

# ABHANDLUNGEN

## Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht

*Silja Vöneky\*/Rüdiger Wolfrum\*\**

|                                                                                                                                                               | Seite |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I. Einleitung                                                                                                                                                 | 570   |
| II. Friedensmissionen der Vereinten Nationen vor und nach dem Ende des Kalten Krieges: Gründe des Reformbedarfs                                               | 572   |
| III. Die Reform der Friedensmissionen                                                                                                                         | 576   |
| 1. Agenda für den Frieden (1992)                                                                                                                              | 576   |
| 2. Ergänzung zur Agenda für den Frieden (1995)                                                                                                                | 578   |
| 3. Brahimi-Bericht (2000)                                                                                                                                     | 579   |
| (1) Elemente eines reformierten <i>peacekeeping</i>                                                                                                           | 581   |
| (a) Erweiterte Selbstverteidigung                                                                                                                             | 581   |
| (b) Unparteilichkeit ohne Neutralität                                                                                                                         | 582   |
| (c) Begrenztes Zustimmungserfordernis der beteiligten Parteien                                                                                                | 583   |
| (d) Klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate                                                                                                                | 585   |
| (2) Erfordernis der schnellen Bereitstellung von Truppen                                                                                                      | 585   |
| 4. Bedeutung der Reformen für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen                                                                                      | 587   |
| 5. Die weitere Entwicklung                                                                                                                                    | 588   |
| IV. Friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen mit deutscher Beteiligung                                                                             | 592   |
| 1. Allgemeines                                                                                                                                                | 592   |
| 2. Verfassungsrechtliche Ausgangslage                                                                                                                         | 594   |
| (1) Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 87a GG                                                                                                                         | 594   |
| (2) Der Parlamentsvorbehalt                                                                                                                                   | 598   |
| 3. Durch den Brahimi-Bericht aufgeworfene verfassungsrechtliche Fragen einer Beteiligung an Friedensmissionen                                                 | 600   |
| (1) Fortentwicklung des Mandats der Friedensmissionen                                                                                                         | 600   |
| (2) Beteiligung an Missionen mit robustem Mandat                                                                                                              | 601   |
| (3) Feste Zusage von Kontingenten vor Erteilung eines Mandats, Bereitstellung einer ständigen Reserve und kurzfristige Entsendung von militärischen Einheiten | 601   |
| V. Zusammenfassung                                                                                                                                            | 604   |
| Summary                                                                                                                                                       | 605   |
| Annex                                                                                                                                                         | 607   |

---

\* Dr. *iur.*; Referentin am Institut. Kontakt: svoenky@mpiv-hd.mpg.de.

\*\* Prof. Dr. *iur.*; Direktor am Institut.

## I. Einleitung

Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen hat einen neuen Anstoß bekommen. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen setzte am 7. März 2000 eine externe Sachverständigengruppe ein, welche die Schwachstellen des bestehenden Systems der Friedensmissionen der Vereinten Nationen analysieren und "freimütige, konkrete und realistische Reformempfehlungen" abgeben sollte.<sup>1</sup> Er reagierte damit auf eine vielfach geäußerte Kritik an der Effektivität des derzeitigen Systems der Friedensmissionen der Vereinten Nationen, wobei er gleichzeitig an Initiativen seines Vorgängers anknüpfte. Es war dabei kein Zufall, daß der Auftrag an die Sachverständigen kurz nach dem Erscheinen der Untersuchungsberichte über die Vorkommnisse und die Versäumnisse der VN-Friedensmissionen in Ruanda<sup>2</sup> und Srebreniza<sup>3</sup> erfolgte.<sup>4</sup> In den Berichten zu den Friedensmissionen in Ruanda und Srebreniza war das Versagen der VN-Missionen analysiert worden.<sup>5</sup> Der von der Sachverständigengruppe erstellte Bericht – im folgenden Brahimi-Bericht –, ist demgegenüber grundsätzlicher.<sup>6</sup> Er liefert eine systematische Analyse der strukturellen Mängel des Systems der VN-Friedensmissionen und formuliert konkrete Vorschläge für deren Reform. Er könnte daher zum Kristallisationspunkt für die weitere Entwicklung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen werden. In der Diskussion war dabei, ob der Brahimi-Bericht nicht in Wirklichkeit nur einige Defizite des Systems der VN-Friedensmissionen thematisiert, aber entscheidende andere wie die Unfähigkeit des Sicherheitsrats, zu Entscheidungen über Friedensmissionen zu gelangen, beiseite läßt. Unter diesem Gesichtspunkt ist an dem Bericht Kritik geäußert worden.<sup>7</sup> Dies allerdings zu Unrecht, denn das Mandat der Sachverständigenkommission war allein auf eine Effizienzsteigerung von Friedens-

<sup>1</sup> UN Doc. A/55/305, S/2000/809, Zusammenfassung.

<sup>2</sup> Im Rahmen der UNPROFOR Mission (United Nations Protection Force, S/RES/743 [1992]), wurde u.a. Srebreniza zur *safe area* erklärt, die zum Schutz der Zivilbevölkerung nicht angegriffen werden durfte, vgl. S/RES/819 (1993); dem am 11.7.1995 begonnenen serbischen Angriff auf diese Schutzzone widersetzten sich die anwesenden Blauhelmsoldaten jedoch nicht; vgl. M. Fröhlich, Keeping Track of UN Peace-Keeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi Report, Max Planck UN Yearbook 5 (2001), 185, 187 f., und R. Khan, United Nations Peace-Keeping in Internal Conflicts, Max Planck UN Yearbook 4 (2000), 543, 555.

<sup>3</sup> Im Rahmen der UNAMIR-Mission (United Nations Assistance Mission for Rwanda, S/RES/872 [1993]) wurden 2000 Blauhelmsoldaten in Ruanda stationiert; 1994 wurden dennoch in Ruanda ungefähr 800.000 Tutsi getötet; vgl. Fröhlich (Anm. 2), 188; Khan (Anm. 2), 550.

<sup>4</sup> Vgl. Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda, 15.12.1999; [http://www.un.org/News/ossg/rwanda\\_report.htm](http://www.un.org/News/ossg/rwanda_report.htm) und Report of the Secretary General on the Fall of Srebrenica, 15.11.1999, UN Doc. A/54/549.

<sup>5</sup> Die Vorwürfe am Verhalten der Friedenstruppen in Ruanda und Srebreniza haben die USA mit als Begründung für ihre Forderung nach einer Immunität von US-amerikanischen Mitgliedern von VN-Friedenstruppen gegenüber der Strafverfolgungskompetenz des Internationalen Strafgerichtshofs angeführt, der letztlich mit S/RES/1422 (2002) vom 12.7.2002 entsprochen wurde.

<sup>6</sup> UN Doc. A/55/305, S/2000/809, abgedruckt in Auszügen im Anhang auf S. 607 ff.

<sup>7</sup> Vgl. dazu W. Kühne, Der Brahimi-Report – ein Jahr später, SWP-Aktuell 13/01.

missionen gerichtet und schloß eine Auseinandersetzung mit dem Willensbildungsprozeß, der zur Einsetzung von Friedensmissionen führt, nicht mit ein.

Bei der Verwirklichung der Empfehlungen des Brahimi-Berichts ist zu beachten, daß diese nur zum Teil in der Kompetenz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen liegt. In einem gleichlautenden Brief an den Präsidenten des Sicherheitsrates und an den Präsidenten der VN-Generalversammlung fordert der Generalsekretär daher die Mitgliedstaaten auf, "... to join me in considering, approving and supporting the implementation of those recommendations".<sup>8</sup> Er, aber auch die Sachverständigengruppe selbst, gehen davon aus, daß die Verwirklichung der Empfehlungen und damit eine Verbesserung der Effektivität von VN-Friedensmissionen nur möglich ist, wenn ein entsprechender Wille der Mitgliedstaaten besteht, die Empfehlungen auf der Ebene der Vereinten Nationen zu verwirklichen und vor allem hierfür national die Voraussetzungen zu schaffen.<sup>9</sup> Letztlich verlangt der Brahimi-Bericht von den Staaten eine Übertragung weitergehender Rechte an die Vereinten Nationen, insbesondere die Möglichkeit der Vereinten Nationen, in einem konkreten Fall auf nationale, vorher zur Verfügung gestellte Truppenkontingente zugreifen zu können. Hinzu kommt, daß die Friedensmissionen, wie sie der Brahimi-Bericht konzipiert, sich stärker militärisch engagieren können sollen als die Blauhelmeinsätze nach der bisherigen Praxis. Beides wirft nicht nur politische, sondern auch rechtliche Fragen für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf.<sup>10</sup>

Im folgenden sollen die Reformvorschläge der Sachverständigen im Gesamtkontext der bisherigen VN-Friedensmissionen gewürdigt werden (unter II. und III.). In einem weiteren Schritt soll festgestellt werden, inwieweit die Vorschläge nach deutschem Verfassungsrecht umsetzbar sind (unter IV.). Wie im Brahimi-Bericht selbst, werden Fragen, die sich in bezug auf militärische Maßnahmen der Vereinten Nationen, die einen Truppeneinsatz gegen den Willen der Konfliktparteien vorsehen und damit Friedenserzwingung zum Ziel haben (Art. 42 VN-Charta; sog. *enforcement measures/enforcement actions*),<sup>11</sup> nicht im Detail behandelt. Da verfassungsrechtliche Probleme bei der Beteiligung an Friedensmissionen der Vereinten Nationen für die Bundesrepublik Deutschland primär beim Einsatz von Einheiten

<sup>8</sup> UN Doc. A/55/305, S/2000/809.

<sup>9</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 266, 274 a.E., 279: "Member States must recognize that the United Nations is the sum of its parts and accept that the primary responsibility for reform lies with them. The failures of the United Nations are not those of the Secretariat alone, or troop commanders or the leaders of field missions. Most occurred because the Security Council and the Member States crafted and supported ambiguous, inconsistent and under-funded mandates and then stood back and watched as they failed. (...) Expressions of general support in the form of statements and resolutions must be followed up with tangible action. (...) We call on the leaders of the world assembled at the Millennium Summit, as they renew their commitment to the ideals of the United Nations, to commit as well to strengthen the capacity of the United Nations to fully accomplish the mission which is, indeed, its very *raison d'être*: to help communities engulfed in strife and to maintain or restore peace."

<sup>10</sup> Vgl. bei III. 3.

<sup>11</sup> Vgl. im folgenden unter II.; zu den Abgrenzungsfragen zwischen *peace-enforcement* und *peace-keeping*, vgl. auch Anm. 44 und 92.

der Bundeswehr auftreten, beschränkt sich die vorliegende Untersuchung zudem auf die Reformvorschläge des Berichts, welche die militärische Beteiligung der Mitgliedstaaten an den VN-Friedensmissionen betreffen.

## II. Friedensmissionen der Vereinten Nationen vor und nach dem Ende des Kalten Krieges: Gründe des Reformbedarfs

In der Praxis der Vereinten Nationen wird typologisch zwischen folgenden Friedens- oder Befriedungsmissionen unterschieden: friedenswahrende Missionen (*peacekeeping missions*),<sup>12</sup> friedensschaffende Maßnahmen (*peace-enforcement measures*) im Rahmen von Kapitel VII der VN-Charta durch die Streitkräfte eines beauftragten Staates oder einer Staatenkoalition<sup>13</sup> sowie militärische Aktionen durch dem Sicherheitsrat unterstellte Verbände.<sup>14</sup> Die Aufstellung von Friedensstruppen durch die Vereinten Nationen zur Durchführung friedenswahrender Missionen ist zwar weder in der Charta ausdrücklich geregelt, noch besteht in der Lehre völlige Einhelligkeit darüber, auf welche Vorschriften der Charta sie zu stützen ist;<sup>15</sup> es steht aber außer Zweifel, daß es sich bei der Einsetzung von Friedensstruppen um ein legitimes Mittel der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen handelt. Der entscheidende Unterschied zwischen friedenswahrenden Missionen einerseits und friedensschaffenden andererseits ist – und diese Unterscheidung ist für die folgenden Ausführungen von wesentlicher Bedeutung –, daß erstere grundsätzlich<sup>16</sup> auf der Zustimmung und der Zusammenarbeit mit den Konfliktparteien beruhen, letztere allein auf der Ausübung militärischen Zwangs. Diese vom Grundsatz her bestehende Trennungslinie soll nach Vorstellung des Brahimi-Berichts zwar nicht aufgegeben, aber doch wesentlich modifiziert werden.

Der Wegfall des Ost-West-Konfliktes hat nicht zum Ende gewaltsamer Auseinandersetzungen geführt, sondern dazu, daß ethnische, soziale und religiöse Konflikte vermehrt ausbrachen, die zuvor durch den Einfluß der Großmächte unterdrückt worden waren.<sup>17</sup> Nach 1988 wurde es daher notwendig, das Instrumentari-

<sup>12</sup> Vgl. dazu M. Bothe, Commentary on Article 38, in: B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 1994, Rn. 7; K. Risse, *Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht*, 1988, 26 ff.

<sup>13</sup> Vgl. insoweit Art. 32, 2. Halbsatz VN-Charta i.V.m. Art. 42, 48 und insbesondere Art. 53 Abs. 1 VN-Charta. Ausführlich hierzu u.a. G. Tróost, *Die Autorisierung von VN-Mitgliedstaaten zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats in Recht und Praxis der Vereinten Nationen*, 1997.

<sup>14</sup> Siehe dazu J.A. Frowein, Commentary on Article 42, in: Simma (Anm. 12), Rn. 10 ff.

<sup>15</sup> Bothe (Anm. 12), Rn. 67 ff.; E. Suy, *United Nations Peace Keeping System*, EPIL IV (2000), 1143 ff.

<sup>16</sup> Vgl. auch Anm. 44 und 92.

<sup>17</sup> Vgl. nur *An Agenda for Peace*, UN Doc. A/47/277 – S/24111, Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992, Rn. 11, 13; abgedruckt in Boutros-Ghali, *An Agenda für Peace*, 2. Aufl.

um, das die Vereinten Nationen in die Lage versetzt, kriegerische Konflikte zu verhindern bzw. befrieden, zu überprüfen und zu modifizieren.

Vergleicht man die friedenswahrenden Missionen der Vereinten Nationen vor und nach 1988 miteinander, so wird offensichtlich, in welchen wesentlichen Punkten sie sich voneinander unterscheiden und vor welche neuen Herausforderungen sie die Vereinten Nationen stellten und weiterhin stellen. Die Anzahl der VN-Friedensmissionen ist in den letzten Jahren stark angestiegen, obwohl die Vereinten Nationen nicht auf alle Anfragen positiv reagiert haben und deshalb auch der Kritik ausgesetzt sind. Während von 1946-1987 vierzehn Missionen durchgeführt oder begonnen<sup>18</sup> worden waren, waren dies seit 1988 bis heute 42.<sup>19</sup> Entscheidend ist jedoch nicht nur die Zahl der Einsätze. Vor allem die Aufgaben, welche die Vereinten Nationen bei den Friedensmissionen erfüllen müssen, haben sich wesentlich erweitert und gewandelt. Bestand das traditionelle *peacekeeping* vor dem Ende des Kalten Krieges vor allem in der Beobachtung von Waffenruhen<sup>20</sup> und der Trennung von Streitkräften<sup>21</sup> nach internationalen bewaffneten Konflikten mit dem Ziel, erneute Waffengewalt zu verhindern, so ist *peacekeeping* seitdem immer mehr zu einem komplexen Modell mit verschiedenen militärischen und zivilen Bestandteilen geworden, um in der Folge von Bürgerkriegen den Frieden in einem umfassenden Sinne zu konsolidieren.<sup>22</sup>

Der entscheidende Grund für diese Aufgabenerweiterung liegt in der Notwendigkeit für die Vereinten Nationen, auf bewaffnete Konflikte zu reagieren, die in dieser Art während des Kalten Krieges in der Regel nicht zum Ausbruch kamen. Vor 1989 wurden Friedensmissionen der Vereinten Nationen fast ausschließlich zur Friedenssicherung nach zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen eingesetzt; seitdem sind es nicht mehr zwischenstaatliche, sondern vor allem innerstaatliche Konflikte, die mit Hilfe der Vereinten Nationen in einen dauerhaften Frieden umgewandelt werden sollen.<sup>23</sup> Verallgemeinernd ist zu sagen, daß sich militärische Konflikte zunehmend entstaatlichen. Solche Konflikte weisen Besonderheiten auf,

---

1995, 39 ff.; vgl. dazu auch F.E. Hufnagel, VN-Friedensoperationen der zweiten Generation, 1996, 15 m.w.N.

<sup>18</sup> Fünf sind bis heute unbeendet; vgl. [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/cu\\_mission/body.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/cu_mission/body.htm).

<sup>19</sup> Von diesen sind 30 beendet, elf unbeendet; vgl. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ops.htm>.

<sup>20</sup> Dies ist bzw. war u.a. die Aufgabe von UNOMOGIP (United Nations Observer Group in India and Pakistan), UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda), UNOMIL (United Nations Observer Mission in Liberia), UNIIMOG (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group).

<sup>21</sup> Dies gilt u.a. für UNEF I und II (United Nations Emergency Force), UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) und UNFICYP (United Nations Force in Cyprus). Friedenstruppen im herkömmlichen Sinn sind leicht bewaffnete Infanterieeinheiten, die Gewalt nur zur Selbstverteidigung anwenden dürfen, vgl. statt anderer K. Rudolph, in: R. Wolfrum/Ch. Philipp (Hrsg.), United Nations, Vol. 2, 1995, 101 Rn. 28

<sup>22</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 122.

<sup>23</sup> F. Baroni, Völkerrechtliche Auswirkungen der Friedenssicherungspraxis der Vereinten Nationen nach dem Ende des Kalten Krieges, 1995, 55; vgl. dazu auch Khan (Anm. 2), 543 ff.; E.B. Eide, NATO Brief (Sommer 2001), 6, 7.

auf die bei der Konzeption von VN-Friedensmissionen Rücksicht zu nehmen ist, sollen diese erfolgreich sein.<sup>24</sup>

Innerstaatliche Konflikte führen oftmals als neue Form "totaler Kriege", welche die Grundlagen der betroffenen staatlichen Gemeinschaft erfassen, zu einem Zusammenbruch staatlicher Institutionen oder zur Auflösung des betreffenden Staates.<sup>25</sup> Da große Teile des Staatsgebietes Kampfgebiete sind und – insbesondere bei ethnischen oder religiösen Konflikten – ganze Bevölkerungsteile zum Feind erklärt werden, ohne daß zwischen Kombattanten und Zivilisten unterschieden wird, sind, in diesen Fällen mehr noch als in herkömmlichen bewaffneten Konflikten, Zivilisten von den bewaffneten Auseinandersetzungen betroffen. Humanitäre Katastrophen sind daher die regelmäßige Folge solcher Kriege. Ein weiteres Kennzeichen dieser bewaffneten Auseinandersetzungen ist, daß ihnen häufig eine Vielzahl von Ursachen, oftmals auch besonders schwer zu lösende ethnische oder religiöse Konflikte, zugrunde liegen oder diese für die militärische Auseinandersetzung instrumentalisiert werden.<sup>26</sup> Schließlich werden in innerstaatlichen Konflikten die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Regel zwischen vielen verschiedenen Konfliktparteien, die keine Staatsqualität und keine regulären Armeen besitzen, ausgetragen; die Auseinandersetzungen sind daher meist auch ohne klare Frontverläufe.

Hinzu kommt, daß es bei innerstaatlichen Konflikten den Vereinten Nationen an Partnern fehlt, die bereit und in der Lage wären, die Sicherheit der VN-Friedenstruppen und der geschlossenen Waffenstillstandsvereinbarungen effektiv zu garantieren, d.h. es fehlen verlässliche Partner für eine dauerhafte konsensuale Zusammenarbeit.<sup>27</sup> Typisch war insoweit der Einsatz in Somalia.<sup>28</sup> Der dortige Einsatz hatte die Zustimmung der Organization of African Unity (OAU) und der Arabischen Liga und war im Sicherheitsrat einstimmig gebilligt worden.<sup>29</sup> Zunächst fand er auch die Zustimmung in Somalia; diese Zustimmung zerbrach, als der Einsatz sich gegen einzelne der über 15 Parteien im Lande richtete.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Vgl. auch Supplement to an Agenda for Peace, A/50/60-S/1995/1, Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, Rn. 12 ff.; H. Spieker, Changing "Peacekeeping" in the New Millenium? – The Recommendations of the Panel on United Nations Peace Operations of August 2000, International Peacekeeping, July-December 2000, 144 ff., 145. Zu der Frage, inwieweit die bewaffneten Auseinandersetzungen in Bosnien und Herzegowina innerstaatliche Konflikte waren, Khan (Anm. 2), 557.

<sup>25</sup> M.L. Pörtner, UN Peace-Building, 2000, 12; Eide (Anm. 23), 7.

<sup>26</sup> Pörtner (Anm. 25), 19 f.

<sup>27</sup> Vgl. auch Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 21, wo solchen Friedensstörern das Scheitern der Missionen in Angola, Somalia, Sierra Leone und Ruanda angelastet wird. Zu diesem Problem auch N.D. White, Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report), Journal of Conflict and Security Law 6 (2001), 127 ff., 134; Eide (Anm. 23), 7.

<sup>28</sup> Zwischen 1992 und 1995 fanden in Somalia zwei Blauhelm-Missionen und ein vom Sicherheitsrat autorisierter Militäreinsatz der USA statt; UNOSOM I (United Nations Operation in Somalia I), S/RES/751 (1992) vom 24.4.1992; UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia II), S/RES/814 (1993) vom 26.3.1993; US-Operation UNITAF, S/RES/794 (1992) vom 3.12.1992.

<sup>29</sup> S/RES/733 (1992) vom 23.1.1992.

Um auf die besonderen Herausforderungen innerstaatlicher Konflikte angemessen reagieren zu können, mußten die Vereinten Nationen neben der klassischen Aufgabe bei Friedensmissionen, dem Trennen der Konfliktparteien durch die Anwesenheit von Blauhelmen, weitere zivile und militärische Aufgaben übernehmen.<sup>31</sup> Zu den zivilen Aufgaben, die im Anschluß an Bürgerkriege von den VN-Missionen übernommen wurden, zählten beispielsweise die Koordination humanitärer Hilfe, die Organisation der Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen, die Durchführung und Beobachtung von Wahlen, der Schutz der Menschenrechte, die Reform und der Wiederaufbau der Infrastruktur und staatlicher Institutionen sowie die übergangsweise Wahrnehmung der Verwaltung. Klassische Friedenssicherungsmaßnahmen (*peacekeeping*) wurden mit Friedenskonsolidierungsmaßnahmen (*peace-building*) zu komplexen Friedensmissionen zusammengefaßt.<sup>32</sup> Vor allem die Missionen in Kambodscha (UNTAC),<sup>33</sup> Angola (UNAVEM II)<sup>34</sup> und Mosambik (ONUMOZ)<sup>35</sup> wiesen weitgehende Elemente der Friedenskonsolidierung auf.<sup>36</sup> Das Ziel der Weltgemeinschaft bei diesen Einsätzen war nicht mehr nur, die Nichtanwendung von Waffengewalt zwischen den Konfliktparteien zu erhalten; erstrebt wurde vielmehr ein "positiver Friede"<sup>37</sup> oder "just peace",<sup>38</sup> dessen Ziel es ist, die Basis für dauerhaften Frieden und Stabilität zu schaffen. Dabei müssen die Missionen mit um so komplexeren Aufgaben betraut werden, je instabiler die Situation vor Ort ist und je mehr der Konflikt die Grundlagen des Staatsgefüges erfaßt und zerstört hat.<sup>39</sup>

Doch nicht nur durch neue zivile Aufgaben unterscheiden sich diese "Friedensmissionen der zweiten Generation"<sup>40</sup> von den klassischen *peacekeeping*-Operationen. In Anbetracht der Gefahren, die von Gruppen ausgehen, die vorher nicht in den Befriedungsprozeß eingebunden werden konnten oder die sich nicht mehr an Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen halten, mußten letztere vor Ort militärische Aufgaben erfüllen, damit der Frieden auf eine tragfähige Grundlage gestellt

<sup>30</sup> Dies belegte erneut, daß die internationale Zustimmung weder gleichbedeutend mit der Zustimmung vor Ort ist, noch diese zu ersetzen vermag.

<sup>31</sup> Baroni (Anm. 23), 1; Pörtner (Anm. 25), 10 f.

<sup>32</sup> Vgl. Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 18.

<sup>33</sup> S/RES/745 (1992) vom 28.2.1992; die Mission erfolgte von März 1992 bis September 1993; vgl. Hufnagel (Anm. 17), 85 ff., und [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/untac.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm).

<sup>34</sup> S/RES/696 (1991) vom 30.5.1991, S/RES/747 (1992) vom 24.3.1992; die Mission erfolgte von Mai 1991 bis Februar 1995; vgl. <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Unavem2/Unavem2.htm>.

<sup>35</sup> S/RES/797 (1992) vom 16.12.1992; die Mission erfolgte von Dezember 1992 bis Dezember 1994; vgl. dazu ausführlich S. Fandrych, Konfliktmanagement und -regelung der Vereinten Nationen in Mosambik, 1998, und [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/onumoz.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/onumoz.htm).

<sup>36</sup> Vgl. außerdem die Missionen in Namibia (UNTAG) und Somalia (UNOSOM II), Hufnagel (Anm. 17), 42 ff., 156 ff., und [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/untag.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untag.htm), [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unosom2.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm).

<sup>37</sup> Zum Begriff, vgl. unten bei Anm. 50.

<sup>38</sup> So White (Anm. 27), 131.

<sup>39</sup> Zu UNOSOM II, Hufnagel (Anm. 17), 177.

