetz festzuschreiben. Auf die parlamentarische Diskussion hatte das Modell der abgestuften Mehrheiten zunächst jedoch keine Einwirkung. Ebensowenig wurde die nach der deutschen Vereinigung eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat von der CDU/CSU – wie allerdings auch nicht von den übrigen im Bundestag vertretenen Parteien – als mögliches Schlichtungsgremium in der Frage deutscher Blauhelme genutzt. Statt dessen erhielt die weite Verfassungsauslegung ohne vorherige Grundgesetzänderung in der Union dadurch zusätzlichen Auftrieb, daß die christdemokratisch-liberale Bundesregierung mit der Entsendung deutscher Soldaten nach Kambodscha, zu den Überwachungsflügen rund um das Krisengebiet des ehemaligen Jugoslawien sowie nach Somalia Tatsachen schuf. Indem sie die Verfassungspraxis schrittweise änderte, gelang es der Union, das Tempo der sicherheitspolitischen Auseinandersetzung inner- und außerhalb der Koalition zu forcieren. Außerdem wurde die Diskussion von der deutschen Teilnahme an der UN-Friedenssicherung zunehmend auf die Mitwirkung an multilateralen Kampfeinsätzen ohne das unbedingte Erfordernis eines Mandats des UN-Sicherheitsrats verlagert.

DIE LIBERALEN

Bei der F.D.P. vollzog sich bezüglich der Auslandseinsätze der Bundeswehr ein schrittweiser Meinungswandel, der in der Substanz zur Übernahme der seit dem Zweiten Golfkrieg feststehenden Unionsposition führte. Diese Annäherung der Liberalen an die Vorstellungen der CDU/CSU war nur unter Aufgabe des restriktiven sicherheitspolitischen Kurses möglich, der von Hans-Dietrich Genscher im Bundessicherheitsrat mitformuliert worden war und dessen Modifikation er als Bundesaußenminister noch selbst eingeleitet hatte.

Vor dem Hintergrund des steigenden personellen Bedarfs der Vereinten Nationen befürwortete Genscher 1989 erstmals eine deutsche Teilnahme an der UN-Friedenssicherung, weitergehende Einsätze der Weltorganisation mit deutschen Soldaten lehnte er allerdings strikt ab. Unter dem Eindruck des Zweiten Golfkriegs setzte er im Bundeshauptausschuß der F.D.P. im Mai 1991 schließlich seinen außenpolitischen Leitantrag durch, eine Beteiligung der Bundesrepublik an der UN-Friedenssicherung und an Kampfeinsätzen, »die auf Entscheidungen des Weltsicherheitsrats beruhen«¹² und an denen

sich andere EG-Staaten beteiligen, mittels einer Grundgesetzänderung zu ermöglichen. Eine deutsche Teilnahme an militärischen Zwangsmaßnahmen ähnlich dem Golfkrieg sollte nach Meinung der F.D.P. ausgeschlossen werden. Trotz des kontinuierlichen Hinweises, daß ihrer Ansicht nach eine Grundgesetzänderung und ein Mandat der Vereinten Nationen für Auslandseinsätze der Bundeswehr außerhalb der NATO notwendig seien, blieb die F.D.P. wie die Union bei der konkreten Suche nach einem rechtstechnischen Ansatz zur Ergänzung der Verfassung lange passiv. Erst im August 1992 legte sie der Öffentlichkeit einen ersten konkreten Textentwurf für die angestrebte Grundgesetzänderung vor. Mit ihr sollte eine deutsche Teilnahme an friedenssichernden Operationen und friedensdurchsetzenden (peace-enforcement-) Maßnahmen auf Grund der Kapitel VII und VIII der Charta gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrats ermöglicht werden¹³. Doch mit der Bereitschaft der Liberalen, in die Verfassungsänderung auch eine Bundeswehrteilnahme an Kampfeinsätzen mit einem Mandat der Vereinten Nationen aufzunehmen, war die Annäherung an die CDU/CSU noch nicht abgeschlossen.

Mit der im Vergleich zu den anderen Bundestagsparteien späten Einigung der Koalition auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes im Januar 1993 übernahm die F.D.P. schließlich die Unionsforderung nach einer Beteiligung der Bundesrepublik an militärischen Zwangsmaßnahmen ohne Mandat der Vereinten Nationen¹⁴. Die Liberalen hielten lediglich an der von ihnen als erforderlich erachteten Verfassungsänderung fest, scheuten sich dann auch nicht, für diese Haltung im Streitfall hinsichtlich der Überwachungsflüge der WEU im April 1993 eine Organklage gegen die von ihnen mitgetragene Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht in Kauf zu nehmen.

