

Mariano Aguirre

Die Politik der Militärintervention in den neunziger Jahren. Ein Überblick.¹

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die militärische Intervention eine neue Dimension gewonnen, besonders mit den Kriegen im Golf, im ehemaligen Jugoslawien und in Somalia.² Ein Artikel, der im Juli 1993 in der New York Times unter dem Titel »Gesucht: Eine Weltpolizei« erschienen ist, macht das Ausmaß des Wandels deutlich:

»GESUCHT: Kleine, sehr mobile Armee, die von heute auf morgen in Bürgerkriegsgebieten eingesetzt werden kann. Muß in der Lage sein, Waffenstillstände durchzusetzen, mit Naturkatastrophen zurechtzukommen, Hilfsmaßnahmen zu unterstützen und unparteiisch mit allen Kampfparteien zu verhandeln. Angebote an: Vereinte Nationen, New York.« (Wiederabgedruckt in: The Guardian Weekly, 5. Juli 1993)

Während der letzten vier Jahrzehnte haben sich die militärischen Interventionen normalerweise nicht auf »Bürgerkriege«, »Naturkatastrophen« oder »Hilfsleistungen« gerichtet. Im Gegenteil: Militärisch interveniert haben die Supermächte (die USA, die UdSSR, Frankreich und Großbritannien), einige Mittelmächte (Israel, Syrien, Südafrika, Indien) und manchmal auch schwächere Länder (Kuba in Angola, Vietnam in Kambodscha, Tansania in Uganda und 1992 eine Koalition afrikanischer Länder in Liberia). Einige Regierungen setzten Gewalt oder die Androhung von Gewalt im Namen der Selbstverteidigung ein oder um eigene Staatsbürger in anderen Ländern zu schützen. Hin und wieder kam es vor, daß ein Land andere Länder zur Intervention auf seinem eigenen Gebiet aufgefordert hat. Das Ziel bestand allerdings immer darin, die innenpolitischen Verhältnisse anderer Länder im Einflußbereich des intervenierenden Staates zu beeinflussen (z. B. die UdSSR gegenüber Ungarn, der Tschechoslowakei und Afghanistan, die USA gegenüber der Dominikanischen Republik, Kuba, Vietnam und Grenada) oder im Rahmen der Blockpolitik als Stellvertreter für den Verbündeten in anderen Ländern aufzutreten (wie Kuba in Angola). Nach 1989

-
- 1 Der Text ist Teil des vom Transnational Institute (Amsterdam) herausgegebenen Occasional Paper No. 1, das bei Pluto Press, London erscheinen wird.
 - 2 Dieser Aufsatz behandelt vor allem die militärische Intervention. Die hier vorgelegte Analyse bezieht sich nicht auf andere Formen der Intervention, wie sie von NGOs, halb-offiziellen Organen (z. B. dem Roten Kreuz) oder Vermittlern durchgeführt werden.

entfiel der Kalte Krieg als Rechtfertigung und legte die realen Gründe für die Interventionen bloß, seien es ökonomische (Kontrolle des Öls im Persischen Golf) oder symbolisch-politische (Sicherung der Position der Regierung im eigenen Land durch Demonstration von »Entscheidungsstärke«, etwa im Fall der US-Intervention in Panama 1989).

Aber auch andere Faktoren spielten beim Einsatz von Gewalt in internationalen Beziehungen eine Rolle: Das Ende der Blockpolitik, das Ableben der sog. kommunistischen Regimes, die Krise des Modells der nachholenden ökonomischen Entwicklung in der Dritten Welt und die innere Schwäche der instabilen postkolonialen Staaten trafen zusammen und führten zu politischen Erschütterungen bis hin zum Zusammenbruch von Staaten.