<sup>40</sup> Vgl. Generalsekretär Boutros-Ghali in einem Vortrag am 23.5.1993, UN Press Release SG/SM/1423, 3.

werden konnte.<sup>41</sup> Dazu gehörte u.a., Zivilisten gegen Übergriffe von Friedensstörern zu schützen<sup>42</sup> oder die Streitparteien zu demobilisieren und zu entwaffnen.<sup>43</sup> Wird gegen Friedensstörer vorgegangen, die sich nicht an die Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen halten, müssen Friedensmissionen auch friedenserzwingende Elemente – i.S. eines robusten *peacekeeping* – beinhalten, da Zwangsmaßnahmen vorgenommen werden müssen, die nicht mehr vom Konsens aller Konfliktparteien gedeckt sind.<sup>44</sup>

Somit hat sich mit der Vielzahl der innerstaatlichen Konflikte nicht nur das Aufgabenspektrum für die VN-Friedensmissionen gewandelt, sondern bedingt durch den Wegfall von verlässlichen Partnern für eine dauerhafte konsensuale Kooperation auch das Risiko für die eingesetzten Blauhelm-Soldaten entscheidend erhöht.<sup>45</sup>

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Im Unterschied zu den traditionellen Friedensmissionen, die sich grundsätzlich durch den Konsens aller Konfliktparteien, das Unterlassen der Beeinträchtigung der Mandatserfüllung durch die Konfliktparteien, die Bewaffnung nur zur Selbstverteidigung und die Ausführung der Friedensmission ohne Parteinahme oder Einmischung in den Konflikt nur zur Beobachtung oder Interposition auszeichneten, betreffen die Friedenseinsätze der zweiten Generation innerstaatliche Konflikte ohne klare Frontverläufe, mit schwer zu lösenden Konfliktursachen und mehreren, i.d.R. nicht-staatlichen Konfliktparteien; oft müssen sie auf der Grundlage einer nur brüchigen Zustimmung der Konfliktparteien eingesetzt werden. Diese anders gelagerte Aufgabenstellung<sup>46</sup> muß sich in einer Reform der VN-Friedensmissionen niederschlagen. Die Notwendigkeit einer derartigen Reform ist unstrittig; umstritten sind dagegen die einzelnen Reformmaßnahmen.

### III. Die Reform der Friedensmissionen

#### 1. Agenda für den Frieden (1992)

Ein erster grundsätzlicher Versuch, auf die neuen Anforderungen für Friedensmissionen zu reagieren, stellte die "Agenda for Peace"<sup>47</sup> des früheren Generalse-

<sup>41</sup> Dies war insbesondere auch in Somalia bei UNOSOM II der Fall, vgl. Hufnagel (Anm. 17), 178 ff., 290 f.

<sup>42</sup> Vgl. Supplement (Anm. 24), Rn. 18 f.; allgemein Bothe (Anm. 12), Rn. 62.

<sup>43</sup> Supplement (Anm. 24), Rn. 20, 21; allgemein Bothe (Anm. 12), Rn. 61.

<sup>44</sup> Bei UNOSOM II wurde das robuste Mandat klar auf Kap. VII VN-Charta gestützt; vgl. S/RES/1386 (2001) und zu UNOSOM II, Hufnagel (Anm. 17), 199. Abzugrenzen sind diese robusten Einsätze jedoch von militärischen Offensivmaßnahmen, da sie grundsätzlich auf dem Konsens der Parteien beruhen und der Waffeneinsatz nur für einen eng begrenzten Zweck erlaubt ist; vgl. dazu auch bei Anm. 92. Zu den Besonderheiten der Friedenstruppe für Afghanistan, deren Einsatz auch auf Grund von Kap. VII VN-Charta erfolgt, vgl. Anm. 137 ff.

<sup>45</sup> Supplement (Anm. 24), Rn. 15.

<sup>46</sup> Deswegen wird auch vom "wider peacekeeping" gesprochen; vgl. Chr. Bellamy, NATO Brief (Sommer 2001), 9.



ekretärs Boutros Boutros-Ghali 1992 dar. Ihr Ziel war, Empfehlungen zu der Frage zu erarbeiten, wie die Kapazität der Vereinten Nationen zur Friedensschaffung und zur Friedenssicherung gestärkt werden kann.<sup>48</sup> Nach Ansicht des Generalsekretärs muß es das Ziel der Vereinten Nationen sein, sofern die Kampfhandlungen eingestellt worden sind, durch friedenssichernde Maßnahmen auf die Erhaltung des Friedens hinzuwirken und bei der Friedenskonsolidierung behilflich zu sein.<sup>49</sup> Deutlich bezog die Agenda for Peace daher das Konzept des *peace-building* in den Aufgabenbereich der Friedensmissionen ein und mit ihm das Ziel eines positiven Friedens,<sup>50</sup> der nicht nur die Abwesenheit von Waffengewalt sichert, sondern die Grundlage einer stabilen Friedensordnung schafft.

Konzeptionell schlug der Generalsekretär zum einen einen zusätzlichen, präventiven Anwendungsbereich von Friedensmissionen vor: Im Falle innerstaatlicher und auch zwischenstaatlicher Krisen könne mit Zustimmung aller Parteien auch ein vorbeugender Einsatz von *peacekeeping*-Truppen erfolgen.<sup>51</sup> Noch weitergehend ist sein Vorschlag, sog. *peace-enforcement*-Einheiten aufzustellen. Diese Truppen zur Friedensdurchsetzung sollen nicht eingesetzt werden, um – wie nach Art. 43 VN-Charta aufgestellte Truppen – eine Aggression abzuwehren, sondern um Waffenstillstandsvereinbarungen, die verletzt werden, durchzusetzen und aufrechtzuerhalten. Ihr Eingreifen war nach Vorstellung des Generalsekretärs keine Maßnahme nach Art. 39 VN-Charta; sie waren aber auch keine *peacekeeping*-Truppen im herkömmlichen Sinne, die einen bereits bestehenden Frieden überwachen und – allein durch ihre Anwesenheit – sichern. Sie standen vielmehr zwischen traditionellen *peacekeeping*-Truppen und herkömmlichen Kampfeinheiten. In der Agenda for Peace wurden sie als vorläufige Maßnahmen dem Art. 40 VN-Charta zugeordnet.<sup>52</sup>

Konsequent war es danach, das Problem, daß Konfliktparteien gegen bereits vereinbarte Friedensvereinbarungen verstoßen, durch den Aufbau eines neuen Truppenkontingentes zu lösen, das von den Mitgliedstaaten freiwillig zur Verfügung gestellt wird. Auch wenn der Generalsekretär feststellte, daß “there may not be a dividing line between peacemaking and peace-keeping”,<sup>53</sup> ändert dies nichts daran, daß nach seinen Vorschlägen organisatorisch zwischen dem Einsatz von herkömmlichen *peacekeeping*-Truppen und dem von *peace-enforcement*-Einheiten unterschieden werden sollte.<sup>54</sup>

Obwohl die neue Generation von Friedensoperationen mit dem erweiterten Friedens- und Sicherheitsverständnis in der Agenda for Peace konzeptionell in das

<sup>47</sup> UN Doc. A/47/277 – S/24111, vgl. Anm. 17.

<sup>48</sup> Agenda for Peace (Anm. 17), Rn. 1.

<sup>49</sup> *Ibid.*, Rn. 15.

<sup>50</sup> *Ibid.*, Rn. 55 ff.

<sup>51</sup> *Ibid.*, Rn. 28.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Rn. 44.

<sup>53</sup> *Ibid.*, Rn. 45.

<sup>54</sup> Vgl. auch K. Rudolph (Anm. 21), in: Wolfrum/Philipp (Anm. 21), 101 Rn. 28; U. Beyerlin, *ibid.*, 116 Rn. 22.

System der Vereinten Nationen integriert wurde und in die Zukunft weisende Überlegungen zur präventiven Stationierung von *peacekeeping*-Truppen und zur Entsendung von *peace-enforcement*-Einheiten in der Agenda enthalten waren, konnte diese im Ergebnis keine wesentliche Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen einleiten. Weitergehende Vorgaben für die organisatorische Umsetzung der notwendigen Veränderungen fehlten. Als grundlegende praktische Bedingungen für den Erfolg von *peacekeeping*-Operationen wurden allgemein das Erfordernis eindeutiger und praktikabler Mandate<sup>55</sup> sowie die Zusammenarbeit der Staaten bei der Implementierung der Mandate aufgeführt und außerdem "the continuing support of the Security Council; the readiness of member states to contribute the military, police and civilian personnel, including specialists; effective United Nations command at Headquarters and in the field; and adequate financial and logistic support".<sup>56</sup> Die Reform der VN-Friedensmissionen konnte daher – wie zu erwarten war – nicht, wie geplant,<sup>57</sup> bis zu ihrem fünfzigjährigen Bestehen 1995 abgeschlossen werden.

## 2. Ergänzung zur Agenda für den Frieden (1995)

In dem "Supplement to an Agenda for Peace" von 1995<sup>58</sup> bestätigte der Generalsekretär, daß in allen Bereichen, die von ihm in der Agenda for Peace angesprochen worden waren, weiterhin dringender Reformbedarf bestehe. Zwar hatten in der Zeit seit 1992 sowohl die Generalversammlung als auch der Sicherheitsrat die Notwendigkeit für die schnelle Aufstellung von *peacekeeping*-Truppen betont und die Empfehlung für Bereitschaftskapazitäten (*standby arrangements*) aufgegriffen.<sup>59</sup> Nach der Ansicht des Generalsekretärs bleibe es aber weiterhin besonders dringlich, die Voraussetzungen für einen schnellen Einsatz von *peacekeeping*-Truppen zu schaffen.<sup>60</sup> Die Bereitschaftskapazitäten sollten verbessert und ausgeweitet werden. Da auch sie keine Garantie dafür bieten, daß Truppen für eine spezielle Mission zur Verfügung gestellt werden,<sup>61</sup> erwog der Generalsekretär die Einrichtung

<sup>55</sup> Dazu in der Literatur beispielsweise J. Hillen, *Blue Helmets – The Strategy of UN Military Operations*, 2. Aufl., 2000, 147 ff.

<sup>56</sup> Agenda for Peace (Anm. 17), Rn. 50.

<sup>57</sup> *Ibid.*, Rn. 85.

<sup>58</sup> A/50/60-S/1995/1 (Anm. 24).

<sup>59</sup> Vgl. GA Res. 48/42, 10.12.1993. 1993 war ein United Nations Planning Team eingerichtet worden "to develop a system of stand-by forces, able to be deployed as a whole or in parts anywhere in the world, within an agreed response time, for UN peace-keeping operations and missions". Das UN Standby Arrangement System (UNSAS) besteht aus einer Datenbank mit militärischen, zivilpolizeilichen und zivilen Ressourcen, die von den Regierungen grundsätzlich als verfügbar für VN-*peacekeeping*-Operationen in 7, 15, 30, 60 oder 90 Tagen benannt werden; vgl. zu UNSAS, <http://www.un.org-Depts/dpko/rapid/anb.html> und unten bei Anm. 61 und 103. 1992 schufen die VN auch das Department of Peacekeeping Operations (DPKO).

<sup>60</sup> Supplement (Anm. 24), Rn. 25.

<sup>61</sup> *Ibid.*, Rn. 43. Von den 87 Staaten, die sich zur Zeit des Berichts an UNSAS beteiligten, hatten 31 "memoranda of understanding" mit den VN unterzeichnet, die u.a. klarstellen, daß die Staaten ihr

einer schnellen Eingreiftruppe (*rapid-reaction force*), wenn in einem Notfall Friedensmissionen schnell eingesetzt werden müßten.<sup>62</sup> Weiterer Reformbedarf wurde insbesondere im Bereich der Kommandostrukturen und der Ausrüstung gesehen.<sup>63</sup>

Der Generalsekretär zeigte damit deutlich die weiter bestehenden Schwachstellen des Systems der VN-Friedensmissionen auf. Als konzeptionelle Grundlage der Missionen benannte er dennoch ausdrücklich die drei Elemente des traditionellen *peacekeeping*: "The consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence."<sup>64</sup> Es sei gefährlich, wie in Somalia und Bosnien/Herzegovina, bereits bestehenden Friedensmissionen weitergehende Mandate für humanitäre Operationen oder den Schutz von Zivilisten zu übertragen.<sup>65</sup> Da solche Mandate die Anwendung von weitergehender Waffengewalt erforderten, seien sie unvereinbar mit den bestehenden Mandaten, die auf der Zustimmung der Konfliktparteien, der Unparteilichkeit der Mission und der Nichtanwendung von Gewalt basieren.<sup>66</sup>

Im Unterschied zur Agenda for Peace trat der Generalsekretär damit, auch in seiner Wortwahl,<sup>67</sup> diesmal ganz eindeutig für eine strikte Trennung zwischen herkömmlicher Friedenssicherung durch Blauhelmsgruppen und Ausführung von *peace-enforcement*-Maßnahmen ein. Dabei blieb allerdings offen, ob und in welcher Form die angesprochenen militärischen Einsätze in das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen integriert werden können.

### 3. Brahimi-Bericht (2000)

Während die Vereinten Nationen seit 1995 weiter versuchten, das System der Bereitschaftsabkommen<sup>68</sup> auszuweiten und eine multinationale VN-Bereitschafts-

---

souveränes Recht behalten, Anfragen des Generalsekretärs abzulehnen, die von ihnen grundsätzlich zur Verfügung gestellten Mittel für eine konkrete Operation zur Verfügung zu stellen; Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 102; vgl. dazu in dem Muster-Memorandum die Klausel: "III. The final decision whether to actually deploy the resources by the government of (...) remains a national decision", <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/mou.html>; Deutschland hat solche Memoranda am 24.7.1988 und 1.11.2000 unterzeichnet, vgl. <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/anb7.html>. Zum aktuellen Stand des UNSAS, vgl. <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/str.html>.

<sup>62</sup> Supplement (Anm. 24), Rn. 44.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Rn. 45 f.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Rn. 33.

<sup>65</sup> *Ibid.*, Rn. 35.

<sup>66</sup> *Ibid.*, Rn. 35 f.: "In reality nothing is more dangerous for a peace-keeping operation than to ask it to use force when its existing composition, armament, logistic support and deployment deny it the capacity to do so (...) The logic of peace-keeping flows from political and military premises that are quite distinct from those of enforcement; and the dynamics of the latter are incompatible with the political process that peace-keeping is intended to facilitate. To blur the distinction between the two can undermine the viability of the peace-keeping operation and endanger its personnel. (...) Peace-keeping and the use of force (other than in self-defence) should be seen as alternative techniques and not as adjacent points on a continuum, permitting easy transition from one to the other."

<sup>67</sup> Vgl. dagegen oben bei Anm. 53.

<sup>68</sup> Vgl. beispielsweise den Bericht des Generalsekretärs vom 24.12.1997, UN Doc. S/1997/1009; außerdem <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid>; Pörtner (Anm. 25), 273.

brigade (Standby Forces High-Readiness Brigade, SHIRBRIG)<sup>69</sup> einzurichten, konnten die bekannten Mängel der Friedensmissionen, wie die mangelnde Unterstützung der Missionen durch die Mitgliedstaaten, das Auseinanderklaffen von Mandat und Mittel,<sup>70</sup> die späte Entsendung von Blauhelm-Kontingenten, der Mangel an spezialisierten Militäreinheiten und Zivilpolizisten, das unterschiedliche Ausrüstungs-, Besoldungs- und Ausbildungsniveau der Soldaten und die langwierigen Budgetierungsprozesse<sup>71</sup> auch nicht bis zum Jahr 2000 beseitigt werden.

Es kann daher nicht erstaunen, daß die eingesetzte Sachverständigengruppe in ihrem Bericht Reformen weiterhin für dringend erforderlich hält, um die Fähigkeit der Vereinten Nationen zu erhalten, den Weltfrieden zu sichern. Nach ihrer Ansicht sind ihre Empfehlungen das Minimum, das erforderlich ist, damit das System der Vereinten Nationen eine wirksame und funktionsfähige Institution des 21. Jahrhunderts sein kann.<sup>72</sup> Wichtigstes Ziel einer Reform müsse sein, daß, wenn den Vereinten Nationen von den Mitgliedstaaten Friedenssicherungs- und Konsolidierungsaufgaben übertragen werden, sie auch in der Lage sind, diese zu bewältigen. Die Kluft zwischen Mandat und Mittel müsse überwunden werden. Zwar sollen die drei traditionellen Elemente des *peacekeeping* – die Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung, die Unparteilichkeit der VN-Friedenstruppen und die Zustimmung der örtlichen Parteien – auch in Zukunft die Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben.<sup>73</sup> Da aber für den Erfolg einer Friedensmission nach dem Ende des Kalten Krieges entscheidend ist, Friedensbrechern entgegenzutreten zu können, werden diese Elemente des klassischen *peacekeeping* von den Sachverständigen neu interpretiert. Damit wird vermieden, daß, anders als in der Ergänzung zur Agenda für den Frieden, eine neue Kategorie von VN-Friedensmissionen geschaffen wird, deren Verankerung in der Charta der Vereinten Nationen problematisch wäre. Es ist aber die Frage, ob die Vorschläge des Brahimi-Berichts nicht das System der Friedensmissionen insgesamt unpraktikabel werden lassen.

<sup>69</sup> Vgl. zu der SHIRBRIG Initiative von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen 1996, <http://www.shirbrig.dk/>; J. Wimmer, in: Schmidl/Wimmer, Friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen, 3/1998, 27, 48; H.P. Langille, Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment an UN Standing Forces, in: T. Woodhouse/O. Ramsbotham (Hrsg.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*, 2000, 219, 232 f.

<sup>70</sup> So hat der Sicherheitsrat zum Schutz der "Sicheren Zonen" um moslemisch-bosniakische Enklaven statt der geforderten 34.000 nur 7.600 Blauhelme bewilligt, deren Zahl in der Praxis jedoch nicht annähernd erreicht wurde; vgl. E.A. Schmidl, in: Schmidl/Wimmer (Anm. 69), 7, 17, und Chr. Gray, *Journal of Conflict and Security Law* (2001), 267 ff., 273. Zu dem "gulf between mandat and means", vgl. auch den Srebreniza-Bericht (Anm. 4), Rn. 505 und Khan (Anm. 2), 549, 556 f.

<sup>71</sup> Pörtner (Anm. 25), 272 ff., 284 ff.

<sup>72</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 7. Die in dem Bericht zusammengestellten Empfehlungen beruhen dabei nicht nur auf den Erfahrungen der Sachverständigengruppe, sondern sind auch das Ergebnis von Befragungen der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, des Sonderausschusses für Friedenssicherungseinsätze und der Mitarbeiter, der mit Fragen des Friedens und der Sicherheit befaßten Abteilungen der Vereinten Nationen, Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 8.

<sup>73</sup> *Ibid.*, Rn. 48.

## (1) Elemente eines reformierten *peacekeeping*

### (a) Erweiterte Selbstverteidigung

Zum einen müßten die Friedensmissionen der Vereinten Nationen – so der Vorschlag der Experten – in der Lage sein, sich selbst, die anderen Anteile der jeweiligen Friedensmission und ihr Mandat zu verteidigen;<sup>74</sup> es könne den VN-Kontingenten nicht nur gestattet sein, zur Selbstverteidigung Angriffe “Schlag um Schlag” zu vergelten, sondern sie müßten auch Gegenangriffe ausführen dürfen, um beispielsweise den tödlichen Beschuß von Menschen zu beenden, die zu schützen ihre Aufgabe oder Ziel ihrer Mission ist.<sup>75</sup> Voraussetzung dafür sei, daß in dem Mandat einer Mission die Ermächtigung zur Anwendung von Gewalt klar festgelegt sei<sup>76</sup> (sog. robustes Mandat).<sup>77</sup>

Damit wird der Begriff der Selbstverteidigung im Brahimi-Bericht, geht man von der bestehenden Praxis für Friedensmissionen aus, ausgedehnt. Ziel dieser Selbstverteidigung ist nicht mehr nur ein Selbstschutz der Beteiligten, sondern auch ein Schutz der Ziele des Mandats, wie der Schutz der Zivilbevölkerung.<sup>78</sup> Ausdrücklich wird zwar darauf hingewiesen, daß ein allgemeines Mandat zum Schutz von Zivilisten nicht erfüllbar wäre. Da hunderttausende Zivilpersonen im Einsatzgebiet der VN-Missionen dem Risiko von Gewalt ausgesetzt seien, könnten die VN-Truppen auch wenn sie den Befehl dazu erhielten, nur einen Bruchteil davon schützen.<sup>79</sup> Dennoch gelte: Damit sich ein Völkermord wie in Ruanda nicht

<sup>74</sup> *Ibid.*, Rn. 49: “This means that United Nations military units must be capable of defending themselves, other mission components and the mission’s mandate.”

<sup>75</sup> *Ibid.*: “Rules of engagement should not limit contingents to stroke-for-stroke responses but should allow ripostes sufficient to silence a source of deadly fire that is directed at United Nations troops or at the people they are charged to protect ...”. Vgl. dazu auch Fröhlich (Anm. 2), 227.

<sup>76</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 51: “It means that mandates should specify an operation’s authority to use force.”

<sup>77</sup> Daß der Bericht selbst den Begriff “robust rules of engagements” (robuste Einsatzrichtlinien) und nicht “robustes Mandat” verwendet (vgl. *ibid.* Rn. 55), ist dabei unerheblich, da robuste Einsatzrichtlinien notwendig ein robustes Mandat voraussetzen; vgl. dazu unten bei Anm. 133; so auch Spieker (Anm. 24), 148. Zu den Rules of Engagement als standardisierte einsatzrechtliche Regeln, die für einen speziellen Einsatz konzipiert werden, um die rechtlichen und politischen Vorgaben im Rahmen einer Operationsführung einzuhalten und umzusetzen, vgl. beispielsweise S. Weber, Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung?, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 2 (2001), 76 ff.

<sup>78</sup> Im Brahimi-Bericht wird allerdings klargestellt, daß diese “erweiterte” Selbstverteidigung auf die Ziele des Mandates begrenzt sein müsse (vgl. oben Anm. 74), und das Mandat seinerseits “clear, credible and achievable” sein müsse, vgl. Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 56 ff. Weitergehend dagegen der Ruanda-Bericht (Anm. 4), in dem festgestellt wird: “Whether or not an obligation to protect civilians is explicit in the mandate of a peacekeeping operation, the Rwandan genocide shows that the United Nations must be prepared to respond to the perception and the expectation of protection created by its very presence.” Dazu auch Spieker (Anm. 24), 147. Zu dem Begriff der “aktiven Selbstverteidigung” in diesem Zusammenhang, vgl. Bothe (Anm. 12), Rn. 65. Vgl. zu Beispielen einer solchen Mandatserteilung durch den Sicherheitsrat, Beyerlin (Anm. 54), 116 Rn. 24, und unten bei Anm. 139.

<sup>79</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 63.

wiederhole, seien Friedensmissionen vor Ort so auszurüsten, daß sie auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta vornehmen können, wenn der Sicherheitsrat solche beschließe.<sup>80</sup>

In der Erweiterung der Möglichkeit zum Einsatz von Waffengewalt liegt eine entscheidende Abweichung von der bisherigen Konzeption der VN-Friedensmissionen. Danach wurde Selbstverteidigung im engen Sinn verstanden, d.h. der Einsatz von Waffengewalt erfolgt lediglich zur Verteidigung der Mitglieder der Friedensmission selbst.<sup>81</sup> Eine gewisse Ausweitung war allerdings bereits im Rahmen des Kongoeinsatzes erfolgt; danach sollte ein auf das Selbstverteidigungsrecht gestütztes Recht bestehen, die Bewegungsfreiheit der VN-Friedensmissionen zu erzwingen.<sup>82</sup>

#### (b) Unparteilichkeit ohne Neutralität

Vorgeschlagen wird – und dies korrespondiert mit dem vorher Gesagten – auch eine modifizierte Auslegung des Begriffs der Unparteilichkeit. Nach Ansicht der Sachverständigen müsse Unparteilichkeit bedeuten, die Grundsätze der Charta und die Ziele des Mandats zu befolgen.<sup>83</sup> Das Prinzip der Unparteilichkeit könne nicht dazu führen, daß VN-Friedenssicherungskräfte, die Zeugen von Gewalttaten werden, daran gehindert seien, im Rahmen ihrer Mittel einzugreifen, um den Grundprinzipien der Vereinten Nationen Geltung zu verschaffen. Dies gelte insbesondere deshalb, weil allein schon die Präsenz von VN-Truppen bei der Bevölkerung zu der Erwartung führe, geschützt zu werden.<sup>84</sup> Unparteilichkeit könne daher nicht mehr Neutralität, d.h. “equal treatment of all parties in all cases for all time”<sup>85</sup> bedeuten.<sup>86</sup> Damit folgen die Sachverständigen in ihrer Einschätzung den Schlußfolgerungen des Ruanda-Berichts<sup>87</sup> und des Srebreniza-Berichts.<sup>88</sup> Es wird davon aus-

<sup>80</sup> *Ibid.*, Rn. 50. Die Sachverständigenkommission begrüßt daher ausdrücklich den Wunsch des Generalsekretärs, Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten zusätzlichen Schutz zu gewähren, und auch die vom Sicherheitsrat getroffenen Maßnahmen mit dem Ziel, die VN-Friedenssicherungskräfte ausdrücklich zu ermächtigen, Zivilpersonen in Konflikten zu schützen, unter der Voraussetzung, daß den Truppen ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden, um diese Ziele zu erreichen; Brahimi-Bericht, *ibid.*, Rn. 62. Sie zieht damit eine Schlußfolgerung aus den Vorfällen in Ruanda und Srebreniza, die zuvor auch der Generalsekretär gezogen hatte: “(W)e learned, the hard way, that lightly armed troops in white vehicles and blue helmets are not the solution to every conflict. Sometimes peace has to be made – or enforced – before it can be kept”, UN Doc. SG/SM/6732 vom 6.10.1998.

<sup>81</sup> Vgl. dazu M. Bothe, Streitkräfte internationaler Organisationen, 1968, 158 f.; Suy (Anm. 15), 1146.

<sup>82</sup> Positiv hierzu Bothe (Anm. 12), Rn. 69.

<sup>83</sup> “Impartiality for such operations must therefore mean adherence to the principles of the Charter and to the objectives of a mandate that is rooted in those Charter principles”, Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 50.

<sup>84</sup> *Ibid.*, Rn. 62; vgl. auch den Ruanda-Bericht (Anm. 4), 51.