DER KOALITIONSVORSCHLAG

Der gemeinsam von der CDU/CSU und der F.D.P. im Januar 1993 in die parlamentarische Diskussion eingeführte Vorschlag zur Grundgesetzänderung spiegelte die Maximalposition der Union wider, wie sie seit dem Golfkrieg von der CDU/CSU offiziell vertreten wurde. Ein Einsatz der Streitkräfte sollte mit oder ohne Mandat der Vereinten Nationen im Rahmen der Friedenssicherung, der Friedensdurchsetzung und der kollektiven Selbstverteidigung verfassungsrechtlich gedeckt sein. Dennoch wies der Entwurfstext, der sich am Grundzug der abgestuften Mehrheiten für unterschiedliche Einsatzszenarien orientierte, einige Schwächen auf. Die explizite Aufzählung möglicher Einsatzformen und die daran gekoppelten verschiedenen parlamentarischen Mehrheiten (einfache Mehrheit für friedenssichernde und friedensdurchsetzende UN-Operationen, Zweidrittelmehrheit für Maßnahmen der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung) legen zum einen den Umkehrschluß nahe, daß alle anderen völkerrechtlichen Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte ausgeschlossen sind, zum anderen ist absehbar, daß ein permanenter Streit über den Charakter der jeweiligen Operation im Bundestag entbrennen würde. Darüber hinaus ist der im Text verwendete und nirgends völkerrechtlich definierte Begriff der »friedensherstellenden Maßnahmen« für Einsätze gemäß Kapitel VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen irritierend.

Aus Sicht der Oppositionsparteien war insbesondere die im Koalitionsvorschlag vorgesehene Beteiligung an Einsätzen in Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der Charta unakzeptabel. Gegen diese »Feigenblattklausel der UNO-Charta«¹⁵, wie sie der verteidigungspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Walter Kolbow, nannte, wurde seitens der Opposition und einzelner Verfassungsjuristen argumentiert, daß eine universelle Ermächtigung zum Gewalteinsatz gegeben würde, die eine Loslösung vom Gewaltverbot der Charta bedeuten könnte. In der Tat weist der

Vorschlag der Koalition zur Grundgesetzänderung den UN zwar durchaus einen festen Platz bei der globalen Konfliktbeilegung zu. Durch die gleichfalls vorgenommene Bezugnahme auf Art. 51 wird aber in nicht unerheblichem Maße das Recht der Gewaltandwendung von den Vereinten Nationen wieder auf die Einzelstaaten und Staatenbündnisse zurückverlagert.

DIE SOZIALDEMOKRATEN

Eine derartig weitreichende Grundgesetzänderung zugunsten der Auslandseinsätze der Bundeswehr stand und steht in Kontrast zu der Konzeption der Sozialdemokraten, die einerseits die Vereinten Nationen im Zentrum eines Systems der ›Weltinnenpolitik‹ sehen, andererseits aber die militärische Komponente des deutschen Beitrags zum UN-System – nach einer als notwendig erachteten Grundgesetzänderung – ausschließlich auf Blauhelmsoperationen begrenzt sehen wollen. Kampfeinsätze außerhalb des NATO-Rahmens sind der SPD zufolge weder zur Zeit verfassungsrechtlich gedeckt noch überhaupt eine erstrebenswerte sicherheitspolitische Option. Diese Position geht auf einen Beschluß des SPD-Parteitag vom Mai 1991 in Bremen zurück¹⁶. Zum damaligen Zeitpunkt war die Aufnahme der deutschen Beteiligung an Blauhelmeinsätzen der Vereinten Nationen innerparteilich nur mehrheitsfähig, indem Björn Engholm sein Ansehen und seine Autorität als damals gerade neu gewählter SPD-Vorsitzender geltend machte. Noch drei Jahre vorher, auf dem SPD-Parteitag in Münster, war ein ähnlich lautender Antrag einer kleinen sicherheitspolitisch engagierten Abgeordnetengruppe der SPD unter der Führung von Egon Bahr von der überwiegenden Mehrheit des Parteitags abgelehnt worden. Die Tatsache, daß die Vereinten Nationen 1991 in Bremen von führenden SPD-Politikern ins Zentrum des neuen SPD-Konzepts zur Außen- und Sicherheitspolitik gerückt wurden, konnte nicht verdecken, daß sich die Partei in einem parteiinternen Vermittlungskonflikt zwischen traditionellen pazifistischen Grundwerten und der nach dem Ende des Kalten Krieges erforderlichen Neujustierung der Sicherheitspolitik befand. Dies wurde auch angesichts der überwiegend ablehnenden Haltung der SPD-Politiker zur Optionenausweitung der transatlantischen und europäischen Institutionen deutlich. Die Diskrepanz zwischen der Befürwortung kollektiver Sicherheit auf globaler und europäischer Ebene einerseits und die Ablehnung einer aktiven deutschen Unterstützung derselben andererseits wurde auch nicht dadurch aufgehoben, daß die SPD die parlamentarische Diskussion um die Reform der Weltorganisation mit einem eigenen Antrag unterstützte¹⁷.

