Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 50 (1970-1971)
Heft: 5

Artikel: Die friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen
Autor: Groom, John
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162487

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen

JOHN GROOM

Zum Begriff der «Friedenserhaltung»

Bis heute ist der Begriff der «Friedenserhaltung» noch nie in allgemeingültiger Weise definiert worden, denn was man jeweils als «friedenserhaltende Massnahme» betrachtet oder was man als die «Durchführung dieser Massnahme» bezeichnet, ist in jedem Fall eine politische Ermessensfrage. Dies gilt mindestens für die Tätigkeit der UNO auf diesem Gebiet. In diesem Aufsatz steht der Begriff der «Friedenserhaltung» im Zusammenhang mit wirklichen oder möglichen Konflikten und Krisensituationen innerstaatlicher oder internationaler Natur, bei welchen mit Gewalt gedroht oder Gewalt tatsächlich angewendet wird; unter den Begriff «Friedenserhaltung» fallen die meisten Operationen militärischen oder potentiell militärischen Charakters, welche die UNO oder andere internationale Organisationen, gestützt auf die Zustimmung der in einem Konflikt stehenden Staaten, unternehmen. Dabei gelangen Kapitel VI oder Kapitel VII der UNO-Charta, unter gewissen Umständen auch beide Kapitel zugleich, zur Anwendung.

Wenn sich dieser Aufsatz besonders mit der UNO befasst, so soll dies natürlich nicht heissen, dass die Friedenserhaltung ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der UNO gehört. Auch regionale Organisationen erfüllen oft eine friedenssichernde Funktion. Einige unter ihnen, wie etwa die Organisation der Amerikanischen Staaten, die Arabische Liga und die Organisation für Afrikanische Einheit, haben schon mehr als einmal friedenserhaltende Aktionen durchgeführt. Andere regionale oder überregionale Organisationen, so die NATO oder das Commonwealth, haben friedenserhaltende Rollen zu übernehmen versucht; leider haben sie sich dabei der Aufgabe nicht gewachsen gezeigt. Immerhin besteht von der Sache her gesehen kein Grund zur Annahme, es könnte nicht jeweils eine Ad-hoc-Friedenstruppe aufgestellt werden. Obwohl sich also auch andere internationale Organisationen mit der Friedenserhaltung befassen, bleibt sie doch vorwiegend eine Aufgabe der UNO. Allerdings dürften künftig, falls die Friedenspolitik der UNO noch mehr als bisher von den Supermächten bestimmt und damit die Stellung des Generalsekretärs noch weiter geschwächt werden sollte, die verfeindeten und die um einen Frieden bemühten Staaten vermehrt zu regionalen Organisationen Zuflucht nehmen.

Heute bildet der Wunsch nach Veränderung eines Status quo jeweils das Hauptproblem internationaler Spannungen. Früher konnten die Starken Veränderungen begünstigen oder verhindern, und die Schwachen mussten sich mit ihrem Schicksal abfinden. Heute freilich, da ganze Völker in wenigen Stunden vernichtet werden können, wissen die Starken um die Gefährlichkeit der ihnen verfügbaren Abschreckungswaffen, und sie fürchten sich vor einer kriegerischen Eskalation; sie sind daher in ihrer Aktionsfreiheit behindert oder gar zur völligen Untätigkeit verurteilt. Überdies gelangt man immer mehr zur Einsicht, dass eigenmächtige Interventionen ohnehin nicht zweckmässig sind, da sie sich in der Regel über längere Zeit hinziehen und sowohl finanziell als auch politisch teuer zu stehen kommen. Unter Umständen provozieren sie auch eine Gegenintervention.

Eine gemeinsame Intervention der Supermächte würde, selbst wenn sie möglich wäre, die Lage aller Wahrscheinlichkeit nach nur noch zusätzlich komplizieren. Dennoch wäre eine von den Supermächten unterstützte friedenssichernde Intervention der UNO wahrscheinlich sowohl für die gesamte Staatengemeinschaft als auch für einige der sich befehdenden Staaten annehmbar. Allerdings würde ein derartiger – angeblich zur Verhinderung des «Chaos» unternommener – Schritt den Widerspruch «revisionistischer» Staaten oder Gruppen hervorrufen. Und wenn er grundlegende Strukturveränderungen verhindert, für welche ein echtes und verbreitetes Bedürfnis besteht, wird er nur palliative Wirkung haben und das Unbehagen vergrössern. Nicht jedermann ist bereit, sich einer unter dem Druck der Supermächte zustandegekommenen «Ordnung» zu beugen. Kurz, friedenserhaltende Aktionen führen nur dann zum Erfolg, wenn zugleich die Wünsche auf soziale Veränderungen angemessen berücksichtigt werden. Sie bleiben aber auf die Dauer wirkungslos, wenn sie weiter nichts als eine auf UNO-Bajonette gestützte trügerische Ruhe herbeiführen.