<sup>85</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 50: “In some cases, local parties consist not of moral equals but of obvious aggressors and victims, and peacekeepers may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do so.”

<sup>86</sup> Zu dieser Unterscheidung, vgl. auch Fröhlich (Anm. 2), 216 ff.

gegangen, daß das Prinzip der Unparteilichkeit im Sinne einer unparteilichen Anwendung des Mandates zu interpretieren ist, was, sofern bestimmte Gruppen die Mandaterfüllung bedrohen, auch das Vorgehen gegen diese Gruppen erfordert.<sup>89</sup>

Dies ist eine weitere einschneidende Modifikation des Mandats von VN-Friedenstruppen, denn sie führt ein wertendes Element in die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen ein, das dieser bislang fremd war. Dieser Ansatz steht aber mit der inzwischen mehrheitlich vertretenen Interpretation des Begriffs "Weltfrieden" im Einklang, wonach der Sicherheitsrat auch gegenüber gravierenden Menschenrechtsverletzungen einschreiten kann.<sup>90</sup> Diese Interpretation von Art. 39 VN-Charta wird von der Praxis des Sicherheitsrates bestätigt.<sup>91</sup> Es wäre widersprüchlich, dem Sicherheitsrat eine derartige Möglichkeit zuzuerkennen, Friedensstruppen dagegen die Möglichkeit zu verwehren, gegenüber denjenigen Gruppen einzuschreiten, die in einem internen Konflikt Menschenrechte gravierend verletzen.

### (c) Begrenztes Zustimmungserfordernis der beteiligten Parteien

Auch das dritte Element des traditionellen *peacekeeping*, das Erfordernis, daß Friedensstruppen nur bei Zustimmung aller am Konflikt Beteiligten eingesetzt werden können, wird modifizierend ausgelegt. Zwar sollen Friedensmissionen weiterhin nur mit Zustimmung von Konfliktparteien bzw. des Empfangsstaates eingesetzt werden, was sie von reinen militärischen Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII VN-Charta unterscheidet.<sup>92</sup> Ausreichend soll jedoch für künftige Missionen die Zustimmung der Konfliktparteien bzw. des Empfangsstaates für das (robuste) Mandat generell sein; nicht mehr erforderlich sei dagegen, daß jede Einzelmaßnahme, die zur gewaltsamen Durchsetzung des Mandates erforderlich ist, von der konkreten Zustimmung aller Konfliktparteien umfaßt ist.<sup>93</sup> Damit soll sichergestellt werden, daß die Friedensmissionen gegen die Konfliktparteien vorgehen können,

<sup>87</sup> Ruanda-Bericht (Anm. 4), 33: "In effect, there can be no neutrality in the face of genocide, no impartiality in the face of a campaign to exterminate part of a population."

<sup>88</sup> Vgl. nur Srebreniza-Bericht (Anm. 4), Rn. 505, wo von einer "institutional ideology of impartiality, even when confronted with attempted genocide" gesprochen wird.

<sup>89</sup> Dazu auch White (Anm. 27), 135; kritisch Spieker (Anm. 24), 147.

<sup>90</sup> Vgl. dazu H. Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität, 1996, 138 ff.; T. Franck, Fairness in International Law and Institutions, 1995, 231, 235 ff.; B. Simma, From Bilateralism to Community Interest in International Law, 1994, 274 ff.; zurückhaltend N. Krisch, Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit, 2001, 152 f.

<sup>91</sup> Siehe S/RES/929 (1994) vom 22.6.1994 zu Ruanda und S/RES/794 (1992) vom 3.12.1992 zu Somalia. In beiden Fällen waren die Maßnahmen des Sicherheitsrates durch humanitäre Erwägungen bestimmt.

<sup>92</sup> Vgl. auch Report of the Secretary General on the Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations S/2000/1081 vom 20.10.2000, Rn. 7.

<sup>93</sup> Dies wird zwar nicht ausdrücklich in dem Bericht betont, ergibt sich jedoch aus den Stellungnahmen der Sachverständigen zu der erweiterten Befugnis zur Selbstverteidigung und zur veränderten Definition der Unparteilichkeit: "Once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry

die beispielsweise die Waffenstillstandsvereinbarungen brechen oder die – wie in Srebreniza geschehen – schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begehen.

Im deutlichen Unterschied zu den Ausführungen des Generalsekretärs im Supplement zur Agenda for Peace (1995), aber auch im Unterschied zu der Agenda for Peace (1992), spricht sich der Brahimi-Bericht damit dafür aus, das herkömmliche Konzept der Friedensmissionen zu verändern. Robuste *peacekeeping*-Mandate, auch zum Schutz der Zivilbevölkerung,<sup>94</sup> sollen weder durch – rechtlich und faktisch – von den traditionellen Friedensmissionen zu unterscheidende *peace-enforcement*-Einheiten durchgeführt werden<sup>95</sup> noch ganz von Friedensmissionen ausgeschlossen sein.<sup>96</sup> Sie sollen vielmehr der regelmäßige und integrierte Bestandteil der VN-Friedensmissionen sein.<sup>97</sup> Nicht durch die strikte Begrenzung des Mandates auf traditionelle Aufgaben – wie noch in dem Supplement zur Agenda vorgeschlagen – können nach Ansicht der Sachverständigen die Probleme der neuen Generation von Missionen nach dem Kalten Krieg gelöst werden, sondern nur durch die Anpassung der Missionen an die neuen Herausforderungen und Bedrohungen und die entsprechende Ausrüstung dieser Missionen. Hierin liegt die entscheidende Abkehr von Überlegungen, die stark durch den fehlgeschlagenen Somaliaeinsatz geprägt worden waren.

Letztlich wird auch damit eine wesentliche Grundlage von Friedensmissionen modifiziert und diese in die Nähe von friedensschaffenden Maßnahmen gerückt. Es ist sehr fragwürdig, ob in Zukunft die Zustimmung von Konfliktparteien noch zu erhalten sein wird, wenn diese damit implizit dem möglichen Einsatz gegen sich selbst zustimmen sollen.

Für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bedeuten diese Empfehlungen, daß sie in höherem Maße als bei traditionellen Friedenseinsätzen das Risiko der Verwicklung in Kampfhandlungen und von Verlusten in Kauf nehmen müssen.

---

out their mandates professionally and successfully and to be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence." Kritisch aber Spieker (Anm. 24), 147. Zu dem Problem des Prinzips der Zustimmung, vgl. auch Fröhlich (Anm. 2), 212 ff.; zur teilweisen fehlenden Zustimmung und der Anwendbarkeit des Kriegsvölkerrechts, vgl. Bothe (Anm. 12), Rn. 106.

<sup>94</sup> Dies hervorhebend White (Anm. 27), 134, der sogar aus dem Bericht folgert: "It would seem to be a recognition that the UN has a duty to undertake some sort of humanitarian intervention if its peacekeeping forces are faced with massive atrocities." Ähnlich Spieker (Anm. 24), 148: "In sum, the presumption to use armed force in order to stop armed violence against the civilian population is probably the most dramatic change in future peace operations of the United Nations as indicated by the Recommendations of the Panel – at least in legal terms." Im Hinblick darauf, daß – wie in Anm. 78 dargelegt wird – die Sachverständigen davon ausgehen, daß der Schutz der Zivilbevölkerung nur auf der Grundlage von klaren, glaubwürdigen und erreichbaren Mandaten erfolgen kann, erscheint der Schluß auf eine Pflicht (!) der Friedenstruppen zu einer Art humanitären Intervention ohne entsprechendes Mandat jedoch als eine Überinterpretation des Sachverständigenberichts.

<sup>95</sup> So aber in der Agenda for Peace, vgl. bei Anm. 53.

<sup>96</sup> So aber im Supplement, vgl. bei Anm. 66.

<sup>97</sup> A.A. White (Anm. 27), 130, der die Vorschläge des Generalsekretärs in der Agenda für weitergehend hält: "The Brahimi report attempts to treat the tightrope between peacekeeping and enforcement with a little more care than the Secretary General did in 1992."



(d) Klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate

Nach Ansicht der Sachverständigen sind jedoch nicht nur die Mitgliedstaaten in der Pflicht dafür zu sorgen, daß diese robusten Missionen erfolgreich sind. Gewährleistet müsse auch sein, daß der Sicherheitsrat klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate erteilt: Die Sachverständigengruppe legt dem Sicherheitsrat daher nahe, lieber kein Mandat für eine Mission zu erteilen als sie mit unklaren Anweisungen in ein Gefahrengebiet zu entsenden.<sup>98</sup> Außerdem müßten bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllt sein, bevor der Sicherheitsrat Truppen unter VN-Führung mit der Umsetzung von Friedensvereinbarungen beauftragen dürfe; so müsse die Übereinkunft mit den Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Einklang stehen.<sup>99</sup>

Darüber hinaus empfehlen die Sachverständigen, daß eine Mission erst dann beginnen solle, wenn der Generalsekretär von den Mitgliedstaaten feste Zusagen zur Bereitstellung der Truppen erhalten hat.<sup>100</sup> Dies ist jedoch nicht nur eine Forderung an den Sicherheitsrat, vorher kein Mandat für eine Mission zu erteilen. Für die Mitgliedstaaten und ihre innerstaatlich zuständigen Organe bedeutet diese Empfehlung, daß von ihnen feste Zusagen für die Beteiligung militärischer Einheiten an einer Friedensmission bereits vor Erteilung eines Mandates durch den Sicherheitsrat notwendig werden.<sup>101</sup> Das wird von den Sachverständigen unter dem Gesichtspunkt "Erfordernis der schnellen Bereitstellung von Truppen" weiter ausgeführt.

(2) Erfordernis der schnellen Bereitstellung von Truppen

Wesentlich ist nach Ansicht der Sachverständigen die Fähigkeit der Vereinten Nationen zum schnellen und effektiven Einsatz von Missionen ("capacities to deploy operations rapidly and effectively"). Dies gehe aus den Beratungen des Sicherheitsrates, den Berichten des Sonderausschusses für Friedenssicherungseinsätze und den Stellungnahmen der Feldmissionen, des Sekretariats und der Mitgliedstaaten gegenüber der Sachverständigengruppe hervor.<sup>102</sup> Der Grund für einen verzögerten Einsatz sei vor allem das Fehlen eines stehenden Heeres und einer ständigen Polizeitruppe. Das System der Standby Arrangements (UNSAS)<sup>103</sup> habe sich noch nicht zu einer verlässlichen Quelle für die Bereitstellung von personellen Ressourcen entwickelt, da den Staaten die – häufig genutzte – Möglichkeit bleibe, die Bereitstellung von Truppen für eine bestimmte Mission abzulehnen.<sup>104</sup>

<sup>98</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 56 ff. Vgl. dazu auch D. Lightburn, NATO Brief (Sommer 2001), 12, 13, und kritisch Gray (Anm. 70), 276 f.; nach Gray kann genau diese Forderung der Sachverständigengruppe dazu führen, daß Untätigkeit und nicht eine Verbesserung der Missionen, die Konsequenz des Berichts sein könnte.

<sup>99</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 58.

<sup>100</sup> *Ibid.*, Rn. 60.

<sup>101</sup> *Ibid.*, Rn. 60.

<sup>102</sup> *Ibid.*, Rn. 86. Vgl. dazu auch den Ruanda-Bericht (Anm. 4), 17: "The delay in reaction by the international community to the genocide in Rwanda has demonstrated graphically its extreme inad-

Die Sachverständigengruppe gibt vor, daß die Vereinten Nationen die Fähigkeit entwickeln müssen, "traditionelle" Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 30 Tagen nach Verabschiedung einer entsprechenden Sicherheitsratsresolution und komplexe Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 90 Tagen vollständig zu dislozieren; im letzten Fall soll das Missionshauptquartier binnen 15 Tagen vollständig eingerichtet und funktionsfähig sein.<sup>105</sup> Der Grund dafür sei, daß die ersten sechs bis zwölf Wochen nach Abschluß einer Waffenruhevereinbarung oder eines Friedensabkommens die ausschlaggebende Phase für das Herbeiführen eines tragfähigen Friedens und für die Glaubwürdigkeit eines Friedenssicherungseinsatzes seien.<sup>106</sup> Da weder ein Kriegausbruch noch der Abschluß eines Friedensabkommens immer vorhergesagt werden könne, müsse das Sekretariat in der Lage sein, durch zweierlei Maßnahmen, nämlich die Schaffung von "new standing capacities, and enhancement of existing standby capacities, (...) to be prepared for unforeseen demands".<sup>107</sup>

Konkret wird von den Sachverständigen im Hinblick auf eine neue ständige Reserve ("new standing capacity") vorgeschlagen, dem Generalsekretär die Möglichkeit zu geben, in kurzer Frist Militärplaner, Stabsoffiziere und andere militärische Fachexperten mit einem Kern von Mitarbeitern der Vereinten Nationen vor Ort zu entsenden, damit diese bei der Errichtung des militärischen Hauptquartiers der vom Sicherheitsrat genehmigten Mission behilflich sind. Nach der Ermächtigung durch den Sicherheitsrat könnten eines oder mehrere dieser Teams für einen Soforteinsatz abgerufen werden. Ein in das Einsatzgebiet entsandtes Vorauskommando sollte nach Ansicht der Sachverständigengruppe so lange vor Ort bleiben, bis es von den dislozierten Truppenkontingenten abgelöst wird, d.h. grundsätzlich ca. ein bis drei Monate, bei Bedarf bis sechs Monate.<sup>108</sup> Dafür sollte mit Hilfe von UNSAS eine Liste von hundert abrufbereiten Offizieren erstellt werden;<sup>109</sup> diese müßten sich – nach entsprechender Ausbildung – für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren zu einem Soforteinsatz binnen sieben Tagen verpflichten und auf Abruf in den Heimatländern bereit stehen, wobei sie aber bis zu ihrem Einsatz ihrer normalen Tätigkeit weiter nachgehen.<sup>110</sup> Im Ergebnis soll die Liste fünf bis sieben Teams umfassen, die kurzfristig einsatzbereit sind.

---

equacy to respond urgently with prompt and decisive action to humanitarian crises entwined with armed conflict."

<sup>103</sup> Die Datenbank beinhaltete zur Zeit des Berichts 147.900 Personen aus 87 Mitgliedstaaten, davon 85.000 in militärischen Kampfeinheiten, 56.000 im Bereich zur militärischen Unterstützung, 1.600 militärische Beobachter, 2.150 Personen ziviler Polizei und 2.450 andere zivile Spezialisten; Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 102; vgl. zu UNSAS auch oben bei Anm. 59.

<sup>104</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 103 ff., 108. Vgl. oben bei Anm. 61. In den letzten Jahren (von 1995 bis Ende Juni 2000) stammten 77 % der Truppen in militärischen Einheiten der Peacekeeping-Operationen aus Entwicklungsländern; keine Truppen aus entwickelten Ländern gibt es in den Friedensoperationen der Vereinten Nationen in Sierra Leone (UNAMSIL) und im Kongo (MONUC).

<sup>105</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 88,

<sup>106</sup> *Ibid.*, Rn. 87.

<sup>107</sup> *Ibid.*, Rn. 89.

<sup>108</sup> *Ibid.*, Rn. 112, 117 d.

Im Hinblick auf Bereitschaftskapazitäten ("existing standby capacities") empfehlen die Sachverständigen, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, im Rahmen von UNSAS Partnerschaften einzugehen, um mehrere zusammenhängende Verbände in Brigadestärke mit den notwendigen Unterstützungskräften zu bilden, die bei traditionellen Friedenseinsätzen binnen 30 Tagen nach Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution und bei komplexen Einsätzen binnen 90 Tagen vollständig disloziert werden können.<sup>111</sup> Damit die Truppenkontingente als Einheit agieren können, sollten sie nach einer einheitlichen Norm ausgebildet und ausgerüstet werden; auf der Ebene der Kommandeure sollte eine gemeinsame Planung stattfinden.<sup>112</sup>

#### 4. Bedeutung der Reformen für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

Betrachtet man die Empfehlungen des Brahimi-Berichts aus dem Blickwinkel der Mitgliedstaaten und der auf diese zukommenden politischen<sup>113</sup> Verpflichtungen, so lassen sich die neuen Anforderungen wie folgt zusammenfassen:

Unabdingbar ist es nach Ansicht der Sachverständigen, daß die Mitgliedstaaten "robuste" Friedensmissionen militärisch unterstützen, bei denen, über die reine Selbstverteidigung hinaus, der Einsatz militärischer Gewalt zur Verteidigung des Mandates erforderlich werden kann und bei denen die Blauhelmskräfte nicht mehr im bisherigen Sinne "unparteiisch" gegenüber allen Konfliktparteien agieren (1);<sup>114</sup> verlangt wird zudem, daß die Mitgliedstaaten die tatsächlichen wie auch rechtliche Möglichkeiten besitzen, feste Zusagen von Kontingenten für Friedensmissionen bereits vor Erteilung eines Mandats durch den VN-Sicherheitsrat zu treffen (2);<sup>115</sup> außerdem muß – ebenfalls rechtlich wie tatsächlich – eine ständige Reserve einer geringen Anzahl von Militärexperten, die auf Abruf einsetzbar ist, bereit gestellt werden können (3);<sup>116</sup> schließlich muß die Entsendung von ganzen militärischen Einheiten zu Operationen mit sehr kurzfristigem Einsatzbeginn möglich sein (4).<sup>117</sup>

Diese "Mindestanforderungen",<sup>118</sup> die der Brahimi-Bericht benennt, damit die VN-Friedenstruppen effektiv ihre Aufgabe erfüllen können, erscheinen im Hinblick auf die schwierigen Aufgaben, die Friedenseinsätze der zweiten Generation den Vereinten Nationen stellen, berechtigt. Insbesondere erscheinen sie notwendig,

<sup>109</sup> *Ibid.*, Rn. 110.

<sup>110</sup> Vgl. *ibid.*, Rn. 113.

<sup>111</sup> *Ibid.*, Rn. 115 f., 117 f. Die Zusammenstellung solcher Brigaden ist bereits das Ziel der Gruppe von Staaten, die die Multinationale Bereitschaftsbrigade der Vereinten Nationen (Standing High-Readiness Brigade, SHIRBRIG) bilden; vgl. dazu auch oben bei Anm. 69.

<sup>112</sup> Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 114.

<sup>113</sup> Zu rechtlichen Verpflichtungen werden die Empfehlungen des Brahimi-Berichts nicht erstarben.

<sup>114</sup> Vgl. bei III. 3. (1) (a)-(c).

<sup>115</sup> Vgl. bei III. 3. (1) (d).

<sup>116</sup> Vgl. bei III. 3. (2).

um erfolgreich und schnell Gefahren abwehren zu können und so den Erfolg der Friedensmissionen nach innerstaatlichen Konflikten zu sichern. Will die Staatengemeinschaft mit den Vereinten Nationen nach Bürgerkriegen eine Grundlage für eine friedliche Ordnung schaffen, kann sie sich nicht mehr auf die alten Instrumente des Kalten Krieges und die "Pufferfunktion" der Blauhelme verlassen. Wie die Vorfälle in Ruanda und Srebreniza gezeigt haben, bedarf es flexibler Reaktionsmöglichkeiten, die auch militärische Maßnahmen einschließen. Werden die Empfehlungen des Brahimi-Berichts verwirklicht, werden die Friedenstruppen der Vereinten Nationen nicht zur Konflikt- oder Kriegspartei und Friedensmissionen nicht zum Kampfeinsatz; die Friedensmissionen geben jedoch ihren Status uneingeschränkter Neutralität und der bloßen Sicherung des *status quo* der Nichtanwendung von Waffengewalt auf, indem sie die Waffenstillstandsvereinbarungen und die Menschenrechte in dem betreffenden Staat durchsetzen.

## 5. Die weitere Entwicklung

Wie dringend es ist, die Reform der Friedensmissionen fortzusetzen, zeigt sich vor allem an den unterstützenden Stellungnahmen der Organe der Vereinten Nationen zu dem Bericht der Sachverständigengruppe.

Bereits im Oktober 2000 berichtete der Generalsekretär der Generalversammlung der Vereinten Nationen und dem Sicherheitsrat über die von ihm angestoßenen Implementierungsmaßnahmen im Hinblick auf den Brahimi-Bericht.<sup>119</sup> Aufgeführt wurden in diesem Bericht auch Vorschläge für konkrete weitere Maßnahmen, um die Empfehlungen der Sachverständigen umzusetzen.<sup>120</sup> Selbst wenn einzelne Vorgaben der Sachverständigen, wie beispielsweise die Zeitvorgabe für die Verlegung von Truppen,<sup>121</sup> von dem Generalsekretär für "sehr ambitioniert" gehalten werden, wird ihre Notwendigkeit nicht bestritten, und es werden die von den Sachverständigen vorgeschlagenen Lösungswege grundsätzlich unterstützt.<sup>122</sup> Die Mitgliedstaaten werden in diesem Zusammenhang vom Generalsekretär aufgefordert, die zusätzlichen Ressourcen bereitzustellen, die für die Implementierung des Berichts erforderlich sind.<sup>123</sup>

Auch der Sicherheitsrat hat bereits mehrfach und klar seine Unterstützung des Berichts der Sachverständigen bekundet. So beschloß er in seiner Resolution 1318/2000 im Sinne des Brahimi-Berichts,<sup>124</sup> die zentrale Rolle der Vereinten Nationen

<sup>117</sup> Vgl. bei III. 3. (2).

<sup>118</sup> Vgl. Anm. 72.

<sup>119</sup> Report on the Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations S/2000/1081 vom 20.10.2000, Rn. 9 ff.

<sup>120</sup> *Ibid.*, Rn. 14 ff. In bezug auf Peacekeeping-Operationen, vgl. Rn. 36-41; vgl. auch Rn. 79, 94.

<sup>121</sup> *Ibid.*, Rn. 67 f.

<sup>122</sup> Vgl. *ibid.*, beispielsweise Rn. 79, Rn. 85 ff., Rn. 94; dazu auch Spieker (Anm. 24), 150; einschränkend aber Gray (Anm. 70), 270. Ebenfalls zu den Anforderungen an Friedensmissionen der Vereinten Nationen, vgl. den Bericht des Generalsekretärs vom 7.6.2001, A/55/985 – S/2001/574.

bei der Friedenssicherung zu stärken, sicherzustellen, daß das durch die Charta errichtete System der kollektiven Sicherheit wirksam funktioniert<sup>125</sup> und die Wirksamkeit des Tätigwerdens der Vereinten Nationen zu erhöhen.<sup>126</sup> Dafür wolle er u.a. klar umrissene, glaubwürdige, erfüllbare und angemessene Mandate beschließen und in diese Mandate wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen und – nach Möglichkeit – zum Schutz der Zivilbevölkerung aufnehmen.<sup>127</sup> Weiter betonte der Sicherheitsrat, wie wichtig es sei, die Kapazität der Vereinten Nationen zur raschen Verlegung von Friedenssicherungseinsätzen zu verbessern.<sup>128</sup> Auch in der Resolution 1327/2000<sup>129</sup> bekräftigte der Sicherheitsrat diese Einschätzung des Berichts und seine Unterstützung der Vorschläge der Sachverständigen, insbesondere seine Pflicht, klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate zu erteilen.<sup>130</sup> Dabei verpflichtete er sich sicherzustellen, daß die mandatsmäßigen Aufgaben von Friedenssicherungseinsätzen der Situation am Boden gerecht werden, insbesondere wenn es um Faktoren wie Erfolgsaussichten oder die Möglichkeit, Zivilpersonen zu schützen, geht.<sup>131</sup> Zudem erkannte er die Bedeutung einer glaubhaften Abschreckungsfähigkeit an.<sup>132</sup> Er betont jedoch, daß die "Rules of Engagement" für die Truppen mit der Rechtsgrundlage des Einsatzes sowie mit den anderen einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates übereinstimmen und klar festlegen müssen, unter welchen Umständen Gewalt angewendet werden kann.<sup>133</sup> Auch in dieser Resolution verabschiedete der Sicherheitsrat Empfehlungen zur schnellen Truppenverlegung und zu einer angemessenen Ausbildung und Ausrüstung der eingesetzten Truppen.<sup>134</sup> In der Resolution 1353/2001 verabschiedete der Sicherheitsrat schließlich unter Hinweis auf die Empfehlungen in dem Bericht der Sachverständigengruppe Vorgaben für eine intensivere Zusammenarbeit mit truppenstellenden Ländern und erfüllte so eine Empfehlung der Sachverständigengruppe.<sup>135</sup>

<sup>123</sup> Vgl. Report on the Implementation (Anm. 119), Rn. 6, 7, 40, 62, 112 f., 154, und oben bei Anm. 8. Der Under Secretary General for Peacekeeping hat als Prioritäten der Reformen benannt: 1. Die Notwendigkeit klarer und glaubwürdiger Mandate; 2. Die Notwendigkeit von vermehrten Konsultationen und Transparenz; vgl. UN Press Release, GA/SPD/198 vom 8.11.2000; dazu auch Gray (Anm. 70), 270.

<sup>124</sup> S/RES/1318 (2000) vom 7.9.2000.

<sup>125</sup> Anlage I (3).

<sup>126</sup> Anlage II (1).

<sup>127</sup> Anlage III (2).

<sup>128</sup> Anlage III.

<sup>129</sup> S/RES/1327 (2000) vom 13.11.2000. Dazu auch Gray (Anm. 70), 274.

<sup>130</sup> Anlage 1, Rn. 1 und 2.

<sup>131</sup> Anlage 2, Rn. 1.

<sup>132</sup> Anlage 1, Rn. 2.

<sup>133</sup> Anlage 2, Rn. 2. Nach Spieker (Anm. 24), 151, hält daher der Sicherheitsrat für jeden Einsatz von Waffengewalt außerhalb der traditionellen Grenzen der Selbstverteidigung ausdrückliche Mandate nach Kapitel VII VN-Charta für notwendig. Ob die Stellungnahme des Sicherheitsrates jedoch so verstanden werden muß, erscheint fraglich, da der Sicherheitsrat nur die Rechtmäßigkeitsanforderungen für Rules of Engagements aufgeführt hat, ohne daß festgestellt wurde, auf welcher Rechtsgrundlage die zugrundeliegenden Mandate ergehen müssen.

