

Regionale Friedenssicherung im Rahmen der GUS

*Alsu Nasyrova**

1. Einleitung

Nach dem Zerfall der Sowjetunion erkannten die aus ehemaligen sowjetischen Republiken hervorgegangenen neuen souveränen Staaten – mit Ausnahme der baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen – die Notwendigkeit einer weitergehenden Kooperation in verschiedenen Bereichen, u.a. im Bereich der militärischen Sicherheit. Dies war der Ausgangspunkt für die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Jahr 1991.

Möglichkeiten zur Beilegung bewaffneter Konflikte in den postsowjetischen Staaten werden ebenso wie Fragen der äußeren Sicherheit dieser Staaten schon lange in der Völkerrechts-¹ und Politikwissenschaft² diskutiert. Viele dieser Konflikte haben ihren Ursprung in sowjetischer Zeit. Im Folgenden sollen die schrittweise Entwicklung und die Besonderheiten des heute im Rahmen der GUS bestehenden Mechanismus zum Schutz der regionalen Sicherheit betrachtet werden. Auf eine Darstellung der politischen und wirtschaftlichen Hintergründe, die den Konflikten dieser Region zugrunde liegen, wird angesichts der schon zahlreich vorhandenen Literatur zu diesem Thema³, abgesehen von einigen Schlussbemerkungen, bewusst

* Doktorandin am Lehrstuhl für Völkerrecht der Staatsuniversität Kasan (Rep. Tatarstan, Russland). Dieser Aufsatz wurde im Frühjahr 2004 während eines vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg ermöglichten Stipendiaufenthalts ebendort verfasst. Die Autorin dankt für die geduldige Durchsicht der deutschen Fassung und inhaltliche Anregungen Andrea Ernst, Christina Gille, Christian Gollner, Matthias Hartwig, Holger Hestermeyer, Daniel Klein, Emmanuelle Mantlik, Julia Pfeil sowie Martin Reichard. Für den Inhalt ist sie allein verantwortlich.

¹ Z.B. R. Wedgwood, *The Promise of and Obstacles to Effective Peace-Keeping by the CIS, NATO, OSCE, WEU and UN*, Remarks as Panel Chair, ASIL/NVIR Proceedings 1997, 57, 67-75; C. Walter, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen: eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Berlin 1996, (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 124), 360-367.

² Z.B. R. Allison, *Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia*, 80 *International Affairs* (2004), 462, 469-473 (m.w.N.); J. Mackinlay/P. Cross, *Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping* (2003); M.B. Olcott, *The Failure to Establish an Integrated Security Structure*, in: Carnegie Endowment for International Peace, *Getting It Wrong: Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States* (1999), 77-102; V. Iakovlev, *Peacekeeping in the CIS*, 48 *International Affairs (Moscow)* (2002:2), 12-18; V. Nikolaenko, *Collective Security Treaty: Ten Years Later*, 48 *International Affairs (Moscow)* (2002:3), 183-188; V. Zemskij, *Collective Security in the CIS*, 45 *International Affairs (Moscow)* (1999:1), 97-104; S.N. MacFarlane, *On the Front Lines in the Near Abroad: The CIS and the OSCE in Georgia's Civil Wars*, 18 *Third World Quarterly* (1997), 509-525.

³ S. z.B. U. Halbach, *Ethno-territoriale Konflikte in der GUS*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 31 (1992), A.G. Zdravomyslov, *Mezncionalnyje konflikty v postsovetskom prostranstve – M.*, "Aspekt Press", 1997.

verzichtet. Auch soll keine Darstellung der Friedenssicherung der Vereinten Nationen (VN) erfolgen. Gegenstand dieses Beitrags ist ausschließlich das völkerrechtliche Instrumentarium der Friedenssicherung im Rahmen der GUS. Der Beitrag soll dem deutschen bzw. europäischen Leser einen schnellen Einstieg in den Komplex des GUS-Regelungswerks ermöglichen, das aufgrund mangelnder Übersetzung – abgesehen von wenigen Ausnahmen – auch heute noch schwer zugänglich ist. Zugleich soll das Normenmaterial für einen Rechtsvergleich mit anderen Regionalorganisationen wie z.B. NATO, EU, OAU, AU oder ECOWAS erschlossen werden. Subsumtionen unter die Normen der Satzung der Vereinten Nationen werden nur dort vorgenommen, wo dies zum besseren Verständnis des Zusammenhangs als unerlässlich erscheint.

Der heute bestehende Mechanismus der GUS zur friedlichen Beilegung bewaffneter Konflikte hat sich kontinuierlich aus der regionalen Staatenpraxis seiner Mitglieder herausgebildet. In der Gründungssatzung der GUS⁴ wird die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als ein Hauptziel der Gemeinschaft festgelegt (Art. 2 Abs. 4 GUS-Satzung). Zu seiner Erreichung verpflichten sich die Mitgliedstaaten dem Grundsatz, Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen, die den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und Gerechtigkeit nicht gefährden (Art. 3 GUS-Satzung): “settlement of disputes by peaceful means, which can cause no danger to international peace, security and justice.”⁵

Die Fragen der kollektiven Sicherheit, der Konfliktverhütung und der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten im Besonderen werden in den Kapiteln III (Art. 11-15) und IV (Art. 16-18) der GUS-Satzung genauer behandelt.

Nach diesen Vorschriften unterstützen die Mitgliedstaaten die Sicherheit der Gemeinschaft u.a. durch die Schaffung von Militärbeobachtergruppen und gemeinsamen Kräften zur Friedenssicherung. Art. 12 der GUS-Satzung präzisiert diese Verpflichtung wie folgt:

“Should the threat to sovereignty, security and territorial integrity of one or several member states or to international peace and security arise, the member states shall immediately employ the mechanism of mutual consultations to coordinate their positions and to undertake measures to eliminate this threat, including the peace-making actions and the use, in case of necessity, of the Armed Forces as the realization of the right for individual and collective self-protection pursuant to Article 51 of UNO Charter”⁶.

Im Bereich der militärischen Zusammenarbeit haben sich die Mitgliedstaaten bereits zum Zeitpunkt der Gründung der GUS im Jahr 1991 die Zusammenarbeit ihrer Streitkräfte zum Ziel gesetzt. Geplant wurde schon damals eine gänzlich neue

⁴ Satzung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vom 22.01.1993, Text in: 34 ILM 1279 (1995), 1279 ff. (nachfolgend: GUS-Satzung).

⁵ Da derzeit keine einheitliche deutsche Übersetzung der russischen Originalfassung der GUS-Satzung existiert, wird im Folgenden aus Gründen der Vorsicht die englische Übersetzung aus den International Legal Materials verwendet.

⁶ S. Anm. 4, 1286.

Kooperationsstruktur, nämlich die Errichtung eines Verteidigungsbündnisses für den eurasischen Raum⁷.

Um Konflikte – vor allem solche, die aus Unterschieden in der ethnischen Zugehörigkeit oder der Religion bzw. Weltanschauung resultieren und zu Verletzungen der Menschenrechte Anlass geben könnten – zu verhüten⁸, haben die Mitgliedstaaten der GUS alle möglichen Maßnahmen zu ergreifen. Sie leisten einander auf der Grundlage gegenseitigen Einverständnisses jede mögliche Hilfe. Außerdem kann der Rat der Staatschefs als höchstes satzungsgemäßes Organ der GUS⁹ in jedem Stadium eines Konflikts, dessen Andauern die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte, den Mitgliedstaaten geeignete Verfahren oder Methoden zu dessen Lösung empfehlen (Art. 18 GUS-Satzung).

Auf der Basis der Gründungssatzung von 1993 entwickelte sich die Zusammenarbeit der GUS-Staaten in den darauf folgenden Jahren in Form einer Reihe von multilateralen und bilateralen Vereinbarungen über die kollektive Sicherheit weiter.

Bevor diese Zusammenarbeit eingehender dargestellt wird, gilt es zu definieren, was für den Zweck dieser Untersuchung unter den Begriffen “kollektive Sicherheit” und “Friedenssicherung” zu verstehen ist. Der Begriff “kollektive Sicherheit” beschreibt im Völkerrecht normalerweise ein System, dessen Maßnahmen mit friedenssicherndem Charakter an seine Mitglieder gerichtet, d.h. binnengerichtet, sind¹⁰. In der Satzung und Praxis der GUS ist dieser Begriff weit verbreitet und bei der Verhütung von Bedrohungen von innen wie von außen¹¹ gebräuchlich geworden. Nach allgemeinem Verständnis schließt er somit die “kollektive Verteidigung” mit ein. “*Peacemaking*” (Friedensschaffung) und “*Peacekeeping*” (Friedenserhal-

⁷ Diese militärische Integration ist nicht mit der im Rahmen der NATO zu vergleichen, wo schon zu Beginn unabhängige nationale Armeen existierten. Die “Integration” der Armeen der neuen GUS-Staaten (außer Russland) erfolgte vielmehr zeitgleich mit deren erstmaligem Aufbau.

⁸ Art. 16 GUS-Satzung (Anm. 4): “... *giving priority to those on inter-ethnic and inter-confessional grounds, which are likely to entail the violation of human rights*”. Die hier zutage tretende vorausschauende Sensibilität für gerade jene Art von “modernen” Konflikten, welche die Friedenssicherung weltweit im Laufe der weiteren 1990er Jahre ganz entscheidend prägen sollten (v.a. im Balkan und in Ruanda), ist aus der frühen Perspektive von 1993 bemerkenswert. Sie dürfte auch dadurch zu erklären sein, dass unter den Eliten der zerfallenden UdSSR schon lange Zeit ein starkes Bewusstsein der Natur und der Eskalationsmöglichkeiten verschiedener, bislang unterdrückter, inter-ethnischer und inter-konfessioneller Spannungen, v.a. im südlichen Raum, bestand.

⁹ Art. 21 GUS-Satzung (Anm. 4). Der Rat tritt zweimal pro Jahr zusammen. Außerordentliche Sitzungen können auf Antrag eines GUS-Mitglieds einberufen werden.

¹⁰ S. z.B. R. Wolf rum, Art. 1, Rdnr. 7, in: B. Simma (Hrsg.), *Charter of the United Nations*; T.M. Menk, *Gewalt für den Frieden: die Idee der kollektiven Sicherheit und die Pathognomie des Krieges im 20. Jahrhundert*, Berlin 1992, (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 105), 33; auch A. Zagorski j, *Regionale Strukturen der Sicherheitspolitik in der GUS* (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 9-1996), 11.

¹¹ Auf von außen kommende Bedrohungen sind im Völkerrecht Maßnahmen im Rahmen der “kollektiven Verteidigung” gerichtet; s. dazu: U. Schürr, *Der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Beziehungsgeflecht von EU, WEU, OSZE und NATO* (2003), 21.

zung) werden im Rahmen der GUS-Praxis oft synonym verwendet¹². Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung soll der Begriff "Friedenssicherung" beide Elemente umfassen.

2. Multilaterale Vereinbarungen

Die multilateralen Vereinbarungen und Abkommen dienen sämtlich der Umsetzung des bereits erwähnten Hauptzwecks der GUS nach Art. 2 Abs. 4 GUS-Satzung¹³, nämlich der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

a) Völkerrechtliche Grunddokumente der GUS

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erkannten schon in den frühen 1990er Jahren die Notwendigkeit eines eigenen gemeinschaftlichen Mechanismus zur Friedenssicherung und zur Beilegung von Konflikten und Streitigkeiten, die den Weltfrieden und die regionale Sicherheit bedrohen. Dieser Mechanismus wurde – noch geprägt von einem gewissen Hang zur Bürokratie sowjetischer Tradition – in einer Vielzahl von völkerrechtlichen Vereinbarungen näher ausgestaltet. Unter dem Gesichtspunkt ihrer Rechtsnatur lassen sie sich in zwei Gruppen unterteilen.

