

Nr. 57

Bastian Loges/Ulrich Menzel/Sascha Ulbricht

**Die Debatte um humanitäre Intervention,
die Doktrin der USA und die Regimebildung
durch die Vereinten Nationen**

Dezember 2003

ISSN-Nr. 0949-2267

Inhalt

1. Problemstellung: konstruktive Konfliktbearbeitung und humanitäre Intervention	3
2. Die Debatte um humanitäre Intervention	6
3. Multilateralismus oder neue Hegemonie der USA	8
4. Die Fragestellung: Bildet sich ein Regime humanitärer Intervention heraus?	12
5. Der außenpolitische Entscheidungsprozeß in den USA	16
6. Die Amtszeit George H. Bush	19
7. Die Amtszeit Bill Clinton I	22
8. Die Amtszeit Bill Clinton II	26
9. Die Amtszeit George W. Bush	29
10. Grundsätze eines Regimes humanitärer Intervention unter dem Dach der UNO	30
11. Verregelungsprozesse innerhalb der UNO	32
12. Die vier Ebenen der Regimebildung	35
13. Fazit	40

1. Problemstellung: Konstruktive Konfliktbearbeitung und humanitäre Intervention

Bis zum Ende des Kalten Krieges und des gegenseitigen Systems nuklearer Abschreckung galt die Verhinderung von zwischenstaatlichen Kriegen als die wichtigste friedenspolitische Aufgabe. Das ursprüngliche Motiv der Friedensforschung war deshalb, die Bedingungen für die Überwindung zwischenstaatlicher Kriege zu erforschen, um einen weiteren Weltkrieg zu verhindern. Die Ergebnisse dieser Forschungen führten zu einer politischen Strategie, die internationalen Beziehungen durch das Völkerrecht zu verrechtlichen und durch Regime zu verregeln, um zu verhindern, dass zwischenstaatliche Konflikte auf kriegerische Weise ausgetragen werden. Die Anerkennung der staatlichen Souveränität, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben ist (Art. 2, Abs. 4), sowie das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates (Art. 2, Abs. 7)¹ bildeten die Grundlage einer den Umständen des Ost-West-Konflikts entsprechenden "konstruktiven Konfliktbearbeitung". Der Begriff "konstruktive Konfliktbearbeitung" wird hier nicht im Sinne einer zivilgesellschaftlichen Konfliktbearbeitung jenseits machtpolitischer oder militärischer Mittel verstanden, sondern im Sinne einer verregelten und normgeleiteten Konfliktbearbeitung, die den Einsatz militärischer Mittel nicht in jedem denkbaren Fall per se ausschließt, sich aber in jedem Fall jenseits einseitiger machtpolitischer Kalküle bewegen muss.

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich im hier interessierenden Kontext ein mehrfacher Wandel vollzogen, der ein neues

¹ Diese Absätze lauten: "4. Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt. ... 7. Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden...." (Vgl. Ran-

Politikfeld in den internationalen Beziehungen, einen neuen Zuständigkeitsbereich der Vereinten Nationen und damit auch ein neues Forschungsfeld für die Friedens- und Konfliktforschung eröffnet hat. Erstens werden seitdem als Hauptgefahr für den Weltfrieden weniger die klassischen zwischenstaatlichen Kriege, als vielmehr die innerstaatlichen, gewaltsam ausgetragenen, Konflikte bzw. Bürgerkriege angesehen. Vielfach ist eine klare Unterscheidung von Krieg und Bürgerkrieg kaum noch möglich. Zweitens ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, dem die "Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit" obliegt (Art. 24, Abs. 1), nicht länger durch den Ost-West-Gegensatz und die gegenseitige Blockade der mit dem Vetorecht ausgestatteten Ständigen Mitglieder gelähmt. Dieser Umstand wurde als neue Chance des Multilateralismus in der Weltpolitik angesehen, wie sie ähnlich im Anschluss an den Ersten (Gründung des Völkerbunds) und Zweiten Weltkrieg (Gründung der Vereinten Nationen) gegeben war. Dies führte drittens zu einem erweiterten Verständnis von Weltfrieden und internationaler Sicherheit, das sich nicht nur auf die Verhinderung eines Krieges zwischen Staaten durch „kluge Außenpolitik“² beschränken lassen wollte, sondern auch die Möglichkeiten der Unterbindung von schweren Menschenrechtsverletzungen durch die Weltgemeinschaft thematisierte.

Wesentlicher Bestandteil dieses erweiterten Sicherheitsbegriffs ist die Bereitschaft bzw. sogar die Pflicht, im Rahmen der UNO diplomatisch, politisch, wirtschaftlich und notfalls sogar militärisch zu intervenieren, um humanitären Katastrophen Einhalt zu gebieten. Die Wiederaufnahme einer jahrhundertealten, bis auf Augustinus und Thomas von Aquin zurückgehenden, Debatte über den gerechten Krieg, die mit der Herausbildung des Westfälischen Staatensystems im Anschluss an den Westfälischen Frieden von 1648 beendet schien, ist Ausdruck dieses "postwestfälischen" Denkens. Die Lehre vom gerechten Krieg war

delzhofer, Albrecht (Hg.): Völkerrechtliche Verträge. 8. Auflage. Nördlingen: Beck 1999, S. 2.

damals der erste Versuch zur Einhegung willkürlicher Kriegsführung, indem Kriterien definiert wurden, mittels derer die Kriegsführung zu legitimieren war. Diese lauteten: Der Krieg darf nur von einer legitimen Obrigkeit (*auctoritas principis*) geführt werden; es muss ein gerechter Grund (*causa justa*) vorliegen; er muss in der rechten Absicht (*recta intentio*) geführt werden. Übersetzt man diese Begriffe in eine moderne Terminologie (Mandatierung durch die Vereinten Nationen, Verletzung der Menschenrechte, Schaffung einer Friedensordnung), wird deutlich, dass die aktuelle Debatte über Legitimität und Legalität humanitärer Interventionen eine Wiederkehr des mittelalterlichen Denkens bedeutet, ganz so wie der den humanitären Katastrophen zugrunde liegende Verlust des staatlichen Gewaltmonopols in den "gescheiterten" Staaten mit dem Begriff des "Neues Mittelalters" apostrophiert wird. Explizit wird damit die Wahrung der Menschenrechte gegenüber dem Souveränitätsgebot als das höhere Rechtsgut angesehen, so dass im Zweifelsfall auch das Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes zu vernachlässigen ist.³

Dies ist der Kontext eines neuen Forschungsfelds der Friedens- und Konfliktforschung, die Politik des UN-Sicherheitsrats im Hinblick auf Theorie und Praxis humanitärer Interventionen. Der Sicherheitsrat hatte nämlich am 5.4.1991 mit der "Kurdien-Resolution" (S/RES 688) erstmals, abweichend von der bisherigen Praxis, eine humanitäre Notlage, die massenhafte Flucht von

² Czempiel, Ernst-Otto: Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München: Beck 1999.

³ Vgl. zu diesem politischen Wandel z.B.: Reed, Laura W. (Hrsg.) *Emerging Norms of Justified Intervention: A Collection of Essays from a Project of the American Academy of Arts and Sciences*. Cambridge, MA 1993; Nuscheler, Franz: Plädoyer für einen humanitären Interventionismus. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 33. 1992,10. S. 4-5; Menzel, Ulrich: Entwicklung durch Intervention. Menschenrechte sind wichtiger als fragwürdige Souveränität. In: *Der Überblick* 29.1993,4. S. 88-91; Zenk, Peter-Michael: Auf dem Weg zur Weltinnenpolitik? Zur Problematik militärischer Intervention bei innerstaatlichen Konflikten. Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik 1994; Lyons, Gene M./ Mastanduno, Michael (Hrsg.): *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1995.

Kurden aus dem Irak, als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingestuft. Im Falle Somalias hatte der Sicherheitsrat am 3.12.1992 sogar eine Bedrohung des Weltfriedens konstatiert (S/RES 794), ohne dass andere Staaten - etwa durch grenzüberschreitende Fluchtbewegungen - direkt betroffen gewesen wären.⁴ Diese beiden Resolutionen markieren den Beginn eines UN-Regimes humanitärer Intervention, das im Verlauf der 1990er Jahre immer klarere Konturen angenommen hat. Der Sicherheitsrat beansprucht seitdem Zuständigkeit nicht nur für zwischenstaatliche Konflikte, sondern auch für humanitäre Interventionen. Es bleibt allerdings geltendes Völkerrecht, dass nur **er** die Androhung oder Anwendung von militärischer Gewalt jenseits nationaler Selbstverteidigung völkerrechtlich legitimieren kann.⁵

2. Die Debatte um humanitäre Intervention

Seitdem wird eine breite und sehr kontroverse Debatte über Theorie und Praxis humanitärer Interventionen geführt, die insbesondere durch die "Agenda for Peace" des früheren Generalsekretärs der UNO, Boutros-Ghali, vom Juni 1992 Auftrieb erhalten hatte. In zahlreichen Arbeiten wurden ihre Legalität und Legitimität schlechthin, aber auch die Motive, die Selektivität, die Art der Durchführung und der Erfolg bzw. Misserfolg humanitärer Interventionen im Hinblick auf die beabsichtigten Ziele kritisch unter die Lupe genommen, wobei die Fälle Irak, Somalia, Haiti, Bosnien, Kosovo und Ost-Timor gleichermaßen wie die Fälle von Nichtintervention wie etwa in Ruanda, Liberia, Kongo

⁴ Vgl. Empell, Hans-Michael: Sollten humanitäre Interventionen erlaubt werden? Überlegungen aus völkerrechtlicher Sicht. In: Schoch, Bruno/Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard (Hrsg.): Friedensgutachten 1999. Münster: Lit. 1999. S. 75.

⁵ Zur Frage eines „Regimes“ humanitärer Interventionen vgl. Legault, Albert/Desmartis, Isabelle/Fournier, Julie/Thumerelle, Charles: The United Nations at Fifty. Regime Theory and Collective Security. In: International Journal 50(1994/95)1, S. 71-102; Schnabel, Albrecht: Ein neues Peacekeeping-Regime? Lehren aus der russischen, deutschen und amerikanischen Peacekeeping-Politik. In: WeltTrends (1996)11. S. 153-166.

u.a. Ländern thematisiert wurden. Aus deutscher Sicht hatten der zweite Golfkrieg, angesichts der massiven Reaktionen in der Öffentlichkeit, und der NATO-Einsatz im Kosovo, wegen der Beteiligung der Bundeswehr, ganz besondere Aufmerksamkeit erregt. Vor allem der Einsatz militärischer Gewalt bleibt umstritten. Es hat sich aber ein Konsens dahingehend herausgebildet, dass auf jeden Fall die Verregelung humanitärer Interventionen im Rahmen des UN-Sicherheitsrats erforderlich ist, um machtpolitischen Missbrauch, einem Rückfall in den Unilateralismus und damit in das Faustrecht selbsternannter Weltpolizisten vorzubeugen. Nur im Rahmen eines UNO-Regimes können humanitäre Interventionen als Schritt zur Zivilisierung der Weltpolitik und in einem erweiterten Verständnis als konstruktive Konfliktbearbeitung akzeptiert werden.

