

Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen¹

Bastian Loges/Ulrich Menzel

Die Welt ist – entgegen aller Hoffnungen – nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes nicht sicherer geworden. Im Gegenteil – die „Neuen Kriege“ (Münkler 2002), ein komplexer Zusammenhang von Bürgerkrieg, Sezession, Staatszerfall, Gewaltmärkten und massiven Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Genozid stellen die Realität von Millionen von Menschen dar. Nicht zwischenstaatliche Kriege und Konflikte prägen die derzeitigen internationalen Beziehungen, sondern die „inneren Angelegenheiten“ eines Staates bekommen eine politische Dimension, die über den betroffenen Staat hinausgeht. Diese Tendenz stellt die Handlungsfähigkeit und den politischen Willen der Staaten und auch der UN auf eine harte Probe. Angesichts der derzeitigen globalen Situation kann ohne Schwarzmalerei konstatiert werden, daß auf absehbare Zeit nicht von einer „sichereren Welt“ auszugehen ist. Um die Ziele von Human Security innerhalb einer Global-Governance-Architektur umzusetzen, bedarf es deshalb eines konsequenteren Engagements der internationalen Gemeinschaft.² Für das Ziel einer „sichereren Welt“, wie sie die hochrangige Expertengruppe der UN formuliert, sind eine Vielzahl von Mitteln verfügbar (vgl. *United Nations* 2004). Unter diesen Instrumenten ist die Prävention zwar das wünschenswerteste, aber zugleich auch das institutionell am wenigsten abgesicherte. Solange ein Mechanismus zur umfassenden Konfliktprävention politisch nicht ausreichend unterstützt wird, bleibt die Intervention oftmals das einzige Instrument, um überhaupt in akuten Krisen zum Schutz von Menschen eingreifen zu können. Die kraftvollste Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die oben genannten Zustände ist die humanitäre Intervention, deren Schutzgut fundamentale Menschenrechtsnormen sind. Spätestens bei ethnischen

¹ Dieser Beitrag ist entstanden im Rahmen des Projekts „Die Politik der USA im UN-Sicherheitsrat und das Regime humanitärer Interventionen“, das unter Leitung von *Ulrich Menzel* an der TU Braunschweig durchgeführt wird. Das Projekt ist Teil des Projektverbundes „Friedens- und Konfliktforschung in Niedersachsen“, der vom Niedersächsischen Wissenschaftsministerium finanziert wird.

² Human Security, die menschliche Sicherheit, rückt das Individuum in den Mittelpunkt aller politischen Aktivitäten. Mit den Forderungen „Freedom from Want, Freedom from Fear and Freedom to Take Action on One's Own Behalf“ zielt das Konzept auf eine enge Verzahnung von Entwicklungs-, Menschenrechts- und auch Sicherheitspolitik (vgl. *Commission on Human Security* 2003).

Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht oder gar Genozid sind diese Fundamentalrechte nicht mehr gewährleistet. Idealtypisch können humanitäre Interventionen verstanden werden als (1) ein intentionaler Akt, der sich (2) auf das Herrschaftssystem bezieht, da zumeist (fehlende) staatliche Organe für die prekäre Lage verantwortlich sind, und (3) durch militärische Zwangsmaßnahmen versucht, eine Verbesserung der Situation herbeizuführen (vgl. hierzu *Czempiel* 1994; *Hasenclever* 2000). Zwar birgt ein solches Eingreifen eine Vielzahl von politischen, völkerrechtlichen und moralischen Problemen, die nicht zu ignorieren sind, dennoch muß angesichts der genannten Entwicklungen festgehalten werden: UN-Interventionen zum Schutz von Menschenrechten bleiben auf absehbare Zeit ein wichtiges Instrument auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“.