Die erste Gruppe von völkerrechtlichen "Primärdokumenten" betrifft Fragen der Schaffung und Tätigkeit von "kollektiven Streitkräften zur Friedenssicherung" in der GUS. Die wichtigsten sind:

- der "Vertrag über kollektive Sicherheit der GUS" vom 15. Mai 1992¹⁴;
- das "Abkommen über Militärbeobachtergruppen und Kollektive Streitkräfte zur Friedenserhaltung in der GUS" vom 20. März 1992¹⁵;
- die drei Protokolle vom 15. Mai 1992 zu eben diesem Abkommen, nämlich das "Protokoll über den Status der Militärbeobachtergruppen und der Kollektiven Streitkräfte zur Friedenserhaltung in der GUS", das "Protokoll über die provisorische Bildung und den Einsatz von Militärbeobachtergruppen und Kollektiven friedenssichernden Streitkräften zur Friedenserhaltung in den Konfliktzonen des GUS-Raumes" sowie das "Protokoll über die Auffüllung, die Struktur sowie die

¹² Für eine eingehende Gegenüberstellung dieser Definitionen s. M. Malek, Russlands "Friedensmissionen" in der GUS (1998), in: <www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/01_gus_03_rfg.pdf>.

¹³ S. oben 1078.

¹⁴ 1894 UNTS (1995), 314-317; Russische Originalfassung in: *Diplomaticeskij vestnik*, Nr. 12, 1992, 9-11; inoffizielle deutsche Übersetzung auf: <<http://www.oeg.at/fact/kollektive-sicherheit.php>>. Da es sich hierbei um keine offizielle deutsche Übersetzung handelt, wird im Folgenden weiter von der englischen Übersetzung in UNTS ausgegangen.

¹⁵ *Diplomaticeskij vestnik*, Nr. 7, 1992, 9-11.

materielle, technische und finanzielle Ausstattung der Militärbeobachtergruppen und der Kollektiven Streitkräfte zur Friedenserhaltung in der GUS”¹⁶;

- das “Abkommen über Kollektive friedenssichernde Streitkräfte und gemeinsame Maßnahmen für deren materielle und technische Ausstattung” vom 24. September 1993¹⁷;

- das “Konzept zur Vorbeugung und Beilegung von Konflikten in den Territorien der GUS-Mitglieder” vom 19. Januar 1996¹⁸ und

- das “Statut über Kollektive Streitkräfte zur Friedensförderung in der GUS” vom 19. Januar 1996¹⁹.

Die Aktivitäten der friedenssichernden Streitkräfte der GUS beruhen auf der Gesamtheit dieser völkerrechtlichen Vereinbarungen. Diese bilden gleichzeitig den rechtlichen Rahmen für die zweite Gruppe der von den “Primärdokumenten” abgeleiteten “Sekundärdokumente”, nämlich die Einzelentscheidungen des Rates der Staatschefs der GUS über konkrete friedenssichernde Operationen auf den Territorien der Mitgliedstaaten. Diese Dokumente dienen der Umsetzung der zuvor genannten “Primärdokumente” der GUS-Friedenssicherung.

Darüber hinaus lässt sich mit Blick auf den sachlichen Anwendungsbereich der Friedenssicherung noch eine weitere Gruppe ausmachen: Instrumente, welche die Zusammenarbeit der einzelnen GUS-Mitglieder in Fragen des gemeinsamen Schutzes der GUS-Außengrenzen regeln. Hierzu zählen das “Abkommen über Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zur Sicherstellung einer stabilen Lage an ihren äußeren Grenzen” vom 9. Oktober 1992²⁰ und die “Deklaration über die Unantastbarkeit der Grenzen” vom 7. August 1993²¹.

Im letzteren Abkommen erklären die Parteien (Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan) die Sicherung der Unantastbarkeit der Grenzen jedes dieser Staaten zur gemeinsamen Aufgabe und zur “Sphäre gemeinsamer, lebenswichtiger Interessen”. Die Deklaration bezeichnet “Anschläge auf die Grenzen der Signatar-Staaten, welche völkerrechtliche Vergeltungs- und Ausgleichsmaßnahmen rechtfertigen, auch den Einsatz von Waffengewalt, in Ausübung des Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Charta” als rechtswidrige Handlungen²². Die Signatar-Staaten erklären sich bereit,

¹⁶ Diplomaticeskij vestnik, Nr. 12, 1992, 9.

¹⁷ VN-Dokument S/26610, Appendix II zum Anhang. Dieses Abkommen wurde nur von fünf GUS-Staaten – der Russischen Föderation, Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan – unterschrieben.

¹⁸ VN-Dokument A/51/62-S/1996/74, Appendix zum Anhang I; 35 ILM 783 (1996). Dieses Konzept wurde von Kasachstan, der Ukraine und Aserbaidschan nicht unterschrieben.

¹⁹ VN-Dokument A/51/62-S/1996/74, Appendix zum Anhang V. Das Statut wurde von den Staatschefs von Kasachstan, der Ukraine, Aserbaidschan, Turkmenistan und Moldau nicht unterschrieben.

²⁰ Diplomaticeskij vestnik, Nr. 19-20, 1992, 6-8.

²¹ VN-Dokument A/48/304 – S/26290, Anhang I.

²² Anm.: Alle Übersetzungen aus den Originaldokumenten ins Deutsche wurden von der Autorin selbst vorgenommen.

Angriffsversuchen auf das Territorium jedes Signatar-Staats gemeinsam vorzubeugen und bestehende Angriffe gemeinsam abzuwehren. Auf der Grundlage dieser multilateralen Vereinbarungen wurden dann zahlreiche bilaterale Verträge zwischen der Russischen Föderation und anderen Ländern der GUS geschlossen²³.

Unter den multilateralen Vereinbarungen kommt dem Vertrag über kollektive Sicherheit der GUS²⁴ besondere Bedeutung zu. Er verdient daher nähere Betrachtung. Was seine Terminologie betrifft (übrigens auch für andere GUS-Verträge), so lässt sich zunächst die ungenaue Verwendung der Begriffe "kollektive Verteidigung" und "kollektive Sicherheit" feststellen, die keineswegs den gemeinhin gebräuchlichen Bedeutungsinhalten²⁵ folgt. Der Vertrag vom 15. Mai 1992 bezeichnet beispielsweise die GUS als ein "System kollektiver Sicherheit", was in den inhaltlichen Bestimmungen insofern keine Entsprechung findet, als ausdrückliche Verweise auf Art. 51 VN-Charta ihm die Merkmale eines Verteidigungsbündnisses verleihen. Andererseits weist der Vertrag auch einige Merkmale eines regionalen Systems kollektiver Sicherheit gemäß Artikel 52 VN-Charta auf²⁶. Erstens ist einer der in der Präambel normierten Zwecke des Vertrags nämlich "to ensure collective security". Zweitens besagt Art. 2 Abs. 2 des Vertrages: "In case of any threat to security, territorial integrity and sovereignty to one or several States Parties, or in case of a threat to international peace and security, the States Parties shall immediately put into action the mechanism of joint consultations in order to coordinate their positions and take measures to eliminate the arisen threat."²⁷ Dies legt einen Vergleich mit der ursprünglichen Fassung der Satzung der NATO und deren Tätigkeit nach Ende des Kalten Krieges nahe: Obwohl die NATO als Verteidigungsbündnis geschaffen wurde, kann die Verteidigungsaufgabe der NATO nicht isoliert, sondern nur im Rahmen des grundlegenden Zwecks der Organisation, nämlich die Sicherheit ihrer Mitglieder zu gewährleisten, gesehen werden²⁸. Für die Einstufung des Vertrages über kollektive Sicherheit als Instrument der Friedenssicherung der GUS ist es demnach unschädlich, dass sein Sicherheitskonzept auch die kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 der VN-Charta bei Angriffen von außen auf die Region einschließt²⁹.

²³ S. dazu noch unten, 1096.

²⁴ S. oben Anm.14.

²⁵ Zur allgemeinen Abgrenzung dieser beiden Rechtsbegriffe s. nur J. Delbrück, *Collective Security*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 1, A-D (1992), 646; ders., *Collective Self-Defence*, *ibid.*, 656.

²⁶ Zurückhaltend C. Walter, *Peacekeeping by the Commonwealth of Independent States and the United Nations in Abkhazia/Georgia and Tajikistan*, *International Peacekeeping*, 3 (1996) 4/6, 78.

²⁷ 1894 UNTS (1995), 314-315.

²⁸ S. die Präambel des NATO-Vertrags vom 4. April 1949. Dazu: G. Nolte, *Die "neuen Aufgaben" von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen*, in: *ZaöRV* 54 (1994), 100; *Annex des Communiqués des NATO-Rats nach seiner Sitzung am 3.-4.12.1970*, in: *NATO – Text of Final Communiqués (NATO Information Service)*, Bd. 1, 1949-1974, 250, auch 215.

²⁹ Ebenso allgemein Schürer (Anm. 11), 36; Vgl. dazu auch Walter (Anm. 1), 89-90.

Seit 2001 versuchen die GUS-Staaten, den friedenssichernden Mechanismus im Rahmen des Vertrags vom 15. Mai 1992 fortzuentwickeln. So trafen die Parteien des Vertrags über kollektive Sicherheit³⁰ auf einem Gipfel im Mai 2001 die "vereinbarung über die Schaffung von Kollektiven Streitkräften für schnelle Eingriffe"³¹. Am 1. August 2001 beschloss der Rat der Kollektiven Sicherheit der GUS³², diese "Kollektiven Streitkräfte für schnelle Eingriffe" für die zentralasiatische Region aus Truppen der Streitkräfte Kasachstans, Kirgisistans, Russlands und Tadschikistans zu bilden. Die Staatschefs dieser Länder unterzeichneten ein "Protokoll über die Ordnung der Bildung und des Betriebs der Kräfte und Mittel des Systems der kollektiven Sicherheit", das die Rechtsfragen der Schaffung, Stationierung und Entsendung der Truppen dieser regionalen Koalition sowie das System ihrer gemeinsamen Zusammenarbeit regelt. Am 28. August 2001 wurde in den Medien bekannt gegeben³³, dass auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen Russland und Armenien eine regionale Truppe für den kaukasischen Raum im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit gebildet worden sei, die sich im Bereitschaftszustand befinde. Zur Koordinierung der damit verbundenen Fragen sei ein zwischenstaatliches Organ – bestehend aus Militärfachpersonen der Mitgliedstaaten des Vertrages vom 15. Mai 1992 – geschaffen worden.

Auf dem Treffen der Staatschefs der GUS im Mai 2002 war die Frage der Stärkung der kollektiven Sicherheit angesichts verstärkter, weltweiter terroristischer Bedrohungen ein Hauptgesprächspunkt. Daher entschieden sie auf der Sitzung des Rates der Kollektiven Sicherheit im Mai 2002, die bestehenden Mechanismen und Strukturen der Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrages über kollektive Sicherheit von 1992 in eine neue regionale "Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit" (ODKB)³⁴ umzuwandeln. Organe dieser neuen Organisation sind: 1) der Rat der Kollektiven Sicherheit, das höchste Organ der ODKB, der wichtige Fragen der Tätigkeit der Organisation behandelt und die Koordination und Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten fördert; er trifft ferner die notwendigen Entscheidungen zur Verwirklichung der Zwecke der Organisation; 2) der Rat der Außenminister, das Beratungs- und Vollzugsorgan für die Zusammenarbeit in der Außenpolitik; 3) der Rat der Verteidigungsminister, das Beratungs- und Vollzugsorgan für die Zusammenarbeit in der Militärpolitik; 4) der Ausschuss der Sekretäre der Sicherheitsräte, das Beratungs- und Vollzugsorgan für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Belangen der inneren Sicherheit; und 5) der Generalsekretär, der höchste Amtsträger der ODKB, der das ständige Sekretariat leitet.

³⁰ S. oben Anm. 14.