In der Praxis scheint der Sicherheitsrat die Vorgaben des Brahimi-Berichtes jedoch nur bedingt erfüllen zu wollen oder zu können.<sup>136</sup>

In der Resolution, die die Friedenstruppe für Afghanistan einsetzt, genehmigt der Sicherheitsrat zwar die Einrichtung einer Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe, um die Afghanische Interimsbehörde bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und seiner Umgebung zu unterstützen, "so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment".<sup>137</sup> Er erteilte so – ausdrücklich auf der Grundlage von Kapitel VII – mit dem Ziel eines positiven Friedens<sup>138</sup> ein "robustes" Mandat, nach dem die Friedenstruppen nicht nur in reiner Selbstverteidigung militärisch handeln dürfen, sondern auch, um die Erfüllung des Mandatsauftrages selbst sicherzustellen.<sup>139</sup> Auch war die International Security Assistance Force (ISAF) schnell, d.h. in weniger als zwei Monaten nach der autorisierenden Resolution, voll einsatzbereit.<sup>140</sup> Allerdings handelt es sich bei ISAF nicht um eine Friedensmission der Vereinten Nationen selbst. Da die Mitgliedstaaten lediglich für die Durchführung der Maßnahmen vom Sicherheitsrat autorisiert worden sind,<sup>141</sup> wird diese Friedenssicherungsmaßnahme nicht durch VN-Truppen und nicht unter VN-Kommando durchgeführt.<sup>142</sup> Letztlich wurde hier ein Modell gewählt, wie es auch formal für die Aktionen gegen den Irak gewählt wurde,<sup>143</sup> wenn es sich dabei auch um eine andere Einsatzart, nämlich eine militärische Zwangsmaßnahme gehandelt hat. Dieses Modell, daß schwierigere Missionen mit robustem Mandat von den Mitgliedstaaten selbst ausgeführt werden und die Friedenstruppen unter der Leitung der Vereinten Nationen nur für traditionelle *peacekeeping*-Aufgaben eingesetzt werden, scheint der vom

<sup>134</sup> Anlage I und IV.

<sup>135</sup> S/RES/1353 (2001) vom 13.6.2001.

<sup>136</sup> Kritisch im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben des Berichts bei den Friedensmissionen in Sierra Leone und in der demokratischen Republik Kongo, Gray (Anm. 70), 276.

<sup>137</sup> S/RES/1386 (2001) vom 20.12.2001, Rn. 1. Autorisiert wurde vom Sicherheitsrat der Einsatz der International Security Assistance Force (ISAF) für einen Zeitraum von sechs Monaten; am 23.5.2002 wurde die Verlängerung des Mandats beschlossen, vgl. S/RES/1413 (2002); vgl. auch das Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions (Bonner-Abkommen vom 6.12.2001), UN Doc. S/2001/1154.

<sup>138</sup> Aufgabe der ISAF ist die Unterstützung der Übergangsregierung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und Umgebung (S/RES/1386 [2001], Rn. 1, 10); außerdem die Hilfe beim Wiederaufbau, bei der Entwicklung zukünftiger Sicherheitsstrukturen und beim Training von afghanischen Sicherheitskräften, vgl. Military Technical Agreement between the ISAF and the Interim Administration of Afghanistan, Art. V 2.

<sup>139</sup> S/RES/1386 (2001), Rn. 3: "Authorizes the Member States participating in the International Security Assistance Force to take all necessary measures to fulfill its mandate"; vgl. auch Bundesministerium der Verteidigung, [http://www.bundeswehr.de/im\\_einsatz/isaf/isaf\\_dt-beitrag.html](http://www.bundeswehr.de/im_einsatz/isaf/isaf_dt-beitrag.html).

<sup>140</sup> Am 18.2.2002 erklärte die ISAF ihre volle Einsatzbereitschaft; vgl. Report of the Secretary-General on the Situation in Afghanistan, UN Doc. A/56/875-S/2002/278, Rn. 56.

<sup>141</sup> S/RES/1386 (2001), Rn. 3: "Authorizes the Member States ...".

<sup>142</sup> ISAF ist daher auch äußerlich nicht durch blaue Helme oder weiße VN-Fahrzeuge gekennzeichnet; die Truppen tragen ihre nationalen Uniformen, versehen mit einem ISAF-Kennzeichen. Die Verbände werden von einer sog. "coalition of the willing" (Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Türkei, Niederlande, Griechenland, Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden, Bul-

Brahimi-Bericht intendierten Entwicklung zu widersprechen, wonach die Vereinten Nationen ihre Leitfunktion im gesamten Bereich auch der komplexen Friedensmissionen mit robustem Mandat beibehalten sollen.<sup>144</sup> Es geht in die Richtung einer Regionalisierung der Friedenssicherung, wenn die Aufgaben bestimmten, interessierten Staaten übertragen werden unter gleichzeitiger Verringerung des Einflusses des Sicherheitsrates. Letzteres steht einer generellen Einführung dieses Modells für robuste Mandate prinzipiell entgegen, auch wenn pragmatische Gesichtspunkte für diese Form des Einsatzes von Friedenstruppen sprechen.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte im Vorfeld der Afghanistan-Resolution die Forderung nach einem robusten Mandat und damit eine der grundlegenden Forderungen des Brahimi-Berichtes unterstützt.<sup>145</sup> Es wurde damit – zwar nicht für eine VN-Friedenstruppe, aber doch grundsätzlich – die Ansicht der Sachverständigen unterstützt, daß Friedensmissionen nicht in ein gefährliches Umfeld mit gewaltbereiten Friedensstörern geschickt werden dürfen, wenn ihnen nicht – rechtlich und tatsächlich – die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen, um ihre Aufgabe erfolgreich zu erfüllen.

Trotz der politischen Zustimmung zu einem robusten Mandat erscheint es fraglich, ob aus verfassungsrechtlicher Sicht die Forderungen des Brahimi-Berichts von Deutschland als Mitglied der Vereinten Nationen umgesetzt werden können. Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben und Schranken bei der Umsetzung der Forderungen nach Einsätzen mit robustem Mandat, bei festen Kontingentzusagen bereits vor Erteilung eines Sicherheitsratsmandats und bei der Bereitstellung einer ständigen Reserve erfüllt sein müssen, wird im folgenden dargelegt werden.

---

garien, Norwegen, Rumänien, Portugal, Neuseeland und Belgien) gestellt; das Kommando hat eine der beteiligten Nationen. Die an ISAF teilnehmenden Staaten finanzieren den Einsatz selbst, vgl. S/RES/1386 (2001), Rn. 8.

<sup>143</sup> Vgl. S/RES/678 (1990), 28.11.1990, para. 2; vgl. hierzu allgemeiner N. Blocker, *Is the Authorization authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by "Coalitions of the Able and Willing"*, EJIL 11 (2000), 541 ff., und Troost (Anm. 13).

<sup>144</sup> Kritisch dazu beispielsweise M. Eisele in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 31.12.2001, 10. Ob die Sachverständigen eine solche Leitfunktion jedoch wirklich propagieren wollten, erscheint allerdings fraglich, da sie ausdrücklich zu Beginn des Berichts feststellen, daß sie keine Aussage darüber treffen wollen, wann Friedensmissionen der VN eingesetzt werden sollen, sondern nur darüber, wie sie zu organisieren sind, wenn sie eingesetzt werden, vgl. Brahimi-Bericht (Anm. 6), Rn. 1.

<sup>145</sup> Vgl. nur die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.12.2001, 2: Berlin bleibt hart "Bedingungen müssen erfüllt sein". Zu den Staatenreaktionen auf den Bericht der Sachverständigen, bei denen die grundsätzliche Zustimmung – wie bei Frankreich, Großbritannien, Rußland und den USA – überwog (ablehnend jedoch Indien), vgl. UN Press Releases, SC/7024, SC/7025; GA/SPD/200; dazu auch Gray (Anm. 70), 268, 270 f.

## IV. Friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen mit deutscher Beteiligung

### 1. Allgemeines

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich zur Zeit<sup>146</sup> an vier Friedensmissionen der Vereinten Nationen, nämlich UNIKOM (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission),<sup>147</sup> UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina),<sup>148</sup> UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)<sup>149</sup> und UNOMIG (United Nations Observer Mission in Georgia).<sup>150</sup> Die militärische Komponente an diesen Beteiligungen ist gering.<sup>151</sup> Die ersten bedeutenden deutschen militärischen Beteiligungen erfolgten im Rahmen von UNOSOM II in Somalia<sup>152</sup> mit 2400 Soldaten und bei der Embargoüberwachung gegenüber Jugoslawien und des Flugverbotes über Bosnien.<sup>153</sup> Der Deutsche Bundestag hat am 22. Dezember 2001 auch einer Mitwirkung an der ISAF für Afghanistan zugestimmt, wobei es sich hierbei, worauf schon hingewiesen wurde, nicht um einen klassischen Einsatz von VN-Friedenstruppen handelt.<sup>154</sup> Daneben gab es und gibt es militärische Aktionen im Rahmen der NATO. Besondere politische Bedeutung kam der Beteiligung von deutschen Streitkräften innerhalb des NATO-Einsatzes in Jugosla-

<sup>146</sup> Stand August 2002.

<sup>147</sup> Errichtet durch S/RES/689 (1991) vom 9.4.1991. Die Mission war ursprünglich als unbewaffnete Beobachtermission konzipiert worden mit dem Ziel, die demilitarisierte Zone zwischen Irak und Kuwait zu überwachen und Grenzverletzungen abzuschrecken. Am 5.2.1993 (S/RES/806 [1993]) beschloß der Sicherheitsrat eine Erweiterung des Mandats, so daß die Mission Grenzverletzungen militärisch entgegentreten kann. Gleichzeitig wurde die militärische Ausstattung der Mission erhöht; vgl. auch [http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unikom/unikom\\_body.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unikom/unikom_body.htm).

<sup>148</sup> Errichtet durch S/RES/1035 (1995) vom 21.12.1995; vgl. [http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmibh/unmibh\\_body.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmibh/unmibh_body.htm).

<sup>149</sup> Errichtet durch S/RES/1244 (1999) vom 10.6.1999; vgl. <http://www.unmikonline.org/>.

<sup>150</sup> Errichtet durch S/RES/881 (1993) vom 4.11.1993, wobei das Mandat durch S/RES/937 (1994) vom 27.7.1994 erweitert wurde, zur Überwachung eines Waffenstillstandabkommens von 1994. Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, <http://www.bundeswehr.de/wir/einsatz/unomig.php>.

<sup>151</sup> Nach dem Stand vom Juli 2002 gibt es lediglich für UNOMIG ein militärisches Kontingent von 14 Personen. Bei UNMIBH und UNMIK stellt Deutschland Polizeikräfte von 151 bzw. 359 Mann; vgl. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/june02.htm>; Bundesministerium der Verteidigung, [http://www.bundeswehr.de/forces/auslandseinsatz\\_zahlen.php](http://www.bundeswehr.de/forces/auslandseinsatz_zahlen.php).

<sup>152</sup> United Nations Operation in Somalia, vgl. bei Anm. 28: Zum Einsatz kamen 1.700 Soldaten des Heeres, 600 Soldaten der Marine und 120 Soldaten der Luftwaffe von 1992-1994. Außerdem erfolgten Einsätze auch im Rahmen von UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia): 150 Sanitätssoldaten von 1992-1993 und UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda): 30 Luftwaffensoldaten 1994; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, [http://www.bundeswehr.de/wir/hintergrund/bisherige\\_einsaetze.php](http://www.bundeswehr.de/wir/hintergrund/bisherige_einsaetze.php).

<sup>153</sup> Vgl. M. Brenner/D. Hahn, Bundeswehr und Auslandseinsätze, JuS 2001, 729, 730. Außerdem [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unprofor.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprofor.htm).

<sup>154</sup> Deutschland beteiligt sich mit bis zu 1.200 Soldaten (im Juli 2002: 1.179) am multinationalen Streitkräfteverband von 4.800 Soldaten aus 18 Nationen; dies ist das zweitgrößte Truppenkontingent nach Großbritannien; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, [http://www.bundeswehr.de/wir/einsatz/im\\_einsatz\\_afghanistan.php](http://www.bundeswehr.de/wir/einsatz/im_einsatz_afghanistan.php); vgl. dazu auch oben bei Anm. 136.



wien zu.<sup>155</sup> Außerdem beteiligt sich die Bundeswehr an dem Einsatz Task Force Harvest und Task Force Fox in Mazedonien.<sup>156</sup> Seit Mitte Oktober 2001 beteiligen sich deutsche Soldaten an der vom NATO-Rat beschlossenen Unterstützungsoperation Active Endeavour for Freedom<sup>157</sup> und der Operation Enduring Freedom.<sup>158</sup> In dem Zustimmungsbeschluß des Deutschen Bundestages<sup>159</sup> vom 16. November 2001 für die Operation Enduring Freedom wurde die personelle Obergrenze der Beteiligung auf 3.900 Soldaten festgelegt<sup>160</sup> und der Einsatz auf zwölf Monate befristet.

Die völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen für die verschiedenen militärischen oder polizeilichen Aktivitäten sind unterschiedlich. Ausgangspunkt der VN-Friedensmissionen ist ein Beschluß des Sicherheitsrates, der z.B. im Falle von UNIKOM auf Kapitel VII der VN-Charta gestützt ist. Dagegen beruhen die Einsätze in Jugoslawien und im Rahmen der Operation Active Endeavour for Freedom auf entsprechenden Beschlüssen des NATO-Rates. Als völkerrechtliche Grundlage der Operation Enduring Freedom werden in dem Entsendebeschluß das Recht auf kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Charta, Art. 5 des Nordatlantikvertra-

<sup>155</sup> Vom 24.3.1999 an führte die NATO im Rahmen der Operation Allied Force insgesamt 79 Tage lang Luftoperationen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien durch. Die deutsche Luftwaffe beteiligte sich hieran in nahezu 500 Einsätzen. Zur Bewältigung des Vertriebenen- und Flüchtlingsproblems führte die NATO den humanitären Einsatz Albania Force durch, an dem die Bundeswehr intensiv beteiligt war. Inzwischen erfolgt der Einsatz im Rahmen von KFOR (Kosovo Force) und SFOR (Stabilization Force) mit 4.573 bzw. 1.519 Soldaten im Einsatz; zu den Entsendebeschlüssen, vgl. BT-Drs. 14/1133 vom 11.6.1999, BT-Drs. 14/3454 vom 25.5.2000 (KFOR), BT-Drs. 13/10977 vom 17.6.1998.

<sup>156</sup> Task Force Harvest und der Task Force Fox in Mazedonien, BT-Drs. 14/6830 vom 23.8.2001, BT-Drs. 14/6970 vom 27.9.2001. Völkerrechtliche Grundlage war keine Resolution des Sicherheitsrates, sondern Vereinbarungen zwischen dem Präsidenten Mazedoniens und der NATO und Beschlüsse des NATO-Rates, vgl. dazu und zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen beider Einsätze, P. Dreist, Die Task Force Harvest und die Task Force Fox – Beiträge zur Stabilisierung Makedoniens, HuV-I 2002, 4, 6 ff., 11 ff.

<sup>157</sup> Am 12.9.2001 beschloss der NATO-Rat, daß die Terrorangriffe Angriffe auf alle Bündnispartner im Sinne des Art. 5 NATO-Vertrages seien, sofern sie von außen gegen die USA gerichtet wurden; am 2.10.2001 wurde die Beistandsverpflichtung aus Art. 5 NATO-Vertrag bekräftigt und der Bündnisfall ausgelöst. Seit Mitte Oktober 2001 nimmt die Bundeswehr an der vom NATO-Rat beschlossenen Unterstützungsoperation teil, insbesondere mit einem maritimen Einsatzverband im östlichen Mittelmeer, vgl. dazu ausführlich W. Heintschel v. Heinegg/T. Gries, Der Einsatz der Deutschen Marine im Rahmen der Operation "Enduring Freedom", AVR 40 (2002), 145 ff., und Bundesministerium der Verteidigung, [http://www.bundeswehr.de/wir/einsatz/enduring\\_freedom.php](http://www.bundeswehr.de/wir/einsatz/enduring_freedom.php). Die Bundesregierung stimmte am 8.10.2001 aber auch dem Einsatz von AWACS-Aufklärern zur Verteidigung des Luftraums der USA zu; vgl. C. Fischer/A. Fischer-Lescano, Enduring Freedom für Entsendebeschlüsse? Völker- und verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Beteiligung an Maßnahmen gegen den Internationalen Terrorismus, KritV 2002, 113, 114 f.

<sup>158</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, [http://www.bundeswehr.de/wir/einsatz/enduring\\_freedom.php](http://www.bundeswehr.de/wir/einsatz/enduring_freedom.php). Die Operation Enduring Freedom wurde am 7.10.2001 von britischen und amerikanischen Streitkräften begonnen.

<sup>159</sup> Antrag der Bundesregierung: BT-Drs. 14/7296 vom 7.11.2001; Plenarprotokoll 14/198 vom 8.11.2001 S. 19287B-19301D; zum bilanzierenden Gesamtbericht der Bundesregierung, vgl. die Unterrichtung der Bundesregierung vom 8.5.2002, BT-Drs. 14/8990.

<sup>160</sup> Im Juli 2002 waren 1.450 Soldaten der Bundeswehr im Einsatz; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, [http://www.bundeswehr.de/forces/auslandseinsatz\\_zahlen.php](http://www.bundeswehr.de/forces/auslandseinsatz_zahlen.php).

ges und die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen benannt.<sup>161</sup>

## 2. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

### (1) Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 87a GG

Die verfassungsrechtliche Grundlage für Einsätze der Bundeswehr ergibt sich aus Art. 24 Abs. 2 GG unter Berücksichtigung von Art. 87a Abs. 2 GG,<sup>162</sup> die ihre Konkretisierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfahren haben.<sup>163</sup>

Bevor darauf eingegangen werden kann, unter welchen Voraussetzungen ein Zurverfügungstellen von Bundeswehreinheiten nach den Vorstellungen des Brahimi-Berichts möglich ist, ist es notwendig, die bislang entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die verschiedenen unter der Charta der Vereinten Nationen möglichen Formen von Friedensmissionen kurz zu skizzieren.

Bei den Vereinten Nationen handelt es sich um ein System kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG.<sup>164</sup> Auf der staatsrechtlichen Seite korrespondiert Art. 24 Abs. 2 GG mit den dem Sicherheitsrat eingeräumten Kompetenzen zur Friedenssicherung und eröffnet Deutschland verfassungsrechtlich die Möglichkeit, sich an Maßnahmen der Friedenssicherung in vollem Umfang zu beteiligen.<sup>165</sup> Bei Art. 24 Abs. 2 GG handelt es sich um eine inhaltlich begrenzte Ermächtigungsnorm. Mit seinem Beitritt zu den Vereinten Nationen hat Deutschland völkerrechtlich die Pflichten übernommen, die typischerweise mit der Mitgliedschaft in einem

<sup>161</sup> Vgl. Anm. 159. Im vorliegenden soll nicht geprüft werden, inwieweit dieser Ansatz tragfähig ist, was teilweise in Zweifel gezogen wird; vgl. etwa ausführlich Fischer/Fischer-Lescano (Anm. 157), 132 ff.; Heintschel v. Heinegg/Gries (Anm. 157), 148 ff.

<sup>162</sup> BVerfGE 90, 286, 355 ff.

<sup>163</sup> Vgl. BVerfGE 68, 1 ff. (*Pershing*); insbesondere aber BVerfGE 90, 286 ff. (*AWACS*); dazu N.K. Riedel, Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeswehreinsatz im Rahmen von NATO-, WEU- bzw. UN-Militäraktionen, DÖV 1995, 135 ff.; W. Heun, Urteilsanmerkung, JZ 1994, 1073 ff.; G. Nolte, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, ZaöRV 54 (1994), 652 ff.; C. Arndt, Verfassungsrechtliche Anforderungen an internationale Bundeswehreinsätze, NJW 1994, 2197 ff.; O. Depenheuer, Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, DVBl. 1997, 685 ff. Außerdem die Entscheidung des BVerfG vom 22.11.2001 (*Strategisches Konzept*), 2 BvE 6/99, abgedruckt in DVBl. 2002, 116 = EuGRZ 2001, 643 = NJW 2002, 1559; dazu M. Rau, NATO's New Strategic Concept and the German Federal Government's Authority in the Sphere of Foreign Affairs: The Decision of the Federal Constitutional Court of 22 November 2001, German Yearbook of International Law 44 (2001), 544 ff.

<sup>164</sup> BVerfGE 90, 286, 349 f.; J.A. Frowein, in: J.A. Frowein/T. Stein, Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, 1990, 10 ff. Zur Entstehungsgeschichte dieser Norm vgl. Chr. Tomuschat, in: Bonner Kommentar, Art. 24 (1985), Rn. 1 ff.; dazu allgemein A. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 24 Abs. 2 (1992), Rn. 10 ff.

<sup>165</sup> BVerfGE 90, 286, 345. R. Wolfrum, Deutschlands Mitgliedschaft in NATO, WEU und KSZE, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 1995, § 192, Rn. 50.

derartigen System verbunden sind. Dazu gehört – als *ultima ratio* – im Grundsatz auch der militärische Einsatz gegen eine Friedensbedrohung oder Friedensstörung. Damit entsprechen sich die völkerrechtliche Pflicht Deutschlands und die verfassungsrechtlich eröffnete Handlungsmöglichkeit für den Einsatz der Bundeswehr in der Friedenssicherung. Ein Automatismus zu einer Beteiligung an konkreten Friedenssicherungsmaßnahmen ergibt sich aber hieraus nicht. Denn im Rahmen der Vereinten Nationen behält jeder Staat die Entscheidungsfreiheit darüber, ob und in welchem Umfang er sich an friedenssichernden Einsätzen beteiligt. Aus Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ergibt sich, daß die Einordnung Deutschlands in ein System kollektiver Sicherheit der Zustimmung des Gesetzgebers bedarf.<sup>166</sup> Bei derartigen Verträgen handelt es sich um politische Verträge im Sinne von Art. 59 Abs. 2 GG. Damit kommt bei dem Abschluß von Verträgen zur Schaffung von bzw. zum Beitritt zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit dem Bundestag ein Mitentscheidungsrecht zu. Dies entspricht den Konsequenzen, die sich für Deutschland aus der Mitgliedschaft in derartigen Systemen ergeben.

Die Ermächtigungsnorm des Art. 24 Abs. 2 GG ist allerdings substantiell begrenzt; sie berechtigt die Bundesrepublik Deutschland nur zur Mitwirkung an militärischen Maßnahmen unter internationaler Verantwortung – auf Einzelheiten wird noch einzugehen sein – und nicht zu Aktionen eines oder mehrerer Einzelstaaten außerhalb eines kollektiven Sicherheitssystems im Sinne des Grundgesetzes. Adressaten dieser Einschränkung sind Exekutive und Legislative in gleicher Weise. Durch die parlamentarischen Mitwirkungsrechte soll sichergestellt werden, daß die Streitkräfte nicht mißbraucht, sondern in Übereinstimmung mit den Zielen des Grundgesetzes eingesetzt werden,<sup>167</sup> die eine Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Systeme internationaler Friedenssicherung mit umfassen. Durch ein derartiges Beitrittsgesetz wird die Bundesregierung ermächtigt, in den Organen der betreffenden Organisation mitzuwirken. Dies schließt, insbesondere wenn diese Organisation auf Integration angelegt ist, eine Mitwirkung an der Fortentwicklung dieser Organisation mit ein, sofern diese Integrationsschritte in dem Beitrittsgesetz vorgezeichnet sind.

Art. 87a Abs. 2 GG, wonach Streitkräfte außer zur Verteidigung<sup>168</sup> nur eingesetzt werden dürfen, soweit das Grundgesetz dies ausdrücklich zuläßt, schränkt die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG, wie das Bundesverfassungsgericht unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte dieser Norm ausdrücklich festgestellt hat,<sup>169</sup> nicht ein. Gesehen wird in dieser Vorschrift eine Betonung der friedenssi-

<sup>166</sup> BVerfGE 68, 1, 84 f.; 90, 286, 351 und im Urteil vom 22.11.2001, NJW 2002, 1559. Vgl. auch Rau (Anm. 163), 551.

<sup>167</sup> M. Wild, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, 622, 623.

<sup>168</sup> Zu den verschiedenen Interpretationen des Begriffs "Verteidigung", vgl. statt anderer T. Stein, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, in: Frowein/Stein (Anm. 164), 17, 20. Danach richtet sich der Begriff "Verteidigung" an dem völkerrechtlich Zulässigen aus; a.A. E. Klein, Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der UN, ZaöRV 1974, 429, 439.

chernden Aufgabe der Bundeswehr, die sich sowohl in einem Akt der Verteidigung als auch in einer Aktion im Rahmen der internationalen Friedenssicherung manifestieren kann.<sup>170</sup> Anders formuliert soll Art. 87a GG – mit der Ermächtigungsnorm des Art. 24 Abs. 2 GG korrespondierend – den Einsatz im Dienste unilateral definierter Ziele außerhalb oder gar im Widerspruch zur internationalen Friedensordnung verhindern. Dies ergibt sich neben Art. 87a Abs. 2 GG auch aus Art. 87a Abs. 1 GG, wonach die Streitkräfte einen reinen Verteidigungsauftrag haben.<sup>171</sup>

Art. 87a Abs. 2 GG betrifft nur Einsätze der Bundeswehr mit der Konsequenz, daß ein militärisches Tätigwerden, das nicht als Einsatz zu qualifizieren ist, nicht der Sperrwirkung dieser Norm unterfällt. Der Begriff des "Einsatzes" erschließt sich aus Sinn und Zweck dieser Norm. Unter Einsatz sind alle diejenigen Formen der Verwendung von Bundeswehreinheiten zu verstehen, die nicht in gleicher Form von privaten Diensten erbracht werden können. Von einem Einsatz ist demnach zu sprechen, wenn der Gebrauch von Waffengewalt als Möglichkeit antizipiert wird und die Einheit entsprechend ausgerüstet ist.<sup>172</sup> Ausreichend ist auch der mögliche Einsatz von Waffen zur Selbstverteidigung. Damit fallen nicht nur mögliche Kampfeinsätze der Bundeswehr unter Art. 87a Abs. 2 GG, sondern auch die klassischen Aufgaben im Rahmen von Friedenstruppen, wie die Überwachung eines Waffenstillstands oder die Trennung von Konfliktparteien.<sup>173</sup> Sie sind demgemäß nur im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit möglich. Nicht unter Art. 87a Abs. 2 GG fallen humanitäre Einsätze, wie Katastrophenhilfe oder Sanitätseinsätze.<sup>174</sup> Das bedeutet, daß die Sperrwirkung von Art. 87a Abs. 2 GG nicht für diese humanitären Einsätze gilt, auch wenn sie von der Bundeswehr durchgeführt werden. Sie können also außerhalb eines Systems kollektiver Sicherheit erfolgen, wie dies auch regelmäßig der Fall ist.