Deshalb muß die wissenschaftliche Beschäftigung mit humanitären Interventionen und dem Komplex der robusten UN-Friedenssicherung fortgesetzt und intensiviert werden. Es besteht ein großer Aufarbeitungsbedarf. Innerhalb der UN hat in den letzten 15 Jahren ein intensiver Prozeß zur Verregelung dieses Politikfeldes stattgefunden als landläufig angenommen wird. Allerdings darf dieser Prozeß nicht mit einer Verrechtlichung, also der Herausbildung neuer Regeln mit Quasi-Gerichtsbarkeit oder der Verwirklichung des Grundsatzes, gleiche Fälle auch gleich zu behandeln, verwechselt werden. Verregelung beschreibt lediglich den Umstand, daß in einem bestimmten Politikfeld neue Regeln entstehen, die die Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren bestimmen (vgl. *Mayer/Rittberger* 2001; *Zangl/Zürn* 2004). Gerade in umstrittenen Bereichen, deren Regulierung zwar von den beteiligten Akteuren angestrebt wird, die aber dennoch zu kontrovers sind, als daß ein allgemeines Abkommen oder eine neue Organisation zu erreichen sind, wird es zunächst eher bei Ad-hoc-Maßnahmen bleiben, die sich zu einer Verregelung ausweiten können. Analytisch läßt sich diese Verregelung mit der Kategorie „Regime“ fassen. Regime können entweder schriftlichen Charakter annehmen oder aus einem bestimmten Verhaltensmuster heraus entstehen.³ Im Prozeß der Verregelung fungieren sie somit als Institutionen des komplexen Zusammenspiels von formalen, explizit festgehaltenen Elementen und informellen, aus Gewohnheit entstandenen Praktiken. Im Bereich der UN-Interventionen hat sich als Reaktionen auf die kollektive Bedrohungssituation der „Neuen Kriege“ seit den frühen 1990er Jahren eine umfassende Verregelung vollzogen. Deshalb kann die

³ Die bereits klassische Definition eines Regimes von *Stephen Krasner* lautet: „Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.“ (*Krasner* 1983: 2).

Feststellung getroffen werden: Es gibt ein Regime humanitärer Interventionen unter dem Dach der UN.

Verregelungsbedarf im Bereich der humanitären Intervention

Die 1990er Jahre stellten die internationale Staatengemeinschaft vor eine Vielzahl neuer Probleme, die das bisher nur theoretisch relevante Spannungsverhältnis von Souveränitätsgebot und Schutz der Menschenrechte politisch virulent werden ließ. Die Flüchtlingsströme im Nordirak, die Kombination von Staatszerfall, Bürgerkrieg und Dürrekatastrophe in Somalia, die ethnisch aufgeladenen Konflikte und Greuelthaten in Bosnien, der Völkermord der Hutu an den Tutsi in Ruanda, aber auch der Krieg der NATO im Kosovo sind Etappen dieser Entwicklung. Die Reaktion des Sicherheitsrats auf diese Krisen – so es denn eine gab – blieb jeweils ausdrücklich auf den Einzelfall begrenzt. Zu groß waren die Befürchtungen insbesondere der ständigen Sicherheitsratmitglieder, daß eine wiederholte Legitimation von Interventionen mit dem Schutz von Menschenrechten zu einem Interventionsautomatismus führen könne, der einige Staaten als Ziel von Interventionen bedrohen, andere wiederum als Träger von Interventionen permanent verpflichten würde. Eine Verregelung der Praxis erschien kaum gewollt.⁴ In der Retrospektive ergibt sich allerdings ein anderes Bild: Die Reaktionen des Sicherheitsrates auf die Kombination von Staatszerfall, „Neuen Kriegen“ und Menschenrechtsverletzungen entwickelten sich insgesamt gesehen doch zu einer einheitlichen Praxis. Daraus resultierte eine doppelte politische Konsequenz: Erstens stellte die neue Praxis den Schutz „innerer Angelegenheiten“ eines Staates vor der Einflußnahme anderer Staaten in Frage, und zweitens etablierte sie die Wahrung der Menschenrechte als Grundnorm der internationalen Politik neu. Letztlich bedeutete dies die Schwächung des Souveränitätsprinzips, das zuvor als Pfeiler des internationalen Systems und als Garant des Friedens galt. Die Stärkung der Menschenrechte sollte seitdem den Frieden garantieren.