³¹ S. <<http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm>>. Die Parallele zur schnellen Eingreiftruppe der EU, beschlossen vom Europäischen Rat in Helsinki am 10. u. 11. Dezember 1999 (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt II. Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Abs. 28), ist nicht zu übersehen.

³² Ein spezielles Organ des Vertrages über kollektive Sicherheit vom 15. Mai 1992, s. Anm. 14.

³³ S. z.B. ITAR-TASS.

³⁴ S. die Satzung der ODKB auf <<http://www.dkb.gov.ru/b/azg.html>>. Die o.g. Dokumente sind im September 2003 in Kraft getreten.

Zur Praxis dieser neuen Organisation liegen noch keine Erfahrungswerte vor.

b) Begriff der friedenssichernden Kontingente der GUS

Bisher versuchte die GUS drei Mal, in völkerrechtlichen Dokumenten den Begriff der Truppen mit "friedenssichernden" Aufgaben zu definieren. Der erste Versuch findet sich im "Abkommen über Militärbeobachtergruppen und Kollektive Streitkräfte zur Friedenserhaltung in der GUS" vom 20. März 1992³⁵. Dieses Abkommen enthält nur eine Aufzählung der allgemeinen Merkmale solcher Truppen, jedoch keine verbindliche Definition. Eine zweite Deutung des Begriffs der Kollektiven friedenssichernden Streitkräfte findet sich im "Abkommen über Kollektive friedenssichernde Streitkräfte" vom 24. September 1993³⁶ und wurde im Zusammenhang mit dem Einsatz in Tadschikistan geprägt. Kollektive "friedenssichernde" Streitkräfte sind danach "militärische Einheiten von Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan, Usbekistan und anderen GUS-Mitgliedstaaten mitsamt Bewaffnung, Munition, Militärtechnik, die von eben diesen Staaten für die Erfüllung der Aufgaben der Stabilisierung der Lage und der Wahrung des Friedens zur Verfügung gestellt" werden. Eine dritte Definition der Kollektiven friedenssichernden Streitkräfte (KFS) der GUS enthält das "Statut über Kollektive Streitkräfte zur Friedensförderung in der GUS"³⁷. Kollektive Streitkräfte zur Förderung des Friedens in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, so dieses Statut, "shall be a temporary coalition formation established for the period required for carrying out peace-keeping operations with a view to facilitating the settlement of conflicts in the territory of any State member of the Commonwealth of Independent States"³⁸.

Die Einheiten der KSF bestehen also nicht ständig, sondern werden jeweils auf Grund von Einzelentscheidungen über ihren Einsatz mit dem Ziel gebildet, zur Beilegung spezieller Konflikte in den Territorien der GUS-Staaten beizutragen.

c) Zusammensetzung und Organisation der KFS

Erst im Art. 4 des Abkommens vom 20. März 1992 wurde eine allgemeine Regel über die Zusammensetzung der KFS fixiert: die friedenssichernden Truppen werden freiwillig von den an dem Abkommen beteiligten Staaten aufgestellt³⁹. Das später angenommene Statut über die Kollektiven Streitkräfte zur Förderung des Friedens überlässt es dem Rat der Staatschefs, die Entscheidung über die jeweilige

³⁵ S. oben Anm. 15.

³⁶ VN-Dokument S/26610, Appendix II zum Anhang, Art. 1.

³⁷ VN-Dokument A/51/62-S/1996/74, Appendix zum Anhang V.

³⁸ *Ibid.*, Annex V, Punkt 1.

³⁹ S. oben Anm. 15, Art. 4.

konkrete Zusammensetzung der Kollektiven Streitkräfte zur Förderung des Friedens zu treffen.

Je nach den Aufgaben der friedenssichernden Truppen können die KFS nicht nur aus Militärbeobachtern und -experten, sondern auch aus Militär- und im Einzelfall aus Polizeieinheiten bestehen. Da die Entscheidung über die Durchführung einer friedenssichernden Operation, auch einer solchen mit militärischen Mitteln, vom Rat der Staatschefs der GUS gefällt wird, steht folglich der GUS ein breiteres Spektrum an Mitteln zur Verfügung, um örtliche Konflikte beizulegen (ohne eine ermächtigende Resolution des VN-Sicherheitsrates), als dies bei der vom VN-Sicherheitsrat mandatierten Friedenssicherung im Rahmen der VN der Fall ist.

Die Teilnehmerstaaten des Abkommens über die KFS haben weiterhin die Verpflichtung übernommen, für die KFS Truppen und weitere militärische Dienste zur Verfügung zu stellen, diese auszubilden und auch zu finanzieren. Ein Staat, auf dessen Territorium Truppen der KFS stationiert sind, garantiert deren Aufnahme und Stationierung und stellt hierfür die notwendige Infrastruktur bereit.

Während der Durchführung einer friedenssichernden Operation unterstehen die KFS einem gemeinsamen Oberbefehl, der von dem Befehlshaber, dem Stabschef, deren Vertretern und anderen Amtspersonen ausgeübt wird. Der Oberbefehlshaber führt die Entscheidungen der Staatschefs der GUS über den operativen Einsatz der KFS durch und erfüllt andere damit verbundene Aufgaben⁴⁰.

Die unmittelbare Führung der KFS der GUS im Feld hat der Befehlshaber. Dieser wird vom Rat der Staatschefs der GUS ernannt⁴¹. Dieses Amt wird gewöhnlich von einem Staatsangehörigen des Staats mit dem höchsten Truppenanteil am jeweiligen friedenssichernden Kontingent bekleidet. Bemerkenswert ist, dass der Befehlshaber die Befugnis hat, einen Beschluss über militärische Handlungen in Sondersituationen⁴² selbständig zu fassen⁴³. Allerdings hat einem solchen Beschluss ein nachträglicher Sonderbericht an die Staatschefs der truppenstellenden Staaten und an deren Verteidigungsminister zu folgen. Dies ermöglicht den friedenssichernden Streitkräften eine sehr flexible Erfüllung ihrer Aufgaben, was insbesondere bei einer (drohenden) Intensivierung der Kampfhandlungen zwischen den Konfliktparteien wichtig sein kann. Daraus folgt allerdings auch die Möglichkeit zum Missbrauch. Ein Kontrollmechanismus fehlt hier.

⁴⁰ Mehr dazu im Statut über Kollektive Streitkräfte zur Friedensförderung in der GUS, Punkt 8, VN-Dokument A/51/62-S/1996/74, Appendix zum Anhang V.

⁴¹ *Ibid.*, Punkt 9.

⁴² Wie z.B. bei Dringlichkeit.

⁴³ S. das Statut über den Gemeinsamen Oberbefehl der Kollektiven Friedenssichernden Streitkräfte vom 23.09.1993, VN-Dokument S/26610, Appendix III zum Anhang, Punkt 3, Abs. 2.

d) Grundsätze friedenssichernder Tätigkeit

Die Tätigkeit der friedenssichernden Streitkräfte der GUS richtet sich an den für die VN-Friedenssicherung der "ersten Generation" typischen Grundsätzen aus⁴⁴. Die Truppen müssen unparteiisch sein und Neutralität wahren sowie die Gesetze des Staats achten, auf dessen Territorium sie sich befinden, und dürfen sich nicht an militärischen Handlungen der Konfliktparteien beteiligen.

Es gibt eng umschriebene Ausnahmefälle, in denen den friedenssichernden Truppen der GUS der Waffeneinsatz erlaubt ist, nämlich zur Selbstverteidigung, bei gewaltsamer Behinderung der Durchführung der Aufgaben der KFS, zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Angriffen auf deren Leben und Gesundheit, zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs terroristischer, verbrecherischer oder Sabotageplanender Gruppen sowie zu deren Gefangennahme⁴⁵.

e) Voraussetzungen für den Einsatz

Für VN-Friedenstruppen gilt allgemein, dass friedenssichernde Kräfte erst nach Abschluss einer Feuereinstellungsvereinbarung oder einer Waffenruhe in das Konfliktgebiet entsandt werden können⁴⁶.

Die gleiche Voraussetzung legt auch das "Abkommen über Militärbeobachtergruppen und Kollektive Streitkräfte zur Friedenserhaltung in der GUS" vom 20. März 1992⁴⁷ (das erste Dokument über friedenssichernde Truppen der GUS) fest. Im "Abkommen über Kollektive Friedenssichernde Streitkräfte" vom 24. September 1993⁴⁸ findet sich allerdings kein Hinweis auf ein Waffenstillstandsabkommen oder eine Waffenruhe als Voraussetzung für den Truppeneinsatz. Man kann dies mit der sich damals verschlechternden Situation in Tadschikistan erklären, die eine schnelle Reaktion der Gemeinschaft dringend erforderlich machte und die auch der Anlass für diese Vereinbarung war. Außerdem kann die allgemeine Besorgnis der Staatshäupter der zentralasiatischen Staaten der GUS (außer Turkmenistan) und Russlands wegen der Lage an der tadschikisch-afghanischen Grenze, einem Teilabschnitt der gemeinsamen GUS-Außengrenze, als Erklärung hierfür dienen. Dieser Grenzkonflikt stellte damals auch eine Bedrohung der Souveränität und territorialen Integrität von Tadschikistan dar⁴⁹. Der inner-tadschikische Konflikt hatte inso-

⁴⁴ S. unten bei Anm. 69, 70.

⁴⁵ Das schließt Festnahme und Entwaffnung ein.

⁴⁶ Dazu K. Ipsen/V. Epping, *Völkerrecht: ein Studienbuch*, 4. Aufl., München 1999 (Juristische Kurz-Lehrbücher), 972; auch H. Neuhold/W. Hummer/C. Schreuer (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 3. Aufl., 1997, 327.

⁴⁷ S. oben Anm. 15.

⁴⁸ S. oben Anm. 17.

⁴⁹ S. Erklärung der Staatshäupter der Gemeinschaft über Maßnahmen zur Normalisierung der Lage an der tadschikisch-afghanischen Grenze vom 7. August 1993, VN-Dokument A/48/304 – S/26290, Anhang II.

fern auch eine internationale Dimension, als sich unter der tadschikischen Opposition "einzelne afghanische bewaffnete Truppen"⁵⁰ befanden. Dieser gemischte Charakter des Konflikts – einerseits Bürgerkrieg, andererseits Bedrohung von außen – gab nach Meinung der Staatschefs auch Raum für die Anwendung des Art. 51 der VN-Charta.

Deshalb erklärten sich die Präsidenten der GUS-Staaten bereit, das Kontingent, das zu diesem Zeitpunkt die tadschikisch-afghanische Grenze sicherte, durch zusätzliche Grenztruppen und sonstige Streitkräfte aus ihren Staaten zu verstärken⁵¹. Schon am 24. August 1993 (und erneut am 30. September 1993) erklärten die Außenminister der GUS-Staaten in einem Brief an den VN-Generalsekretär, dass sie die so geschaffenen Koalitionskräfte als "regionale Abmachung" nach Kapitel VIII der VN-Charta betrachteten und sie als "Kollektive friedenssichernde Kräfte" qualifizieren würden⁵². Es fehlte allerdings eine wesentliche Voraussetzung für den Einsatz friedenssichernder Kräfte, nämlich die Voraussetzung einer Einigung der Konfliktparteien auf eine Waffenruhe. Erwartungsgemäß blieben die konkreten Handlungen dieser friedenssichernden Streitkräfte der GUS in Tadschikistan keinesfalls nur auf "friedenssichernde" Aufgaben beschränkt, insbesondere bei lebensbedrohenden Situationen für ihr Personal⁵³. Eine Vereinbarung über einen temporären Waffenstillstand und die Einstellung der Kampfhandlungen wurde von den Konfliktparteien erst am 17. September 1994 getroffen⁵⁴. Später, im Jahr 1996, wurde im "Statut über Kollektive Streitkräfte zur Friedensförderung in der GUS"⁵⁵ erneut festgeschrieben, dass KFS nur unter der Voraussetzung "that an agreement has been reached between the parties on negotiating a cease-fire and suspending hostilities" eingesetzt werden können. In einem anderen Konflikt, nämlich in Georgien (Abchasien), wurden Truppen tatsächlich erst nach Vereinbarung eines Waffenstillstands eingesetzt⁵⁶.

f) Entscheidung über den Einsatz der KFS

Den Beschluss über die Durchführung einer friedenssichernden Operation und den Einsatz der KFS der GUS fasst der Rat der Staatschefs der Gemeinschaft, das höchste Organ der GUS⁵⁷. Danach wird der Beschluss dem VN-Sicherheitsrat nach

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Diplomaticeskij vestnik, Nr. 17-18, 1993, 10-11.