Die in Bremen eröffnete Perspektive, eine deutsche Beteiligung an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen im Grundgesetz zu verankern, wurde im Juni 1992 in einen Antrag zur Verfassungsänderung gekleidet¹⁸. Auf dem Bonner Sonderparteitag im November 1992 und auf dem Wiesbadener Parteitag im November 1993, dem schon Rudolf Scharping als Björn Engholms Nachfolger vorsah, wurde die Option von Bremen für deutsche Blauhelme bestätigt¹⁹. Die SPD sprach sich in Wiesbaden darüber hinaus für die Aufstellung einer deutschen Bereitschaftstruppe für UN-Blauhelmeinsätze aus. Der Schwerpunkt des deutschen personellen Beitrags im Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen soll jedoch nach den Vorstellungen der Sozialdemokraten auf dem Gebiet der Vorbeugenden Diplomatie und im Bereich der humanitären, ökologischen und Katastrophenhilfe liegen. Hierfür wird die Aufstellung eines zivilen Friedenskorps zur besseren Koordinierung der deutschen Beiträge gefordert.

Trotz der mehrfachen Parteitagsbeschlüsse ist die innerparteiliche Opposition gegen die Beschränkung der deutschen Teilnahme auf Blauhelmsoperationen weiterhin vorhanden. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Hans-Ulrich Klose und der sogenannte Seeheimer Kreis in

der SPD befürworten insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, daß nach der kommenden Bundestagswahl im Oktober 1994 die SPD in die Regierungsverantwortung kommen könnte und damit auch die deutschen Interessen in den Vereinten Nationen vertreten müßte, einen Kurswechsel von der restriktiven Blauhelmsoption hin zu einer möglichen deutschen Beteiligung auch an friedensdurchsetzenden Maßnahmen der Weltorganisation.

DIE GRÜN-ALTERNATIVEN

Für das Bündnis 90/Die Grünen hingegen dürfte es mit Blick auf eine ihrerseits angestrebte rot-grüne Koalition auf Bundesebene eine entscheidende Nagelprobe darstellen, inwiefern die SPD an ihrem Beschluß festhält, keiner weiteren Abkehr von der langjährigen Zurückhaltung bei der Entsendung der Bundeswehr ins Ausland zuzustimmen. Das Bündnis 90/Die Grünen hat sich, wie es dem pazifistischen Selbstverständnis der Alternativen entspricht, intensiv mit der Frage einer deutschen Beteiligung an der UN-Friedenssicherung befaßt. Dabei verliefen die Linien der politischen Auseinandersetzung nicht nur in Abgrenzung von den Koalitionsparteien und der SPD, sondern insbesondere auch innerparteilich. Ein Teil der Politiker unter den westdeutschen und den ostdeutschen Alternativen erteilte jeglicher Form personeller Unterstützung der UN-Friedenssicherung eine Absage und trat für eine Abschaffung der Wehrpflicht, wenn nicht der Bundeswehr insgesamt, ein. Ein pragmatischer Flügel versuchte demgegenüber, ein sicherheitspolitisches Konzept zu erstellen, das eine multilaterale Einbindung Deutschlands mit einer aktiven Unterstützung der friedenssichernden Operationen ermöglicht. Konkreter Ausdruck dieses Bemühens waren zwei parlamentarische Anträge von Bündnis 90/Die Grünen zur Grundgesetzänderung im Juni und November 1992. In ihnen wurde eine aktive Beteiligung der Bundesrepublik an der Friedenssicherung der Vereinten Nationen durch ein zu schaffendes ziviles und polizeiliches Unterstützungskontingent vorgeschlagen²⁰.

Neben der Betonung des gewaltfreien, deeskalierenden Charakters der friedenssichernden Operationen stand für das Bündnis 90/Die Grünen stets eine Reform der Vereinten Nationen, die vornehmlich im Sicherheitsrat ansetzen soll, im Vordergrund des außenpolitischen Konzepts. Es ist jedoch fraglich, ob die angestrebte Abschaffung des Vetorechts respektive eine Ausweitung der Zahl der Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat zugunsten ausgewählter Entwicklungsländer der Funktionsfähigkeit der Weltorganisation dienlich wäre. Flankierend zur UN-Reform tritt das Bündnis 90/Die Grünen für eine Auflösung der NATO und der WEU sowie für den Umbau der KSZE in eine effektive Friedenssicherungsorganisation ein.

Mit der Vereinigung der westdeutschen Grünen und des ostdeutschen Bündnis 90 zu der gemeinsamen Partei Bündnis 90/Die Grünen sind die internen Meinungsverschiedenheiten, bei denen vereinzelt sogar die Frage nach einer deutschen Teilnahme an militärischen Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen aufgeworfen wurde²¹, zumindest vorläufig einer Klärung zugeführt worden. Der Beschluß der außerordentlichen Bundesversammlung des Bündnis 90/Die Grünen vom 9. Oktober 1993 in Bonn stellt nachdrücklich klar, daß die Partei eine »Militarisierung« der Vereinten Nationen durch die Durchführung militärischer Interventionen ablehnt²². Lediglich Mittel operativen nichtmilitärischen Zwangs werden der Weltorganisation zur Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen zugebilligt. Dabei wird an den Einsatz von Überwachungsverbänden mit zollpolizeilichem Charakter und an Blauhelmskontingente gedacht, die nur auf Grundlage der Zustimmung aller Konfliktparteien und unter der Verantwortung des Generalsekretärs eingesetzt werden können.

