

**Nr. 54**

**Bastian Loges**

**Gibt es ein Regime humanitärer Intervention  
unter dem Dach der Vereinten Nationen?**

September 2003

ISSN-Nr. 0949-2267

Dieser Forschungsbericht ist entstanden im Rahmen des Projekts "Die Politik der USA im UN-Sicherheitsrat und das Regime humanitärer Interventionen", das unter Leitung von Prof. Dr. 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.

## Inhalt

1. Einleitung	3
2. Zum Verständnis von humanitären Interventionen	7
2.1. Definition von Interventionen	7
2.2. Definition von humanitären Interventionen	9
2.2.1. Humanitäre Intervention und humanitäre Hilfe	9
2.2.2. Humanitäre Intervention zum Schutz der Menschenrechte	10
3. Die Interventionspraxis der 1990er Jahre	13
3.1. Die Grundlage der neuen Interventionspraxis: die Charta der Vereinten Nationen und die Neue Weltordnung	13
3.2. Das Beispiel Irak	15
3.3. Das Beispiel Somalia	17
3.4. Das Beispiel Jugoslawien	20
3.5. Das Beispiel Haiti	22
3.6. Das Beispiel Ruanda	23
3.7. Das Beispiel Kosovo	25
3.8. Veränderte Staatenpraxis im Bereich der Friedenserhaltung	26
4. Die Debatten um humanitäre Interventionen in den 1990er Jahren	29
4.1. Die völkerrechtliche Debatte um humanitäre Interventionen	29
4.1.1. Die klassische Rechtsposition	29
4.1.2. Die veränderte Rechtsposition	31
4.2. Die moralische Debatte um humanitäre Interventionen	35
4.3. Die politisch-pragmatische Debatte um humanitäre Interventionen	39
4.3.1. Forderungen an Mandat und Ausstattung	39
4.3.2. Forderungen nach besserer Finanzierung	42
4.3.3. Forderungen an die Organisation und den organisierenden Akteur	43
4.3.4. Forderungen nach Klärung der Begrifflichkeiten	44
4.4. Bedarf nach umfassender Verregelung	44
5. Überlegungen zu einem Regime humanitärer Intervention	46
6. Ansätze der Regimeentstehung innerhalb der UN	51
6.1. Die „Agenda for Peace“ von Boutros Boutros-Ghali (1992)	51
6.1.1. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung: Kernaussagen der „Agenda for Peace“	51
6.1.2. Reaktionen auf die „Agenda for Peace“	54
6.2. Der Brahimi-Report: „Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ (2000)	56
6.2.1. Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge: Kernaussagen des Brahimi-Reports	57

6.2.2. Reaktionen auf den Brahimi-Report	59
6.3. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001)	62
6.3.1. „The Responsibility to Protect“: Kernaussagen des Berichts der ICISS	63
6.3.2. Reaktionen auf die Vorschläge der ICISS	65
6.4. „Agenda for Peace“, Brahimi-Report und ICISS im Vergleich	67
6.4.1 Prinzipien eines Regimes humanitärer Intervention	67
6.4.2 Normen eines Regimes humanitärer Intervention	69
6.4.3 Regeln eines Regimes humanitärer Intervention	71
6.4.4 Verfahren eines Regimes humanitärer Intervention	72
6.5. Ein UN-Regime humanitärer Intervention	77
7. Fazit	78
8. Literatur	81

## 1. Einleitung

Das Ende des Kalten Krieges und damit einhergehend der Aufbruch von jahrzehntelang vorherrschenden Strukturen hat die internationale Politik nachhaltig verändert. Allerdings zeigte sich, dass diese Veränderung sich in eine ganz andere Richtung entwickelte, als Kommentatoren und Politiker damals hofften. In der Euphorie und Aufbruchstimmung der frühen 1990er Jahre wurde die Vision einer „Neuen Weltordnung“ (George Bush sen.) entwickelt, die durch multilaterales Vorgehen die erfolgreichen Prinzipien der Demokratie und der freien Marktwirtschaft als Grundlagen globaler Friedlichkeit auf alle Regionen der Welt ausdehnen sollte. Die Ernüchterung folgte allerdings schon bald.

Keineswegs ist mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die Gewalt aus den internationalen Beziehungen verschwunden, der Kalte Krieg ist vielmehr durch eine Vielzahl kleinerer, heißer Kriege ersetzt worden. Vor allem die Ränder des ehemaligen sowjetischen Einflussbereiches sowie die Länder in Afrika südlich der Sahara, deren eigentliche Probleme allzu oft durch Stellvertreterkriege verdeckt blieben, schienen besonders konfliktträchtig. Die Hauptgefahr für den Weltfrieden scheint nach dem Wegfall der Systemkonkurrenz nicht mehr von zwischenstaatlichen Kriegen auszugehen. Nicht nur quantitative Veränderungen sind in diesem Bereich festzustellen, handelt es sich doch um weitgehend neue Phänomene, bei denen brutale Gewalt gleichermaßen an Kombattanten und Nicht-Kombattanten ausgeübt wird und die – gerade in Afrika – staatliche Grenzen oftmals überschreiten und bei denen nichtstaatliche Akteure neben die staatlichen getreten sind.

Die Reaktion der Staatenwelt auf diese Entwicklung bestand letztendlich ebenfalls in einer Ausweitung der Gewalt in der internationalen Politik. Die neu erstarkten UN wurden nach und nach zum Protagonisten von militärischer Konfliktlösung („neuer Interventionismus“). Zu Beginn der 1990er Jahre befand sich die Organisation mitten in einer allgemeinen Aufbruchstimmung. Die Organisation selbst als auch die Mitgliedstaaten sahen die Rolle der UN in der Weltpolitik durchweg positiv und verbanden mit dem Wegfall der ständigen Vetodrohung seitens der Großmächte die Hoffnung, Konflikte zukünftig effektiver bearbeiten bzw. gänzlich vorbeugen zu können. Doch zeigte die Rückkehr der kleinen Kriege, deren Potenz und Gefahr für das internationale System nicht zu unterschätzen ist, dass es nicht nur der Prävention, sondern auch der Reaktion bedürfe. Die Reaktion auf die

neuen Kriege war die Ausweitung des Instruments der Friedenssicherung. Das klassische Peacekeeping hatte sich bereits während der Bipolarität in den meisten Fällen bewährt. Anders gestalteten sich nun die Erfahrungen zu Beginn der 1990er Jahre. Die Blauhelmeinsätze trafen vor Ort auf Krieg. Es gab also keinen Frieden, der zu sichern war. Stattdessen zeigte sich, dass die UN-Truppen oft hilf- und machtlos vor den Kriegsschauplätzen standen und die Menschen nicht schützen konnten oder durften. Die Berichte der Kommandeure, aber auch der Medien, über das maßlose Elend in Afrika oder die ethnischen Säuberungen auf dem Balkan und die Tatenlosigkeit der Blauhelmsoldaten setzten den Sicherheitsrat unter Druck. Allmählich wandelte sich dessen Entsendepraxis. Immer öfter findet sich in den Mandaten auch der Bezug auf die humanitäre Situation in Kriegsgebieten wieder. Die Aufträge an die UN-Truppen bezogen sich daraufhin eher auf den Schutz der Zivilbevölkerung, die Überwachung von humanitären Hilfslieferungen oder ganz grundsätzlich auf die Herstellung eines sicheren Umfelds. Aus klassischem Peacekeeping waren Interventionen zum Schutz der Menschenrechte geworden, die wahlweise als „humanitäre Intervention“, „peacemaking“ oder „peace enforcement“ benannt wurden. Der Ausweitung der unorganisierten Gewalt in den Peripherien folgte somit die Ausweitung der organisierten Gewalt durch die Staatenwelt.

Diese Entwicklung führte zu einem breiten öffentlichen Diskurs. Es stehen sich hierbei letztlich zwei Grundpositionen gegenüber, die sich für die deutsche Interventionsdebatte idealtypisch mit den Losungen „Nie wieder Krieg!“ vs. „Nie wieder Auschwitz!“ fassen lassen. Die eine Seite argumentierte aus völkerrechtlichen und moralischen Gründen gegen Gewalt als Mittel der Politik. Sie führe lediglich zu neuer Gewalt, löse aber die grundlegenden Probleme nicht. Die andere Seite begreift Menschenrechte als integralen Bestandteil des Friedens. Dies wird ebenso völkerrechtlich und moralisch begründet. Die Staatengemeinschaft dürfe nicht zusehen, wie Menschen leiden, sondern müsse in bestimmten Fällen eingreifen – in Extremsituationen auch mittels militärischer Gewalt.

Große Teile des Diskurses finden auch innerhalb der Disziplin Internationale Beziehungen statt, wo sich die beiden verschiedenen Grundpositionen etwas differenzierter wiederfinden. Die eine Position sieht in den Eingriffen der UN in die inneren Angelegenheiten eines Staates eine gefährliche Relativierung staatlicher Souveränität, die der Garant für den Weltfrieden im Sinne des Völkerrechts sei. Die andere Position widersprach dieser Auffassung zwar nicht explizit, gibt aber letztendlich dem Schutz der

Menschenrechte in ihrem Urteil den Vorzug und konstatiert, dass es Situationen gebe, in den die Weltgemeinschaft notfalls auch militärisch eingreifen müsse, um Menschenleben zu schützen. Somit könne Gewalt wieder zu einem akzeptierten politischen Mittel werden. Um den Missbrauch dieses Mittels zu verhindern, solle das Autorisierungsmonopol für militärisches Eingreifen bei den UN verbleiben. Mit dem Kosovo-Konflikt zeigte sich hingegen, dass auch das UN-Monopol umgangen werden konnte, ohne dass die Argumentation verändert werden musste. Die NATO griff in die Belange des serbischen Staates ein, um Menschen zu schützen. Eine Zustimmung der UN zu diesem Vorgehen gab es jedoch nicht. Die von den Skeptikern befürchtete Enthegung der Gewalt schien sich zu vollziehen.

Die Grundsatzdebatte um ein gewaltsames Eingreifen in die inneren Angelegenheiten eines Staates zum Zwecke des Schutzes der Menschenrechte, kurz die Grundsatzdebatte um humanitäre Interventionen, bestimmt die Auseinandersetzung über außenpolitische Normen und Ziele seit nunmehr über zehn Jahren. Sie wird durch neue Erfahrungen, aber auch neue Problemlagen immer wieder entzündet, ohne dass wirklich von einer Entscheidung zugunsten einer der beiden Positionen gesprochen werden kann. Dennoch hat sich abseits der Extrempole ein Konsens gebildet, dass Gewaltanwendung in der internationalen Politik zumindest zu limitieren sei.

Dieser Forderung schließt sich auch die vorliegende Arbeit an. Durch die Vorgaben ihrer Charta sind die UN mit der Wahrung des Weltfriedens betraut. Daher kommt ihnen eine Einhegung oder Verregelung von Gewalt zu. Auch im Bereich der Menschenrechte tragen die UN eine große Verantwortung. Deshalb wäre es nur folgerichtig wie wünschenswert, wenn die UN den Bereich der zulässigen Gewalt zum Schutze von Menschenrechten definierten und verregelten.

Seit Beginn der 1990er Jahre haben sich die UN dieser Aufgabe gewidmet. Neben der Interventionspraxis begann auch innerhalb der Weltorganisation ein Prozess, der die zunehmenden völkerrechtlichen, kulturellen, moralischen und praktischen Problemkreise bearbeitet. Die Frage lautet, wie weit dieser Prozess mittlerweile fortgeschritten ist, und welche Bereiche er bereits umfasst. Das erkenntnisleitende Interesse kann wie folgt formuliert werden: Hat sich unter dem Dach der UN ein internationales Regime humanitärer Interventionen herausgebildet? Oder zeigen sich zumindest entsprechende Ansätze?

Dieser Frage soll im vorliegenden Bericht nachgegangen werden, der Teil eines Forschungsprojektes am Institut für Sozialwissenschaften der Technischen Universität Braunschweig ist. Das Projekt „Die Politik der USA im Sicherheitsrat und das Regime humanitärer Interventionen“ wird von Prof. Ulrich Menzel geleitet und vom Projektverbund Friedens- und Konfliktforschung in Niedersachsen finanziert wird. Ein erster Projektbericht ist bereits erschienen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Menzel, Ulrich: Die neue Hegemonie der USA und die Krise des Multilateralismus, Braunschweig 2003 = Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 53.

## 2. Zum Verständnis von humanitären Interventionen

Ziel dieses Kapitels ist es, eine Definition von „humanitärer Intervention“ zu entwickeln, die für die folgende Analyse empirisch nutzbar ist. Dazu wird sich zunächst dem Phänomen Intervention genähert, um dann herauszustellen, was unter dem Zusatz „humanitär“ zu verstehen ist.

### 2.1. Definition von Interventionen

Interventionen sind in der Literatur seit jeher umstritten. Nicht nur die Rechtmäßigkeit von Interventionen wird kontrovers diskutiert, sondern auch die Frage, was überhaupt als Intervention zu verstehen ist. Die Literatur zu Interventionen unterscheidet grob zwischen einem weiten und einem eingeschränkten Interventionsbegriff (vgl. Hasenclever 2000: 27f.). Die weite Definition des Interventionsbegriffs versteht jede Form der Einflussnahme von außen auf innerstaatliche Belange, insbesondere des politischen Systems, als Intervention. Mit dieser Definition bleibt allerdings unklar, ob die Intervention „mit militärischer Gewalt, mit wirtschaftlichem Druck oder sozialpsychologischer Verlockung“ geschieht (Czempiel 2000a: 4). Somit können auch IWF-Kredite oder Pressekampagnen von Umweltschützern gegen die Abholzung der Regenwälder in südamerikanischen Ländern als Eingriff in die innerstaatlichen Angelegenheiten, als Intervention, angesehen werden. Hasenclever kommt in seinem Literaturüberblick zu dem Ergebnis, dass für einige Vertreter dieser Position „jede Einschränkung des Interventionsbegriffs auf spezifische Akteure, spezifische Ziele oder spezifische Instrumente dem umfassenden Phänomen der externen Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten nicht gerecht werde und entsprechend willkürlich sei“ (Hasenclever 2000: 29). So richtig der Verweis auf die Willkürlichkeit einschränkender Definitionen auch sein mag, analytisch wirft die weite Definition mehr Probleme auf als sie löst. Interventionen in einem solchen Sinne dürften kaum empirisch fassbar sein. Erfolgversprechender scheint es zu sein, den weiten Interventionsbegriff auf die Beeinflussung des Herrschaftssystems, auf intentionale Akte und auf Zwangsmaßnahmen einzuschränken:

- *Beschränkung des Begriffs auf die Beeinflussung des Herrschaftssystems:* Viele Autoren argumentieren, dass ein weiter Interventionsbegriff angesichts der interdependenten Welt kaum noch angebracht erscheint (vgl. Albrecht 2000: 13). Die

vielfältigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, aber auch die Vernetzung auf der Ebene der Gesellschaftswelt hätten die Autonomie der Staaten in vielen Bereichen beschnitten (vgl. Czempiel 2000b: 512). Angesichts dieser Entwicklung müsse neu bewertet werden, was als Intervention zu gelten habe und wie man diese Interventionen normativ bewerten müsse. Der Interventionsbegriff sollte in Zeiten der Interdependenz eingegrenzt werden, auf Akte der Einflussnahme bezüglich der politischen Führung anderer Staaten oder wie Czempiel es formuliert: „Unbestritten aber interveniert, wer das Herrschaftssystem einer Gesellschaft von außen zu ändern versucht“ (Czempiel 2000c: 14).

- *Beschränkung des Begriffs auf intentionale Akte:* Die oben genannte Einschränkung impliziert bereits, dass es sich bei einer Intervention um einen intentionalen Akt handelt. Ein auswärtiger Akteur versucht gezielt, die Politik eines Staates umzusteuern, indem er Druck auf das Herrschaftssystem des Staates ausübt. Interventionen in einem solchen Verständnis werden „bewusst eingesetzt, haben einen benennbaren Adressaten und wollen konkrete politische Ziele“ (Hasenclever 2000: 32). Somit bleiben „strukturelle Interventionen“ wie etwa die des kapitalistischen Weltsystems außerhalb der Definition, da sie weder einen Akteur im klassischen Sinne benennen können, noch einen intentionalen Akt darstellen.

Offen bleibt bei dieser Einschränkung jedoch, welcher Art diese Intention ist. Sowohl der Wandel einer politischen Ordnung kann das Ziel der Intervention sein, als auch die Beibehaltung selbiger. Wie realistisch die Intention im Sinne der möglichen Verwirklichung kalkuliert wird, kann ebenfalls nicht Teil der Definition sein.

- *Beschränkung des Begriffs auf Zwangsmaßnahmen:* Entgegen anderer Arten der Einmischung in innere Angelegenheiten eines Staates wie bei einem weiten Interventionsverständnis soll hier die Einschränkung auf Zwangsmaßnahmen nahe gelegt werden: „Einen wichtigen Teil der Definition von Intervention stellt die aktive Feindseligkeit politischer Autoritäten gegenüber den Sanktionen [...] dar“ (Weiss 1996: 59). Diese Zwangsmaßnahmen müssen nicht notwendig bedeuten, dass ein Staat militärisch besetzt wird. Bernhard Zangl nennt ganz unterschiedliche Interventionsmaßnahmen, die auf Zwang beruhen: Embargomaßnahmen, Flugverbots- oder Sicherheitszonen, Luftschläge, Besatzungen aber eben auch Invasionen (vgl. Zangl 2002: 107).

Aus den dargestellten Überlegungen kann eine Definition von Interventionen abgeleitet werden, die zunächst den Vorteil hat, empirisch nutzbar zu sein. Entgegen der weiten Interventionsdefinition, die jegliches Handeln oder Nicht-Handeln als potentielle Intervention ansieht, kann nun konkret gefasst werden, was als Intervention zu gelten hat und was nicht: Intervention bedeutet eine bewusste Einmischung von außen auf das Herrschaftssystem eines Landes mittels Zwangsmaßnahmen unterschiedlicher Art und Weise. Da es aber in dieser Arbeit um „humanitäre Interventionen“ gehen soll, wird eine Definition erarbeitet, die klärt, was darunter zu verstehen ist. Grundlage dafür werden die Kriterien des eingeschränkten Interventionsbegriffs sein.

## **2.2. Definition von humanitären Interventionen**

Die Debatte um humanitäre Interventionen beginnt schon bei der Definition des Adjektivs „humanitär“. Generell lässt sich zwischen humanitärer Intervention und Interventionen zum Schutz der Menschenrechte unterscheiden (vgl. Heinz 1993: 3).

### *2.2.1. Humanitäre Intervention und humanitäre Hilfe*

Als humanitäre Intervention wird im ersten Verständnis ein Eingreifen bei Naturkatastrophen (Hungersnöte infolge von Dürre) oder so genannten „man made disasters“ (technische Großunfälle etc.) angesehen. Eine politische Dimension ist bei diesem Typ der Intervention somit nicht vorhanden. Allerdings zeigte die Praxis, dass humanitäre Katastrophen und Menschenrechtsverletzungen häufig nicht zu trennen sind und die Gemengelage gegenwärtiger Konflikte bestimmen. Das Beispiel Somalia verdeutlichte, wie ein repressives Regime durch Unterlassung und Verhinderung von Lebensmittelverteilungen eine Naturkatastrophe verstärkte. „Eine Unterscheidung zwischen ‚humanitären‘ und ‚menschenrechtlich‘ motivierten Interventionen scheint deshalb auch künstlich und nicht geboten“ (Pape 1997: 134). Zudem kann eingewendet werden, dass die meisten Autoren sich schnell darauf einigen können, was unter einer humanitären Katastrophe zu verstehen ist. Die rein „humanitäre“, d.h. nicht „politische“ Intervention bei Dürre- oder Flutkatastrophen, Erdbeben etc. ist politisch-moralisch wie auch völkerrechtlich kaum umstritten und kann angesichts des oben erarbeiteten Kriterienkatalogs nicht als Intervention bezeichnet werden. Weder soll hier auf ein

Herrschaftssystem eingewirkt werden, noch werden (militärische) Zwangsmaßnahmen eingesetzt. Heftig umstritten sind hingegen menschenrechtlich motivierte Interventionen, die im allgemeinen Sprachgebrauch gemeint sind, wenn von humanitären Interventionen die Rede ist.

### *2.2.2. Humanitäre Intervention zum Schutz der Menschenrechte*

Menschenrechte bezeichnen zunächst einmal die natürlichen, angeborenen Rechte jedes Menschen, die er aufgrund seines Menschseins hat. Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um Freiheitsrechte (vgl. Dicke 1998: 240). Mit der Formulierung der Charta der UN wurden die Menschenrechte 1945 auf die internationale Agenda gesetzt. Allerdings sind die Verweise in Art. 1, Abs. 3 und Art. 55 der Charta sehr allgemein gehalten. Der Schutz der Menschenrechte wird lediglich als eine Aufgabe der UN genannt, aber nicht konkretisiert, was darunter zu verstehen ist. Erst mit der Weiterentwicklung der Menschenrechte im UN-System wurde dies nachgeholt. 1948 erfolgte die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“, die allerdings als Dokument der Generalversammlung keinen völkerrechtlich bindenden, sondern nur empfehlenden Charakter hat (vgl. Kimminich 1991: 28). Die völkerrechtliche Form einer Konvention erhielten die allgemeinen Menschenrechte mit der Verabschiedung des „Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte“ (Zivilpakt) und des „Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (Sozialpakt). Beide wurden 1966 von der Generalversammlung angenommen und traten 1976 in Kraft (vgl. Tomuschat 2000: 432). Daneben gibt es eine Fülle von Abkommen und Konventionen, die sich mit einzelnen Problemfeldern wie Genozid, Apartheid oder Rassendiskriminierung befassen (vgl. Dicke 1998: 241f.). Nach 1945 lassen sich über 60 Konventionen zum Menschenrechtsschutz verzeichnen, hinzukommen eine Reihe regionaler Abkommen. Diesen diversen Abkommen kommt unterschiedliche Rechtsqualität, von einer Empfehlung bis zum zwingenden Recht, dem *ius cogens*, zu. Auch hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs sind durchaus Unterschiede zwischen den verschiedenen Menschenrechtsnormen erkennbar. Einige Rechte können im Falle eines Notstands außer Kraft gesetzt oder mit Vorbehalten durch Vertragsparteien belegt werden, andere nicht.

Angesichts der Fülle der menschenrechtlichen Normen soll auf eine Arbeit von Matthias Pape (1997) verwiesen werden, deren Ziel es ist, eine Definition von fundamentalen Menschenrechtsnormen zu formulieren. Pape vergleicht zu diesem Zweck die

einschlägigen Dokumente des human rights law und des humanitären Völkerrechts bezüglich eines gemeinsamen Gehalts von so genannten Fundamentalnormen, der als „irreducible core“ der Menschenrechte bezeichnet werden könne. Sein Ergebnis: Es gebe einen gemeinsamen Kernbereich fundamentaler Menschenrechte. Das Recht auf Leben, die Freiheit von Folter und von Sklaverei, das Verbot von Diskriminierung zählen sowohl im human rights law als auch im humanitären Völkerrecht zu den Fundamentalnormen. Hinzu komme das Verbot ungesetzlicher und rückwirkender Bestrafung, das lediglich im humanitären Völkerrecht nicht vorkomme. Diese vier bzw. fünf Menschenrechtsnormen seien Bestandteil aller einschlägigen Dokumente und Konventionen. Eine Derogation oder die Erklärung von Vorbehalten sei bei diesen Fundamentalnormen nicht zulässig. Hinsichtlich der Rechtsnatur der Fundamentalnormen kommt Pape zu dem Ergebnis, dass sie zwingendes Recht, *ius cogens*, darstellten und sogar als Verpflichtungen „*erga omnes*“ zu gelten hätten<sup>2</sup>. Dies bedeutet, dass die Fundamentalnormen für alle Staaten verbindlich sind und die Verpflichtungen, die aus diesen Normen entstehen, gegenüber allen Staaten bestehen, ganz gleich ob sie als Vertragspartei gelten oder nicht. Ob die Staatenpraxis allerdings diesem menschenrechtlichen Mindeststandard nachkommt, müsse noch geklärt werden.

Die Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte befinden sich ebenso wie diese selbst in ständiger Weiterentwicklung. Laut UN-Charta kommt dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eine besondere Bedeutung im Menschenrechtskontext zu: Eine ihm unterstellte Kommission soll sich mit der globalen Menschenrechtssituation befassen (UN-Charta, Art. 68). Dieser 1946 eingerichteten Menschenrechtskommission stehen mittlerweile mehrere Instrumente zur Verfügung, von denen das Berichtssystem und das Individualbeschwerdesystem die beiden prominentesten sind (vgl. Dicke 1998: 242). Das Berichtssystem basiert im Wesentlichen auf Sonderberichterstatteuren und dem Mechanismus der öffentlichen Berichterstattung. Ziel ist es, Druck auf Staaten zu erzeugen, so dass diese ihre menschenrechtsverletzende Praxis einstellen. Sonderberichterstatteure prüfen hierbei die Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern, aber auch einzelne Menschenrechtsbereiche in vergleichender Perspektive. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit der Individualbeschwerde, wenn der begründete Verdacht auf massive und systematische Menschenrechtsverletzungen besteht und die

---

<sup>2</sup> Dieser Einschätzung auch zustimmend: Empell 1999: 73; Kimminich/Hobe 2000: 339-348.

Rechtsmöglichkeiten in dem entsprechenden Staat ausgeschöpft sind (vgl. Gareis/Varwick 2002: 196). Im Anschluss an die Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 wurde das Amt des Hochkommissars für Menschenrechte geschaffen, dessen Profil als Durchsetzungsinstrument im Sinne der Menschenrechtspolitik allerdings noch unklar ist (vgl. Tomuschat 2000: 438).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es noch erhebliche Probleme bei der Akzeptanz und Durchsetzung von Menschenrechten gibt. Fundamentale Menschenrechtsnormen scheinen formal universell geteilt, zumindest die einschlägigen Menschenrechtsabkommen hat ein Großteil der Staaten unterzeichnet. Dennoch: Der abstrakten Formel von den universal gültigen Menschenrechten, die auch 1993 in Wien wieder von der Staatengemeinschaft bestätigt wurde (vgl. Wolfrum 1993: 681), steht die Praxis der Staaten gegenüber, die zeigt, dass die Bindekraft völkerrechtlicher Verträge eher gering ist. Brigitte Hamm kommt am Beispiel des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu dem Ergebnis, „dass mehr als drei Viertel der Staaten, die für schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, Mitglieder des Zivilpakts sind“ (Hamm 1998: 91). Die Menschenrechtspolitik der UN scheitert somit nicht so sehr an der Kodifizierung und Weiterentwicklung der Menschenrechte, sondern vielmehr an deren Durchsetzung. Bereits um die von Matthias Pape hervorgehobenen Fundamentalnormen zu gewährleisten, scheint das Instrumentarium zu fehlen. Sven Gareis und Johannes Varwick diskutieren neben dem Internationalen Strafgerichtshof deshalb die humanitäre Intervention als neuen Mechanismus des Menschenrechtsschutzes, soweit sie unter dem Dach der UN verläuft (vgl. Gareis/Varwick 2002: 202). Letztlich zielt auch Pape mit seinem Beitrag auf das Instrument der humanitären Intervention. Die Erarbeitung von menschenrechtlichen Fundamentalnormen stellt einen Katalog dessen dar, was als Schutzgut einer solchen humanitären Intervention zu gelten habe (vgl. Pape 1997: 302).