⁵² VN-Dokument A/48/347 - S/26357.

⁵³ Ähnliche Erfahrungen machten – etwa zur gleichen Zeit (1993) – auch die Friedenstruppen der UNPROFOR in Bosnien.

⁵⁴ VN-Dokument S/1994/1102, Anhang I.

⁵⁵ S. oben Anm. 19, Punkt 3.

⁵⁶ Die Konfliktparteien vereinbarten sogar gleich dreimal (am 3. September 1992, am 27. Juli 1993 und am 14. Mai 1994) einen Waffenstillstand, weil der jeweils früher vereinbarte Waffenstillstand gebrochen worden war.

⁵⁷ S. oben Anm. 4, Art. 21.

Art. 54 VN-Charta angezeigt. Der Rat der Staatschefs beschließt auch über die Bildung, die Bestandteile, den Beginn und das Ende des Einsatzes sowie über das Mandat der friedenssichernden Truppen. Das Schema der Beschlussfassung ähnelt dem der VN, mit Ausnahme der ausschließlichen Kompetenz des VN-Sicherheitsrates, einen Beschluss über Zwangsmaßnahmen zu fassen.

Für die friedenssichernde Operation in Tadschikistan fasste der Rat der Staatschefs den Beschluss zum Einsatz der KFS der GUS am 24. September 1993⁵⁸.

Was den Konflikt in Abchasien betrifft, so war die Lage verwirrend. Die Konfliktparteien waren in ihrer gemeinsamen Erklärung über Maßnahmen politischer Konfliktbeilegung⁵⁹ vom 4. April 1994 freiwillig übereingekommen, die Stationierung der KFS der GUS im Konfliktgebiet zuzulassen. Die Staaten der GUS erklärten sich ihrerseits in der Erklärung vom 15. April 1994⁶⁰ dazu bereit, dieses Ersuchen der Konfliktparteien zu unterstützen. Gemäß der GUS-Satzung kann der Einsatz der kollektiven friedenssichernden Streitkräfte ebenso wie die Erteilung eines entsprechenden Mandats nur auf einer Sitzung des Rates der Staatschefs der GUS beschlossen werden. Zu jenem Zeitpunkt stand jedoch noch nicht einmal der Termin für die nächste Sitzung fest. In dieser Situation verkündete der Präsident der Russischen Föderation am 9. Juni 1994 folgenden Erlass: Die Russische Föderation beteiligt sich an der Durchführung einer friedenserhaltenden Operation der GUS in Abchasien. Dafür bekommen die "schon im Kaukasus befindlichen Einheiten der Streitkräfte der Russischen Föderation" sofort den Status von friedenssichernden Streitkräften der GUS. Ihre militärische Infrastruktur wird für friedenssichernde Zwecke benutzt. Außerdem wurde im Erlass die Möglichkeit der Verstärkung des Militärkontingents der RF als Teil der KFS der GUS vorgesehen⁶¹.

Dabei berief sich der russische Präsident auf die vorangegangene Unterstützungserklärung der GUS-Staaten und die mehrfachen Bitten der politischen Führer Georgiens und Abchasiens um die Stationierung friedenssichernder Streitkräfte und die Durchführung einer friedenssichernden Operation im Konfliktgebiet. Die in diesem Zusammenhang vorgesehene Schaffung von Beobachtungs- und Kontrollmechanismen zur Überwachung der Vereinbarung über den Waffenstillstand und die Trennung der Konfliktparteien⁶², die die Parteien am 14. Mai 1994 getroffen hatten, betrachtete der russische Präsident offenbar als eine Voraussetzung für den Einsatz.

Die russischen Truppen wurden also als "Teil der friedenssichernden Streitkräfte der GUS" nach Abchasien entsandt, noch bevor der Rat der Staatschefs eine ausdrückliche Entscheidung über den Beginn der Operation getroffen hatte, also eigentlich ohne Genehmigung des Rats der Staatschefs der GUS. Dieser Umstand

⁵⁸ VN-Dokument S/26610, Appendix I zum Anhang.

⁵⁹ Diplomaticeskij vestnik, Nr. 9-10, 1994, 54.

⁶⁰ VN-Dokument S/1994/476.

⁶¹ Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, Nr. 7, 1994, 1023.

⁶² VN-Dokument S/1994/583, Anhang I, Punkt 2, *lit. b.*

lässt große Zweifel an der Völkerrechtskonformität der Operation in Abchasien aufkommen.

Das einseitige Handeln Russlands in diesem Fall könnte als völkerrechtswidrige Intervention⁶³ angesehen werden. Die Praxis bewertete die Entscheidung Russlands jedoch positiver. Am 21. Juli 1994 erfuhr die Operation in Abchasien eine unzweideutige völkerrechtliche Legitimation durch den Sicherheitsrat der VN, der in seiner Resolution N° 937 die russischen Bemühungen begrüßte: "welcomes the contribution made by the Russian Federation ... of a peace-keeping force, in response to the request of the parties, pursuant to the 14 May Agreement ..."⁶⁴. Gleichzeitig sah der VN-Sicherheitsrat jedoch auch eine Beobachtung der Tätigkeit der friedenssichernden Streitkräfte der GUS durch eine eigene kleine VN-Mission vor, eingedenk der Frage *quis custodiet ipsos custodes*⁶⁵.

Es zeigt sich am Beispiel Abchasiens, dass die Vereinten Nationen die Entwicklung der GUS zu einer regionalen Organisation und "Maßnahmen regionaler Art"⁶⁶ zwar zulassen, der Sicherheitsrat die Möglichkeit einer Kontrolle über diese Entwicklung aber behalten will.

Das Schrifttum bejaht zudem die Rechtmäßigkeit friedenssichernder Operationen auf Einladung der Konfliktparteien, auch ohne eine Entscheidung einer regionalen Organisation, weil dann die Handlungen der friedenssichernden Truppen nicht gegen irgendeine Partei gerichtet sind⁶⁷.

g) Zustimmung der Parteien

Der Begriff der Zustimmung zu Friedensoperationen ist im Völkerrecht nicht genau definiert. Allgemein kann man eine Zustimmung jedoch als einen Grund, der die Völkerrechtswidrigkeit einer Maßnahme ausschließt, interpretieren⁶⁸. Was friedenssichernde Operationen betrifft, ist jede Aktion, die sich im Rahmen der Zustimmung der Konfliktparteien hält, rechtmäßig. Wo es keine Zustimmung für den Kampfeinsatz fremder Truppen gibt, brauchen diese eine Rechtfertigung durch den VN-Sicherheitsrat.

⁶³ Das zwischenstaatliche Interventionsverbot gehört zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht und findet seine Grundlage im Prinzip der souveränen Gleichheit aller VN-Mitglieder, Art. 2, Nr. 1 VN-Charta.

⁶⁴ VN-Dokument S/RES/937, Abs. 4.

⁶⁵ Wedgwood, s. Anm. 1, 68.

⁶⁶ Art. 52 Abs. 1 der VN-Charta.

⁶⁷ S. z.B. G. Nolte, Eingreifen auf Einladung: Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, Berlin 1999, (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 136); s. auch: Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion vom 20.7.1962, ICJ Rep. 1962, 151, 177.

⁶⁸ S. dazu z.B. Nolte, *ibid.*, 133 ff.

Bei den klassischen friedenssichernden Operationen (der "ersten Generation"⁶⁹) bildet die Zustimmung der Konfliktparteien ein grundlegendes Moment⁷⁰. Auch in der Ergänzung zur "Agenda für den Frieden" (1995) wird festgestellt, dass die Zustimmung der Parteien ein besonders wichtiger Grundsatz der Friedenssicherung⁷¹ ist. Die Zustimmung der Parteien setzt hier das Gewalt- und Interventionsverbot außer Kraft. Die Entstehung von Operationen der "zweiten Generation"⁷² zeigt allerdings, dass die Zustimmung der Parteien im Konflikt nicht immer gegeben ist⁷³.

Sowohl das Abkommen über Militärbeobachtergruppen und KSF vom 20. März 1992⁷⁴ als auch das Statut über KSF vom 19. Januar 1996⁷⁵ verlangen einen Antrag oder die Zustimmung aller Parteien, die am Konflikt beteiligt sind, als Voraussetzung für den Einsatz von Streitkräften.

Während diese Voraussetzung in Abchasien gegeben war, sah die Situation in Tadschikistan anders aus. Hier gab es nur das Ersuchen einer Bürgerkriegspartei – der offiziellen Regierung Tadschikistans. Vor der Entscheidung über den Einsatz der KFS der GUS durch den Rat der Staatschefs richtete der Oberrat von Tadschikistan (das tadschikische Parlament) am 22. Januar 1993 die Bitte an die GUS, der tadschikischen Regierung, die in der XVI. Sitzung des Oberrats verfassungsgemäß gewählt worden war, zu helfen. Die Präsidenten der GUS-Staaten erklärten sich bereit, die Bemühungen der Regierung um nationale Aussöhnung im Land zu unterstützen⁷⁶.

Politisch ging es um die Hilfe für den neugewählten Präsidenten von Tadschikistan, E. Rachmonov, nicht aber um die Durchführung einer friedenssichernden Operation. Trotzdem sprachen die am 24. September 1993 im Rahmen der GUS getroffenen Vereinbarungen von einer friedenssichernden Operation in Tadschikistan. Das entsprechende Abkommen über KFS sah für ihren Einsatz keine Zustimmung der Parteien vor.

⁶⁹ Das positive Völkerrecht kennt keine Definition der friedenssichernden Operationen der "ersten Generation" und der "zweiten Generation". Diese Begriffe wurden im völkerrechtlichen Schrifttum herausgearbeitet. Zu klassischen friedenssichernden Operationen s. z.B. K.R. Spillmann (ed.) with the assistance of Y. Rostock, *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*, Bern 2001, (Studies in Contemporary History and Security Policy, Bd. 9), 57 ff.; F.-E. Hufnagel, *UN-Friedensoperationen der Zweiten Generation: vom Puffer zur Neuen Treuhand*, Berlin 1996, (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 123).

⁷⁰ Dazu Neuhold/Hummer/Schreuer (Anm. 46), 327-328.

⁷¹ VN-Dokument A/50/60 – S/1995/1, Punkt 33.

⁷² Zu den Operationen der "zweiten Generation" s. z.B.: G. de Marco/M. Bartolo, *A Second Generation United Nations: for Peace in Freedom in the 21st Century*, London 1997; J. Mackinlay/J. Chopra, *Second Generation Multinational Operations*, in: P.F. Diehl (ed.), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, 1997, 175-197; M. Doyle, *UN Peacekeeping: An Early Reckoning of the Second Generation*, in: *American Society of International Law*, 89 (1995), 275-291.

⁷³ Z.B. Hufnagel (Anm. 69); M. Kiani, *The Changing Dimension of UN Peacekeeping*, XXIV *Strategic Studies* (2004), 177-209.

⁷⁴ S. oben Anm. 15, Art. 2.

⁷⁵ S. oben Anm. 19, Punkt 3.

⁷⁶ *Diplomaticeskij vestnik*, Nr. 3-4, 1993, 40-41.

So lässt sich die Operation in Tadschikistan möglicherweise als Operation "zweiter Generation" qualifizieren, da konkret die Zustimmung nur einer Partei – der Regierung – vorlag, nicht aber der Oppositionsseite.