In der Literatur war umstritten, ob auch NATO und WEU als Systeme kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG anzusehen sind, so daß – wie im Fall der Vereinten Nationen – ein entsprechender Einsatzbeschluß legitimierende Wirkung entfaltet.<sup>175</sup> Diese Frage war vom Bundesverfassungsgericht zunächst offen gelassen worden,<sup>176</sup> wurde aber in der AWACS-Entscheidung bejaht.<sup>177</sup> Der

<sup>169</sup> BVerfGE 90, 286, 355 f.

<sup>170</sup> Demgegenüber wäre es verfehlt, Verteidigung im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG mit dem in Art. 115a GG verwandten Begriff des Verteidigungsfalls gleichzusetzen. Art. 115a GG bezieht sich auf innerstaatliche Konsequenzen eines Angriffs auf das Staatsgebiet Deutschlands.

<sup>171</sup> So auch K. Doehring, Systeme kollektiver Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Anm. 165), Bd. VII, 1992, § 177, Rn. 24. Es erscheint auf der Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zielführend, die verschiedenen in der Literatur entwickelten Ansätze zum Verhältnis von Art. 24 zu Art. 87a GG erneut zu diskutieren; vgl. dazu Fischer/Fischer-Lescano (Anm. 157), 116 ff. m.w.N.; Rau (Anm. 163), 549 f. m.w.N.

<sup>172</sup> J. Kokott, in: Sachs, Grundgesetz, 2. Aufl. 1999, Art. 87a, Rn. 27 m.w.N.; Wild (Anm. 167), 624.

<sup>173</sup> BVerfGE 90, 286, 387 f.

<sup>174</sup> Die rechtliche Grundlage hierfür ist Art. 32 Abs. 1 GG; vgl. dazu BVerfGE 90, 286, 388; Brenner/Hahn (Anm. 153), 730.

<sup>175</sup> Dafür Tomuschat (Anm. 164), Rn. 136; Randelzhofer (Anm. 164), Rn. 20; dagegen J. Wieland, Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen für einen Einsatz der Bundeswehr, DVBl.

letztlich entscheidende Punkt bei der Auslegung von Art. 24 Abs. 2 GG ist, ob der dort verwandte Begriff der kollektiven Sicherheit im völkerrechtlichen Sinne zu verstehen ist oder die Formulierung des Grundgesetzes eine verfassungsrechtlich eigenständige Bedeutung aufweist.<sup>178</sup> Die Entstehungsgeschichte dieser Norm gibt keinen eindeutigen Aufschluß darüber, ob die Ermächtigungsnorm des Art. 24 Abs. 2 GG lediglich auf Systeme kollektiver Sicherheit, wie die Vereinten Nationen bzw. die in Art. 52 VN-Charta angesprochenen Regionalabkommen, verweist oder auch Systeme kollektiver Selbstverteidigung mit einbezieht. Auch wenn es keine allgemein verbindliche Definition des Begriffs "kollektive Sicherheit" gibt, stimmt die völkerrechtliche Literatur doch dahin gehend überein, daß sich Systeme kollektiver Sicherheit und kollektiver Selbstverteidigung zumindest idealtypisch unterscheiden. Beide dienen zwar der Friedenssicherung,<sup>179</sup> die Systeme kollektiver Sicherheit zielen aber – wie die Vereinten Nationen – nach innen, während Systeme kollektiver Selbstverteidigung nach außen, d.h. gegen einen äußeren Feind, gerichtet sind. Für das Bundesverfassungsgericht war nicht der Mechanismus, über den die Friedenssicherung erreicht werden soll, ausschlaggebend, sondern das Ziel selbst. Es versteht Systeme kollektiver Sicherheit und solche kollektiver Selbstverteidigung als sich ergänzende Systeme, die beide unter Art. 24 Abs. 2 GG zu subsumieren sind.<sup>180</sup> Zwei Voraussetzungen werden aber vom Bundesverfassungsgericht bei diesem Ansatz konsequent betont. Es muß sich um ein System, also eine gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten verselbständigte Organisation, handeln: Der friedenssichernde Einsatz muß auf einem Organbeschluß beruhen. Der Zwang zur institutionalisierten Kooperation und Willensbildung in einem größeren Verband bildet eine Sicherheit dagegen, daß Maßnahmen unter dem Deckmantel kollektiver Sicherheit im Sinne nationaler Interessenpolitik mißbraucht werden.<sup>181</sup> Schließlich schränkt das Bundesverfassungsgericht die Gleichstellung von Systemen kollektiver Selbstverteidigung mit denjenigen kollektiver Sicherheit dahin gehend ein, daß diese Gleichstellung nur dann Gültigkeit hat, "wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind".<sup>182</sup> Diese Verpflichtung folgt aus Art. 26 GG. Die Betonung der Friedenswahrung besagt nicht, daß die angesprochenen Systeme der kollektiven Selbstverteidigung auf die "Verteidigung des Bündnisses zur Friedenswahrung" beschränkt wären. Vielmehr ergibt sich aus der Gleichsetzung, daß auch weitergehende friedenssichernde Maßnahmen, seien sie

1991, 1174, 1177; N.K. Riedel, Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland – verfassungs- und völkerrechtliche Schranken, 1989, 189 f.

<sup>176</sup> BVerfGE 68, 1, 95 f.

<sup>177</sup> BVerfGE 90, 286, 349.

<sup>178</sup> So Tomuschat (Anm. 164), Rn. 135 ff.; Randelzhofer (Anm. 164), Rn. 10.

<sup>179</sup> Randelzhofer, *ibid.*, Rn. 20; R. Wolfrum, Die Bundesrepublik Deutschland im Verteidigungsbündnis, in: Isensee/Kirchhof (Anm. 165), Bd. VII, 1992, § 176, Rn. 17.

<sup>180</sup> BVerfGE 90, 286, 351; Randelzhofer (Anm. 164), Rn. 20 f.; Doehring (Anm. 171), Rn. 2 f.

<sup>181</sup> Auf diesen Gesichtspunkt verwies Chr. Tomuschat, Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Isensee/Kirchhof (Anm. 165), Bd. VII, 1992, § 172, Rn. 47.

<sup>182</sup> BVerfGE 90, 286, 349; vgl. dazu Strunz, in: Sachs (Anm. 172), Art. 24 Rn. 53.

präventiver, repressiver oder – nach Beendigung eines Konflikts – stabilisierender Natur, ergriffen werden können. Sie müssen aber stets darauf angelegt sein, den Weltfrieden zu verbessern. Es ist durchaus fraglich, ob und vor allem inwieweit sich hieraus Einschränkungen für den Einsatz von Bundeswehreinheiten unter der NATO ergeben können, die für einen Einsatz unter der Verantwortung der Vereinten Nationen nicht bestehen. Ausgeschlossen wären zweifelsohne militärische Maßnahmen unter NATO-Verantwortung, die nicht der Friedenssicherung, sondern der Vergrößerung des militärischen Einflusses der NATO dienen. Problematisch wäre aber auch ein Einsatz zur Stabilisierung einer bestimmten Regierung, obwohl die konkurrierende damit keine Gefährdung des Weltfriedens oder der betreffenden Region bedeutet.

Mit dem Einsatz unter Verantwortung der Vereinten Nationen bzw. der NATO hat das Bundesverfassungsgericht nur einen Teil möglicher militärischer Einsätze der Bundeswehr angesprochen und verfassungsrechtlich bewertet. Offen geblieben ist, ob und inwieweit ein Einsatz auf Einladung der Regierung eines Staates erfolgen kann.<sup>183</sup> Unter Art. 24 Abs. 2 GG wäre ein derartiger Einsatz nicht zu subsumieren, und die Charakterisierung als "Einsatz" im Sinne von Art. 87a GG stünde außer Zweifel. Nach der Systematik des Grundgesetzes zum Einsatz der Bundeswehr, wonach der internationalen Einbindung primäre legitimierende Funktion zukommt, wäre ein derartiger Einsatz mit Art. 87a Abs. 2 GG nicht vereinbar, soweit er nicht in einem internationalen Verbund erfolgt, der als System der kollektiven Selbstverteidigung eingestuft werden kann.<sup>184</sup>

## (2) Der Parlamentsvorbehalt

Wie bereits angesprochen, löst der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen für den Einzelfall noch keine Verpflichtung aus, den Vereinten Nationen konkret Truppen zur Verfügung zu stellen bzw. sich an bestimmten Einsätzen militärisch zu beteiligen. Das Zurverfügungstellen von Einheiten bzw. die Zustimmung zu deren Einsatz unter der Verantwortung der Vereinten Nationen hat das Bundesverfassungsgericht unter einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt gestellt.<sup>185</sup> Dieser Parlamentsvorbehalt wurde unter Rückgriff auf die seit 1918 historisch gewachsene, umfassende parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte entwickelt. Danach ist vor dem Einsatz grundsätzlich die parlamentarische konstitutive Zustimmung erforderlich und zwar unabhängig davon, wie die Kommandostrukturen ausgestaltet sind sowie ob und in welchem Umfang den Streitkräften Zwangsbefugnisse eingeräumt werden. Ohne vorherigen Parlamentsbe-

<sup>183</sup> Vgl. dazu aus völkerrechtlicher Sicht G. Nolte, Eingreifen auf Einladung. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, 1999.

<sup>184</sup> Vgl. auch Rau (Anm. 163), 549.

<sup>185</sup> BVerfGE 90, 286, 381 ff.; zum Parlamentsvorbehalt vgl. Riedel (Anm. 163), 135, 139 ff. m.w.N.; Heun (Anm. 163), 1073 ff.

schluß darf – dies ergibt sich daraus, daß ihm konstitutive Wirkung zukommt – die Bundesregierung die Streitkräfte nur bei Gefahr im Verzuge einsetzen. Dies soll eine Beeinträchtigung der Wehr- und Bündnisfähigkeit der Streitkräfte vermeiden. Eine weitere Konsequenz in dieser Situation besteht darin, daß die Streitkräfte zurückzuberufen sind, wenn der Bundestag, nachdem er mit dem Einsatz befaßt worden ist, dies fordert.

Sinn des konstitutiven Parlamentsvorbehalts ist die Sicherung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei Einsätzen der Bundeswehr. Hierin liegt eine Durchbrechung des Grundsatzes, daß die Ausübung der auswärtigen Gewalt grundsätzlich der Exekutive zusteht. Den Grundsatz des Primats der Exekutive bei der Ausübung der auswärtigen Gewalt hat das Bundesverfassungsgericht bislang betont, in seiner Entscheidung vom 22. November 2001<sup>186</sup> aber nicht im bisherigen Umfang aufrecht erhalten.<sup>187</sup> Nicht entscheidend ist demgegenüber die Gefahr für das Leben bzw. die Gesundheit der Soldaten. Insofern ist es konsequent, wenn das Bundesverfassungsgericht jeden Einsatz der Bundeswehr unter der Verantwortung der Vereinten Nationen oder aufgrund einer entsprechenden Entscheidung des Sicherheitsrates bzw. im Rahmen der NATO dem Parlamentsvorbehalt unterwirft.

Weniger der Parlamentsvorbehalt selbst als die Art seiner Begründung ist angreifbar. Es wäre durchaus möglich gewesen, den Parlamentsvorbehalt darauf zu stützen, daß weder der Beitritt zu den Vereinten Nationen noch derjenige zur NATO die Verpflichtung enthält, für konkrete Einsätze Truppen zur Verfügung zu stellen bzw. sich an konkreten Einsätzen zu beteiligen. Insofern klafft eine Lücke zwischen der generellen Verpflichtung und den Verpflichtungen im konkreten Fall. Dies hätte das Bundesverfassungsgericht als ein Argument nutzen können, um eine ausdrückliche Mitwirkung des Bundestages an der Entsendung von Streitkräften zu begründen. Eine andere Möglichkeit wäre es gewesen, Kontingentabkommen bzw. verbindliche Absprachen, bei denen es sich um völkerrechtliche Verträge handelt,<sup>188</sup> Art. 59 Abs. 2 GG zu unterstellen.<sup>189</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diese Möglichkeit explizit verworfen. Es hat argumentiert, eine derartige Einigung zwischen dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und der Bundesregierung über die Entsendung und deren Modalitäten – hier der Entsendung eines deutschen Unterstützungsverbandes – käme in Rechtsfolge und Gewicht nicht einer Regelung politischer Verträge gleich.<sup>190</sup> Hintergrund dieser Argumentation ist, daß die politisch relevante Entscheidung im Beitritt zu den Vereinten Nationen und der darin implizierten generellen Zustimmung zu einer Beteiligung an friedenssichernden Aktionen der Vereinten Nationen gesehen wird. Dies wiederum stellt, konsequent zu Ende gedacht, den Parlamentsvorbehalt in Frage.

<sup>186</sup> Vgl. Anm. 163, NJW 2002, 1559.

<sup>187</sup> Vgl. Rau (Anm. 163), 566 und 568.

<sup>188</sup> R. Bernhardt, Verfassungsrecht und Völkerrecht, in: Isensee/Kirchhof (Anm. 165), Bd. VII, 1992, § 174, Rn. 2; offen lassend BVerfGE 90, 286, 378.

<sup>189</sup> A.A. W. März, Bundeswehr in Somalia, 1993, 59 ff.; A. Hörchens, Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen, 1994, 124.

<sup>190</sup> BVerfGE 90, 286, 378, 379.

Durch die Herleitung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts aus der historisch gewachsenen Wehrverfassung vermied es das Bundesverfassungsgericht – bis zur Entscheidung vom 22. November 2001 –, seine Standortbestimmung hinsichtlich des Verhältnisses von Parlament und Regierung in bezug auf die Ausübung der auswärtigen Gewalt einer grundsätzlichen Revision unterziehen zu müssen.<sup>191</sup> Bei dem Versuch einer Umsetzung des Brahimi-Berichts könnte es aber evident werden, daß dieser Ansatz zusätzliche Probleme aufwirft.

Das AWACS-Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthält keine eindeutige Aussage dazu, ob sich die parlamentarische Mitwirkung mit dem konstitutiven Zustimmungsbeschluß erschöpft oder ob der Bundestag seine Zustimmung wieder zurücknehmen kann.<sup>192</sup> Da sich die Begründung des Parlamentsvorbehalts in bezug auf den Auslandseinsatz von Bundeswehreinheiten u.a. auf Art. 115 a Abs. 1 GG stützt, ist ein analoger Rückgriff auf Art. 115 I Abs. 2 S. 1 GG konsequent. Danach kann der Bundestag jederzeit einen Verteidigungsfall für beendet erklären.<sup>193</sup> Eine sonstige Einflußnahme auf die Modalitäten des Auslandseinsatzes von Bundeswehreinheiten ist dem Bundestag jedoch verwehrt. Die Entscheidung über die Modalitäten des Auslandseinsatzes liegen bei der Bundesregierung in dem durch den Bundestagsbeschluß gesteckten Rahmen.

### **3. Durch den Brahimi-Bericht aufgeworfene verfassungsrechtliche Fragen einer Beteiligung an Friedensmissionen**

#### **(1) Fortentwicklung des Mandats der Friedensmissionen**

Der Brahimi-Bericht strebt eine partielle Neudefinition der VN-Friedensmissionen an, indem er diesen ein erweitertes Recht, militärisch aktiv zu werden, zuerkennt. Danach sollen nicht nur Maßnahmen zur Verteidigung der Mission, sondern auch gegenüber denjenigen Kräften zulässig sein, die der Friedensmission zugrunde liegende Vereinbarungen brechen oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begehen. Eine generelle Billigung dieses Konzepts durch den Bundestag in Form eines Gesetzes ist nicht erforderlich. Diese Fortentwicklung des Konzepts der Friedensmissionen wird noch durch das seinerzeitige Gesetz zum Beitritt Deutschlands zu den Vereinten Nationen gedeckt. Dies gilt um so mehr, als das Konzept der Friedensmissionen der Vereinten Nationen in der Praxis entwickelt wurde und seine Legitimation in dem generellen Auftrag der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung findet. Die Anpassung des Konzepts der Friedensmissionen an die gewandelten weltpolitischen Rahmenbedingungen entspricht dem Gebot an die Vereinten Nationen, ihr Instrumentarium zu effektivieren, um ihrem Auftrag

<sup>191</sup> Kritisch R. Wolfrum, *Auswärtige Beziehungen und Verteidigungspolitik*, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, 693, 706.

<sup>192</sup> Das Gericht spricht allerdings davon (BVerfGE 90, 286, 389), daß die Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze in der Verantwortung der Exekutive liege.

<sup>193</sup> So Nolte (Anm. 163), 682.



weiter gerecht werden zu können. Schließlich ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, daß der Bundestag durch den Parlamentsvorbehalt seine Kontrolle über die Beteiligung der Bundeswehr an konkreten Einsätzen ausüben kann und dabei implizit seine Meinung zu der modifizierten Funktion von Friedensmissionen der Vereinten Nationen zum Ausdruck bringen kann. Damit ist der Bundestag weiterhin in das Ob und Wie von VN-Friedensmissionen eingeschaltet und kann daher vor deren Einsatz auf die Verwendung der Bundeswehr Einfluß nehmen.<sup>194</sup>

## **(2) Beteiligung an Missionen mit robustem Mandat**

Verfassungsrechtlich wirft die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen mit robustem Mandat keine besonderen Probleme auf. Für Einsätze dieser Art gilt, wie für andere militärische Einsätze, das Erfordernis der vorherigen konstitutiven Zustimmung durch den Bundestag. Dieses Zustimmungserfordernis beruht gerade nicht darauf, daß die am Militäreinsatz Beteiligten besonders gefährdet sind, sondern will sicherstellen, daß sich der Einsatz im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben hält und der Friedenssicherung bzw. der Wiederherstellung des Friedens dient. Deswegen gilt der konstitutive Parlamentsvorbehalt nicht nur für Militäreinsätze, die Gesundheit und Leben des Personals konkret gefährden, sondern für militärische Einsätze dieser Art schlechthin. Bei seiner Beschlußfassung in Ausübung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts wird der Bundestag die möglichen Gefährdungen aus dem Einsatz erwägen und die politische Verantwortung für etwaige Verluste mit übernehmen müssen. Weder Art. 24 Abs. 2 GG noch Art. 87a Abs. 1 GG werfen insofern Schranken auf. Denn auch Friedensmissionen mit robustem Mandat dienen der Friedenssicherung. Entscheidend ist nämlich nicht der Waffeneinsatz, sondern mit welchem Ziel dieser Waffeneinsatz dient. Das heißt allerdings nicht, daß das Ziel der Friedenssicherung einen Waffeneinsatz legitimiert, der wegen der Art der eingesetzten Waffen den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands widerspricht.

## **(3) Feste Zusage von Kontingenten vor Erteilung eines Mandats, Bereitstellung einer ständigen Reserve und kurzfristige Entsendung von militärischen Einheiten**

Verfassungsrechtlich außerordentlich problematisch erscheint demgegenüber das Zurverfügungstellen von militärischen Kontingenten der Bundeswehr vor einer Entscheidung des Sicherheitsrats über deren konkreten Einsatz.<sup>195</sup> Auch dieser

---

<sup>194</sup> Auf die besondere Bedeutung des Parlamentsvorbehalts in Fällen, wo der militärische Einsatz auf einem in der Praxis fortentwickelten Konzept beruht, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22.11.2001 (Anm. 163), NJW 2002, 1559, hingewiesen.

<sup>195</sup> Nolte (Anm. 163), 676 f., hat sich mit dieser Frage in bezug auf Art. 43 VN-Charta auseinandergesetzt, der die Unterstellung von nationalen Kontingenten unter den Sicherheitsrat vorsieht. Er vertritt die Meinung, daß das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 chartafeindlich sei.

Einsatz bedürfte der parlamentarischen Zustimmung; er müßte vor dem Zurverfügungstellen erfolgen, könnte aber, da nach den Vorstellungen des Brahimi-Berichts danach der Sicherheitsrat unabhängig von den Vorstellungen des Entsendestaates entscheiden würde, nicht danach, d.h. nach Konkretisierung des Auftrags erfolgen. Ob eine entsprechende parlamentarische Zustimmung zu der Zurverfügungstellung durch den Bundestag als Ausübung des Parlamentsvorbehalts zu qualifizieren wäre, ist primär nach dessen Sinn und Zweck zu entscheiden.

Sinn des konstituierenden Parlamentsvorbehalts ist es, der Legislative eine substantielle Mitsprache über das Ob und Wie eines Auslandseinsatzes von Bundeswehreinheiten zu sichern. Dabei beschränkt sich die Mitsprache des Bundestages nicht auf die Einhaltung der angesprochenen verfassungsrechtlichen Grundsätze für den Einsatz der Bundeswehr, sondern er kann auch darüber mitentscheiden, ob der geplante Einsatz aus politischer Sicht sinnvoll und militärisch angemessen ist. Insbesondere dem letztgenannten Gesichtspunkt kommt angesichts der Struktur dieser Entscheidung wesentliche Bedeutung zu. Weder das Grundgesetz noch die Charta der Vereinten Nationen enthält eine nähere Definition dessen, was unter Friedenswahrung zu verstehen ist. Die Entscheidung des Sicherheitsrats, ob ein Einschreiten erforderlich ist und in welcher Form es zu erfolgen hat, ist primär politischer Natur und entzieht sich einer juristischen Würdigung. Das gleiche gilt für die entsprechende Entscheidung der Bundesregierung. Auch wenn diese an eine als Verpflichtung formulierte Entscheidung des Sicherheitsrates auf der Basis von Kapitel VII der VN-Charta völkerrechtlich gebunden ist, muß die Bundesregierung politisch entscheiden, ob und in welcher Form sich Deutschland an einer konkreten friedenssichernden Maßnahme beteiligen will. Durch die Statuierung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß diese Entscheidung Exekutive und Legislative gemeinsam – wenn auch auf Initiative der Exekutive – treffen.<sup>196</sup>

Geht man davon aus, daß dem Bundestag hinsichtlich des Ob und Wie eines friedenssichernden Einsatzes ein Mitspracherecht zukommt, so ist ein Zurverfügungstellen von deutschen militärischen Kontingenten an die Vereinten Nationen ohne Konkretisierung des Einsatzes unter Geltung von Art. 24 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Denn dadurch verlöre der Bundestag das ihm zustehende Mitspracherecht. Dies würde nicht dadurch kompensiert, daß man dem Bundestag ein Rückrufrecht zubilligte. Dies vermag eine konstitutive Zustimmung nicht zu ersetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat daher nicht ohne Grund einen Einsatz ohne vorherige parlamentarische Zustimmung nur für den Notfall als zulässig erachtet.<sup>197</sup> Dies bedeutet allerdings, daß wenn – aber auch nur dann – die Voraussetzungen einer solchen Not- oder Eilsituation vorliegen, was auch bei Friedensmis-

---

Seiner Meinung nach kommt aber eine Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 24 Abs. 1 GG in Betracht.

<sup>196</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 22.11.2001 (Anm. 163), NJW 2002, 1559, die Bedeutung des Parlamentsvorbehalts als Kontrollmechanismus vor allem im Hinblick auf ein sich fortentwickelndes Friedenssicherungssystem betont.

sionen nicht ausgeschlossen ist, eine vorherige parlamentarische Zustimmung abdingbar wäre. Für solche Not- und Eilfälle könnte daher die Bundesregierung auch eine ständige Reservetruppe und Bereitschaftskapazitäten, sozusagen als Vorsorge-maßnahme, bereitstellen. Feste Zusagen von Kontingenten an die Vereinten Nationen im Sinne des Brahimi-Berichts vor einem konkreten Mandat des Sicherheitsrates ließen sich hiermit jedoch nicht rechtfertigen. Denn im Einzelfall wäre stets zu prüfen, ob ein Notfall vorläge – dann wäre die parlamentarische Zustimmung nachzuholen – oder nicht – dann wäre ein Einsatz ohne vorherige Zustimmung durch den Bundestag unzulässig.

Keine Lösung des grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Problems bietet sich über das vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Entsendegesetz<sup>198</sup> an, denn auch im Rahmen eines derartigen Gesetzes muß die parlamentarische Beteiligung hinreichend zur Geltung gebracht werden. Dieses Ergebnis kann in der Praxis nicht befriedigen, wenn anerkannt wird, daß die Struktur der Konflikte, zu deren Befriedung die Vereinten Nationen aufgerufen sind, eine Modernisierung des Instruments der Friedenstruppen verlangt.

Um eine Mitwirkung Deutschlands an einem modernisierten System der Friedenstruppen zu ermöglichen, erscheint es erwägenswert, durch Gesetz gemäß Art. 24 Abs. 1 GG den Vereinten Nationen Kommando- und Einsatzrechte über deutsche militärische Einheiten unwiderruflich zu übertragen.<sup>199</sup> Art. 24 Abs. 2 GG schließt eine Anwendung von Art. 24 Abs. 1 GG nicht aus. Beide behandeln verschiedene Fallkonstellationen. Art. 24 Abs. 2 GG regelt die Integration Deutschlands in Systeme kollektiver Sicherheit, die aber nicht mit einem unmittelbaren Souveränitätsverlust Deutschlands verknüpft ist – die Einsatzkontrolle verbleibt unter deutscher Verantwortung. Demgegenüber sieht Art. 24 Abs. 1 GG vor, daß die Ausübung von Souveränitätsrechten an eine internationale Organisation übertragen wird – die Einsatzentscheidung und -kontrolle läge bei diesem Ansatz also bei den Vereinten Nationen.