### **3. Die Interventionspraxis der 1990er Jahre**

Welche Rolle die UN für die Sicherung des Friedens und den Schutz der Menschenrechte spielen können, wurde erst in den 1990er Jahren deutlich, als der Sicherheitsrat mehrere Missionen mandatierte, deren Aufträge von klassischem Peacekeeping bis zur humanitären Intervention reichen und die den sicherheitspolitischen Bereich der UN und den menschenrechtspolitischen Bereich der UN zusammenführten. Aus quantitativer Sicht ergibt sich für die 1990er Jahre folgende Bilanz: Zwischen 1988 und 2001 wurden 36 Operationen unter Kapitel VI (Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten) eingerichtet, während zwischen 1945 und 1987 lediglich 12 Missionen entsendet wurden. Unter Bezug auf Kapitel VII (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen) wurden nach 1988 bereits 12 neue Operationen begonnen, zwischen 1945 und 1987 war es nur eine einzige (vgl. Jakobsen 2002: 270).

#### **3. 1. Grundlage der neuen Interventionspraxis: Die Charta der Vereinten Nationen und die Neue Weltordnung**

Das Ziel der UN ist die Sicherung des Weltfriedens, wie die Präambel und Art. 1 der UN-Charta deutlich machen. Umgesetzt werden soll dieses Ziel durch ein System kollektiver Sicherheit, das auf einem allgemeinen Gewaltverbot als normativem Kern der UN-Charta basiert und diese Norm durch das Souveränitätsprinzip und ein Interventionsverbot schützt (vgl. Gareis/Varwick 2002: 99). Gegen Friedensstörer soll kollektiv auf der Grundlage der Charta vorgegangen werden. Die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens kommt laut Art. 24, Abs. 1 dem Sicherheitsrat zu. Mit Kapitel VI und Kapitel VII ist dem Sicherheitsrat eine Fülle von Instrumenten zur Hand gegeben, um seiner Hauptaufgabe nachzukommen (vgl. Szasz 1995: 19ff.). Zu einem der wichtigsten Instrumente ist bei der Friedenssicherung das Peacekeeping geworden, obwohl so genannte Blauhelmeinsätze von der Charta nicht vorgesehen waren. Diese Peacekeeping-Missionen basieren ihrer Natur nach auf Kapitel VI der Charta, sollen also auf friedlichem Wege die Streitbeilegung fördern. Dies verdeutlichen die Grundsätze solcher Einsätze. Die Verantwortlichkeit für den Einsatz liegt bei den UN. Die Entscheidung zur Entsendung einer Friedenstruppe wird im Konsens getroffen. Auch der Staat, in dem interveniert werden soll, muss zustimmen. Die beteiligten Akteure müssen eine strikte Unparteilichkeit wahren. Ein Waffengebrauch

seitens der Blauhelm-Soldaten ist nur zur Selbstverteidigung legitim (vgl. Gareis 2001: 30). Als klassisches Beispiel dieser Peacekeeping-Operationen (PKO) kann die Mission UNFICYP in Zypern gelten, die aber auch die Problematik des traditionellen Peacekeeping verdeutlicht. Bereits 1964 eingerichtet, besteht die Mission bis heute. Sie konnte zur Konfliktlösung nichts beitragen, sondern nur den Status quo sichern und wirkte für eine Verhandlungslösung des Konfliktes sogar kontraproduktiv (vgl. Gareis/Varwick 2002: 123).

Die Rechtsgrundlage von PKO ist „noch nicht vollständig beantwortet“ (Kimminich/Hobe 2000: 278). In der Literatur ist häufig von einem „Kapitel sechseinhalb“ die Rede, ein Begriff, den Dag Hammarskjöld geprägt hat (vgl. Chesterman 2002: 299). Zu diesen völkerrechtlichen Schwierigkeiten, die während des Kalten Krieges auch eine politische Entscheidung erheblich erschwerten, kam die Einschätzung, wie am Beispiel Zypern gezeigt, dass auch die Effektivität des Instruments PKO zu wünschen lässt. Erst nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes kam es zu einer Neubelebung, aber auch Neuformulierung von Friedensoperationen: „With the end of the Cold War, peacekeeping has undergone something of a revolution“ (Malone/Wermester 2000: 37).

Dass das Instrument der Intervention nach dem Kalten Krieg so „revolutionär“ genutzt wurde, hängt im Wesentlichen mit den realpolitischen Ereignissen zusammen:

- Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ging auch ein Ende der Blockade im UN-Sicherheitsrat einher, Multilateralismus innerhalb der UN schien möglich.
- Durch zunehmenden Einfluss von Vertretern der Zivilgesellschaft bei der Formulierung von Außenpolitik kam es zu einer vermehrten Thematisierung von Menschenrechten auf der internationalen politischen Agenda.
- Das Ende des Kalten Krieges bedeutete für viele Teile der Welt die Rückkehr der heißen Kriege. Besonders in Gesellschaften, die zuvor als Folge der Bipolarität strategische Bedeutung für eine der Supermächte hatten kam es mit nachlassendem Interesse der Großmächte zu Bürgerkriegen und Staatszerfall.
- Die Globalisierung der Medien und die Beschleunigung der Berichterstattung bereitstellen führten zu einer neuen Form der Weltöffentlichkeit (vgl. Debiel/Nuscheler 1996: 18f.).

All diese Veränderungen führten zu einer optimistischen Erwartung für die Zukunft. Mit der „Neuen Weltordnung“, so ein Schlagwort des US-Präsidenten George Bush sen., wurde die Hoffnung auf eine Friedensdividende genährt. Die aufkeimenden Konflikte in den

Staaten der ehemals Zweiten und Dritten Welt sah wurden als kollektiv lösbar angesehen. Zentrale Bearbeitungsinstanz dieser neuen Konflikte sollte der UN-Sicherheitsrat sein (vgl. Czempiel 2002: 67f.). In der Tat kam es mit der neu gewonnenen Handlungsfähigkeit des UN-Sicherheitsrats zu einer neuen Thematisierungsmacht, mit der die weltweit zunehmenden innerstaatlichen Konflikte angesprochen werden konnten, die zumeist mit massiven Menschenrechtsverletzungen einhergingen. Als zentral erwies sich dabei der Art. 39 der UN-Charta, der den Sicherheitsrat ermächtigt, eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens feststellen zu können. Mit dem Bezug auf Art. 39 findet Kapitel VII der UN-Charta seine Anwendung. Dem Sicherheitsrat obliegt es demnach, geeignete Maßnahmen einzuleiten, die den Frieden wieder herstellen. Als neues Instrument zur Wiederherstellung des Friedens schälte sich in den 1990er Jahren eine veränderte Form des Peacekeeping heraus: robuste Einsätze, die später als „Peace enforcement“-Operationen bezeichnet wurden.

Im Folgenden wird diese Entwicklung anhand von Fallbeispielen dargestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei die verschiedenen Interventionstypen der 1990er Jahre und ihre Begründung durch den Sicherheitsrat. Als Beispiele wurden ausgewählt: die Operationen „Provide Comfort“ und „Safe Havens“ im Irak, UNOSOM (United Nations Operation in Somalia) bzw. „Restore Hope“ und UNITAF (United Task Force) in Somalia, UNPROFOR (United Nations Protection Force) in Bosnien, UNMIH (United Nations Mission in Haiti) in Haiti, UNAMIR (United Nations Assistance Mission in Rwanda) und „Operation Turquoise“ in Ruanda und die NATO-Intervention im Kosovo. Sie verdeutlichen den sich vollziehenden Wandel innerhalb der Argumentation des Sicherheitsrates bezüglich humanitär motivierter Interventionen. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Veränderung kennzeichnet das Beispiel der NATO im Kosovo, wo eine Intervention ohne UN-Mandat stattfand.

### **3.2. Das Beispiel Irak**

Nach der Niederlage der irakischen Truppen gegen die Alliierten im Zweiten Golfkrieg 1991 kommt es zu Aufständen von irakischen Schiiten und Kurden gegen Saddam Hussein, die maßgeblich durch US-amerikanische Überlegungen motiviert werden, den Diktator zu stürzen (vgl. Ebock 2000: 267). Das irakische Militär geht daraufhin gegen die aufständischen Bevölkerungsgruppen vor. Das Ergebnis ist eine Massenflucht von Kurden

und Schiiten in die Grenzgebiete zur Türkei im Norden sowie zum Iran und Kuwait im Süden. Diese Situation wird von der Türkei und dem Iran mit Hilfe von Frankreich vor den Sicherheitsrat gebracht (vgl. Pape 1997: 168). Am 5. Mai 1991 verabschiedet der Sicherheitsrat die Resolution 688, „in der die Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung verurteilt und der Irak ersucht wurde, diese Unterdrückung zu beenden und einen offenen Dialog zu beginnen“ (Lailach 1998: 72). Es wird eine Bedrohung des Friedens festgestellt, wobei der Grund dieser Bedrohung in der Literatur kontrovers diskutiert wird. Einerseits wird die These aufgestellt, dass die Resolution 688 der Beginn von humanitär orientierten Interventionen unter dem Dach der UN markiert, andererseits wird eingewandt, dass die Resolution in der menschenrechtlichen Dimension und in Bezug auf eventuelle Zwangsmaßnahmen erheblich zurückhaltender ist (vgl. Pape 1997: 169f.; Heintze 1998: 170). Wie ein Blick auf den Originaltext der Resolution (S/RES/688) ergibt, werden die Menschenrechtsverletzungen zwar angesprochen, die Bedrohung des Frieden geht aber nach Meinung des Sicherheitsrats von den daraus folgenden Flüchtlingsströmen aus. Diese Formulierung spiegelt die Beratungen im Sicherheitsrat über die Situation im Irak wider. Eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes, die durch Art. 2, Abs. 7 verboten ist, kam für die Mitglieder des Rates nicht in Frage (vgl. Lailach 1998: 74f.; Semb 2000: 473). Menschenrechtliche Erwägungen wurden somit nur am Rande thematisiert. Vielmehr wollten die Sicherheitsratsmitglieder einen Präzedenzfall vermeiden (vgl. Heintze 1998: 171).

Obwohl der Sicherheitsrat mit der Resolution 688 eindeutig eine Bedrohung des Friedens feststellt, wird im Weiteren kein Bezug auf das Kapitel VII genommen. Zwangsmaßnahmen werden durch den Resolutionstext nicht angeordnet. Erst recht erteilt die Resolution keinen Auftrag zu militärischen Maßnahmen, da insbesondere die Formulierung „to use all necessary means“ fehlt (vgl. Semb 2000: 473). Um so „überraschender“ (Heintze) waren die aus der Resolution abgeleiteten Folgen. Sowohl im Norden als auch im Süden des Iraks werden Flugverbotszonen durch die alliierten Streitkräfte eingerichtet, um die Verteilung von humanitärer Hilfe wieder zu ermöglichen. Ob die Resolution die Einrichtung von Flugverbotszonen rechtfertigt, muss somit als fraglich gelten (vgl. Blumenwitz 1994: 8). Christopher Greenwood kommt zu dem Schluss, dass die Alliierten sich auf ein abstraktes Recht zur humanitären Intervention beriefen. Ihre Aktionen wurden mit der Linderung schwer wiegender humanitärer Not begründet, die sich auf rechtlich sicheren Boden befänden (vgl. Greenwood 1993: 97f.). Im Hinblick auf die

Durchführung der Intervention könne tatsächlich von einer „humanitären Intervention“ gesprochen werden, auch wenn die Beurteilung über eine tatsächliche Verbesserung der Menschenrechtssituation negativ ausfalle (vgl. Pape 1997: 181). Problematisch bleibe insbesondere die Rolle der UN, die die Menschenrechtsverletzungen zwar benannte, aber nicht als ursächliche Bedrohung des Friedens verstanden und somit keine konkreten Maßnahmen mit Bezug auf Kapitel VII verabschieden wollten (vgl. Pape 1997: 170f.). Die Gründe hierfür sind in der unterschiedlichen Auffassung der Sicherheitsratsmitglieder in Hinsicht auf die Definition von „inneren Angelegenheiten“ zu sehen. Aus diesem Grund wurden auch nur die USA und Großbritannien als Akteure im Golf tätig. Resolution 688 stellte mit der Hilfskonstruktion der internationalen Flüchtlingsströme, die letztendlich auf Menschenrechtsverletzungen basierten, einen Kompromiss der Mitglieder des Rates dar.

### **3.3. Das Beispiel Somalia**

Am 27. Januar 1991 stürzen die Rebellen des „United Somali Congress“ den somalischen Diktator Siad Barre, der sich seit 1969 auf ein Militärregime stützt. Der Sturz des Diktators führt zu einem Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung in Somalia. Die Clanstruktur der somalischen Bevölkerung wird zum Hauptmotor der politischen Kämpfe. Der Bürgerkrieg führt dazu, dass über 400.000 Menschen sterben, etwa 1,5 Mio. auf der Flucht sind und letztlich 4,5 Mio. Menschen humanitäre Hilfe zum Überleben benötigen (vgl. Ramsbotham/Woodhouse 1999: 220).

Der Sicherheitsrat beschäftigt sich unter Verweis auf die inneren Angelegenheiten zunächst nicht mit der Situation in Somalia. Erst als der somalische UN-Botschafter, der eine nicht mehr existierende Regierung vertritt, den Sicherheitsrat ersucht, wird dieser tätig. Am 23. Januar 1992, ein Jahr nach dem Sturz Barres und ununterbrochener Kämpfe, wird die Resolution 733 verabschiedet. Die Konfliktparteien werden aufgefordert, die Auseinandersetzungen friedlich zu beenden. Zugleich wird ein Waffenembargo verhängt und die Verstärkung der humanitären Hilfe gefordert. Die Friedensbedrohung sieht der Sicherheitsrat ausdrücklich in inneren und äußeren Problemen des Staates Somalia (vgl. Lailach 1998: 82). Damit betrachtet der Rat zum ersten Mal auch die Situation innerhalb eines Landes als Bedrohung des Friedens (vgl. Heintze 1998: 173).

Diese erste Zwangsmaßnahme in Form eines Embargos bleibt folgenlos. Die Kämpfe halten an, die Situation der Bevölkerung verschlimmert sich zusehend. Auf Initiative der UN beginnen die Bürgerkriegsparteien zu verhandeln. Am 3. März 1992 wird ein

Waffenstillstand geschlossen. Da dieser Waffenstillstand aber nicht eingehalten wird, wie der Generalsekretär in einem Bericht festhält, beschließt der Sicherheitsrat mit Resolution 751 vom 24. April 1992 die Entsendung einer UN-Truppe zur Überwachung des Abkommens. Es handelt sich hierbei um eine klassische Peacekeeping-Mission, die den Namen „United Nations Operation in Somalia“ (UNOSOM) erhält. Doch auch nach Aufstockung der Truppe durch eine weitere Resolution, gelingt es dieser nicht, ihre Aufgabe zu erfüllen (vgl. Ebock 2000: 283). Zudem gibt es Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen dem Generalsekretariat und dem UN-Sonderbeauftragten für Somalia, Mohamed Sahnoun. Entgegen der von Sahnoun mit den Bürgerkriegsparteien verhandelten Truppenstärke von 500 Blauhelmen in der Hauptstadt Mogadischu beabsichtigt das Sekretariat zusätzlich 3000 Soldaten in das Krisengebiet zu schicken, was die Kampfhandlungen erneut ausufern lässt (vgl. Pape 1997: 189).

Die humanitäre Lage in Somalia ist im Herbst 1992, bedingt durch Kampfhandlungen und Plünderungen, extrem schlecht. Mittlerweile haben die westlichen Medien begonnen, über die katastrophale Lage der Zivilbevölkerung zu berichten. Der Sicherheitsrat beschließt am 3. Dezember 1992 mit Resolution 794 die Ausweitung des Blauhelmandats. Die Friedensbedrohung wird festgestellt aufgrund der „magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance“ (S/RES/794). Im Weiteren enthält die Resolution die Ermächtigung, dass die Staatengemeinschaft „mit allen notwendigen Mitteln“ für ein sicheres Umfeld sorgt. Aus einem klassischen Peacekeeping-Einsatz wird nun ein potentiell Enforcements-Mandat (vgl. Heintze 1998: 174). Der Sicherheitsrat nimmt ein Angebot der USA an, wonach diese das Oberkommando der neuen Mission übernehmen wollen. Gedacht ist an eine Arbeitsteilung zwischen UN und USA (UNDPI 1996: 295).

An der am 9. Dezember 1992 begonnenen Operation „Restore Hope“ beteiligen sich die USA mit 23.000 Soldaten. Weitere Staaten stellen Kontingente zur Verfügung. Die gesamte Mission besteht aus 33.000 Mann und erhält den Namen „Unified Task Force“ (UNITAF). Doch schon bald ist erkennbar, dass UNITAF und UNOSOM die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können: zwar kann die Hungersnot gemindert werden, das sichere Umfeld zur Gewährleistung humanitärer Hilfe kann aber nicht geschaffen werden (vgl. Ramsbotham/Woodhouse 1999: 224).

Mit der Resolution 814 vom 26. März 1993 wird die UNITAF durch die „expanded United Nations Operation in Somalia“ (UNOSOM II) ersetzt. Die Resolution macht deutlich, dass der Sicherheitsrat gewillt ist, zur Schaffung eines sicheren Umfeldes auch militärische Zwangsmaßnahmen ohne Zustimmung der Konfliktparteien einzusetzen. Diese eindeutig als Enforcement-Einsatz formulierte Mission soll erstmals unter Führung des UN-Generalsekretärs ablaufen. Nach Meinung von Oliver Ramsbotham und Tom Woodhouse geht dieses Mandat weit über die Befugnisse der UNITAF hinaus: „Essentially, the ambitious mandate required UNOSOM II to rebuild the state of Somalia“ (Ramsbotham/Woodhouse 1999: 226).

Im Mai 1993 übernimmt schließlich UNOSOM II die Mission. Die Verhandlungen, die die UN zeitgleich mit den Kriegsparteien aufnehmen, stocken und scheitern schließlich, sodass die UNOSOM II beginnt, die Entwaffnung mit Gewalt vorzunehmen und dabei in Auseinandersetzungen mit den Clanmilizen verwickelt wird. Am 5. Juni sterben 25 pakistanische Blauhelmsoldaten durch Beschuss der Verbände des Generals Aidid. Mit der Resolution 837 verurteilt der Sicherheitsrat den Angriff und ermächtigt die UNOSOM II zu Vergeltungsmaßnahmen. Diese Vergeltung macht UNOSOM II allerdings in den Augen der Bevölkerung zur Kriegspartei (vgl. Ebock 2000: 284). Außerdem eskaliert die Gewaltspirale. Am 2. Oktober 1993 werden 18 U.S. Special Forces und bis zu 1000 Somalis in einem Straßenkampf in Mogadischu getötet. Die Leichen der US-Soldaten werden nackt durch die Straßen geschleift, ein Ereignis, über das die Medien weltweit berichten. Präsident Clinton kündigt daraufhin den Abzug der US-Streitkräfte an.

Auch die restlichen Blauhelmsoldaten werden reduziert, das Mandat aber durch den Sicherheitsrat verlängert. Mit Resolution 954 vom 4. November 1994 wird schließlich die Entscheidung gefasst, die Mission zu beenden. Sie konnte sich zum Schluss kaum noch um ihr eigentliches Mandat kümmern, sondern war nur noch damit beschäftigt, sich selbst zu verteidigen. Am 3. März 1995 wird UNOSOM II offiziell beendet, ohne dass das eigentliche Ziel des sicheren Umfeldes erreicht wurde (vgl. Pape 1997: 202).

### 3.4. Das Beispiel Jugoslawien

Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation bricht im Vielvölkerstaat Jugoslawien ein Bürgerkrieg aus, der zur Auflösung der Bundesrepublik und zur Aufspaltung in Teilrepubliken führt, die beanspruchen, als souveräne Staaten betrachtet zu werden. Dabei werden die politischen Argumente mit ethnischen Ressentiments vermischt, was zur Ausweitung und Brutalisierung des Krieges führt. Im Juni 1991 wenden sich die Truppen der jugoslawischen Bundesarmee gegen die Truppen der Teilrepubliken Slowenien und Kroatien. Der Sicherheitsrat wird erstmalig am 25. September 1991 tätig, nachdem sowohl Europäische Gemeinschaft als auch die KSZE mit ihren Vermittlungsversuchen scheitern (vgl. Ebock 2000: 271). Auch in diesem Fall verhält sich der Sicherheitsrat recht zögerlich. Wieder möchte man sich nicht in vermeintlich „innere Angelegenheiten“ einmischen. Schließlich beantragt die jugoslawische Regierung (gemeinsam mit Österreich, Kanada und Ungarn) die Befassung des Rates mit der Situation in Jugoslawien (vgl. Pape 1997: 218). Mit Resolution 713 beschließt dieser ein umfassendes Waffenembargo für ganz Jugoslawien. Im Mittelpunkt der Resolution steht die Friedensbedrohung durch die möglichen Gefahren des Krieges für die Nachbarstaaten, die sich zu dieser Zeit ebenfalls in Transformationsprozessen befinden und potentiell explosive Minderheitenprobleme haben (vgl. Lailach 1998: 92).

Von nun an beschäftigt sich der Sicherheitsrat kontinuierlich mit der Lage im ehemaligen Jugoslawien. Am 21. Februar 1992 wird durch Resolution 743 die UNPROFOR beauftragt, den zuvor ausgearbeiteten Friedensplan unterstützend zu begleiten. Später wird die Mission regional ausgeweitet und in drei separate Operationen geteilt: UNPROFOR I in Kroatien, UNPROFOR II in Bosnien-Herzegowina und UNPROFOR III in Mazedonien (vgl. Ramsbotham/ Woodhouse 1999: 278). Bezug genommen wird in der Begründung der Friedensbedrohung auf die Resolution 713.

In Bosnien spitzt sich die Situation erheblich zu, nachdem die Bevölkerung für die Unabhängigkeit der Teilrepublik gestimmt hatte und die EG und die USA nur wenige Tage später den Staat Bosnien-Herzegowina als eigenständig anerkennen. Die jugoslawische Führung ist nicht bereit, nach Slowenien und Kroatien auch Bosnien in die Unabhängigkeit zu entlassen. Es folgen umfassende wirtschaftliche Sanktion der UN gegen die Föderative Republik Jugoslawien, zu der sich Serbien und Montenegro zusammengeschlossen hatten

(vgl. Ebock 2000: 272). Insbesondere die humanitäre Hilfe kann den Hilfebedürftigen in Bosnien nicht mehr zugeführt werden, da die Hilfskonvois von den Kriegsparteien geplündert werden. Der Sicherheitsrat stellt mit Resolution 770 vom 13. August 1992 fest, dass die Situation in Bosnien eine Erweiterung der Kompetenzen der UNPROFOR erfordert. Er beschließt, dass „alle notwendigen Mittel“ eingesetzt werden sollen, „to facilitate in coordination with the United Nations the delivery [...] of humanitarian assistance [...] wherever needed“ (S/RES/770). Damit verschiebt sich der Charakter der Blauhelmission. Nicht mehr die Überwachung der Umsetzung eines Friedensplans steht im Mittelpunkt der Operation, sondern die Überwachung von humanitären Hilfslieferungen (vgl. Heintze 1998: 176).

Bosnien zerfällt zunehmend. Die UNPROFOR hat keine Kontrolle mehr über die serbisch besetzten Gebiete, in denen Vertreibungen von bosnischen Bürgern und ethnische Säuberungen stattfinden. Der Sicherheitsrat greift dieses Problem auf und beschließt, Schutzzonen einzurichten. Zur Sicherung dieser Schutzzonen, der humanitären Hilfslieferungen und der „humanitarian situation“ als solcher ermächtigt der Sicherheitsrat die UNPROFOR mit der Resolution 836 vom 4. Juni 1993, nicht nur alle erforderlichen Mittel einzusetzen, sondern versteht darunter auch explizit „the use of force“ (S/RES/836). Die Praxis der UNPROFOR ist hingegen auch weiterhin von der bloßen Verteidigung bei Angriffen geprägt. Insbesondere die Verletzung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte bestimmen die Situation in Bosnien, wobei die Resolution nur auf die Friedensbedrohung durch die Missachtung des humanitären Völkerrechts Bezug nimmt und das Menschenrechtsthema wegen des Widerstands Chinas ausklammert (vgl. Heintze 1998: 177). Die mangelnde Unterstützung der UNPROFOR durch Truppen führt letztlich dazu, dass die Schutztruppe gar nicht in der Lage ist, die Schutzzonen Srebrenica und Zepa gegen bosnische Streitkräfte zu verteidigen. Ein Friedensschluss kommt erst nach einem militärischen Patt zustande. Die Einhaltung des Abkommens von Dayton im November 1995 wird schließlich von NATO-Truppen der Implementation Force (IFOR) überwacht (vgl. Debiel/Nuscheler 1996: 28)

Das Engagement der UN in Ex-Jugoslawien fand in vier Bereichen statt: (1) Verhängung von Embargos und anderen Sanktionen; (2) Gewährung von Schutz und humanitärer Hilfe, insbesondere durch UNPROFOR-Peacekeeping und den UNHCR; (3) Einrichtung von Schutz- und Flugverbotszonen; (4) Untersuchung sowie Ahndung von Verletzungen

des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte (vgl. Pape 1997: 218). Obwohl insgesamt festgehalten werden muss, dass in allen Bereichen von Mandat über Finanzen bis zur Truppenbereitstellung grobe Versäumnisse zu verzeichnen sind, ist das Engagement der UN im ehemaligen Jugoslawien als humanitäre Intervention zu verstehen. Nachdem zunächst nur die mögliche Ausbreitung des Konflikts als Bedrohung des Friedens benannt wurde, wandelte sich die Praxis des Sicherheitsrates. Auch die Verhinderung von humanitärer Hilfe, die Verletzung des humanitären Völkerrechts und die ethnischen Säuberungen wurden in späteren Resolutionen als Friedensbedrohungen gekennzeichnet.