Fraglich war, ob die friedenssichernden Kontingente ihre Unparteilichkeit wahrten. Einige Autoren⁷⁷ meinen, dass in Tadschikistan die friedenssichernden Streitkräfte der GUS tatsächlich auf der Seite der Regierung eingriffen, was dem Prinzip der Unparteilichkeit und Neutralität eindeutig widerspricht. Hier ist m.E. aber von einer Gesamtbetrachtung aller Faktoren und Prinzipien der VN-Charta auszugehen. Insbesondere die Bedrohung der gemeinsamen GUS-Außengrenze durch die von der tadschikischen Opposition unterhaltenen afghanischen bewaffneten Truppen stellte eine ernste Bedrohung der Souveränität und territorialen Integrität Tadschikistans dar und erforderte daher eine umgehende Reaktion der GUS-Staaten.

h) Aufgaben und Befugnisse der KFS (Mandat)

Das Ziel der militärischen Beobachtergruppen und der kollektiven Streitkräfte zur Friedenserhaltung in der GUS ist die Hilfeleistung bei der Beilegung und Verhütung von Konflikten mit ethnischem, religiösem oder politischem Hintergrund in den Territorien der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die zur Erreichung dieses Ziels im Abkommen vom 20. März 1992⁷⁸ festgelegten und mit dem Statut vom 19. Januar 1996⁷⁹ ergänzten Funktionen der friedenserhaltenden Truppen der GUS gehen sehr weit.

Diese beiden völkerrechtlichen Dokumente sprechen von der Beobachtung der Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen, Trennung der Konfliktparteien bis zu humanitärer Hilfeleistung, Schaffung von demilitarisierten Zonen und Pufferzonen, Wiederherstellung des Rechtsstaats und anderen Aufgaben. Aus diesem breiten Aufgabenkatalog lässt sich ersehen, dass friedenssichernde Streitkräfte der GUS in friedenserhaltenden Operationen sowohl "erster Generation" als auch "zweiter Generation" eingesetzt werden können.

Trotzdem dürfen sich diese Streitkräfte dabei nicht an militärischen Handlungen beteiligen und ihre Waffen nur zur Selbstverteidigung und zur Abwehr von Versuchen, sie gewaltsam ihrer Funktion zu entheben, einsetzen.⁸⁰ In dem Statut über KSF von 1996 wurde der Aufgabenkatalog erweitert: Die KSF können seitdem ausnahmsweise auch zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Anschlägen Waffen

⁷⁷ S. z.B. A.I. Nikitin/O.N. Hlestov/J.E. Fedorov/A.V. Demurenko, *Mirotvorceskie operacii v SNG. Mezdunarodno-pravovye, politiceskie, organizacionnnye aspekty* // Moskovskij obščestvennyj naucnyj fond, Zentr politiceskih i mezdunarodnyh issledovanij – M., 1998, Kapitel 3, <<http://www.auditorium.ru/books/59/index.html>>.

⁷⁸ S. oben Anm. 15, Art. 3.

⁷⁹ S. oben Anm. 19, Punkt 6.

⁸⁰ Sog. "Friedenserhaltung der ersten Generation", vgl. z.B. Neuhold/Hummer/Schreuer (Anm. 46), 327-328.

einsetzen. Diese Aufgabe überschreitet den traditionellen Rahmen des notwendigen Selbstschutzes der Truppe und lässt grundsätzlich auf sehr weite Befugnisse zur Waffenanwendung schließen, einschließlich einer Beteiligung der friedenssichernden Truppen der GUS an regulären Kampfhandlungen. Das widerspricht den klassischen Aufgaben der Friedenssicherung nach VN-Muster. Dieser Umstand legt eine Einordnung der GUS-Friedenssicherung als eine solche der "zweiten Generation" nahe.

Für jede Operation erteilt der Rat der Staatschefs der GUS den friedenssichernden Truppen ein eigenes, auf den Einzelfall angepasstes Mandat. In der Praxis ging die tatsächliche Tätigkeit der KFS jedoch oft über diese in der Theorie festgelegten Grenzen hinaus.

So wurde etwa für die Durchführung der Operation in Tadschikistan überhaupt kein klares Mandat erteilt. Die kollektiven friedenssichernden Streitkräfte dort hatten die allgemeine Aufgabe der "Stabilisierung der Lage und Wahrung des Friedens"⁸¹. Diese Formulierung lässt unterschiedlichste Handlungen – auch militärischer Natur – zu. Außerdem wurden diesem Auftrag keinerlei Beschränkungen beigegeben. Zum Zeitpunkt der Erteilung des Mandats besaß der Oberbefehlshaber der kollektiven Streitkräfte zur Friedenserhaltung in Tadschikistan die Befugnis, selbständig Beschlüsse, einschließlich solcher über die Anwendung von Waffengewalt, auch in anderen als reinen Selbstverteidigungsfällen zu fassen. Unter solchen Umständen erscheint es als problematisch, diese Operation als eine "friedenssichernde" zu bezeichnen.

Am 15. April 1994 wurde das Mandat der KFS in Tadschikistan um ein weiteres halbes Jahr verlängert und klarer formuliert⁸². Es diente forthin dazu,

- zur Normalisierung der Lage an der Grenze zwischen Tadschikistan und Afghanistan beizutragen, mit dem Ziel einer Stabilisierung der allgemeinen Situation in Tadschikistan und der Schaffung der Voraussetzungen für einen Dialog zwischen allen interessierten Parteien über das Vorgehen bei der politischen Konfliktbeilegung;

- Lieferung, Schutz und Verteilung besonderer und anderer humanitärer Hilfe zu unterstützen, zur Schaffung der für die gefahrlose Rückkehr der Flüchtlinge an ihren ständigen Wohnort notwendigen Voraussetzungen sowie zum Schutz der dafür vorgesehenen Infrastruktur und anderer lebenswichtiger Objekte beizutragen.

Wenn man von diesen Aufgaben der KFS und von der zu ihrer Durchführung erteilten Befugnis, Waffen nicht nur zur Selbstverteidigung einzusetzen, ausgeht⁸³, kann man die friedenssichernde Operation in Tadschikistan auch von Beginn an als Operation der "zweiten Generation" einstufen.

⁸¹ VN-Dokument S/26610, Appendix II zum Anhang, Art. 1.

⁸² Entscheidung des Rates der Staatschefs der GUS vom 15. April 1994, VN-Dokument S/1994/503, Anhang II.

⁸³ S. dazu Ipsen/Epping (Anm. 46), 972; Hufnagel (Anm. 69).

In Abchasien (Georgien) sollten die in der Pufferzone vorgesehenen friedenssichernden GUS-Streitkräfte nach der "Vereinbarung über den Waffenstillstand und die Trennung der Konfliktparteien"⁸⁴ die folgenden Aufgaben haben: Die Einhaltung des Waffenstillstands und anderer Regelungen dieser Vereinbarung zu gewährleisten, die gefahrlose Rückkehr der Flüchtlinge an ihren ständigen Wohnort zu unterstützen und den Abzug der georgischen Truppen aus dem Abchasien zu kontrollieren. Es gab jedoch hierzu kein ausdrückliches Mandat des Rats der Staatschefs, sondern es handelte sich allein um die Wünsche der Konfliktparteien.

Der Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation über die Beteiligung an der Durchführung der friedenserhaltenden Operation der GUS in Abchasien⁸⁵ war für sich gesehen rechtlich kein solches Mandat. Für den Einsatz der russischen Truppen, die nach diesem Erlass als Teil der "friedenssichernden Streitkräfte der GUS" im Konfliktgebiet eingesetzt wurden, gab es demnach keine rechtliche Grundlage. Gleichwohl führten sie einige Aufgaben aus der Vereinbarung über den Waffenstillstand vom 14. Mai 1994 aus.

Ein eindeutiges Mandat zur Friedenssicherung erhielten die friedenssichernden Truppen in Abchasien von den Vertragsparteien des Vertrages über kollektive Sicherheit erst am 21. Oktober 1994⁸⁶. Es war von Anfang an ein gemischtes Mandat, das verschiedene Aufgaben beinhaltete, wie es eher für friedenssichernde Operationen der "zweiten Generation" typisch ist. Ihre Aufgaben schlossen z.B. ein:

- die Schaffung der Bedingungen für die gefahrlose und würdevolle Rückkehr der Flüchtlinge, welche die Konfliktzone verlassen hatten, an ihren ständigen Wohnort;
- die Unterstützung des Wiederaufbaus in den Gebieten, die vom Konflikt zerstört worden waren, einschließlich der Räumung von Minen im abchasischen Landesteil, humanitärer Hilfeleistung und der Beachtung der Vorschriften des humanitären Völkerrechts.

Dieses Mandat der KFS wurde durch die Entscheidung des Rates der Staatschefs der GUS vom 26. Mai 1995⁸⁷ präzisiert und um neue Aufgaben ergänzt. Die Truppen sollten die Auflösung und den Abzug aller – teils aus dem Ausland eingeschleuster – bewaffneter Freiwilligentruppen aus Abchasien beaufsichtigen und die Beachtung der Menschenrechte fördern. Die erweiterten Funktionen der KFS wurden ausdrücklich betont. Sie beinhalteten nun nicht mehr nur friedenserhaltende, sondern auch polizeiliche Elemente.

In diesem neuen Mandat wurden die Aufgaben nicht abschließend aufgezählt. Den friedenssichernden Streitkräften konnten nämlich darüber hinaus, nach Abstimmung mit der politischen Führung beider Konfliktparteien, auch andere Aufgaben im Konfliktgebiet übertragen werden. So konnten die friedenssichernden

⁸⁴ VN-Dokument S/1994/583, Anhang 1.

⁸⁵ S. oben Anm. 62.

⁸⁶ VN-Dokument S/1994/1459.

⁸⁷ VN-Dokument S/1995/459.

Kontingente in Abchasien auch gewichtige innerstaatliche Funktionen übernehmen.

i) Finanzierung der KFS und militärischer Oberbefehl

Die Frage der angemessenen Aufteilung der "Belastung durch die Friedenssicherung" nach den in den Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten festgelegten Grundsätzen ist und bleibt bis heute ungelöst. Ursprünglich hatten sich die GUS-Staaten über die Finanzierung von Auslagen, die mit der Ausübung des Vereinigten Oberbefehls der KFS verbunden sind, folgendermaßen geeinigt: Die Finanzierung sollte sich nach dem allgemeinen, für die jeweilige Operation festgelegten Finanzierungsschlüssel richten.

In einer Anlage⁸⁸ zum "Abkommen über Kollektive friedenssichernde Streitkräfte und gemeinsame Maßnahmen für deren materielle und technische Ausstattung" von 1993⁸⁹ wurden immerhin die von den Mitgliedstaaten zu tragenden Teilbeiträge für die Finanzierung des Gemeinsamen Oberkommandos der KFS festgelegt. Der Beitrag Russlands beläuft sich auf 50 %, die Beiträge der Republiken Kasachstan und Usbekistan auf jeweils 15 %, die der Republiken Kirgisistan und Tadschikistan auf jeweils 10 %. In der Realität sahen die Beiträge der GUS-Staaten zu den Kollektiven friedenssichernden Streitkräften Ende 1994 jedoch anders aus. Russland trug ca. 96,2 % der Finanzierung der KFS, Kirgisistan 0,6 % und Usbekistan 3,2 %. Dieses Bild setzte sich bei der personellen Zusammensetzung fort: Die friedenssichernden Streitkräfte der GUS in Tadschikistan bestanden fast ausschließlich aus einer russischen Division von 6.600 Mann. Theoretisch waren noch vier Bataillone aus Kasachstan, Kirgisistan und Usbekistan vorgesehen. Tatsächlich wurden nur noch ein usbekisches und ein kirgisches Bataillon in die Konfliktregion entsandt.