Es mag zunächst erstaunlich erscheinen, daß zumindest im Ergebnis die Mitwirkungsrechte des Bundestages nicht durch ein Entsendungsgesetz gewahrt sein sollen, welches das Verhältnis von Regierung und Parlament hinsichtlich der Entscheidung über eine Beteiligung deutscher Einheiten an Friedensmissionen regelt, eine Übertragung von Hoheitsrechten zur Ausübung durch die Vereinten Nationen aber erlaubt sein soll. Der Grund für diese Differenzierung liegt im Sinn und Zweck des konstitutiven Parlamentsvorbehalts. Er zielt, ebenso wie Art. 115a GG,

<sup>197</sup> BVerfGE 90, 286, 388. Das Bundesverfassungsgericht spricht vom Erhalt der Wehrfähigkeit und der Bündnisfähigkeit, die nicht beeinträchtigt werden dürfen und im gleichen Atemzug davon, daß Gefahr im Verzug es rechtfertigte, einen Entschluß vorläufig zu beschließen.

<sup>198</sup> BVerfGE 90, 286, 389. Ein solches Gesetz wurde noch nicht verabschiedet; am 12.6.2002 hat aber beispielsweise die FDP-Fraktion den Antrag gestellt, daß die Bundesregierung den Entwurf eines "Gesetzes zur Beteiligung des Deutschen Bundestages bei bewaffneten Auslandseinsätzen der Bundeswehr" einbringen solle, vgl. BT-Drs. 14/9402 vom 12.6.2002.

<sup>199</sup> Diese Lösung schlägt Nolte (Anm. 163), 676 f., für Truppenkontingente gemäß Art. 43 VN-Charta vor.

aus dem er u.a. abgeleitet wurde, darauf ab, den Einsatz der Bundeswehr nicht allein der Exekutive zu überlassen, sondern diese Entscheidung der Exekutive und Legislative anzuvertrauen. Wird aber die Einsatzentscheidung durch Gesetz generell einer internationalen Organisation überlassen, so stellt sich die Frage einer Kontrolle der Exekutive aus Sicht der Legislative nicht. Hieraus ergibt sich aber auch eine Einschränkung. Das Zurverfügungstellen von nationalen militärischen Einheiten für die Vereinten Nationen durch Gesetz gemäß Art. 24 Abs. 1 GG müßte in ein System eingebettet sein, das nicht nur deutsche, sondern auch andere nationale Kontingente erfaßt. Außerdem dürfte die Bundesregierung keinen Einfluß speziell auf den Einsatz des deutschen Kontingents ausüben können. Andernfalls läge der Versuch einer Umgehung des Parlamentsvorbehalts vor. Durch eine derartige integrative Regelung, durch welche die Verfügung über nationale militärische Kontingente internationalisiert würde, würde sichergestellt – wie es das Grundgesetz verlangt –, daß diese Kontingente ausschließlich zur Friedenssicherung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen eingesetzt werden.

## V. Zusammenfassung

Der Brahimi-Bericht belegt nachdrücklich, daß das System der VN-Friedenstruppen einer Revision unterzogen und die Beschlußfassung über ihren Einsatz sowie die Form ihres Einsatzes modernen Verhältnissen angepaßt werden muß.

Dies gilt nicht nur für den Sicherheitsrat – ein Komplex, der leider im Brahimi-Bericht ausgeklammert bleibt –, sondern insbesondere für die Einwerbung nationaler Kontingente. Es liegt zweifelsohne nicht im Sinne einer effektiven Politik der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, wenn die Bereitstellung von Truppen erst dann erfolgen oder formal abgeschlossen werden kann, wenn über den Einsatz bereits grundsätzlich entschieden worden ist. Als konsequenter Ausweg bietet es sich an, den Vereinten Nationen militärische Kontingente vorab zur Verfügung zu stellen, wie es der Brahimi-Bericht vorsieht.

Keine Alternative für eine Neuorientierung des Systems der Friedenstruppen ist das für den Einsatz von ISAF gewählte Modell, auch wenn die Aufstellung von ISAF zügiger als üblich erfolgte. Denn letztlich führt dies dazu, daß der Einfluß und entsprechend auch die politische Verantwortung des Sicherheitsrates verringert werden. Die Autorisierung interessierter Staaten kann zu einer Marginalisierung von Regionen führen, an deren Befriedung kein vorrangiges Interesse besteht.

Das Hauptproblem für eine Verwirklichung der Vorschläge des Brahimi-Berichts durch die Bundesrepublik Deutschland liegt im Bereich des Verfassungsrechts. Der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Parlamentsvorbehalt in bezug auf Auslandseinsätze der Bundeswehr erlaubt es nicht, den Vereinten Nationen Kontingente zur Verfügung zu stellen, ohne die Zustimmung des Bundestages zu dem konkreten Einsatz erhalten zu haben. Denkbar wäre jedoch, den Vereinten Nationen durch Gesetz gemäß Art. 24 Abs. 1 GG derartige Kontingente zur Verfügung zu stellen. Eine derartige Regelung dürfte allerdings nicht nur für Deutsch-

land gelten, sondern müßte Kontingente anderer Staaten mit einschließen. Letztlich ist dies jedoch eine Lösung, deren praktische Realisierbarkeit gering ist, berücksichtigt man, daß Art. 43 der Charta der Vereinten Nationen – wenn auch für andere Formen militärischer Einsätze konzipiert – keine politische Akzeptanz gefunden hat.

Rechtspolitisch vorzugswürdig wäre eine Neuordnung der Kompetenzen von Parlament und Regierung im Grundgesetz hinsichtlich der Ausübung der auswärtigen Gewalt, einschließlich militärischer Einsätze im Ausland. Das ursprüngliche, in sich konsequente, wenn auch angreifbare System des Grundgesetzes hat durch die Einführung parlamentarischer Mitwirkungsrechte durch Art. 23 GG und den aus der Wehrverfassung entwickelten Parlamentsvorbehalt an Stringenz verloren. Aufgabe einer Reform müßte es vor allem sein, der Exekutive, vor allem für Auslandseinsätze der Bundeswehr, die Fähigkeit zu schnellem Handeln zurückzugeben. Dabei sollten Wege gefunden werden, eine effektive parlamentarische Mitwirkung zu sichern.

### Summary<sup>200</sup>

## The Reform of UN Peacekeeping Missions and Their Implementation on the Basis of the German Basic Law

The Brahimi Report shows that the system concerning UN peacekeeping troops has to be renewed. The decision about the deployment of peacekeeping troops and the form their deployment has to be adjusted to the changed circumstances of the “new world order”. This is true in regard not only to the Security Council – an aspect which was not covered by the report – but especially for the deployment of national contingents. It does not advance an effective peacekeeping policy of the United Nations, if troops can be made available only upon a final decision by the Security Council concerning their deployment. Instead, it seems reasonable to provide the United Nations with a new standing capacity involving contingents available in advance with a commitment for immediate deployment.

The model chosen in regard to the ISAF (International Security Assistance Force) is inappropriate for further peacekeeping missions. This is true although its deployment was rapid and therefore fulfilled one of the criteria laid down in the Brahimi-Report. Otherwise, the Security Council would lose influence and political responsibility. The authorization of “willing states” can lead to a marginalization of regions when there is no special interest to pacify them.

For the Federal Republic of Germany the main problem for carrying into effect the proposals of the Brahimi Report lies in national constitutional law. The German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) has determined that a lawful deployment of national troops requires the prior consent of the German Parliament (Deutscher Bundestag); i.e. it is not possible to make German contingents available to the United Nations without such prior consent. On the other hand, it would be thinkable to provide the United Nations with Ger-

---

<sup>200</sup> Summary by the authors.

man troops by a law, according to Art. 24, para. 1, of the German Basic Law (Grundgesetz). Such a solution, however, may not be limited to Germany. The contingents of other member States of the United Nations have to be included as well. Finally, this is a solution which has limited practical feasibility, as Art. 43 of the Charter of the United Nations – even if drafted for other kinds of military missions – has not been politically accepted.

Therefore, it would be preferable to rearrange the competencies of the legislature and the executive in regard to the exercise of decisions in foreign affairs, including those concerning sorties abroad. The originally coherent system of the German constitution has lost its persuasiveness with respect to the inclusion of participation rights according to Art. 23 of the Basic Law, and the necessity for prior consent of the parliament. The aim of such a reform must be to give back the executive its ability to act rapidly. In doing so, however, one has to find ways to secure an effective participation of the parliament.

# Annex

United Nations A/55/305-S/2000/809

21 August 2000, Original: English

## General Assembly / Security Council

Fifty-fifth session / Fifty-fifth year

### Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (...)

## Report of the Panel on United Nations Peace Operations

|                                                                                  | Paragraphs |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Contents                                                                         |            |
| I. The need for change                                                           | 1–8        |
| II. Doctrine, strategy and decision-making for peace operations                  | 9–83       |
| A. Defining the elements of peace operations                                     | 10–14      |
| B. Experience of the past                                                        | 15–28      |
| C. Implications for preventive action                                            | 29–34      |
| <i>Summary of key recommendations on preventive action</i>                       | 34         |
| D. Implications for peace-building strategy                                      | 35–47      |
| <i>Summary of key recommendations on peace-building</i>                          | 47         |
| E. Implications for peacekeeping doctrine and strategy                           | 48–55      |
| <i>Summary of key recommendation on peacekeeping doctrine and strategy</i>       | 55         |
| F. Clear, credible and achievable mandates                                       | 56–64      |
| <i>Summary of key recommendations on clear, credible and achievable mandates</i> | 64         |
| G. Information-gathering, analysis and strategic planning capacities             | 65–75      |
| <i>Summary of key recommendation on information and strategic analysis</i>       | 75         |
| H. The challenge of transitional civil administration                            | 76–83      |
| <i>Summary of key recommendation on transitional civil administration</i>        | 83         |
| III. United Nations capacities to deploy operations rapidly and effectively      | 84–169     |
| A. Defining what “rapid and effective deployment” entails                        | 86–91      |
| <i>Summary of key recommendation on determining deployment timelines</i>         | 91         |
| B. Effective mission leadership                                                  | 92–101     |
| <i>Summary of key recommendations on mission leadership</i>                      | 101        |
| C. Military personnel                                                            | 102–117    |
| <i>Summary of key recommendations on military personnel</i>                      | 117        |
| D. Civilian police                                                               | 118–126    |
| <i>Summary of key recommendations on civilian police personnel</i>               | 126        |
| (...)                                                                            |            |

## I. The need for change

1. The United Nations was founded, in the words of its Charter, in order “to save succeeding generations from the scourge of war.” Meeting this challenge is the most important function of the Organization, and, to a very significant degree, the yardstick by which it is judged by the peoples it exists to serve. Over the last decade, the United Nations has repeatedly failed to meet the challenge; and it can do no better today. Without significant institutional change, increased financial support, and renewed commitment on the part of Member States, the United Nations will not be capable of executing the critical peacekeeping and peace-building tasks that the Member States assign it in coming months and years. There are many tasks which the United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake, and many places they should not go. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence with the ability and determination to defeat them.

2. The Secretary-General has asked the Panel on United Nations Peace Operations, composed of individuals experienced in various aspects of conflict prevention, peacekeeping and peace-building (Panel members are listed in annex I), to assess the shortcomings of the existing system and to make frank, specific and realistic recommendations for change. Our recommendations focus not only on politics and strategy but also on operational and organizational areas of need.

3. For preventive initiatives to reduce tension and avert conflict, the Secretary-General needs clear, strong and sustained political support from Member States. For peacekeeping to accomplish its mission, as the United Nations has discovered repeatedly over the last decade, no amount of good intentions can substitute for the fundamental ability to project credible force. However, force alone cannot create peace; it can only create a space in which peace can be built.

4. In other words, the key conditions for the success of future complex operations are political support, rapid deployment with a robust force posture and a sound peace-building strategy. Every recommendation in the present report is meant, in one way or another, to help ensure that these three conditions are met. The need for change has been rendered even more urgent by recent events in Sierra Leone and by the daunting prospect of expanded United Nations operations in the Democratic Republic of the Congo.

5. These changes – while essential – will have no lasting impact unless the Member States of the Organization take seriously their responsibility to train and equip their own forces and to mandate and enable their collective instrument, so that together they may succeed in meeting threats to peace. They must summon the political will to support the United Nations politically, financially and



operationally – once they have decided to act as the United Nations – if the Organization is to be credible as a force for peace.

6. The recommendations that the Panel presents balance principle and pragmatism, while honouring the spirit and letter of the Charter of the United Nations and the respective roles of the Organization's legislative bodies. They are based on the following premises:

(a) The essential responsibility of Member States for the maintenance of international peace and security, and the need to strengthen both the quality and quantity of support provided to the United Nations system to carry out that responsibility;

(b) The pivotal importance of clear, credible and adequately resourced Security Council mandates;

(c) A focus by the United Nations system on conflict prevention and its early engagement, wherever possible;

(d) The need to have more effective collection and assessment of information at United Nations Headquarters, including an enhanced conflict early warning system that can detect and recognize the threat or risk of conflict or genocide;

(e) The essential importance of the United Nations system adhering to and promoting international human rights instruments and standards and international humanitarian law in all aspects of its peace and security activities;

(f) The need to build the United Nations capacity to contribute to peace-building, both preventive and post-conflict, in a genuinely integrated manner;

(g) The critical need to improve Headquarters planning (including contingency planning) for peace operations;

(h) The recognition that while the United Nations has acquired considerable expertise in planning, mounting and executing traditional peacekeeping operations, it has yet to acquire the capacity needed to deploy more complex operations rapidly and to sustain them effectively;

(i) The necessity to provide field missions with high-quality leaders and managers who are granted greater flexibility and autonomy by Headquarters, within clear mandate parameters and with clear standards of accountability for both spending and results;

(j) The imperative to set and adhere to a high standard of competence and integrity for both Headquarters and field personnel, who must be provided the training and support necessary to do their jobs and to progress in their careers, guided by modern management practices that reward meritorious performance and weed out incompetence;

(k) The importance of holding individual officials at Headquarters and in the field accountable for their performance, recognizing that they need to be given commensurate responsibility, authority and resources to fulfil their assigned tasks.

7. In the present report, the Panel has addressed itself to many compelling needs for change within the United Nations system. The Panel views its recommendations as the minimum threshold of change needed to give the United Nations sys-

tem the opportunity to be an effective, operational, twenty-first century institution. (Key recommendations are summarized in bold type throughout the text; they are also combined in a single summary in annex III.)

8. The blunt criticisms contained in the present report reflect the Panel's collective experience as well as interviews conducted at every level of the system. More than 200 people were either interviewed or provided written input to the Panel. Sources included the Permanent Missions of Member States, including the Security Council members; the Special Committee on Peacekeeping Operations; and personnel in peace and security-related departments at United Nations Headquarters in New York, in the United Nations Office at Geneva, at the headquarters of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), at the headquarters of other United Nations funds and programmes; at the World Bank and in every current United Nations peace operation. (A list of references is contained in annex II.)

## **II. Doctrine, strategy and decision-making for peace operations**

9. The United Nations system – namely the Member States, Security Council, General Assembly and Secretariat – must commit to peace operations carefully, reflecting honestly on the record of its performance over the past decade. It must adjust accordingly the doctrine upon which peace operations are established; fine-tune its analytical and decision-making capacities to respond to existing realities and anticipate future requirements; and summon the creativity, imagination and will required to implement new and alternative solutions to those situations into which peacekeepers cannot or should not go.

### **A. Defining the elements of peace operations**

10. United Nations peace operations entail three principal activities: conflict prevention and peacemaking; peacekeeping; and peace-building. Long-term conflict prevention addresses the structural sources of conflict in order to build a solid foundation for peace. Where those foundations are crumbling, conflict prevention attempts to reinforce them, usually in the form of a diplomatic initiative. Such preventive action is, by definition, a low-profile activity; when successful, it may even go unnoticed altogether.

11. Peacemaking addresses conflicts in progress, attempting to bring them to a halt, using the tools of diplomacy and mediation. Peacemakers may be envoys of Governments, groups of States, regional organizations or the United Nations, or they may be unofficial and non-governmental groups, as was the case, for example,

in the negotiations leading up to a peace accord for Mozambique. Peacemaking may even be the work of a prominent personality, working independently.

12. Peacekeeping is a 50-year-old enterprise that has evolved rapidly in the past decade from a traditional, primarily military model of observing ceasefires and force separations after inter-State wars, to incorporate a complex model of many elements, military and civilian, working together to build peace in the dangerous aftermath of civil wars.

13. Peace-building is a term of more recent origin that, as used in the present report, defines activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war. Thus, peace-building includes but is not limited to reintegrating former combatants into civilian society, strengthening the rule of law (for example, through training and restructuring of local police, and judicial and penal reform); improving respect for human rights through the monitoring, education and investigation of past and existing abuses; providing technical assistance for democratic development (including electoral assistance and support for free media); and promoting conflict resolution and reconciliation techniques.

14. Essential complements to effective peace-building include support for the fight against corruption, the implementation of humanitarian demining programmes, emphasis on human immunodeficiency virus/acquired immunodeficiency syndrome (HIV/AIDS) education and control, and action against other infectious diseases.

## **B. Experience of the past**

15. The quiet successes of short-term conflict prevention and peacemaking are often, as noted, politically invisible. Personal envoys and representatives of the Secretary-General (RSGs) or special representatives of the Secretary-General (SRSGs) have at times complemented the diplomatic initiatives of Member States and, at other times, have taken initiatives that Member States could not readily duplicate. Examples of the latter initiatives (drawn from peacemaking as well as preventive diplomacy) include the achievement of a ceasefire in the Islamic Republic of Iran-Iraq war in 1988, the freeing of the last Western hostages in Lebanon in 1991, and avoidance of war between the Islamic Republic of Iran and Afghanistan in 1998.

16. Those who favour focusing on the underlying causes of conflicts argue that such crisis-related efforts often prove either too little or too late. Attempted earlier, however, diplomatic initiatives may be rebuffed by a government that does not see or will not acknowledge a looming problem, or that may itself be part of the pro-

blem. Thus, long-term preventive strategies are a necessary complement to short-term initiatives.

17. Until the end of the cold war, United Nations peacekeeping operations mostly had traditional ceasefire-monitoring mandates and no direct peace-building responsibilities. The “entry strategy” or sequence of events and decisions leading to United Nations deployment was straightforward: war, ceasefire, invitation to monitor ceasefire compliance and deployment of military observers or units to do so, while efforts continued for a political settlement. Intelligence requirements were also fairly straightforward and risks to troops were relatively low. But traditional peacekeeping, which treats the symptoms rather than sources of conflict, has no built-in exit strategy and associated peacemaking was often slow to make progress. As a result, traditional peacekeepers have remained in place for 10, 20, 30 or even 50 years (as in Cyprus, the Middle East and India/Pakistan). By the standards of more complex operations, they are relatively low cost and politically easier to maintain than to remove. However, they are also difficult to justify unless accompanied by serious and sustained peacemaking efforts that seek to transform a ceasefire accord into a durable and lasting peace settlement.

18. Since the end of the cold war, United Nations peacekeeping has often combined with peace-building in complex peace operations deployed into settings of intra-State conflict. Those conflict settings, however, both affect and are affected by outside actors: political patrons; arms vendors; buyers of illicit commodity exports; regional powers that send their own forces into the fray; and neighbouring States that host refugees who are sometimes systematically forced to flee their homes. With such significant cross-border effects by state and non-state actors alike, these conflicts are often decidedly “transnational” in character.

19. Risks and costs for operations that must function in such circumstances are much greater than for traditional peacekeeping. Moreover, the complexity of the tasks assigned to these missions and the volatility of the situation on the ground tend to increase together. Since the end of the cold war, such complex and risky mandates have been the rule rather than the exception: United Nations operations have been given relief-escort duties where the security situation was so dangerous that humanitarian operations could not continue without high risk for humanitarian personnel; they have been given mandates to protect civilian victims of conflict where potential victims were at greatest risk, and mandates to control heavy weapons in possession of local parties when those weapons were being used to threaten the mission and the local population alike. In two extreme situations, United Nations operations were given executive law enforcement and administrative authority where local authority did not exist or was not able to function.

20. It should have come as no surprise to anyone that these missions would be hard to accomplish. Initially, the 1990s offered more positive prospects: operations

implementing peace accords were time-limited, rather than of indefinite duration, and successful conduct of national elections seemed to offer a ready exit strategy. However, United Nations operations since then have tended to deploy where conflict has not resulted in victory for any side: it may be that the conflict is stalemated militarily or that international pressure has brought fighting to a halt, but in any event the conflict is unfinished. United Nations operations thus do not deploy into post-conflict situations so much as they deploy to create such situations. That is, they work to divert the unfinished conflict, and the personal, political or other agendas that drove it, from the military to the political arena, and to make that diversion permanent.

21. As the United Nations soon discovered, local parties sign peace accords for a variety of reasons, not all of them favourable to peace. "Spoilers" – groups (including signatories) who renege on their commitments or otherwise seek to undermine a peace accord by violence – challenged peace implementation in Cambodia, threw Angola, Somalia and Sierra Leone back into civil war, and orchestrated the murder of no fewer than 800,000 people in Rwanda. The United Nations must be prepared to deal effectively with spoilers if it expects to achieve a consistent record of success in peacekeeping or peace-building in situations of intrastate/transnational conflict.

22. A growing number of reports on such conflicts have highlighted the fact that would-be spoilers have the greatest incentive to defect from peace accords when they have an independent source of income that pays soldiers, buys guns, enriches faction leaders and may even have been the motive for war. Recent history indicates that, where such income streams from the export of illicit narcotics, gemstones or other high-value commodities cannot be pinched off, peace is unsustainable.

23. Neighbouring States can contribute to the problem by allowing passage of conflict-supporting contraband, serving as middlemen for it or providing base areas for fighters. To counter such conflict-supporting neighbours, a peace operation will require the active political, logistical and/or military support of one or more great powers, or of major regional powers. The tougher the operation, the more important such backing becomes.

24. Other variables that affect the difficulty of peace implementation include, first, the sources of the conflict. These can range from economics (e.g., issues of poverty, distribution, discrimination or corruption), politics (an unalloyed contest for power) and resource and other environmental issues (such as competition for scarce water) to issues of ethnicity, religion or gross violations of human rights. Political and economic objectives may be more fluid and open to compromise than objectives related to resource needs, ethnicity or religion. Second, the complexity of negotiating and implementing peace will tend to rise with the number of local parties and the divergence of their goals (e.g., some may seek unity, others separa-

tion). Third, the level of casualties, population displacement and infrastructure damage will affect the level of war-generated grievance, and thus the difficulty of reconciliation, which requires that past human rights violations be addressed, as well as the cost and complexity of reconstruction.

25. A relatively less dangerous environment – just two parties, committed to peace, with competitive but congruent aims, lacking illicit sources of income, with neighbours and patrons committed to peace – is a fairly forgiving one. In less forgiving, more dangerous environments – three or more parties, of varying commitment to peace, with divergent aims, with independent sources of income and arms, and with neighbours who are willing to buy, sell and transit illicit goods – United Nations missions put not only their own people but peace itself at risk unless they perform their tasks with the competence and efficiency that the situation requires and have serious great power backing.

26. It is vitally important that negotiators, the Security Council, Secretariat mission planners, and mission participants alike understand which of these political-military environments they are entering, how the environment may change under their feet once they arrive, and what they realistically plan to do if and when it does change. Each of these must be factored into an operation's entry strategy and, indeed, into the basic decision about whether an operation is feasible and should even be attempted.

27. It is equally important, in this context, to judge the extent to which local authorities are willing and able to take difficult but necessary political and economic decisions and to participate in the establishment of processes and mechanisms to manage internal disputes and pre-empt violence or the re-emergence of conflict. These are factors over which a field mission and the United Nations have little control, yet such a cooperative environment is critical in determining the successful outcome of a peace operation.

28. When complex peace operations do go into the field, it is the task of the operation's peacekeepers to maintain a secure local environment for peace-building, and the peacebuilders' task to support the political, social and economic changes that create a secure environment that is self-sustaining. Only such an environment offers a ready exit to peacekeeping forces, unless the international community is willing to tolerate recurrence of conflict when such forces depart. History has taught that peacekeepers and peacebuilders are inseparable partners in complex operations: while the peacebuilders may not be able to function without the peacekeepers' support, the peacekeepers have no exit without the peacebuilders' work.

### C. Implications for preventive action

29. United Nations peace operations addressed no more than one third of the conflict situations of the 1990s. Because even much-improved mechanisms for creation and support of United Nations peacekeeping operations will not enable the United Nations system to respond with such operations in the case of all conflict everywhere, there is a pressing need for the United Nations and its Member States to establish a more effective system for long-term conflict prevention. Prevention is clearly far more preferable for those who would otherwise suffer the consequences of war, and is a less costly option for the international community than military action, emergency humanitarian relief or reconstruction after a war has run its course. As the Secretary-General noted in his recent Millennium Report (A/54/2000), "every step taken towards reducing poverty and achieving broad-based economic growth is a step toward conflict prevention". In many cases of internal conflict, "poverty is coupled with sharp ethnic or religious cleavages", in which minority rights "are insufficiently respected [and] the institutions of government are insufficiently inclusive". Long-term preventive strategies in such instances must therefore work "to promote human rights, to protect minority rights and to institute political arrangements in which all groups are represented. ... Every group needs to become convinced that the state belongs to all people".

30. The Panel wishes to commend the United Nations ongoing internal Task Force on Peace and Security for its work in the area of long-term prevention, in particular the notion that development entities in the United Nations system should view humanitarian and development work through a "conflict prevention lens" and make long-term prevention a key focus of their work, adapting current tools, such as the common country assessment and the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), to that end.