Doch beschränkt sich das UN-System nicht auf die Untersuchung von Menschen- und Völkerrechtsverletzungen, sondern ahndet sie auch. Bereits in der Resolution 764 erinnert der Sicherheitsrat die Kriegsparteien an ihre Verpflichtung gegenüber der Genfer Konventionen, in Resolution 771 droht er bei fortlaufendem Verstoß gegen die Konventionen weitere Konsequenzen mit Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta an (vgl. S/RES 764, S/RES 771). Mit Resolution 808 wird entschieden, ein internationales Tribunal zur Aburteilung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts einzusetzen. Ein entsprechendes Statut des UN-Generalsekretärs wird am 25. Mai 1993 durch Resolution 827 verabschiedet. Das „International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia“ (ICTY) nimmt am 17. November 1993 seine Arbeit auf. Auch wenn das Tribunal unter Völkerrechtlern umstritten ist, zeigt es sich mittlerweile als durchaus effektiv (vgl. Gareis/Varwick 2002: 208).

### **3.5. Das Beispiel Haiti**

Im September 1991 wird der demokratisch gewählte Präsident Haitis, Jean-Bertrand Aristide, durch einen Staatsstreich des Militärs gestürzt. Bereits die Wahlen hatten unter Beobachtung der UN stattgefunden. Nun befasst sich zunächst die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) mit der Situation in Haiti. Schwere Menschenrechtsverletzungen werden von Menschenrechtsbeobachtern der UN und der OAS in Folge des Putsches berichtet. Nach einigem Zögern ob der Zuständigkeit des Sicherheitsrates, beantragt der Ständige Vertreter Haitis die Befassung mit den Vorgängen, sodass der Rat schließlich tätig wird. Die Resolution 841 vom 16. Juni 1993 stellt eine „außergewöhnliche Situation“ in Haiti fest, deren friedensbedrohender Charakter

durch die zunehmenden Flüchtlingsströme determiniert sei. Ähnlich wie im Irak wird hier also nicht die Situation im Land als Problem für Frieden und Sicherheit gesehen, sondern deren internationale Konsequenzen (vgl. Lailach 1998: 114). Als Zwangsmaßnahmen werden ein Erdöl- sowie ein Waffenembargo verhängt, das zu Verhandlungen und schließlich zur Vereinbarung eines Plans über die Rückkehr Haitis in die Demokratie führt. Zugleich wird per Resolution 867 vom 23. September 1993 die UNMIH eingerichtet, die die Umsetzung des Planes überwachen und gestalten soll. Doch verhindern Militärs die Landung der Truppen in Port-au-Prince (vgl. UNDPI 1996: 618f.). Die Embargos werden daraufhin wieder in Kraft gesetzt und wenig später auf ein umfassendes Wirtschaftsembargo ausgedehnt. Die diesem Embargo zugrunde liegende Resolution 917 vom 6. Mai 1994 verweist in der Darstellung der Friedensbedrohung sowohl auf die Nichterfüllung von Verpflichtungen (d.h. dem Friedensabkommen) als auch die massiven Verletzungen der Menschenrechte (vgl. Lailach 1998: 120).

Am 31. Juli 1994 wird mit Resolution 940 die Entsendung einer multinationalen Streitkraft unter Führung der USA durch den Sicherheitsrat beschlossen. Sie soll Haiti von der Militärdiktatur befreien und ein sicheres Umfeld schaffen. Später sollen die UNMIH-Truppen Wahlen vorbereiten und eine unabhängige Polizei aufbauen (vgl. Ebock 2000: 287). Bevor die multinationale Truppe ihren Einsatz in Haiti beginnt, kommen die Verhandlungspartner unter der Führung von Jimmy Carter zu einem Ergebnis, das die Intervention nicht mehr nötig macht (vgl. UNDPI 1996: 623). Der haitianische Präsident Aristide kehrt zurück, die UNMIH wird bis 1997 fortgeführt und danach durch eine zivile Polizeimission ersetzt, die 2000 endet.

### **3.6. Das Beispiel Ruanda**

In Ruanda kommt es nach dem Tod des ruandischen Präsidenten zu einer Verschärfung des bereits seit Jahren immer wieder aufflammenden Bürgerkrieges zwischen den ethnischen Gruppen der Tutsi und der Hutu. Der Sicherheitsrat beschließt zunächst mit Resolution 912 vom 21. April 1994 die Zahl der bereits als Wahlbeobachter und Überwacher eines Friedensabkommens in Ruanda befindlichen Blauhelmsoldaten zu reduzieren. Ebenfalls appelliert er an die Konfliktparteien die Kämpfe einzustellen (vgl. UNDPI 1996: 342ff.). Die Situation in Ruanda verschlechtert sich durch den Abzug der UNAMIR, was sowohl die Medienöffentlichkeit als auch den Generalsekretär zu der

Forderung bewegt, den Einsatz von Zwangsmitteln zur Beendigung des Konfliktes zu veranlassen. Der Bürgerkrieg wird zum Völkermord. Nach Schätzungen werden zwischen 500.000 und 1 Mio. Tutsi und oppositionelle Hutu getötet (vgl. Debiel/Nuscheler 1996: 29). Der Sicherheitsrat rückt dementsprechend von seiner defensiven Position ab und verabschiedet am 17. Mai 1994 seine Resolution 918, in der er eine Bedrohung des Friedens durch die Situation in Ruanda feststellt (vgl. Heintze 1998: 180). Die Aufgabe der UNAMIR wird ausgeweitet. Sie soll nun sowohl Zivilbevölkerung als auch humanitäre Hilfsgüter schützen. Außerdem wird ein Waffenembargo verhängt. Die Bedrohung des Friedens geht nach Meinung des Sicherheitsrates von der inneren Lage in Ruanda aus (S/RES 918). Damit hat sich der Rat auf eine humanitäre Intervention eingelassen (vgl. Heintze 1998: 180). Die Bereitstellung der 5.500 Soldaten verzögert sich. Im Juli 1994 stehen der UNAMIR erst 500 Streitkräfte zur Verfügung, während die Situation in Ruanda täglich neue Menschenleben fordert. Am 22. Juni 1994 autorisiert der Sicherheitsrat durch Resolution 929 eine französisch geführte Eingreiftruppe, in Ruanda humanitäre Schutzzonen zu errichten. Er beruft sich auf das Ausmaß der humanitären Krise in Ruanda als Friedensbedrohung. Im August 1994 wird die so genannte „Operation Turquoise“ beendet, die Situation in der errichteten Schutzzone hat sich erheblich verbessert (vgl. UNDPI 1996: 354). Im Oktober 1994 kann die UNAMIR ihren Auftrag wahrnehmen. Nach sechs Monaten sind schließlich 5.500 Soldaten an die UN vermittelt worden.

Ähnlich dem Verfahren im ehemaligen Jugoslawien wird in Ruanda eine Expertengruppe eingesetzt, die die Menschenrechtsverletzungen untersuchen soll. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Hutu eines Genozids an den Tutsi schuldig gemacht haben. Daraufhin wird durch Resolution 955 vom 8. November 1995 das „International Criminal Tribunal for Rwanda“ ins Leben gerufen, der sich in Aufbau und Mandat an dem ICTY orientiert (vgl. Ramsbotham/Woodhouse 1999: 213).

Der UN-Einsatz in Ruanda stellt eine humanitäre Intervention dar, indem er insbesondere die Verletzung des Genozidverbots und des humanitären Völkerrechts verurteilt. „Durch die Behandlung des Falles Ruanda beginnt sich die Praxis des Sicherheitsrates, daß eine Friedensbedrohung nicht nur bei Verstößen gegen das Gewaltverbot und Menschenrechtsverletzungen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen vorliegt, sondern

schon bei massiven Menschenrechtsverletzungen, die mit einer humanitären Krise einhergehen, zu verfestigen“ (Ebock 2000: 293).

### **3.7. Das Beispiel Kosovo**

Das zerfallende Jugoslawien ist seit den frühen 1990er Jahren eine Region, in der sich die Konflikte häufen. Immer wieder geht es dabei um die Selbständigkeit früherer Teilrepubliken. Mit der kosovo-albanischen Befreiungsarmee UCK wird erstmals auch die Forderung erhoben, eine Provinz als selbständig zu betrachten, deren formaler Status in der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien nicht der einer Teilrepublik war, sondern die lediglich Autonomiestatus besaß. Im Frühjahr 1998 kommt es zu einer Zuspitzung der Lage für die albanischstämmige Zivilbevölkerung im Kosovo. Letztlich befindet sich die Provinz im Krieg. Die UCK verübt Terroranschläge auf serbische Einrichtungen, die serbische Staatsmacht übt Vergeltung. Es kommt zu Menschenrechtsverletzungen durch die serbischen Militärs und Polizisten, die sich gegen die kosovarische Zivilbevölkerung richten (vgl. Ebock 2000: 320).

Mit Resolution 1160 vom 31. März 1998 fordert der Sicherheitsrat die jugoslawische Regierung und die Kosovo-Albaner auf, eine politische Lösung des Konfliktes anzustreben. Zugleich wird ein Waffenembargo gegen beide Parteien verhängt. Der Rat bezieht sich dabei auf Kapitel VII der UN-Charta. Erst mit der Resolution 1199 vom 23. September 1998 wird die Situation im Kosovo als eine Bedrohung des Friedens gewertet. Wiederum wird an die Parteien appelliert, den Konflikt friedlich zu regeln. Falls die Konfliktparteien sich jedoch nicht an die UN-Vorgaben halten, droht der Sicherheitsrat mit Zwangsmaßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens in der Region (S/RES/1199). Die Konfliktparteien setzen die UN-Forderungen nicht um, gleichzeitig zeichnet sich im Sicherheitsrat ab, dass Russland und wahrscheinlich auch China die angedrohten Maßnahmen nicht mittragen werden. Der Rat wird in der Kosovo-Frage handlungsunfähig (vgl. Heintze 2002: 172).

Die NATO spielte bereits im ehemaligen Jugoslawien eine größere Rolle. Während der Kämpfe im Bosnien-Herzegowina 1995 hatte sie Luftschläge gegen die bosnischen Serben ausgeführt. Auch die IFOR/SFOR steht unter Kontrolle der NATO. Nun erklärt das

Verteidigungsbündnis, unter den vorliegenden Umständen sei eine Drohung durch die NATO gerechtfertigt. Dabei beruft sie sich auf die bereits verabschiedeten Resolutionen. Die daraufhin von der jugoslawischen Regierung initiierten Verhandlungen mit der OSZE erweisen sich nur kurzzeitig als fruchtbar. Die erarbeiteten Pläne, die auch von den UN mit einer Resolution (1203) begrüßt werden, scheitern an der Umsetzung. Am 15. Januar 1999 kommt es in Racak zu einem Massaker, bei dem 45 kosovo-albanische Zivilisten sterben (vgl. Ebock 2000: 321).

Ein letzter Versuch zur politischen Lösung des Kosovo-Konfliktes stellt die Konferenz von Rambouillet dar, auf der die Konfliktparteien gemeinsam mit einer internationalen Kontaktgruppe einen Friedensplan erarbeiten sollen. Schließlich stimmt die albanische Seite zu, während die serbische Seite ihre Zustimmung verweigert. Am 24. März 1999 beginnt die NATO mit Luftangriffen auf das jugoslawische Territorium, wodurch die Situation im Kosovo sich weiter verschlechtert. „Die ethnischen Säuberungen wurden nach Beginn der Luftschläge noch konsequenter durchgeführt als vorher“ (Ebock 2000: 322). Zudem kommt es zu Flüchtlingsströmen in die Nachbarländer.

Der NATO-Eingriff im Kosovo wurde ausführlich diskutiert. Erst an diesem Beispiel wurde die Problematik von humanitären Interventionen ein zentrales Thema. Die NATO selbst berief sich auf die UN-Resolutionen aus dem Jahr 1998, die die Situation im Kosovo als Friedensbedrohung einstufen und auch die Menschenrechtsverletzungen verurteilten. Völkerrechtlich ist von Bedeutung, dass die UN die NATO nicht zu diesem Eingriff aufgefordert hatte. Somit bleibt die NATO-Aktion im Kosovo zwar dem Wesen nach eine humanitäre Intervention, die sich allerdings nicht im Rahmen des aktuellen Völkerrecht bewegt, sondern dieses bricht oder zumindest weitet.

### **3.8. Veränderte Staatenpraxis im Bereich der Friedenserhaltung**

Die Fallbeispiele zeigen deutlich, dass sich die Interventionspraxis des Sicherheitsrates nach dem Kalten Krieg nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ verändert hat. Während in der Zeit des Ost-West-Konfliktes die Bedrohung des Weltfriedens gleichbedeutend war mit einem zwischenstaatlichen Krieg, werden in den 1990er Jahren insbesondere innerstaatliche Phänomene sowie ihre grenzüberschreitenden Auswirkungen als Friedenbedrohung angesehen. Martin Lailach kommt in einer

vergleichenden Analyse der Praxis des Sicherheitsrates nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu dem Ergebnis, dass folgende Gründe als Ursachen einer Friedensbedrohung gesehen wurden:

- (drohende) internationale Konflikte,
- menschliches Leiden in extremen Ausmaßen,
- Verletzung von völkerrechtlichen Normen,
- Beeinträchtigung von Effektivität und Autorität der UN-Organe und
- der Zusammenbruch staatlicher Strukturen (vgl. Lailach 1998: 132).

Einen ähnlichen Trend sieht auch Harald Endemann. Die Praxis des Sicherheitsrates zeige, dass er mittlerweile für sich die Befugnis in Anspruch nehme, Verstöße gegen völkerrechtliche Normen festzustellen und zu ahnden. „Der Sicherheitsrat ist nach seiner eigenen Konzeption nicht mehr auf die wertneutrale Durchsetzung des äußeren, internationalen Friedens beschränkt, sondern wird nunmehr im Rahmen einer Werteordnung tätig“ (Endemann 1997: 412). Innerhalb dieser Werteordnung kommt den menschenrechtlichen Fundamentalnormen eine zentrale Position zu. Alle vorgestellten Fälle sind demnach als humanitäre Interventionen zu verstehen, da sie zu großen Teilen menschenrechtlich motiviert waren. Auch in ihrer Ausführung und Mandatierung entsprechen sie der bereits erarbeiteten Definition. Die vom Sicherheitsrat verabschiedeten Aktionen bedienten sich diverser Zwangsmaßnahmen, zielten auf das Herrschaftssystem und hatten eine klare Intention, nämlich den Schutz fundamentaler Menschenrechte bzw. die Gewährung humanitärer Hilfe in politischen Konflikten.

Deutlich wurde auch die Bedeutung des Art. 39 für die veränderte Praxis des Sicherheitsrates. Doch sollte man vorsichtig sein mit einer Prognose hinsichtlich der Bedeutung dieses Artikels für die Zukunft. Dieter Blumenwitz formulierte noch 1994: „Dreh- und Angelpunkt eines wirksamen Schutzes der Menschenrechte im Rahmen der UN ist Art. 39 der UN-Charta“ (Blumenwitz 1994: 7). Diese Einschätzung ist aber nur zum Teil richtig, denn beim Sicherheitsrat handelt es sich um ein politisches Organ, das im Falle von Regelverletzungen tätig werden kann, aber nicht tätig werden muss. So wünschenswert die Durchsetzung von Menschenrechten auch ist, die Praxis des Rates während der 1990er Jahre war äußerst selektiv. Artikel 39 stellt dem Rat lediglich die Möglichkeit zu bestimmten Maßnahmen bereit, regelt aber nicht, wann diese Maßnahmen

einzuweisen sind: „Der Begriff der Friedensbedrohung ist nicht definiert, er wird durch die Praxis des Sicherheitsrates bestimmt“ (Ebock 2000: 298). Es bleibt also eine vorrangig politische Entscheidung, in bestimmten Situationen zu intervenieren, was in erster Linie durch die Zusammensetzung des Sicherheitsrates bestimmt wird. Eine UN-Intervention zum Schutze der Menschenrechte kommt ohne Unterstützung der fünf Ständigen Mitglieder des Rates nicht zustande. Daran hat bisher auch die mittlerweile anerkannte erga omnes-Qualität der Menschenrechte nichts geändert, die Menschenrechtsverletzungen aus den inneren Angelegenheiten eines Staates heraushebt.

Die Selektivität der Interventionen und die zum Teil mangelnde finanzielle und personelle Unterstützung der Operationen sind abhängig von den Erfahrungen bzw. Erfolgsaussichten. Idealtypisch lassen sich für die 1990er Jahre drei Phasen der PKO unterscheiden. Während man die frühen 1990er Jahre als optimistisch-euphorisch charakterisieren kann, führt die Erfahrung des Debakels in Somalia (insbesondere bei den USA) zu einer Ernüchterung, die ein erneutes Eingreifen, beispielsweise in Ruanda oder Liberia, verhindert (vgl. Malone/Wermester 2000: 37). Ein zweiter Einschnitt in der Praxis des Sicherheitsrates war die Erfahrung der NATO-Bombardierungen im Kosovo. Die nach dem Kosovo-Konflikt etablierten UN-Missionen wie in Osttimor sind von einem weitgehenden Pragmatismus getragen, der aber scheinbar mit den Operationen in Sierra Leone oder der DR Kongo die gleichen Fehler macht wie in Somalia. Somit muss die Zukunft von humanitären Interventionen eher mit Skepsis betrachtet werden (vgl. Schorlemer 2000: 46).

## **4. Die Debatten um humanitäre Interventionen in den 1990er Jahren**

Um die moralische und völkerrechtliche Rechtmäßigkeit der humanitären Intervention entstand in den 1990er Jahren eine intensive Debatte, die sich insbesondere auf die Veränderungen in der Interventionspraxis von Staaten und Organisationen bezog. Drei Debatten können hierbei unterschieden werden: die völkerrechtliche, die moralische und die politisch-pragmatische Debatte. Der völkerrechtliche Diskurs beschäftigt sich mit der Stellung von Menschenrechten einerseits und Souveränität bzw. Nichteinmischungsgebot andererseits und thematisiert die Frage, ob sich durch die Praxis der UN bereits eine Gewichtung zwischen diesen beiden Prinzipien herausgebildet hat. Im Mittelpunkt der moralischen Debatte steht die Frage, wodurch „massive und systematische Menschenrechtsverletzungen“ definiert sind und ob militärische Interventionen überhaupt ein geeignetes und angemessenes Mittel sind, um die Menschenrechtspolitik anderer Staaten zu beeinflussen. Die politisch-pragmatische Debatte bezieht sich weniger auf die allgemeine Problematik von Interventionen, als auf einzelne Operationen und deren praktische Probleme. Alle drei Dimensionen der Debatte müssten Gegenstand eines internationalen Regimes humanitärer Interventionen sein.

### **4.1. Die völkerrechtliche Debatte um humanitäre Interventionen**

In der völkerrechtlichen Debatte geht es um das Spannungsverhältnis innerhalb der UN-Charta von Frieden und Sicherheit einerseits und Menschenrechten andererseits (vgl. Schorlemer 2000: 42). Im Vordergrund dieser Debatte steht die Frage, welche völkerrechtlichen Normen aus der UN-Charta höher zu bewerten sind und ob eine Intervention aus menschenrechtlichen Erwägungen letztlich legal ist. Dabei muss zwischen einer klassischen und einer neuen Rechtsauffassung unterschieden werden (vgl. Greenwood 1993: 94; Zangl 2002: 112).

#### *4.1.1 Die klassische Rechtsposition*

Gemäß der klassischen Rechtsposition gilt ein grundsätzliches Interventionsverbot. Dieses bezieht sich zunächst auf Art. 2, Abs. 4 der UN-Charta. Dort verpflichten sich alle Mitglieder, die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die territoriale

Unversehrtheit eines Staates zu unterlassen. Diese als allgemeines Gewaltverbot bekannte Norm kennt lediglich drei Ausnahmen:

- das Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51,
- kollektive Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens gemäß Kapitel VII der Charta und
- Maßnahmen gegenüber ehemaligen Feindstaaten. Die Feindstaatklauseln, direkte Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges, sind allerdings mittlerweile bedeutungslos geworden (vgl. Gareis/Varwick 2002: 87).

Eine zweite Rechtsgrundlage für ein Interventionsverbot ist Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta. Hier heißt es, dass Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, nicht von den UN behandelt werden können. Doch auch in diesem Fall gilt die Ausnahme der kollektiven Maßnahmen nach Kapitel VII, das den Titel „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens bei Angriffshandlungen“ trägt. Dieses Kapitel gibt den UN Instrumente zur Hand, um ihrer Hauptaufgabe, der Friedenssicherung, effektiv nachzugehen. Mit Art. 39 der UN-Charta wird der Sicherheitsrat ermächtigt, Maßnahmen zu beschließen, wenn eine Bedrohung oder Verletzung des Friedens vorliegt.

Während der Ost-West-Konfrontation wurde von diesem Kapitel kaum Gebrauch gemacht, da die widerstrebenden Interessen im Sicherheitsrat diesen praktisch handlungsunfähig machten. Interventionen während dieser Zeit geschahen deshalb zumeist unilateral, ohne Ermächtigung des Rates und somit nicht im Einklang mit dem Völkerrecht (vgl. Brock 2000: 132). Diese von den Großmächten initiierte Praxis führte allerdings zu zwei weiteren aus völkerrechtlicher Sicht relevanten Belegen eines Interventionsverbotes. 1970 wurde von der Generalversammlung die sog. Friendly-Relations-Deklaration angenommen. Das Dokument sollte das Interventionsverbot aus der Charta präzisieren. Allerdings wird hier von einem sehr weiten Interventionsbegriff ausgegangen, der praktisch jedes staatliche Handeln zur Intervention (aus Sicht eines anderen Staates) werden lässt. Eine Präzisierung konnte somit nicht erreicht werden. Dennoch zeigt die Deklaration, dass Interventionen nicht im Interesse der Mehrheit der Staaten sind. Als Resolution der Generalversammlung besitzt das Dokument zudem keinerlei völkerrechtliche Verbindlichkeit. Hans-Joachim Heintze sieht in ihr jedoch eine Beschreibung geltenden Völkergewohnheitsrechts (vgl. Heintze 1998: 165f.). Als eine Bestätigung dieses völkergewohnheitsrechtlichen Interventionsverbotes kann das Urteil des Internationalen

Gerichtshof (IGH) zum Streit zwischen Nicaragua und den USA aus dem Jahre 1986 angesehen werden. Der IGH wies die Vorstellung zurück, das militärische Eingreifen der USA sei durch die Verletzung der Menschenrechte seitens der Regierung in Nicaragua zu rechtfertigen (vgl. Greenwood 1993: 94).

Das klassische Völkerrechtsverständnis geht also von einem Interventionsverbot aus, das sowohl durch das Gewohnheitsrecht wie durch die UN-Charta bestimmt wird. Vorrangig geht es bei diesem Verständnis um die Souveränität der Staaten, die als Grundlage des internationalen Friedens gesehen wird. Nicht thematisiert werden hingegen die inneren Zustände in einem Land, die durch Menschenrechtsverletzungen und eine Verletzung des allgemeinen Gewaltverbots nach innen geprägt sein können. „Das Schutzobjekt des Interventionsverbotes sind die inneren Angelegenheiten eines Staates. Dazu gehören alle die Angelegenheiten, die nicht durch völkerrechtliche Vereinbarungen aus der alleinigen staatlichen Zuständigkeit herausgehoben wurden“ (Heintze 1998: 167).

#### *4.1.2 Die veränderte Rechtsposition*

Wie die skizzierten Fallbeispiele zeigen, wurde Anfang der 1990er Jahre unterschiedlich mit Bezug auf Art. 39 der UN-Charta von einer Bedrohung des Friedens gesprochen, die nicht einem klassischen Verständnis von zwischenstaatlich gelagerter Friedensbedrohung entsprachen. Die Veränderung in der Praxis ist eindeutig. Das System kollektiver Sicherheit wurde vom Sicherheitsrat während der 1990er Jahre auch auf die Menschenrechte ausgedehnt. Ein Rechtsbrecher kann somit kollektiv zur Verantwortung gezogen werden (vgl. Heintze 2002: 169). Die Mehrzahl der Völkerrechtler geht mittlerweile von Menschenrechten als erga omnes-Verpflichtungen aus, die zwingend für alle Mitglieder der Staatengemeinschaft gelten (vgl. Kimminich/Hobe 2000: 348).

Ausgehend von diesem Befund thematisiert ein Strang innerhalb der völkerrechtlichen Debatte die Frage, ob sich aus der Praxis und der Charta der UN ein Interventionsrecht oder gar eine Interventionspflicht ableiten ließe und wer dieses Recht bzw. diese Pflicht wahrnehmen könne oder müsse. Hans-Michael Empell verweist darauf, dass mit der erga omnes-Qualität von Menschenrechten der völkerrechtlichen Logik folgend Maßnahmen ergriffen werden müssten. Bei Normverletzungen durch einen Staat könne jeder andere Staat tätig werden, indem er Klage beim IGH einreicht, Retorsionen oder Repressalien beschließt (vgl. Empell 1999: 73f.). Unklar und kontrovers diskutiert wird jedoch, wer,

wann und wie eingreifen solle. Erster Adressat bleiben kraft ihrer Charta die UN. Dennoch wird in der Völkerrechtswissenschaft diskutiert, ob es sich nicht bei der Rede von einem Gewaltmonopol der UN um ein „populäres Missverständnis“ (Winrich Kühne) handele. Die Parallele, die hier zwischen Staats- bzw. Verfassungsrecht und UN-Charta gezogen werde, sei nicht tragfähig, denn für staatliche Organe gelte – anders als für die UN –, dass sie bei der Verfolgung von Verbrechen tätig werden müssen. Die UN hingegen können Maßnahmen ergreifen, müssen dies allerdings nicht und bleiben insgesamt von den jeweiligen Interessen der Sicherheitsratmitglieder anhängig. Doch neben dieser Ermessensfreiheit führe auch der Umstand, dass die UN über keine eigenen Truppen verfügen, zu einer Negierung des Gewaltmonopols der UN. Die in Art. 43 der UN-Charta genannten Sonderabkommen der Mitgliedstaaten mit dem Sicherheitsrat sollten eigentlich die Verfügbarkeit von Streitkräften zur Wahrung des Friedens durch die UN regeln. In der Praxis wurden solche Sonderabkommen jedoch nicht vertraglich vereinbart. Eine verbindliche Abmachung über die Bereitstellung von Truppen gibt es nicht. Nur als Notlösung sei das Stand-by-Register des Department of Peacekeeping Operations (DPKO) zu sehen, da die registrierten Einheiten zwar prinzipiell bereit stünden, ob sie aber tatsächlich in Krisensituation eingesetzt werden können, obliege nicht den UN sondern den Nationalstaaten (vgl. Kühne 2000a: 295)<sup>3</sup>.