Die Praxis einiger Staaten, humanitäre Interventionen in einer rechtlichen Grauzone, also ohne rechtzeitige und explizite Mandatierung durch den Sicherheitsrat, durchzuführen, musste daher Kritik provozieren. Kontrovers beurteilt wurden bereits die zwar vom Sicherheitsrat mandatierten, aber nicht unter seinem Kommando stattfindenden Interventionen.⁶ Heftig umstritten und geradezu ein Fokus der Debatte waren die als "humanitäre Intervention" zum Schutz der Kosovo-Albaner deklarierten Luftangriffe der NATO auf Serbien im Frühjahr 1999, die Jürgen Habermas oder Dieter Senghaas⁷ zwar noch als Vorgriff auf die Weltbürgergesellschaft und einen zu reformierenden Sicherheitsrat rechtfertigten, die andere aber als das genaue Gegenteil begriffen, nämlich als die Missachtung der Grundsätze, die ein solches Regime zu tragen hätten. Stattdessen sei der Kosovo-Einsatz der NATO eher Ausdruck eines nur wenig kaschierten neo-

⁶ Vgl. Semb, Anne Julie: The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference? In: Journal of Peace Research 37.2000,4. S. 469-488.

⁷ Habermas, Jürgen, Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral; Dieter Senghaas, Recht auf Nothilfe. Beide in: Merkel, Reinhard (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht. Frankfurt: Suhrkamp 2000. S. 51-65 bzw. 99-114. Vgl. dazu auch Lutz, Dieter S. (Hg.), Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte. Baden-Baden: Nomos 1999/2000.

hegemonialen Verständnisses, wie Weltordnungspolitik zu betreiben sei.⁸

Die Kriege in Afghanistan und gegen den Irak gehören eigentlich nicht in diesen Kontext, da hier humanitäre Begründungen im Vorfeld keine Rolle gespielt haben, allenfalls nachträglich als zusätzliche Begründungen angeführt wurden. Zum Thema gehören sie nur insofern, wenn man ein mögliches Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der Vereinten Nationen in den größeren Kontext von Multilateralismus versus neue Hegemonie der USA als zwei Facetten einer "Neuen Weltordnung" nach dem Ende des Ost-West-Konflikts begreift.

3. Multilateralismus oder neue Hegemonie der USA

Ohne die Bedeutung anderer Faktoren wie z.B. die problematische Haltung der ständigen Ratsmitglieder Russland und China beim Thema "Menschenrechte" und Einmischung in die "inneren Angelegenheiten" anderer Staaten bestreiten zu wollen, bedarf angesichts der Frage, ob sich ein Regime humanitärer Interventionen herausgebildet hat, vor allem die Rolle der USA gegenüber dem UN-Sicherheitsrat einer näheren Untersuchung. Dafür sprechen mehrere Gründe. Erstens ist es eine zu klärende Frage, welches Verständnis von neuer Weltordnung die amerikanische Regierung seit Ende des Ost-West-Konflikts tatsächlich verfolgt. Einerseits gibt es Indizien für einen neuen Multilateralismus, der auch die Vereinten Nationen mit einbezieht. Ob im Golfkrieg, in Somalia, in Afghanistan oder im Irak - immer gab es das ameri-

⁸ Zur insbesondere in der Bundesrepublik sehr intensiv geführten Debatte über den Kosovo-Einsatz vgl. Krause, Joachim (Hg.), Kosovo. Humanitäre Intervention und kooperative Sicherheit in Europa. Opladen: Leske + Budrich 2000; Loquai, Heinz, Der Kosovo-Konflikt. Wege in einen vermeidbaren Krieg. Baden-Baden: Nomos 2000; Chomsky, Noam, Der neue militärische Humanismus. Lektionen aus dem Kosovo. Zürich: Edition 8 2000; Joetze, Günter, Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik. Stuttgart: DVA 2001; Menzel, Ulrich, Deutschland und die neue Weltordnung. Über die Grenzen moralischer Außenpolitik. In: Hey-

kanische Bemühen, eine möglichst breite Koalition von Staaten zusammenzubringen, um diverse Interventionen militärisch und/oder politisch abzusichern und, wenn möglich und in amerikanischem Interesse, eine Mandatierung des Sicherheitsrats herbeizuführen. Andererseits gibt es auf anderen Feldern zahlreiche Indizien für eine Politik, die eher einem unilateralen oder gar hegemonialen Verständnis von Weltordnung folgt. Genannt seien nur das NMD-Programm, die Klimapolitik, die Ablehnung des Internationalen Gerichtshofs oder eine grundsätzliche Distanz gegenüber den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen, die insbesondere in der anhaltenden Säumigkeit bei den Beitragszahlungen zum Ausdruck kommt.

Ebenso widersprüchlich wie die amerikanische Politik ist auch die inneramerikanische Diskussion über die Frage, welche Rolle die USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in der Weltpolitik zu spielen haben. Stark vereinfacht lassen sich fünf Positionen unterscheiden, die von links nach rechts folgendes Spektrum markieren: Radikaler Pazifismus, Liberalismus, Realismus, Neokonservatismus, Isolationismus. Drei dieser Positionen - Liberalismus, Realismus und Neokonservatismus - verfolgen einen internationalistischen, zwei - Pazifismus und Isolationismus - einen nationalistischen Kurs. Realismus, Neokonservatismus und Isolationismus verfolgen einen UN-skeptischen bis UN-ablehnenden Kurs, Liberalismus und Radikaler Pazifismus eher einen UN-freundlichen Kurs.

Da derzeit weder der Isolationismus⁹ bzw. Neoisolationismus und schon gar nicht der radikalliberale Pazifismus¹⁰ einen relevan-

der, Ulrich/Menzel, Ulrich/Rebe, Bernd (Hrsg.): Das Land verändert? Hamburg: VSA 2002. S. 152-168.

⁹ Vgl. dazu den 1994 gestorbenen führenden Theoretiker des Neoisolationismus, Eric A. Nordlinger, *Isolationism Reconfigured: American Foreign Policy for a New Century*. Princeton 1995. Kritisch dazu Arthur Schlesinger, *Back to the Womb? Isolationism's Renewed Threat*. In: *Foreign Affairs* 74.1995,4. S. 2-8. Schlesinger vertritt das interessante Argument, dass der Unilateralismus eine neue Form des Isolationismus sei. Vgl. Larry Diamond, *Beyond the Unipolar Moment: Why the United States Must Remain Engaged*. In: *Orbis* 40.1996,3. S. 405-413.

ten Einfluss auf die amerikanische Politik haben, sollen diese hier nicht weiter verfolgt werden. Übrig bleiben die liberale Position eines benevolenten Unilateralismus, der berücksichtigt, dass auch die USA von Fall zu Fall auf Kooperation mit anderen Staaten angewiesen sind, die klassische realistische Position, die auch in diplomatischen Kategorien denkt und nach den Kosten und dem Nutzen des Unilateralismus fragt, sowie die neokonservative Position, die einem offensiven Unilateralismus bei starker Fixierung auf das Militärische¹¹ das Wort redet. Die Frage, welche Position die amerikanische Regierung jenseits der innenpolitischen Debatte tatsächlich einnimmt und ob sie ggf. von Fall zu Fall diese Position auch variiert, lässt sich gerade anhand ihrer Politik gegenüber dem Sicherheitsrat herausarbeiten.

David Lake hat einen ambitionierten Versuch unternommen, die amerikanische Außenpolitik im 20. Jahrhundert in dieser Hinsicht theoretisch zu bestimmen.¹² Demzufolge gab und gibt es keinen grundsätzlichen Unilateralismus oder Multilateralismus, vielmehr wurde die amerikanische Politik seit dem Ende des Ersten Weltkrieges und der Debatte, ob die USA dem Völkerbund beitreten sollten, immer von einem Kosten/Nutzen-Kalkül bestimmt. Nach Lake ist ein kooperatives Verhalten immer dann wahrscheinlich, wenn daraus sicherheitspolitische Synergieeffekte und Kostenersparnisse im Sinne des burden sharing entstehen; wenn das Risiko, dass die Partner der Kooperation nur als Trittbrettfahrer agieren, im Zweifelsfalle ihr Eigeninteresse verfolgen und aus der Allianz ausscheiden, als gering angesehen wird; und wenn die zusätzlichen Kosten, die der Multilateralis-

¹⁰ Vgl. Bruce M. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-cold War World*. Princeton 1993. Auch neomarxistische Beiträge, die in den USA allerdings nur eine marginale Rolle spielen, ließen sich hier einordnen. Vgl. Emanuel Todd, *Weltmacht USA. Ein Nachruf*. München: Piper 2003.

¹¹ Vgl. dazu kritisch den neuen Bestseller Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military*. New York: W.W. Norton 2003.

¹² Lake, David A.: *Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century*. Princeton: Princeton University Press 1999.

mus verursacht, im Vergleich zum zusätzlichen Nutzen, nicht als zu hoch angesehen werden.

Es gibt aber auch Argumente, die den Schluss zulassen, dass eine bloße rational choice-Perspektive, wie von Lake eingenommen, zu kurz greift. Schließlich war die amerikanische Regierung sowohl bei der Gründung des Völkerbunds wie bei der Gründung der UNO und der Formulierung der UN-Charta die treibende Kraft. In dieser Tradition steht auch das amerikanische Bemühen, mit der Kurdenresolution von 1991 das Verständnis von Frieden und Sicherheit auf den Bereich humanitärer Notlagen auszudehnen. Die USA waren also nicht nur bereit, sondern setzten sich seit vielen Jahrzehnten auch aktiv dafür ein, die Anwendung militärischer Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen, seit 1991 auch im Falle humanitärer Intervention, einer Verregelung zu unterziehen. Aus dieser Perspektive lässt sich der Schluss ziehen, dass die USA künftig nur dann erwarten können, dass andere Staaten den Primat des Sicherheitsrats anerkennen, wenn auch sie **selbst** dazu bereit sind. Auch wenn der Sicherheitsrat kein Gewaltmonopol besitzt, da er nicht über eigene Machtmittel verfügt, so muss ihm doch das Monopol zur Legitimierung bzw. Mandatierung der Anwendung militärischer Gewalt zukommen.

Umgekehrt, dies ist eher ein realistisches Argument, kann der Sicherheitsrat nicht gegen und kaum ohne die USA agieren. Nicht gegen, weil die USA als Ständiges Mitglied das Vetorecht besitzen. Kaum ohne, weil nur die USA derzeit als einzig übriggebliebene Supermacht¹³ über die militärischen, finanziellen und politischen Ressourcen verfügen, ein Regime humanitärer Interventionen in vollem Umfang zu implementieren. Und schließlich stellt sich paradoxerweise die Frage, ob nicht ausgerechnet die USA ein mögliches UN-Regime humanitärer Interventionen untergraben, wenn sie, wie im Fall Kosovo geschehen, ohne UN-Mandat intervenieren. Für die neuerliche Krise des UN-Systems - nicht

¹³ Brzezinski, Zbigniew: Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft. Frankfurt: Fischer Taschenbuch 1999; Hunting-

nur im Bereich humanitärer Interventionen - machen Friedensforscher wie Czempiel¹⁴, Müller¹⁵, Nuscheler¹⁶ oder Rudolf/Wilzewski¹⁷ vor allem unilateralistische Tendenzen der USA verantwortlich.