Es folgte eine breite wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung über die Bedeutung und Implikationen dieser neuen Aktivität des Sicherheitsrates. Für den Bereich der humanitären Intervention lassen sich dabei drei Diskurse unterscheiden: eine völkerrechtliche, eine moralische und eine politisch-pragmatische Debatte (vgl. Loges 2003). Zwar setzte jeder dieser Diskurse auf eine andere Logik, letztlich kamen jedoch alle drei zu dem Ergebnis, daß eine Verregelung des Bereichs von

⁴ Für eine völkerrechtliche Betrachtungsweise ist dieser Hinweis wichtig, da somit – zumindest bis Ende der 1990er Jahre – lediglich die wiederholte, einheitliche Übung, nicht aber die *opinio iuris* vorzuliegen schien.

humanitären Interventionen wünschenswert und auch notwendig sei. In der Summe der Vorschläge ergibt sich recht umfassend, welche Verregelungserfordernisse ein Regime humanitärer Interventionen zu bearbeiten und erfolgreich zu verregeln hätte.

- *Prinzipien* stellen das abstrakteste Element von Regimen dar. Wie hier die völkerrechtliche Diskussion zeigt, muß die grundsätzliche Frage geklärt werden, ob Interventionen erlaubt sind oder nicht. Dazu bedarf es einer grundsätzlichen Abwägung zwischen den Völkerrechtsnormen „Souveränität“ und „Menschenrechte“, da die UN-Charta genau dies nicht leistet.
- *Normen* sind unterhalb der Prinzipien angesiedelt und somit nicht mehr an der Klärung von fundamentalen Fragen interessiert. Sie machen Prinzipien vielmehr operationalisierbar. Nachdem prinzipiell über ein Interventionsrecht der UN entschieden wurde, findet auf der Ebene der 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 in Anlehnung an Thomas von Aquin die „Lehre des gerechten Krieges“ bemüht (vgl. *Beestermöller* 1990) und neben der Mandatierung durch die UN als „auctoritas principis“ 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. Die politisch-pragmatische Debatte verweist dabei insbesondere auf die Kategorien Effizienz und Effektivität, wobei unter Effizienz ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis und unter Effektivität die Mittel-Ziel-Relation zu verstehen ist.
- *Verfahren* bestehen 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 abgeleitet werden kann, beziehen sich die Verfahren auf die Mandatierung, die Sicherstellung der Finanzierung, die 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.

Schaubild 1: Verregelungsbedarf im Bereich humanitärer Interventionen

	<i>Völkerrechtliche Debatte</i>	<i>Moralische Debatte</i>	<i>Politisch-pragmatische Debatte</i>
<i>Prinzi- pien</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Menschenrechte vs. Souveränität • Interventionsrecht • Interventionspflicht 		
<i>Nor- men</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Gewalt als ultima ratio • Vorschläge zur Einhegung von Gewalt (z.B. Lehre des gerechten Krieges) 	
<i>Regeln</i>			<ul style="list-style-type: none"> • Effizienz • Effektivität
<i>Verfah- ren</i>			<ul style="list-style-type: none"> • Mandatierung • Sicherstellung der Finanzierung • Bereitstellung und Ausbildung von militärischem und zivilem Personal • Informationsverarbeitung • Durchführung • Organisation

Die Entwicklung des Regimes humanitärer Interventionen

Parallel zu den neuen Entwicklungen in der Interventionspraxis und den sie begleitenden öffentlichen Debatten wurde in den UN, insbesondere im Sekretariat, die Notwendigkeit einer Verregelung von gewaltsamen Interventionen zum Schutz menschenrechtlicher Fundamentalnormen erkannt. Bereits 1992 legte der damalige Generalsekretär, *Boutros Boutros-Ghali*, mit seiner „Agenda for Peace“ den Grundstein für einen umfassenden Verregelungsprozeß, der mittlerweile über zehn Jahre andauert. Dies verdeutlicht eine Bestandsaufnahme der bisherigen Etappen der konzeptionellen Auseinandersetzung mit den Problemen der humanitären Intervention innerhalb der UN.