Wenn aber die UN im Sicherheitsrat blockiert und mit Ressourcen schlecht ausgestattet sind, gleichzeitig aber eine Krisensituation vorliege, die eine Intervention notwendig mache, um die menschenrechtlichen Fundamentalnormen zu schützen, gebe es auch im multilateralen Instrumentarium andere Optionen (Kühne 2000: 299). Mit der „Uniting for Peace Resolution“ der Generalversammlung aus dem Jahr 1950 liege ein Dokument vor, dass gegenüber dem Sicherheitsrat subsidiäre Verantwortung im Falle einer Friedensbedrohung einfordere. Das Verfahren einer solchen Übernahme von Kompetenzen durch die Generalversammlung sieht wie folgt aus: Wenn der Sicherheitsrat durch ein Veto blockiert ist, kann er dennoch eine Notstandssondertagung der Generalversammlung beschließen, die sich dann der Problematik annimmt (vgl. Gareis/Varwick 2002: 49). Die Generalversammlung hat allerdings nur empfehlenden Charakter. Sie kann die Mitgliedstaaten nicht zu Maßnahmen verpflichten, da sie nach Art. 10 der Charta und nicht nach Kapitel VII tätig wird. Diese subsidiäre Zuständigkeit der

---

<sup>3</sup> Die gleiche Argumentation findet sich auch bei Empell 1999.

Generalversammlung im Bereich der Friedenssicherung wurde durch den IGH generell anerkannt (vgl. Pape 1997: 149). Dieses Vorgehen erscheint zwar einleuchtend, ist aber wenig praktikabel. Erstens habe sich die Zahl der Mitgliedstaaten in der Generalversammlung seit den 1950er Jahren erheblich vergrößert, was eine Abstimmung erheblich schwieriger mache, zum zweiten sei ein Friedenseinsatz, der ohne den politischen Willen und die Ressourcen der fünf ständigen Mitglieder (P-5) beschlossen wird, letztlich zum Scheitern verurteilt (vgl. Kühne 2000: 306f.).

Ein anderer Ansatz der Durchsetzung verbindlicher Normen innerhalb der UN-Charta bei der Lähmung des Sicherheitsrates oder Nichtbereitstellung von Ressourcen sei Kapitel VIII, das mit der Überschrift „Regionale Abmachungen“ betitelt ist. Zum einen werden dort regionale Organisationen als Stabilisatoren von Frieden und Sicherheit in den jeweiligen Regionen genannt (Art. 52 Abs. 2 und 3), zum anderen gibt Art. 53 dem Sicherheitsrat die Befugnis, regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen zu beauftragen. Doch auch hier gibt es durchaus differierende Ansichten, welche Organisation jenen Akteuren zuzurechnen sei, die das Kapitel VIII benennt und wie explizit der Sicherheitsrat diese Organe beauftragen müsse (vgl. Kühne 2000a: 308f.). Besondere Bedeutung erfuhr diese Diskussion bei der NATO-Intervention im Kosovo, die konsequent dem Pfad folgte, den der UN-Sicherheitsrat bereits eingeschlagen habe (vgl. Heintze 2002: 175). Dennoch stelle sich die Frage, ob die NATO als reines Militärbündnis überhaupt eine regionale Organisation im Sinne des Kapitels VIII sei (vgl. Schorlemer 2000: 48).

Die Stoßrichtung dieser Argumentation ging zwar in eine Richtung, die Lösungen dieser Problematik innerhalb eines multilateralen Rahmens, wenn möglich den UN, sucht. Es ließe sich allerdings mit der gleichen Argumentationskette auch eine andere Sichtweise begründen. Wenn nämlich die UN durch die Vetomacht der P-5 blockiert und/oder aufgrund mangelnder Ressourcenbereitstellung nicht in der Lage seien, zu reagieren, dann müssten andere Akteure einspringen. Nur so könnten in letzter Konsequenz die erga omnes-Normen geschützt und das System kollektiver Sicherheit auch im Bereich der Menschenrechte verteidigt werden. Insbesondere bei der NATO-Intervention im Kosovo fand diese Argumentation prominente Unterstützung. Dieter Senghaas sah im vorliegenden Fall die kollektive Verpflichtung im Sinne des Völkerrechts einerseits, die „Abwesenheit“ des Sicherheitsrates andererseits. Letzterer habe eine „Art Rechtspflicht“

bei erga omnes-Verpflichtungen einzugreifen. Die zu diskutierende Problematik sei nicht in erster Linie eine moralische, sondern eine völkerrechtliche Notwendigkeit (vgl. Senghaas 1999: 137). Ähnlich argumentiert auch Jürgen Habermas, der in der NATO-Aktion eine Antwort auf diese völkerrechtliche Notwendigkeit sieht. Menschenrechtspolitik und somit ihre Akteure seien vielfach „angesichts des unterinstitutionalisierten Weltbürgerrechts zum bloßen Vorgriff auf einen künftigen kosmopolitischen Zustand, den sie befördern will, genötigt“ (Habermas 1999/2000: 224). Senghaas und Habermas unterstützen mehr oder weniger explizit die Politik der NATO, da die UN gelähmt scheinen, menschenrechtliche Fundamentalnormen aber auch in solchen Situationen verteidigt werden müssten.

Doch müssen diese Überlegungen als Spekulationen behandelt werden, denn das schriftlich fixierte Völkerrecht gibt diese Argumentation nicht her. Es handelt sich bei den vorgestellten Rechtsauslegungen letztlich um völkerrechtliche Konstruktionen, die wie andere auch eher dem „Geist“ als den „Buchstaben“ der UN-Charta folgen (vgl. z.B. Thürer 1999/2000). Die Frage nach einem Interventionsrecht oder einer Interventionspflicht kann aber durch Einzelmeinungen kaum geklärt werden, vielmehr muss sie durch eine völkerrechtliche Analyse der UN-Charta und der Staatenpraxis überprüft werden. Ausgangspunkt ist hierbei die Beschäftigung mit dem Völkergewohnheitsrecht, einer der Quellen, aus denen sich das Völkerrecht speist. Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht ist an zwei Sachverhalte gekoppelt: Zum einen muss eine wiederholte oder regelmäßige, einheitliche Staatenpraxis erkennbar sein, zum anderen ein deutlicher Rechtswille (*opinio iuris*) vorliegen. Ein Indikator für entstehendes Völkerrecht im Sinne der beiden genannten Bedingungen kann die „widerspruchslose Hinnahme der Gewohnheit seitens der anderen Völkerrechtssubjekte“ sein (Kimminich/Hobe 2000: 179).

Unter diesen Aspekten scheint die Frage nach einem völkerrechtlichen Interventionsrecht oder einer Interventionspflicht relativ einfach zu beantworten zu sein. Der Sicherheitsrat hat sich in den vorgestellten Interventionsbeispielen immer bemüht, Präzedenzfälle zu verhindern. Wie die Auswertung der Fallbeispiele ergeben hat, tendiert die Praxis des Sicherheitsrates zu einer Ausweitung der Definition, was unter einer Friedensbedrohung zu verstehen ist. Es zeichnen sich sogar wiederkehrende Muster ab. Zudem sind die UN-Interventionen im Konsens mit den Mitgliedstaaten verabschiedet worden und somit unwiderrprochen geblieben. Es kann also davon ausgegangen werden, dass sich im

Bereich der UN ein Recht zur Intervention im Sinne eines Völkergewohnheitsrechts entwickelt. Unilateral geführte Interventionen oder Eingriffe ohne UN-Mandat hingegen werden als weit weniger gerechtfertigt angesehen (vgl. Heintze 1998: 184f.).

Aus völkerrechtlicher Sicht kann also mittlerweile von einem Recht der UN zur Intervention als Völkergewohnheitsrecht ausgegangen werden. Anderen Akteuren steht dieses Recht allerdings nicht zu. Eine Interventionspflicht, die sich in der Tat aus der Kombination von erga omnes-Verpflichtungen im Menschenrechtsschutz und kollektivem Sicherheitssystem logisch ableiten ließe, kann im Sinne eines Völkergewohnheitsrechts nicht festgestellt werden. „So sehr eine solche [Interventionspflicht] angesichts der unbearbeiteten Krisen auf der Welt aus moralischen Gründen auch wünschenswert wäre, so wenig ist diese Pflicht bislang juristisch nachweisbar“ (Heintze 1998: 189). An dieser Stelle ist kein Völkergewohnheitsrecht entstanden. Weder die UN noch andere Akteure können für sich eine Interventionspflicht in Anspruch nehmen. Somit muss auch weiterhin von einer „humanitären Regelungslücke in der UN-Charta“ (Kühne) ausgegangen werden, die in den veränderten Rechtspositionen zwar diskutiert aber nicht entschieden wird. Festzuhalten bleibt, dass die Gewichtung zwischen Souveränität und Menschenrechten, die das klassische Verständnis noch eindeutig zugunsten der Souveränität auslöste, sich wandelt und Möglichkeiten gesucht werden, beiden Normen gleichzeitig Rechnung zu tragen. Dabei existiert mittlerweile ein gewohnheitsmäßiges Interventionsrecht, aber keine Interventionspflicht.

#### **4.2. Die moralische Debatte um humanitäre Interventionen**

Die moralische Debatte um humanitäre Interventionen thematisiert die Frage, ob Menschenrechte mittels militärischer Gewalt durchgesetzt werden können bzw. sollten. Im Vordergrund der Diskussion steht damit die Legitimität von humanitären Interventionen. An zentraler Stelle wird die Frage behandelt, wann ein militärisches Eingreifen zugunsten der Menschenrechte berechtigt ist. Wie Michael Walzer anmerkt, taue nicht jede Menschenrechtsverletzung zur Begründung für eine Intervention (vgl. Walzer 2002: 20). In UN-Dokumenten ist immer wieder von „massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen“ die Rede, Phänomenen wie Völkermord oder Apartheid. Doch auch diese Begriffe sind dehnbar. Die Frage bleibt „what kind of human rights

abuses are at issue and on what scale they must occur to trigger interventions“ (Ero/Long 1995: 142). Ist allerdings eine massive und systematische Menschenrechtsverletzung wie Genozid diagnostiziert, scheint die Notwendigkeit der humanitären Intervention gegeben. Otfried Höffe sieht in solchen Situationen aus moralischer Sicht gar eine Verpflichtung zur Hilfe: „Wer jemanden beisteht, der sich in Not wehrt, begeht kein Unrecht, sondern eher derjenige, der die Hilfe in Not verweigert. Unterlassene Nothilfe ist kein Ausdruck überlegener Moral“ (Höffe 1999/2000: 233). Diese Aussage führt aber zu neuen moralischen Problemen: Wie lange soll oder muss sich der Notleidende wehren, bevor ihm von außen geholfen wird? Beate Jahn verweist in diesem Zusammenhang auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Werde dieses ernst genommen, so müsse „der potentielle Intervent die Frage klären, ob die von Menschenrechtsverletzungen betroffene Gemeinschaft faktisch nicht mehr in der Lage zum Handeln ist“ (Jahn 1994: 586). Denn jeder politischen Organisation komme das moralische Recht zu, frei über sich zu entscheiden (vgl. Walzer 2000: 51f.). Aus diesem Argument ergibt sich, dass neben der Abschätzung, was massive und systematische Menschenrechtsverletzungen sind, auch noch zu überlegen ist, inwieweit die Handlungsfähigkeit und das Selbstbestimmungsrecht von Gesellschaften gewahrt werden muss.

Die Praxis der Intervention in den 1990er Jahren konnte diese Abwägungen anscheinend nicht leisten. Ihr selektiver Charakter führe zu einem Verlust der Glaubwürdigkeit bei der humanitären Begründung solcher Interventionen. Zu oft seien in der Vergangenheit humanitäre Kategorien bemüht worden, die sich letztendlich als bloße Rhetorik erwiesen und andere Interessenkonstellationen, wie z.B. innenpolitische Probleme oder geopolitische Strategien, verdeckt hätten. „Ein ernstgemeinter humanitärer Interventionismus müsste nach einheitlichen, humanitären Standards angewandt werden, nicht nach nationalstaatlich vermittelten Opportunitätskriterien“ (Hippler 1996: 98).

Viele Beiträge zur moralischen Debatte kommen letztlich zu dem Ergebnis, dass die humanitäre Intervention durch Kriterien oder Prinzipien begrenzt werden sollte. Nur so lasse sich Missbrauch verhindern und ein moralisch vertretbares Gleichgewicht zwischen Menschenrechten und Gewaltvermeidung finden (vgl. Empell 1999: 77). Resultat dieser Suche nach gültigen Kriterien ist eine „Rückkehr“ zur Lehre des gerechten Krieges (*bellum iustum*). Diese, maßgeblich von Augustinus (354-430) und Thomas von Aquin (1225-1274) formulierte, Strategie zur Einhegung des Krieges vertraute im Wesentlichen auf drei

Kriterien, nach denen die Kriegsführung zu erlauben sei: Es müsse einen „gerechten Grund“ für den Krieg geben, dieser müsse von einer „höchsten Obrigkeit“ legitimiert sein und mit der „rechten Absicht“ geführt werden. Die Problematik der Lehre des gerechten Krieges soll nicht vertieft werden, es genügt der Hinweis auf die Möglichkeit, dass beide Parteien einen „gerechten Grund“ ins Feld führen können.

Dennoch argumentiert eine Vielzahl von Beiträgen mittels dieser Kriterien.<sup>4</sup> Auch die Verhältnismäßigkeit der angewendeten Gewaltmittel, auf die Thomas von Aquin hinweist, findet sich im Kriterienkatalog für moralisch tragbare humanitäre Interventionen. Insbesondere in der Debatte um den NATO-Krieg im Kosovo wurden die Argumente der bellum-iustum-Tradition intensiv diskutiert. Im Mittelpunkt stand neben der Frage, ob die NATO eine legitimierende Obrigkeit darstelle, die Abwägung der Verhältnismäßigkeit, ob angesichts der Bombardierungen mehr Leid über die Zivilgesellschaft kommen würde als schon zuvor.<sup>5</sup> Trotz bestehender Unterschiede in der Argumentation der verschiedenen Debattenbeiträge kann man mit Hajo Schmidt zu folgendem Schluss kommen: „Am Ende will mir scheinen, dass keine politische Ethik der Intervention, so sie sich nicht als kategorisch anti-interventionistisch versteht, des Rückgriffs zumindest auf Teile des in der bellum-iustum-Tradition erarbeiteten begrifflichen Rüstzeugs entbehren kann“ (Schmidt 1996: 114).

Die von Schmidt angesprochene strikte Gegenposition zum Interventionismus argumentiert zumeist auch mit moralischen Kategorien, insbesondere mit der nicht gegebenen Verhältnismäßigkeit und/oder „rechten“ Absicht, verbindet diese aber mit einem praktischen Bezug. Militärische Aktionen könnten eine Gewaltspirale auslösen, indem sie neue politische Bedingungen und Strukturen schafften (vgl. Forndran 1992: 290f.). Außerdem zeige sich, dass viele innerstaatliche Konflikte tief reichende Gründe hätten, die das Mittel der militärischen Intervention kaum lösen könne (vgl. Köhler 2000: 107; Hippler 1996: 93). Gerade die Erfahrung in Somalia bestätige diese Annahme (vgl. Maley 2002: 267). Ein weiterer Grund für eine mögliche Eskalation sei zudem die kaum mehr mögliche klare Definition von Gegnern, was die Wirksamkeit der Intervention

---

<sup>4</sup> Vgl. exemplarisch: Ramsbotham/Woodhouse 1996; Empell 1999; Senghaas 1999; Höffe 1999/2000; Albrecht 2000; Hasenclever 2000; Wheeler 2000; ICISS 2001.

<sup>5</sup> Die deutschsprachige Debatte ist festgehalten in zwei Sammelbänden: Merkel 2000 und Lutz 1999/2000; über die Debatte: Mayer 1999 und Menzel 2002.

insgesamt untergrabe. Letztlich könne die Interventionsdynamik die Möglichkeit der raschen Konfliktbeendigung und Aussöhnung der Konfliktparteien vereiteln (vgl. Weiss 1996: 69f.).

Neben diesen Argumenten, die auf die Erkenntnis zielen, dass Gewalt nie ein angemessenes und rationales Mittel zur Lösung von Konflikten sei, gibt es ein weiteres Argument, das sich generell gegen Interventionen zum Schutz von Menschenrechten ausspricht. Selbst wenn man sicher sein könne, dass die Interventionsmächte zum Schutz der Menschenrechte handelten, sei immer noch nicht die Frage der Legitimität der Intervention geklärt. Es wird argumentiert, dass Menschenrechte und erst recht Menschenrechtskriterien für eine Intervention im Westen formuliert seien (vgl. Albrecht 2000: 12). Wie die Erfahrung der Menschenrechtskonferenz in Wien zeige, herrsche aber abseits der Fundamentalnormen die Meinung vor, kulturelle und regionale Unterschiede im Bereich der Menschenrechte sollten respektiert werden. Eine Diskussion um gerechte Gründe von Interventionen sei deshalb kaum möglich (vgl. Weiss 1996: 66). Erhard Forndran schlägt deshalb anstelle eines globalen Kriterienkatalogs einen regionalen vor (vgl. Forndran 1992: 293).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die moralische Debatte humanitären Interventionen eher skeptisch gegenüber steht. Lediglich als letzter Ausweg sollten sie gesehen werden. Dabei wird auf ein ausreichendes Instrumentarium von zivilen Konfliktlösungsmechanismen verwiesen, die zumeist nicht ausgeschöpft worden seien. Vielfach habe man jahrzehntelang autoritäre Regime von außen unterstützt, deshalb sei nicht die militärische Intervention, sondern der Abbruch der Beziehungen eine moralische Schlussfolgerung aus der Problematik (vgl. Jahn 1993: 583). Krise sei zudem ein Begriff, der suggeriere, man müsse sofort handeln, obwohl die Entwicklung zu Krisensituationen über lange Zeit sichtbar gewesen sei (vgl. Mackinlay 2001: 73). Wenn es sich dennoch nicht verhindern ließe, militärisch zu intervenieren, müsse die Gewalt begrenzt werden, um neu entstehendes menschliches Leid zu verhindern und Großmachtphantasien einzuhegen. Diese Reglementierung sollte durch Kriterien des gerechten Krieges gewährleistet werden. Letztlich wird die Frage, wann eingegriffen werden kann, soll und oder sogar muss in der moralischen Debatte nicht geklärt.

### 4.3. Die politisch-pragmatische Debatte um humanitäre Interventionen

Als dritter Diskussionsstrang wird eine Debatte vorgestellt, die man als politisch-pragmatisch bezeichnen kann, da sie sich nicht mit moralischen und/oder rechtlichen Fragen beschäftigt, sondern praktische Vorschläge erarbeitet, wie die Durchführung von Interventionen verbessert werden kann. Im Mittelpunkt steht die Überprüfung bisheriger Interventionen in Bezug auf ihre Effektivität und/oder Effizienz (vgl. Faust 2002: 139ff.). Dabei wird sowohl die Rolle der Nationalstaaten als auch der internationalen Organisationen beleuchtet und Aspekte wie Mandatierung, finanzielle und politische Unterstützung sowie Ressourcenbereitstellung thematisiert, um danach zu fragen, ob die Akteure aus den Fehlern und Versäumnissen der Interventionspraxis gelernt haben. Im Vordergrund dieser Debatte steht also nicht die Frage, ob und unter welchen Umständen man intervenieren dürfe, sondern eher wie interveniert werden muss, damit die Intervention erfolgreich ist.

#### *4.3.1. Forderungen an Mandat und Ausstattung*

Ein Hauptargument der politisch-pragmatischen Debatte ist, dass Interventionen nur erfolgreich im Sinne der Konfliktlösung sein können, wenn sie der Situation vor Ort angemessen seien. Die Praxis des Sicherheitsrates in den 1990er Jahren sei hier zu leichtfertig gewesen, habe auf vage Informationen vertraut und trage letztlich durch ein Denken in „best case scenarios“ einen erheblichen Anteil am Scheitern von Missionen (vgl. Weiss 2001: 424f.). Es komme deshalb darauf an, dass sich die UN umfassend informierten und danach eine klare politische Zielvorstellung entwickelten, die als Grundlage für eine Überprüfung verschiedener Instrumente dienen könne. Dies habe man bisher vernachlässigt. Die Mandate der Blauhelmtuppen würden nach der politischen Tageslage verändert. Zudem wirken Wirtschaftssanktionen kontraproduktiv auf die gesetzten Ziele (vgl. de Jonge Oudraat 2000: 427). Diese Vorwürfe müssen sich in besonderer Weise an die P-5 richten, die auf die Fehler der Vergangenheit in der Form reagieren könnten, dass bei der Planung zukünftiger Missionen eher darauf zu achten sei, was ein militärisches Vorgehen konkret und nicht theoretisch erreichen könne (vgl. Berdal 2000: 56). Dabei müssten sich alle an der Entsendung von PKO beteiligten Akteure gleich mehrerer Randbedingungen ihrer Entscheidungen bewusst sein: Erstens, durchliefen Konflikte bestimmte Phasen, die jeweils andere Eingriffe erforderten und andere Erfolgsmöglichkeiten böten. Es sei deshalb wichtig zu analysieren, in welcher

Konfliktphase man sich befände (vgl. Diehl 2000: 342). Zweitens, müsse man mit der Illusion brechen, militärisches Eingreifen könne unparteilich sein. Gewaltanwendung schaffe Fakten, die die Grundlage für langfristige politische Lösungen sein sollen. Deshalb müsse die Relation von militärischen Mitteln und politischen Zielen sorgsam austariert werden (vgl. Berdal 2000:67). David M. Malone und Ramesh Thakur kommen in ihrer Bestandsaufnahme des UN-Peacekeeping zu folgendem Schluss: „The need for creating clear mandates and goals, matching military and financial resources, and establishing performance benchmarks has long been recognized but rarely followed” (Malone/Thakur 2001: 12).

Neben dieser Kritik, die die Formulierung der Ziel-Mittel-Relation bei der Mandatierung durch den Sicherheitsrat thematisiert, wird eine breitere politische Unterstützung der Interventionen eingefordert, wobei sich dieses Argument zunächst an die Nationalstaaten richtet. Wie das Beispiel Ruanda gezeigt habe, kann die Zusammenstellung einer multinationalen Truppe unter UN-Mandat problematisch sein. Im genannten Fall führte die Verzögerung, die durch die politische Abstimmung der beteiligten Akteure notwendig war, zu einer Verschärfung der Lage. Dieses Problem erklärt Chantal de Jonge Oudraat aus der Perspektive von politischen Eliten, deren Unterstützung von humanitären Einsätzen insbesondere von Meinungsumfragen abhängig sei. Nur wenn sich ein Großteil der Bevölkerung für solche Interventionen ausspräche, würde man sich zum Eingreifen durchringen. De Jonge Oudraat verweist auf eine Umfrage von 1999, die darauf abzielt, die Anzahl von toten US-Militärs zu benennen, die für eine bestimmte Mission akzeptabel seien. Während ein demokratischer Kongo etwa 7.000 tote Amerikaner erfordern dürfte, wären es für einen massenvernichtungswaffenfreien Irak etwa 35.000 (vgl. de Jonge Oudraat 2000: 425). Eine solche oder ähnliche Präferenzliste dürfte bei allen Akteuren bestehen und ihre politische Entscheidungen beeinflussen. Das Scheitern von Missionen, gar nicht zu sprechen von den vielen Fällen, in denen nicht eingegriffen wurde, lässt sich also mit dem mangelnden politischen Willen erklären, Soldaten einem Risiko auszusetzen (vgl. Semb 2000: 485).

An dieser Stelle könnte argumentiert werden, dass die Soldaten durch ein umfassenderes Mandat und bessere Planung geschützt werden können und somit die Zahl der eigenen Opfer begrenzt werden kann. Und auch hier müssen in erster Linie die Nationalstaaten kritisiert werden. Durch die nicht vorhandenen ständigen Truppen sind die UN von der Entsendung von nationalen Streitkräften abhängig (vgl. Hildenbrand 2001: 59ff.). Doch

stelle nicht nur die Freiwilligkeit bei der Truppenentsendung ein Problem für effektive Einsätze dar, sondern auch die Ausbildung der entsendeten Truppen für den speziellen Einsatz. Zwischen dem militärischen Personal der Industrie- und dem der Schwellen- und Entwicklungsländer gebe es große Qualitätsunterschiede, die von entscheidender Wichtigkeit für den Erfolg einer Mission sein könnten (vgl. Shimizu/Sandler 2002: 654). Diese Unterschiede beziehen sich nicht auf (militär-)technische Aspekte allein, vielfach sei bereits die Sprachkompetenz ein Problem oder kulturelle Unterschiede, die zum Beispiel den Umgang mit Frauen betreffen (vgl. Eisele 2000: 165). Wie die Bereitstellungszahlen der UN zeigen, sind unter anderem Pakistan, Bangladesh, Nepal und Indien häufige Entsendestaaten von Blauhelmsoldaten. Das Problem dürfte also durchaus real sein. Es sollten deshalb Anstrengungen unternommen werden, um „capacity building“ mit potentiellen Truppenstellern zu betreiben. Ziel müsse es sein, verbindliche Ausbildungsmaßstäbe zu vereinbaren (vgl. Clarke 2001: 7).

Allerdings lässt sich gerade im Kontext der militärischen Zusammenarbeit eine Neubelebung des Nord-Süd-Konflikts verzeichnen. Aus den Reihen der OECD-Welt wurde oftmals die mangelnde militärische Expertise im DPKO beklagt und als Folgerung daraus „gratis military officers“ der Abteilung zur Verfügung gestellt. Auf Druck mehrerer Staaten des Südens, insbesondere Pakistans, wurde dieses System 1999 suspendiert, was die Fähigkeiten der Organisation erheblich geschwächt habe (vgl. Gordon 2001: 29). Hintergrund dieser Entscheidung sei die vorherrschende Meinung der politischen Elite des Südens, der Norden betreibe Arbeitsteilung zu seinen Gunsten, indem er sich aus riskanteren Friedenseinsätzen heraus halte. Das Gegenargument des Nordens laute, man bemühe sich um effektivere Planungs-, Führungs- und Logistikstrukturen, auf deren Basis man durchaus bereit sei, Truppen zu stellen, sehe aber kaum Entgegenkommen seitens der Länder des Südens (vgl. Kühne 2001: 4).

Das größte Problem aus militärischer Sicht stellt aber letztlich die mangelnde Entsendefreude der Mitgliedstaaten oder – anders formuliert – die fehlenden ständigen UN-Truppen dar. Nachgelagert sind die Probleme der Ausbildung, Kommunikation und des Kommandos von multinationalen Truppen sowie die Erweiterung und Vermischung von militärischen und nichtmilitärischen Aufgaben, die durch Militärs in bestimmten Missionen wahrgenommen werden muss.