Die mittleren und kleinen Mächte sind im Gebrauch konventioneller Waffen ebenfalls nicht völlig frei. So zeigten die Erfahrungen des arabisch-israelischen Krieges vom Juni 1967 und des indisch-pakistanischen Krieges von 1965, dass auch ein von mittleren oder kleinen Mächten geführter konventioneller Krieg die Grossmächte zum Eingreifen veranlassen kann. Interventionen dieser Art erfolgen aus Angst vor einer Eskalation. Die zum Einsatz geeigneten Waffen bleiben also – im Unterschied zu den Abschreckungswaffen – auf vergleichsweise niedere Stufen der Gewaltanwendung beschränkt. Als höchste Stufe kommt für kleinere Mächte allenfalls noch der konventionelle Krieg von kurzer Dauer in Frage; weit häufiger sind Guerilla- und Kleinkriege im innerstaatlichen Bereich. Diese Art der Kriegführung steht freilich selbst schwächsten Staaten, Gruppen oder Einzelpersonen

offen. Man könnte hier geradezu von einer «Demokratisierung der Gewaltanwendung» sprechen.

Heute verfügen also sowohl Revisionisten als auch Revolutionäre über Mittel, deren Einsatz die an der Erhaltung des Status quo interessierten Mächte nicht immer verhindern können. Welche Bedeutung kommt angesichts dieser Tatsache der Friedenserhaltung zu? An welchem Punkt kann und soll sie einen wirksamen Mechanismus in Bewegung setzen, um die Forderungen auf Wandel, die in einer für die Verfechter des Status quo unannehmbare Art geäussert werden, zu kanalisieren? Können sich friedenserhaltende Massnahmen auch gegen Gewaltakte auf niederer Stufe wenden, sofern diese die Macht einer Regierung unterhöhlen? Mit andern Worten: Kann und soll die UNO eine Regierung am Leben erhalten?

Es handelt sich hierbei um ein völlig neues Problem. Während die friedenserhaltenden Massnahmen bisher meist im Zusammenhang mit Dekolonisierungsproblemen aktuell waren – so in Palästina, Indien, Westiran und im Kongo –, muss man das Problem der Friedenserhaltung künftig auch unter dem Blickwinkel postkolonialer Streitigkeiten betrachten. Dabei geht es in der Dritten Welt vorwiegend um Konflikte innerstaatlichen Charakters. Es wird aber daneben auch weiterhin eine friedenserhaltende Rolle in zwischenstaatlichen Kriegen konventioneller Art zu erfüllen bleiben. Möglicherweise drängen sich auch neue Aufgaben angesichts der «Détente» der Supermächte auf.

Inwieweit kann man sich dabei die Erfahrungen der Vergangenheit zunutze machen? Es fällt nicht leicht, auf diese Frage eine Antwort zu finden, denn politische Abläufe unterliegen keiner eindeutig fassbaren Gesetzmässigkeit. In gewissen Situationen drängen sich in der Dritten Welt friedenserhaltende Massnahmen struktureller Art auf; in anderen Fällen mag es genügen, eine Pufferzone zwischen den kriegführenden Parteien zu errichten oder in den Bereichen, wo die Grossmächte eigene, aber nicht notwendigerweise gemeinsame Interessen haben, ein Übereinkommen herbeizuführen. Früher gingen friedenserhaltende Aktionen von der Annahme aus, dass die Staaten formell souverän waren. Man brauchte dabei manchmal das Bild von den Billardkugeln, wie sie auf dem Tisch frei ihre Bahn ziehen, andere Kugeln in Bewegung versetzen oder aneinander vorbeirollen. Heute entspricht dieses Bild höchstens noch teilweise den tatsächlichen Gegebenheiten. Kann sich nun ein friedenserhaltender Mechanismus diesen neuen Gegebenheiten anpassen? Angesichts der weltweiten Interdependenz könnten sich die bisherigen friedenserhaltenden Verfahren als unzweckmässig erweisen.