Vor einer Entscheidung über eine mögliche deutsche Beteiligung sind nach Ansicht von Bündnis 90/Die Grünen die friedensdurchset-

zenden Operationen aus der Charta zu entfernen und die Bundeswehreinheiten komplett aufzulösen. Folgte man der Forderung von Bündnis 90/Die Grünen, wäre damit für einen noch nicht absehbaren Zeitraum eine deutsche Teilnahme an der Friedenssicherung der Vereinten Nationen ausgeschlossen. Ungeklärt bleibt ferner, mit welchen Mitteln eklatanten Verstößen gegen den Frieden und die Menschenrechte begegnet werden soll, wenn der Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen ausschließlich auf nichtmilitärische Antwortmöglichkeiten beschränkt bleibt.

DIE PDS

Unter den im Bundestag vertretenen Parteien nimmt die Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste die restriktivste Position bei der Diskussion um die künftigen Aufgaben der Bundeswehr ein. Langfristiges sicherheitspolitisches Ziel der PDS/Linke Liste ist die völlige Entmilitarisierung der Bundesrepublik. Bis dies erreicht ist, schlägt die PDS/Linke Liste vor, mittels einer Grundgesetzänderung künftig jeglichen Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte auch im Rahmen der UN-Friedenssicherung auszuschließen²³. Die Renationalisierung der Sicherheitspolitik, die damit einhergeht, ist um so irritierender, als die Vorstellungen der Partei bezüglich der Struktur des internationalen Systems, das künftig den globalen Risiken Rechnung tragen soll, diffus bleiben. Die »Demokratisierung der UNO«²⁴ durch die Abschaffung des Vetorechts, die Kompetenzerweiterung der Generalversammlung und des Generalsekretärs bleiben ebenso vage wie die Forderung nach einer Fortentwicklung des KSZE-Prozesses. Eine deutsche Beteiligung an Maßnahmen der Vereinten Nationen oder der KSZE soll sich ausschließlich im Rahmen einer Aufstockung der finanziellen und personellen Hilfe der zivilen Hilfsorganisationen halten.

REGIERUNGSINTERNER INTERESSEN-GEGENSATZ

Der seit dem Zweiten Golfkrieg von den Medien zunehmend öffentlich gemachte Streit der Bundestagsparteien um die Entsendung der deutschen Streitkräfte zu militärischen Missionen der Vereinten Nationen verdeckte bis Ende 1993, daß innerhalb der Bundesregierung auch nach der Vorlage des Koalitionsentwurfs zur Grundgesetzänderung ein Interessengegensatz zwischen einzelnen Bundesministerien bestand. Das von F.D.P.-Politikern geführte Auswärtige Amt war von Anfang an darum bemüht, die nach Ansicht der Liberalen bestehende Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung zu betonen. Der Entsendung von Polizeibeamten beziehungsweise Soldaten zu den UN-Operationen in Namibia und Kambodscha ohne vorherige Änderung der Verfassung widersetzte sich das Auswärtige Amt nicht, da nach völkerrechtlicher Interpretation des Ministeriums die Einsätze humanitären Charakter hatten und somit unter die im Grundgesetzartikel 87a Abs. 2 genannte Einsatzschwelle fielen. Das von Unionspolitikern geleitete Verteidigungsministerium betonte kontinuierlich die Eignung der Bundeswehr für den Einsatz im Rahmen von UN-Operationen. Zusätzlich zur deklaratorischen Ebene und noch vor der endgültigen politischen Beschlußfassung²⁵ begann das Ministerium, seine Planungen für den sich abzeichnenden erweiterten Auftrag zu konkretisieren. Dieses Bestreben der Hardthöhe führte im Bereich der humanitären Auslandshilfe zu einem Dissens mit dem Auswärtigen Amt, da letzteres befürchtete, die traditionelle regierungsinterne Federführung im Bereich der humanitären Hilfe zu verlieren. Mit den Hilfsflügen nach Sarajevo wurde erstmals dem Verteidigungsministerium die Leitung eines humanitären Hilfsdiensts im Ausland übertragen. Auch die seitens der Bundesregierung offiziell als humanitäre Maßnahme eingestufte Teilnahme an der UNOSOM II wurde der Federführung der Hardthöhe unterstellt.