#### *4.3.2. Forderungen nach besserer Finanzierung*

Doch nicht nur angemessene Mandatierung und die Bereitstellung von möglichst für die Intervention adäquat ausgebildetem Personal sind zentrale Kritikpunkte der Debattenteilnehmer, sondern ebenso die Gewährleistung finanzieller Mittel. Die Finanzierungsprobleme der UN sind mittlerweile chronisch. Der Grund dafür sind die zurückgehaltenen bzw. verzögerten Mitgliedsbeiträge (vgl. hierzu aktuell Hüfner 2003). Auch im Haushalt für Friedensmissionen schlägt sich die generelle Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten nieder. Oftmals leide der Peacekeeping-Etat besonders unter ausstehenden Beiträgen, da er zunehmend als „Reserve“ des regulären Haushalts genutzt werde (vgl. Keller/Griep 2001: 5). Folge dieser Praxis ist, dass die UN den Mitgliedsländern entsprechende Erstattungsleistungen für die Beteiligung an UN-Friedensmissionen nicht auszahlen konnte, was die Bereitschaft minderte, sich an neuen Missionen personell zu beteiligen. Als Beitragsmaßeinheit gilt seit 2000 ein gestaffelter Schlüssel, der die Mitgliedsländer anhand ihrer Wirtschaftskraft in zehn Kategorien teilt. Ob damit eine höhere Zahlungsmoral einhergeht, ist fraglich, denn viele Bestandteile der Friedenssicherung, besonders präventive und post-conflict-Maßnahmen, würden nicht aus dem Peacekeeping-Etat finanziert, sondern durch freiwillige Beiträge oder aus den Töpfen anderer UN-Organe. Auch hier könne man von einer Zurückhaltung der Zahlungen ausgehen (vgl. Griffin 2000: 426). Die Reaktion großer Beitragszahler wie den USA war, je größer die Beiträge für den Peacekeeping-Etat wurden, eine heftige Debatte über den Sinn von PKO. Der Beitrag der Vereinigten Staaten zu diesem Etat belief sich im Spitzenjahr 1994 auf etwa 1 Milliarde US\$, während der US-Verteidigungshaushalt im gleichen Jahr bei 313 Milliarden US\$ lag. Das Argument, dass es sich bei beiden Programmen um eine langfristige Investition in (nationale) Sicherheit handele, sei während der Debatten im Kongress nicht erkennbar gewesen (vgl. Hentges/Coicaud 2002: 356ff.). Im Gegenteil, der Kongress wollte die Mittel für den UN-Peacekeeping-Etat kürzen. Es gab sogar Versuche, die Kosten zu senken, indem PKO in Afrika nicht mehr finanziert werden sollten (vgl. Hirsh 2000: 3). Doch konnte sich diese Position durchsetzen. Vielmehr scheint die Einbeziehung regionaler Organisationen bei PKO die größte Attraktivität bei weiten Teilen der US-Elite zu haben, zumal sie gleich ein weiteres Problem bearbeitet. Wenn NATO und ähnliche Organisationen, ob mit oder ohne UN-Mandat, eine größere Rolle im Peacekeeping-Bereich spielten, würde man die aufgeblähte und kostenintensive UN-Bürokratie umgehen und gleichzeitig ohne schlecht ausgebildete Blauhelme bessere Ergebnisse erzielen. Deren Bereitsteller würden zudem Mitbestimmung einfordern (vgl.

Hirsh 2000: 5f.). Der Ausweg aus den oben genannten Problemen der Ressourcen- und Finanzmittelbereitstellung soll somit entweder im größeren Burden sharing oder in der Verlagerung von globalen zu regionalen Organisationen liegen. De facto sei die Praxis bereits dementsprechend. Klassische PKO würden von den UN geführt, militärische Interventionen und Enforcement-Einsätze finden unter nationalem (d.h. US-amerikanischem) oder regionalem (z.B. nordatlantischem) Kommando statt (vgl. de Jonge Oudraat 2000: 426).

#### *4.3.3. Forderungen an die Organisation und den organisierenden Akteur*

Aber nicht nur in Bezug auf nationalstaatliche Akteure lässt sich Kritik üben, auch die Rolle der UN bei bisherigen Interventionen müsse überdacht werden. Auch in den nächsten Jahren sei angesichts der weltweit entstehenden Konflikte nicht von einer Marginalisierung der UN auszugehen, da den Staaten eine unilaterale Politik zu kostspielig erscheine (vgl. Jakobsen 2000: 169). Zunächst einmal sei die Kommunikation zwischen New Yorker UN-Bürokraten und dem Personal der Missionen äußerst schwierig, was bei der Umsetzung von Mandaten zu erheblichen Managementproblemen führe (vgl. Malone/Thakur 2001: 13). Der UN-Hauptsitz in New York zeichne sich durch eine institutionelle Schwäche in Bezug auf PKO aus. Mit der Planung und Durchführung seien mindestens sieben verschiedene Abteilungen bzw. Organisationen befasst, jede mit ihrer eigenen Dynamik und unterschiedlicher Logik. Zwar sei das DPKO im Umbau begriffen, aber letztlich sei auch das Sekretariat mit einer Leitung von komplexen Friedensmissionen überfordert (vgl. Gordon 2001: 25f.). Die Leistungsfähigkeit der UN hänge in großem Maße vom Personal ab, dass nicht nach regionalen Gesichtspunkten, sondern nur nach Qualifikation ausgewählt werden sollte (vgl. Malone/Thakur 2001: 14). Viele interne Kommunikationsprobleme, die die Effektivität von PKO schmälerten, könnten durch (geo-)politische Faktoren erklärt werden. So habe sich die Zusammenarbeit des lange britisch dominierten Department of Political Affairs (DPA) und des französisch geführten DPKO als suboptimal erwiesen, weil man die Zusammenlegung beider Abteilungen befürchtete (vgl. Kühne 2001: 6). Ähnliche Abstimmungsprobleme ergeben sich aber auch vor Ort. Nicht nur die Kommunikation zwischen den einzelnen Organen, Behörden und Organisationen führt zu regelmäßigen Missverständnissen, sondern erst recht die Zusammenarbeit von UN und NGOs falle oftmals kontraproduktiv aus (vgl. Maley 2002: 268).

#### *4.3.4. Forderungen nach Klärung der Begrifflichkeiten*

Ein anderes Problem ist, dass es immer noch keine allgemein gültigen Begriffe für PKO nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes gebe (vgl. Mackinlay 2001: 57). William J. Durch unterscheidet zwischen „Traditional Peacekeeping Missions“, „Multidimensional Peace Operations“, „Humanitarian Intervention“ und „Peace Enforcement Operation“ (vgl. Durch 1997: 3f.). James Kurth unterscheidet zwischen verschiedenen Modellen, in deren Mittelpunkt ein jeweils anderes Problem stehe, das zu lösen sei. Seine Typisierung reicht vom „abstention model“ über ein „relief model“ bis hin zum „reconstruction model“ (vgl. Kurth 2001: 570). Bei Winrich Kühne hingegen geht die Unterscheidung der Interventionstypen von der Mandatierung aus. Der erst in den 1990er Jahren entstandene Interventionstyp wird durch ein „robustes“ Mandat bevollmächtigt, auch militärisch vorzugehen (vgl. Kühne 2000: 2). Doch in der Praxis vermischen sich all diese Kategorien und Typen. Zumeist wandle sich die Mission kontinuierlich durch neue Resolutionen des Sicherheitsrates (vgl. Durch 1997: 7). Dennoch sei es sinnvoll, für die Durchführung von komplexen Missionen samt ihrer prinzipiell veränderbaren Mandate, Standardtypen und Standardabläufe innerhalb der UN zu entwickeln, die bei Bedarf lediglich variiert werden müssten. Auch sei erst durch eine verbindliche Begrifflichkeit die Möglichkeit gegeben, Lehren aus den Interventionen zu ziehen und diese Eingriffe als Erfolg oder Nichterfolg zu werten (vgl. Diehl 2000: 352).

#### **4.4. Bedarf nach umfassender Verregelung**

Die Debatte um humanitäre Interventionen wird kontrovers geführt. Letztlich hat sich der Großteil der Debattenteilnehmer der moralischen und der völkerrechtlichen Debatte darauf verständigt, dass militärische Interventionen zum Schutze von Menschenrechten nur multilateral und unter UN-Führung legitim und legal sind. Dennoch bleiben Vorbehalte gegenüber der bisherigen Praxis:

- In der völkerrechtlichen Debatte hat sich ein neuer Konsens herausgebildet, dass die UN ein Recht zur Intervention besitzen, da die Menschenrechte als erga omnes-Verpflichtung zu sehen sind. Dennoch bleibe eine „Rechtslücke“ zwischen Menschenrechten und Gewaltverbot, eine eindeutige völkerrechtliche Regelung oder Präferenzbestimmung fehle. Erst recht werde dies deutlich, wenn der Sicherheitsrat sich mit bestimmten Menschenrechtsverletzungen nicht beschäftigen will oder kann.

Ein Recht oder gar eine Pflicht zur Intervention jenseits der UN, um diese Situation zu bearbeiten, wird mehrheitlich und mit Bezug auf ein nicht vorhandenes Völkergewohnheitsrecht verneint.

- Die zentrale Problematik in der moralischen Debatte ist die Möglichkeit des Schutzes von Menschenrechten ohne dabei andere (Menschen-)rechte zu verletzen. Sowohl zivile als auch militärische Interventionen könnten das Leiden vor Ort vergrößern, indem entweder politische Selbstbestimmungsrechte verletzt werden oder „Kollateralschäden“ zu beklagen seien. Kritisiert wird die Selektivität in der Praxis bzw. das Vorschieben humanitärer Begründungen für nationale Interessenpolitik, denen mit einem Kriterienkatalog entgegen gewirkt werden soll, der sich an der *bellum iustum*-Tradition orientiert. Große Uneinigkeit herrscht zudem bei den Beiträgen über die generelle Legitimität von militärischen Mitteln zur Durchsetzung von Menschenrechten.
- Die politisch-pragmatische Debatte schließt solche fundamentale Überlegungen aus. Vielmehr geht es hierbei um die Frage nach den Ergebnissen der bisherigen Interventionen mit der Absicht, durch bessere Mandatierung und Ressourcenbereitstellung die Erfolgsaussichten von humanitären Interventionen zu erhöhen. Dazu wurden diverse Vorschläge entwickelt, die sich sowohl an die Nationalstaaten als auch an die UN richten.

Alle drei Debatten kommen letztlich zu dem Schluss, eine verbindliche Verregelung des Bereiches von PKO und humanitären Interventionen sei sinnvoll und zu begrüßen. Dies entspricht, regimetheoretisch gesehen, dem Vorliegen einer „kollektiven Situation“. Idealtypisch in funktionalistischer Argumentation müsse aus der Erkenntnis, dass eine solche Situation vorliegt, ein Regimebildungsprozess in Gang kommen.

## 5. Überlegungen zu einem Regime humanitärer Intervention

Die letzten Kapitel haben deutlich gemacht, welche Problemkreise ein Regime humanitärer Interventionen unter UN-Dach verregeln müsste. Mit Krasner bleibt festzuhalten, dass Regime aus Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren bestehen, wobei diese vier Elemente schriftlich fixiert sein oder aus einem regelgeleiteten Verhalten gewohnheitsmäßig entstehen können (vgl. Krasner 1983: 2). Regime sollen im vorliegenden Bericht als kooperative Ordnungsinstanzen durchaus normativ verstanden werden. Ordnung und Verregelung werden positiv bewertet. Regime tragen somit zur konstruktiven Bearbeitung von potentiellen Konflikten bei. Gerade im zu untersuchenden Feld der humanitären Interventionen kann von solch einer positiven Verregelungsfunktion durch ein etwaiges Regime ausgegangen werden, da es sich im Schnittpunkt von Sicherheitspolitik, Völkerrecht und Menschenrechtspolitik befindet und somit prinzipiell umstrittene Bereiche der internationalen Beziehungen betrifft.

Da vorrangig untersucht werden soll, ob sich unter dem Dach der UN ein solches Interventionsregime etablieren konnte oder Anzeichen für eine solche Verregelung bestehen, wird ein machstruktureller Ansatz verworfen. Machtstrukturelle Ansätze sind neorealistisch formuliert, sehen also in Staaten die letztlich relevanten Akteure. Im Zentrum dieses Berichts sollen aber die UN stehen, und die Frage, ob sich hier ein Regime herausgebildet habe. Somit scheint eine theoretische Anbindung an problemstrukturelle Ansätze erfolversprechender, da sie sowohl Staaten als auch internationale Organisationen als Akteure begreifen. Staaten werden zudem als lernfähig verstanden und nicht lediglich als Nutzenmaximierer gesehen, die letztlich Machtinteressen verfolgen. Im Gegenteil: Problemstrukturelle Ansätze lassen auch Raum für Normen wie Moral und Recht im internationalen System (vgl. Efinger/Rittberger/Wolf/Zürn 1990).

Es gibt bisher wenige regimetheoretische Analysen zu diesem Themenkomplex, die zudem Mängel aufweisen. So leiten z.B. Albert Legaul et al. (1994/95) das entstehende Regime humanitärer Interventionen aus einer Exegese der UN-Charta ab und vernachlässigen dabei realpolitische Entwicklungen der 1990er Jahre, während Albrecht Schnabel (1996) in seiner Analyse zu sehr auf die Politik der Großmächte abzielt und die Funktion der UN als Arena verkennt, deren Produkt sowohl der Internationale

Strafgerichtshof als auch die Comprehensive Test Ban Treaty Agency (CTBTA) ist. Beide Institutionen sind letztlich ohne oder sogar gegen den Widerstand des stärksten Akteurs, die USA, entstanden.

Wie bei den Fallbeispielen und der Debattendarstellung deutlich wurde, handelt es sich bei humanitären Interventionen um ein kontrovers diskutiertes Phänomen. Dennoch kann unterstellt werden, dass jede der drei Debatten letztlich geführt wurde, um einen Prozess in Gang zu setzen, der Klärung im völkerrechtlichen, moralischen und organisatorischen Bereich erwirkt. Diese Verregelung kann, so die Regimetheorie, entweder durch formale Akte wie Verträge oder Abkommen oder informell z.B. durch gewohnheitsmäßige Praxis entstehen. Der letztgenannte Punkt kann nur durch eine Aufarbeitung der Interventionspraxis untersucht werden. Die Fallbeispiele sind als erste Ansätze in diese Richtung zu verstehen.

Im Folgenden wird ein regimetheoretischer Analyserahmen entwickelt, der die Verregelungserfordernisse benennt. Er soll als Kriterienkatalog zur Untersuchung der Ansätze eines möglichen Regimes humanitärer Interventionen innerhalb der UN dienen und greift auf die bekannte Definition von Krasner zurück. Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren werden hierbei in Verbindung mit den Ergebnissen der Debattendarstellung gesetzt, wie Tabelle 1 verdeutlicht.

Prinzipien stellen das abstrakte Element von Regimen dar. Hier lautet die am dringendsten zu lösende Frage, ob überhaupt interveniert werden darf. Thematisiert wird diese Problematik innerhalb der völkerrechtlichen Debatte. Grundsätzlich wird gefragt, ob Interventionen erlaubt seien oder nicht. Wie gezeigt, geht der Großteil der Debattenteilnehmer mittlerweile davon aus, dass die Souveränität nicht mehr zwangsläufig oberhalb der Menschenrechte angesiedelt sei. Vielmehr handele es sich um erga omnes-Verpflichtungen, die zu einem Interventionsrecht der UN führten. In einer weiterführenden Perspektive wird gar an eine Interventionspflicht gedacht. Ein mögliches Regime unter dem Dach der UN wird diese Fragen zu klären haben.

Normen sind unterhalb der Prinzipien angesiedelt und somit nicht mehr an der Klärung der fundamentalen Fragen interessiert. Sie machen Prinzipien somit erst operationalisierbar. Für die Interventionsthematik umfasst der Bereich der Normen die Operationalisierung

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

Abbildung 1: Verregelungserfordernisse eines potentiellen Regimes humanitärer Interventionen

etwaiger Vorbehalte gegen Gewaltanwendungen. Nachdem durch Prinzipien bereits ein Interventionsrecht bestätigt wurde, soll im Bereich der Normen dennoch eine Verregelung dieses generellen Rechts stattfinden. Genau diese Thematik findet sich als Gegenstand der moralischen Debatte wieder. So dürfe eine gewaltsame Intervention immer nur als ultima ratio verstanden werden. Ist ein Eingriff dennoch nicht zu verhindern, müssten Kriterien die Willkür einhegen. Hier wird die „Lehre des gerechten Krieges“ bemüht und auf einen gerechten Grund, eine rechte Absicht und die Verhältnismäßigkeit der Mittel verwiesen. Auch auf der Ebene von Normen muss die UN entsprechende Verregelungsprozesse initiieren.

Normen werden im Sinne der Regimetheorie in Regeln umgesetzt, sie stellen letztlich die Operationalisierung dessen dar, was als Ziele des Regimes in Form von Prinzipien formuliert wurde. Im Kontext humanitärer Interventionen folgt nachdem generell geklärt wurde, ob interveniert werden darf und auch unter welchen Umständen dies zu geschehen habe, die erste Formulierung, wie diese Interventionen ablaufen haben. Es handelt sich bei den Regeln insbesondere um Regeln zur Planung und Organisation von UN-Missionen. Auf diesen Bereich wird in der politisch-pragmatischen Debatte hingewiesen, wenn auch aus einer kritischen Absicht heraus: Effektivität und Effizienz müssten als Regeln formuliert werden, sind aber in der Praxis noch verbesserungswürdig. Während dabei unter Effizienz ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verstehen ist, fokussiert Effektivität die Mittel-Ziel-Relation.

Verfahren meint nach regimetheoretischer Auffassung eine Vielzahl sehr konkreter Vorschläge. Beschäftigen sich Regeln noch auf der organisatorischen Makroebene mit Interventionen, regeln Verfahrensweisen das Procedere im Mikrobereich. Auch dieser Komplex wurde durch die politisch-pragmatische Debatte thematisiert. Ein UN-Regime humanitärer Intervention müsste hierbei die Mandatierung, Ressourcenbereitstellung, d.h. die Sicherstellung der Finanzierung sowie die Ausbildung und Bereitstellung von militärischem Personal, die Informationsverarbeitung und den Organisationsablauf der einzelnen UN-Organe regulieren. Dabei dürfte es weder die Regeln noch die Normen und Prinzipien des Regimes außer Acht lassen.

Abbildung 1 fasst den vorgeschlagenen umfassenden Analyserahmen zusammen. Idealtypisch werden die Debatten den Regimeelementen zugeordnet. So werden die

Verregelungserfordernisse aufgezeigt, die durch ein mögliches Regime humanitärer Intervention zu bearbeiten sind. Der in der Abbildung vorgestellte Analyserahmen wird im Weiteren benutzt, um die formale Regimeseite zu untersuchen. Dazu werden grundlegende Texte der UN herangezogen, um zu überprüfen, ob sich auf der schriftlich fixierten Ebene unter dem Dach der UN ein Verregelungs- oder Regimebildungsprozess vollzogen hat oder vollzieht.

## 6. Ansätze der Regimeentstehung innerhalb der UN

Zur Beantwortung der Frage, ob innerhalb des Systems der UN die Entstehung eines Regimes humanitärer Interventionen festgestellt werden kann, sind drei Dokumente, die „Agenda for Peace“, der Brahimi-Report und die Empfehlungen der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), besonders relevant. Die Bedeutung der UN-Charta für die Interventionspraxis wurde bereits anhand der völkerrechtlichen Debatte herausgearbeitet. Allerdings ist der alleinige Bezug auf die Charta nicht ausreichend, da sie die Auslegung des Verhältnisses von Souveränität und Menschenrechten der subjektiven Interpretation überlässt. Die Auswahl der Dokumente beschränkt sich auf die Entwicklung seit den 1990er Jahre, die den Anfang einer veränderten Interventionspraxis markieren. Erst seitdem stellt sich die Frage von legitimen und legalen Interventionen zwischen Souveränitätsgebot und Menschenrechtsschutz.

### 6.1. Die „Agenda for Peace“ von Boutros Boutros-Ghali (1992)

Am 31. Januar 1992 trat der Sicherheitsrat erstmalig als Versammlung der Staats- und Regierungschefs zusammen. Bei diesem Treffen wird der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali beauftragt, Vorschläge für die Rolle der UN in einer veränderten Welt zu erarbeiten. Besondere Bedeutung soll dabei neuen Strategien zur Konfliktverhütung und Konfliktlösung zukommen.

*6.1.1. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung: Kernaussagen der „Agenda for Peace“*

Am 17. Juni 1992 legte Boutros-Ghali die „Agenda for Peace“ vor.<sup>7</sup> Sie kann als Anleitung verstanden werden, in Zeiten eines sich wandelnden Umfelds die Kapazitäten der UN zur „Herbeiführung und Erhaltung des Friedens zu verbessern“ (Boutros-Ghali 1993a: 23). Dazu führte Boutros-Ghali vier Begriffe ein, die bis heute die Diskussion um UN-Interventionen bestimmen: vorbeugende Diplomatie (preventive diplomacy), Friedensschaffung (peacemaking), Friedenssicherung (peacekeeping) und Friedenserhaltung (post-conflict peace-building). Diese vier Begriffe stellen allerdings

---

<sup>7</sup> Im Weiteren wird auf die Fassung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den UN zurückgegriffen. Sie trägt den Titel „Agenda für den Frieden“.

keine Interventionstypen dar, sondern sollen eher als eine Chronologie von Konflikten und Eingriffsmöglichkeiten seitens der UN verstanden werden (vgl. Schmidl 2000: 21).

Unter „vorbeugende Diplomatie“ fallen alle Maßnahmen, die darauf abzielen, Konflikte im Vorfeld zu entschärfen oder zumindest regional zu begrenzen. Akteure dieser Politik sind alle Organe der UN sowie regionale Organisationen oder Einzelpersonen, die von der UN dazu autorisiert würden. Als Instrumente der vorbeugenden Diplomatie sollen vertrauensbildende Maßnahmen, Frühwarnsysteme zur Informationsbeschaffung und Tatsachenermittlung zum Einsatz kommen. In einigen Situationen seien auch vorbeugende UN-Einsätze oder entmilitarisierte Zonen erforderlich.

„Friedensschaffung“ bezeichne alle friedlichen, unter Kapitel VI der UN-Charta stattfindenden Maßnahmen zur Einigung der Konfliktparteien. Die UN hätten in diesem Bereich weitreichende Erfahrungen, welche durch einen entschlossener auftretenden Sicherheitsrat verstärkt umgesetzt werden könnten. Auch die Generalversammlung könne in diesem Bereich tätig werden. Besonderes Augenmerk käme bei der Friedensschaffung den Instrumenten „Vermittlung“ und „Verhandlung“ zu. Außerdem müsse die Rolle des IGH bei internationalen Streitigkeiten gestärkt werden. Die humanitären Krisenlagen bei vorliegenden Streitigkeiten sollen mittels Hilfsleistungen entschärft werden. Erst wenn die friedlichen Mittel einschließlich der Sanktionsmechanismen ausgeschöpft seien, müsse das Konzept kollektiver Sicherheit greifen. Boutros-Ghali empfiehlt in solchen Fällen von Kapitel VII der UN-Charta Gebrauch zu machen und militärische Gewalt anzuwenden. In den bewaffneten, wenngleich nicht gewaltsamen Bereich der Friedensschaffung seien auch Truppen zur Friedensdurchsetzung einzuordnen.

Die „Friedenssicherung“ kennzeichne die UN-Präsenz vor Ort durch Militär-, Zivil- und Polizeikräfte mit Zustimmung aller beteiligten Parteien. Dieses Instrument sei von der UN entwickelt worden und zeige jahrzehntelange Erfolge. Zu deren Grundvoraussetzungen gehörten „ein klarer und durchführbarer Auftrag; die Zusammenarbeit der Parteien bei der Ausführung dieses Auftrages; die kontinuierliche Unterstützung seitens des Sicherheitsrates; die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, das benötigte Militär-, Polizei- und Zivilpersonal einschließlich Spezialisten zur Verfügung zu stellen; eine wirksame Führung der Vereinten Nationen am Amtssitz und vor Ort; und eine angemessene finanzielle und logistische Unterstützung“ (Boutros-Ghali 1993a: 47).

Unter „Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit“ seien Strukturmaßnahmen zu verstehen, die sich um eine Festigung des Friedens bemühten. Dazu gehörten die Entwaffnung der Konfliktparteien, die Räumung von Landminen, die Herstellung der öffentlichen Ordnung durch Unterstützung und Ausbildung von Sicherheitskräften oder durch die Überwachung von Wahlen. Auch die Förderung von politischen und sozialen Menschenrechten sowie der kulturelle Austausch zum Abbau von Feindbildern müsse Teil der Friedenskonsolidierung sein. Ziel sei der soziale Friede durch Demokratisierung, weshalb die UN eine „neue Art technischer Hilfe“ entwickeln müsse (vgl. Boutros-Ghali 1993a: 51).

Auf Interventionen im Sinne von Zwangsmitteln geht Boutros-Ghali nur am Rande ein. Den Hauptteil der Agenda nimmt die friedliche Konfliktbearbeitung auf der Basis des Konsenses aller beteiligten Parteien nach Kapitel VI ein. Lediglich vier Fälle gebe es, in denen die UN in letzter Konsequenz auch militärische Mittel nutzen dürften:

- (1) Klassische Blauhelmeinsätze, bei denen die Bewaffnung nur zu Verteidigungszwecken ausgelegt sei;
- (2) Präsenz der UN bei vorbeugenden Einsätzen, die gänzlich zivil oder nur leicht bewaffnet abliefen;
- (3) Anwendung militärischer Gewalt im Bereich der Friedensschaffung, wobei hier auf Art. 42 und 43 Bezug genommen wird und eine ständige Eingreiftruppe gefordert wird, die als Abschreckung dienen sollte und deshalb entsprechend gerüstet sein müsste;
- (4) Truppen zur Friedenserzwingung, nicht zu verwechseln mit den ständigen Streitkräften nach Art. 43 oder den Blauhelmsoldaten, die sich aus Freiwilligen zusammensetzen und schwerer bewaffnet sind.

Festzuhalten ist, dass die Kernaussagen Boutros-Ghalis vorrangig auf zivile Konfliktbearbeitungsmöglichkeiten zielen. Diese Kernaussagen werden verbunden mit der eindringlichen Forderung, die UN effektiver und effizienter zu machen. Zentral sei dafür, dass die Planung und Organisation ebenso wie die Finanzierung von UN-Interventionen breitere politische Unterstützung fänden.