In vielen Fällen kommt es zu friedenserhaltenden Aktionen aufgrund einer vorangegangenen Intervention, manchmal aber auch, um eine Intervention überhaupt unnötig zu machen. Allerdings bedeutet mitunter eine friedenserhaltende Aktion tatsächlich nichts anderes als eine Intervention.

Eine Intervention ist ein nicht legalisiertes Unternehmen. In diesem Fall ist für die Beteiligten vor allem der Grad der Annehmbarkeit eines solchen Verfahrens wichtig. Ob eine einzelne friedenserhaltende Aktion einer Intervention gleichkommt, ist in politischer Hinsicht bedeutsam, selbst wenn sie nichts anderes als die Friedenssicherung anstrebt. Dennoch lässt man diese Frage häufig ausser acht, obwohl von ihrer Beantwortung die Analyse einer konkreten Konfliktsituation und das weitere Vorgehen abhängen. Jeder interventionistischen Friedensoperation kommt somit eine doppelte Bedeutung zu: Wird dadurch die Friedenserhaltung erschwert? Und bis zu welchem Ausmass lässt sich ferner in der Welt von heute eine solche Intervention überhaupt durchführen und zu welchem Preis?

Friedenserhaltende Verfahren gelangen offenbar in Krisensituationen zur Anwendung. Eine Krise lässt sich als eine regelwidrige Verhaltensweise bezeichnen. Weil der gewohnte Ablauf der Geschehnisse gestört ist und ein neuer Ablauf eintritt, entstehen neue Voraussetzungen, neue Verhaltensregeln, neue Definitionen von Rollen, neue Zielvorstellungen und dergleichen. In einer solchen Situation ereignen sich oft merkwürdige Dinge. Solange die normalen politischen Entscheidungsverfahren noch spielen, mag sich eine friedenserhaltende Aktion erübrigen. Dies schliesst aber nicht aus, dass man im Augenblick einer Krise zu einer solchen Massnahme greift.

Die Verhandlungen um ein verbessertes Verfahren der Friedenserhaltung

Die Diskussion um das Problem der Friedenserhaltung dreht sich in der Regel vorwiegend um rechtliche Pflichten, um die UNO-Charta und um finanzielle Aspekte. Dies sind jedoch nicht die wesentlichen Fragen. Die UNO-Charta lässt sich, wie die Bibel, auf sehr verschiedene Weise auslegen und weist – glücklicherweise – viele innere Widersprüche auf. Sobald einmal eine politische Übereinstimmung zustandekommt, lässt sich immer auch eine theoretische Rechtfertigung für das weitere Vorgehen finden. Nur wenn politische Uneinigkeit vorliegt, tauchen Schwierigkeiten und Bedenken juristischer und finanzieller Art auf.

Im Grunde sollte das Problem der Friedenserhaltung vom Standpunkt jener Politiker aus betrachtet werden, die sich mit den konkreten Fällen befassen und für die der Begriff der «Aggression» häufig den wahren Sachverhalt nicht trifft oder rein nomineller Natur ist. Für sie ist Kapitel VII der UNO-Charta nur ein toter Buchstabe und sollte es auch bleiben, obgleich sich die darin enthaltenen Bestimmungen in rein formaler Hinsicht vielleicht als brauchbar erweisen könnten. Die mit einem konkreten Fall vertraute Persönlichkeit wird Konfliktssituationen als unbefriedigende und gestörte Beziehungen betrachten, die sich nur auf der Grundlage eines Konsensus ver-

bessern lassen und nicht durch Zwangsmassnahmen. In jedem Fall sind in einer Konfliktssituation die politischen Voraussetzungen für ein zweckmässiges Funktionieren von Kapitel VII der UNO-Charta nicht erfüllt, und selbst wenn sie gegeben wären, wäre die Anwendung der betreffenden Artikel aus den bereits erwähnten Gründen kostspielig, wenig wirksam und schliesslich zum Scheitern verurteilt.