- *Agenda for Peace* (1992): Auf Vorschlag des UN-Sicherheitsrates erarbeitete der damalige UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* Vorschläge für die Rolle der UN in einer veränderten Welt. Sein Bericht, die „Agenda für den Frieden“, entwarf im Lichte neuer Herausforderungen ein umfassendes Instrumentarium zur Erhaltung des Friedens. Dabei unterschied *Boutros-Ghali* zwischen vier Bereichen, die die UN ausbauen müßten: Vorbeugende Diplomatie (preventive diplomacy), Friedensschaffung (peacemaking), Friedenssicherung (peacekeeping) und Friedenserhaltung (post-conflict peace-building). Ausgehend von der „Agenda für den Frieden“ wurden Reformen bei der Vorbereitung und Durchführung von Friedenseinsätzen innerhalb der UN in Angriff genommen.
- *Brahimi-Report* (2000): Unter der Leitung des ehemaligen algerischen Außenministers, *Lakhdar Brahimi*, wurde eine internationale Kommission beauftragt, eine umfassende Überprüfung der UN-Aktivitäten im Bereich von Sicherheit und Frieden vorzunehmen. Dies erschien umso dringender, als sich die Organisation seit 1999 wieder einer robusteren Friedenssicherung zuwendete. Ergebnis der Kommissionsarbeit war der Bericht „Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ (*Brahimi-Report*). Ausgehend von den Fehlern und Mißerfolgen, aber auch den Erfolgen der bisherigen Praxis erarbeitete das Gremium eine Vielzahl von Vorschlägen, wie UN-Interventionen effektiver und effizienter organisiert und durchgeführt werden können. Die UN begannen daraufhin zahlreiche Vorschläge der Kommission umzusetzen. Die Mitgliedstaaten hingegen ließen den Appell nach besserer finanzieller und personeller Ausstattung der Missionen ungehört verhallen.
- *The Responsibility to Protect* (2001): Ungefähr zeitgleich zur *Brahimi-Kommission* nahm auf kanadische Initiative ein weiteres Gremium seine Arbeit auf. Die International Commission on Intervention and

State Sovereignty (ICISS) hatte sich zum Ziel gesetzt, eine Antwort auf die Frage des UN-Generalsekretärs zu finden, wie mit Situationen wie in Somalia, Ruanda oder Kosovo umgegangen werden sollte. In ihrem Bericht "The Responsibility to Protect" analysierte die ICISS als Hauptproblem, daß nicht alle Staaten der Verpflichtung nachkämen, ihren Bürgern Schutz zu gewähren. In solchen Fällen müsse die internationale Staatengemeinschaft aushelfen und diese Verpflichtung übernehmen, indem sie zunächst vorbeugend tätig wird. Im Notfall aber dürfe auch gewaltsam eingegriffen werden. Eine anschließende effektive Konfliktnachsorge sei dabei unerlässlich. Die Wahrung der Menschenrechte wurde damit zur Pflicht erhoben, die im Zweifelsfalle von der internationalen Gemeinschaft wahrzunehmen sei. Aus einem Interventionsrecht wurde eine Interventionsverpflichtung.