Diese Problematik der Beteiligung an friedenssichernden GUS-Operationen erwähnte der Rat der Staatschefs der GUS am 15. April 1994 im Zusammenhang mit der Konfliktbeilegung in Tadschikistan ausdrücklich⁹⁰. Um die Situation zu verbessern, beschloss er, dass Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Usbekistan "KFS-Kontingente mit einer Truppenstärke von jeweils 16.000 Mann" zur Verfügung stellen sollten. Aber auch dieser Beschluss wurde nicht vollzogen. Die Staatschefs der GUS-Staaten stellten bei dieser Gelegenheit fest, dass die Vereinbarung über KFS⁹¹ nicht in allen Punkten verwirklicht worden war.

Im georgisch-abchasischen Konflikt traten ähnliche Probleme auf. In der Entscheidung des Rates der Staatschefs der GUS vom 26. Mai 1995 findet sich die Aussage, dass der Rat der Staatschefs der GUS die Maßnahmen, welche die Rus-

⁸⁸ VN-Dokument S/26610, Appendix IV zum Anhang.

⁸⁹ S. oben Anm. 17.

⁹⁰ VN-Dokument S/1994/503, Anhang II.

⁹¹ VN-Dokument S/26610, Appendix II zum Anhang.

sische Föderation zur Konfliktlösung in Abchasien unternommen hat, unterstützt und bereit ist, daran mitzuwirken⁹². Der Rat betonte die dominierende Rolle Russlands und rief alle anderen interessierten GUS-Staaten auf, an der Operation teilzunehmen. Die Russische Föderation blieb jedoch von allen GUS-Mitgliedern das einzige Land, das Interesse an der Übernahme der Operation in Abchasien zeigte. Kein anderer Staat erklärte sich willens und bereit, seine Truppenkontingente für dieses Konfliktgebiet zur Verfügung zu stellen. Zum Konflikt in Abchasien lässt sich insgesamt sicherlich sagen, dass hier das politische Interesse der restlichen GUS-Mitglieder an der Teilnahme an einer friedenssichernden Operation der GUS in Georgien von Anfang an sehr beschränkt war.

Im Ergebnis herrscht die Meinung vor, die die völkerrechtliche Legitimität der abchasischen Operation in Frage stellt⁹³. *De jure* – vor allem nach internem GUS-Recht – war es eine Operation der GUS, in Wirklichkeit wurde sie jedoch mit RF-Streitkräften, die auch tatsächlich unter russischem Oberbefehl standen, durchgeführt.

Den Hintergrund für diese Defizite bildet aber die gesamtwirtschaftliche Lage der GUS-Staaten. Untenstehend finden sich in einer groben Übersicht⁹⁴ für das Jahr 1993⁹⁵ die relevanten volkswirtschaftlichen Daten derjenigen GUS-Staaten, die sich bereit erklärten, den Kollektiven Friedenssichernden Streitkräften eigene Streitkräfte zur Verfügung zu stellen:

im Jahr 1993	Russland	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Usbekistan
BIP gesamt (Mrd. US \$)	1160	18,2	3,37	2,5	13,8
Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamt-BIP	6 %	2,36 %	1,51 %	5,04 %	2,49 %
BIP pro Kopf (US \$)	7.800	4.300	2.600	1.700	2.600
Verteidigungsausgaben pro Kopf (US \$)	468,78	101,36	39,35	85,68	64,81

(Anm.: Aufgrund der starken strukturellen Unterschiede in den einzelnen Wirtschaftssystemen der GUS-Staaten sowie aus Gründen der Kaufkraftparität werden als Werteinheit US \$ verwendet.)

Anhand dieser Zahlen wird sichtbar, dass zum Zeitpunkt der Bildung der KFS von allen diesen GUS-Staaten eigentlich nur Russland militärisch und wirtschaftlich imstande war, einen nennenswerten Anteil zur Schaffung eines kollektiven

⁹² VN-Dokument S/1995/459, Anhang IV [Hervorhebung der Autorin].

⁹³ Dazu z.B. Nolte (Anm. 67), 476 ff.; D. Lynch, *Russia Faces Europe*, in: Chaillot Papers, Nr. 60, May 2003 – Institute for Security Studies European Union, Paris.

⁹⁴ Quelle: International Institute for Security Studies (London), *The Military Balance 1994-1995*.

⁹⁵ 1993 war das Jahr, in dem die KFS gebildet wurden.

Friedenssicherungssysteme beizutragen. Außerdem zeigte die Beteiligung der "russischen Blauhelme"⁹⁶ an der Beilegung der verschiedenen Konflikte, dass die Russische Föderation als einziges Land auch die politische Kraft besaß, die Konfliktparteien zu trennen und den Beginn friedlicher Verhandlungen zu bewirken.⁹⁷

Besonders problematisch und verwirrend waren Fälle, in denen die KFS ihre friedenssichernde Aufgabe im Zusammenspiel mit russischen Truppen ausübten. Das "Protokoll zur Entscheidung der Staatschefs der GUS-Mitglieder über Zusatzmaßnahmen zur Stabilisierung der Lage in Tadschikistan" vom 1. Dezember 1994 sieht beispielsweise folgendes vor: "Bei der Durchführung gemeinsamer Operationen der Kollektiven Friedenssichernden Streitkräfte mit Grenztruppen der Russischen Föderation unterstehen die Einheiten der Grenztruppen der Russischen Föderation, die an solchen Operationen teilnehmen, dem Oberbefehl der in der Republik Tadschikistan befindlichen Kollektiven Friedenssichernden Streitkräfte"⁹⁸. In der Sache ging es um die Vereinigung der militärischen Ressourcen der KFS mit den russischen Grenztruppen sowie um die Überstellung letzterer unter den Oberbefehlsstab der KFS. Der Befehlshaber der russischen Truppen in Tadschikistan übte gleichzeitig die Funktion des Oberbefehlshabers der dortigen KFS aus. Im Ergebnis lag der "gemeinsame Oberbefehl" für die KFS der GUS in diesem Fall auch formell beim russischen Militär.

Bei der Konfliktbeilegung in Georgien (Abchasien) wurde erst gar kein gemeinsamer Oberbefehlsstab der friedenssichernden Streitkräfte der GUS geschaffen: Die Streitkräfte unterstanden offensichtlich direkt dem Verteidigungsministerium der Russischen Föderation.

Diese auch weltweit ungewöhnliche Kombination von offiziell friedenssichernden Streitkräften mit regulären Militäreinheiten eines Drittlandes findet seine rechtliche Stütze allerdings im "primären" Organisationsrecht der GUS. Art. 12 der GUS-Satzung⁹⁹ nennt nämlich als Maßnahmen zur Beseitigung der Bedrohung des Friedens und der Sicherheit friedenssichernde Operationen und den Einsatz von Militärkräften nebeneinander und somit auf einer Stufe.

3. Bilaterale Vereinbarungen im Rahmen der GUS

Als eine weitere Besonderheit der GUS-"Friedenssicherung" ist die (insbesondere militärische) Hilfeleistung auf Grundlage bilateraler Abkommen zu nennen. Zweiseitige Verträge über die Zusammenarbeit im militärischen Bereich sowie Ver-

⁹⁶ Diese Bezeichnung ist heute besonders im russischen Schrifttum sehr gebräuchlich.

⁹⁷ Dazu auch: E. G. M o i s e e v, *Mezhdunarodno-pravovye osnovy sotrudnicestva stran SNG*. – M., 1997, 180.

⁹⁸ Anm.: Eigene Übersetzung der Autorin.

⁹⁹ S. oben Anm. 4.

träge über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit gibt es heute zwischen fast allen GUS-Staaten¹⁰⁰.

Nach den meisten dieser Verträge verpflichten sich die Vertragsparteien, im Falle eines bewaffneten Angriffs oder der Androhung eines solchen auf einen anderen GUS-Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen, einschließlich militärischer, zu ergreifen. Diese Maßnahmen stützen sich auf den Vertrag über kollektive Sicherheit von 1992¹⁰¹ und andere entsprechende Verträge, deren Mitglieder die Vertragsparteien sind. Die Zusammenarbeit der Parteien in Sicherheitsfragen setzt voraus, dass keine Vertragspartei Vorbereitungshandlungen zur bewaffneten Aggression oder zu anderen feindseligen Akten dritter Staaten auf ihrem Territorium zulässt. Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf eine Vertragspartei durch einen Drittstaat verpflichtet sich die jeweils andere Vertragspartei, auch über die militärischen Verpflichtungen hinaus zur Beilegung des Konflikts nach den Grundsätzen der VN-Charta und den Instrumenten der OSZE beizutragen.

Da unmittelbar nach dem Zerfall der UdSSR nur Russland über eine funktionierende Armee verfügte, schlossen die meisten anderen Nachfolgestaaten mit diesem Land Verträge über die Stationierung und Tätigkeit der auf ihren Territorien befindlichen Militäreinheiten. Diese hatten von da an ihre Aufgaben im Interesse der Gemeinschaft (d.h. "für die verlässliche Sicherheit in der Region der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit") wahrzunehmen¹⁰². Weitere bilaterale Verträge betrafen die Zusammenarbeit in Fragen des Grenzschutzes. Ihre Parteien verpflichteten sich, im Fall der Bedrohung der GUS-Außengrenzen gemeinsam erforderliche Maßnahmen zur Abwendung dieser Bedrohung zu treffen. Nach besonderen gegenseitigen Verträgen erhielten die russischen Grenztruppen, die zur Sicherung der Außengrenzen der GUS-Staaten auf den Territorien der postsowjetischen Staaten abgestellt waren, volle Transitrechte und einen offiziellen Status in den innerstaatlichen Rechtsordnungen. Diese Grenzen waren deckungsgleich mit den Außengrenzen der ehemaligen UdSSR, mit Ausnahme der baltischen Staaten¹⁰³.

Zu den bilateralen Verträgen im Bereich der GUS-Friedenssicherung kann man auch Vereinbarungen rechnen, die Modalitäten einer konkreten Konfliktbeilegung regeln. Durch solche Vereinbarungen wurden in einigen Konfliktsituationen z.B. Pufferzonen zwischen den Parteien, Kontrollkommissionen zur fortgesetzten Be-

¹⁰⁰ S. z.B. Vertrag zwischen der Russischen Föderation und Tadschikistan, *Diplomaticeskij vestnik*, Nr. 11-12, 1993, 27-34.

¹⁰¹ S. oben Anm. 15.

¹⁰² S. z.B. die Vereinbarung der Russischen Föderation mit Weißrussland vom 20.07.1992, *Bulleten' mezhdunarodnyh dogovorov*, Nr. 6, 1995, 13.

¹⁰³ S. z.B. Übereinkommen der Russischen Föderation mit Kirgisistan vom 28.03.1996, *Bulleten' mezhdunarodnyh dogovorov*, Nr. 9, 1996, 48; Übereinkommen von Russland mit Kasachstan vom 08.09.1994, *Bulleten' mezhdunarodnyh dogovorov*, Nr. 3, 1995, 61.

obachtung der Konfliktsituation¹⁰⁴ sowie gemischte Streitkräftekontingente zur Trennung der Streitkräfte in der Konfliktzone und Aufrechterhaltung von Frieden, Recht und Ordnung geschaffen¹⁰⁵.

Auf der Grundlage und in Erfüllung derartiger Vereinbarungen wurden bewaffnete Konflikte in den Territorien Moldau (Dnjestr-Region), Georgien (Süd-Ossetien)¹⁰⁶, Tadschikistan (in Kombination mit den friedenssichernden Streitkräften der GUS) wenn nicht beigelegt, so doch zumindest eingedämmt.