Bereits heute diskutiert man in Kreisen der UNO über die Vorbereitung künftiger friedenserhaltender Operationen. Die Diskussion ist bisher nur langsam vorangeschritten; aber schon die Tatsache, dass die Angelegenheit vorbereitet und erörtert wird, bedeutet möglicherweise einen wichtigen und entscheidenden erzieherischen Prozess. Sollten sich die politischen Gegebenheiten im Zeitpunkt einer Krise einmal ändern und sollte der Ruf nach einer Friedenstruppe laut werden, so könnte man Fehler vermeiden, entscheidende Sachverhalte richtigstellen und die Wirksamkeit einer Friedensaktion erhöhen.

Die Verhandlungen und Diskussionen über die Friedenserhaltung fanden jeweils in einer Atmosphäre der Uneinigkeit statt. Die Krise im Zusammenhang mit den Massnahmen der UNO im Kongo war nur ein Symptom für ein tiefergreifendes politisches Unbehagen. Es äusserten sich damals die voneinander abweichenden Auffassungen über die Rolle der UNO und die dominierende Stellung, welche den nichtsozialistischen Staaten zukam. Man könnte sich nun durchaus vorstellen, dass sich für die Friedenserhaltung auch neue Wege ausserhalb der UNO beschreiten liessen. Es ist jedenfalls angebracht, für die Bewältigung künftiger Eventualfälle Pläne zu erstellen, auch wenn solche Pläne nicht viel mehr als Bauern auf dem grossen politischen Schachbrett darstellen.

Die vier Anwendungsmöglichkeiten für friedenserhaltende Massnahmen

Grundsätzlich lassen sich vier Arten gewaltsam ausgetragener Konflikte auseinanderhalten, die friedenserhaltende Massnahmen nötig machen können: Zwischenstaatliche Kriege konventionellen Charakters, bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Grossmächten, Dekolonisationskonflikte und postkoloniale Krisen im innerstaatlichen Bereich.

Aller Voraussicht nach wird es auch künftig nur selten zu konventionellen Kriegen zwischen Staaten kommen, und diese Kriege werden in der Regel kurz sein. Falls ein solcher Krieg ausbrechen sollte, dürfte es sich meist zeigen, dass das Eingreifen einer Friedenstruppe die am ehesten annehmbare Methode einer Intervention von aussen darstellt. Der Prozess der Entkolonialisierung war von zahlreichen konventionellen zwischenstaatlichen Kriegen begleitet. Dieser Prozess ist nun schon so weit fortgeschritten, dass sich

bewaffnete Dekolonisationskonflikte wohl nicht mehr häufig ereignen werden. Immerhin könnten sich in diesem Zusammenhang friedenserhaltende Operationen auch weiterhin aufdrängen, so etwa in Guayana und Venezuela.

Es wird allgemein die Ansicht vertreten, dass Friedenstruppen nicht das geeignete Mittel darstellen, um Konflikte zwischen den Grossmächten beizulegen. Dies kann kaum überraschen, sind doch die Friedenstruppen zahlenmässig schwach und in militärischer Hinsicht den Armeen der Grossmächte weit unterlegen. Dennoch könnte einer Friedenstruppe in der Zeit der «Détente» im Ost-West-Konflikt eine wichtige Rolle zukommen, etwa im Bereich der Abkommen über Rüstungsbeschränkung und dergleichen. Aufgaben dieser Art hätten zwar kaum mehr etwas mit den Sanktionen zu tun, wie sie sich die Verfasser von Kapitel VII der UNO-Charta vorstellten. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass über Grossmächte, die in einen Konflikt verwickelt sind, ohnehin keine wirksamen Sanktionen verhängt werden können. Dagegen hat der Sicherheitsrat schon mit Sanktionen gegen kleine Mächte, so etwa gegen Israel, gedroht. Ferner wurden allgemeinverbindliche Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien beschlossen.