- *A More Secure World* (2004): Der zunehmende Reformdruck in fast allen Bereichen der Arbeit sowie die Marginalisierung der UN bei der Entscheidung der USA, in den Irakkrieg zu ziehen, veranlaßten *Kofi Annan*, ein "High-Level Panel on Threats, Challenges and Change" einzusetzen. Der im Dezember 2004 vorgelegte Bericht des Panels mit dem Titel "A More Secure World" gilt als die umfassendste Reformanstrengung seit Gründung der UN. So wurde u.a. eine verbindliche Definition von Terrorismus formuliert, der Notwendigkeit einer Neuformulierung von Art. 51 der UN-Charta (Selbstverteidigungsrecht) im Sinne eines unilateralen Vorgehens eine klare Absage erteilt und für die mit Legitimitätsproblemen kämpfende Menschenrechtskommission eine Erweiterung der Mitgliedschaft auf alle UN-Staaten als Lösung präsentiert. Im Bereich der Friedenssicherung unterstützte das Panel das Argument der ICISS und stellte eine „Peacebuilding Commission“ als neues Organ für den Problembereich Staatszerfall/Konfliktprävention vor.
- *In Larger Freedom* (2005): Der Bericht von *Kofi Annan* war die Reaktion auf die Vorschläge des High-Level-Panels und gleichzeitig der erste Fünfjahresbericht des Generalsekretärs über die Reformfortschritte bei der Umsetzung der Ziele aus der Millenniumserklärung. Auch *Annan* unterstützte in der Passage über "Use of Force" den Gedanken einer internationalen Schutzverpflichtung und fordert: "I therefore recommend that the Security Council adopt a resolution setting out these principles and expressing its intention to be guided by them when deciding whether to authorize or mandate the use of force." (*Annan* 2005: 43). Zudem enthielt der Bericht die Vorlage für eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs, die an die Human Security-Debatte anknüpfte, indem sie auf die beiden Pole "Freedom from Want" und "Freedom from Fear" rekurrierte.

Schaubild 2: Verregelungsetappen im Bereich humanitärer Interventionen

1992	<i>Boutros Boutros-Ghali: An Agenda For Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping</i>
2000	Report of the Panel on United Nations Peace Operations (= <i>Brahimi-Report</i>)
2001	International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility To Protect
2004	High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World – Our Shared Responsibility
2005	<i>Kofi Annan: In Larger Freedom, Towards Development, Security and Human Rights for All</i>

Das Regime humanitärer Interventionen

In einer regimetheoretischen Lesart dieser Etappen ergibt sich für den Verregelungsprozeß folgendes Bild:

- Insgesamt kann von Ansätzen zu einer Verregelung auf der prinzipiellen Ebene gesprochen werden. Während die „Agenda für den Frieden“ 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 ICSS und schließlich der Panelbericht widmen sich dieser Frage eindeutig und sprechen den UN nicht nur ein prinzipielles Interventionsrecht, sondern sogar eine Interventionspflicht zu, die allerdings restriktiv gehandhabt werden sollte. Die Konkurrenz der beiden völkerrechtlichen Zentralnormen „Souveränität“ und „Menschenrechte“ wurde beendet, indem das Interventionsrecht der UN anerkannt wird. Souveränität wird als Verantwortung der Staaten nach innen neu definiert. In den Worten des Panels kommt dies zum Ausdruck: *“We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.”* (United Nations 2004: 66)

- Auf der Ebene von *Normen* bestätigt die „Agenda für den Frieden“ die Einschränkung des Gebrauchs von Gewalt, ohne bestimmte Kriterien zu nennen. Die ICISS hingegen macht neben der Bestätigung eines prinzipiellen Rechts zur Intervention auch Vorschläge, wie ein solches Recht gestaltet werden kann, ohne die Anwendung multinationalaler Gewalt ausufern zu lassen. 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, liefert die Kommission eine Orientierung, wie militärisch zu intervenieren sei, ohne daß es zur Enthegung von Gewalt kommt. Der Panelbericht „A More Secure World“ folgt dieser Argumentation uneingeschränkt. Die Gewaltanwendung muß allerdings beschränkt werden. Dazu wird erneut auf Kriterien der Lehre vom Gerechten Krieg zurückgegriffen.
- *Regeln* stellen den Transmissionsriemen zwischen den abstrakten normativen Vorstellungen und den konkreten Abläufen vor Ort dar. Die „Agenda for Peace“ und insbesondere der *Brahimi*-Report regen beide sehr konkret die Steigerung der Effektivität und Effizienz von UN-Interventionen an. Durch die Erfahrungen diverser Missionen hat sich die Einsicht der beteiligten Akteure in die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Reform durchgesetzt. Die Forderungen des *Brahimi*-Reports stellen diese Notwendigkeit gar nicht mehr in Frage, sondern zielen auf ihre rasche Umsetzung im Sinne des Lessons-learned-Ansatzes. Auch der Panelbericht und der Report des Generalsekretärs setzen sich für die Reform der Organisation unter Effektivitäts- und Effizienzkriterien ein, ohne jedoch konkret zu werden.
- Auf der Ebene der *Verfahren* bietet somit der *Brahimi*-Report die einzig faßbare Grundlage. Da sich die *Brahimi*-Kommission nach eigenem Bekunden „nicht nur auf den politischen und strategischen Bereich, sondern außerdem, vielleicht sogar in stärkerem Maße, auch auf die operativen und organisationsbezogenen Erfordernisse“ (DGVN: 15) konzentriert hat, gibt es eine Vielzahl von Einzelvorschlägen zu den Problembereichen Mandat und Ausstattung, Finanzierung und Bereitstellung, Management und Organisation.