Laut dem "Vertrag über militärische Zusammenarbeit" vom 25. Mai 1993 zwischen Russland und Tadschikistan haben russische Streitkräfte, die sich seit den Zeiten der UdSSR noch immer auf tadschikischem Territorium befinden, zusätzlich zu ihrer Hauptaufgabe – der Landesverteidigung der Russischen Föderation – gemeinsam mit den Streitkräften Tadschikistans die Sicherheit dieser Republik an der GUS-Außengrenze zu gewährleisten. Nach der Vereinbarung vom 25. Mai 1993 über den rechtlichen Status der Grenztruppen der Russischen Föderation, die sich auf dem Territorium der Republik Tadschikistan befinden¹⁰⁷, delegierte Tadschikistan "im Interesse der eigenen Sicherheit, der Sicherheit Russlands und der kollektiven Sicherheit aller GUS-Mitglieder" den Schutz seiner Staatsgrenze mit Afghanistan und China für eine Übergangszeit an die Grenztruppen der Russischen Föderation. Diese Grenztruppen haben nicht nur die Aufgabe, die Staatsgrenze von Tadschikistan zu verteidigen, sondern führen auch Such- und Aufklärungsoperationen aus. Weiterhin gehört zu den Aufgaben der Grenzschutzposten die Beschlagnahme von geschmuggeltem Drogengut.

Auf der Grundlage ähnlicher Vereinbarungen wurden in der Dnjestr-Region Moldaus russische Truppen stationiert; außerdem leistete die Russische Föderation der anerkannten Regierung Tadschikistans militärische Hilfe. Im europäischen Schrifttum stieß die von Russland vorgebrachte völkerrechtliche Rechtfertigung für diese Hilfe auf große Kritik: Tatsächlich handele es sich nämlich nicht, wie von Russland vorgebracht, um Friedenssicherung, sondern um ein "Instrument der Hegemonialpolitik" Russlands in der Region¹⁰⁸. Die Aufgaben und Prinzipien,

¹⁰⁴ S. z.B. das bilaterale Abkommen über Grundlagen friedlicher Beilegung des bewaffneten Konflikts in der Dnjestr-Region der Republik Moldau vom 21. Juli 1992, *Diplomaticeskij vestnik*, Nr. 15-16, 1992, 34-36.

¹⁰⁵ Art. 3 Abs. 3 des Abkommens über Grundlagen der friedlichen Beilegung des Konflikts in Süd-Ossetien vom 24. Juni 1992, *Diplomaticeskij vestnik*, Nr. 13-14, 1992, 31-32.

¹⁰⁶ Abkommen über Grundlagen der friedlichen Beilegung des Konflikts in Süd-Ossetien, welches die Russische Föderation und Georgien am 24. Juni 1992 beschlossen haben, *Diplomaticeskij vestnik*, Nr. 13-14, 1992, 31-32.

¹⁰⁷ *Bulleten' mezhdunarodnyh dogovorov*, Nr. 11, 1994, 12. Der Titel lässt auf den ersten Blick auf ein gewöhnliches Truppenstatut schließen. Tatsächlich ist der Anwendungsbereich des Vertrags aber viel weiter.

¹⁰⁸ Dazu z.B. J.A. F r o w e i n, *Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung – Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut*, G. R e s s / T. S t e i n (Hrsg.), Nr. 343, 1996, 18.

nach denen die russischen Truppen handelten, waren dabei jedoch dieselben, wie sie für friedenssichernde Operationen der VN in der Praxis kennzeichnend sind¹⁰⁹.

4. Verortung der GUS-Friedenssicherung in der VN-Charta

Eine Verortung des regionalen Sicherheitssystems der GUS in der VN-Charta fällt nicht leicht. Gegenstand der Diskussion ist in diesem Zusammenhang immer wieder das so genannte ungeschriebene "Kapitel sechseinhalb" der VN-Charta, eine Bezeichnung, die im Schrifttum ursprünglich zur Beschreibung der internationalen Friedenssicherung durch die VN entwickelt wurde¹¹⁰. Da es sich bei dieser weder um klassische Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI VN-Charta noch um die Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta handelt, werden sie im Schrifttum systematisch zwischen diesen beiden Kategorien angesiedelt (daher die Bezeichnung "sechseinhalb"). Aus Anlass der friedenssichernden Operationen der GUS wird die Anwendung des Kapitels VIII der VN-Charta diskutiert, weil es die Wahrnehmung einer derartigen friedenssichernden Tätigkeit durch regionale Abmachungen oder Einrichtungen ermöglicht.

Dafür, dass die friedenssichernden Operationen im Rahmen der Gemeinschaft dem Modell der VN-Friedenssicherung entsprechen, spricht die Anerkennung der GUS als regionale Organisation (mit allen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, die einer solchen zukommen), wie sie in einem Bericht des Generalsekretärs der VN für die 50. Sitzung der Generalversammlung im Jahr 1995 festgestellt wurde¹¹¹. Das Recht der GUS, friedenssichernde Operationen durchzuführen, ist auch schon mehrmals vom Sicherheitsrat der VN anerkannt und begrüßt worden, so z.B. in den Resolutionen Nr. 993 vom 12. Mai 1995¹¹², Nr. 1030 vom 14. Dezember 1995¹¹³ und Nr. 1138 vom 14. November 1997¹¹⁴. Außerdem erteilte der VN-Sicherheitsrat seinen Beobachtermissionen in den GUS-Konfliktzonen den Auftrag, eng mit den Gemeinsamen Friedenstruppen der GUS zusammenzuarbeiten¹¹⁵.

¹⁰⁹ Dazu *Mirotvorceskaja dejatel'nost' v Sodruzestve Nesavisimyh Gosudarstv* (Istoriceskaja spravka za 1992-1996 gg.), in: *Shtab po koordinacii voennogo sotrudnicstva gosudarstv-ucastnikov SNG*. M., 1996, 19.

¹¹⁰ Daher die Bezeichnung "Kapitel Sechseinhalb", die ursprünglich von VNGS D. Hammar skjold stammt (s. UN Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping in the Service of Peace – An Evolving Technique*, <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro/1.htm>>; C. Tomuschat, *Die Rechtslage für Peacekeeping-Einsätze nach der UNO-Charta*, in: E. Koch (Hrsg.), *Die Blauhelme im Einsatz für den Frieden* (1991), 48-49.

¹¹¹ VN-Dokument A/50/2.

¹¹² Vorletzter Erwägungsgrund der Präambel und Abs. 8 der Resolution.

¹¹³ Vorletzter Erwägungsgrund der Präambel der Resolution.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ S. VN-Sicherheitsrats Resolutionen Nr. 968 (1994) vom 16. Dezember 1994 und Nr. 937 (1994) vom 21. Juli 1994.

Was die Konfliktbeilegung durch bilaterale Abkommen angeht, so kann man diese einerseits nicht ohne weiteres als "regionale Abmachungen oder Einrichtungen" charakterisieren, was die Anwendung des Kapitels VIII der VN-Charta auf sie erlauben würde. Viele Völkerrechtler betonen, dass man unter einem "*regional arrangement*" nicht schon jede nicht-universale Abmachung verstehen könne; außerdem könne eine solche "auch nicht nur zwischen einander unmittelbar benachbarten Staaten zustande kommen"¹¹⁶. Im Ergebnis ist der geographische Wirkungsbereich dieser bilateralen GUS-Abkommen zu beschränkt, um sie als "*regional arrangement*" verorten zu können. Solche bilateralen Vereinbarungen bezüglich der Hilfeleistung in Konfliktsituationen können somit *prima facie* nicht als Instrumente der Konfliktbeilegung nach dem Kapitel VIII der VN-Charta gewertet werden.

Andererseits kann militärische Hilfe, auch eine solche aufgrund bilateraler Vereinbarungen, unter die nach allgemeinem Völkerrecht erlaubte "Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen" oder aber unter die Kategorie der "anderen friedlichen Mittel"¹¹⁷ fallen. Für diese Einordnung spricht, dass militärische Hilfe mit dem Einverständnis aller Konfliktparteien keine Zwangsmaßnahme darstellt. Art. 5 der GUS-Satzung erklärt: "... bilateral agreements in various spheres of relations among the member states shall be a fundamental legal base for the interstate relations"¹¹⁸. Für bilaterale Vereinbarungen gilt dabei folgende Voraussetzung: "the agreements concluded within the framework of the Commonwealth shall correspond to the purposes and principles of the Commonwealth, to the obligations of the member states under the [CIS] Charter"¹¹⁹. Die Ziele der Gemeinschaft, die in der Satzung festgeschrieben sind, werden somit automatisch auch ohne entsprechende ausdrückliche Erwähnung Bestandteil jeder bilateralen Vereinbarung zwischen Mitgliedern der GUS. Das ist ein wichtiges Merkmal des GUS-Systems als internationaler Organisation. Es findet in dieser Form keine Entsprechung in anderen Regionalorganisationen.

Von den anderen Zielen der Gemeinschaft, auf deren Verwirklichung die oben beschriebenen bilateralen Vereinbarungen gerichtet sind, sind zu nennen: "cooperation among member states to ensure world peace and security" (Art. 2 der GUS-Satzung) und "... rendering assistance in all the spheres of their relations based on mutual accord" (Art. 3 der GUS-Satzung). Die bilateralen Vereinbarungen über die Hilfeleistung (auch militärischer Art) sind also als Bemühungen zu sehen, die im Rahmen von regionalen Abmachungen oder Einrichtungen unternommen werden. Als solche nehmen sie im VN-System eine wichtige Stellung ein¹²⁰. Hinzu

¹¹⁶ S. dazu U. Beyerlin, Regionalabkommen, in: R. Wolfrum (Hrsg.) Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, 673; vgl. W. Hummer/M. Schweitzer, Kommentar zu Art. 52 VN-Charta, in: B. Simma (Hrsg.), Satzung der Vereinten Nationen (1991), 655, Rdnr. 64 ff. (m.w.N.), welche den "kollektiven" Charakter der regionalen Abmachungen oder Einrichtungen betonen.

¹¹⁷ Art. 33, Abs. 1 VN-Charta.

¹¹⁸ S. oben Anm. 4, 1284.

¹¹⁹ *Ibid.*, Art. 5 Abs. 2.

¹²⁰ S. "Agenda für den Frieden", Abs. 60 ff., VN-Dokument A/47/277-S/24111.

kommt in letzter Zeit eine in die gleiche Richtung weisende politische Entwicklung im System kollektiver Sicherheit der VN: Aufgrund des weltweiten starken Anstiegs örtlich begrenzter Konflikte und der Vielfalt, in der diese auftreten, ist die Friedenssicherung der VN (letztlich auch finanziell) immer weniger in der Lage, sich all dieser Konflikte anzunehmen, so dass die Notwendigkeit der Entwicklung regionaler Alternativen immer mehr zunimmt¹²¹. Eine entsprechende Dezentralisation des globalen Systems kollektiver Sicherheit ist derzeit besonders in Afrika zu beobachten¹²², wird aber auch zunehmend für den europäischen Raum diskutiert¹²³.

Als weitere Stütze für diesen ungewöhnlichen Typus der Friedenssicherung mag angesehen werden, dass die Vereinten Nationen¹²⁴ und besonders die VN-Charta¹²⁵, von ihren Mitgliedstaaten als flexibles und adaptionsfähiges Instrument angesehen werden. Für den Bereich der Friedenssicherung zeigt sich dies beispielsweise an der oftmaligen Subsumption von Maßnahmen zur Friedenssicherung unter die VN-Charta, trotz systematischer Einordnungsschwierigkeiten¹²⁶. Auch für den Bereich der Regionalorganisationen ist z.B. Art. 52 Abs. 1 VN-Charta offen genug formuliert, um spätere Entwicklungsmöglichkeiten für die darin beschriebenen regionalen Mechanismen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht zu beschränken¹²⁷. Ein drittes Beispiel für die inhärente Flexibilität der VN-Charta ist Art. 33 SVN: Die Parteien einer Streitigkeit

¹²¹ Z.B. Kiani (Anm. 73), 177, 199 f.; C. Peck, Sustainable Peace: the Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict, (1998); A. Gioia, The United Nations and Regional Organisations in the Maintenance of Peace and Security, in: M. Bothe/N. Ronzitti/A. Rosas (Hrsg.), The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes, (1997), 191-236; M. Alagappa, Regional Institutions, the UN and International Security: a Framework for Analysis, 18 Third World Quarterly (1997), 421-441; W.A. Knight, Towards a Subsidiarity Model for Peacemaking and Preventive Diplomacy: Making Chapter VIII of the UN Charter Operational, 17 Third World Quarterly (1996), 31-52; M. Barnett, Partners in Peace? The UN, Regional Organizations, and Peace-keeping, 21 Review of International Studies (1995), 411-433.