Vor diesem Hintergrund ist es von hoher friedenswissenschaftlicher Aktualität, zu klären, ob es gelingt, ein stabiles und funktionierendes Regime humanitärer Intervention unter dem Dach des UN-Sicherheitsrates zu installieren, und zu klären, ob dieses von den USA mitgetragen, in Frage gestellt oder zugunsten unilateraler Interventionen, ob humanitär begründet oder nicht, aufgegeben wird.

4. Die Fragestellung: Bildet sich ein Regime humanitärer Interventionen heraus?

Gegenstand des Forschungsprojekts war im ersten Schritt die Frage, ob sich unter dem Dach der Vereinten Nationen ein Regime humanitärer Interventionen herausgebildet hat und ob es von der US-Regierung mitgetragen wird. Material für die Untersuchungen waren in erster Linie die einschlägigen Dokumente der UNO und der amerikanischen Regierung. Im zweiten Schritt wird unter-

ton, Samuel P.: The Lonely Superpower. In: Foreign Affairs 78.1999,2. S. 35-49.

¹⁴ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: Rückkehr in die Hegemonie. Zur Weltpolitik der USA unter Präsident Clinton. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/96, 18.10.1996. S. 25-33 und Czempiel, Ernst-Otto: Rückkehr in die Führung. Amerikas Weltpolitik im Zeichen der konservativen Revolution. In: HSFK-Report (1997)4.

¹⁵ Müller, Harald: Amerikanischer Unilateralismus: Ein Weltordnungsproblem. In: Ratsch, Ulrich/ Mutz, Reinhard/ Schoch, Bruno (Hrsg.): Friedensgutachten 2000. Münster: Lit. 2000. S. 43-52.

¹⁶ Nuscheler, Franz: Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen. In: Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper (2001)16.

¹⁷ Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen: Beharrung und Alleingang: Das außenpolitische Vermächtnis William Jefferson Clintons. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/2000. S. 31-38; dies. (Hrsg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Baden-Baden: Nomos 2000.

sucht¹⁸, ob sich die mögliche Regimebildung durch die Interventionspraxis in konkreten Fällen bestätigen lässt oder ob es auf dieser Ebene zu Modifikationen kommt, die Konsequenzen für die Wirksamkeit des Regimes haben.

Der Entscheidungsprozess im UN-Sicherheitsrat und die diesbezügliche Rolle der USA wurden aus dieser Perspektive bislang lediglich bis 1995 in wenigen Untersuchungen bearbeitet.¹⁹ Die neueren Entwicklungen, insbesondere die Erfahrungen mit dem Kosovo-Konflikt, die Unilateralismusdebatte, die seit dem Amtsantritt der Bush, Jun.-Administration besonderen Auftrieb erhalten hat, die Reaktionen auf den Terroranschlag auf das World Trade-Center vom 11. September 2001, die anschließenden Aktivitäten in Afghanistan, der Irak-Krieg und die diesen begleitenden politischen Prozesse, die wieder tastend in Richtung Multilateralismus deuten, bedürfen noch der gründlichen Aufarbeitung. Zur Interventionsproblematik als solcher und zu einzelnen Fällen humanitärer Interventionen liegt hingegen inzwischen eine nahezu unüberschaubare Fülle von Primär- und Sekundärliteratur vor.²⁰

¹⁸ Aufgrund der zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Projektberichts noch nicht beendeten Projektlaufzeit können dazu noch keine abschließenden Aussagen gemacht werden.

¹⁹ Zum Kontext vgl. Durch, William J. (ed.): *United Nations Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*. Houndmills: Macmillan 1997; Kamena, Gene C.: *United Nations Command and Control of United States Peacekeepers: Fact or Fiction?* Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College 1998; Lake 1999; MacKinnon, Michael G.: *The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton: A Fairweather Friend?* London Cass, 2000.

²⁰ Zusammengefasst haben die Debatte z.B. Jahn, Beate: *Humanitäre Intervention und Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eine theoretische Diskussion und ihre historischen Hintergründe*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 34. 1993,4. S. 567-587; Thakur, Ramesh Chandra/ Thayer, Carlyle A. (eds.): *A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s*. Boulder, CO: Westview Press, 1995; Debiel, Tobias/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Bonn: Dietz 1996; Clarke, Walter S./ Herbst, Jeffrey Ira (eds.): *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*. Boulder, CO: Westview Press 1997; Malone, David M.: *Decision-Making in the UN Security Council: The Case of Haiti*. New York: Oxford University Press, 1998; Fishel, John T. (ed.): *The Savage Wars of Peace: Toward A New Paradigm of Peace Operations*. Boulder, CO: Westview Press 1998; Lorenz, Joseph P.: *Peace, Power, and the United Nations: A*

Die zentrale Fragestellung des Forschungsvorhabens lautete deshalb: Kommt es unter dem Dach des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Herausbildung eines stabilen Regimes humanitärer Interventionen, dem sich die wichtigen internationalen Akteure, vor allem die USA, verpflichtet fühlen? Daraus ergaben sich weitere Fragen: Fördern die USA einen solchen Prozess? Oder gibt es eher Indizien, dass sie die UNO zu instrumentalisieren suchen, einen solchen Prozess eher blockieren bzw. gar untergraben? Hat es im Licht der Erfahrungen mit einzelnen Interventionen zwischen 1990 und 2003 einen Wandel in der amerikanischen Politik, womöglich sogar vom Multilateralismus zum Unilateralismus und wieder zurück, gegeben? Daran schloss sich die grundsätzliche Frage an, ob die USA aufgrund ihres weltpolitischen Status, ihrer wiedergewonnenen Stärke, ihrer politischen Strukturen im Innern (z.B. im Verhältnis von Präsident und Kongress) und unter dem Einfluss diverser Interessengruppen überhaupt in dieser Frage dauerhaft und stabil regimebereit und regimefähig sind.

Um Missverständnisse zu vermeiden, sind einige Präzisierungen erforderlich. Erstens: Nicht einbezogen in die Untersuchung wurde die militärische Außenpolitik der USA jenseits der Frage humanitärer Interventionen, also Eingriffe in klassische zwischenstaatliche Konflikte, Reaktionen auf kriminelle oder terroristische Aktivitäten, die Abwehr von sicherheitsgefährdenden Proliferationstendenzen im Bereich von Massenvernichtungswaffen ("Counterproliferation") oder bündnispolitische Fragen. Einbezogen werden mussten hingegen auch Entscheidungen über humanitäre Interventionen außerhalb des UN-Rahmens, da auch sie ein auf dem Sicherheitsrat basierendes Regime berühren würden. Einbezogen werden mussten aus Gründen der Glaubwürdigkeit des Re-

Security System for the Twenty-first Century. Boulder, CO: Westview Press 1999; Diehl, Paul F.: Forks in the Road: Theoretical and Policy Concerns for 21st Century Peacekeeping. In: Global Society 14.2000,3. S. 337-360; Gustenau, Gustav (Hrsg.), Humanitäre militärische Intervention zwischen Legalität und Legitimität. Baden-Baden: Nomos 2000.

gimes auch "non-decisions", also die bewusste (offizielle) Nichtbefassung des Sicherheitsrats mit Fällen, in denen er sich eigentlich entsprechend seiner Grundsätze oder früherer Präzedenzfälle mit humanitären Krisen hätte befassen müssen.

Zweitens: Im Vordergrund des Forschungsprojekts stand die Frage, ob sich ein dauerhaftes Regime humanitärer Intervention, also der diesbezüglichen Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, herausbildet. Zu deren Verständnis gehört natürlich auch die Untersuchung, ob und wie die daraus resultierenden Entscheidungen operationalisiert werden. Welche Interventionen haben stattgefunden? Wer hat sich wie beteiligt? Was waren die Ziele der Intervention? Welcher sachliche und personelle Aufwand wurde betrieben? Wie wurde das Ergebnis der Intervention im Nachhinein bewertet? Haben Erfahrungen mit vorangegangenen Interventionen Konsequenzen für eine mögliche Weiterentwicklung des Regimes gezeigt? Diese Fragen sind in der zweiten Projektstufe anhand diverser Fallstudien zu klären.

Das Forschungsprojekt umfasst den Zeitraum seit 1990/1991, also seit der angenommenen Formationsphase des humanitären Interventionsregimes im Zusammenhang mit dem Golfkrieg, der von Präsident Bush, Sen. verkündeten „Neuen Weltordnung“ (Herbst 1990) und der „Kurdenresolution“ (April 1991) des Sicherheitsrats. Der Untersuchungszeitraum gliedert sich in einzelne Abschnitte, die durch wichtige Entscheidungen und Ereignisse zum Thema wie z.B. die Somalia-Intervention (1992), die Presidential Decision Directive 25 (1994), das Dayton-Abkommen (1995), die Kosovo-Intervention und die anschließende Resolution des UN-Sicherheitsrats (1999), den Amtsantritt von George W. Bush, Jun. (2001) und die gleichzeitig aufflackernde Multilateralismus/Unilateralismus-Debatte, die Petersberg-Konferenz (Ende 2001) und die Diskussionen vor und nach dem Irak-Krieg bestimmt werden. Die Gliederung orientiert sich also gleichermaßen an weltpolitischen Ereignissen, die die UNO betreffen, wie an wichtigen Etappen der amerikanischen Innenpolitik, soweit diese außenpolitisch relevant sind.

5. Der außenpolitische Entscheidungsprozess in den USA

Außenpolitische Entscheidungen können in drei Kategorien unterteilt werden:

- Planungsentscheidungen
- Routineentscheidungen
- Krisenentscheidungen²¹

Im Politikfeld der humanitären Intervention stehen Krisenentscheidungen zwar im Mittelpunkt, dennoch wird auch in Krisen auf Planungen zurückgegriffen, die - oftmals in Formen von Doktrinen - den jeweiligen Entscheidungsprozess vorstrukturiert haben. Dieser Austarierungsprozess zwischen bereits vorhandenen Regeln zu Interventionen und der jeweiligen Krisensituation durch die Administration wird hier idealtypisch vorgestellt. Dazu wird unterschieden zwischen den Polen „strategische Planung“ und „politische Praxis“.

Dabei ist davon auszugehen, dass nicht nur Krisenentscheidungen, sondern auch Planungsentscheidungen vom Präsidenten und seinem Stab getroffen werden. Die wichtigsten Berater sind der Außenminister, der Verteidigungsminister und der Nationale Sicherheitsberater. Institutionalisiert ist dieses Beratergremium im Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council - NSC), dem „außenpolitischen Kabinett“, welchem qua Gesetz zusätzlich der Vizepräsident, der Generalstabschef und der Chef der CIA als Berater angehören.