Zusammenfassend kann daraus gefolgert werden: Die Grundsätzlichkeit der Verregelung, aber auch ihr Konkretisierungsniveau zeigen, daß sich auf dem Grundstein, den die Vorschläge der „Agenda for Peace“ gelegt haben, mittlerweile ein ausformuliertes Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der UN entwickelt hat.

Schaubild 3: Das Regime humanitärer Interventionen

	Völkerrechtliche Debatte	Moralische Debatte	Politisch-pragmatische Debatte
Prinzipien	Agenda for Peace, ICISS, A More Secure World, In Larger Freedom		
Normen		Agenda for Peace, ICISS, A More Secure World, In Larger Freedom	
Regeln			Agenda for Peace, Brahimi-Report, A More Secure World, In Larger Freedom
Verfahren			Brahimi-Report

Risiken und Chancen für das Regime humanitärer Interventionen

Auch wenn von einer umfassenden Verregelung ausgegangen werden kann, führt ein solcher Prozeß nicht automatisch zu einer „sichereren Welt“. Gerade weil es sich bei den bisherigen Regelungen noch um „Soft Law“ handelt, steht das Regime humanitärer Intervention vor Effektivitätsproblemen.

- *Selektivität der Praxis:* Da es sich bei dem Prozeß um eine Verregelung handelt, die keine verbindlichen Rechte und Pflichten generierende Verrechtlichung darstellt, bleibt die Selektivität der Praxis das größte Problem im Hinblick auf das Ziel einer „sichereren Welt“. Der UN-Sicherheitsrat ist und bleibt ein politisches Gremium und ist kein juristisches Organ. Dies bedeutet, daß auch in Zukunft in manchen Fällen interveniert werden wird, in anderen, vergleichbaren Konfliktsituationen hingegen nicht. Letztlich sind die kurzfristigen politischen Interessen im Rat entscheidend. Damit Menschenrechte als handlungsanleitende Norm und nicht lediglich als Legitimationsgrundlage für Politik aller Art in die politische Ratio eingehen, bedarf es einer Internalisierung dieser Normen. Doch spricht einiges dafür, die langfristige

Wirkung einer instrumentellen Handhabung von Menschenrechten nicht zu unterschätzen. Wer unilaterale Interventionen mit Menschenrechtsverletzungen rechtfertigt, der unterstreicht damit gewollt oder ungewollt deren Legitimität als Normen der internationalen Beziehungen (vgl. Zürn 2003).

- *Unilateralismus der US-Außenpolitik*: Ein Regime humanitärer Interventionen gäbe es ohne die USA nicht (vgl. Loges/Menzel/Ulbricht 2003). Dennoch zeigt sich in den letzten Jahren ein immer deutlicherer Widerspruch im Verhältnis der USA zum Multilateralismus – siehe Irakkrieg und Afghanistan-Intervention – bzw. zu den UN – siehe neue robuste Friedensmissionen und Peacebuilding im Irak (vgl. Boulden/Weiss 2004; Menzel 2004). Diese Ambivalenz offenbarte sich erneut im Konflikt in der sudanesischen Region Darfur. Die Bemühungen der *Bush-Administration*, den als Völkermord benannten Darfur-Konflikt durch ein kollektives Vorgehen des Sicherheitsrats zu lösen, können durchaus als Unterstützung multilateraler Institutionen gewertet werden. Andererseits wurde jede weitergehende Unterstützung im Sinne eines neuen multilateralen Sicherheitskonsenses vermieden. Bei der Frage nach der völkerstrafrechtlichen Ahndung der Verbrechen im Sudan ließ sich die Administration nicht auf einen Sicherheitsbegriff ein, der Menschen über Staaten stellt, und beharrte auf einer interessen- statt normengeleiteten Sicht auf die Problematik (vgl. Loges 2005).