### *6.1.2. Reaktionen auf die „Agenda for Peace“*

Die „Agenda for Peace“ stellt die erste grundlegende Thematisierung des Interventionskomplexes durch die UN nach dem Ende des Kalten Krieges dar. Sie ist ein Konzept für die Rolle der UN in einer ungewissen Zukunft. Zwar hatte George Bush sen. bereits 1990 von einer „Neuen Weltordnung“ gesprochen, die multilateral gestaltet werden sollte, aber gleichzeitig hatte der Zweite Golfkrieg gezeigt, wie schnell multilaterale Organisationen wie die UN marginalisiert oder missbraucht werden konnten (vgl. Borchardt 1991: 68). Wie wichtig die Positionierung der UN im Bereich der Interventionen war und wie rasch sich die politische Lage veränderte, zeigten auch diesbezüglichen Entscheidungen des Sicherheitsrates. In der Zeitspanne zwischen dem Auftrag zur Erstellung der Studie durch den Generalsekretär und der Übergabe der Agenda an den Sicherheitsrat wurden die Resolutionen zu den Einsätzen in Somalia und Ex-Jugoslawien verabschiedet. In beiden Fällen handelte es sich um Konflikte, die sich bereits verselbstständigt hatten und in denen eine friedliche Streitbeilegung nur wenig Erfolg versprach. So stellte sich heraus, dass die Vorschläge des Generalsekretärs nicht den eigentlichen Kern des Problems thematisiert hatten. Der Bericht habe in der optimistischen Stimmung nach Ende des Ost-West-Konfliktes übersehen, dass die UN per se kein Akteur seien, sondern eine Arena, in der Staaten agierten (vgl. Schmidl 2000: 21). Die Überbetonung der friedlichen Streitbeilegungsmechanismen schien der damaligen Atmosphäre innerhalb der UN zu entsprechen, für die Staaten hingegen stellten sich ganz andere Fragen. Mit dem Ende der Blockkonfrontation war auch die Position des Militärs in eine Krise geraten. In den Friedensmissionen konnte hingegen dessen weitere Existenzberechtigung gesehen werden. Strategische Überlegungen seitens der Militärs, aber auch eine generelle Zurückhaltung der Regierungen gegenüber präventiven Maßnahmen, die Kosten verursachten, aber nicht zwingend notwendig erschienen, waren Gründe, weshalb eher die militärischen statt die präventiven Maßnahmen der „Agenda for Peace“ ihren Weg in die Politik fanden (vgl. Brock 1993: 57f.). Nur ein einziges Mal sei es 1993 in Mazedonien zu einem vorbeugenden Einsatz von UN-Personal gekommen (vgl. Ramsbotham/Woodhouse 1999: 2). Von einer neuen strategischen Rolle der UN als Friedensstifter durch den Einsatz von Maßnahmen nach Kapitel VI schien die Organisation somit weit entfernt. Statt ziviler bestimmten bald militärische Maßnahmen die Politik der UN. „The United Nations has entered a domain of military activity [...] for which it lacks any guiding operational concept“ (Ruggie 1993: 26).

Näher an der politischen Praxis erwiesen sich andere Teile der „Agenda for Peace“. So spiegelt Boutros-Ghali den Bedeutungszuwachs der Menschenrechte in der internationalen Politik wider. Souveränität und Menschenrechte werden in der Agenda zumindest als gleichrangige Prinzipien genannt. Auch für den Bereich der Interventionen leistet Boutros-Ghali grundlegende und zeitgemäße Definitionsarbeit, in dem er die bereits benannten vier Phasen von Konflikten benennt, die rasch zu Interventionskategorien und Grundlagen der Debatte wurden. Erstmals werden für den Bereich der Intervention auch konkrete Vorschläge gemacht bzw. Forderungen aufgestellt, die das Verfahren von UN-Einsätzen im Bereich Finanzen, Logistik und Personal thematisieren. Doch blieben die angesprochenen Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Finanzressourcen auch weiterhin zurückhaltend (vgl. Schoettle 1993: 459). Diese Erfahrung musste Boutros-Ghali auch ein Jahr nach seiner Agenda machen. Die Umsetzung der Vorschläge durch die Staaten verlaufe nur zögerlich, doch zeigten neuere Entwicklungen, wie notwendig eine handlungsfähige UN seien (vgl. Boutros-Ghali 1993b: 332).

Im Hinblick auf die Folgen des Dokuments muss festgehalten werden, dass die direkten Folgen der „Agenda for Peace“ zunächst anders als erwünscht ausfielen. Denn es kam nicht zu einem effektiven Ausbau der friedlichen Komponenten der Friedenssicherung seitens der Mitgliedstaaten, die sich auch mit Reformmaßnahmen generell zurückhielten. Aber zumindest innerhalb der UN wurden größere Reformen in Angriff genommen, die den Eindruck zu widerlegen, die „Agenda for Peace“ sei gänzlich ohne Erfolg gewesen.

Das DPKO wurde im März 1993 völlig neu gegliedert, um so eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Organisationen und Abteilungen zu ermöglichen. Unter anderem wurde ein „Office of Planning and Support“ eingerichtet, dem auch eine „Training Unit“ untergeordnet ist, die für die Erarbeitung von standardisierten Ausbildungsrichtlinien zuständig ist. Einen weiteren neuen Bereich stellt das „Lessons Learned Unit“ dar. Hier sollen Informationen zusammengetragen werden, um aus den Erfahrungen und möglichen Fehlern zu lernen. Für bereits laufende Missionen wurde das „Situation Center“ installiert, das ein Monitoring der diversen Aktivitäten unterhält. Aus dem Department of Administration und Management (DAM) wurde der „Mission Planning Service“ (MPS) in das DPKO überführt. Der MPS ist zuständig für die Koordination von laufenden, die Planung zukünftiger und die Beendigung von Missionen (vgl. Ramsbotham/Woodhouse 1999: 256). Allerdings könne das so genannte „Standby-Arrangement- System“ (UNSAS)

als die wichtigste Neuerung im Bereich der Friedenssicherung gesehen werden. Ziel des 1993 initiierten Systems ist es, die Effizienz der UN-Interventionen zu steigern, indem ein zentrales Register angelegt wurde, das für die Mitgliedstaaten verbindlich abrufbereite militärische Einheiten, ziviles oder polizeiliches Personal benennt, das schnell für Einsätze zur Verfügung steht (vgl. Eisele/Griep 1996: 51). Dazu vereinbarten die UN mit den einzelnen Staaten so genannte Verfügungsbereitschaftsabkommen. Mittlerweile haben sich 90 Staaten am UNSAS beteiligt (vgl. Gareis/Varwick 2002: 281).

Zusammenfassend kann somit zumindest im operativen Bereich von Friedensmissionen eine Reformwirkung konstatiert werden, die die „Agenda for Peace“ initiierte. Allerdings wurden die Vorschläge des Generalsekretärs eher langsam umgesetzt, wobei sich die UN generell bereitwilliger zeigte, Reformen einzuleiten als die Nationalstaaten. Festzustellen ist, dass es in den 1990er Jahren zu erheblichen Neuerungen im Bereich der UN-Friedenssicherung kam, die letztlich auf die Forderungen von Boutros-Ghali zurückgehen.

## **6.2. Der Brahimi-Report: „Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ (2000)**

Am 7. März 2000 beauftragte Generalsekretär Kofi Annan eine internationale Kommission unter Führung des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi mit einer umfassenden Überprüfung der UN-Aktivitäten im Bereich von Sicherheit und Frieden.<sup>8</sup> Ziel sollte die Erarbeitung von Vorschlägen sein, wie Friedenssicherungseinsätze im neuen Jahrtausend weiter zu entwickeln seien. Das Vorhaben der Kommission lässt sich in die Aktivitäten Annans in Bezug auf den anstehenden Millenniumsgipfel einreihen (vgl. Williams 2000: 164). Am 17. August 2000 legte die Kommission ihre Empfehlungen unter dem Titel „Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ vor. Der Sicherheitsrat, anlässlich des Millenniumsgipfels auf Staats- und Regierungsebene zusammengekommen, sowie die Generalversammlung begrüßten im September 2000 den so genannten Brahimi-Report.

---

<sup>8</sup> Der Kommission gehörten neben Brahimi J. Brian Atwood (USA), Colin Granderson (Trinidad und Tobago), Dame Ann Hercus (Neuseeland), Richard Monk (Großbritannien), Klaus Naumann (Deutschland), Hisako Shimura (Japan), Wladimir Schustow (Russland), Philip Sibanda (Simbabwe) und Cornelio Sommaruga (Schweiz) an.

### *6.2.1. Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge: Kernaussagen des Brahimi-Reports*

Auch die Brahimi-Kommission sprach sich für eine Ausweitung der Konfliktprävention aus und folgte so dem Kurs, den bereits Boutros-Ghali mit seiner „Agenda for Peace“ eingeschlagen hatte. Allerdings wurde auch die Notwendigkeit gesehen, die militärischen Komponenten zu verbessern, indem sie mit ausreichenden Ressourcen und einem robusten Mandat ausgestattet werden sollen. Dennoch sollten die Mitgliedstaaten nicht allein auf Konfliktlösungen mittels Gewaltanwendung vertrauen, vielmehr müsse der politische Wille zur Befriedung sämtliche UN-Friedensmissionen leiten. Die Frage der politischen Unterstützung dieser Missionen durch die Mitgliedstaaten ist der zentrale Kritikpunkt des Berichts. „Ohne tiefgreifende institutionelle Reformen, ohne eine höhere finanzielle Unterstützung, ohne ein erneutes Engagement seitens der Mitgliedstaaten werden die Vereinten Nationen die entscheidenden Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsaufgaben nicht bewältigen können, die ihnen von den Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten und Jahren übertragen werden“ (Brahimi-Report 2000: 15). In der Zusammenfassung ihrer Arbeit kommt die Kommission zu einem Ergebnis, das zeigt, wo das Hauptaugenmerk der Empfehlungen und Vorschläge liegt: „Unsere Empfehlungen konzentrieren sich nicht nur auf den politischen und strategischen Bereich, sondern außerdem, vielleicht sogar in stärkerem Maße, auch auf die operativen und organisationsbezogenen Erfordernisse“ (Brahimi-Report 2000: vi).

In der Tat liegen hier die Schwerpunkte des Berichtes, der sich in vier inhaltliche Blöcke teilen lässt: (1) Empfehlungen zu Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozessen bei Friedensmissionen; (2) Empfehlungen für die Steigerung der Fähigkeit der UN zur raschen Entsendung von Missionen; (3) Empfehlungen für eine Reform der Ressourcen und Strukturen des UN-Hauptsitzes und (4) Empfehlungen für „Friedensmissionen im Informationszeitalter“.

Als Komponenten von Friedensstrategien nennt die Kommission die von der „Agenda for Peace“ bereits bekannten Unterscheidungen: Konfliktprävention, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung. Im Bereich der Friedenskonsolidierung wird empfohlen, auch Projekte mit rascher oder kurzzeitiger Wirkung zu finanzieren, die allerdings von längerfristigen Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen begleitet werden müssten. Diese Strategien sollten im Exekutivausschuss für Frieden und

Sicherheit entwickelt werden. Für die Umsetzung vor Ort müsse es zu einer grundlegenden Neuausrichtung der Einsätze von Zivilpolizisten und anderen rechtsstaatlichen Kräften bei komplexen Friedensmissionen kommen. Die Friedenssicherung der UN müsse ihre Doktrin und Strategie dahingehend neu formulieren, dass die UN-Truppen „sich selbst, die anderen Anteile der Mission und ihr Mandat auf der Grundlage robuster Einsatzrichtlinien“ verteidigen könnten (Brahimi-Report 2000: 24). Für die Mandatierung ergäbe sich ebenfalls Reformbedarf. Bevor Friedenssicherungstruppen zur Umsetzung einer Waffenruhe entsendet würden, müsse die Übereinkunft der Konfliktparteien hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit und Konformität mit den Menschenrechten überprüft werden. Auch sollten Resolutionen zunächst in Entwurfcharakter haben, bis dem Generalsekretär verbindliche Zusagen über die Truppenbereitstellung durch die Mitgliedstaaten vorlägen. Insgesamt wird eine breitere Informationsbasis bei der Ausarbeitung und der Abänderung eines UN-Mandats gefordert. Hierzu solle ein Sekretariat für Information und strategische Analyse (Information and Strategic Analysis Sekretariat, ISAS) geschaffen werden, das Informationen zu bündeln habe und als Bindeglied zwischen DPA und DPKO zu fungieren habe, von denen es gemeinsam verwaltet werde (vgl. Brahimi-Report 2000: 25ff.).

Die Fähigkeit der UN zur raschen und wirksamen Verlegung von Missionen müsse erheblich verbessert werden. Die Kommission schlägt vor, traditionelle Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 30 Tagen und komplexe Mission innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung einer entsprechenden Resolution dislozieren zu können. Für die Führung des Einsatzes bedeute dies, dass frühzeitig qualifiziertes Personal gewonnen werden müsse, das in Lage sei, operationale oder administrative Teile der Mission zu leiten. Hierzu sollte im Sekretariat eine Liste ähnlich des UNSAS entstehen. Die Entsendung militärischen Personals müsse sich ebenfalls an den terminlichen Vorgaben orientieren. Der Generalsekretär habe somit frühzeitig Kontakt zu den Staaten des UNSAS aufzunehmen, die gebeten werden, innerhalb von sieben Tagen Offiziere zur Planung der Mission bereitzustellen. Zudem müsse er ein regelmäßiges Monitoring betreiben, damit die Anforderungen erfüllt würden, die das UNSAS hinsichtlich Ausbildung und Ausrüstung an die nationalen Truppenkontingente stelle. Staaten, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, könnten an Einsätzen nicht teilnehmen, da sie den Erfolg der Mission gefährdeten. All dies gelte auch für den Bereich der Polizei und des zivilen Fachpersonals. Als neue Maßnahmen schlägt die Kommission regionale

Partnerschaften zur Ausbildung und Bereitstellung von Personal vor. Der Vorteil solcher Partnerschaften sei eine gewisse Standardisierung, die vor Ort einen Effektivitätszuwachs bedeuten könne. Neben den Reformen im personellen Bereich müsse aber auch die Ressourcenverwaltung überdacht werden, um ein rasches und effektives Eingreifen zu gewährleisten. Dies bedeute, dass zunächst im Sekretariat eine Gesamtstrategie für die logistische Unterstützung zu erarbeiten sei. In der UN-Logistikbasis im italienischen Brindisi müssten fünf Grundausstattungsätze für UN-Missionen bereitstehen. Die Ausrüstungsreste aus den 1990er Jahren seien aufgebraucht und deshalb zu ersetzen. Das Sekretariat müsse hierzu sämtliche Beschaffungsleitlinien und –verfahren überprüfen. Einer ähnlichen Revision bedürfe die Verwaltung der Finanzmittel der Feldmissionen, die auf die Missionsführung vor Ort übertragen werden sollten (vgl. Brahimi-Report 2000: 43).

Auch innerhalb der UN seien Probleme festzustellen, zu deren Lösung die Kommission Vorschläge unterbreitet. Ziel dieser Vorschläge sei es, die Strukturen und Ressourcen der Verwaltung für die Planung und Unterstützung von Friedenssicherungseinsätzen zu verbessern. Der größte Teil dieser Ausgaben müsse aus dem regulären Zweijahres-Haushalt finanziert werden. Bis zum nächsten Budgetplan müsse mit einer Erhöhung des Sonderhaushaltes für PKO Vorlieb genommen werden. Darüber hinaus sei die Einrichtung von integrierten Missionsarbeitsstäben (Integrated Mission Task Forces, IMTF) erforderlich und sollte möglichst zum Standardinstrument bei der Planung und Organisation von Friedenseinsätzen werden. Die Leiter dieser Arbeitsstäbe müssten mit temporärer Weisungsbefugnis für das abgestellte Personal anderer UN-Organe und der Mitgliedstaaten ausgestattet sein (vgl. Brahimi-Report 2000: 43ff.).

#### *6.2.2. Reaktionen auf den Brahimi-Report*

Die Stoßrichtung des Brahimi-Reports entspricht dem Bild einer politischeren UN, die Kofi Annans Vision bei der Vorbereitung des Millenniumsgipfels entspricht (vgl. Pfaff 2000: 1183). Die Ziele, die von der Kommission formuliert wurden, wurden in Erklärungen sowohl des Sicherheitsrates als auch der Generalversammlung durchweg begrüßt (vgl. S/RES 1318 sowie 55/2). Dennoch war die Aufnahme der Vorschläge durch die Länder des Südens weniger positiv. Der Grund sei der immer gleiche Vorwurf, bei dem Bericht handele es sich um eine Agenda des Westens, die staatliche Souveränität auflösen und das Prinzip der Nichtintervention ad acta legen wolle (vgl. Berdal 2001: 49). Dabei muss festgehalten werden, dass der Brahimi-Report sich mit diesen „großen“ Fragen nur am

Rande beschäftigt. Aufgrund eben der Gefahr einer neuen Runde des Nord-Süd-Konflikts waren die Forderungen in kritischen Bereichen äußerst sparsam.

Der Großteil der Vorschläge, so merkt die Kommission selbst an, betrifft die Planung und Durchführung von Friedensmissionen. Diese Vorschläge füllen die Lücken in Boutros-Ghalis „Agenda for Peace“ auf und setzen sich mit den Erfahrungen der 1990er Jahre auseinander. Um auf die Weiterentwicklung des UN-Instrumentariums aufmerksam zu machen, werden „Peacekeeping Operation“ durch die Kommission zu „Peace Operations“ umdefiniert, womit der wandelbare Charakter der Interventionen verdeutlicht werden soll. Seit Mitte der 1990er Jahren prägen so genannte komplexe Missionen einen Großteil der UN-Einsätze. Es komme zu einem Neben- und Miteinander von bewaffneten Blauhelmen, zivilen Polizeikräften (CIVPOL) und Personal, das im weitesten Sinne administrativ tätig sei. Hinzu komme eine größere Zahl von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), deren Betätigungsfeld ebenfalls mit dem der UN kollidiere. Auch hier bestehe ein Abstimmungsbedarf. Die Forderungen des Brahimi-Reports zeigten in aller Deutlichkeit die Schwächen der UN im Bereich der Friedenssicherung (vgl. Stodiek 2001: 95). Mit der Einrichtung des ISAS und den IMTF werde ein Vorschlag gemacht, der richtungweisend sei und die genannten Probleme prinzipiell bearbeitbar mache. Information könnten somit besser zirkulieren, die Arbeitsteilung zwischen den Abteilungen mit den entsprechenden Reibungsverluste vermieden werden. Die neu zu schaffende Instanz könne kraft ihrer Stellung im UN-System verhindern, dass Fehler wie in Somalia oder Ruanda erneut gemacht würden (vgl. Kühne 2001: 1f.).

Auch die Vorschläge zur Standardisierung bei der Ausbildung und zur schnelleren Bereitstellung von Truppen gehörten zu den Lehren, die aus den Fehlern der Vergangenheit zu beherzigen seien (Kühne 2000c: 98). Regionale Übereinkünfte, wie die Kommission sie aus strategischen Gründen nahe legt, seien eine zu begrüßende Antwort auf bisherige Probleme. Wie die Erfahrungen mit der skandinavischen Standby High Readiness Brigade (SHIRBRIG) zeige, handele es sich zudem um eine praktikable Lösung. Kofi Annan forderte die UNSAS-Mitglieder auf, in einen Meinungs austausch über ein ähnliches System zu treten (vgl. Stodiek 2001: 98). Doch auch wenn es der UN gelänge, gut ausgebildete UN-Brigaden rasch zu entsenden, die über genügend Informationen verfügten, gebe es dennoch ein Problem, das sich ebenfalls aus den Erfahrungen mit UN-Einsätzen ableiten lasse. Die Mandatierung durch den Sicherheitsrat

müsse notwendigerweise robust sein, damit die angestrebten Ziele erreicht werden könnten. Der Erfolg von UN-Missionen hänge nicht nur von der Ausstattung zur Durchsetzung des Mandats ab, sondern auch von dem Mandat selber. Den Mitgliedern des Sicherheitsrates erscheine allerdings jedwedes Mandat als ausreichende Reaktion auf Krisensituationen. Ein Beispiel für dieses Verhalten ist die Beauftragung von 5000 Soldaten für einen Einsatz in der DR Kongo, die als „Schutztruppe“ mandatiert wurde. Die Differenz zwischen Mandat und Ausstattung erscheint hierbei eklatant (vgl. Berdal 2001: 47f.).

Generell wird der Umgang der Kommission mit dem Sicherheitsrat kritisch gesehen. Die Erfahrungen mit Ruanda, aber auch Srebrenica zeigten, dass die Verantwortung für die Katastrophen bisheriger UN-Friedensmissionen beim Sicherheitsrat liege, der die geforderten Truppenstärken nicht durch sein Mandat abdecken wollte (vgl. Kühne 2000b: 7). Trotz der relativen Schonung der Interessenpolitik der P-5 im Sicherheitsrat versuche der Bericht dennoch, den Sicherheitsrat über den Generalsekretär an die Erfordernisse der Einsätze zu binden. Mandate, die mehr Truppen versprechen als tatsächlich entsendet werden können, soll nicht mehr geben. Bevor ein Mandat verabschiedet werde, solle der Generalsekretär im DPKO klären, mit welcher Truppengröße verbindlich zu rechnen sei (vgl. Stodiek 2001: 102).

Der UN-Hauptsitz, sonst eher als Besitzstandwahrer bekannt, hatte bereits kurz nach der Übergabe begonnen, die Vorschläge in einen Überprüfungs- und Implementierungsprozess zu überführen. Die stellvertretende UN-Generalsekretärin Louise Frechette hat mittlerweile einen Bericht vorgelegt, der kalkuliert, welche Personal- und Sachkosten entstünden. Es wird von einer Summe von 12 Millionen US\$ für den regulären Etat und 59 US\$ für den Peacekeeping-Etat ausgegangen (vgl. Kühne 2001: 2). Auch wenn im Sonderausschuss für Peacekeeping diese Zahlen anders diskutiert und stark reduziert wurden, kann festgestellt werden, dass sich allein die Zahl der Mitarbeiter in den Jahren 2000/2001 von 350 auf 534 vergrößert hat, was bei der knappen Finanzlage der UN einen großen Erfolg darstelle (vgl. Griep 2002: 63). Für die nächste Haushaltsrunde wurden weitere Stellen angekündigt. Zudem soll über die Aufstockung der Ausrüstung in Brindisi und die Verbesserung der Kapazitäten zur raschen Entsendung entschieden werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Vorschläge und Empfehlungen allgemein begrüßt wurden. Auch die Misstöne im Nord-Süd-Verhältnis sind mittlerweile verschwunden, da viele Staaten aus dem Norden und dem Süden als Entsendestaaten letztlich gemeinsame Interessen haben (vgl. Kühne 2001: 4; Griep 2002: 63). Das Sekretariat hat begonnen, die Organisation innerhalb der DPKO zu reformieren. Inwieweit sich die Empfehlungen hinsichtlich der Doktrin robuster Mandate oder der Mandatierung durch den Sicherheitsrat umsetzen lassen, wird sich zeigen. Ein großes Defizit bei der Umsetzung der Vorschläge betrifft allerdings auch diesen Bereich. Den begrüßenswerten Vorschlag zur Gründung eines Sekretariats für Information und strategische Analyse (ISAS) hat der Sonderausschuss für Peacekeeping abgelehnt. Hinter der Ablehnung lässt sich die oft bei der UN vorzufindende Schwierigkeit erkennen, auch Maßnahmen präventiven Charakters zu unterstützen und zu verabschieden (vgl. Griep 2002: 64). Winrich Kühne sieht hinter dieser Entscheidung eher die Angst bestimmter Akteure, das ISAS sei eine Vorstufe der Verschmelzung des britischen Erbhofs DPA mit dem französisch dominierten DPKO (vgl. Kühne 2001: 6). Gebilligt wurde die Einrichtung von integrierten Missionsarbeitsstäben (IMTF), um die Abstimmung von militärischen, zivilen und polizeilichen Komponenten der Missionen zu verbessern (vgl. Kühne 2001: 5). Die Organisation UN zeigt sich also intern als durchaus reformwillig. Ähnlich wie schon bei der „Agenda for Peace“ bleiben allerdings die Forderungen an die Mitgliedstaaten weitgehend unbeantwortet.

### **6.3. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001)**

Auch der Beginn der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) fiel mit dem Millenniumsgipfel der UN zusammen. Die ICISS begreift sich als eine Instanz, die der von Kofi Annan wiederholt gestellten Frage, wie mit Situationen ähnlich denen in Ruanda und Somalia in Zukunft umgegangen werden sollte, Antworten geben möchte. Auf Betreiben Kanadas und insbesondere des ehemaligen kanadischen Außenministers Lloyd Axworthy hin entstand eine internationale, unabhängige Kommission<sup>9</sup>, die ihre Arbeit im September 2000 aufnahm. Im Dezember 2001 legte die

---

<sup>9</sup> Mitglieder der Kommission sind neben den beiden Vorsitzenden Gareth Evans (Australien) und Mohammed Sahnoun (Algerien): Gisele Cote-Harper (Kanada), Lee Hamilton (USA), Michael Ignatieff (Kanada), Wladimir Lukin (Russland), Klaus Naumann (Deutschland), Cyril Ramaphosa (Südafrika), Fidel

ICISS ihren Bericht „The Responsibility to Protect“ vor, der zuvor auf zahlreichen regionalen Konferenzen diskutiert wurde.

