

## **Menschen oder Staaten?**

### **Die Bush-Administration, die UN und die Suche nach der verlorenen Sicherheit**

Von Bastian Loges

Die Bush-Administration rückt von ihrem strikten Unilateralismus ab. Zumindest suggerierten dies die Bilder und Gesten beim Besuch des amerikanischen Präsidenten letzte Woche in Europa. Ebenso wie die neue Außenministerin Condoleezza Rice auf ihrer Europareise oder Verteidigungsminister Donald Rumsfeld auf der Sicherheitskonferenz in München bemühte sich Bush zu verdeutlichen, dass die US-Außenpolitik global nicht ohne und schon gar nicht gegen ihre Partner agieren könne. Bereits im September und Dezember des letzten Jahres hatte Bush zu verschiedenen Anlässen die neue Bereitschaft zur multilateralen Kooperation bekundet. Weitere Anzeichen eines Kurswechsels scheinen innerhalb der UN beobachtbar. Die Unterstützung der unlängst in einem UN-Bericht zusammengefassten Reformvorhaben wie auch das Bemühen, eine Friedensmission in den Sudan zu entsenden, zeugen von einer Annäherung an die Weltorganisation, die so vor einem Jahr kaum möglich schien. Auch wenn Skepsis geboten scheint, sollen doch die möglichen Implikationen dieses Prozesses näher beleuchtet werden. Hierbei bietet sich der Bereich der UN-Friedenssicherung an. Er berührt zwei hoch sensible Aspekte der US-amerikanischen Debatte um Uni- bzw. Multilateralismus, nämlich die Unterstützung der UN durch Finanzen, Ressourcen und – besonders brisant – Truppen sowie die Frage, ob die USA ein Konzept von Souveränität mittragen, das Normen potentiell über Interessen stellt.<sup>1</sup> Eine Abwendung vom Unilateralismus müsste folglich gerade hier substantielle Veränderungen bewirken, soll sie mehr als nur ein Lippenbekenntnis sein.

---

<sup>1</sup> So die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Die Politik der USA im UN-Sicherheitsrat und das Regime humanitärer Interventionen“, das am Institut für Sozialwissenschaften der TU Braunschweig unter der Leitung von Ulrich Menzel durchgeführt und vom Projektverbund „Friedens- und Konfliktforschung in Niedersachsen“ finanziert wird. Neben dem Zwischenbericht (Bastian Loges/Ulrich Menzel/Sascha Ulbricht: Die Debatte um humanitäre Intervention, die Doktrin der USA und die Regimebildung durch die Vereinten Nationen, 2003) sind bereits mehrere Forschungsberichte erschienen, die über das Institut bezogen werden können. Kontakt: <http://www.tu-braunschweig.de/isw>. Der vorliegende Text entstand im Projektkontext, für kritische Anmerkungen danke ich dem Projektteam.

## *„Interventionsimperialismus“ vs. Menschliche Sicherheit*

Anfang der 1990er Jahre kam mit der UN-Friedenstruppe für das zerfallende Somalia erstmals im Sicherheitsrat die Frage auf, welche der beiden Völkerrechtsnormen „Souveränität“ bzw. „Menschenrechte“ höher zu bewerten sei. Dem entschiedenen Eingreifen in Somalia zugunsten von Menschen in Not seitens der USA folgte die Tatenlosigkeit der Völkergemeinschaft in Ruanda wenig später. Dieses Versagen angesichts des Völkermords vom April 1994 löste eine intensive Debatte um Menschenrechte als zentrale Norm der internationalen Beziehungen aus, wobei schnell deutlich wurde, dass die Aufwertung von Menschenrechten eine Abwertung der klassischen Souveränitätsnorm und eine Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft gleichermaßen darstellen würde. Ihren Höhepunkt erreichte die Debatte im Vorfeld des Kosovo-Krieges. Bereits zu Beginn der Verhandlungen im Sicherheitsrat zeigte sich, dass Russland und China eine kollektive Militäraktion gemäß Kapitel VII der UN-Charta nicht mittragen würden. Anders als in Somalia war die Militäraktion der Kosovo-Koalition nicht durch den Sicherheitsrat legitimiert und somit völkerrechtswidrig. Die Legitimität der Argumentation und die Norm der Menschenrechte in der internationalen Politik hingegen wurden durch den Kosovokrieg endgültig etabliert.