Diesen realpolitischen Problemen für ein funktionstüchtiges Regime humanitärer Interventionen stehen aber auch Chancen gegenüber, die die Effektivität und die Regelbefolgung steigern.

- *Kritische (globale) Öffentlichkeit*: Als Gegengewicht zur selektiven Praxis des Sicherheitsrates und zum US-Unilateralismus muß eine kritische Öffentlichkeit entstehen, die die bestehenden Verpflichtungen einfordert. Ziel dieser Bewegung muß die Internalisierung von fundamentalen Menschenrechtsnormen sein. Dies ist allerdings ein langwieriger Prozeß, der aktiv vorangetrieben werden muß (vgl. Risse/Sikkink 1999). Anders als z.B. bei der Behandlung des Darfur-Konfliktes darf ein Erlahmen der internationalen Bemühungen nicht hingenommen werden. Gerade am genannten Beispiel zeigt sich die Fragilität des bisherigen Verregelungsprozesses (vgl. Williams/Bellamy 2005). Hier müssen die Regierungen durch ihre Wähler in die Pflicht genommen werden. Mit der "Responsibility to Protect" hat eine kritische Öffentlichkeit ihr bestes Argument erhalten.
- *Entwicklungen im Völkerrecht*: Daß die Argumentationsfigur der "Responsibility to Protect" mittlerweile in die UN-Sprache aufgenommen

worden ist, kann als Erfolg für die Menschenrechte gelten. Damit das Regime humanitärer Interventionen seinen Beitrag zu einer „sichereren Welt“ leistet, bedarf es weiterer völkerrechtlicher Schritte. Eine Resolution des Sicherheitsrates, wie *Kofi Annan* sie anstrebt, wäre ein Meilenstein im Verregelungsprozeß.

Abstract

Humanitarian interventions won't disappear as an instrument of international politics – so won't the legal, moral, and political problems involved. During the last fifteen years some improvements in this context were made. An evolving set of principles, norms, rules and decision-making procedures under the auspices of the United Nations – in analytical terms the humanitarian intervention regime – is to regulate questions about whether and how to intervene due to the “responsibility to protect”. Like most human rights regimes it has to face severe problems regarding effectiveness. Therefore transnational actors need to challenge the states to comply with this set of norms exclusively established to promote human security.

Literatur

- Annan, Kofi: In *Larger Freedom, Towards Development, Security and Human Rights for All*, New York 2005.
- Beestermöller, Gerhard: *Thomas von Aquin und der gerechte Krieg, Friedensethik im theologischen Kontext der Summa Theologiae*, Köln 1990.
- Boulden, Jane/Thomas G. Weiss: *Tactical Multilateralism, Coaxing America back to the UN*, in: *Survival* 46 (2004) 3, S. 103-114.
- Boutros-Ghali, Boutros: *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, New York 1992.
- Commission on Human Security: *Human Security Now, Empowering and Protecting People*, New York 2003.
- Czempiel, Ernst-Otto: *Die Intervention, Politische Notwendigkeit und strategische Möglichkeiten*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 35 (1994) 3, S. 402-422.
- DGVN (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen) (Hrsg.): *Bericht der UN-Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, Deutsche Übersetzung des Brahimi-Reports*, Bonn 2001.