Ergebnisse strategischer Planung werden durch sogenannte Presidential Directives (Presidential Proclamations und Executive Orders) veröffentlicht. Diese Praxis ist nicht aus der Verfassung ableitbar, sondern durch die normative Kraft des Faktischen entstanden und durch die Rechtsprechung des Supreme Court

²¹ Vgl. Haftendorn, Helga, Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse. In: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungspers-

bestätigt worden. Presidential Directives sind politikanleitende Grundsätze. Probleme können dann auftreten, wenn es dem Präsidenten an Autorität mangelt und seine Direktiven nicht umgesetzt werden, wenn diese Direktiven bestehenden Gesetzen widersprechen oder der Kongress diese Direktiven im Nachhinein durch Gesetze außer Kraft setzt.

Die Bürokratie setzt die Presidential Directives um. Damit beginnt der Prozess der Routineentscheidungen. Interventionsfragen werden vorrangig vom State Department und vom Pentagon behandelt. Für die UNO ist das „Bureau of International Organization Affairs“ des State Departments zuständig, dem die „United States Mission to the United Nations“ (USUN) unter Vorsitz des UN-Botschafters unterstellt ist. Letztlich aber untersteht auch dieser der Richtlinienkompetenz des Präsidenten. Daraus wird ersichtlich, dass der Handlungsspielraum des amerikanischen UNO-Botschafters denkbar gering ist. Die wichtigsten Entscheidungen werden in Washington und nicht in New York getroffen.

Allerdings wird die Umsetzung der strategischen Planung (Planungsentscheidungen) in die politische Praxis (Routineentscheidungen) durch die Friktionen zwischen Präsident und Kongress behindert. Das Regierungssystem der USA weist eine permanente Dynamik zwischen Präsident und Kongress auf. Auch in der traditionell durch die Exekutive formulierten Außenpolitik sucht der Kongress seit den 1970er Jahren verstärkt ein Mitspracherecht. Durch die Budgethoheit verfügt der Kongress zwar bereits über ein Instrument zu groben Korrekturen, dennoch wurde versucht, mit der War Powers Resolution (1973) das Recht auf Mitsprache auch institutionell zu verankern. Das Gesetz sieht vor, dass der Kongress über Truppenentsendungen durch den Präsidenten informiert wird. Außerdem behält sich der Kongress vor, bereits entsandte Truppen innerhalb von 90 Tagen wieder zurückzuziehen. Allerdings haben weder der damalige Präsident Nixon noch seine

Amtsnachfolger das Gesetz anerkannt. Auch der Kongress blieb in seinen Bemühungen, das Gesetz in der politischen Praxis zu implementieren, eher passiv. Dennoch zeigt gerade die Diskussion um das Verhältnis der USA zur UNO und zur Frage der Entsendung von US-Truppen, dass der Kongress sich nur in seltenen Fällen auf die eher international orientierte Exekutive zubewegt.

Ein weiteres Problem bei der Umsetzung von strategischen Planungsentscheidungen sind außenpolitische Krisen. Gerade im Politikfeld der humanitären Intervention können Situationen entstehen, in denen schnell und entschlossen entschieden werden muss, ob und wie interveniert werden kann bzw. soll. Da diese Entscheidungen zumeist von dem gleichen Personenkreis zu treffen sind, der auch die strategische Planung vornimmt, werden Krisenentscheidungen auch wieder zur Grundlage für neue Planungsentscheidungen. Hinzu kommt, dass weder Administration noch Kongress ein Interesse daran haben, immer wieder unvorbereitet in vergleichbaren Situationen agieren zu müssen. Doch können Krisen nicht nur von außen ausgelöst und somit als externe Faktoren wahrgenommen werden. Insbesondere der Ex-Jugoslawien-Konflikt und die afrikanischen Krisengebiete wurden erst von der Administration wahrgenommen, als eine breite Medienberichterstattung und öffentliche Diskussion bereits stattgefunden hatte.

Für die Frage nach dem Verhalten der amerikanischen Regierung sind also mehrere Ebenen von Belang. Zum einen muss die strategische Planung untersucht werden, um den Kontext der politischen Routine verdeutlichen zu können. Jene kann allerdings in der Praxis durch den Kongress wie durch eine sich ändernde Krisenperzeption seitens der Exekutive aufgrund der Medienberichterstattung und/oder durch internationalen Druck verändert werden. Erst die Untersuchung beider Pole im politischen Prozess kann Einsichten darüber geben, ob die jeweilige US-Administration ein UN-Regime humanitärer Interventionen stützt oder nicht.

6. Die Amtszeit George H. Bush: Weinberger-Powell-Doktrin und Neue Weltordnung

Auf programmatischer Ebene wurde die Administration unter George H. Bush durch die politischen Ereignisse unter Druck gesetzt. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dessen lähmender Wirkung veränderte sich die Perzeption des internationalen Systems. Für den Interventionskomplex sind insbesondere zwei Planungsentscheidungen relevant - die Weinberger-Powell-Doktrin und Bushs Konzept einer Neuen Weltordnung. Während erstere noch während der Reagan-Administration aus der Logik des Kalten Krieges entstand, reagierte letztere auf die weltpolitischen Umbrüche und konterkarierte in ihren idealistischen Zielen im Grunde das Anliegen der Weinberger-Powell-Doktrin. Bei dieser Doktrin²² geht es im Kern darum, unter welchen Bedingungen militärische Interventionen geboten bzw. ratsam sind. Humanitäre Begründungen spielten damals wohlgernekt noch keine Rolle. Genannt werden sechs Punkte:

- Vitale nationale Interessen sind bedroht
- Es besteht die eindeutige Absicht, die Intervention siegreich abzuschließen.
- Es gibt eindeutige militärische und politische Ziele.
- Es kann begründet davon ausgegangen werden, dass die amerikanische Öffentlichkeit und der Kongress die Intervention unterstützen.
- Der Einsatz und die Ziele der amerikanischen Streitkräfte müssen jederzeit überprüfbar sein und wenn nötig angepasst werden.
- Die Entsendung amerikanischer Streitkräfte kann nur das letzte Mittel sein.

²² Weinberger, Caspar R.: The Uses of Military Power, DoD News Release 609-84, November 28, 1984; Powell, Colin L.: U.S. Forces. Challenges Ahead. In: Foreign Affairs 71. 1992/93, 5. S. 32-45.

Auch in der politischen Praxis (Golfkrieg, Kurdenresolution, Somalia, Bosnien) war der programmatische Wandel erkennbar. Der Golfkrieg ist zwar keine humanitäre Intervention, da es sich beim Einmarsch des Irak in Kuwait um einen klassischen zwischenstaatlichen Konflikt handelte. Interessant im Kontext des Projektes ist allerdings die Aufwertung der UNO. Sowohl die Bush-Administration als auch die sich auflösende UdSSR unter Gorbatschow verstanden die UNO als Forum zur Lösung dieses Konfliktes. Der Golfkrieg entsprach sowohl Bushs Idee der Neuen Weltordnung wie dem Kriterienkatalog der Weinberger-Powell-Doktrin, da am Golf strategische Interessen der USA auf dem Spiel standen.

Die Hilfsaktion unter Resolution 688 zugunsten der unterdrückten Kurden im Nordirak stellt hingegen eindeutig eine Abkehr von der Weinberger-Powell-Doktrin dar. Auch wenn die völkerrechtliche Literatur darauf hinweist, dass der Resolutionstext eigentlich kaum Neues bringt, sind die aus der Resolution abgeleiteten Folgen umso innovativer. Die alliierten Streitkräfte richteten im Norden und Süden des Landes Flugverbotszonen ein, um die Verteilung von Hilfsgütern wieder zu ermöglichen. Vitale nationale Interessen standen dabei nicht im Vordergrund. Ebenso verhielt es sich mit der Somalia-Intervention, die sich eigentlich nur humanitär begründen lässt.

Das Scheitern von UNOSOM I (United Nations Operation in Somalia) führte nämlich in den westlichen Staaten zu einer kritischen Medienberichterstattung. Insbesondere amerikanische Hilfsorganisationen betrieben eine Kampagne, die darauf zielte, dass die Bush-Administration die Entsendung bewaffneter UN-Streitkräfte unterstützen sollte. Getrieben von seiner idealistischen Vision und den Wahlkampf slogans seines Konkurrenten Clinton, fand die Kampagne die Unterstützung des Präsidenten. Auch Generalsekretär Boutros-Ghali war der Auffassung, ein solcher Einsatz könne die Situation in Somalia entspannen. Die USA boten dem Sicherheitsrat an, eine Unified Task Force (UNITAF) aufzustellen, die der Sicherheitsrat mit Resolution 794

(3.12.1992) autorisierte. Das Beispiel Somalia zeigt, dass im November und Dezember 1992 durchaus von einer Interessenkonvergenz zwischen US-Administration und UN-Sekretariat ausgegangen werden kann.

Auch die Situation in Jugoslawien spitzte sich während der letzten Monate der Amtszeit von George H. Bush dramatisch zu. Allerdings reagierte die Administration anders als es die Rhetorik der Neuen Weltordnung nahe legt. Intern wurde insbesondere vom Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs, Colin Powell, die Ansicht vertreten, dem öffentlichen Druck nur in einem der beiden Fälle nachgeben zu können. Die Mission in Somalia galt als eher durchführbar. Dementsprechend wurde eine Debatte über die Situation in Jugoslawien unterdrückt.

Die Analyse der Dokumenten aus der Bush-Administration führt zu widersprüchlichen Ergebnissen. Rhetorisch wagt Bush zwar den Aufbruch in eine neue, kooperative Weltordnung, der allerdings durch die realpolitisch bzw. pragmatisch begründeten Einwände des Militärs immer wieder eingeschränkt wird. Immerhin gelingt es Bush trotz dieser Widerstände, dass die unter Reagan üblich Diskreditierung der UNO aufgehoben und die Reduzierung der immensen amerikanischen Schulden gegenüber der UNO möglich wird. Zugleich wird an der Ablösung der Weinberger-Powell-Doktrin gearbeitet, deren Verständnis von Intervention der Vorstellung von der Neuen Weltordnung nicht mehr entspricht. Kurz vor Ende seiner Präsidentschaft veröffentlichte George H. Bush die National Security Directive (NSD) 74. NSD-74 stellte der UNO eine generelle Unterstützung von Friedensmissionen durch die US-Administration in Aussicht. Eine ständige Armee der UNO wird allerdings weiterhin abgelehnt.

7. Die Amtszeit Bill Clinton I

Die beabsichtigten Interventionen in Somalia und Bosnien waren bereits im Wahlkampf Themen, mit denen die eher innenpolitisch profilierte Clinton-Administration versuchte, außenpolitisch zu punkten. Im Frühjahr 1993 erlässt Clinton die Presidential Review Directive (PRD) 13, die das Thema Friedenssicherung einer strategischen Überprüfung unterziehen soll. Grundsätzlich ist die Administration einem "assertive multilateralism" (Madeleine Albright) verpflichtet. Die internationale Kooperation soll ausgebaut, internationale Organisationen sollen stärker unterstützt werden. Die Fortführung der von Bush begonnenen UNITAF ist diesen Prinzipien ebenso verpflichtet wie die zumindest auf der rhetorischen Ebene engagierte Suche nach einer Lösung des Balkankonfliktes. Auch wird über die Aufstellung einer schnellen Eingreiftruppe der UNO nachgedacht.