In der Debatte schlugen die USA einen Sonderweg ein. Obwohl in Somalia als auch im Kosovo die treibende Kraft blieben sie gegenüber weitergehenden Verregelungen der UN-Friedenssicherung über ein punktuelles Engagement hinaus skeptisch bis ablehnend. Diese Ablehnung ist der zunehmenden Komplexität des Sicherheits- bzw. Friedensbegriffs der internationalen Gemeinschaft geschuldet. Bereits 1994 entstand unter Federführung des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) das Konzept der „Human Security“ als Ergänzung zum klassischen Sicherheitskonzept.<sup>2</sup> Anders als die eher zaghafte „Agenda for Peace“ des damaligen Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali verfolgte das Konzept einen progressiven Ansatz, indem konstatiert wurde, im Mittelpunkt aller Sicherheitsüberlegungen habe das Individuum zu stehen. „Freedom of Fear“ gelte es im Bereich der Sicherheitspolitik herzustellen; „Freedom of Want“ müsse durch Anstrengungen in der Entwicklungspolitik verwirklicht werden.

---

<sup>2</sup> United Nations Development Programme: Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security, New York 1994.

Während aus letzterem die Armutsbekämpfung als Leitbild der Entwicklungszusammenarbeit hervorging, entwickelte sich aus dem ersten Gedanken eine breite Diskussion, da viele Handlungsfelder betroffen sind und nicht zuletzt die Frage nach staatlicher Souveränität berührt wird.

So gesehen stellt der Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) aus dem Jahre 2001 eine Weiterentwicklung des Konzepts der „Human Security“ dar, indem er eine Redefinition des Souveränitätsbegriffes vornimmt. Das internationale Verständnis von Souveränität habe sich während der 1990er Jahre entscheidend gewandelt „from *sovereignty as control to sovereignty as responsibility* in both internal functions and external duties“.<sup>3</sup> Somit müsse Souveränität als Verpflichtung des Staates gegenüber seinen Bürgern aufgefasst werden. Nicht alle Staaten aber kämen der Verpflichtung nach, ihren Bürgern Schutz zu gewähren. In solchen Fällen müsse die internationale Gemeinschaft aushelfen. Dies könne durch Konfliktprävention, durch Intervention und durch Konfliktnachsorge geschehen. Da jeder Staat diesen Verpflichtungen unterliege, entstehe ein neues kollektives System der (letztlich „menschlichen“) Sicherheit. Anders aber als bei klassischen Sicherheitskonzepten stehen nun nicht mehr ausschließlich Staaten als Völkerrechtssubjekte im Mittelpunkt, vielmehr werden Individuen Teil des Sicherheitsbegriffs.

Nach den Anschlägen auf New York und Washington am 11. September 2001 wurden andere Probleme drängender. Lediglich das Fachpublikum nahm Kenntnis von den Vorschlägen der ICISS, wobei es einhelliges Lob für die Arbeit der Kommission gab. Die wissenschaftliche Aufarbeitung von humanitären Interventionen erreichte mit der ICISS ihren Höhepunkt und es sah zeitweilig so aus, als sei das Thema beendet. Für die einen galt es ausdiskutiert, für die anderen als ausrangiert. Die Anschläge des 11. September 2001 hatten auch die Abkehr vom Adjektiv „humanitär“ bei der amerikanischen Interventionsdebatte bewirkt, die seitdem eine unilaterale, klassisch sicherheitspolitisch gefärbte Richtung annahm und sich zu einem Machbarkeitsdiskurs über die Neugliederung des Nahen und Mittleren Ostens

---

<sup>3</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect, Report of the ICISS, Ottawa 2001, S. 13. Hervorhebungen im Original.

entwickelte. Das Wort vom „Interventionsimperialismus“ machte die Runde.<sup>4</sup> Angesichts des unilateralen Vorgehens der USA im „Kampf gegen den Terror“ erschien vielen Kommentatoren eine multilaterale Militäraktion wie im Kosovo seitdem als weit weniger problematisch. Die Bemühungen Kanadas, das Kernargument des ICISS-Berichts im UN-Kontext rhetorisch wie politisch zu etablieren, wirkten angesichts dieser Tendenzen wenig erfolgsversprechend.