Die postkoloniale Dritte Welt hegt heute wachsende Hoffnungen politischer, wirtschaftlicher, sozialer und psychologischer Art sowohl im innerstaatlichen als auch im zwischenstaatlichen Bereich. Nun verfügen aber, wie bereits erwähnt, Einzelpersonen und Gruppen, deren Ansprüche und Hoffnungen unerfüllt bleiben, über billige und wirksame Methoden der Gewaltanwendung – Bürgerkrieg, Guerillaunternehmen oder irgendeine andere Art der revolutionären Kriegführung –, um den Status quo zu verändern. Die daraus sich ergebenden Kriege vorwiegend innerstaatlichen Charakters wecken in der Regel ein echtes Bedürfnis nach friedenserhaltenden Massnahmen seitens eines einzelnen oder mehrerer Drittstaaten. Zur Zeit des nigerianischen Bürgerkrieges kam diese Tatsache deutlich zum Ausdruck. Damals stützten sich die Konfliktparteien auf einen angestammten geographischen Raum, und im Verlauf des Ringens ergaben sich einigermassen klare Frontlinien. Damit hätten eigentlich die Voraussetzungen bestanden, den Frieden mit bisher gebräuchlichen Methoden herbeizuführen. Eine internationale Friedenstruppe hätte beispielsweise eine Pufferzone zwischen den streitenden Parteien errichten können.

Dort, wo nun aber keine eigentliche territoriale Basis besteht und wo sehr breit gestreute Methoden der Gewaltanwendung praktiziert werden, wie etwa im Palästinakonflikt oder im Konflikt um Südafrika, lassen sich freilich keine Pufferzonen errichten. In manchen Fällen erscheint es sogar als recht schwierig, die an einem Konflikt beteiligten Parteien genau voneinander zu unterscheiden. In solchen Situationen liesse es sich kaum mehr vermeiden, dass jede von aussen unternommene Friedensaktion zu einer Art von Kolonialismus unter internationalen Auspizien führen würde, ganz

gleichgültig, ob ein solcher Gang der Dinge in der Absicht der Interventionsmächte liegt und vielleicht sogar wünschbar ist oder nicht. Dies trifft auch dann zu, wenn jede staatliche Autorität völlig zusammenbricht, wie seinerzeit im Kongo, und eine ähnliche Lage könnte vielleicht einmal in Angola eintreten. Zwar könnte sich unter Umständen eine internationale Kolonialherrschaft als wünschenswert erweisen, denn Chaos, militärische Gewaltherrschaft und eigenmächtige Interventionen seitens eines Drittstaates liessen sich auf diese Weise verhindern. Zur Zeit der Kongokrise zeigte es sich aber, dass man nicht in der Lage war, allgemein befriedigende Grundregeln für eine derartige Aktion zu formulieren. Es lässt sich wohl kaum bestreiten, dass die Operationen im Kongo mit der Zeit zum Erfolg geführt haben – freilich hingen sie zu sehr von günstigen Begleiterscheinungen ab, als dass man im damaligen Geschehen einen Präzedenzfall sehen dürfte.

In den komplizierten und unübersichtlichen Konflikten in der Dritten Welt wirken sich innere Konflikte häufig auch über die Grenzen des betreffenden Staates hinaus aus. Zu Konflikten dieser Art kam es unter anderem im Libanon, im Kongo und auf Zypern. In den drei genannten Fällen ergriff die UNO die geeigneten Massnahmen, um Ruhe und Ordnung wieder herzustellen. Es müssten nun noch gezieltere Anstrengungen unternommen werden, um eine Friedenstruppe so auszustatten, dass sie sich künftig ähnlichen Aufgaben in jeder Hinsicht gewachsen zeigt, und mehr noch: Es sollte unbedingt eine Friedenstruppe gebildet werden, die nicht nur in der Lage ist, einen Konflikt zum «Einfrieren» zu bringen, sondern ihn auch in bestimmte Bahnen zu lenken. Sie müsste die Voraussetzungen schaffen, dass mehrere Methoden der Friedenserhaltung erwogen und die geeignetste angewendet werden könnte. Allzuoft wird eine Friedenstruppe erst im Augenblick einer Krise aufgestellt. Ihre Aufgabe beschränkt sich dann darauf, einer Eskalation vorzubeugen und der offenen Gewaltanwendung entgegenzutreten. Die einzige Geste im Sinne einer echten friedenserhaltenden Massnahme besteht jeweils in der Ernennung eines UNO-Vermittlers. Angesichts dieser Prioritätsordnung ist es kaum verwunderlich, dass sich die Friedensoperationen über Jahre hinziehen und die Vermittler kommen und gehen, ohne viel zu erreichen.