Die Entscheidung des Sicherheitsrates, die UNITAF durch UNOSOM II zu ersetzen, führt bezüglich Somalia zumindest zeitweilig zu einer sehr engen Verflechtung von UN- und US-Politik. Dies gilt sogar für die personelle Ebene. Erstmals untersteht bei UNOSOM II ein größeres US-Truppenkontingent einem UNO-Kommando. Die Umsetzung des UNOSOM-Mandats erscheint im Sommer 1993 allerdings kaum mehr möglich, da die UNO-Truppen mittlerweile als Kriegsparteien wahrgenommen werden. Die Reaktionen in den USA sind gespalten. Während Warren Christopher und Madeleine Albright sich für eine Verstärkung der Streitkräfte aussprechen, mehren sich im Kongress und im Pentagon die Stimmen, die auf einen Rückzug drängen. Nach einer Straßenschlacht in Mogadischu, bei der US-Soldaten getötet und anschließend vor laufenden Kameras durch die Stadt geschleift werden, kippt die Stimmung in der Administration. Clinton kann nur mit Mühe den vom Kongress geforderten sofortigen Rückzug aus Somalia verhindern, ordnet aber den Abzug aller Truppen binnen eines halben Jahres an. Das ist der eigentliche Wendepunkt der amerikanischen Regierung im Hinblick auf die Unterstützung humanitärer Interventionen unter dem Mandat der UNO!

Dies ist auch der Grund, warum sich in der ersten Amtsperiode Clintons Planungs- und Krisenentscheidungen zu humanitären Interventionen verschränken. Als die von Clinton durch die PRD-13 geforderte strategische Neuausrichtung bezüglich der multilateralen Friedenssicherung im Frühjahr 1993 begonnen wurde, folgte die Administration noch der Linie des Vorgängers, sich aus den Restriktionen der Weinberger-Powell-Doktrin zu lösen, und bekannte sich zu einem auch humanitär begründeten Multilateralismus. Die Erfahrungen mit Somalia führten aber zu einer Einschränkung bzw. Konditionierung dieser Prinzipien. Das von Clinton im Mai 1994 verabschiedete Dokument, die PDD-25, verfolgt deshalb eher eine restriktive Stoßrichtung.

Die Kernpunkte der in der PDD-25 (Policy on Reforming Multilateral Peace Operations)²³ formulierten Kriterien für die Einrichtung neuer Friedensmissionen der UNO sind die folgenden:

- Die UN-Intervention muss in amerikanischem Interessen liegen. Gleichzeitig muss eine multilaterale Basis für die Intervention vorhanden sein.
- Es muss eine Bedrohung des Friedens vorliegen. Diese kann gegeben sein durch eine zwischenstaatliche Aggression, durch eine gewaltsam verschärfte humanitäre Katastrophe, den Sturz einer etablierten Demokratie oder durch massive Menschenrechtsverletzungen.
- Klar definierte Ziele sollen verdeutlichen, ob es sich um klassisches Peacekeeping oder Peaceenforcement handelt.
- Im Falle klassischer Peacekeeping-Einsätze muss ein Waffenstillstand und die Zustimmung der beteiligten Parteien vorliegen.
- Peace enforcement, das unter Kapitel VII stattfindet, setzt voraus, dass der Frieden „signifikant“ bedroht ist.

²³ The White House: The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations. May 1994.

- Die Mittel zur Durchführung der Mission müssen vorhanden sein (Truppen, Finanzierung, Mandat).
- Die politischen, ökonomischen und humanitären Kosten des Nichteingreifens müssen kalkuliert und als nicht akzeptabel bewertet werden.
- Es müssen klare Ziele und Kriterien entwickelt werden, um die Intervention gegebenenfalls beenden zu können.

Im Falle der Teilnahme von US-Truppen an UN-Missionen müssen zusätzlich noch folgende Kriterien beachtet werden:

- Die Beteiligung liegt im US-Interesse. Das Risiko für amerikanisches Personal wurde kalkuliert und für akzeptabel befunden.
- Die finanziellen, technischen und personellen Ressourcen müssen bereit stehen.
- Die Beteiligung der USA ist unbedingt notwendig für den Erfolg der Intervention
- Die Ziele für die US-Streitkräfte sind eindeutig, und eine zeitliche Begrenzung der Beteiligung ist gegeben.
- Die Zustimmung von Öffentlichkeit und Kongress kann erreicht werden.
- Die jeweilige Befehlsstruktur muss politisch akzeptabel sein.

Während der Arbeit an PDD-25 kommt es zur Krise in Haiti. Auch die Situation im ehemaligen Jugoslawien dramatisiert sich. In beiden Fällen kommt es zu Interventionen unter amerikanischer Beteiligung, ohne dass dabei auf die PDD-25 besonderer Bezug genommen wird. Das Engagement der USA in Haiti dient amerikanischen Interessen, nämlich der Vermeidung von Flüchtlingsströmen, wird allerdings von Kongress und Öffentlichkeit nur mäßig unterstützt. Dennoch beharrt die Administration darauf, dass die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der USA auf dem Spiel stehen, da man selbst immer auf die Wiederherstellung der Demokratie in Haiti gedrungen habe. Im republikanisch majorisierten

Kongress erfuhr die Operation „Uphold Democracy“ weder eine Autorisierung noch eine Unterbindung, wurde doch ein Präzedenzfall zugunsten einer weltweiten Demokratisierungsstrategie unter Militäreinsatz befürchtet. Allerdings gab es kaum Alternativen im Umgang mit der Situation in Haiti.

Ähnliches gilt für die Politik gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien. Die US-Administration unterstützte, insbesondere im Falle Bosnien, die Bemühungen um ein tragfähiges Friedensabkommen, blieb aber entgegen der eigenen Wahlkampfrhetorik eher passiv. War schon die Unterstützung des Kongresses für die NATO-Bombardements auf dem Weg nach Dayton nur mühsam zu erhalten, so stellte sich dieses Problem nach Dayton erst recht, da die Administration überlegte, in einer UNO-Friedensmission eigene Bodentruppen nach Bosnien zu entsenden. Letztlich wurde die Implementierung des Friedensabkommens aber durch die NATO durchgeführt und fand damit zumindest, da gewisse „strategische Interessen“ vorlagen, im Senat Zustimmung.

Während die Clinton-Administration noch versuchte, die Intervention in Haiti mit dem nationalen Interesse zu begründen und auch bei der Mission in Bosnien zumindest strategische Interessen konstatierte, rief der Völkermord in Ruanda keine Reaktion der amerikanischen Regierung hervor. Einer humanitären Intervention war durch die restriktiven Kriterien der PDD-25 der Weg verstellt. Auch waren viele der Fragen nach Strategie, Kommando und Reichweite für den Einsatz kaum zu beantworten. Das Scheitern der UNO-Mission in Ruanda (UNAMIR), das auf ihr unzureichendes Mandat zurückgeführt werden kann, motivierte die Administration nicht, nach einer Alternative zur Lösung der Krise zu suchen, da diese offiziell nicht als Genozid bezeichnet werden durfte. Argumentiert wurde, dass eine Entsendung von UNO-Truppen, wie Boutros-Ghali sie vorgeschlagen hatte, schlecht geplant sei und zudem die Gefahr bestehe, zu einem weiteren Somalia zu werden, was das UN-Peacekeeping völlig diskreditieren würde.

Kann zu Beginn der Somalia-Missionen zwischen den USA und der UNO noch eine Interessenskongruenz konstatiert werden, so vollzieht sich spätestens mit der Verarbeitung des Somalia-Debakels eine Abkehr vom "assertive multilateralism". Der seit 1995 von Republikanern majorisierte Kongress kehrt zum "UN bashing" zurück. Es mehren sich die Forderungen, den Beitrag der USA zum regulären Etat wie zum Peacekeeping-Etat der UNO zu reduzieren. Die ablehnende Haltung der Öffentlichkeit in den USA gegenüber UN-Friedensmissionen findet in abgemilderter Form ihren Niederschlag in den programmatischen Äußerungen der Regierung. Letztlich kann somit Somalia und die aus den dortigen Erfahrungen resultierende PDD-25 wichtige Erklärungen für die Untätigkeit beim Völkermord in Ruanda liefern.

8. Die Amtszeit Bill Clinton II

Auf der Ebene der strategischen Planung ändert sich in der zweiten Amtszeit von Bill Clinton wenig. Weiterhin gilt die eher restriktive PDD-25 als strategischer Grundsatz zu multilateralen Friedensmissionen. Dennoch tauchen in der Nationalen Sicherheitsstrategie (National Security Strategy - NSS) von 1997²⁴ die Bekenntnisse zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten wieder auf.

Wie schon in der „National Security Strategy for Engagement and Enlargement“ von 1993 wird das nationale Interesse in drei Kategorien unterteilt.

- Vitale Interessen. Dabei handelt es sich um Interessen mit Bedeutung für das Überleben, die Sicherheit und die Vitalität der Nation.
- Wichtige Interessen. Gemeint sind hierbei Interessen, die zwar nicht das nationale Überleben gefährden, aber die

²⁴ The White House: A National Security Strategy for A New Century. May 1997.

USA, ihr Wohlergehen und ihre internationale Umwelt tangieren.

- Humanitäre Interessen. Die sind Interessen, die aus amerikanischen Werten resultieren und keinem strategischen Kalkül folgen.

Die daraus abzuleitende Konsequenz für Entscheidungen zu Interventionen lautet: Wenn vitale Interessen berührt sind, muss interveniert werden. Wenn wichtige Interessen berührt sind, sollte interveniert werden. Wenn humanitäre Interessen berührt sind, kann interveniert werden.

Auf der strategischen Planungsebene muss auch in der zweiten Amtszeit von einem Spannungsverhältnis zwischen rhetorischem Engagement für Demokratie und Menschenrechte und der restriktiven PDD-25 ausgegangen werden. Hinzu kommt ein Verhältnis zwischen Präsident und Kongress, das von Misstrauen geprägt ist und ihren Höhepunkt im Impeachment-Verfahren gegen Clinton findet. Gerade die Entscheidungen auf der programmatischen Ebene (Reform der UNO samt Begleichung der Schulden, genereller Internationalismus) werden vom Kongress heftig kritisiert.

1999 wird nach dreijährigem Ringen ein Plan verabschiedet, der die Begleichung der amerikanischen Schulden bei der UNO unter bestimmten Bedingungen regelt. Verknüpft wurde diese Entscheidung des Kongresses mit einer Reihe von Forderungen an die UNO (Verbot einer ständigen Friedenstruppe und der Besteuerung von US-Bürgern durch die UNO) und an die eigene Regierung (Verbot der finanziellen Unterstützung von Geburtenkontroll-Organisationen). Präsident Clinton muss sich diesen Forderungen beugen. Die UNO-Politik der USA wird zunehmend von idealistischen Zügen gesäubert, auch wenn die Regierung argumentiert, dass die UNO im Sinne des „burden sharing“ amerikanischen Interessen diene. Zudem wird darauf verwiesen, dass mit dem von den USA favorisierten Generalsekretär Kofi Annan endlich effiziente Reformen in Angriff genommen würden.