### *„Eine sicherere Welt“ und die Reaktion der US-Administration*

Erst der im Dezember 2004 veröffentlichte Bericht „A More Secure World“ des „Panel on Threats, Challenges and Change“ griff die Diskussion wieder auf und bemühte sich um einen neuen Sicherheitskonsens. Der Bericht gilt als die umfassendste Reformbemühung seit Gründung der UN.<sup>5</sup> So wird eine international verbindliche Definition von Terrorismus entwickelt, der Notwendigkeit einer Neuformulierung von Art. 51 der UN-Charta (Selbstverteidigungsrecht) im Sinne eines unilateralen Vorgehens eine klare Absage erteilt und für die mit Legitimitätsproblemen kämpfende Menschenrechtskommission eine Erweiterung der Mitgliedschaft auf alle UN-Staaten als Lösung präsentiert. Im dritten, mit „Collective Security and the Use of Force“ betitelten Teil des Berichts wird der Frage nach der Zulässigkeit von humanitären Interventionen und dem Spektrum möglicher UN-Friedensmissionen nachgegangen. Das zentrale Argument ist bekannt und eindeutig: Es habe kein Staat das Recht zur Intervention in andere Staaten, aber jeder Staat habe die Pflicht, seine Staatsbürger zu schützen. Bei massiven Menschenrechtsverletzungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord könne sich niemand auf die klassische Souveränitätsnorm im Sinne des Interventionsverbotes berufen. Der Bericht fasst dies wie folgt zusammen: „We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale

---

<sup>4</sup> Norman Paech: Interventionsimperialismus. Von der Monroe- zur Bush-Doktrin, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 48(2003)10, S. 1258-1268.

<sup>5</sup> Vgl. Ian Williams: Will Calls for Sharing Responsibility in New UN Report Fall on Deaf Ears?, Foreign Policy in Focus, 10.12.2004; Nora Boustany: Blueprint for Better United Nations, in: Washington Post vom 15.12.2004; Warren Hoge: U.N. Is Transforming Itself, But Into What Is Unclear, in: The New York Times vom 28.02.2005.

killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent”.<sup>6</sup>

Somit wird die Verantwortung für die Umsetzung des Konzepts an den Sicherheitsrat übergeben, dessen derzeitiges Lavieren zwischen den Zeilen als durchaus verbesserungswürdig analysiert wird. Gerade wenn die oben genannten Verpflichtungen ernst genommen werden sollen, müsse der Sicherheitsrat als legitimes Organ wahrgenommen werden. Das Expertenpanel empfiehlt deshalb, bei Fragen der kollektiven Gewaltanwendung („Use of Force“) nicht fallweise zu entscheiden, sondern immer einen Kriterienkatalog hinzuzuziehen. Die fünf im Bericht genannten Kriterien basieren ebenfalls auf Vorschlägen der ICISS und übertragen die bekannten Prinzipien der „Lehre vom gerechten Krieg“ auf einen ganz neuen Akteur, nämlich die UN. Der Sicherheitsrat habe demnach zu bestimmen, (1) wie ernsthaft die Bedrohungslage sei, (2) was das Ziel der kollektiven Gewaltanwendung sei, (3) ob Gewalt als „last resort“ und (4) ob sie verhältnismäßig angewendet werde sowie (5) was die Konsequenzen des Einsatzes seien. Institutionell soll der Bereich der Friedenssicherung ausgebaut werden, indem eine „Peacebuilding Commission“ als neues Organ geschaffen werde.

Die Reaktionen auf den Bericht sind generell positiv, wobei auffällt, dass bei Politikern, bei Kommentatoren und in der Wissenschaft von Land zu Land andere Schwerpunkte bei der Interpretation gesetzt werden. Für die Europäer beispielsweise steht die Frage nach der Reform des Sicherheitsrates im Mittelpunkt der Diskussionen. In einer ersten Reaktion seitens der Bush-Administration stellte der amerikanische UN-Botschafter Patrick Kennedy die drei Bereiche Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und Failed States heraus. Ausführlicher geht er auf die Thematik um das Selbstverteidigungsrecht ein. Zwar teilt Kennedy in seinem Statement die Auffassung des Panels, dass eine Neuformulierung von Art. 51 nicht notwendig sei, allerdings basiert dies auf einer abweichenden Interpretation des Artikels. Der Vorschlag des Panels, auch sog. „anticipatory action“ durch den Sicherheitsrat legitimieren zu lassen, wird strikt abgelehnt: „The United States opposes any reinterpretation of the UN Charter that would require Security Council