Die Auswirkungen von Friedensaktionen auf einen Konflikt

Das Eingreifen einer Friedenstruppe erfolgt auf Ersuchen einer, mehrerer oder aller an einem Konflikt beteiligten Parteien. Es kann den streitenden Parteien aber auch von Drittstaaten aufgezwungen werden. Ein Gesuch, eine Friedenstruppe einzusetzen, kann angenommen, modifiziert oder abgelehnt werden. Sowohl das Gesuch als auch die Art der Antwort und die Auf-

stellung einer Friedenstruppe stellen Schritte von hoher politischer Bedeutung dar, welche militärischen Auswirkungen sich daraus auch immer ergeben mögen. Entscheidend ist jeweils der Augenblick im Verlauf eines Konfliktes, in dem die unmittelbar Beteiligten oder Dritte den Einsatz einer Friedenstruppe zu erwägen beginnen.

Eine Friedenstruppe vermag einen Konflikt unter Umständen zu ersticken, so dass er sich an der Oberfläche nur mehr in beschränktem Masse oder mindestens nicht mehr auf gewaltsame Art äussert. Hat sich die Krisensituation auf diese Weise etwas beruhigt, so fühlen sich die beteiligten Parteien vielleicht veranlasst, sich über Zweck und Sinn ihres Konflikts nochmals Rechenschaft zu geben. Freilich könnte sich auch eine Atmosphäre trügerischer Ruhe einstellen. Wenn sich eine Friedenstruppe damit begnügt, einen Konflikt nur zu ersticken und nichts im Sinne einer wirklichen Beilegung unternimmt, dann wird der ganze Konflikt nur auf eine tiefere Ebene abgeschoben. Sobald sich die Friedenstruppe zurückzieht, kann er wieder offen ausbrechen. Es wäre daher wohl zweckmässiger, eine Friedenstruppe aufzustellen, die in der Lage ist, eine Schiedsrichterrolle zu spielen. Dann könnte ein Konflikt entsprechend bestimmten Regeln ausgetragen und vielleicht sogar zu einem befriedigenden Ende gebracht werden. Aller Voraussicht nach müssten solche Regeln das Verbot des systematischen Gebrauchs organisierter Gewalt – wie beispielsweise in Nordirland – einschliessen.

Oft hat der Einsatz einer Friedenstruppe ein «Einfrieren» des Konflikts zur Folge, auch wenn dies gar nicht dem Auftrag und der Absicht der Friedenstruppe entspricht. So werden etwa zwischen den Streitparteien Demarkationslinien festgelegt, und es tritt so etwas wie ein neuer Normalzustand ein. Massnahmen aller Art werden getroffen, um den Demarkationslinien Bestand zu verleihen, und gerade aufgrund der neuen Umstände kommt es wiederum zu neuen, sinngemässen Massnahmen. Mitunter zeigen die Konfliktparteien dann ein echtes Interesse an der Erhaltung der neuen Situation. Dies zeigte sich etwa in Kaschmir und auf Zypern. Dank der Präsenz einer Friedenstruppe wird ein Konflikt institutionalisiert, «garantiert», ja beinahe legalisiert, und das Leben spielt sich auf die neuen Gegebenheiten ein. Der Fortbestand eines Konfliktes wird dann zu einer Art von Mythos erhoben, der die neuen politischen oder sozialen Verhältnisse rechtfertigt.

Da nun eine Friedenstruppe einen Konflikt oft «einfrieren» lässt, kann sich ihr Einsatz entweder zugunsten der an der Erhaltung des Status quo interessierten oder aber zugunsten der revisionistischen Partei auswirken. In der politischen Praxis stellt es sich meist heraus, dass hier die Status-quo-Partei bevorzugt ist. Immerhin kann eine Friedenstruppe verhindern, dass eine revisionistische Gruppe, die beim Versuch, die bestehende Ordnung umzustürzen, gescheitert ist, auf schreckliche Weise vernichtet wird. Dieser Umstand könnte freilich auch eine Partei in ihrer Entschlossenheit bestär-

ken, sich zu keiner Verständigung bereitzufinden, da sie ja weiss, dass sie auf jeden Fall überleben wird. Überdies kann eine Friedenstruppe, welche die systematische Anwendung organisierter Gewalt verhindert, auch eine Partei begünstigen, deren Stärke auf dem Gebiet eines gewaltlosen Konfliktverhaltens liegt. Dementsprechend ist dann jene Partei, die sich auf ihre überlegene Stärke verlässt, benachteiligt.