### 6.3.1. „The Responsibility to Protect“: Kernaussagen des Berichts der ICISS

Der Bericht beginnt mit einer Reihe von Redefinitionen, die nach Ansicht der ICISS aus einem gewandelten Souveränitätsverständnis resultieren. Souveränität könne mittlerweile nicht mehr als bloße Kontrolle verstanden werden. Der Souveränitätsbegriff habe sich „from *sovereignty as control to sovereignty as responsibility* in both internal functions and external duties“ gewandelt (ICISS 2001: 13). Im Kontext der zunehmenden politischen Wichtigkeit von Menschenrechten bedeutet dies, dass jeder Staat verpflichtet sei, seine Bürger, aber auch die Bürger anderer Staaten zu schützen. Die Debatte um das „Recht zu intervenieren“ bringe einige Implikationen mit sich, die der Sache nicht angemessen seien. Zunächst würde eine Strategie, die sich mit Interventionen befasst, den Schwerpunkt auf die Interventionsmächte und nicht auf die Notleidenden legen. Außerdem lege diese Debatte zuviel Gewicht auf die Intervention an sich und blende Konfliktprävention und –nachsorge völlig aus. Deshalb schlägt die ICISS eine neue Terminologie vor. Statt von „The Right to Intervene“ sollte von „The Responsibility to Protect“ gesprochen werden (vgl. ICISS 2001: 17). Dieser neue Sprachgebrauch mache klar, dass die Schutzsuchenden im Mittelpunkt der Bemühungen stünden. Der Adressat sei der Staat. Falls dieser seine Schutzverpflichtungen nicht wahrnehme oder nicht wahrnehmen könne, müsse die internationale Gemeinschaft möglichst kooperativ aushelfen. Mit der „Verpflichtung, Schutz zu gewähren“ sei aber nicht nur „the Responsibility to React“ gemeint, sondern ebenso die „Responsibility to Prevent“ und „the Responsibility to Rebuild“. Somit sind die Hauptanliegen der ICISS bereits genannt. Der Bericht gliedert sich in drei Bereiche „Reaktion“, „Prävention“, „Wiederaufbau“, zu denen die ICISS Vorschläge macht. Das wichtigste Prinzip sei die Verpflichtung, präventiv zu agieren, so die ICISS (vgl. ICISS 2001: 19). Konfliktursachen müssten möglichst frühzeitig bearbeitet, Frühwarnsysteme und Analysezentren sollten zu diesem Zweck ausgebaut werden. Zudem müsse das präventive und gewaltfreie Instrumentarium in der Praxis stärker genutzt werden. Sowohl die politischen und diplomatischen als auch die ökonomischen Maßnahmen, die den UN

---

Ramos (Philippinen), Cornelio Sommaruga (Schweiz), Eduardo Stein Barillas (Guatemala) und Ramesh Thakur (Indien). Die Kommission wird durch den Staat Kanada, die Carnegie Corporation, die William and Flora Hewlett Foundation, die John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, die Rockefeller Foundation und die Simons Foundation finanziert.

zur Verfügung stehen, müssten Anwendung finden. „The Commission strongly believes that it is critical that more resources, more energy, more competence and more commitment be put into prevention“ (ICISS 2001: 26).

Nach Ausschöpfen aller friedlichen Mittel und Zwangsmaßnahmen müsse in extremen Situationen die „Verpflichtung, zu reagieren“ auch bedeuten, bestimmte Normen notfalls militärisch durchzusetzen (vgl. ICISS 2001: 31). Dazu stellt die ICISS sechs Kriterien auf, die den Gebrauch von militärischen Mitteln beschränken sollen und sich an der „Lehre vom gerechten Krieg“ orientieren. Ein „gerechter Grund“ müsse vorliegen, die Intervention „die rechte Absicht“ verfolgen, von einer „legitimen Obrigkeit“ als „ultima ratio“ autorisiert sein, dem Prinzip der „Verhältnismäßigkeit“ entsprechen und „Aussicht auf Erfolg“ haben. Der gerechte Grund kann nach Ansicht der ICISS nur in zwei Situationen festgestellt werden: zum einen bei „large loss of life“, also einem Genozid, zum anderen bei „ethnic cleansing“, wozu Massaker, Gewalttaten und Massenvergewaltigungen gehörten. Die gute Absicht sei in erster Linie dem Ziel verbunden, menschliches Leid zu beenden oder abzuwenden. Ob Gewalt tatsächlich das letzte Mittel sei und alle friedlichen Möglichkeiten ausgeschöpft seien und ob die angewendeten Mittel das Prinzip der Verhältnismäßigkeit wahrten, müsse in jedem Einzelfall geprüft werden. Ebenso verhalte es sich mit den Erfolgsaussichten. Letztlich regt die ICISS an, sich mehr um eine ausgewogene und strategische Zweck-Mittel-Relation im Bereich militärischer Intervention zu bemühen.

Die Frage nach der „legitimen Obrigkeit“ oder der Autorisierung von militärischen Interventionen wird durch die ICISS sehr breit diskutiert. Die ICISS vertritt die Meinung, dass es kein anderes Organ für die Autorisierung von Gewalt gebe als den UN-Sicherheitsrat. Deshalb gehe es auch nicht darum, Alternativen zu ihm zu finden, sondern ihn effektiver zu gestalten. Liege ein Grund vor, der die Intervention rechtfertige, so müsse der Rat unverzüglich tätig werden. Vetos würden sich außerhalb eines sehr eng gefassten Bereichs nationaler Interessen verbieten. Sei der Sicherheitsrat, aus welchem Grund auch immer, blockiert, die Situation vor Ort verlange aber dennoch nach einer Lösung, gebe es innerhalb der UN durch die Beauftragung von regionalen Organisationen nach Kapitel VII oder durch die Generalversammlung im Sinne des „Uniting for Peace“ weitere Möglichkeiten, tätig zu werden.

Für die Durchführung von militärischen Interventionen gibt die ICISS sechs Prinzipien vor, die die Organisation betreffen: (1) die Zielsetzung der Interventionen müsse immer klar sein und das Mandat dementsprechend eindeutig; (2) das militärische Konzept müsse von allen Partnern gleichsam getragen werden, dazu gehöre auch die Kommunikation und Befehlskette; (3) die Situation vor Ort bestimme das Vorgehen, das nicht mit einem klassischen Krieg verwechselt werden dürfe, denn es gehe bei Interventionen um Schutz und nicht um Sieg; (4) die Einsatzregeln müssten an den entwickelten ICISS-Kriterien orientiert sein; (5) der Schutz der Truppen dürfe nicht zum Hauptziel einer Mission werden; (6) die Koordination mit humanitären Organisationen müsse optimal gewährleistet werden (vgl. ICISS: XIII).

Als dritter Pfeiler wird „the Responsibility to Rebuild“ von der ICISS gefordert. Der Wiederaufbau sei, zumal nach einer erfolgten humanitären Intervention, von größter Wichtigkeit. Geleitet werden sollten diese Maßnahmen von dem Ziel, ein sicheres Umfeld wiederherzustellen. Dazu gehörten unter anderem der Aufbau von Infrastruktur, funktionierender Justiz und Polizei sowie des politischen Systems. Dabei gelte es aber, die richtige Balance zu finden, sodass Souveränität und Selbststimmungsrecht sowie lokales Eigentum geschützt blieben (vgl. ICISS 2001: 41ff.).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die ICISS sich bemüht, die Frage der Legitimität und ansatzweise auch der Legalität von humanitären Interventionen zu klären. In diesem Bestreben werden sowohl normative als auch praktische Vorschläge gemacht wie die Erarbeitung von Kriterienkatalogen zur generellen Interventionsproblematik und normativ geleiteten Orientierungshilfen für die Durchführung von Interventionen.

### *6.3.2. Reaktionen auf die Vorschläge der ICISS*

Die Vorlage des Berichtes im Dezember 2001 wurde von einer breiten Rezeption in einschlägigen Medien begleitet.<sup>10</sup> Die Reaktion der Kommentatoren war durchweg positiv. Allerdings fiel die Veröffentlichung mit den Folgeereignissen und Diskussionen der Anschläge vom 11. September 2001 zusammen, was die Bereitschaft, sich mit der Verregelung von humanitären Interventionen zu beschäftigen, erheblich einschränkte (vgl. Welsh 2002: 518).

---

<sup>10</sup> So in Foreign Affairs, Global Governance, Survival, International Journal, International Journal of Human Rights, Ethics and International Affairs.

Trotz der positiven Reaktionen blieben kritische Anmerkungen nicht aus. Adam Roberts merkt an, dass der Report zwar auf einer abstrakten Ebene das Recht der UN zu militärischen Interventionen anerkenne und dies mit Verweis auf die Situationen in Somalia oder Ruanda legitimiere, aber keine Konsequenzen aus diesen Beispielen ziehe. Die genannten Fälle wären kein Hinweis auf eine fehlende Doktrin humanitärer Intervention, sondern ein Beispiel für den Mangel an politischer Unterstützung durch die Mitgliedstaaten (vgl. Roberts 2002: 160). Zudem fehle es dem Bericht an konkreten Vorschlägen für politische und organisatorische Umsetzungsstrategien. Die ICISS komme zwar zu dem Schluss, dass in extremen Fällen von Menschenrechtsverletzungen die Verpflichtung, Schutz zu gewähren auch militärische Komponenten beinhalten könne, aber sie entwickle kein Kriterium, wann ein solch extremer Fall vorliege und benenne keine Instrumente, wie ein solches Monitoring von Menschenrechten durchgesetzt werden könne (vgl. Welsh/Thielking/MacFarlane 2002: 497). Auch in anderen Bereichen, etwa der besseren Koordinierung von Interventionen, gelte diese Kritik. Die ICISS setze zwar die richtigen Akzente und weise auf relevante Punkte hin, mache aber keine Vorschläge, wie die Forderungen konkret umgesetzt werden könnten. Jennifer Welsh, Carolin Thielking und S. Neil MacFarlane fassen dieses Grundproblem des Berichtes folgendermaßen zusammen: „The ICISS does not fully recognize that international politics remains a web of contending normative principles and contingent political interests. Taking the desirability of protection as given, what we need now is a better sense of how to get from where we are to where we want to be” (Welsh/Thielking/MacFarlane 2002: 512).

Eine Umsetzung der Vorschläge durch die Staaten scheint aber nicht nur wegen der weitgehend abstrakten Vorschläge vor größeren Problemen zu stehen. Die ICISS wurde zwar durch den Impuls des Generalsekretärs tätig, stellt aber kein UN-Gremium dar. Eine zwangsläufige Bearbeitung oder Umsetzung im System der UN ergibt sich deshalb nicht. Die beiden Vorsitzenden der ICISS, Gareth Evans und Mohamed Sahnoun, sehen in einer Resolution der Generalversammlung einen gangbaren politischen Weg (vgl. Evans/Sahnoun 2002: 110). Kanada, als die ICISS initiiender und finanzierender Staat, bemüht sich zur Zeit, Unterschriften für ein solches Dokument zu sammeln (vgl. Roberts 2002: 161).

Auch im Sicherheitsrat soll die Initiative wirken. Die ICISS und Kofi Annan organisierten zu diesem Zweck im Februar 2001 ein internationales Symposium, auf dem die meisten Mitglieder des Sicherheitsrates anwesend waren (vgl. Thakur 2002: 337). Im Mai 2002 widmete sich der Sicherheitsrat dem Bericht der ICISS. Die Bewertung der Vorschläge innerhalb des Rates fiel gemischt aus, grundsätzlich muss aber festgehalten werden: „There is very little appetite in the Council to commit to principles that would force its hand“ (Welsh/Thielking/MacFarlane 2002: 511). Insbesondere werde es ein harter Kampf bleiben, die derzeitige US-Administration von den Ansätzen der ICISS zu überzeugen. Würde hier eine Bereitschaft zum Multilateralismus erkennbar werden, könnten sich auch andere Staaten viel eher auf die Prinzipien des Berichtes einlassen (vgl. Williams 2002: 16).

#### **6.4. „Agenda for Peace“, Brahimi-Report und ICISS im Vergleich**

Nachdem die Kernaussagen der drei Dokumente und die Reaktionen dargestellt wurden, soll untersucht werden, inwiefern die Verregelungserfordernisse im Bereich eines Regimes humanitärer Interventionen angesprochen wurden. Allerdings ist zu bedenken, dass sich viele der Fragen, die das Analyseraster berücksichtigt, erst mit zunehmender Interventionspraxis stellen. Das Problembewusstsein des Brahimi-Reports und der ICISS muss dementsprechend viel größer sein, als das der „Agenda for Peace“. Erst die Erfahrungen mit Somalia, Ruanda und Kosovo lassen die ganze Problematik des Interventionskomplexes hervortreten.

##### *6.4.1. Prinzipien eines Regimes humanitärer Intervention*

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 rechtmäßig sind oder nicht, bleibt sehr zurückhaltend. Die Zeit uneingeschränkter Souveränität hält er, so es sie je gegeben habe, für beendet. Dem Schutz und der Achtung von Menschenrechten käme große Bedeutung bei der Erhaltung von Frieden und Sicherheit im globalen Maßstab zu. Dennoch müssten die UN auch in Krisensituationen die Souveränität des betroffenen Staates achten. Boutros-Ghali verharret in der Forderung, die Weltgemeinschaft dürfe nicht

zulassen, dass die Souveränität bzw. die territoriale Unversehrtheit und das Selbstbestimmungsrecht der Völker in ein gegensätzliches Verhältnis zueinander gerieten. Menschenrechte und Souveränität stehen sich somit als gleichrangige, sich potentiell allerdings widersprechende Normen gegenüber.

Die „Agenda for Peace“ bezieht sich vorrangig auf die präventive und gewaltfreie Konfliktbearbeitung, dennoch nennt Boutros-Ghali vier Fälle, in denen auch militärische Gewalt zum Einsatz kommen könnte. Da er sich nicht explizit äußert, auf welcher Grundlage solche Interventionen zustande kommen sollen, muss angenommen werden, dass es dem Sicherheitsrat obliegt, durch Bezugnahme auf Art. 39 tätig zu werden. Dies würde insbesondere die damalige Praxis widerspiegeln, die noch unentschieden ist, ob das Schutzgut der UN und insbesondere ihrer Interventionen eher die Souveränität oder die Menschenrechte seien. Allerdings wird hier bereits deutlich, dass den UN grundsätzlich ein Recht zur Intervention zugesprochen wird, auch wenn dieses Recht noch an die Zustimmung aller Konfliktparteien gebunden bleibt.

Auch der Brahimi-Report bleibt in der generellen Frage von Interventionen zum Schutz der Menschenrechte weitgehend offen. Welche Erwägungen und Kriterien bei der Entscheidung Primat der Souveränität vs. Primat der Menschenrechte angelegt werden müssten, wird nicht thematisiert. In dieser Beziehung ähnelt der Bericht der Kommission der „Agenda for Peace“. Auch in diesem Fall wird trotz der Nicht-Thematisierung des rechtmäßigen Zustandekommens der Intervention davon ausgegangen, dass militärisches Eingreifen realpolitisch notwendig sein könne, wie die Forderung der Kommission nach einer besseren Unterstützung derartiger UN-Einsätze zeigt. Indirekt wird hier bereits deutlich, dass die Souveränität in bestimmten Fällen als vernachlässigbar angesehen wird, während Menschenrechte durch die Praxis der 1990er Jahre als Schutzgut von Interventionen aufgewertet wurden.

Für die „Agenda for Peace“ und den Brahimi-Report muss also festgehalten werden, dass sie die jeweils aktuelle Praxis widerspiegeln, ohne jedoch den Verregelungsbedarf auf der Ebene der Prinzipien eines möglichen Regimes humanitärer Interventionen 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 auch sie präventive Maßnahmen als wichtigstes Instrument von Friedenspolitik, widmet sich aber quantitativ der Frage von Intervention viel breiter. Eindeutig werden Menschenrechte und Souveränität in eine Verbindung gesetzt, die die Interdependenz zwischen den beiden völkerrechtlichen Zentralnormen betont: Staaten hätten die Pflicht, Schutz zu gewähren. Dies bedeutet notwendigerweise auch, dass es ein Recht zur Intervention auf normativer Ebene grundsätzlich gibt. Eine Verpflichtung im Sinne einer Rechtspflicht, womöglich außerhalb der UN, 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 das sicherheitspolitische Feld der humanitären Intervention gesprochen werden. Während die „Agenda for Peace“ noch vorsichtig für ein Überdenken des starren Souveränitätsgebots als alles bestimmendes Prinzip wirbt, geht der Brahimi-Report bereits implizit von einem grundsätzlichen Gleichgewicht der Prinzipien Souveränität und Menschenrechte aus, die situativ neu zu justieren seien. Erst der Bericht der ICISS widmet sich dieser Frage eindeutig und spricht den UN ein prinzipielles Interventionsrecht zu, das allerdings restriktiv gehandhabt werden sollte.

#### *6.4.2. Normen eines Regimes humanitärer Intervention*

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 konkrete Normen aus der Tradition der „Lehre vom gerechten Krieg“.

In Boutros-Ghalis „Agenda for Peace“ wird die Einschränkung des Gebrauchs von Gewalt bestätigt. Zwar werden keine konkreten Normen im Sinne der Kriterien des „gerechten Krieg“ formuliert, dennoch nimmt Boutros-Ghali in verschiedenen Abschnitten Bezug auf Normen der UN-Charta, die für eine Restriktion von Gewalt mittels eines Regimes humanitärer Intervention von Wichtigkeit sind. Sowohl die Verhältnismäßigkeit als auch die Anwendung von Gewalt als ultima ratio werden gefordert. Erst wenn alle friedlichen

Streitbeilegungsmechanismen nicht erfolgreich gewesen seien, dürfe auf Kapitel VII zurückgegriffen werden.

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. Allerdings liegt bei der Praxisorientierung des Berichtes nahe, dass er sich nicht primär auf die Verhältnismäßigkeit von Gewaltanwendung, sondern eher auf die Passgenauigkeit des Mandats zur Situation vor Ort bezieht. Dieser Bereich ist allerdings eher den Regeln zuzuschreiben.

Die ICISS hingegen macht nach der Bestätigung eines prinzipiellen Rechts zur Intervention seitens der UN auch Vorschläge, wie ein solches Recht gestaltet werden kann, ohne dass es zu einer Ausuferung bei der Anwendung multinationaler Gewalt komme. Der Bericht bezieht sich hierbei eindeutig auf die „Lehre des gerechten Krieges“. Durch den Kriterienkatalog, der sowohl Absicht und Grund als auch die Autorisierung der Intervention umfasst, kann nach Meinung der Kommission eine Orientierung gegeben werden, wie militärisch interveniert werden könne, ohne dass es zur Enthegung von Gewalt komme.

Als Ergebnis für die Untersuchung der Verregelungsentwicklung innerhalb der UN im Bereich der Normen kann festgestellt werden, dass grundsätzliche Einigkeit bei allen drei Dokumenten hinsichtlich der Einschränkung von militärischen Eingriffen herrscht. Für den Bereich von Prinzipien und Normen eines Regimes humanitärer Interventionen zeigt die Analyse der Dokumente eine Abfolge auf, die den Verlauf der Diskussion um die Legalität und Legitimität von humanitären Interventionen abbildet. Die „Agenda for Peace“ stellt dabei den Grundstein einer Regimebildung dar, der den Diskussionsstand zu Beginn der 1990er Jahre zusammenfasst. Da sich allerdings die Kontroverse um Prinzipien von Interventionen noch nicht in dem Maße stellte, wie dies nach Mitte der 1990er Jahre der Fall war, bleiben die Beiträge zur Verregelung des damals noch neuen und fragilen Bereichs der Friedensmissionen gerade im Bereich von Prinzipien und Normen minimal. Der Brahimi-Report stellt sich wahrscheinlich aus politischen Überlegungen nicht der Frage nach einem Interventionsrecht. Deshalb muss er sich, abseits eines Aufrufes zur friedlichen Konfliktlösung, folglich mit der Einhegung des Instruments humanitäre Intervention nicht beschäftigen. Einzig die ICISS thematisiert die

Verregelungserfordernisse im Bereich der Prinzipien als auch der Normen und kommt zu dem Ergebnis, dass Interventionen unter dem Dach der UN als ultima ratio legitim und legal seien.

#### *6.4.3. Regeln eines Regimes humanitärer Intervention*

Der Bereich der Regeln stellt die Operationalisierung von inhaltlich-normativen Gesichtspunkten dar. Als durch ein Regime zu regulierende Probleme wurden in der politisch-pragmatischen Debatte Effizienz und Effektivität identifiziert. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass die Regeln zum einen aus den normativen Prämissen der Regimeelemente Prinzipien/Normen resultieren (nicht-operative Dimension), zum anderen sich aber aus situativen Erfordernissen speisen (operative Dimension). Insofern stellen Regeln den Transmissionsriemen zwischen den abstrakten normativen Vorstellungen und den konkreten Abläufen vor Ort dar. Die „Agenda for Peace“ und der Brahimi-Report werden diesem Verregelungskomplex gerecht. Beide Dokumente regen die Effektivierung von UN-Interventionen konkret an. Boutros Ghali denkt dabei sowohl an eine bessere Informationsbeschaffung als Grundlage effektiver und passgenauer Mandate als auch an eine Umstrukturierung des DPKO und anderer UN-Organe, um effektiv und effizient die Organisation von Friedensmissionen bearbeiten zu können. Auch ruft Boutros-Ghali die Mitgliedstaaten zur stärkeren Unterstützung der UN 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 in bestimmten Bereichen unter Effektivitäts- und Effizienzkriterien durchgesetzt. Die Forderungen des Brahimi-Reports stellen eben diese Notwendigkeit auch gar nicht mehr in Frage, sondern zielen mit konkreten und oft sehr speziellen Vorschlägen auf eine möglichst baldige Umsetzung von Reformideen. Die Vielzahl der Empfehlungen sind allerdings im Bereich der Verfahren anzusiedeln, wobei sie weitere Operationalisierungsprozesse der Regeln darstellen. 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 nicht-operative 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 Regimeregeln Effektivität und Effizienz primär als Folgerung von Prinzipien und Normen. Effektivität wird hier lediglich verstanden als Regel, die dazu dienen soll, die Reaktionen der UN 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.

#### *6.4.4. Verfahren eines Regimes humanitärer Intervention*

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 ein Regime humanitärer Intervention durch Verfahren institutionalisieren.

Boutros-Ghali nennt in seiner „Agenda for Peace“ mehrere Problemkreise, 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 konkreten 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. Wie die Zusammenfassung der Kernaussagen des Berichts bereits deutlich machte, sind die Vorschläge äußerst konkret, benennen zudem Akteure und scheuen sich auch nicht, Zahlen und Summen zu fordern.

Der Bericht der ICISS, der schon den Bereich der Regeln anders versteht als die beiden anderen Dokumente, kann für eine Bearbeitung der Verregelungserfordernisse im Bereich von Verfahren 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 der Formulierung ihrer Empfehlungen haben. Dies zeigt sich bei den Vorschlägen hinsichtlich neuer Verfahren überdeutlich.

	<b>Agenda for Peace (1992)</b>	<b>Brahimi-Report (2000)</b>	<b>ICISS (2001)</b>
<b>Menschenrechte oder Souveränität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenrechte und Souveränität werden als gleichrangige Völkerrechtsnormen gesehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implizit wird von einem Schwinden der Souveränität ausgegangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenrechte sind integraler Bestandteil der staatlichen Souveränität</li> </ul>
<b>Interventionsrecht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ein Interventionsrecht wird verneint</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ein Interventionsrecht wird nicht thematisiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ein Interventionsrecht der UN wird anerkannt</li> </ul>
<b>Interventionspflicht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Interventionspflicht wird verneint</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Interventionspflicht wird nicht thematisiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Interventionspflicht kann (noch) nicht bestätigt werden</li> </ul>
<b>Gewalt als ultima ratio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewalt darf nur das letzte Mittel sein, Prävention wird gefordert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewalt darf nur das letzte Mittel sein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewalt darf nur das letzte Mittel sein, die friedlichen Konfliktlösungsinstrumente müssen ausgebaut werden</li> </ul>
<b>Vorschläge zur Einhegung von Gewalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfassende Prävention als Vorbeugung von Gewalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es werden keine Vorschläge zur Einhegung von Gewalt gemacht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einhegung von Gewalt durch Bezug auf Kriterien aus der „Lehre vom gerechten Krieg“</li> </ul>
<b>Effizienz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienz wird nicht thematisiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effiziente Organisation wird gefordert, dies soll durch methodische Managementüberprüfung sichergestellt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienz wird nicht thematisiert</li> </ul>
<b>Effektivität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivität wird im Hinblick auf die Organisation und den Auftrag bzw. das Mandat gefordert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivität wird im Hinblick auf die Organisation, das Mandat und die Durchführung gefordert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivität wird vorrangig im Hinblick auf das Mandat gefordert</li> </ul>

Abbildung 2: Agenda for Peace, Brahimi-Report und Vorschläge der ICISS im Vergleich, Seite 1

	<b>Agenda for Peace (1992)</b>	<b>Brahimi-Report (2000)</b>	<b>ICISS (2001)</b>
<b>Mandatierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Beschaffenheit der Situation vor Ort bestimmt das Mandat, wobei insbesondere angemahnt wird, dass einer Mandatierung auch der politische Wille folgen müsse, das Mandat auszuführen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es soll eine klare Strategie für den Einsatz entwickelt werden, die sich in der Mandatierung niederschlägt, dies impliziert die Notwendigkeit klarer Befehlswege und eines einheitlichen Vorgehens</li> <li>Zur Genehmigung von Missionen mit hoher Truppenstärke kommt es erst, wenn der Generalsekretär verbindliche Zusagen über die Bereitstellung von Ressourcen und Militär erhält. Bis dahin verbleibt das Mandat im Entwurfstadium.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eine Verbesserung der Mandatierung wird gefordert, ohne dass konkrete Reformvorschläge gemacht werden</li> </ul>
<b>Sicherstellung der Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durch Umschichtungen und ggf. Kredite soll das Liquiditätsproblem der UN gemildert werden</li> <li>Es soll ein Fond für humanitäre Zwecke eingerichtet werden (Höhe: 50 Millionen US\$)</li> <li>Ein Stiftungsfond für Friedensoperationen soll eingerichtet werden (Höhe: 1 Milliarde US\$)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eine höhere finanzielle Unterstützung der Missionen wird angemahnt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Sicherstellung der Finanzierung wird gefordert, ohne dass konkrete Reformvorschläge für das UN-System gemacht werden</li> </ul>

Abbildung 2: Agenda for Peace, Brahimi-Report und Vorschläge der ICISS im Vergleich, Seite 2

	<b>Agenda for Peace (1992)</b>	<b>Brahimi-Report (2000)</b>	<b>ICISS (2001)</b>
<b>Bereitstellung von militärischem Personal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wird ein zentrales Register für verfügbares Militärpersonal gefordert, das zu einem Verfügungsbereitschaftsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den UN führen soll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziel ist eine Dislozierung von Truppen innerhalb von 30 Tagen bei traditionellen Einsätzen, innerhalb von 90 Tagen bei komplexen Friedenssicherungseinsätzen</li> <li>• Dazu sollen innerhalb des Standby-Arrangements multinationale Verbände in Brigadestärke gebildet werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Wichtigkeit der Bereitstellung von militärischem Personal für das Gelingen von Friedensoperationen wird unterstrichen, konkrete Vorschläge für das UN-System bleiben hingegen aus</li> </ul>
<b>Bereitstellung von zivilem Personal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zivile Kräfte werden als zunehmend notwendig für die Friedenssicherung und -konsolidierung erachtet</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Standby-System soll auch auf zivile Kräfte ausgeweitet werden</li> <li>• Zudem soll eine Liste von zivilem Fachpersonal erstellt werden, die auch externe Kandidaten mit einschließen soll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Lösung des Problems der Bereitstellung von zivilem Personal sieht die ICISS in einer Zusammenarbeit von militärischem UN-Personal mit zivilen Kräften wie NGOs</li> </ul>
<b>Ausbildung von militärischem und zivilem Personal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wird eine Vereinheitlichung der Ausbildung von militärischen und zivilen Fachkräften, insbesondere eine fundierte Sprachausbildung, gefordert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insbesondere für die Zivilpolizei sollen Ausbildungsstandards erarbeitet und umgesetzt werden</li> <li>• Das Sekretariat soll Teams zur Überprüfung der Ausbildungsstandards der truppenstellenden Länder entsenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Ausbildung von militärischem und zivilem Personal wird nicht thematisiert</li> </ul>

Abbildung 2: Agenda for Peace, Brahimi-Report und Vorschläge der ICISS im Vergleich, Seite 3

	<b>Agenda for Peace (1992)</b>	<b>Brahimi-Report (2000)</b>	<b>ICISS (2001)</b>
<b>Informationsverarbeitung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Informationsverarbeitung und -gewinnung soll durch den Ausbau eines Frühwarnsystems geleistet werden</li> <li>• Durch die Entsendung von Ermittlungskommissionen der UN soll ein System der formellen und informellen Tatsachenermittlung etabliert werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit der Einrichtung des „Information and Strategic Analysis Secretariat“ (ISAS) soll die Informationsverarbeitung verbessert werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Informationsverarbeitung wird nicht thematisiert</li> </ul>
<b>Durchführung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine wirksame Führung der Missionen durch die UN wird gefordert, ohne dass konkrete Vorschläge gemacht werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Integrated Mission Task Forces“ (IMTF) sollen das Standardinstrument zur Durchführung von Friedensmissionen werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine „integrierte Kommandostruktur“ wird gefordert</li> </ul>
<b>Organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Sekretariat soll umfassende Reformmaßnahmen zur Rationalisierung treffen, um Doppelarbeit zu vermeiden und die Produktivität zu erhöhen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das DPKO soll reformiert werden (ISAS, IMTF)</li> <li>• Im DPKO soll eine neue Einheit mit Strafrechtsexperten etabliert werden</li> <li>• Im DPA soll eine Pilotgruppe für Friedenskonsolidierung eingerichtet werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Reform der Organisation wird gefordert, ohne dass für das UN-System konkrete Reformvorschläge gemacht werden</li> </ul>

Abbildung 2: Agenda for Peace, Brahimi-Report und Vorschläge der ICISS im Vergleich, Seite 4

## **6.5. Ein UN-Regime humanitärer Intervention**

Die Auswertung der Dokumente hat ergeben, dass im UN-Kontext alle vier Regimeelemente angesprochen werden. Aufgrund des frühen Erscheinungsjahres fehlt der „Agenda for Peace“ von Boutros-Ghali noch das Problembewusstsein der beiden wesentlich später entstandenen Berichte. Die beiden neueren Dokumente, der Brahimi-Report und der Bericht der ICISS, sind zwar sehr unterschiedlicher Natur, bilden aber insgesamt den aktuellen völkerrechtlichen, moralischen und politisch-pragmatischen Debattenstand ab und machen konkrete Vorschläge, wo Handlungs- oder Reformbedarf gesehen wird. Die Breite der Empfehlungen einerseits und ihr Konkretisierungsniveau andererseits zeigen im Vergleich mit der „Agenda for Peace“, dass sich aus dem Grundstein durch die Vorschläge Boutros-Ghalis ein vollends ausformulierter Regimerahmen entwickelt hat. Daher kann von einem UN-Regime humanitärer Intervention auf der bisherigen Erkenntnislage ausgegangen werden.