31. To improve early United Nations focus on potential new complex emergencies and thus short-term conflict prevention, about two years ago the Headquarters Departments that sit on the Executive Committee on Peace and Security (ECPS) created the Inter-Agency/Interdepartmental Framework for Coordination, in which 10 departments, funds, programmes and agencies now participate. The active element, the Framework Team, meets at the Director level monthly to decide on areas at risk, schedule country (or situation) review meetings and identify preventive measures. The Framework mechanism has improved interdepartmental contacts but has not accumulated knowledge in a structured way, and does no strategic planning. This may have contributed to the Secretariat's difficulty in persuading Member States of the advantages of backing their professed commitment to both long- and short-term conflict prevention measures with the requisite political and financial support. In the interim, the Secretary-General's annual reports of 1997 and 1999 (A/52/1 and A/54/1) focused specifically on conflict prevention. The Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict and the United Nations Asso-

ciation of the United States of America, among others, also have contributed valuable studies on the subject. And more than 400 staff in the United Nations have undergone systematic training in "early warning" at the United Nations Staff College in Turin.

32. At the heart of the question of short-term prevention lies the use of fact-finding missions and other key initiatives by the Secretary-General. These have, however, usually met with two key impediments. First, there is the understandable and legitimate concern of Member States, especially the small and weak among them, about sovereignty. Such concerns are all the greater in the face of initiatives taken by another Member State, especially a stronger neighbour, or by a regional organization that is dominated by one of its members. A state facing internal difficulties would more readily accept overtures by the Secretary-General because of the recognized independence and moral high ground of his position and in view of the letter and spirit of the Charter, which requires that the Secretary-General offer his assistance and expects the Member States to give the United Nations "every assistance" as indicated, in particular, in Article 2 (5) of the Charter. Fact-finding missions are one tool by which the Secretary-General can facilitate the provision of his good offices.

33. The second impediment to effective crisis-preventive action is the gap between verbal postures and financial and political support for prevention. The Millennium Assembly offers all concerned the opportunity to reassess their commitment to this area and consider the prevention-related recommendations contained in the Secretary-General's Millennium Report and in his recent remarks before the Security Council's second open meeting on conflict prevention. There, the Secretary-General emphasized the need for closer collaboration between the Security Council and other principal organs of the United Nations on conflict prevention issues, and ways to interact more closely with non-state actors, including the corporate sector, in helping to defuse or avoid conflicts.

#### 34. Summary of key recommendations on preventive action:

(a) The Panel endorses the recommendations of the Secretary-General with respect to conflict prevention contained in the Millennium Report and in his remarks before the Security Council's second open meeting on conflict prevention in July 2000, in particular his appeal to "all who are engaged in conflict prevention and development – the United Nations, the Bretton Woods institutions, Governments and civil society organizations – [to] address these challenges in a more integrated fashion";

(b) The Panel supports the Secretary-General's more frequent use of fact-finding missions to areas of tension, and stresses Member States' obligations, under Article 2 (5) of the Charter, to give "every assistance" to such activities of the United Nations.



## D. Implications for peace-building strategy

35. The Security Council and the General Assembly's Special Committee on Peace-keeping Operations have each recognized and acknowledged the importance of peace-building as integral to the success of peacekeeping operations. In this regard, on 29 December 1998 the Security Council adopted a presidential statement that encouraged the Secretary-General to "explore the possibility of establishing post-conflict peace-building structures as part of efforts by the United Nations system to achieve a lasting peaceful solution to conflicts ...". The Special Committee on Peacekeeping Operations, in its own report earlier in 2000, stressed the importance of defining and identifying elements of peace-building before they are incorporated into the mandates of complex peace operations, so as to facilitate later consideration by the General Assembly of continuing support for key elements of peace-building after a complex operation draws to a close.

36. Peace-building support offices or United Nations political offices may be established as follow-ons to other peace operations, as in Tajikistan or Haiti, or as independent initiatives, as in Guatemala or Guinea-Bissau. They help to support the consolidation of peace in post-conflict countries, working with both Governments and non-governmental parties and complementing what may be ongoing United Nations development activities, which strive to remain apart from politics while nonetheless targeting assistance at the sources of conflict.

37. Effective peace-building requires active engagement with the local parties, and that engagement should be multidimensional in nature. First, all peace operations should be given the capacity to make a demonstrable difference in the lives of the people in their mission area, relatively early in the life of the mission. The head of mission should have authority to apply a small percentage of mission funds to "quick impact projects" aimed at real improvements in quality of life, to help establish the credibility of a new mission. The resident coordinator/humanitarian coordinator of the pre-existing United Nations country team should serve as chief adviser for such projects in order to ensure efficient spending and to avoid conflict with other development or humanitarian assistance programmes.

38. Second, "free and fair" elections should be viewed as part of broader efforts to strengthen governance institutions. Elections will be successfully held only in an environment in which a population recovering from war comes to accept the ballot over the bullet as an appropriate and credible mechanism through which their views on government are represented. Elections need the support of a broader process of democratization and civil society building that includes effective civilian governance and a culture of respect for basic human rights, lest elections merely ratify a tyranny of the majority or be overturned by force after a peace operation leaves.

39. Third, United Nations civilian police monitors are not peacebuilders if they simply document or attempt to discourage by their presence abusive or other unacceptable behaviour of local police officers – a traditional and somewhat narrow perspective of civilian police capabilities. Today, missions may require civilian police to be tasked to reform, train and restructure local police forces according to international standards for democratic policing and human rights, as well as having the capacity to respond effectively to civil disorder and for self-defence. The courts, too, into which local police officers bring alleged criminals and the penal system to which the law commits prisoners also must be politically impartial and free from intimidation or duress. Where peace-building missions require it, international judicial experts, penal experts and human rights specialists, as well as civilian police, must be available in sufficient numbers to strengthen rule of law institutions. Where justice, reconciliation and the fight against impunity require it, the Security Council should authorize such experts, as well as relevant criminal investigators and forensic specialists, to further the work of apprehension and prosecution of persons indicted for war crimes in support of United Nations international criminal tribunals.

40. While this team approach may seem self-evident, the United Nations has faced situations in the past decade where the Security Council has authorized the deployment of several thousand police in a peacekeeping operation but has resisted the notion of providing the same operations with even 20 or 30 criminal justice experts. Further, the modern role of civilian police needs to be better understood and developed. In short, a doctrinal shift is required in how the Organization conceives of and utilizes civilian police in peace operations, as well as the need for an adequately resourced team approach to upholding the rule of law and respect for human rights, through judicial, penal, human rights and policing experts working together in a coordinated and collegial manner.

41. Fourth, the human rights component of a peace operation is indeed critical to effective peace-building. United Nations human rights personnel can play a leading role, for example, in helping to implement a comprehensive programme for national reconciliation. The human rights components within peace operations have not always received the political and administrative support that they require, however, nor are their functions always clearly understood by other components. Thus, the Panel stresses the importance of training military, police and other civilian personnel on human rights issues and on the relevant provisions of international humanitarian law. In this respect, the Panel commends the Secretary-General's bulletin of 6 August 1999 entitled "Observance by United Nations forces of international humanitarian law" (ST/SGB/1999/13).

42. Fifth, the disarmament, demobilization and reintegration of former combatants – key to immediate post-conflict stability and reduced likelihood of conflict recurrence – is an area in which peace-building makes a direct contribution to

public security and law and order. But the basic objective of disarmament, demobilization and reintegration is not met unless all three elements of the programme are implemented. Demobilized fighters (who almost never fully disarm) will tend to return to a life of violence if they find no legitimate livelihood, that is, if they are not "reintegrated" into the local economy. The reintegration element of disarmament, demobilization and reintegration is voluntarily funded, however, and that funding has sometimes badly lagged behind requirements.

43. Disarmament, demobilization and reintegration has been a feature of at least 15 peacekeeping operations in the past 10 years. More than a dozen United Nations agencies and programmes as well as international and local NGOs, fund these programmes. Partly because so many actors are involved in planning or supporting disarmament, demobilization and reintegration, it lacks a designated focal point within the United Nations system.

44. Effective peace-building also requires a focal point to coordinate the many different activities that building peace entails. In the view of the Panel, the United Nations should be considered the focal point for peace-building activities by the donor community. To that end, there is great merit in creating a consolidated and permanent institutional capacity within the United Nations system. The Panel therefore believes that the Under-Secretary-General for Political Affairs, in his/her capacity as Convener of ECPS, should serve as the focal point for peace-building. The Panel also supports efforts under way by the Department of Political Affairs (DPA) and the United Nations Development Programme (UNDP) to jointly strengthen United Nations capacity in this area, because effective peace-building is, in effect, a hybrid of political and development activities targeted at the sources of conflict.

45. DPA, the Department of Political Affairs, the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), the Department of Disarmament Affairs (DDA), the Office of Legal Affairs (OLA), UNDP, the United Nations Children's Fund (UNICEF), OHCHR, UNHCR, the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, and the United Nations Security Coordinator are represented in ECPS; the World Bank Group has been invited to participate as well. ECPS thus provides the ideal forum for the formulation of peace-building strategies.

46. Nonetheless, a distinction should be made between strategy formulation and the implementation of such strategies, based upon a rational division of labour among ECPS members. In the Panel's view, UNDP has untapped potential in this area, and UNDP, in cooperation with other United Nations agencies, funds and programmes and the World Bank, are best placed to take the lead in implementing peace-building activities. The Panel therefore recommends that ECPS propose to the Secretary-General a plan to strengthen the capacity of the United Nations to

develop peace-building strategies and to implement programmes in support of those strategies. That plan should also indicate the criteria for determining when the appointment of a senior political envoy or representative of the Secretary-General may be warranted to raise the profile and sharpen the political focus of peace-building activities in a particular region or country recovering from conflict.

47. Summary of key recommendations on peace-building:

(a) A small percentage of a mission's first-year budget should be made available to the representative or special representative of the Secretary-General leading the mission to fund quick impact projects in its area of operations, with the advice of the United Nations country team's resident coordinator;

(b) The Panel recommends a doctrinal shift in the use of civilian police, other rule of law elements and human rights experts in complex peace operations to reflect an increased focus on strengthening rule of law institutions and improving respect for human rights in post-conflict environments;

(c) The Panel recommends that the legislative bodies consider bringing demobilization and reintegration programmes into the assessed budgets of complex peace operations for the first phase of an operation in order to facilitate the rapid disassembly of fighting factions and reduce the likelihood of resumed conflict;

(d) The Panel recommends that the Executive Committee on Peace and Security discuss and recommend to the Secretary-General a plan to strengthen the permanent capacity of the United Nations to develop peace-building strategies and to implement programmes in support of those strategies.

## **E. Implications for peacekeeping doctrine and strategy**

48. The Panel concurs that consent of the local parties, impartiality and use of force only in self-defence should remain the bedrock principles of peacekeeping. Experience shows, however, that in the context of modern peace operations dealing with intra-State/ transnational conflicts, consent may be manipulated in many ways by the local parties. A party may give its consent to United Nations presence merely to gain time to retool its fighting forces and withdraw consent when the peacekeeping operation no longer serves its interests. A party may seek to limit an operation's freedom of movement, adopt a policy of persistent non-compliance with the provisions of an agreement or withdraw its consent altogether. Moreover, regardless of faction leaders' commitment to the peace, fighting forces may simply be under much looser control than the conventional armies with which traditional peacekeepers work, and such forces may split into factions whose existence and implications were not contemplated in the peace agreement under the colour of which the United Nations mission operates.

49. In the past, the United Nations has often found itself unable to respond effectively to such challenges. It is a fundamental premise of the present report, how-

ever, that it must be able to do so. Once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandate professionally and successfully. This means that United Nations military units must be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate. Rules of engagement should not limit contingents to stroke-for-stroke responses but should allow ripostes sufficient to silence a source of deadly fire that is directed at United Nations troops or at the people they are charged to protect and, in particularly dangerous situations, should not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers.

50. Impartiality for such operations must therefore mean adherence to the principles of the Charter and to the objectives of a mandate that is rooted in those Charter principles. Such impartiality is not the same as neutrality or equal treatment of all parties in all cases for all time, which can amount to a policy of appeasement. In some cases, local parties consist not of moral equals but of obvious aggressors and victims, and peacekeepers may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do so. Genocide in Rwanda went as far as it did in part because the international community failed to use or to reinforce the operation then on the ground in that country to oppose obvious evil. The Security Council has since established, in its resolution 1296 (2000), that the targeting of civilians in armed conflict and the denial of humanitarian access to civilian populations afflicted by war may themselves constitute threats to international peace and security and thus be triggers for Security Council action. If a United Nations peace operation is already on the ground, carrying out those actions may become its responsibility, and it should be prepared.

51. This means, in turn, that the Secretariat must not apply best-case planning assumptions to situations where the local actors have historically exhibited worst-case behaviour. It means that mandates should specify an operation's authority to use force. It means bigger forces, better equipped and more costly, but able to pose a credible deterrent threat, in contrast to the symbolic and non-threatening presence that characterizes traditional peacekeeping. United Nations forces for complex operations should be sized and configured so as to leave no doubt in the minds of would-be spoilers as to which of the two approaches the Organization has adopted. Such forces should be afforded the field intelligence and other capabilities needed to mount a defence against violent challengers.

52. Willingness of Member States to contribute troops to a credible operation of this sort also implies a willingness to accept the risk of casualties on behalf of the mandate. Reluctance to accept that risk has grown since the difficult missions of the mid-1990s, partly because Member States are not clear about how to define their national interests in taking such risks, and partly because they may be unclear about the risks themselves. In seeking contributions of forces, therefore, the Secretary-General must be able to make the case that troop contributors and indeed all Member States have a stake in the management and resolution of the conflict, if

only as part of the larger enterprise of establishing peace that the United Nations represents. In so doing, the Secretary-General should be able to give would-be troop contributors an assessment of risk that describes what the conflict and the peace are about, evaluates the capabilities and objectives of the local parties, and assesses the independent financial resources at their disposal and the implications of those resources for the maintenance of peace. The Security Council and the Secretariat also must be able to win the confidence of troop contributors that the strategy and concept of operations for a new mission are sound and that they will be sending troops or police to serve under a competent mission with effective leadership.

53. The Panel recognizes that the United Nations does not wage war. Where enforcement action is required, it has consistently been entrusted to coalitions of willing States, with the authorization of the Security Council, acting under Chapter VII of the Charter.

54. The Charter clearly encourages cooperation with regional and subregional organizations to resolve conflict and establish and maintain peace and security. The United Nations is actively and successfully engaged in many such cooperation programmes in the field of conflict prevention, peacemaking, elections and electoral assistance, human rights monitoring and humanitarian work and other peace-building activities in various parts of the world. Where peacekeeping operations are concerned, however, caution seems appropriate, because military resources and capability are unevenly distributed around the world, and troops in the most crisis-prone areas are often less prepared for the demands of modern peacekeeping than is the case elsewhere. Providing training, equipment, logistical support and other resources to regional and subregional organizations could enable peacekeepers from all regions to participate in a United Nations peacekeeping operation or to set up regional peacekeeping operations on the basis of a Security Council resolution.

55. Summary of key recommendation on peacekeeping doctrine and strategy: once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence.

## **F. Clear, credible and achievable mandates**

56. As a political body, the Security Council focuses on consensus-building, even though it can take decisions with less than unanimity. But the compromises required to build consensus can be made at the expense of specificity, and the resulting ambiguity can have serious consequences in the field if the mandate is then

subject to varying interpretation by different elements of a peace operation, or if local actors perceive a less than complete Council commitment to peace implementation that offers encouragement to spoilers. Ambiguity may also paper over differences that emerge later, under pressure of a crisis, to prevent urgent Council action. While it acknowledges the utility of political compromise in many cases, the Panel comes down in this case on the side of clarity, especially for operations that will deploy into dangerous circumstances. Rather than send an operation into danger with unclear instructions, the Panel urges that the Council refrain from mandating such a mission.

57. The outlines of a possible United Nations peace operation often first appear when negotiators working toward a peace agreement contemplate United Nations implementation of that agreement. Although peace negotiators (peacemakers) may be skilled professionals in their craft, they are much less likely to know in detail the operational requirements of soldiers, police, relief providers or electoral advisers in United Nations field missions. Non-United Nations peacemakers may have even less knowledge of those requirements. Yet the Secretariat has, in recent years, found itself required to execute mandates that were developed elsewhere and delivered to it via the Security Council with but minor changes.

58. The Panel believes that the Secretariat must be able to make a strong case to the Security Council that requests for United Nations implementation of ceasefires or peace agreements need to meet certain minimum conditions before the Council commits United Nations-led forces to implement such accords, including the opportunity to have adviser-observers present at the peace negotiations; that any agreement be consistent with prevailing international human rights standards and humanitarian law; and that tasks to be undertaken by the United Nations are operationally achievable – with local responsibility for supporting them specified – and either contribute to addressing the sources of conflict or provide the space required for others to do so. Since competent advice to negotiators may depend on detailed knowledge of the situation on the ground, the Secretary-General should be pre-authorized to commit funds from the Peacekeeping Reserve Fund sufficient to conduct a preliminary site survey in the prospective mission area.

59. In advising the Council on mission requirements, the Secretariat must not set mission force and other resource levels according to what it presumes to be acceptable to the Council politically. By self-censoring in that manner, the Secretariat sets up itself and the mission not just to fail but to be the scapegoats for failure. Although presenting and justifying planning estimates according to high operational standards might reduce the likelihood of an operation going forward, Member States must not be led to believe that they are doing something useful for countries in trouble when – by under-resourcing missions – they are more likely agreeing to a waste of human resources, time and money.

60. Moreover, the Panel believes that until the Secretary-General is able to obtain solid commitments from Member States for the forces that he or she does believe necessary to carry out an operation, it should not go forward at all. To deploy a partial force incapable of solidifying a fragile peace would first raise and then dash the hopes of a population engulfed in conflict or recovering from war, and damage the credibility of the United Nations as a whole. In such circumstances, the Panel believes that the Security Council should leave in draft form a resolution that contemplated sizeable force levels for a new peacekeeping operation until such time as the Secretary-General could confirm that the necessary troop commitments had been received from Member States.

61. There are several ways to diminish the likelihood of such commitment gaps, including better coordination and consultation between potential troop contributors and the members of the Security Council during the mandate formulation process. Troop contributor advice to the Security Council might usefully be institutionalized via the establishment of ad hoc subsidiary organs of the Council, as provided for in Article 29 of the Charter. Member States contributing formed military units to an operation should as a matter of course be invited to attend Secretariat briefings of the Security Council pertaining to crises that affect the safety and security of the mission's personnel or to a change or reinterpretation of a mission's mandate with respect to the use of force.

62. Finally, the desire on the part of the Secretary-General to extend additional protection to civilians in armed conflicts and the actions of the Security Council to give United Nations peacekeepers explicit authority to protect civilians in conflict situations are positive developments. Indeed, peacekeepers – troops or police – who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles and, as stated in the report of the Independent Inquiry on Rwanda, consistent with “the perception and the expectation of protection created by [an operation’s] very presence” (see S/1999/1257, p. 51).

63. However, the Panel is concerned about the credibility and achievability of a blanket mandate in this area. There are hundreds of thousands of civilians in current United Nations mission areas who are exposed to potential risk of violence, and United Nations forces currently deployed could not protect more than a small fraction of them even if directed to do so. Promising to extend such protection establishes a very high threshold of expectation. The potentially large mismatch between desired objective and resources available to meet it raises the prospect of continuing disappointment with United Nations follow-through in this area. If an operation is given a mandate to protect civilians, therefore, it also must be given the specific resources needed to carry out that mandate.



64. Summary of key recommendations on clear, credible and achievable mandates:

(a) The Panel recommends that, before the Security Council agrees to implement a ceasefire or peace agreement with a United Nations-led peacekeeping operation, the Council assure itself that the agreement meets threshold conditions, such as consistency with international human rights standards and practicability of specified tasks and timelines;

(b) The Security Council should leave in draft form resolutions authorizing missions with sizeable troop levels until such time as the Secretary-General has firm commitments of troops and other critical mission support elements, including peace-building elements, from Member States;

(c) Security Council resolutions should meet the requirements of peacekeeping operations when they deploy into potentially dangerous situations, especially the need for a clear chain of command and unity of effort;

(d) The Secretariat must tell the Security Council what it needs to know, not what it wants to hear, when formulating or changing mission mandates, and countries that have committed military units to an operation should have access to Secretariat briefings to the Council on matters affecting the safety and security of their personnel, especially those meetings with implications for a mission's use of force.

## **G. Information-gathering, analysis, and strategic planning capacities**

65. A strategic approach by the United Nations to conflict prevention, peacekeeping and peace-building will require that the Secretariat's key implementing departments in peace and security work more closely together. To do so, they will need sharper tools to gather and analyse relevant information and to support ECPS, the nominal high-level decision-making forum for peace and security issues.

66. ECPS is one of four "sectoral" executive committees established in the Secretary-General's initial reform package of early 1997 (see A/51/829, sect. A). The Committees for Economic and Social Affairs, Development Operations, and Humanitarian Affairs were also established. OHCHR is a member of all four. These committees were designed to "facilitate more concerted and coordinated management" across participating departments and were given "executive decision-making as well as coordinating powers." Chaired by the Under-Secretary-General for Political Affairs, ECPS has promoted greater exchange of information across and cooperation between departments, but it has not yet become the decision-making body that the 1997 reforms envisioned, which its participants acknowledge.

67. Current Secretariat staffing levels and job demands in the peace and security sector more or less preclude departmental policy planning. Although most ECPS members have policy or planning units, they tend to be drawn into day-to-day is-

sues. Yet without significant knowledge generating and analytic capacity, the Secretariat will remain a reactive institution unable to get ahead of daily events, and ECPS will not be able to fulfil the role for which it was created.

68. The Secretary-General and the members of ECPS need a professional system in the Secretariat for accumulating knowledge about conflict situations, distributing that knowledge efficiently to a wide user base, generating policy analyses and formulating long-term strategies. That system does not exist at present. The Panel proposes that it be created as the ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat, or EISAS.

69. The bulk of EISAS should be formed by consolidation of the various departmental units that are assigned policy and information analysis roles related to peace and security, including the Policy Analysis Unit and the Situation Centre of DPKO; the Policy Planning Unit of DPA; the Policy Development Unit (or elements thereof) of OCHA; and the Media Monitoring and Analysis Section of the Department of Public Information (DPI).

70. Additional staff would be required to give EISAS expertise that does not exist elsewhere in the system or that cannot be taken from existing structures. These additions would include a head of the staff (at Director level), a small team of military analysts, police experts and highly qualified information systems analysts who would be responsible for managing the design and maintenance of EISAS databases and their accessibility to both Headquarters and field offices and missions.

71. Close affiliates of EISAS should include the Strategic Planning Unit of the Office of the Secretary-General; the Emergency Response Division of UNDP; the Peace-building Unit (see paras. 239-243 below); the Information Analysis Unit of OCHA (which supports Relief Web); the New York liaison offices of OHCHR and UNHCR; the Office of the United Nations Security Coordinator; and the Monitoring, Database and Information Branch of DDA. The World Bank Group should be invited to maintain liaison, using appropriate elements, such as the Bank's Post-Conflict Unit.

72. As a common service, EISAS would be of both short-term and long-term value to ECPS members. It would strengthen the daily reporting function of the DPKO Situation Centre, generating all-source updates on mission activity and relevant global events. It could bring a budding crisis to the attention of ECPS leadership and brief them on that crisis using modern presentation techniques. It could serve as a focal point for timely analysis of cross-cutting thematic issues and preparation of reports for the Secretary-General on such issues. Finally, based on the prevailing mix of missions, crises, interests of the legislative bodies and inputs from ECPS members, EISAS could propose and manage the agenda of ECPS itself,

support its deliberations and help to transform it into the decision-making body anticipated in the Secretary-General's initial reforms.

73. EISAS should be able to draw upon the best available expertise – inside and outside the United Nations system – to fine-tune its analyses with regard to particular places and circumstances. It should provide the Secretary-General and ECPS members with consolidated assessments of United Nations and other efforts to address the sources and symptoms of ongoing and looming conflicts, and should be able to assess the potential utility – and implications – of further United Nations involvement. It should provide the basic background information for the initial work of the Integrated Mission Task Forces (ITMFs) that the Panel recommends below (see paras. 198-217), be established to plan and support the set up of peace operations, and continue to provide analyses and manage the information flow between mission and Task Force once the mission has been established.

74. EISAS should create, maintain and draw upon shared, integrated, databases that would eventually replace the proliferated copies of code cables, daily situation reports, daily news feeds and informal connections with knowledgeable colleagues that desk officers and decision makers alike currently use to keep informed of events in their areas of responsibility. With appropriate safeguards, such databases could be made available to users of a peace operations Intranet (see paras. 255 and 256 below). Such databases, potentially available to Headquarters and field alike via increasingly cheap commercial broadband communications services, would help to revolutionize the manner in which the United Nations accumulates knowledge and analyses key peace and security issues. EISAS should also eventually supersede the Framework for Coordination mechanism.

75. Summary of key recommendation on information and strategic analysis: the Secretary-General should establish an entity, referred to here as the ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat (EISAS), that would support the information and analysis needs of all members of ECPS; for management purposes, it should be administered by and report jointly to the heads of DPA and DPKO.

## **H. The challenge of transitional civil administration**

76. Until mid-1999, the United Nations had conducted just a small handful of field operations with elements of civil administration conduct or oversight. In June 1999, however, the Secretariat found itself directed to develop a transitional civil administration for Kosovo, and three months later for East Timor. The struggles of the United Nations to set up and manage those operations are part of the backdrop to the narratives on rapid deployment and on Headquarters staffing and structure in the present report.

77. These operations face challenges and responsibilities that are unique among United Nations field operations. No other operations must set and enforce the law, establish customs services and regulations, set and collect business and personal taxes, attract foreign investment, adjudicate property disputes and liabilities for war damage, reconstruct and operate all public utilities, create a banking system, run schools and pay teachers and collect the garbage – in a war-damaged society, using voluntary contributions, because the assessed mission budget, even for such “transitional administration” missions, does not fund local administration itself. In addition to such tasks, these missions must also try to rebuild civil society and promote respect for human rights, in places where grievance is widespread and grudges run deep.