Die innerstaatliche Ordnung kann auch in einem solchen Umfang zusammenbrechen, dass sich nur noch von einem völligen Fehlen jeglicher Regierungsautorität sprechen lässt. Wenn sich alle staatlichen Institutionen auflösen, hat eine Friedenstruppe unter Umständen gewissermassen ein UNO-Programm für die Einsetzung einer Sachwalterregierung durchzuführen. In diesem Fall müssen alle Massnahmen einer solchen Behörde und die ihr zu Gebote stehenden Zwangsmittel unter einem von anderen Friedensoperationen verschiedenen Blickwinkel betrachtet werden. Eine Friedenstruppe hat dann offensichtlich einen viel grösseren Einfluss auf den Gang der Dinge. Sie muss daher einen festumrissenen und akzeptablen Auftrag haben. Der Sicherheitsrat oder der Generalsekretär und seine Berater übernehmen in einer solchen Lage weitgehend die Rolle einer nationalen Regierung. Es ist absolut erforderlich, dass innerhalb der UNO über die Rolle Einigkeit besteht. Kann keine Einigkeit erzielt werden, so bleibt der UNO infolge ihrer Unfähigkeit nur noch die Wahl, entweder ihre Kompetenzen an andere abzutreten oder, wie seinerzeit im Kongo, für ihre ohne volle politische Unterstützung getroffenen Massnahmen einen hohen Preis zu zahlen.

Eine Friedenstruppe braucht sich nicht notwendigerweise darauf zu beschränken, in einem innerstaatlichen Konflikt eine Schiedsrichterrolle zu spielen. Sie kann, um Dritte aus dem Konflikt herauszuhalten, auch als eine Art Zaun wirken. In manchen Fällen neigen Konflikte dazu, sich über die Landesgrenzen hinaus auszuweiten, beispielsweise indem die Konfliktsparteien Hilfe von aussen anfordern. Aber auch aus anderen Gründen kann es zu Interventionen seitens der nicht unmittelbar Beteiligten kommen; manche Staaten zeigen jeweils eine nur allzu grosse Bereitschaft, zu intervenieren. Eine Friedenstruppe könnte einer solchen Entwicklung entgegentreten. Bekanntlich wurde die UNO schon mehr als einmal aufgerufen, friedenserhaltende Massnahmen zu treffen, damit ein Konflikt nicht in den Sog des Kalten Krieges geriet.

Man darf nun nicht vergessen, dass die Weigerung, eine Friedenstruppe einzusetzen, den Verlauf eines Konfliktes in hohem Masse beeinflussen kann. Gerade eine solche Haltung der UNO würde es ermöglichen, den Konflikt bis zum Ende durchzufechten, welche Konsequenzen sich auch immer aus der völligen «Ausschaltung» der unterlegenen Partei ergeben könnten. Die gleiche Haltung kann anderseits auch die Verhandlungsbereitschaft der Konfliktsparteien fördern oder ihnen den hohen Preis, den ihnen ein gnaden-

loser Kampf abfordern würde, voll bewusst machen. Überlegungen dieser Art werden es wohl immer als ratsam erscheinen lassen, einen Konflikt zu internationalisieren.

Die aufgrund des Auftrags einer überstaatlichen Organisation eingeleitete Internationalisierung eines Konflikts kann – infolge der grösseren räumlichen und gesinnungsmässigen Distanz der nunmehr Beteiligten – einen gewissen Grad von «Objektivität» mit sich bringen. Sie verbürgt aber keineswegs ein Höchstmass an Klugheit. Tatsächlich kann sich ein Konflikt, gerade durch seine Internationalisierung, unauflöslich und in verhängnisvoller Weise mit anderen Konflikten verbinden. Letztlich lässt sich kein Konflikt ohne die Zustimmung der unmittelbar Betroffenen lösen. Ohne ihre freie Übereinstimmung kommt es bestenfalls zu einem unsicheren und vorübergehenden Ausgleich, welcher meist von einer Friedenstruppe erzwungen wird. Gerade dadurch wird aber einem von aussen herbeigeführten Ausgleich eine gewisse Haltbarkeit verliehen. Nach einer gewissen Zeit kann sogar der Fall eintreten, dass sich die Konfliktsparteien mit der neu geschaffenen Lage abfinden, weil sich mittlerweile ihre Zielvorstellungen verändert haben, weil sie des Kampfes müde sind oder weil der ganze Streit infolge neuer Umstände obsolet geworden ist.