Mit jedem weiteren Auslandseinsatz der Bundeswehr im Rahmen friedenssichernder Operationen, die mit humanitärer Zielsetzung und unter der Ägide des Verteidigungsministeriums durchgeführt werden, entgleiten dem Auswärtigen Amt langfristig möglicherweise die Einflußmöglichkeiten auf humanitäre Maßnahmen insgesamt. Mit Rücksicht auf die Verantwortung der Vereinten Nationen für die Krisenregion geriet jedoch das Auswärtige Amt gegen Ende des Jahres 1993 in die Rolle, einen raschen Rückzug der deutschen Soldaten aus Somalia im Gefolge der Amerikaner abzulehnen, obwohl die Hardthöhe – zumindest zeitweise – diese Lösung anzustreben schien. Auch nach dem Kabinettsbeschluß vom Dezember 1993, erst bis Ende März 1994 das Blauhelmkontingent der Bundeswehr aus Somalia abzuziehen, ist davon auszugehen, daß im Kern der Interessengegensatz zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium weiterhin bestehen bleibt.

UMFASSENDES SICHERHEITSKONZEPT

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik steht seit dem politischen Umbruch in Europa vor einer Bewährungsprobe. Innenpolitische Sachzwänge und internationale Herausforderungen verlangen einerseits rasche Entscheidungen, andererseits ist die Suche nach einem neuen Gleichgewicht zwischen Innen- und Außenpolitik nicht über Nacht zu erreichen. Die Diskussion um die deutschen Blauhelme bietet in dieser Hinsicht Anschauungsmaterial. Die deutsche Debatte macht deutlich, daß es in der Substanz um die internationale Rolle des vereinten Deutschland in einer Zeit dynamischen Wandels der Staatengemeinschaft geht. Die Unsicherheit unter den Protagonisten des Disputs mag in einer Zeit tiefgreifenden strukturellen Wandels auf nationaler und internationaler Ebene verständlich sein. Die deutsche UN-Politik würde jedoch nur davon profitieren können, wenn möglichst rasch Klarheit darüber bestünde, mit welchem Mitteleinsatz die Bundesrepublik das Instrument der Friedenssicherung im Rahmen der Weltorganisation zu stärken gedenkt.

Zu Beginn des Jahres 1994 ist die politische Auseinandersetzung um den Auslandseinsatz der Bundeswehr im Rahmen von friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen noch keineswegs an ihrem Ende angelangt. Das offensichtlich geringe Maß an überparteilicher Kompromißbereitschaft läßt kaum die Hoffnung aufkommen, daß in dieser Frage in absehbarer Zeit eine Einigung erzielt werden kann. Der nach wie vor anhaltende Diskurs zeigt, daß eine zukunftsorientierte Diskussion um die Interessen und Mittel der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen deutscherseits weiterhin zu führen sein wird. Eine der Fragen, die dabei zu klären ist, betrifft die Ausgestaltung der deutschen Friedenspolitik in den Vereinten Nationen. Es wird für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik von besonderer Bedeutung sein, die langjährigen Bekenntnisse in der Weltorganisation in konkrete Taten umzusetzen. Mit der Beteiligung an den friedenssichernden Operationen ist ein Schritt in diese Richtung gemacht worden. Auch wenn die Bereitstellung militärischer und ziviler Kontingente für friedenssichernde Maßnahmen nicht als die zentrale deutsche Leistung für das UN-System zu werten ist, so stellt diese Form der Unterstützung nichtsdestotrotz einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Vereinten Nationen dar. Daneben gibt es weitere Bereiche, in denen die Bundesrepublik Deutschland ihre Erfahrungen und ihr Potential im UN-System nutzbringend einsetzen kann. Die Stärkung des künftig mit einem Hochkommissar ausgestatteten Menschenrechtszentrums in Genf ist dabei ebenso als ein Beispiel zu nennen wie die vollständige Umsetzung der 1992 in Rio de Janeiro gegebenen umweltpolitischen Zusagen. Darüber hinaus würde die Position des Internationalen Gerichtshofs zweifellos gestärkt werden, wenn sich Deutschland dazu entschließen könnte, dem Aufruf Boutros-Ghalis zu folgen und sich der obligatorischen Gerichtsbarkeit

des Haager Richterremiums zu unterwerfen²⁶. Insgesamt ist demnach von deutscher Seite ein außenpolitisches Konzept innerhalb des UN-Systems in seiner Gesamtheit notwendig, das die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und militärischen Komponenten der internationalen Sicherheit vereint.

Der personelle deutsche Beitrag zur Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen sollte aus Gründen der politischen Glaubwürdigkeit und im Hinblick auf eine bessere Planungssicherheit in New York wie in Bonn auf eine von allen Seiten akzeptierte Basis gestellt werden. Die Notwendigkeit einer breiten Rückendeckung – in erster Linie durch die Bevölkerung – wird durch die Tatsache unterstrichen, daß der Zustimmungswert zur deutschen Teilnahme an der UN-Friedenssicherung starken Schwankungen unterworfen ist. Bedenklich stimmt, daß sich Umfragen zufolge ein offensichtlich hoher Anteil der Bevölkerung sicherheitspolitisch für schlecht oder gar nicht informiert hält²⁷. Dem kann durch vermehrte Verbreitung von Informationen über sicherheitspolitische Erfordernisse entgegengewirkt werden. Mit einer Werbekampagne für die Bundeswehr ist es da freilich nicht getan, und Sicherheitspolitik läßt sich nicht einfach als Abgrenzung zwecks Sicherung des eigenen Wohlstands definieren. Das Konzept der internationalen Sicherheit im Rahmen der Völkergemeinschaft reicht weiter; nicht von ungefähr fügt der Generalsekretär der Vereinten Nationen seiner »Agenda für den Frieden« nunmehr die »Agenda für die Entwicklung« hinzu.