Dennoch wurden in den Jahren 1999 und 2000 drei neue UNO-Missionen von den USA mitgetragen und mitfinanziert: Ost-Timor, Sierra Leone und Demokratische Republik Kongo. Allerdings bewegt sich die Regierung durch die Unterstützung dieser Missionen nicht mehr im Rahmen der eigenen Kriterien (Vorliegen eines amerikanischen Interesses, Überschaubarkeit der Operationen), was von der republikanischen Mehrheit des Kongresses lautstark und bisweilen polemisch kritisiert wird.

Im Jahre 1999 erreicht auch der lang schwelende Konflikt im Kosovo eine neue Eskalationsstufe. Innerhalb der Administration kommt es zu unterschiedlichen Positionen, die sowohl unter moralischen (Völkermord) als auch unter sicherheitspolitischen Aspekten (Destabilisierung von NATO-Partnern) diskutiert werden. Außenministerin Madeleine Albright setzt auf eine Doppelstrategie von militärischer Drohung und Verhandlungen, die in Rambouillet stattfinden. Als diese scheitern, beginnen ohne UN-Resolution unter NATO-Kommando die Bombardements gegen Serbien. Während die Öffentlichkeit den Kurs der Administration stützte, blieb die republikanische Mehrheit des Kongresses passiv, um die Wählergunst nicht zu verlieren. Dennoch gab es fundamentale Kritik an der Entscheidung zur Intervention und deren Durchführung. Noch unklar ist derzeit die Frage, ob innerhalb der Administration über Bodentruppen nachgedacht wurde. Diskussionsbeiträge der Republikaner unterstellen dies.

Zusammenfassend läuft die zweite Amtszeit Clintons auf eine Abkehr von einem humanitären Multilateralismus hinaus. Der UNO-Politik wird durch den Kongress jede Vision geraubt. Alle Arten von Friedensmissionen sollen zurückgefahren werden. Gleichgültig welche Begründung für den Kosovokrieg herangezogen wird, die Clinton-Administration hat mit der Entscheidung zum Kosovo-Einsatz die Stellung der UNO im internationalen System geschwächt. Mit dem Vokabular einer humanitär und multilateral ausgerichteten Weltmacht kann die Politik der zweiten Clinton-Amtsperiode nicht mehr beschrieben werden.

9. Die Amtszeit George W. Bush

Die strategische Planung unter George W. Bush beschäftigt sich kaum noch mit humanitären Interventionen. Offiziell wurde die PDD-25 der Clinton-Administration übernommen. Sie soll jetzt allerdings tatsächlich als Grundlage dienen, UNO-Friedensmissionen und die amerikanische Beteiligung daran zu überprüfen, um auf diese Weise elegante Begründungen zu finden, diese zu beenden. Von einer generellen Absicht zur Weiterführung der laufenden UNO-Missionen kann deshalb nicht ausgegangen werden. Die programmatischen Äußerungen der Bush-Administration weisen in eine ganz andere Richtung – nämlich die Rückkehr zum unbedingten Unilateralismus und die Orientierung an Kriterien zur Intervention, die nicht humanitär, sondern mit dem nationalen Interesse (Massenvernichtungswaffen, Unterstützung des Terrorismus etc.) begründet werden. Außerdem wurde durch die Verknüpfung des Internationalen Strafgerichtshofs mit der Mandatsverlängerung der UNO-Mission in Bosnien deutlich, dass multilaterales Engagement ohne nennenswertes nationales Interesse zur politischen Verhandlungsmasse der Administration gehört.

Mit einer Reihe von unilateralen Schritten hat sich die neue Administration seit ihrem Amtsbeginn bemüht, die multilaterale Einbindung der USA zu lockern. Mit der neuen NSS 2002 hat die Tendenz zum Unilateralismus unter dem Eindruck der Anschläge des 11. September 2001 auch die Ebene des strategischen Planungsprozesses erreicht. Humanitäre Interventionen kommen hier nicht mehr vor.

10. Grundsätze eines Regimes humanitärer Intervention unter dem Dach der UNO

Auch wenn die Analyse der einschlägigen amerikanischen Dokumente ein schrittweise Abrücken von einem möglichen Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der UNO deutlich macht, so lässt sich doch feststellen, dass in diesen Dokumenten viele Elemente, die zum Prozess der Regime-Bildung notwendig sind, angesprochen werden.

Nach der klassischen Definition von Stephen Krasner besteht ein Regime aus vier Elementen: Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen, wobei diese vier Elemente explizit (d.h. schriftlich) fixiert sein können oder aus regelgeleitetem Verhalten implizit (d.h. gewohnheitsmäßig) entstehen können.²⁵ Was bedeutet dies für den hier interessierenden Kontext und die diesbezügliche Debatte?

- *Prinzipien* stellen das abstrakteste Element von Regimen dar. Wie die völkerrechtliche Diskussion zeigt, muss die grundsätzliche Frage geklärt werden, ob Interventionen erlaubt sind oder nicht. Viele Teilnehmer der Debatte gehen mittlerweile nicht mehr davon aus, dass Souveränität oberhalb der Menschenrechte angesiedelt ist, sondern begreifen letztere als erga omnes-Verpflichtung, aus denen ein Recht der UNO zu intervenieren abgeleitet werden kann. Vereinzelt wird bereits über eine Interventionspflicht nachgedacht.
- *Normen* sind unterhalb der Prinzipien angesiedelt und somit nicht mehr an der Klärung von fundamentalen Fragen interessiert. Sie machen Prinzipien vielmehr operationalisierbar. Nachdem von einem prinzipiellen Interventionsrecht der UNO ausgegangen werden kann, findet auf der Ebene der

²⁵ Krasner, Stephen: Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervining Variables. In: ders. (Hrsg.): International Regimes. Ithaca/London 1983. S. 1-21.

Normen eine Verregelung dieses Rechts statt. Insbesondere der moralisch-ethische Teil der Diskussion hat sich immer wieder mit dieser Frage beschäftigt und Kriterien entwickelt, die einer Interventionswillkür vorbeugen sollen. Dabei wird vielfach die „Lehre des gerechten Krieges“ bemüht und neben der Mandatierung durch die UNO auf einen gerechten Grund, eine rechte Absicht und die Verhältnismäßigkeit der Mittel verwiesen.

- *Regeln* stellen eine Operationalisierung von Normen und damit letztlich auch von Prinzipien dar. Im Kontext humanitärer Intervention, nachdem generell geklärt wurde, ob interveniert werden darf und unter welchen Umständen dies zu geschehen hat, geht es um die Vorgaben, wie diese Intervention zu erfolgen hat. Regeln thematisieren insbesondere die Planung und Organisation von UN-Missionen, die in einem Teil der Debatte aus einer politisch-pragmatischen Haltung heraus diskutiert werden. Zumeist wird dabei auf die Kategorien Effizienz und Effektivität verwiesen, wobei unter Effizienz ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis und unter Effektivität die Mittel-Ziel-Relation zu verstehen ist.
- Verfahren bestehen regimetheoretisch aus einer Vielzahl von konkreten Vorschlägen, die nicht wie Regeln auf der organisatorischen Makroebene formuliert sind, sondern das Procedere im Mikrobereich vorgeben. Wie aus der politisch-pragmatischen Diskussion um humanitäre Intervention abgeleitet werden kann, beziehen sich die Verfahren auf die Mandatierung, die Sicherstellung der Finanzierung, Ausbildung und Bereitstellung von zivilem und militärischem Personal, die Informationsverarbeitung und den Organisationsablauf der einzelnen UN-Organe. Dabei dürfen allerdings weder die Regeln noch die Normen und Prinzipien des Regimes außer Acht gelassen werden.

Diese Verregelungserfordernisse strukturieren die Analyse eines möglichen Regimes humanitärer Intervention unter dem Dach der UNO.

Verregelungserfordernisse eines Regimes humanitärer Interventionen

	Völkerrechtliche Debatte	Moralische Debatte	Politisch-pragmatische Debatte
Prinzipien	<ul style="list-style-type: none"> • Menschenrechte vs. Souveränität • Interventionsrecht • Interventionspflicht 		
Normen		<ul style="list-style-type: none"> • Gewalt als ultima ratio • Vorschläge zur Einhegung von Gewalt (z.B. Lehre des gerechten Krieges) 	
Regeln			<ul style="list-style-type: none"> • Effizienz • Effektivität
Verfahren			<ul style="list-style-type: none"> • Mandatierung • Sicherstellung der Finanzierung • Bereitstellung von militärischem und zivilem Personal • Ausbildung von militärischem und zivilem Personal • Informationsverarbeitung • Durchführung • Organisation

11. Verregelungsprozesse innerhalb der UNO

Von einem funktionsfähigen Regime kann nur gesprochen werden, wenn die oben genannten Bereiche erfolgreich verregelt werden, die UNO also Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren für den Einsatz von Gewalt zum Schutz fundamentaler Menschenrechte etabliert. Diese Verregelung kann entweder durch Verträge oder informell, durch die Routine der Praxis entstehen. Letzteres kann nur durch eine Analyse der bisherigen Interventionspraxis untersucht werden und liefert die Begründung für die Fallstudien der zweiten Projektstufe. Für die förmliche Verregelung genügt in der ersten Projektstufe eine Dokumentenanalyse, um zu

zeigen, dass die UNO den aufgezeigten Verregelungserfordernissen mit Initiativen nachkommt. Dazu wurden drei Dokumente aus dem UN-Kontext gewählt, die die konzeptionellen Entwicklungen im Bereich der humanitären Intervention von den 1990er Jahren bis heute abbilden.

Auf Initiative von Bush, sen. und vom Sicherheitsrat beauftragt, erarbeitete Boutros-Ghali Vorschläge für die Rolle der UNO in einer veränderten Welt. Sein Bericht, „Agenda for Peace“²⁶, konzipierte im Licht neuer Herausforderungen ein umfassendes Instrumentarium zur Erhaltung des Friedens. Vorbeugende Diplomatie (preventive diplomacy), Friedensschaffung (peacemaking), Friedenssicherung (peacekeeping) und Friedenserhaltung (post-conflict peace-building) sind die Mechanismen, die es auszubauen gilt. Für diesen Bereich macht die Agenda konkrete Vorschläge und stellt Forderungen auf, die das Verfahren von UNO-Einsätzen im Bereich Finanzen, Logistik und Personal thematisieren. Auch wenn sich die Mitgliedstaaten in den frühen 1990er Jahren eher reformunwillig zeigten, was den effektiven Ausbau der friedlichen Komponenten der Friedenssicherung betrifft, so leitete die UNO doch einen Reformprozess ein. Dieser führte zu einer umfassenden Neustrukturierung des Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und entwickelte das Standby-Arrangement-System (UNSAS), in dem die Mitgliedstaaten abrufbereite militärische Einheiten und ziviles sowie polizeiliches Personal registrieren lassen können. Somit kann zumindest im operativen Bereich von Friedensmissionen eine Reformwirkung konstatiert werden, die von der „Agenda for Peace“ initiiert worden ist.