---

<sup>6</sup> United Nations: A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004, S. 66.

approval as a precondition to a state using force in self-defense“.<sup>7</sup> Die Empfehlungen des Panels im Bereich der Menschenrechte und der Friedenssicherung sollten, so Kennedy, durch die zuständigen Ministerien geprüft werden. Für den weitreichenden Vorschlag einer neu einzurichtenden „Peacebuilding Commission“ stehen die Chancen hingegen eher schlecht. Bevor neue Organe geschaffen werden, müssten zunächst alle ineffektiv arbeitenden oder wenig relevanten Programme im Sinne einer umfassenden Leistungssteigerung reformiert werden. Einmal mehr scheint es, als sollten die UN lediglich in einem eng definierten Rahmen unterstützt werden, den der ehemalige Nationale Sicherheitsberater und Mitglied im Panel, Brent Scowcroft, so absteckt: „All of the reports recommendations will rebound to the benefit of American security; none would unduly constrain American freedom to act“.<sup>8</sup> Ein neuer, auf multilateralen Arrangements beruhender Sicherheitskonsens wird so nicht entstehen können.

### *Der Genozid in Darfur und das Engagement der USA*

Dieser Grundhaltung stehen allerdings andere Aktivitäten der US-Administration entgegen, so z.B. das Bemühen um eine multilaterale Lösung des Konfliktes in der Darfur-Region im Westen des Sudans. Spätestens seit März 2003 eskalierte hier der Konflikt zwischen den Bewohnern Darfurs und der Regierung in Khartum zu einem Bürgerkrieg, bei dem es weniger um die eher abstrakte Problematik zwischen afrikanisch- und arabischstämmigen Sudanesen geht, als vielmehr um konkrete Ressourcenkonflikte wie der Landnutzung. Als Konfliktparteien stehen dabei die beiden Rebellenorganisationen SLM/A (Sudan Liberation Movement/Army) und JEM (Justice and Equality Movement) den Reitermilizen der Janjaweed und der regulären sudanesischen Armee gegenüber. Internationale Menschenrechtsorganisationen kritisieren insbesondere die von der Regierung in Khartum unterstützten Janjaweed, deren Strategie der verbrannten Erde bis heute zu über 50.000 Toten, 1,6 Millionen Flüchtlingen und unzähligen Vergewaltigungen geführt hat.

---

<sup>7</sup> Patrick Kennedy: Statement on the Report of the High-Level Panel on Reform, 31.01.2005, einsehbar unter <http://www.un.int/usa>.

<sup>8</sup> Zitiert nach Don Kraus: 101 Steps Toward a More Secure World, Foreign Policy in Focus, 08.12.2004.

Eine erste „harte“ Resolution des Sicherheitsrates zum Konflikt in Darfur konnte am 30. Juli 2004 verabschiedet werden. Mit der von den USA eingebrachten Resolution 1556 verhängte der Rat ein Waffenembargo über nicht-staatliche Kriegsparteien und forderte die sudanesisische Regierung auf, die Janjaweed innerhalb von 30 Tagen zu entwaffnen. Dazu wurde ein Monitoringteam der Afrikanischen Union (AU) mit etwa 1.100 Mann eingesetzt. Der ursprüngliche Resolutionsentwurf war in seiner Wortwahl härter und verurteilte die Regierung in Khartum für die „aktive Duldung“ von ethnischen Säuberungen. Die Opposition von Russland und China, die im Sudan eindeutige Wirtschaftsinteressen verfolgen, hatte zu Abmilderungen geführt, was besonders von Menschenrechtsorganisationen verurteilt wurde.<sup>9</sup> Bereits im Juni verabschiedete das US-Repräsentantenhaus eine Resolution zu Darfur, die die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Konfliktparteien beschneiden sollte. Auch die Rhetorik von Außenminister Colin Powell zielte darauf, Druck auf die Regierung in Khartum aufzubauen. Dennoch verstrich die 30-Tage-Frist ohne Fortschritte. Verhandlungen zwischen dem sudanesischen Außenminister Mustafa Oman Ismail und dem UN-Sonderbeauftragten Jan Pronk über Sicherheitszonen in der Darfur-Region verliefen zwar zunächst aussichtsreich, die erreichten Übereinkünfte wurden allerdings nicht umgesetzt. Die Friedensgespräche zwischen den Rebellen aus Darfur und der sudanesischen Regierung in der nigerianischen Hauptstadt Abuja kamen Anfang September 2004 zum Erliegen.