1 Bereits zu Beginn der deutschen Mitgliedschaft in der Weltorganisation wurde die Frage einer (west)deutschen Beteiligung an den friedenssichernden Maßnahmen der UN in dieser Zeitschrift verschiedentlich angesprochen. Vgl. Dieter Fleck, UN-Friedenstruppen im Brennpunkt. Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, VN 6/1974 S. 161 ff., und ders., UN-Friedenstruppen: Erfolgswang und Bewährung, VN 3/1979 S. 99 ff. In neuerer Zeit wurde das Thema in der Rubrik »Die persönliche Meinung« kontrovers diskutiert: Jens Naumann, Nein zum Blauhelm, Ja zur Uno, VN 5/1992 S. 163; Helga Timm, Ja zur Uno, Ja zum Blauhelm, VN 6/1992 S. 207.

2 Art. 87a Abs. 1 des Grundgesetzes lautet: »Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.« Art. 24 Abs. 2: »Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.«

3 Siehe die Übersicht der Forschungsstelle der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Beteiligung deutscher Streitkräfte an Friedenstruppen der Vereinten Nationen – Hintergründe, Optionen, Probleme (Text Nr. 38 der Reihe »Zur Diskussion gestellt« der DGVN, Bonn, April 1991).

4 Wie mißverständlich die Fachbegriffe in der Öffentlichkeit gebraucht werden, wird am Beispiel einer Formulierung des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble vor dem Deutschen Bundestag deutlich: »Nach unserer Überzeugung (...) ist

mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen durch das Grundgesetz beispielsweise die Beteiligung der Bundeswehr an friedensbewahrenden wie friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen möglich.« Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 101. Sitzung, Bonn, 22.7.1992, S. 8622. Aus dem Kontext von Wolfgang Schäubles Rede ging hervor, daß er damit sinngemäß Blauhelmsoperationen und militärische Zwangsmaßnahmen gemeint hatte.

5 UN Doc. A/47/277-S/24111 v. 17.6.1992; deutsch als Nr. 43 der Reihe »Zur Diskussion gestellt« der DGVN, Bonn, Juli 1992, erschienen.

6 Vgl. Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 4. Juni 1992 in Oslo, in: NATO-Brief, Nr. 3/1992, S. 30-32; Tagung des Ministerrates der Westeuropäischen Union am 19. Juni 1992 auf dem Petersberg zu Bonn. Petersberg-Erklärung, in: Bulletin (hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 68 v. 23.6.1992, S. 649-655.

7 KSZE, Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, in: Bulletin, Nr. 82 v. 23.7.1992, S. 777 ff. Siehe auch Peter Schlotter, Universalismus, Regionalismus, Kapitel VIII: Die KSZE und die Vereinten Nationen, VN 4/1993 S. 137 ff.

8 Dementsprechend wird ein Typus der »robusten« Friedenssicherung zur Durchsetzung der operativen Ziele von Blauhelmsoperationen verlangt. Vgl. Winrich Kühne, Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen in einer Welt ethno-nationaler Konflikte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«), Nr. B 15-16/93 v. 9.4.1993, S. 9-19. Vgl. die Gegenmeinung von Bernhard Weimer, FRELIMO und RENAMO, ONUMOZ und UNOHAC. Der Beitrag der Vereinten Nationen zum Friedensprozeß in Mosambik, VN 3/1993 S. 193 ff.

9 Vgl. die ausführliche Übersicht auch über die personelle Teilnahme der Bundesrepublik an der UN-Friedenssicherung bei Rudolf Schmidt/Susanne Wasum-Rainer, Nicht nur Geld und gute Worte. Der deutsche Beitrag zu den friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen, VN 3/1992 S. 88 ff.

10 Vgl. die Stellungnahmen einzelner Bundestagsabgeordneter von CDU/CSU, F.D.P. und SPD in: Deutsche Blauhelme? Beiträge zur Diskussion über die Frage einer Teilnahme von Angehörigen der Bundeswehr an den friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen, Nr. 19 der Reihe »Zur Diskussion gestellt« der DGVN, Bonn, April 1989.

11 In der Regierungserklärung nach seiner Wiederwahl am 2.12.1990 betonte Bundeskanzler Helmut Kohl, daß er die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Auslandseinsätze der Streitkräfte klarstellen wolle. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 5. Sitzung, Bonn, 30.1.1991, S. 90.

12 F.D.P.-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), Liberale Außenpolitik für das vereinte Deutschland. Beschluß des Bundeshauptausschusses. Hamburg, 25.5.1991, S. 9.