Einerseits befinden sich über 70 Länder der Erde in einem Prozeß der inneren Desintegration und der zunehmenden außenwirtschaftlichen Isolierung. Diese Gesellschaften sind durch Gewalt zerrissen, den Regierungen fehlt es an Legitimität, es mangelt an Geld und Waren und Teile der Bevölkerung haben ihre Staatsangehörigkeit im Wechselspiel von Emigration und Überlebenskampf verloren. Andererseits brechen alte religiöse und ethnisch-nationalistische Konflikte wieder auf, es entstehen intraregionale Spannungen und soziales Chaos, die zu Kriegen, Nahrungsmittelkrisen, massiven Flüchtlingswellen und wiederum zu Aufständen führen, die durch Hunger und Stammeskriege verursacht sind. Lewer und Ramsbotham definieren die Konflikte, die den Hintergrund für die Debatte um humanitäre Interventionen bilden, als »international-gesellschaftliche«:

»International-gesellschaftliche Konflikte können definiert werden als Konflikte, die weder rein zwischenstaatlich sind (wie der Krieg zwischen Iran und Irak) noch mit den institutionalisierten Regeln und Verfahren des inneren Konfliktmanagements beigelegt werden können (wie nach den Unruhen von Los Angeles), sondern sich im Grenzbereich dieser beiden Konflikttypen bewegen. 'International' bezieht sich hier auf die Tatsache, daß die Konflikte über die innenpolitische Sphäre hinausgreifen, und 'gesellschaftlich' heißt, daß sie in den Beziehungen tradierter Identitätsgruppen verwurzelt sind, die selbst keine Nationalstaaten bilden... Der wesentliche Punkt ist, daß international-gesellschaftliche Konflikte (a) in Beziehungen zwischen Identitätsgruppen gründen, deren Grenzen nicht immer mit staatlichen zusammenfallen, und daß (b) die Konflikte aus der innenpolitischen Domäne ausgebrochen sind. Charakteristisch für solche Lagen ist ein Grad der Militarisierung, der die Kontrollmacht der staatlichen Polizeikräfte überfordert.« (Lewer/Ramsbotham 1993, S. 7).

Unter solchen Bedingungen sehen sich Regierungen, multilaterale Organisationen sowie politische, gesellschaftliche und intellektuelle Kreise veranlaßt, die Frage einer kollektiven gesellschaftlichen Verantwortung aufzuwerfen: Sollte jedes Land oder jeder Zusammenschluß von Ländern (wie die Europäische Union) bei Vorgängen wie der Desintegration einer Reihe von schwachen Staaten und lokalen Kriegen in der Zuschauerrolle bleiben? Sollte ein internationales System errichtet werden, in dem die nationale Sicherheit eine internationale, kooperative Dimension gewinnt? Und ist der

kollektiv beschlossene und praktizierte Einsatz von Gewalt aus humanitären Gründen (als Reaktion auf die Verletzung von Menschenrechten) legitim? Weiterhin wird die Frage gestellt, ob die Vereinten Nationen und regionale Zusammenschlüsse wie die OAS für Amerika, die OAU für Afrika und die Arabische Liga, die während des Kalten Krieges in ihren multilateralen Funktionen blockiert waren, in der neuen weltpolitischen Lage größere Autonomie beanspruchen sollten, um ihren friedenssichernden Aufgaben gerecht zu werden.

Diese Fragen haben pragmatische wie moralische Implikationen. Zunächst einmal wird unter pragmatischen Aspekten immer offensichtlicher, daß es schwierig ist, Konflikte und Kriege lokal zu begrenzen und daß, mit Ausnahme einiger besonderer Fälle, deren Folgen global sind, von den finanziellen Kosten für die internationale Gemeinschaft bis hin zur moralischen Verantwortung. Die Verpflichtung jedes einzelnen Staates gegenüber der internationalen Gemeinschaft sollte sich umgekehrt auch positiv auf die Sicherheit der Nationalstaaten auswirken.

1. Gewalteinsatz und internationale Sicherheit

Bei vielen Gelegenheiten während des Kalten Krieges hat die Intervention der Supermächte lokale Kriege und Konflikte verschärft (Arnold 1991). Gleichzeitig hat die Bipolarität »zu keinem langfristigen und substantiellen Übereinkommen der Supermächte darüber geführt, wie die Konflikte in der Dritten Welt durch die Festlegung von 'grundsätzlichen Verhaltensregeln' reguliert werden sollten« (Acharya 1993). Bildet sich nun, während wir uns dem Ende des Jahrhunderts nähern, eine Art globales Bewußtsein heraus, das den Aufbau eines globalen Sicherheitssystems für die ökonomische Entwicklung, die Demokratisierung und die Menschenrechte erlaubt?