¹²² Vgl. für ECOWAS, mit teilweise problematischer Argumentation, A. Abass, The New Collective Security Mechanism of ECOWAS: Innovations and Problems, Journal of Conflict and Security Law, Bd. 5 Nr. 2 (2000), 211, 220 ff.; C.E. Adibe, The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership, 18 Third World Quarterly (1997), 471-488; vgl. für die Afrikanische Union, B. Kioko, The Right of Intervention Under the African Union's Constitutive Act: From Non-interference to Non-intervention, Int. Rev. of the Red Cross, Bd. 85 Nr. 852 (2003), 807, 820 ff.

¹²³ N. Tsagourias, Political and Legal Aspects of Peacekeeping, in: M. Trybus/N. White (Hrsg.), European Security Law, (im Erscheinen, 2005).

¹²⁴ S. nur z.B. J. Straw (Außenminister, Großbritannien), Rede im Chatham House, London, 02. Sept. 2004, Shaping a Stronger United Nations, Britische Botschaft Berlin, <<http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/040902.htm>>.

¹²⁵ J.P. Donovan/R.P. McLaughlin, United Nations Peacekeepers and International Humanitarian Law: Can There Be an Affirmative Duty to Prevent War Crimes and Crimes against Humanity?, 5 New England International and Comparative Law Annual 1999, bei Anm. 53, <<http://www.nesl.edu/intljournal/vol5/donovan.htm>>.

¹²⁶ S. oben Anm. 110.

¹²⁷ S. "Agenda für den Frieden", 61: VN-Dokument A/47/277-S/24111. Dieses Telos wird von der Verhandlungsgeschichte des Art. 52 bestätigt. Vgl. Walter (Anm. 1), 35 ff.

sollen sich vorrangig selbst darum bemühen, diese beizulegen, und sind in der Wahl des eingesetzten Mittels frei (arg. "andere friedliche Mittel eigener Wahl").

Die oben beschriebenen besonderen Formen der GUS-Friedenssicherung fügen sich gut in die soeben dargestellte Flexibilität der VN-Charta ein. Sie sind somit ein jüngstes Beispiel für die Anpassungsfähigkeit ihrer Bestimmungen zur Erreichung ihrer Grundzwecke, der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Das trifft gerade und insbesondere für Art. 52 Abs. 1 VN-Charta zu.

Wie schon eingangs der Untersuchung bemerkt¹²⁸, gibt es in der Literatur sehr unterschiedliche Ansichten über den Rechtscharakter und auch die Rechtmäßigkeit der Durchführung friedenssichernder Operationen durch die GUS-Staaten.

Das Schrifttum, das von der Völkerrechtswidrigkeit dieser Tätigkeit ausgeht¹²⁹, verweist auch auf viele Widersprüche zwischen Theorie und Praxis der GUS-Friedenssicherung, die oben beschrieben wurden. Dazu gehören beispielsweise die unproportional geringe Beteiligung der GUS-Staaten, die dominierende Rolle Russlands bei den friedenssichernden Operationen der GUS und der Einsatz friedenssichernder Truppen im Einzelfall ohne vorherigen Beschluss des Rates der Staatschefs der GUS. In diesem Zusammenhang sollten aber die oftmals gebotene Dringlichkeit gemeinsamer Operationen in den Konfliktzonen einerseits¹³⁰ und die beschränkten Möglichkeiten der meisten GUS-Staaten zu deren Finanzierung andererseits berücksichtigt werden. Dieses Finanzierungsproblem ist ein langfristig-systemisches und besteht für die neuen Staaten der eurasischen Region ohne Ausnahme, wie ein Blick auf die besonderen faktischen Gegebenheiten der Region zeigt. Obwohl die GUS-Staaten im Rahmen des Vertrages über kollektive Sicherheit¹³¹ größte Anstrengungen unternommen hatten, wie der Generalsekretär des Rates für kollektive Sicherheit der GUS, V. Nikolajenko, 2002 feststellte, haben die Staaten der Gemeinschaft innere volkswirtschaftliche Probleme. Diese hindern sie faktisch daran, im erforderlichen Umfang zum Aufbau eines funktionierenden regionalen Systems für die Beilegung regionaler Konflikte in Sinne der VN-Charta beizutragen und ihre rechtlichen Verpflichtungen, die aus ihrer GUS-Mitgliedschaft herrühren, zu erfüllen. Der Beitrag der Kollektiven Friedenssichernden Streitkräfte bei der Beilegung von Konflikten in den Territorien der GUS-Staaten wird von deren Regierungen jedoch insgesamt sehr positiv eingeschätzt.

Ein weiterer strittiger Punkt ist die Legitimität der Friedenssicherung der GUS. Bedürfen friedenssichernde Operationen der GUS der vorherigen oder nachträglichen Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat? Benötigen sie dessen Genehmigung überhaupt?

¹²⁸ S. oben 1077.

¹²⁹ S. dazu M. Esenov, Vneschnaja politika Turkmenistana i ee vlijanie na sistemu regionalnoj besopasnosti, in: Central'naja Asia i Kavkaz, 1 (13) 2001.

¹³⁰ Diese Dringlichkeit wurde beispielsweise in der Erklärung vom 15. April 1994 über den Beginn einer friedenserhaltenden Operation im georgisch-abchasischen Konfliktgebiet betont (VN-Dokument S/1994/476): Dort heißt es, es sei unmöglich, den Einsatz der friedenssichernden Kräfte auf georgischem Territorium aufzuschieben.

¹³¹ S. oben Anm. 14.

Im völkerrechtlichen Schrifttum wird schon lange die Frage diskutiert, ob friedenssichernde Operationen nachträglich¹³² vom Sicherheitsrat legitimiert werden können. Eine bejahende Antwort könnte an bekannten Figuren konkludenter Ermächtigung, etwa an *qui tacet consentire videtur*, Anleihe nehmen¹³³. Diese Frage ist für den Fall umstritten, in dem eine regionale Organisation Zwangsmaßnahmen trifft und dafür laut Art. 53 Abs. 1 Satz 2 VN-Charta eigentlich die vorherige Ermächtigung des Sicherheitsrates bräuchte. Was friedenssichernde Operationen ohne Zwang (d.h. mit Zustimmung der Parteien¹³⁴) angeht, so ist deren ausdrückliche Billigung durch den VN-Sicherheitsrat nicht notwendig. Art. 54 VN-Charta fordert lediglich die vollständige Information des Sicherheitsrats über alle Maßnahmen nach den regionalen Abmachungen oder Einrichtungen, aber keine Autorisierung solcher Maßnahmen durch den VN-Sicherheitsrat.

Da es sich bei den bisherigen friedenssichernden Operationen der GUS durchgängig nicht um Zwangsmaßnahmen handelte, bedurften sie keiner Ermächtigung durch den Sicherheitsrat. Im Ergebnis kann also von der Völkerrechtskonformität der Friedenssicherung der GUS ausgegangen werden.

Summary¹³⁵

Regional Peacekeeping Within the CIS

Since the break-up of the Soviet Union in 1991, its successor States have sought cooperation in order to maintain international peace and security within the framework of the Commonwealth of Independent States (CIS). The CIS Charter names peacekeeping operations as a viable means to achieve this goal. In 1993, a concept of a special "CIS Peacekeeping Force" (CISPKF) was introduced.

The regional security architecture of the CIS, including its international legal aspects, has developed as a practical matter. CIS peacekeeping operations provided for in legal terms in regional CIS documents of different kind are in some aspects very much like UN peacekeeping operations. However, there are also particular features unique to the CIS region. Of past CIS operations, only two have strictly followed the UN model: the operations in Tajikistan (1993-2000) and in Georgia (since 1994).

Both of those operations would be classified as "second generation" peacekeeping, according to the now common terminology in international security studies. The particular characteristics of CIS peacekeeping merit closer examination. The CISPKF are, at least in

¹³² Dazu G. R e s s , in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations (2002), Art. 53, Rn. 20; H. K ü h n e , Friedenssicherung durch regionale Organisationen in Europa, Frankfurt am Main, 1998, 74 f.; W a l t e r (Anm. 1), 291 ff.; H. N e u h o l d , Collective Security After "Operation Allied Force", 4 Max Planck Yearbook of United Nations Law (2000), 73, 100.

¹³³ S. z.B. J.A. F r o w e i n , in: U. Beyerlin/M. Bothe/R. Hofmann/E. Petersmann (Hrsg.), FS für Rudolf Bernhardt, 57 ff., 64; d e r s . , in: Delbrück (Hrsg.), International Law Enforcement New Scenarios – New Law?, 117 ff., 122; vgl.: A.F. B a u e r , Effektivität und Legitimität, (1996), 266 f.

¹³⁴ S. 1089 f.

¹³⁵ Summary by the author.

theory, employed only after conclusion of a truce or cease-fire. They are bound to observe strict neutrality, to adhere to the local law of the country on which territory their operation takes place, and, with some exceptions, they may not take part in hostilities of the warring parties. The mandate of a CISP KF force is issued by the CIS Council of Heads of State. The tasks given to such a force can vary greatly. Nevertheless, compared to UN practice, the CIS definition for its peacekeeping forces is more precise: a temporary coalition for peacekeeping and peace-settlement on the territories of the member States.

In many individual cases CIS peacekeeping operations are, however, not comparable to the UN model. For example, in Abkhazia the CIS peacekeeping force was employed after the Russian president had issued a decree to that effect, without any preceding decision by the CIS Council of Heads of State. The peacekeeping forces in Abkhazia thus lacked an unambiguous formal mandate. In Tajikistan, the CISP KF were even deployed before the advent of a truce. In some cases the overall situation on the ground makes it hard to ascribe a "peaceful" character to the CISP KF. A CISP KF force commander in the field has unchecked powers to decide independently on military operations of any kind in an emergency situation (itself not further defined).

The peculiarity of crisis management in the CIS is evident in almost every instance. For example, in South Ossetia in Georgia, and in the Dniestr region in Moldova (both since 1992), peacekeeping operations of the CIS were based on several bilateral agreements of different nature. Treaties of amity, good neighbour hood and co-operation as well as other bilateral agreements, to which sometimes each warring party may subscribe, are commonly used to regulate the peacekeeping aspects of a conflict settlement.

An example for bilateral treaties as the basis for crisis management is border control. In Tajikistan, Russian troops were stationed to protect the Tajik external borders, after a stationing agreement had been signed between the two States. Nevertheless, the situation on the ground, particularly co-operation between CISP KF and regular Russian troops, makes the definition of such operations as "peacekeeping" ones a complex and controversial issue.

Applying established concepts of international legal doctrine to CIS crisis management, the unwritten "Chapter Six-and-a-half" (peacekeeping) as well as Chapter VIII (regional organisations) of the UN Charter would seem to be the most fitting frameworks of reference. The CIS is today recognised as a regional organisation. Despite this, its activity is not limited to conducting "subcontracted" peacekeeping operations, following the UN model. Rather, the CIS has developed generic forms of regional peacekeeping, including by bilateral agreements. This development must be seen in the greater context of an increasing regionalism in international security, evident also in other parts of the world, e.g. the European Union and Africa. Nevertheless, these atypical forms of peacekeeping would still seem to conform to the "existence of regional arrangements or agencies" (Art. 52, UN Charter) required by international law, which is an open concept not precluding flexible developments.

Among the problems in implementation of CIS peacekeeping are the disproportional measure of financing of operations (Russia pays the largest share by far), and equally of troop contributions. These problems are of course rooted in the still dismal economic situation prevailing in many successor States to the Soviet Union.