Am 9. September 2004 bezeichnete Colin Powell vor dem „Foreign Relations Committee“ des US-Senats die Krise in Darfur erstmals als Genozid. Anders als in Ruanda zehn Jahre zuvor gebrauchte die US-Administration diesen Begriff, um das Ausmaß der humanitären Katastrophe zu verdeutlichen und die Mitglieder des Sicherheitsrates unter Handlungsdruck zu setzen. Zuvor hatte das State Departement über 1000 Interviews mit Flüchtlingen aus Darfur geführt, um die Rolle der sudanesischen Regierung in der Krisenregion besser beurteilen zu können.<sup>10</sup> Kritik an Powells Wortwahl kam dennoch von allen Seiten.

---

<sup>9</sup> Vgl. Regina Bernhard/Hildegard Lignau: Die Vereinten Nationen und die Darfur-Krise, Nationale Interessen stehen einer Lösung im Wege, in: Vereinte Nationen 52(2004)5, S.167-172; Wall Street Journal: Cynical in Sudan vom 28.07.2004; Gareth Evans: Why Nobody is Doing Enough in Darfur, in: Financial Times vom 03.08.2004.

<sup>10</sup> Vgl. Steven R. Weisman: Powell Declares Genocide in Sudan in Bid to Raise Pressure, in: The New York Times vom 09.09.2004; Glenn Kessler/Colum Lynch: U.S. Calls Killings In Sudan Genocide, Khartoum and Arab Militiamen Are Responsible, Powell Says, in: Washington Post vom 10.09.2004.

Menschenrechtsorganisationen rieten zur Vorsicht mit dem Begriff, wiesen den Tatbestand ob mangelnder Beweise zurück oder forderten ein entschlosseneres Handeln. Auch innenpolitisch gab es angesichts der Divergenz von Rhetorik und Handeln Differenzen zwischen der Administration und dem Kongress, der bereits zuvor in beiden Kammern einen Völkermord in Darfur festgestellt hatte. Aus völkerrechtlicher Perspektive gilt die Verpflichtung zum Eingreifen bei Genozid als gegeben. Dies setzte nicht nur die Bush-Administration, sondern auch den Sicherheitsrat unter Druck. Die Verhandlungen im Rat blieben allerdings letztlich ergebnislos. Die neue Resolution vom 18. September 2004 galt vielen Kommentatoren als „zahnlos“. Laut Resolution 1564 wolle der Sicherheitsrat ein weiteres Vorgehen, etwa die Verhängung von umfassenden Sanktionen bei Nichteinhaltung der Auflagen, lediglich „überlegen“ („shall consider action“). Der von den USA eingebrachte Resolutionsentwurf war hier deutlicher und kündigte Maßnahmen an („shall take action“). China hatte allerdings mit seinem Veto gedroht, falls die Resolution „destruktiv“, so Chinas UN-Botschafter Wang, ausfalle.<sup>11</sup> Einziges substantielles Ergebnis der Resolution blieb somit der Auftrag an den Generalsekretär, eine Kommission zur Untersuchung der Kriegsverbrechen in Darfur zu entsenden.<sup>12</sup>

Im November wurde eine weitere Resolution des Sicherheitsrates zum Sudan verabschiedet, wobei es allerdings um den seit 20 Jahren schwelenden Konflikt zwischen dem Nord- und dem Südsudan geht. Die Fortschritte der Verhandlungen zwischen der muslimischen Regierung und Vertretern des christlichen Südens wurden im Sicherheitsrat als essentiell für eine Konfliktlösung in Darfur erachtet. Zudem verwies der UN-Sonderbeauftragte, Jan Pronk, auf den Modellcharakter der in den Gesprächen in Nairobi gefundenen föderalen Lösung. Noch im November waren Papiere zwischen der sudanesischen Regierung und den Rebellen aus Darfur

---

<sup>11</sup> Vgl. Warren Hoge: US Proposes a Softer Threat on Sudan's Oil, in: The New York Times vom 15.09.2004; Associated Press: US Faces Opposition from at Least Five Countries to Resolution on Sudan, 16.09.2004, Colum Lynch: UN Puts Sudan Sanctions Into Play, in: Washington Post vom 18.09.2004.