## 7. Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurde die Frage untersucht, ob sich innerhalb der UN ein Regime humanitärer Intervention entwickelt hat. Dabei wurde davon ausgegangen, dass eine regelgeleitete Bearbeitung des Problemkomplexes grundsätzlich wünschenswert ist. Wie die Untersuchung zeigte, birgt die bisherige Praxis des militärischen Eingriffs für die Staatenwelt erhebliche Probleme. Die humanitäre Intervention verbindet den Bereich der Sicherheitspolitik mit dem der Menschenrechtspolitik, führt also Interessen mit Werten und Normen in der internationalen Politik zusammen. Auch wenn bei beiden Politikfeldern von bereits bestehenden Verregelungen in Form von Organisationen, Verträgen oder eben Regimen ausgegangen werden kann, zeigte sich doch, dass die Zusammenführung der beiden Politikbereiche in Form der militärischen Intervention aus menschenrechtlichen Erwägungen rechtliches, politisches und moralisches Neuland betritt. Das Grundprinzip der Sicherheitspolitik, die Souveränität, scheint in letzter Konsequenz unvereinbar mit dem Schutz von Menschenrechten zu sein. Die Arbeit zeigt auf, wie sich dieses Grunddilemma der Staatengemeinschaft entwickelt hat und welche Lösungsstrategien diskutiert und umgesetzt wurden.

Die Analyse der Interventionspraxis in den 1990er Jahren legt den Schluss nahe, dass die UN mehr oder weniger unbewusst in eine neue Ära der Friedenssicherung eingetreten sind. Das klassische Peacekeeping, als Instrument des Kalten Krieges in die „Neue Weltordnung“ hinüber gerettet, veränderte sich zu „robusten“ Einsätzen, in denen der Frieden erst geschaffen werden musste. Initiator dieser Entwicklung ist der UN-Sicherheitsrat, der zunehmend die Definition einer Bedrohung des Friedens erweitert hat. Auch die Verletzung fundamentaler Menschenrechte wird als Friedensbedrohung bewertet und geahndet. Da der Sicherheitsrat aber letztlich ein politisches Gremium und kein juristisches Organ ist, bleibt die Praxis der humanitären Intervention selektiv.

Neben dieser Selektivität stellt sich als Problem der Interventionspraxis auch die politische Unterstützung durch die Staaten dar. Einige Interventionen konnten ihren Auftrag nicht erfüllen, da besonders die personelle und finanzielle Ausstattung der UN-Truppen durch die Mitgliedstaaten zu einer Beschränkung der Effektivität des

Instruments der Intervention geführt hat. Oftmals verschlechterte eine halbherzige Intervention noch die Situation vor Ort zusätzlich (Beispiel Somalia). Andere Interventionen hingegen konnten ihr Mandat umsetzen und waren somit erfolgreich in Bezug auf den Schutz von Menschenrechten (Beispiel Haiti).

Da sich gezeigt hat, dass humanitäre Interventionen im Hinblick auf ihr Ziel erfolgreich sein konnten, und da in der Logik von Menschenrechten als einer verpflichtenden völkerrechtlichen Norm ein Eingreifen zu deren Schutz notwendig ist, weitete sich bald das Spektrum der Akteure. Mit der NATO-Intervention im Kosovo wurde letztlich die Politik der UN fortgeführt. Die UN haben mit ähnlichen Argumenten eine Vielzahl kleinerer und größere Interventionen durchgeführt. Nun eignet sich die NATO das von den UN wieder eingeführte Instrument der Gewalt als Mittel der Politik an. Waren die Reaktionen der Öffentlichkeit und der Wissenschaft bisher noch verhalten, änderte sich dies nach den Erfahrungen im Kosovo fundamental. Zu offensichtlich erschien hier die interessen geleitete Verquickung von Sicherheits- und Menschenrechtspolitik. Die Debatte spitzte sich im normativen Bereich zu.

Um die Breite des Diskurses angemessen darstellen zu können, wurde sie für die Bearbeitung in drei Debatten gegliedert: die völkerrechtliche, die moralische sowie die politisch-pragmatische Debatte. Die völkerrechtliche und die moralische Debatte beschäftigen sich eingehend mit der Frage, ob generell interveniert werden dürfe und wenn ja, durch welchen Akteur. Die Völkerrechtswissenschaft stellt hierzu fest, dass die gewohnheitsrechtliche Praxis lediglich Interventionen mit UN-Mandat legitimiert. Auch die moralische Debatte kommt letztlich zu dem Ergebnis, dass im Sinne einer möglichst restriktiven Handhabung von militärischen Eingriffen nur die UN in letzter Konsequenz eine solche Handlung autorisieren können. Abseits dieser Debatten findet auch eine Debatte statt, die sich nicht an diesen Grundsatzfragen abarbeitet, sondern auf die Verbesserung und Effektivierung von Interventionen abzielt und sich bereits seit Anfang der 1990er Jahre mit dem Monitoring der UN-Einsätze beschäftigt. Trotz der unterschiedlichen Schwerpunkte der drei Debatten, kann aufgezeigt werden, dass die Argumentation letztendlich auf die Verregelung des Bereiches humanitärer Interventionen zielt. Nur so sei eine Beschränkung von militärischer Gewalt im internationalen System möglich, und nur so ließe sich das Instrument der humanitären Intervention effektiver nutzen als bisher.

Aus der Kritik und dem Problembewusstsein dieser Debatten resultiert ein regimetheoretischer Analyserahmen. Wenn es ein Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der UN überhaupt gebe, so die These, dann müsse es idealtypisch die Problembereiche verregeln, welche in den Debatten zuvor ausformuliert worden sind. Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren eines Regimes humanitärer Interventionen können bei der formalen Analyse der ausgewerteten UN-Dokumente somit festgestellt werden. Von den ausgewerteten Texten auf ein Regime in der realpolitischen Praxis zu schließen, welches das Handeln und Verhalten der relevanten Akteure ursächlich beeinflusse, erscheint problematisch. Allerdings zeigt ein Blick auf die Entwicklung der internationalen Beziehungen, dass die Ebenen der Normen und Werte – im Fall der humanitären Intervention idealtypisch vorangetrieben im Kontext der UN – und die des realpolitischen Handelns der Akteure – hier immer noch fokussiert auf die souveränen Nationalstaaten – sich selten zeitlich parallel entwickelt haben. Entwicklungen der realpolitischen Ebene können entweder sukzessive normativ verregelt werden, oder eine normative Debatte löst, wenn auch nur allmählich, politische Veränderungen aus. Es konnte gezeigt werden, dass sich bestimmte Vorschläge und Empfehlungen der verschiedenen Dokumente zumindest innerhalb der UN bereits im Umsetzungsprozess befinden. Eine Analyse der Entwicklung des Regimes humanitärer Interventionen in der Realpolitik steht noch aus. Das Forschungsprojekt „Die Politik der USA im Sicherheitsrat und das Regime humanitärer Interventionen“ wird diese Lücke füllen.

## 8. Literatur

- Albrecht, Ulrich: Intervention. Geschichte, das Souveränitätsproblem und die humanitäre Einmischung, in: *Peripherie* (2000)79, S. 11-21.
- Berdal, Mats: Lessons Not Learned: The Use of Force in ‚Peace Opearation‘ in the 1990s, in: *International Peacekeeping* 7(2000)4, S. 55-74.
- Berdal, Mats: United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context, in: Kurt R. Spillmann (Hrsg.): *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*, Frankfurt am Main u.a. 2001, S. 35-53.
- Blumenwitz, Dieter: Die humanitäre Intervention, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1994)47, S. 3-10.
- Borchardt, Ulrike: Falschspiel mit der UNO? Blick zurück im Zorn, in: Hanne-Margret Birckenbach/Uli Jäger/Christian Wellmann (Hrsg.): *Jahrbuch Frieden 1992*, München 1991, S. 68-77.
- Bothe, Michael: Militärische Gewalt als Instrument von Konfliktregelung. Versuch einer rechtlichen und politischen Ordnung zehn Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.): *Praxishandbuch UNO*, Heidelberg 2003, S. 13-26.
- Boutros-Ghali, Boutros: Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, in: *Stiftung Frieden und Entwicklung* (Hrsg.): *Die Agenda für den Frieden. Analysen und Empfehlungen des UN-Generalsekretärs, Forderungen an die deutsche Politik*, Bonn 1993a, S. 19-65.
- Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace: One Year Later, in: *Orbis* 37(1993)3, S. 323-332.
- Brahimi-Report: Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, *A/55/305-S/2000/809*.
- Brock, Lothar: Die „Agenda für den Frieden“. Chance für die UNO?, in: Hanne-Margret Birckenbach/Uli Jäger/Christian Wellmann (Hrsg.): *Jahrbuch Frieden 1994*, München 1993, S. 49-60.
- Brock, Lothar: Einmischungsverbot, humanitäre Interventionen und wirtschaftliche Interessen, in: Ulrich Menzel (Hrsg.): *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*, Frankfurt am Main 2000, S. 124-157.

- Chesterman, Simon: Legality and Legitimacy in International Affairs: Humanitarian Intervention, the Security Council and the Rule of Law, in: Security Dialogue 33(2002)3, S. 293-308.
- Clarke, John N.: A Pragmatic Approach to Humanitarian Intervention, in: Journal of Humanitarian Assistance, 2001, unter: [www.jha.ac/articles/a072.pdf](http://www.jha.ac/articles/a072.pdf), 9 S.
- Czempiel, Ernst-Otto: Interventionen in Zeiten der Interdependenz, in: HSFK-Report (2000a)2, 24 S.
- Czempiel, Ernst-Otto: Intervention, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn 2000b, S. 509-518.
- Czempiel, Ernst-Otto: Einmischung als Strategie. Über Interdependenz und Intervention, in: Merkur 54(2000c)609, S. 11-23.
- Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch, Bonn 2002.
- de Jonge Oudraat, Chantal: Humanitarian Intervention: The Lessons Learned, in: Current History 99(2000), S. 419-429.
- Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz: Vor einer neuen Politik der Einmischung? Imperative und Fallstricke des humanitären Interventionismus, in: dies. (Hrsg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 13-50.
- Dicke, Klaus: Menschenrechte, in: Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Bonn 1998, S. 240-247.
- Diehl, Paul F.: Forks in the Road: Theoretical and Policy Concerns for 21<sup>st</sup> Century Peacekeeping, in: Global Society 14(2000)3, S. 337-360.
- Durch, William J.: Keeping the Peace: Politics and Lessons of the 1990s, in: ders. (Hrsg.): UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s, Basingstoke 1997, S.
- Ebock, Kerstin: Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch kollektive Zwangsmaßnahmen der Staatengemeinschaft. Vom Interventionsverbot zur Pflicht zur humanitären Intervention?, Frankfurt am Main 2000.
- Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael: Internationale Regime und internationale Politik, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opladen 1990 = Sonderheft 21 der Politischen Vierteljahresschrift, S. 263-284.

- Eisele, Manfred/Gripe, Ekkehard: „Standby“ – neue Wege in der Friedenssicherung. Die Verfügungsbereitschaftsabkommen für Blauhelmeinsätze, in: Vereinte Nationen 44(1996)2, S. 50-55.
- Eisele, Manfred: Friedenstruppen, in: Helmut Volger (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000, S. 160-167.
- Empell, Hans-Michael: Sollten humanitäre Interventionen erlaubt werden? Überlegungen aus völkerrechtlicher Sicht, in: Bruno Schoch/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz (Hrsg.): Friedensgutachten 1999, Münster 1999, S. 70-79.
- Endemann, Harald: Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen. Ein Beitrag zum recht der humanitären Intervention, Frankfurt am Main u.a. 1997.
- Ero, Comfort/Long, Suzanne: Humanitarian Intervention: A New Role for the United Nations?, in: International Peacekeeping 2(1995)2, S. 140-156.
- Evans, Gareth/Sahnoun, Mohamed: The Responsibility to Protect, in: Foreign Affairs 81(2002)6, S. 99-110.
- Faust, Dominik A.: Effektive Sicherheit. Analyse des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen und Entwurf eines alternativen Sicherheitssystems, Wiesbaden 2002.
- Forndran, Erhard: Friedenssicherung durch Intervention?, in: Gegenwartskunde 91(1992)3, S. 285-296.
- Gareis, Sven Bernhard: Wege aus der Krise. Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in: Reader Sicherheitspolitik (2001)4, S. 25-40.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Bonn 2002.
- Gordon, Stuart: Icarus Rising and Falling: The Evolution of UN Command and Control Structures, in: Stuart Gordon/F.H. Toase (Hrsg.): Aspects of Peacekeeping, London 2001.
- Greenwood, Christopher: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, in: Europa-Archiv 48(1993)4, S. 93-106.
- Griep, Ekkehard: Neue Maßstäbe für die UN-Friedensmissionen. Der Brahimi-Report und seine Folgen: eine Bestandsaufnahme, in: Vereinte Nationen 50(2002)2, S. 61-66.

- Griffin, Michele: Where Angels Fear to Tread: Trends in International Intervention, in: Security Dialogue 31(2000)4, S. 421-436.
- Habermas, Jürgen: Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 1999/2000, S. 217-226.
- Hamm, Brigitte: Der internationale Schutz vor schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Zur Bindewirkung völkerrechtlicher Verträge, in: Gabriele von Arnim/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtenbach/Carsten Tessmer (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 1999, Frankfurt am Main 1998.
- Hasenclever, Andreas: Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt am Main 2000.
- Heintze, Hans-Joachim: Interventionsverbot, Interventionsrecht und Interventionspflicht im Völkerrecht, in: Erich Reiter (Hrsg.): Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung, Graz/Wien/Köln 1998, S. 163-194.
- Heintze, Hans-Joachim: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? Das Völkerrecht nach dem Kosovo-Krieg, in: Ulrich Albrecht/Michael Kalman/Sabine Riedel/Paul Schäfer (Hrsg.): Das Kosovo-Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Münster 2002, S. 165-181.
- Heinz, Wolfgang S.: Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Interventionen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (1993)12-13, S. 3-11.
- Hentges, Harriet/Coicaud, Jean-Marc: Dividends of Peace: The Economics of Peacekeeping, in: Journal of International Affairs 55(2002)2, S.351-367.
- Hildenbrand, Jan Christian: Zur Krisenreaktionsfähigkeit der Friedenstruppen der VN. Notwendigkeiten, Konzepte und Perspektiven ihrer Verbesserung, Baden-Baden 2001.
- Hippler, Joachim: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 77-102.
- Hirsh, Michael: Calling All Regio-Cops: Peacekeeping's Hybrid Future, in: Foreign Affairs 79(2000)6, S. 2-8.

- Höffe, Otfried: Humanitäre Intervention? Rechtsethische Überlegungen, in: : Dieter S. Lutz (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 1999/2000, S. 233-236.
- Hufner, Klaus: Die Finanzierung des UN-Systems in der Dauerkrise, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.): Praxishandbuch UNO, Heidelberg 2003, S. 615-642.
- ICISS: The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001.
- Jahn, Beate: Humanitäre Intervention und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eine theoretische Diskussion und ihre historischen Hintergründe, in: Politische Vierteljahresschrift 34(1993)4, S. 567-587.
- Jakobsen, Peter Viggo: Overload, Not Marginalization, Threatens UN-Peacekeeping, in: Security Dialogue 31(2000)2, S. 167-178.
- Jakobsen, Peter Viggo: The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional ‚End of the Cold War Explanation‘, in: Cooperation and Conflict 37(2002)2, S. 267-282.
- Keller, Ulrich/Griep, Ekkehard: UN-Friedensmissionen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: UN Basisinformationen, 2001, unter: [www.dgvn.de/pdf/bi-friedensmis.pdf](http://www.dgvn.de/pdf/bi-friedensmis.pdf), 6 S.
- Kimminich, Otto: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (1991)36, S. 25-36.
- Kimminich, Otto/Hobe, Stephan: Einführung in das Völkerrecht, 7. Auflage, Tübingen 2000.
- Köhler, Michael: Zum völkerrechtlichen Begriff der humanitären Intervention, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 1999/2000, S. 107-111.
- Krasner, Stephen D.: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: ders. (Hrsg.): International Regimes, Ithaca/London 1983, S. 1-21. [1982]
- Kühne, Winrich: Humanitäre Konfliktlagen in der globalisierten Welt und die Notwendigkeit zur Fortentwicklung des Völkerrechts, in: Ulrich Menzel (Hrsg.): Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen, Frankfurt am Main 2000a, S. 291- 319.

- Kühne, Winrich: Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report, in: SWP-aktuell (2000b)63, 8 S.
- Kühne, Winrich: Lektionen, die noch gelernt werden müssen. Vorschläge zur Reform der UN-Friedenseinsätzen, in: Der Überblick (2000c), S. 96-99.
- Kühne, Winrich: Der Brahimi-Report – ein Jahr später, in: SWP-aktuell (2001)13, 8 S.
- Kurth, James: Humanitarian Intervention: Lessons from the Past Decade, in: Orbis 45(2001) , S. 569-579.
- Lailach, Martin: Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Berlin 1998.
- 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.
- Lutz, Dieter S. (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 1999/2000.
- Mackinlay, John: The Development of Peacekeeping Forces, in: Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives, Frankfurt am Main u.a. 2001, S. 55-73.
- Maley, William: Twelve Theses on the Impact of Humanitarian Intervention, in: Security Dialogue 33(2002)3, S. 265-278.
- Malone, David M./Wermester, Karin: Boom or Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping, in: International Peacekeeping 7(2000)4, S. 37-54.
- Malone, David M./Thakur, Ramesh: UN Peacekeeping: Lessons Learned?, in: Global Governance 7(2001), S. 11-17.
- Mayer, Peter: War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation „Allied Force“ im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6(1999)2, S. 287-321.
- Menzel, Ulrich: Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, Frankfurt am Main 2001.
- Menzel, Ulrich: Deutschland und die neue Weltordnung. Über Grenzen moralischer Außenpolitik, in: Ulrich Heyder/Ulrich Menzel/Bernd Rebe (Hrsg.): Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik, Hamburg 2002, S. 152-168.

- Menzel, Ulrich: Die neue Hegemonie der USA und die Krise des Multilateralismus, Braunschweig 2003 = Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 53.
- Merkel, Reinhard (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt am Main 2000.
- Pape, Matthias: Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen, Baden-Baden 1997.
- Pfaff, William: Kofi Annans neue UNO, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 45(2000)10, S. 1183-1184.
- Ramsbotham, Oliver/Woodhouse, Tom: Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization, Cambridge 1996.
- Ramsbotham, Oliver/Woodhouse, Tom: Encyclopedia of International Peacekeeping Operations, 1999.
- Roberts, Adam: The Price of Protection, in: Survival 44(2002)4, S. 157-161.
- Ruggie, John Gerard: Wandering in the Void: Charting the U.N.'s New Strategic Role, in: Foreign Affairs 75(1993)5, S. 26-31.
- Schorlemer, Sabine von: Menschenrechte und „humanitäre Intervention“, in: Internationale Politik 55(2000)2, S. 41-48.
- 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.
- Senghaas, Dieter: Der Grenzfall. Weltrechtsordnung vs. Rowdiestaaten, in: Sicherheit und Frieden 17(1999)3, S. 134-138.
- Schmidl, Erwin A.: Agenda für den Frieden, in: Helmut Volger (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000, S. 21-23.
- Schmidt, Hajo: Menschenrechte und militärische Gewalt. Zur ethischen Problematik „humanitärer Intervention“, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 103-126.
- Schnabel, Albrecht: Ein neues Peacekeeping-Regime? Lahren aus der russischen, deutschen und amerikanischen Peacekeeping-Politik, in: WeltTrends (1996)11, S. 153-166.

- Schoettle, Enid C. B.: Kein Geld für den Frieden? Die Finanzierung der UN-Friedenserhaltung, in: Europa-Archiv 48(1993)16, S. 453-462.
- Shimizu, Hirofumi/Sandler, Todd: Peacekeeping and Burden-Sharing 1994-2000, in: Journal of Peace Research 39(2002)6, S. 651-668.
- Stodiek, Thorsten: Mehr Muskeln für die UNO – Reformpläne zur Friedenssicherung, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Ulrich Ratsch: Friedensgutachten 2001, Münster 2001, S. 95-104.
- Szasz, Paul C.: Centralized and Decentralized Law Enforcement: The Security Council and the General Assembly Acting Under Chapters VI and VII, in: Jost Delbrück (Hrsg.): Allocation of Law Enforcement Authority in the International System, Kiel 1995.
- Thakur, Ramesh: Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS, in: security Dialogue 33(2002)3, S. 323-340.
- Thürer, Daniel: Die NATO-Einsätze in Kosovo und das Völkerrecht. Spannungsfeld zwischen Gewaltverbot und Menschenrechten, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 1999/2000, S. 129-133.
- Tomuschat, Christian: Globale Menschenrechtspolitik, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn 2000, S. 431-441.
- UNDI (United Nations Department of Public Information): The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping, New York 1996<sup>3</sup>.
- Walzer, Michael: Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations, New York 2000<sup>3</sup>.
- Walzer, Michael: Was heißt humanitär begründetes militärisches Eingreifen?, Frankfurter Rundschau vom 22.01.2002, S. 20.
- Weiss, Thomas G.: Humanitäre Intervention. Lehren aus der Vergangenheit, Konsequenzen für die Zukunft, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 53-75.
- Weiss, Thomas G.: Researching Humanitarian Intervention: Some Lessons, in: Journal of Peace Research 38(2001)4, S. 419-428.
- Welsh, Jennifer M.: From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society, in: Global Governance 8(2002)4, 503-521.

- Welsh, Jennifer M./Thielking, Carolin/MacFarlane, S. Neil: The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, in: International Journal 57(2002)4, S. 489-512.
- Wheeler, Nicholas J.: Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society, Oxford 2000.
- Williams, Ian: Eine kritische Masse an Staatskunst. Der „Millenniums-Gipfel“ der Vereinten Nationen vom September 2000, in: Vereinte Nationen 48(2000)5, S. 161-167.
- Williams, Ian: Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, in: Vereinte Nationen 50(2002)1, S. 10-16.
- Wolfrum, Rüdiger: Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmensenrechtskonferenz von Wien, in: Europa-Archiv 48(1993)23, S. 681-690.
- Zangl, Bernhard: Humanitäre Intervention, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert, München 2002, S. 105-122.

#### **Resolutionen der UN**

- A/RES/55/2 (Millenniumserklärung der Generalversammlung, 2000)
- S/RES/688 (Bedrohung des Friedens im Irak, 1991)
- S/RES 764 (Erinnerung der Kriegsparteien in Bosnien an die Genfer Konvention, 1992)
- S/RES/771 (Drohung an die Kriegsparteien in Bosnien mit Konsequenzen nach Kapitel VII, 1992)
- S/RES/794 (Ausweitung des Blauhelmandats für Somalia, 1992)
- S/RES/836 (Ermächtigung zum Einsatz aller erforderlichen Mittel in Bosnien, 1993)
- S/RES/918 (Situation in Ruanda, 1994)
- S/RES/1199 (Drohung an die Konfliktparteien im Kosovo, 1998)
- S/RES/1318 (Zur Rolle des Sicherheitsrat bei der Wahrung des Weltfriedens, 2000)