13 F.D.P.-Präsidium stimmt Neufassung des Artikel 24 Abs. 2a zu, in: Freie Demokratische Korrespondenz, Ausgabe 208, Bonn, 24.8.1992.

14 Vgl. Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 12/4107, 13.1.1993.

15 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 132. Sitzung, S. 11486.

16 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik. Beschlüsse des Parteitag der SPD, Bremen, 28.-31. Mai 1991.

17 Siehe zur parlamentarischen Diskussion über die Anträge der Parteien zur Reform der Vereinten Nationen den Beitrag von Wolfgang Ehrhart, VN 6/1993 S. 205 f.

18 BT-Drs. 12/2895, 23.6.1992.

19 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Protokoll vom Außerordentlichen Parteitag, Bonn, 16./17. November 1992, S. 414. Ders., Perspektiven einer neuen Außen- und Sicherheitspolitik. Beschluß des SPD-Parteitag. Wiesbaden, 16.-19. November 1993, S. 14 f.

20 BT-Drs. 12/3014, 2.7.1992, und 12/3779, 19.11.1992.

21 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen, Beschluß des Länderrates vom 11.-13. Juni 1993, in: Pressedienst, Nr. 94/93, Bornheim, 14.6.1993.

22 Bündnis 90/Die Grünen, Gewaltfreiheit und Menschenrechte – friedenspolitische Grundlinien von Bündnis 90/Die Grünen. Beschluß der außerordentlichen Bundesversammlung vom 9.10.1993, Bonn.

23 BT-Drs. 12/3055, 21.7.1992.

24 Parteivorstand der PDS (Hrsg.), Schluß mit der Militarisierung der Außenpolitik!, in: Disput. Pressedienst der PDS, Sonderheft, Juli 1993, S. 40.

25 Am 19.2.1992 billigte das Bundeskabinett den vom damaligen Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg vorgelegten Entwurf eines neuen Bundeswehrauftrags, der von



Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen wurden als Bestandteil der von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali propagierten vorbeugenden Diplomatie Militäreinheiten disloziert. Rund 1000 Blauhelmsoldaten wurden im vergangenen Jahr an die Grenzen Mazedoniens zu Albanien und zur Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) entsandt; sie gehören der Schutztruppe der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR) an. Die Maßnahme erfolgte, so Boutros-Ghali, »im Interesse der Verhütung einer Ausweitung des Balkankriegs« und dient der Sicherung der mittlerweile völkerrechtlich anerkannten Unabhängigkeit dieser ehemaligen jugoslawischen Republik. Aufnahme in die Vereinten Nationen fand sie erst am 8. April letzten Jahres; noch heute wird ihr vom südlichen Nachbarn Griechenland das Recht auf den Namen »Mazedonien« bestritten (vgl. VN 4/1993 S. 172). – Im Bild: Julij Woronzow, UN-Botschafter der russischen Föderation, beglückwünscht den mazedonischen Präsidenten Kiro Gligorov zur Aufnahme seines Landes in die Weltorganisation.

einem weiten Sicherheitsbegriff ausging. Dies war der erste offizielle und öffentlich gewordene regierungsamtliche Beschluß bezüglich der neuen Aufgaben der Bundeswehr seit der Vereinigung Deutschlands. Von den vier darin enthaltenen Auftragskomponenten war die vierte grundlegend neu. »nach einer – im Hinblick auf unterschiedliche Auffassungen zur Auslegung des Artikel 87a Grundgesetz – Ergänzung des Grundgesetzes für Einsätze gem. Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen bereitzustehen«.

26 Der in der Öffentlichkeit wenig bekannte und selten zitierte Art. 24 Abs. 3 des Grundgesetzes lautet: »Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.«

27 Vgl. Hans-Viktor Hoffmann, Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1991, Waldbröl (Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation) 1992, S. 37.

Kein stilles Dulden

Beschwerdeverfahren vor Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen

MARKUS G. SCHMIDT

Was kann der einzelne tun, wenn er sich in seinen Menschenrechten verletzt sieht? In Diktaturen oder Folterländern meist wenig; in Rechtsstaaten oder Gesellschaften auf dem Weg dahin steht ihm in aller Regel der Rechtsweg offen. Der nationale Grundrechtsschutz wird ergänzt durch internationale Mechanismen: in den dem Europarat angehörenden Staaten durch die Europäische Menschenrechtskonvention und ihr Beschwerdeverfahren, auf der Ebene der Vereinten Nationen durch verschiedene Ausgestaltungen der Individualbeschwerde. Das Verfahren unter dem ersten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) ist seit dem 25. November 1993 für Deutschland in Kraft – ein Vierteljahr nach Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde.