Im Jahre 2000 wurde eine internationale Kommission unter der Leitung des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi tätig, um im Auftrag Kofi Annans eine umfassende Überprüfung der UN-Aktivitäten im Bereich von Sicherheit und Frieden vorzunehmen. Unter dem Titel „Report of the Panel on United Na-

²⁶ Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. New York 1992.

tions Peace Operations"²⁷ legte das Gremium einen Bericht, den sogenannten Brahimi-Report vor, der Vorschläge erarbeitete, wie UNO-Friedenssicherungseinsätze im neuen Jahrtausend weiter zu entwickeln sind. Die Kernaussagen des Berichts gliedern sich in vier Themenkomplexe: (1) Empfehlungen zu Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozessen bei Friedensmissionen; (2) Empfehlungen zur Steigerung der Fähigkeit seitens der UNO, Missionen rasch zu entsenden; (3) Empfehlungen für eine Reform der Ressourcen und Strukturen des UN-Hauptsitzes und (4) Empfehlungen für Friedensmissionen im Informationszeitalter. Der Grossteil der Vorschläge betraf die Planung und Durchführung von Friedensmissionen, wobei insbesondere eine einheitliche strategische Planung eingefordert wurde. Ähnlich wie bereits bei der „Agenda for Peace“ zeigte sich die UNO durchaus reformwillig und erweiterte ihr Instrumentarium um sogenannte integrierte Missionsarbeitsstäbe. Die Mitgliedstaaten ließen allerdings den Appell an bessere finanzielle und personelle Ausstattung verhallen.

Auf Betreiben Kanadas, insbesondere des ehemaligen kanadischen Außenministers Lloyd Axworthy, und im Sinne der Millenniumsrede von Kofi Annan wurde im Jahre 2000 eine international besetzte, unabhängige Kommission gebildet, die 2001 einen Bericht mit dem Titel „The Responsibility to Protect“²⁸ vorlegte. Damit sprach bereits der Titel das von der Kommission analysierte Hauptproblem an. Nicht alle Staaten kämen ihrer Verpflichtung nach, ihren Bürgern Schutz zu gewähren. In solchen Fällen müsse die internationale Gemeinschaft möglichst kooperativ aushelfen und ggf. reagieren (react), aber auch bei Konflikten vorbeugen (prevent) und nachsorgen (rebuild). Ähnlich wie bereits in der „Agenda for Peace“ empfahl der Bericht der ICISS den Ausbau der Prävention. Im Unterschied zur Agenda formulierte die ICISS aber auch einen Kriterienkatalog für ein gewaltsames Eingreifen in Krisenfällen, der sich an der „Lehre vom gerechten Krieg“

²⁷ Brahimi-Report: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. New York 2000.

²⁸ ICISS: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa 2001.

orientierte. Die Umsetzung der Vorschläge gestaltete sich als schwierig, da die ICISS kein UNO-Gremium ist und eine Bearbeitung der Vorschläge durch das UNO-System nicht zwangsläufig erfolgen musste. Kanada bemüht sich deshalb in der Generalversammlung, einen an den Bericht angelehnten Text als Resolution zu verabschieden. Dies ist bislang allerdings noch nicht erfolgt.

Die Analyse der drei Dokumente und der durch sie initiierten Reformprozesse zeigt, dass sich die UNO seit den frühen 1990er Jahren mit dem Phänomen der humanitären Intervention beschäftigt. Darüber hinaus zeigt sich, dass erst mit den Erfahrungen aus Somalia, Ruanda und Kosovo die ganze Problematik des Interventionskomplexes offenbar wurde. Dementsprechend sind Problembewusstsein und Reichweite der Vorschläge des Brahimi-Reports und der ICISS weitaus größer als bei der „Agenda for Peace“. Es stellt sich aber die weitergehende Frage, ob dieses Problembewusstsein sowie erste Schritte in Richtung Bearbeitung und Verregelung der Interventionsproblematik ausreichen, um von einem Regime humanitärer Intervention sprechen zu können. Näheren Aufschluss in dieser Frage erhält man, wenn man die vier Ebenen der Regime-Bildung im einzelnen analysiert.

12. Die vier Ebenen der Regime-Bildung

Im Bereich der **Prinzipien**, so die Hypothese, müsste ein mögliches Regime die generelle Beziehung zwischen Souveränität und Menschenrechten bearbeiten und sich explizit zu einem Interventionsrecht und eventuell zu einer Interventionspflicht äußern. Die Argumentation Boutros-Ghalis zu der Frage, ob Interventionen generell rechtmäßig sind oder nicht, bleibt sehr zurückhaltend. Die „Agenda“ verharret in der Forderung, die Weltgemeinschaft dürfe nicht zulassen, dass die Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht der Völker in ein gegensätzliches Verhältnis zueinander gerieten. Menschenrechte und Souveränität stehen somit als gleichrangige, sich potentiell allerdings wi-

dersprechende Normen gegenüber. Auch der Brahimi-Report bleibt in der generellen Frage von Interventionen zum Schutz der Menschenrechte weitgehend offen. Welche Erwägungen und Kriterien bei der Entscheidung zwischen Primat der Souveränität und Primat der Menschenrechte anzulegen sind, wird nicht thematisiert. Dennoch wird trotz der Nicht-Thematisierung des rechtmäßigen Zustandekommens von Interventionen davon ausgegangen, dass militärisches Eingreifen realpolitisch notwendig sein könne, wie die Forderung der Kommission nach einer besseren Unterstützung derartiger UN-Einsätze zeigt. Indirekt wird deutlich, dass die Souveränität in bestimmten Fällen als zu vernachlässigen angesehen wird, während Menschenrechte durch die Praxis der 1990er Jahre als Schutzgut von Interventionen aufgewertet werden. Für die „Agenda for Peace“ und den Brahimi-Report muss demnach festgehalten werden, dass sie die jeweils aktuelle Praxis widerspiegeln, ohne jedoch den Verregelungsbedarf auf der Ebene der Prinzipien eines möglichen Regimes konkret zu thematisieren. Weder die Frage nach einem Interventionsrecht, noch die nach einer Interventionspflicht werden bearbeitet.

Anders hingegen verhält es sich beim Bericht der ICISS. Zwar begreift sie präventive Maßnahmen als wichtigstes Instrument von Friedenspolitik, widmet sich aber in viel stärkerem Maße der Frage von Intervention. Eindeutig werden Menschenrechte und Souveränität in einen Zusammenhang gesetzt, der die Interdependenz zwischen beiden völkerrechtlichen Normen betont: Staaten hätten die Pflicht, Schutz zu gewähren. Dies bedeutet notwendigerweise auch, dass es ein grundsätzliches Recht zur Intervention auf normativer Ebene gibt. Eine Verpflichtung im Sinne einer Rechtspflicht, womöglich außerhalb der UNO, sieht die ICISS hingegen im Einklang mit der völkerrechtlichen Debatte nicht. Es zeigt sich, dass auch der Bericht der ICISS den aktuellen Stand der völkerrechtlichen Diskussion in dieser Frage abbildet.

Insgesamt kann von Ansätzen einer Verregelung im Bereich prinzipieller Erfordernisse für humanitäre Intervention gesprochen

werden. Während die „Agenda for Peace“ noch vorsichtig für ein Überdenken des starren Souveränitätsgebots als des alles bestimmenden Prinzips wirbt, geht der Brahimi-Report bereits implizit von einem grundsätzlichen Gleichgewicht von Souveränität und Menschenrechten aus, das situativ jeweils neu auszutarieren sei. Erst der Bericht der ICISS widmet sich dieser Frage eindeutig und spricht der UNO ein prinzipielles Interventionsrecht zu, das allerdings restriktiv gehandhabt werden sollte.

Auf der Ebene der **Normen** muss ein Regime gewisse Verregelungsleistungen bei der Einhegung von Gewalt erbringen. Diese Einschränkungen beziehen sich, wie die moralische Debatte zeigt, zumeist auf Normen aus der Tradition der „Lehre vom gerechten Krieg“. In der „Agenda for Peace“ wird die Einschränkung des Gebrauchs von Gewalt bestätigt. Zwar werden keine konkreten Normen im Sinne der Kriterien des „gerechten Kriegs“ formuliert, dennoch nimmt die Agenda in verschiedenen Abschnitten Bezug auf Normen der UN-Charta, die für eine Restriktion von Gewalt mittels eines Regimes humanitärer Intervention von Wichtigkeit seien. Sowohl die Verhältnismäßigkeit der Mittel als auch die Anwendung von Gewalt als ultima ratio werden gefordert. Der Brahimi-Report kann zu einer möglichen Verregelung auf der Ebene der Normen kaum etwas beitragen. Generell wird ein „verhältnismäßiges“ Mandat für die Interventionen gefordert. Die ICISS hingegen macht neben der Bestätigung eines prinzipiellen Rechts zur Intervention auch Vorschläge, wie ein solches Recht gestaltet werden kann, ohne dass es zu einer Ausuferung bei der Anwendung multinationaler Gewalt kommt. Der Bericht bezieht sich hierbei eindeutig auf die „Lehre des gerechten Krieges“. Durch einen Kriterienkatalog, der sowohl Absicht und Grund als auch die Autorisierung der Intervention umfasst, kann nach Meinung der Kommission eine Orientierung gegeben werden, wie militärisch zu intervenieren sei, ohne dass es zur Enthegung von Gewalt komme.

Als zu regulierende Probleme auf der Ebene der **Regeln** werden Effizienz und Effektivität identifiziert. Regeln resultieren

aus den normativen Prämissen der Regimeelemente Prinzipien/Normen (nicht-operative Dimension), speisen sich aber auch aus situativen Erfordernissen (operative Dimension) und stellen insofern den Transmissionsriemen zwischen den abstrakten normativen Vorstellungen und den konkreten Abläufen vor Ort dar. Die „Agenda for Peace“ und der Brahimi-Report regen beide sehr konkret die Effektivierung von UN-Interventionen an. Die Agenda denkt dabei sowohl an eine bessere Informationsbeschaffung als Grundlage effektiver und passgenauer Mandate als auch an eine Umstrukturierung des DPKO und anderer UNO-Organe. Auch ruft sie die Mitgliedstaaten zur stärkeren Unterstützung der UNO in Bezug auf Ressourcen, Finanzen und Kapazitäten auf.