78. Beyond such challenges lies the larger question of whether the United Nations should be in this business at all, and if so whether it should be considered an element of peace operations or should be managed by some other structure. Although the Security Council may not again direct the United Nations to do transitional civil administration, no one expected it to do so with respect to Kosovo or East Timor either. Intra-State conflicts continue and future instability is hard to predict, so that despite evident ambivalence about civil administration among United Nations Member States and within the Secretariat, other such missions may indeed be established in the future and on an equally urgent basis. Thus, the Secretariat faces an unpleasant dilemma: to assume that transitional administration is a transitory responsibility, not prepare for additional missions and do badly if it is once again flung into the breach, or to prepare well and be asked to undertake them more often because it is well prepared. Certainly, if the Secretariat anticipates future transitional administrations as the rule rather than the exception, then a dedicated and distinct responsibility centre for those tasks must be created somewhere within the United Nations system. In the interim, DPKO has to continue to support this function.

79. Meanwhile, there is a pressing issue in transitional civil administration that must be addressed, and that is the issue of “applicable law.” In the two locales where United Nations operations now have law enforcement responsibility, local judicial and legal capacity was found to be non-existent, out of practice or subject to intimidation by armed elements. Moreover, in both places, the law and legal systems prevailing prior to the conflict were questioned or rejected by key groups considered to be the victims of the conflicts.

80. Even if the choice of local legal code were clear, however, a mission’s justice team would face the prospect of learning that code and its associated procedures well enough to prosecute and adjudicate cases in court. Differences in language, culture, custom and experience mean that the learning process could easily take six months or longer. The United Nations currently has no answer to the question of what such an operation should do while its law and order team inches up such a

learning curve. Powerful local political factions can and have taken advantage of the learning period to set up their own parallel administrations, and crime syndicates gladly exploit whatever legal or enforcement vacuums they can find.

81. These missions' tasks would have been much easier if a common United Nations justice package had allowed them to apply an interim legal code to which mission personnel could have been pre-trained while the final answer to the "applicable law" question was being worked out. Although no work is currently under way within Secretariat legal offices on this issue, interviews with researchers indicate that some headway toward dealing with the problem has been made outside the United Nations system, emphasizing the principles, guidelines, codes and procedures contained in several dozen international conventions and declarations relating to human rights, humanitarian law, and guidelines for police, prosecutors and penal systems.

82. Such research aims at a code that contains the basics of both law and procedure to enable an operation to apply due process using international jurists and internationally agreed standards in the case of such crimes as murder, rape, arson, kidnapping and aggravated assault. Property law would probably remain beyond reach of such a "model code", but at least an operation would be able to prosecute effectively those who burned their neighbours' homes while the property law issue was being addressed.

83. Summary of key recommendation on transitional civil administration: the Panel recommends that the Secretary-General invite a panel of international legal experts, including individuals with experience in United Nations operations that have transitional administration mandates, to evaluate the feasibility and utility of developing an interim criminal code, including any regional adaptations potentially required, for use by such operations pending the re-establishment of local rule of law and local law enforcement capacity.

### **III. United Nations capacities to deploy operations rapidly and effectively**

84. Many observers have questioned why it takes so long for the United Nations to fully deploy operations following the adoption of a Security Council resolution. The reasons are several. The United Nations does not have a standing army, and it does not have a standing police force designed for field operations. There is no reserve corps of mission leadership: special representatives of the Secretary-General and heads of mission, force commanders, police commissioners, directors of administration and other leadership components are not sought until urgently needed. The Standby Arrangements System (UNSAS) currently in place for poten-

tial government-provided military, police and civilian expertise has yet to become a dependable supply of resources. The stockpile of essential equipment recycled from the large missions of the mid-1990s to the United Nations Logistics Base (UNLB) at Brindisi, Italy, has been depleted by the current surge in missions and there is as yet no budgetary vehicle for rebuilding it quickly. The peacekeeping procurement process may not adequately balance its responsibilities for cost-effectiveness and financial responsibility against overriding operational needs for timely response and mission credibility. The need for standby arrangements for the recruitment of civilian personnel in substantive and support areas has long been recognized but not yet implemented. And finally, the Secretary-General lacks most of the authority to acquire, hire and preposition the goods and people needed to deploy an operation rapidly before the Security Council adopts the resolution to establish it, however likely such an operation may seem.

85. In short, few of the basic building blocks are in place for the United Nations to rapidly acquire and deploy the human and material resources required to mount any complex peace operation in the future.

### **A. Defining what “rapid and effective deployment” entails**

86. The proceedings of the Security Council, the reports of the Special Committee on Peacekeeping Operations and input provided to the Panel by the field missions, the Secretariat and the Member States all agree on the need for the United Nations to significantly strengthen capacity to deploy new field operations rapidly and effectively. In order to strengthen these capacities, the United Nations must first agree on basic parameters for defining what “rapidity” and “effectiveness” entail.

87. The first six to 12 weeks following a ceasefire or peace accord is often the most critical period for establishing both a stable peace and the credibility of the peacekeepers. Credibility and political momentum lost during this period can often be difficult to regain. Deployment timelines should thus be tailored accordingly. However, the speedy deployment of military, civilian police and civilian expertise will not help to solidify a fragile peace and establish the credibility of an operation if these personnel are not equipped to do their job. To be effective, the missions’ personnel need materiel (equipment and logistics support), finance (cash in hand to procure goods and services) information assets (training and briefing), an operational strategy and, for operations deploying into uncertain circumstances, a military and political “centre of gravity” sufficient to enable it to anticipate and overcome one or more of the parties’ second thoughts about taking a peace process forward.

88. Timelines for rapid and effective deployment will naturally vary in accordance with the politico-military situations that are unique to each post-conflict environment. Nevertheless, the first step in enhancing the United Nations capacity for rapid deployment must begin with agreeing upon a standard towards which the Organization should strive. No such standard yet exists. The Panel thus proposes that the United Nations develop the operational capabilities to fully deploy "traditional" peacekeeping operations within 30 days of the adoption of a Security Council resolution, and complex peacekeeping operations within 90 days. In the case of the latter, the mission headquarters should be fully installed and functioning within 15 days.

89. In order to meet these timelines, the Secretariat would need one or a combination of the following:

(a) standing reserves of military, civilian police and civilian expertise, materiel and financing;

(b) extremely reliable standby capacities to be called upon on short notice; or

(c) sufficient lead-time to acquire these resources, which would require the ability to foresee, plan for and initiate spending for potential new missions several months ahead of time. A number of the Panel's recommendations are directed at strengthening the Secretariat's analytical capacities and aligning them with the mission planning process in order to help the United Nations be better prepared for potential new operations. However, neither the outbreak of war nor the conclusion of peace can always be predicted well in advance. In fact, experience has shown that this is often not the case. Thus, the Secretariat must be able to maintain a certain generic level of preparedness, through the establishment of new standing capacities and enhancement of existing standby capacities, so as to be prepared for unforeseen demands.

90. Many Member States have argued against the establishment of a standing United Nations army or police force, resisted entering into reliable standby arrangements, cautioned against the incursion of financial expenses for building a reserve of equipment or discouraged the Secretariat from undertaking planning for potential operations prior to the Secretary-General having been granted specific, crisis-driven legislative authority to do so. Under these circumstances, the United Nations cannot deploy operations "rapidly and effectively" within the timelines suggested. The analysis that follows argues that at least some of these circumstances must change to make rapid and effective deployment possible.

91. Summary of key recommendation on determining deployment timelines: the United Nations should define "rapid and effective deployment capacities" as the ability, from an operational perspective, to fully deploy traditional peacekeeping operations within 30 days after the adoption of a Security Council resolution, and within 90 days in the case of complex peacekeeping operations.

## B. Effective mission leadership

92. Effective, dynamic leadership can make the difference between a cohesive mission with high morale and effectiveness despite adverse circumstances, and one that struggles to maintain any of those attributes. That is, the tenor of an entire mission can be heavily influenced by the character and ability of those who lead it.

93. Given this critical role, the current United Nations approach to recruiting, selecting, training and supporting its mission leaders leaves major room for improvement. Lists of potential candidates are informally maintained. RSGs and SRSGs, heads of mission, force commanders, civilian police commissioners and their respective deputies may not be selected until close to or even after adoption of a Security Council resolution establishing a new mission. They and other heads of substantive and administrative components may not meet one another until they reach the mission area, following a few days of introductory meetings with Headquarters officials. They will be given generic terms of reference that spell out their overall roles and responsibilities, but rarely will they leave Headquarters with mission-specific policy or operational guidance in hand. Initially, at least, they will determine on their own how to implement the Security Council's mandate and how to deal with potential challenges to implementation. They must develop a strategy for implementing the mandate while trying to establish the mission's political/military centre of gravity and sustain a potentially fragile peace process.

94. Factoring in the politics of selection makes the process somewhat more understandable. Political sensitivities about a new mission may preclude the Secretary-General's canvassing potential candidates much before a mission has been established. In selecting SRSGs, RSGs or other heads of mission, the Secretary-General must consider the views of Security Council members, the States within the region and the local parties, the confidence of each of whom an RSG/SRSG needs in order to be effective. The choice of one or more deputy SRSGs may be influenced by the need to achieve geographic distribution within the mission's leadership. The nationality of the force commander, the police commissioner and their deputies will need to reflect the composition of the military and police components, and will also need to consider the political sensitivities of the local parties.

95. Although political and geographic considerations are legitimate, in the Panel's view managerial talent and experience must be accorded at least equal priority in choosing mission leadership. Based on the personal experiences of several of its members in leading field operations, the Panel endorses the need to assemble the leadership of a mission as early as possible, so that they can jointly help to shape a mission's concept of operations, its support plan, its budget and its staffing arrangements.



96. To facilitate early selection, the Panel recommends that the Secretary-General compile, in a systematic fashion, and with input from Member States, a comprehensive list of potential SRSGs, force commanders, police commissioners and potential deputies, as well as candidates to head other substantive components of a mission, representing a broad geographic and equitable gender distribution. Such a database would facilitate early identification and selection of the leadership group.

97. The Secretariat should, as a matter of standard practice, provide mission leadership with strategic guidance and plans for anticipating and overcoming challenges to mandate implementation and, whenever possible, formulate such guidance and plans together with the mission leadership. The leadership should also consult widely with the United Nations resident country team and with NGOs working in the mission area to broaden and deepen its local knowledge, which is critical to implementing a comprehensive strategy for transition from war to peace. The country team's resident coordinator should be included more frequently in the formal mission planning process.

98. The Panel believes that there should always be at least one member of the senior management team of a mission with relevant United Nations experience, preferably both in a field mission and at Headquarters. Such an individual would facilitate the work of those members of the management team from outside the United Nations system, shortening the time they would otherwise need to become familiar with the Organization's rules, regulations, policies and working methods, answering the sorts of questions that pre-deployment training cannot anticipate.

99. The Panel notes the precedent of appointing the resident coordinator/humanitarian coordinator of the team of United Nations agencies, funds and programmes engaged in development work and humanitarian assistance in a particular country as one of the deputies to the SRSG of a complex peace operation. In our view, this practice should be emulated wherever possible.

100. Conversely, it is critical that field representatives of United Nations agencies, funds and programmes facilitate the work of an SRSG or RSG in his or her role as the coordinator of all United Nations activities in the country concerned. On a number of occasions, attempts to perform this role have been hampered by overly bureaucratic resistance to coordination. Such tendencies do not do justice to the concept of the United Nations family that the Secretary-General has tried hard to encourage.

101. Summary of key recommendations on mission leadership:

(a) The Secretary-General should systematize the method of selecting mission leaders, beginning with the compilation of a comprehensive list of potential representatives or special representatives of the Secretary-General, force commanders, civilian police commissioners and their deputies and other heads of substantive and

administrative components, within a fair geographic and gender distribution and with input from Member States;

(b) The entire leadership of a mission should be selected and assembled at Headquarters as early as possible in order to enable their participation in key aspects of the mission planning process, for briefings on the situation in the mission area and to meet and work with their colleagues in mission leadership;

(c) The Secretariat should routinely provide the mission leadership with strategic guidance and plans for anticipating and overcoming challenges to mandate implementation and, whenever possible, should formulate such guidance and plans together with the mission leadership.

### C. Military personnel

102. The United Nations launched UNSAS in the mid-1990s in order to enhance its rapid deployment capabilities and to enable it to respond to the unpredictable and exponential growth in the establishment of the new generation of complex peacekeeping operations. UNSAS is a database of military, civilian police and civilian assets and expertise indicated by Governments to be available, in theory, for deployment to United Nations peacekeeping operations at seven, 15, 30, 60 or 90 days' notice. The database currently includes 147,900 personnel from 87 Member States: 85,000 in military combat units; 56,700 in military support elements; 1,600 military observers; 2,150 civilian police; and 2,450 other civilian specialists. Of the 87 participating States, 31 have concluded memoranda of understanding with the United Nations enumerating their responsibilities for preparedness of the personnel concerned, but the same memoranda also codify the conditional nature of their commitment. In essence, the memorandum of understanding confirms that States maintain their sovereign right to "just say no" to a request from the Secretary-General to contribute those assets to an operation.

103. The absence of detailed statistics on responses notwithstanding, many Member States are saying "no" to deploying formed military units to United Nations-led peacekeeping operations, far more often than they are saying "yes". In contrast to the long tradition of developed countries providing the bulk of the troops for United Nations peacekeeping operations during the Organization's first 50 years, in the last few years 77 per cent of the troops in formed military units deployed in United Nations peacekeeping operations, as of end-June 2000, were contributed by developing countries.

104. The five Permanent Members of the Security Council are currently contributing far fewer troops to United Nations-led operations, but four of the five have contributed sizeable forces to the North Atlantic Treaty Organization (NATO)-led operations in Bosnia and Herzegovina and Kosovo that provide a secure environment in which the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UN-

MIBH) and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) can function. The United Kingdom also deployed troops to Sierra Leone at a critical point in the crisis (outside United Nations operational control), providing a valuable stabilizing influence, but no developed country currently contributes troops to the most difficult United Nations-led peacekeeping operations from a security perspective, namely the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) and the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC).

105. Memories of peacekeepers murdered in Mogadishu and Kigali and taken hostage in Sierra Leone help to explain the difficulties Member States are having in convincing their national legislatures and public that they should support the deployment of their troops to United Nations-led operations, particularly in Africa. Moreover, developed States tend not to see strategic national interests at stake. The downsizing of national military forces and the growth in European regional peacekeeping initiatives further depletes the pool of well-trained and well-equipped military contingents from developed countries to serve in United Nations-led operations.

106. Thus, the United Nations is facing a very serious dilemma. A mission such as UNAMSIL would probably not have faced the difficulties that it did in spring 2000 had it been provided with forces as strong as those currently keeping the peace as part of KFOR in Kosovo. The Panel is convinced that NATO military planners would not have agreed to deploy to Sierra Leone with only the 6,000 troops initially authorized. Yet, the likelihood of a KFOR-type operation being deployed in Africa in the near future seems remote given current trends. Even if the United Nations were to attempt to deploy a KFOR-type force, it is not clear, given current standby arrangements, where the troops and equipment would come from.

107. A number of developing countries do respond to requests for peacekeeping forces with troops who serve with distinction and dedication according to very high professional standards, and in accord with new contingent-owned equipment (COE) procedures ("wet lease" agreements) adopted by the General Assembly, which provide that national troop contingents are to bring with them almost all the equipment and supplies required to sustain their troops. The United Nations commits to reimburse troop contributors for use of their equipment and to provide those services and support not covered under the new COE procedures. In return, the troop contributing nations undertake to honour the memoranda of understanding on COE procedures that they sign.

108. Yet, the Secretary-General finds himself in an untenable position. He is given a Security Council resolution specifying troop levels on paper, but without knowing whether he will be given the troops to put on the ground. The troops that eventually arrive in theatre may still be underequipped: Some countries have pro-

vided soldiers without rifles, or with rifles but no helmets, or with helmets but no flak jackets, or with no organic transport capability (trucks or troops carriers). Troops may be untrained in peacekeeping operations, and in any case the various contingents in an operation are unlikely to have trained or worked together before. Some units may have no personnel who can speak the mission language. Even if language is not a problem, they may lack common operating procedures and have differing interpretations of key elements of command and control and of the mission's rules of engagement, and may have differing expectations about mission requirements for the use of force.

109. This must stop. Troop-contributing countries that cannot meet the terms of their memoranda of understanding should so indicate to the United Nations, and must not deploy. To that end, the Secretary-General should be given the resources and support needed to assess potential troop contributors' preparedness prior to deployment, and to confirm that the provisions of the memoranda will be met.

110. A further step towards improving the current situation would be to give the Secretary-General a capability for assembling, on short notice, military planners, staff officers and other military technical experts, preferably with prior United Nations mission experience, to liaise with mission planners at Headquarters and to then deploy to the field with a core element from DPKO to help establish a mission's military headquarters, as authorized by the Security Council. Using the current Standby Arrangements System, an "on-call list" of such personnel, nominated by Member States within a fair geographic distribution and carefully vetted and accepted by DPKO, could be formed for this purpose and for strengthening ongoing missions in times of crisis. Personnel assigned to this on-call list of about 100 officers would be at the rank of Major to Colonel and would be treated, upon their short-notice call-up, as United Nations military observers, with appropriate modifications.

111. Personnel selected for inclusion in the on-call list would be pre-qualified medically and administratively for deployment worldwide, would participate in advance training and would incur a commitment of up to two years for immediate deployment within 7-days notification. Every three months, the on-call list would be updated with some 10 to 15 new personnel, as nominated by Member States, to be trained during an initial three-month period. With continuous updating every three months, the on-call list would contain about five to seven teams ready for short-notice deployment. Initial team training would include at the outset a pre-qualification and education phase (brief one-week classroom and apprentice instruction in United Nations systems), followed by a hands-on professional development phase (deployment to an ongoing United Nations peacekeeping operation as a military observer team for about 10 weeks). After this initial three-month team training period, individual officers would then return to their countries and assume an on-call status.

112. Upon Security Council authorization, one or more of these teams could be called up for immediate duty. They would travel to United Nations Headquarters for refresher orientation and specific mission guidance, as necessary, and interaction with the planners of the Integrated Mission Task Force (see paras. 198-217 below) for that operation, before deploying to the field. The teams' mission would be to translate the broad strategic-level concepts of the mission developed by IMTF into concrete operational and tactical plans, and to undertake immediate coordination and liaison tasks in advance of the deployment of troop contingents. Once deployed, an advance team would remain operational until replaced by deploying contingents (usually about 2 to 3 months, but longer if necessary, up to a six-month term).

113. Funding for a team's initial training would come from the budget of the ongoing mission in which the team is deployed for initial training, and funding for an on-call deployment would come from the prospective peacekeeping mission budget. The United Nations would incur no costs for such personnel while they were on on-call status in their home country as they would be performing normal duties in their national armed forces. The Panel recommends that the Secretary-General outline this proposal with implementing details to the Member States for immediate implementation within the parameters of the existing Standby Arrangements System.

114. Such an emergency military field planning and liaison staff capacity would not be enough, however, to ensure force coherence. In our view, in order to function as a coherent force the troop contingents themselves should at least have been trained and equipped according to a common standard, supplemented by joint planning at the contingents' command level. Ideally, they will have had the opportunity to conduct joint training field exercises.

115. If United Nations military planners assess that a brigade (approximately 5,000 troops) is what is required to effectively deter or deal with violent challenges to the implementation of an operation's mandate, then the military component of that United Nations operation ought to deploy as a brigade formation, not as a collection of battalions that are unfamiliar with one another's doctrine, leadership and operational practices. That brigade would have to come from a group of countries that have been working together as suggested above to develop common training and equipment standards, common doctrine, and common arrangements for the operational control of the force. Ideally, UNSAS should contain several coherent such brigade-size forces, with the necessary enabling forces, available for full deployment to an operation within 30 days in the case of traditional peacekeeping operations and within 90 days in the case of complex operations.

116. To that end, the United Nations should establish the minimum training, equipment and other standards required for forces to participate in United Nations

peacekeeping operations. Member States with the means to do so could form partnerships, within the context of UNSAS, to provide financial, equipment, training and other assistance to troop contributors from less developed countries to enable them to reach and maintain that minimum standard, with the goal that each of the brigades so established should be of comparably high quality and be able to call upon effective levels of operational support. Such a formation has been the objective of the Standing High-Readiness Brigade (SHIRBRIG) group of States, who have also established a command-level planning element that works together routinely. However, the proposed arrangement is not intended as a mechanism for relieving some States from their responsibilities to participate actively in United Nations peacekeeping operations or for precluding the participation of smaller States in such operations.

117. Summary of key recommendations on military personnel: (a) Member States should be encouraged, where appropriate, to enter into partnerships with one another, within the context of the United Nations Standby Arrangements System (UNSAS), to form several coherent brigade-size forces, with necessary enabling forces, ready for effective deployment within 30 days of the adoption of a Security Council resolution establishing a traditional peacekeeping operation and within 90 days for complex peacekeeping operations; (b) The Secretary-General should be given the authority to formally canvass Member States participating in UNSAS regarding their willingness to contribute troops to a potential operation once it appeared likely that a ceasefire accord or agreement envisaging an implementing role for the United Nations might be reached; (c) The Secretariat should, as a standard practice, send a team to confirm the preparedness of each potential troop contributor to meet the provisions of the memoranda of understanding on the requisite training and equipment requirements, prior to deployment; those that do not meet the requirements must not deploy; (d) The Panel recommends that a revolving "on-call list" of about 100 military officers be created in UNSAS to be available on seven days' notice to augment nuclei of DPKO planners with teams trained to create a mission headquarters for a new peacekeeping operation.

## **D. Civilian police**

118. Civilian police are second only to military forces in numbers of international personnel involved in United Nations peacekeeping operations. Demand for civilian police operations dealing with intra-State conflict is likely to remain high on any list of requirements for helping a war-torn society restore conditions for social, economic and political stability. The fairness and impartiality of the local police force, which civilian police monitor and train, is crucial to maintaining a safe and secure environment, and its effectiveness is vital where intimidation and criminal networks continue to obstruct progress on the political and economic fronts.

119. The Panel has accordingly argued (see paras. 39, 40 and 47 (b) above) for a doctrinal shift in the use of civilian police in United Nations peace operations, to focus primarily on the reform and restructuring of local police forces in addition to traditional advisory, training and monitoring tasks. This shift will require Member States to provide the United Nations with even more well-trained and specialized police experts, at a time when they face difficulties meeting current requirements. As of 1 August 2000, 25 per cent of the 8,641 police positions authorized for United Nations operations remained vacant.

120. Whereas Member States may face domestic political difficulties in sending military units to United Nations peace operations, Governments tend to face fewer political constraints in contributing their civilian police to peace operations. However, Member States still have practical difficulties doing so, because the size and configuration of their police forces tend to be tailored to domestic needs alone.

121. Under the circumstances, the process of identifying, securing the release of and training police and related justice experts for mission service is often time-consuming, and prevents the United Nations from deploying a mission's civilian police component rapidly and effectively. Moreover, the police component of a mission may comprise officers drawn from up to 40 countries who have never met one another before, have little or no United Nations experience, and have received little relevant training or mission-specific briefings, and whose policing practices and doctrines may vary widely. Moreover, civilian police generally rotate out of operations after six months to one year. All of those factors make it extremely difficult for missions' civilian police commissioners to transform a disparate group of officers into a cohesive and effective force.

122. The Panel therefore calls upon Member States to establish national pools of serving police officers (augmented, if necessary, by recently retired police officers who meet the professional and physical requirements) who are administratively and medically ready for deployment to United Nations peace operations, within the context of the United Nations Standby Arrangements System. The size of the pool will naturally vary with each country's size and capacity. The Civilian Police Unit of DPKO should assist Member States in determining the selection criteria and training requirements for police officers within these pools, by identifying the specialities and expertise required and issuing common guidelines on the professional standards to be met. Once deployed in a United Nations mission, civilian police officers should serve for at least one year to ensure a minimum level of continuity.

123. The Panel believes that the cohesion of police components would be further enhanced if police-contributing States were to develop joint training exercises, and therefore recommends that Member States, where appropriate, enter into new regional training partnerships and strengthen existing ones. The Panel also calls upon Member States in a position to do so to offer assistance (e.g., training and equip-

ment) to smaller police-contributing States to maintain the requisite level of preparedness, according to guidelines, standard operating procedures and performance standards promulgated by the United Nations.

124. The Panel also recommends that Member States designate a single point of contact within their governmental structures to be responsible for coordinating and managing the provision of police personnel to United Nations peace operations.

125. The Panel believes that the Secretary-General should be given a capability for assembling, on short notice, senior civilian police planners and technical experts, preferably with prior United Nations mission experience, to liaise with mission planners at Headquarters and to then deploy to the field to help establish a mission's civilian police headquarters, as authorized by the Security Council, in a standby arrangement that parallels the military headquarters on-call list and its procedures. Upon call-up, members of the on-call list would have the same contractual and legal status as other civilian police in United Nations operations. The training and deployment arrangements for members of the on-call list also could be the same as those of its military counterpart. Furthermore, joint training and planning between the military and civilian police officers on the respective lists would further enhance mission cohesion and cooperation across components at the start-up of a new operation.

126. Summary of key recommendations on civilian police personnel:

(a) Member States are encouraged to each establish a national pool of civilian police officers that would be ready for deployment to United Nations peace operations on short notice, within the context of the United Nations standby arrangements system;

(b) Member States are encouraged to enter into regional training partnerships for civilian police in the respective national pools in order to promote a common level of preparedness in accordance with guidelines, standard operating procedures and performance standards to be promulgated by the United Nations;

(c) Member States are encouraged to designate a single point of contact within their governmental structures for the provision of civilian police to United Nations peace operations;

(d) The Panel recommends that a revolving on-call list of about 100 police officers and related experts be created in UNSAS to be available on seven days' notice with teams trained to create the civilian police component of a new peacekeeping operation, train incoming personnel and give the component greater coherence at an early date;

(e) The Panel recommends that parallel arrangements to recommendations (a), (b) and (c) above be established for judicial, penal, human rights and other relevant specialists, who with specialist civilian police will make up collegial "rule of law" teams.

(...)