<sup>12</sup> Die Kommission unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des UN-Jugoslawientribunals, Antonio Cassese, legte am 25.01.2005 ihren Bericht vor. Es wird kein Völkermord in Darfur festgestellt, allerdings von massiven Menschenrechtsverletzungen und systematischen Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht berichtet. Die völkerstrafrechtliche Ahndung dieser Verbrechen könne im Sudan nicht gewährleistet werden. Deshalb wird eine Überstellung der Zuständigkeit an den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) empfohlen. Da der Sudan das Statut des ICC nicht unterzeichnet hat, wäre es lediglich denkbar, dass der Sicherheitsrat den Strafgerichtshof anruft und ihm das Verfahren übermittelt.

unterzeichnet worden, in denen sich die Regierung zur Entwaffnung der Janjaweed verpflichtete und den Zugang von humanitären Hilfsorganisationen in die Region ausweitete. Ende des Jahres 2004 zeigte sich aber wiederum, dass die Vereinbarungen kaum umgesetzt wurden.<sup>13</sup>

Mit dem Friedensschluss zwischen dem Norden und Süden vom 9. Januar 2005 kam es zu neuer Bewegung im Sicherheitsrat. Allerdings muss angemerkt werden, dass die gleichzeitige Bearbeitung der beiden Sudan-Konflikte im Sinne einer „nationalstaatlichen Lösung“ durch den Rat problematisch erscheint. Derzeit profilieren sich die USA erneut als Motor der multilateralen Bearbeitung der sudanesischen Konflikte im Sicherheitsrat. Am 14.02.2005 brachten sie sogar einen Resolutionsentwurf für eine noch einzurichtende Friedensmission im Sudan (UNMISUD) in Umlauf. Die Truppenstärke der UNMISUD soll demnach 10.000 Mann betragen, deren Auftrag vorrangig die Überwachung des Nairobi-Friedensabkommens zwischen Nord- und Südsudan betrifft und nur nachrangig eine Bearbeitung des Darfur-Konfliktes beinhaltet. Das Mandat soll unter Kapitel VII der Charta verabschiedet werden. Zivilisten, die von physischer Gewalt bedroht werden, könnten demnach geschützt werden.<sup>14</sup>

Kritikwürdig erscheint bei diesem Resolutionsentwurf vor allem das Aussparen des Darfur-Konfliktes. So gilt zwar die Stärke der Friedenstruppe für den Süden als angemessen, ob es aber auch für den Konfliktherd im Westen eine ausreichende personelle Unterstützung der AU-Truppen durch die UN geben wird, scheint derzeit fraglich. Auch die Zuständigkeit der völkerstrafrechtlichen Aufarbeitung wird nicht erwähnt. Hinzu kommt die Frage nach der Durchsetzbarkeit einer solchen Resolution, zeigten die bisherigen Erfahrungen doch, dass sowohl die aus „religiösen Gründen“ solidarischen Staaten wie Pakistan und Algerien wie auch die Vetomächte China und Russland äußerst zurückhaltend mit der Regierung in Khartum umgehen. Denkbar wäre zudem eine Verknüpfung von UNMISUD mit der juristischen Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) in einem überarbeiteten

---

<sup>13</sup> Vgl. Emily Way: Sudan – Rebels Reach Accord on Darfur, Government Approves No-Fly Zone, Acces to Aid, in: Washington Post vom 10.11.2004; Somini Sengupta: Despite Pact, New Violence Stymies Aid in Sudan, in: The New York Times vom 27.11.2004; Thalif Deen: UN Admits Sudan Policies Failing, InterPress Service, 22.12.2004.

<sup>14</sup> Der Resolutionsentwurf findet sich u.a. auf der Homepage des Global Policy Forum unter: <http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan/2005/0214usdraftscr.htm>

Resolutionsentwurf, den die USA wiederum nicht mittragen würden, da sie bekanntermaßen den ICC grundsätzlich als die amerikanische Freiheit beschneidend ablehnen.

