Regionalorganisationen im Dienste des Friedens

Joachim Hütter

Dieses als Dissertation entstandene Buch behandelt ein Thema, welches seit den neunziger Jahren zunehmende Bedeutung erlangt hat. Die Charta der Vereinten Nationen (Kapitel VIII) »schließt regionale Abmachungen und Einrichtungen, zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nicht aus, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind; (…)« (Artikel 52). Mehr noch, UN-Mitglieder, die einer regionalen Einrichtung angehören, sollen Streitigkeiten im Rahmen dieser Einrichtungen beilegen, bevor sie sich an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wenden. Hier findet sich der Gedanke der Subsidiarität, dem der Autor, **Ekkehard Griep**, besondere Aufmerksamkeit widmet.

Regionalen Einrichtungen werden von ihren Mitgliedern vertraglich Zuständigkeiten und Befugnisse eingeräumt. Die haben sie natürlich nicht gegenüber Dritten. Wenn etwa die Europäische Union in Kongo einer UN-Friedensoperation zur Hilfe kommt, ist das keine »Maßnahme regionaler Art«. Kapitel VII der Charta hält für diesen Fall eine passende Bestimmung bereit. Laut Artikel 48 werden die Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Friedens, je nach dessen Ermessen, von allen oder von einigen Mitgliedern der UN durchgeführt; und zwar von den UN-Mitgliedern unmittelbar oder durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen, deren Mitglieder sie sind.

Der Rat nimmt es nicht immer genau mit der Terminologie. Im Fall Jugoslawiens etwa drängte er Mitgliedstaaten, eine Seeblockade und später eine Flugverbotszone durchzusetzen, entweder durch nationales Handeln oder »durch regionale Einrichtungen oder Abmachungen«. Das sind Begriffe aus Kapitel VIII. Der Rat meinte aber die NATO, die sich nicht als regionale Einrichtung versteht. Andererseits bleibt der Rat völlig im Rahmen des Artikels 48, wo von internationalen Einrichtungen die Rede ist.

Der Autor vermeidet bei der Frage ›Was ist eine regionale Einrichtung im Sinne des Kapitels VIII der Charta?‹ eine Festlegung. Er gebraucht den allgemeineren Begriff ›regionale Organisation‹ und konzentriert sich auf diejenigen, die einen Beitrag zur UN-mandatierten Friedenssicherung erbringen. Zweitens beschränkt er sich in dem sehr weiten Feld der Friedenssicherung auf Friedensoperationen.

Im ersten, großen Hauptkapitel untersucht Griep die Praxis des Sicherheitsrats hinsichtlich der Mandatierung regionaler Organisationen. Dabei nehmen 19 konzis präsentierte Fallstudien (14 aus Afrika) den meisten Raum ein. Sie zeigen ein breites Spektrum von Gestaltungsmöglichkeiten und liefern vielfältige Hinweise auf die Faktoren, die den Erfolg beeinflussen. Den Begriff der Mandatierung fasst Griep sehr weit, denn in etlichen Fällen ›begrüßt‹, ›billigt‹, ›unterstützt‹ oder ›lobt‹ der Rat zwar, aber er ›autorisiert‹ nicht. Nur ausnahmsweise beauftragt er eine regionale Organisation direkt. Überwiegend wendet sich der Rat an Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, wobei er billigend zur Kenntnis nimmt, wenn diese (wie in Kapitel VII vorgesehen) durch internationale Einrichtungen handeln. Der Autor betrachtet diese Fälle aber durch das Prisma des Kapitels VIII und des Subsidiaritätsprinzips. Er findet, dass die von ihm untersuchten Fälle den Rahmen dieses Kapitels sprengen und knüpft daran die Forderung, es im Rahmen einer breiteren Charta-Reform der Realität komplexer Friedensoperationen anzupassen.

In einem weiteren Hauptkapitel behandelt der Autor acht regionale Organisationen: OAS, ASEAN, OSZE, NATO, GUS, ECOWAS, AU und EU. Dieser Abschnitt zeigt die enorme Entwicklung, die diese Organisationen durchlaufen haben. Die Bereitschaft, konkret etwas für die Friedensicherung zu tun, ist deutlich gewachsen, und alte Tabus, wie etwa Einmischung in innere Angelegenheiten, wurden gelockert. Auch konzeptionell hat sich Vieles bewegt, im Wesentlichen im Einklang mit der Entwicklung in den Vereinten Nationen hin zu einem multidimensionalen Ansatz, der diplomatische, militärische und vielfältige zivile Komponenten kombiniert. Hierzu haben unter anderem die vom UN-Generalsekretär in den neunziger Jahren initiierten Kontakte mit den Vertretern regionaler Organisationen beigetragen, die Griep eingehend beschreibt.

Fazit: Dies ist ein an Material und Gedanken reiches Buch. Im Ergebnis sieht Griep das System der internationalen Friedenssicherung durch die regionalen Organisationen gestärkt. Die Herausbildung regionaler Handlungsfähigkeit halte an (besonders in der Afrikanischen und Europäischen Union) und entlaste die Vereinten Nationen politisch und operativ. Er sieht die regionalen Organisationen als zunehmend wichtigen Bestandteil des dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehenden Instrumentariums und setzt auf eine möglichst effektive Verknüpfung der internationalen und regionalen Ebenen.

Ekkehard Griep

Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges

The United Nations and Global Change, Bd. 5

Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2012
504 S., 89,00 Euro