Der Brahimi-Report folgt in vielem den Argumenten der „Agenda for Peace“. Durch die Erfahrungen diverser Missionen hat sich mittlerweile die Einsicht der beteiligten Akteure in die Notwendigkeit einer Reform unter Effektivitäts- und Effizienzkriterien durchgesetzt. Die Forderungen des Brahimi-Reports stellen diese Notwendigkeit gar nicht mehr in Frage, sondern zielen mit konkreten und oft sehr speziellen Vorschlägen auf eine möglichst baldige Umsetzung von Reformideen. Im Falle des Brahimi-Reports und der „Agenda for Peace“ repräsentieren die Regeln zuerst jedoch die Verarbeitung von Fehlern und Versäumnissen der bereits erfolgten Interventionen. Die nichtoperative Dimension von Regeln, also die Operationalisierung von inhaltlich-normativen Anteilen, fällt hingegen recht bescheiden aus.

Den umgekehrten Fall stellt der Bericht der ICISS dar. Thematisiert werden die Effektivität und Effizienz primär als Folgerung von Prinzipien und Normen. Effektivität wird hier lediglich verstanden als Regel, die dazu dienen soll, die Reaktionen der UNO und der Staaten hinsichtlich der Einhaltung von der „Verpflichtung, Schutz zu gewähren“ zu planen und zu organisieren. Allerdings fehlt eine Umsetzung für die Praxis im Bereich der Verfahren völlig.

In einem Regime humanitärer Intervention müssen die **Verfahren** das konkreteste Regimeelement darstellen. Verfahren sind Ablaufbeschreibungen bzw. Vorschriften für die Praxis. Hier werden eine Vielzahl von Teilbedingungen benannt, die zum Erfolg einer Intervention beitragen. Die Bearbeitung dieser Bedingungen muss durch Verfahren institutionalisiert werden.

Die „Agenda for Peace“ nennt mehrere Komplexe, die durch Verfahrensreformen verbessert werden sollten: Mandatierung, Sicherstellung der Finanzierung, Ressourcenbereitstellung, Ausbildung und Bereitstellung von Militär, Informationsverarbeitung und Organisation. Aber nur für die Finanzierung, die Logistik und das Personal macht die „Agenda for Peace“ konkrete Vorschläge.

Der Brahimi-Report hingegen besteht fast nur aus praktischen Vorschlägen, welche die Verfahrensweisen eines Regimes betreffen. Neben der Ressourcenbereitstellung, der Sicherstellung der Finanzierung, der Ausbildung und Bereitstellung von Militär, der Informationsverarbeitung und der Organisation von Interventionen in New York und vor Ort wird auch die Mandatierung im Sicherheitsrat thematisiert. Die Vorschläge sind nicht nur äußerst konkret, sie benennen zudem Akteure und scheuen sich auch nicht, Zahlen zu nennen und Summen zu fordern.

Der Bericht der ICISS, der schon den Bereich der Regeln anders versteht als die beiden anderen Dokumente, kann auf der Verfahrensebene keinen Input geben, da er einen völlig anderen Fokus hat. Schon bei der Darstellung der Verregelungsprozesse auf der Ebene von Regeln wird deutlich, dass die Dokumente fundamentale Unterschiede hinsichtlich ihres zentralen Themas und ihrer Präzision bei ihren Empfehlungen haben. Dies zeigt sich bei den Vorschlägen hinsichtlich neuer Verfahren überdeutlich.

Kann also von einem Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der UNO gesprochen werden? Die Antwort lautet: Ja. Alle vier Regimeelemente werden bearbeitet. Auch wenn die Reformvor-

schlüsse unterschiedlicher Natur sind und der Erfolg ihrer Umsetzung differenziert betrachtet werden muss, bilden die drei Berichte zusammen den völkerrechtlichen, moralisch-ethischen und politisch-pragmatischen Stand der Debatte zum jeweiligen Zeitpunkt gut ab. Somit kann festgehalten werden: Die Breite der Empfehlungen und ihr Konkretisierungsniveau zeigen, dass sich auf der Basis der Vorschläge der Agenda for Peace durch den Brahimi-Report und die ICISS ein ausformuliertes Regime entwickelt hat. Ob das Verhalten der Akteure sich allerdings an den Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren dieses Regimes orientiert, es weiter ausgebaut oder eher vernachlässigt wird, muss im zweiten Projektabschnitt durch die Analyse der Fallbeispiele geklärt werden.

13. Fazit

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes werden in der US-Administration unter George H. Bush wie im UNO-Sekretariat unter Boutros Boutros-Ghali zunächst idealistisch motivierte und multilaterale orientierte Strategien formuliert, um die Gestaltung einer Neuen Weltordnung voranzutreiben. Entscheidende Bedeutung hat hierbei die neue Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates. Während dieser entsprechend der "Agenda for Peace" endlich seiner eigentlichen Aufgabe nachkommen und die Verantwortung für Sicherheit und Frieden in der Welt auch faktisch übernehmen kann, ist die Reaktionsfähigkeit des Sicherheitsrates für Bush das zentrale Argument, um die Marginalisierung der UNO unter seinem Vorgänger Reagan zu beenden und für eine aktive Rolle der USA in der UNO zu plädieren.

Die Interessenskongruenz zwischen Bush und Boutros-Ghali drückt sich in der Bereitschaft aus, das Instrument der Friedenssicherung aus humanitären Gründen auszubauen. Mit Somalia und Bosnien werden Missionen geschaffen, die nicht dem klassischen Peacekeeping zuzurechnen sind. In beiden Fällen ging es nicht darum, Frieden zu sichern, das Mandat folgte vielmehr humanitä-

ren Gründen. Es kam somit zu einer Verschränkung von klassischem Peacekeeping und humanitärer Intervention, die aus der Perspektive Bushs und Boutros-Ghalis nur folgerichtig erscheint.

Allerdings führte das Scheitern der Somalia-Mission auch zu einem Abrücken von der idealistisch geprägten Gemeinsamkeit von USA und UNO. Die US-Administration, mittlerweile unter dem nicht weniger multilateral ausgerichteten Bill Clinton, muss auf Druck der öffentlichen Meinung und des Kongresses ihren Kurs korrigieren. Bereits unter Bush hatte es eine große Zahl von UNO-Skeptikern gegeben, denen die Beteiligung von US-Truppen unter UNO-Kommando eine unerträgliche Vorstellung war. Insbesondere die Militärs verfolgten diese Linie und sahen sich durch das Scheitern der Mission in Somalia (US-Truppen unter UNO-Kommando) bestätigt.

Unter Clinton kann somit kein eindeutiges Bekenntnis mehr formuliert werden, das auf multilaterale Einsätze mit humanitärem Anspruch als strategisches Programm abzielt. Stattdessen wird den wachsenden Bedenken nachgegeben und mit der PDD-25 eine restriktive Politik verfolgt. Außerdem ist die Doktrin auch eine versteckte Aufforderung an die UNO, im Bereich der Friedensmissionen baldige Reformen anpacken. Viel früher als im UNO-Kontext wird auf eine realistische, d.h. effektive und effiziente, Planung und Organisation gedrängt.

Die UNO steuert nach Somalia einer Krise entgegen. Die bis dato zuweilen euphorische Bereitschaft der Mitgliedstaaten, innerhalb der Organisation tätig zu werden, lässt rapide nach. Dies gilt z.B. auch für die Bundesrepublik Deutschland. Humanitäre Notlagen führen seitdem entweder zu einer Auslagerung von Einsätzen (NATO in Bosnien) oder zu gar keiner Reaktion wie im Fall Ruanda. Die nachlassenden Aktivitäten der umfassenden Friedenssicherung finden Mitte der 1990er Jahre im regelrechten Absterben der neu gewonnenen UNO-Kultur ihr Pendant. Ähnliches gilt auch für Weltkonferenzen, deren Blüte ebenfalls zu Ende

geht.

In den USA wird als Folge der republikanischen Majorität im Kongress eine Revision der UNO-Politik. Die Ablehnung betrifft allerdings nicht nur die UNO, sondern multilaterale Abkommen generell. Weder der "Comprehensive Test Ban Treaty" noch die Idee eines internationalen Strafgerichtshofes finden die Unterstützung des Kongresses, obwohl die Administration beide Projekte aktiv fördert. Die Folge - besonders in den zweiten Amtszeit Clintons - ist die absolute Bereitschaft zum Multilateralismus und die abnehmende Bereitschaft zum humanitären Interventionismus.

Das Ringen der Clinton-Administration mit dem Kongress um die Zahlung der Außenstände an die UNO führt allerdings zu einer Einflussnahme der USA auf deren Reformprozesse. Die Auflagen des Kongresses und die Bestrebungen des neuen Generalsekretärs Annan führen gerade im Bereich der multinationalen Friedenssicherung zu anfänglichen Reformschritten, die in der Einsetzung der Brahimi-Kommision gipfeln. Dass die Kommission sich eher mit dem operativen Teil von Friedensmissionen beschäftigt und das in den USA eher unstrittige Problem des Eingreifens in die inneren Angelegenheit als völkerrechtliches Problem vernachlässigt, kann auf die Gemengelage der Interessen innerhalb der UNO zurückgeführt werden. Doch lässt das Drängen des Kongresses auf substantielle Reformen und das aktive Vorgehen der USA im völkerrechtlich umstrittenen Kosovo-Krieg den Schluss zu, dass die Brahimi-Kommission eine Durchsicht des Komplexes nach amerikanischem Gusto darstellt. Dass der Bericht der Kommission die Staaten generell in die Pflicht nimmt und so auch die USA nicht schon, ist dem Bemühen der Kommissionsmitglieder nach Unabhängigkeit zu verdanken.

Innerhalb der UNO beginnt die Bearbeitung des zweiten tiefen Einschnitts nach Somalia, nämlich des Kosovo-Krieges, mit einzelstaatlichen Initiativen. Die ICISS ist darunter nur eine, allerdings die weitaus prominenteste. Viele ihrer Mitglieder

saßen auch schon in der Brahimi-Kommission. Anders als bei dem Brahimi-Report geht es jetzt um das fundamentale Dilemma zwischen Souveränität und Menschenrechten.

Mit der Amtsübernahme George W. Bushs verfestigen sich die Tendenzen der Clinton-Regierung, unilateral vorzugehen. Allerdings meint dies nicht wie noch unter Clinton, dass die USA nur alleine handeln, sondern dass sie auch über die Art des Vorgehens bestimmen. Unilaterale militärische Intervention gehört seit Bush wieder zum Instrumentarium der Außenpolitik. Eine humanitäre Begründung als zusätzliche Legitimation kommt vielleicht noch in Frage, Interventionen aus humanitären Gründen gehören aber nicht mehr zu in den strategischen Planungen der Bush-Administration.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich die gemeinsame Interessenlage von UNO und USA zu Anfang der 1990er Jahre aufgelöst hat zugunsten einer widersprüchlichen Konstellation, bei der eine Weltorganisation, die versucht, Normen zu etablieren, und eine Weltmacht sich weigert, sich diesen Normen unterwerfen. Dennoch ist paradoxerweise der Anteil der amerikanischen Politik an der Entstehung des Regimes humanitärer Interventionen beträchtlich. Zu vermuten ist, dass auch die Ausdifferenzierung des Regimes, im Brahimi-Report geschehen, in weiten Teilen durch die innenpolitischen Friktionen zwischen Präsident und Kongress vorangetrieben wurden.