### *Ein neuer multilateraler Sicherheitskonsens?*

Gerade der letzte Punkt lässt die Widersprüchlichkeit der USA gegenüber dem Multilateralismus und seinen neuen Sicherheitsnormen deutlich werden. Der Vorschlag der UN-Untersuchungskommission für eine Überstellung der Sudan-Problematik an den ICC wird trotz des eigens eingebrachten Hinweises auf Völkermord rundweg abgelehnt. Stattdessen unterbreitete die Bush-Administration am 27. Januar 2005 den Vorschlag, für die strafrechtliche Ahndung der Verbrechen im Sudan in Kooperation von UN und AU ein neues Ad-hoc-Tribunal in Tansania einzusetzen. Dieser Gedanke stieß allerdings bei anderen Mitgliedern des Sicherheitsrats wie bei Menschenrechtsorganisationen aus normativen wie aus pragmatischen Gründen auf Ablehnung.<sup>15</sup>

Hinsichtlich der eingangs konstatierten Aufweichung unilateraler Strategien kann mithin für den zentralen Bereich der UN-Friedenssicherung festgestellt werden: Die Bush-Administration verhält sich nicht eindeutig. Ihre Bemühungen, den Darfur-Konflikt durch ein kollektives Vorgehen des Sicherheitsrats zu lösen, können als Unterstützung multilateraler Institutionen gewertet werden. Auch wenn es andere Gründe wie den Wahlkampf Bush/Kerry, das Interesse der christlichen Rechten am „Religionskrieg“ im Sudan sowie Forderungen des Congressional Black Caucus für die Aktivitäten der Administration geben mag, ist die Einrichtung einer neuen Friedensmission in einem strategisch uninteressanten Land ohne ein im weitesten Sinne moralisches Interesse kaum erklärbar. Erst recht, wenn man bedenkt, dass die seit 1994 gültige Direktive PDD-25 die Zustimmung der USA zu Friedensmissionen

---

<sup>15</sup> Vgl. Jack Goldsmith: Support War Crimes Trials in Darfur, in: Washington Post vom 24.01.2005; Colum Lynch: U.S. Urges War Crimes Tribunal for Darfur Atrocities, in: Washington Post vom 28.01.2005; Colum Lynch: U.N. Panel Finds No Genocide in Darfur but Urges Tribunals, in: Washington Post vom 01.02.2005; Samantha Power: The Court is First Resort, in: The New York Times vom 12.02.2005; Human Rights Watch: US Proposal for a Darfur Tribunal, Not an Effective Option to Ensure Justice, 15.02.2005; Warren Hoge: U.S. Plan For Sudan Bypasses World Court, in: The New York Times vom 16.02.2005.

der UN an enge Restriktionen bindet.<sup>16</sup> Im weiteren Verlauf der Sicherheitsratsdebatte wird sich zeigen, ob neben der Beteiligung an den Kosten auch an ein militärisches Engagement gedacht ist. Senatorin Hillary Rodham Clinton hat in diesem Zusammenhang auf der Sicherheitskonferenz in München angeregt, die NATO im Sudan einzusetzen.

Andererseits wird jede weitergehende Unterstützung im Sinne eines neuen multilateralen Sicherheitskonsenses vermieden. Weder bei der Beurteilung des neuen UN-Berichts noch bei der Frage nach der völkerstrafrechtlichen Ahndung der Verbrechen im Sudan ließ die Administration sich auf die Vorstellungen eines Sicherheitsbegriffes ein, der Menschen über Staaten stellt. Wer aber Genozid feststellt, dessen Täter bestrafen möchte und auch Interventionen mit Menschenrechtsverletzungen rechtfertigt, der unterstreicht damit gewollt oder ungewollt deren Legitimität als Normen der internationalen Beziehungen. Da Menschenrechte universell sind und ihr Schutz deshalb nur von multilateralen Arrangements gewährleistet werden kann, werden die USA zwangsläufig die Widersprüchlichkeit ihrer Politik im Bereich der UN-Friedenssicherung auflösen und sich früher oder später für Staaten oder für Menschen entscheiden müssen. Von einer substantiellen Hinwendung der USA zum Multilateralismus kann derzeit leider immer noch nicht gesprochen werden, auch wenn Präsident Bush auf seiner Europareise einen anderen Eindruck zu erwecken suchte.

---

<sup>16</sup> Vgl. White House: The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations, May 1994. PDD-25 wurde im Zuge des Scheiterns der UN-Intervention in Somalia 1993 verabschiedet. Besonders der Kongress forderte stets die Einhaltung der Kriterien aus der Direktive, während die Administrationen seit 1999 die Etablierung einer Vielzahl von UN-Friedensmissionen (Sierra Leone, Osttimor, DR Kongo) im Sicherheitsrat unterstützten.