Es ist keineswegs selbstverständlich, daß sich der einzelne mit Beschwerden über eine mutmaßliche Verletzung seiner Menschenrechte unter bestimmten Voraussetzungen an die Vereinten Nationen wenden kann. Noch vor fünfzehn oder zwanzig Jahren hätten sich die meisten Staaten, die in irgendeiner Form Adressat von solchen Beschwerden gewesen wären, sicherlich hinter dem Artikel 2, Ziffer 7, der UN-Charta verschanzt, der es den Regierungen erlaubt, sich gegen Einmischungen in innerstaatliche Angelegenheiten zu wehren. Noch 1981/82 geschah dies, als die UN Menschenrechtsverletzungen in Polen untersuchen wollten.

Im Laufe der Jahre und vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich diese Einstellung grundlegend gewandelt: Kaum ein Staat zweifelt heutzutage die Kompetenz von Gremien der Vereinten Nationen an, zu untersuchen, inwieweit staatliche Maßnahmen mit UN-Konventionen im Bereich der Menschenrechte vereinbar sind. Gleiches gilt für die Tätigkeit der Sonderberichterstatter, die von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), für bestimmte Länder oder für bestimmte Themen eingesetzt werden und die heute regelmäßig von der Möglichkeit Gebrauch machen, glaubhafte Beschwerden vor Ort zu untersuchen. Nur ganz wenige Staaten betrachten die Aktivitäten solcher Berichterstatter noch als eine Einmischung in ihre »inneren Angelegenheiten«, und kaum ein Staat behindert heute die Arbeit dieser Berichterstatter.

Das »1503-Verfahren«

Am 27. Mai 1970 verabschiedete der ECOSOC seine Resolution 1503 (XLVIII)¹, unter der Fälle, die oft auf Kollektivbeschwerden basieren, daraufhin geprüft werden, ob sie einen »Gesamtzusammenhang von verlässlich nachgewiesenen systematischen und schweren Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten erkennen lassen«.

Einzelbeschwerden werden im Rahmen dieses Verfahrens in der Regel nicht behandelt, es sei denn, daß sie – gewissermaßen als Einzelteile eines Puzzles – zusammengefügt werden, um die Gesamtbeurteilung eines Sachverhaltes zu ermöglichen. Die eingehenden Beschwerden werden zunächst vom Sekretariat des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen in Genf in sogenannten »monatlichen vertraulichen Listen« zusammengefaßt und dann einer Arbeitsgruppe der von der Menschenrechtskommission bestellten Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten (»Working Group on Communications«) vorgelegt. Dort wird eine Auswahl der gravierendsten Fälle vorgenommen und an die Unterkommission weitergeleitet, die wiederum eine Auswahl von »Gesamtzusammenhängen« an die Kommission weiterleitet. Nach einer dritten Stufe der Auswahl durch eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission (»Working Group on Situations«) untersucht dann die Kommission selbst in nichtöffentlicher Sitzung eine Anzahl von »Zusammenhängen«. Seit 1970 hat die Kommission derartige »Gesamtzusammenhänge« in Hinblick auf mehr als 50 Staaten untersucht, darunter die frühere DDR. Im Sommer 1993 wurden der Unterkommission einige Situationen vorgelegt, die Deutschland betrafen, unter anderem Manifestationen von Ausländerfeindlichkeit und Rassismus. Diese Beschwerden wurden dann auf der 50. Tagung der Menschenrechtskommission behandelt.

Obwohl das Verfahren in einigen Bereichen gute Erfolge erzielt hat, ist es in letzter Zeit zunehmend kritisiert worden, nicht zuletzt von einigen einflußreichen Mitgliedern der Menschenrechtskommission. Zum einen ist das Verfahren nicht nur äußerst komplex, sondern auch vertraulich. Alle Bestrebungen, es mit mehr Publizität und Durchschlagskraft zu versehen, sind bisher auf wenig Gegenliebe gestoßen. Zum anderen wird – nicht immer zu Unrecht – der Vorwurf erhoben, daß »Gesamtzusammenhänge« zu selektiv und manchmal mit einem Mangel an Objektivität geprüft werden; tatsächlich sind einige der schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen der letzten zwanzig Jahre nicht im Rahmen des 1503-Verfahrens zur Sprache gekommen.

Auf der anderen Seite sprechen gewichtige Argumente für die Beibehaltung des Verfahrens, unter dem 1993 annähernd 290 000 Beschwerden eingingen. Seit 1987/88 haben viele Staaten, die Ziel einer Untersuchung in Rahmen des 1503-Verfahrens waren, sehr viel mehr Kooperationsbereitschaft gezeigt, indem sie förmlichen Bitten um Klarstellung und Rechtfertigung durch Vorlage detaillierter Berichte Folge leisten. Kaum ein Staat nimmt es heute auf die leichte Schulter, wenn er immer wieder und überdies zu Recht von Gremien der Vereinten Nationen kritisiert wird. Zum anderen werden immer mehr »Zusammenhänge« in Ländern, deren Regierungen wenig oder gar keine Kooperationsbereitschaft zeigen, einfach in ein anderes Verfahren eingeleitet, das öffentlich ist;² zu erwähnen sind hier die Fälle von Myanmar (früher Birma), Somalia und Sudan, für die die Men-