Die Internationalisierung eines Konflikts kann es freilich mit sich bringen, dass sich die Teilnehmer an einer friedenserhaltenden Operation vom gemeinsamen Unternehmen zurückziehen und auf eigene Faust in den Konflikt eingreifen. Es ist dann durchaus möglich, dass angesichts der neuen politischen Situation auch andere Staaten ihre Friedenskontingente abberufen oder dass eine Supermacht dem ganzen Vorhaben ihre politische Unterstützung versagt. In Ermangelung der militärischen Machtmittel und der politischen Rückendeckung wäre dann jede Friedensaktion unweigerlich zum Scheitern verurteilt. Infolgedessen müsste ein Konflikt ganz neue Dimensionen annehmen. Der Status quo liesse sich nicht wiederherstellen, denn es bestünde keine Möglichkeit mehr, eine Friedensaktion durchzuführen, und die UNO hätte ihren Einfluss fast völlig verloren.

Eine friedenserhaltende Aktion kann also, zusammenfassend betrachtet, acht verschiedene Strategien verfolgen:

1. den Konflikt ersticken,
2. eine Art Schiedsrichterrolle spielen,
3. den Konflikt zum Einfrieren bringen,
4. den Konflikt legalisieren,
5. einer der streitenden Parteien – meist der Status-quo-Partei – helfen,
6. die Obliegenheiten einer Sachwalterregierung erfüllen,
7. Drittparteien aus dem Konflikt heraushalten,
8. den Konflikt internationalisieren.

Zu einem Abschluss einer Friedensaktion kommt es in der Regel dann, wenn keine Konfliktssituation mehr vorliegt. Freilich können gerade in dieser Frage die Meinungen stark voneinander abweichen, und damit wird der Abzug der Friedenstruppe zu einer Massnahme von grosser politischer Tragweite für alle Beteiligten. Meist nützt es nicht sehr viel, mit einem Rückzug der Friedenstruppe zu drohen, lassen sich doch dadurch die Konfliktsparteien kaum an den Konferenztisch zwingen. Aller Voraussicht nach können künftige friedenserhaltende Massnahmen aus politischen und finanziellen Gründen ohnehin nur für eine begrenzte Zeit anberaumt werden. Dies schliesst freilich nicht aus, dass man, falls nötig, eine Verlängerung der betreffenden Aktion verfügt. Ferner lässt sich die Frage nicht zum voraus beantworten, ob die wichtigsten Teilnehmerstaaten an einer Friedensoperation und die Supermächte dem von einer Krise heimgesuchten Land irgendein Mitspracherecht einräumen, wenn sie eine Verlängerung ihrer Friedensbemühungen für angebracht halten. Gerade dieser Umstand veranlasst mitunter ein in einem Konflikt stehendes Land, von allem Anfang an jede von dritter Seite vorgeschlagene Friedensaktion abzulehnen.

Schliesslich muss man sich der Tatsache bewusst sein, dass die UNO oder eine internationale Friedenstruppe gleichsam ein eigenes Image entwickeln: Sie sind in den Konflikt einbezogen – ihre Massnahmen sind keineswegs wertfrei. Die UNO erscheint vielmehr wie eine am Konflikt beteiligte Partei. Erst wenn man sich dieser Tatsache bewusst ist, besteht einigermassen Gewähr, dass die notwendigen Massnahmen wirklich auch im Sinne des Auftrags durchgeführt werden.

Überdies vermag keine Friedenstruppe einen Konflikt in eigener Kompetenz zu lösen. Sie kann nur einen gewissen Beitrag zur Lösung leisten; unter Umständen versagt sie aber auch hier. Es ist ferner die Aufgabe der zuständigen politischen Gremien, eine für den konkreten Fall besonders geeignete Friedenstruppe aufzustellen. Ausserdem muss man sich im klaren darüber sein, dass friedenserhaltende Aktionen zu vielfältigen und manchmal tiefgreifenden Auswirkungen führen können. Diese Massnahmen stellen keineswegs ein Allheilmittel dar; sie sind ein ausgesprochen politisches Instrument und müssen als solches erkannt werden.