- Hasenclever, Andreas: Die Macht der Moral in der internationalen Politik, Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt am Main 2000.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): The Responsibility to Protect, Report of the ICISS, Ottawa 2001.
- Krasner, Stephen D.: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: ders. (Hrsg.): International Regimes, Ithaca/London 1983, S. 1-21.
- Loges, Bastian: Gibt es ein Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der Vereinten Nationen? Braunschweig 2003 = Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 54.
- Loges, Bastian: Multilaterale Renaissance, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 50 (2005) 5, S. 536-539.
- Loges, Bastian/Ulrich Menzel/Sascha Ulbricht: Die Debatte um humanitäre Intervention, die Doktrin der USA und die Regimebildung durch die Vereinten Nationen, Braunschweig 2003 = Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 55.
- Mayer, Peter/Volker Rittberger: Internationale Regime und die Verrechtlichung globaler Beziehungen, Vortrag auf dem SEF-Politikforum „Prozesse der internationalen Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung“, 20.-21. September 2001, Bonn.
- Menzel, Ulrich: Die neue Hegemonie der USA und die Krise des Multilateralismus, in: ders.: Paradoxien der neuen Weltordnung, Frankfurt am Main, S. 93-151.
- Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Reinbek 2002.
- Risse, Thomas/Kathryn Sikkink: The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices, in: Thomas Risse/ Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink: The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change, Cambridge 1999, S. 1-38.
- Williams, Paul D./Alex J. Bellamy: The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, in: Security Dialogue 36 (2005) 1, S. 27-47.
- United Nations: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (= Brahimi-Report), New York 2000.
- United Nations: A More Secure World – Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004.
- Zangl, Bernhard/Michael Zürn: Make Law, Not War. Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: dies. (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn 2004, S. 12-45.
- Zürn, Michael, US-Ordnung, Unordnung oder UN-Ordnung, Zur Entwicklung der Weltsicherheitsordnung, in: Leviathan 31 (2003) 4, S. 441-449.

Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen –Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Im Zentrum der Diskussion standen verschiedene Aspekte der humanitären Intervention; thematisiert wurden zunächst ihre rechtlichen (*Horn, Orpmann*) und politischen Voraussetzungen (*Vergau, Fröhlich*). Nach wie vor fehle es an einem klaren Kriterienkatalog, der hier manches erleichtern und vorhersagbarer machen würde (*Loges*). Das Verhältnis der klassischen humanitären Intervention zur „Responsibility to protect“ wurde erörtert (*Weinlich, Maas*), wobei letztere wesentlich positiver eingeschätzt wurde. Dies habe seinen Grund darin, daß es sich im Ansatz um ein multilaterales Konzept handele (*Loges*) und nicht ausschließlich als militärisches Instrument einer Interessenpolitik verstanden werden müsse. Allerdings bleibe auch hier die Frage, ob man Staaten in der Praxis zum Schutz verpflichten könne (*Maas, Loges, Weinlich, Wüstenhagen*). Dazu könne man letztendlich keine Prognosen abgeben, meinte *Loges*, der politische Druck hänge vom Umfeld und auch von der Kulisse in den Medien ab. Eine wirkliche rechtliche Erzwingung erscheine kaum vorstellbar und sei auch nicht wünschenswert.

Nachdem der tatsächliche Beitrag humanitärer Interventionen zur Sicherheit bezweifelt worden war (*Völkel*), entgegnete *Loges*, daß hier aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt worden sei. Außerdem gebe es Beispiele für humanitäre Interventionen, mit denen Völkermord oder ethnische Säuberungen verhindert worden seien. Letztendlich laufe der neuartige Ansatz der „Responsibility to protect“ auf ein umfassendes Konzept der „Human security“ hinaus. Eine „Regionalisierung“ humanitärer Interventionen lehnte *Loges* ab, dies führe nur zu weiterer Ungleichheit bei der Sicherheit. Überdies erscheine es auch nicht mit der bei der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 im Konsens bekräftigten Überzeugung der Staatenmehrheit vereinbar, daß die Menschenrechte unteilbar sind.

Eine Anmerkung bezog sich auf das unterschiedliche Verständnis von Normen und Regeln einerseits und Verrechtlichung andererseits bei Politik- und Rechtswissenschaftlern (*Haedrich*). Es wurde betont, daß Recht ein Instrument sei, die Politik abzusichern.