Von einem moralischen Standpunkt aus und den globalen politischen Entwicklungen entsprechend, sollte die internationale Gemeinschaft, im Rahmen kooperativer Regelungen und mit kollektiven Verantwortlichkeiten, als ein Ganzes funktionieren. Von daher ist es notwendig, die multilateralen Mechanismen zu stärken.

In diesem Sinne kann eine unilaterale oder von einer Gruppe von Ländern durchgeführte Intervention aus ökonomischen, geopolitischen oder humanitären Gründen im Rahmen der traditionellen Debatte zwischen drei Konzeptionen der internationalen Beziehungen verortet werden: Der »realistischen« Auffassung, die die internationale Gemeinschaft als Kollektiv von Staaten betrachtet, die nationale Sicherheit durch die Ausübung von Macht anstreben, dem »institutionalistischen« Konzept, das die Funktionsweise des internationalen Systems durch Kooperation und kollektive Si-

cherheitsmechanismen und nicht durch ein Machtgleichgewicht gewährleistet sieht sowie schließlich der »alternativen« Schule internationaler Beziehungen, ein Ansatz, der mit der Idee eines kollektiven Sicherheitssystems in den achtziger Jahren entstanden und von den Grundgedanken her nicht weit von den InstitutionalistInnen entfernt ist.

Diese unterschiedlichen Sichtweisen werden auch in der Diskussion über die Kriege im ehemaligen Jugoslawien und in Somalia deutlich. Während einige Realisten argumentieren, daß es keinen wirklichen Grund für eine direkte oder eine indirekte Intervention gibt, solange die nationale Sicherheit etwa der Vereinigten Staaten oder Großbritanniens nicht gefährdet sei, und es nur darum gehen könne, Verhandlungen zu erleichtern, stellen die InstitutionalistInnen und die alternative Schule die Vorstellung in Frage, den verfeindeten Seiten weiterhin zu erlauben, sich gegenseitig zu massakrieren. Vielmehr fordern sie, daß die internationale Gemeinschaft Initiativen ergreift, die von der deutlichen Unterstützung der Verhandlungen bis zur militärischen Intervention reichen. In den alternativen Analysen und der Friedensforschung finden sich unterschiedliche Positionen, aber im allgemeinen herrscht Skepsis gegenüber dem Einsatz von Gewalt für humanitäre und friedenssichernde Ziele. Allerdings wächst auch hier die Unterstützung für eine Reform der Vereinten Nationen, als erster Voraussetzung für den legitimierte Einsatz von Gewalt (Peace Research Center 1993).

Alle drei Schulen stimmen darin überein, daß einzelne Staaten globale Konflikte nicht mehr alleine lösen können, sei es aufgrund der Erkenntnis der Grenzen staatlichen Handelns am Ende des 20. Jahrhunderts, sei es, weil das Verhalten der Staaten, insbesondere der mächtigeren, grundsätzlich kritisch und mit Mißtrauen betrachtet wird. Daraus ergibt sich die Forderung, daß Staaten ihre Normen in internationalen Beziehungen nicht mit Gewalt durchsetzen sollten.

Was diese Sicht des Staates anbelangt, gibt es wiederum zwei Positionen: Der ersten zufolge sollte die internationale Gemeinschaft mittels multilateraler Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen, die globalen Probleme in Angriff nehmen. Die Vertreter der anderen Position fordern dagegen, daß nicht die Vereinten Nationen, sondern ein Zusammenschluß der mächtigsten Länder diese Aufgabe übernehmen sollte. Charles William Maynes, Herausgeber von *Foreign Policy*, glaubt, daß der UN-Sicherheitsrat reformiert werden und, über Deutschland und Japan hinaus, Regionalmächte aufnehmen sollte. Maynes schreibt im Rahmen des »realistischen« Konzepts eines »Machtgleichgewichts« einigen Staaten eine besondere Rolle zu:

»Diese neue Sicherheitsgemeinschaft würde die besondere Rolle der mächtigen Staaten in ihrer Region anerkennen... Sollte Gewalt eingesetzt werden, wäre es allerdings realistischer, die

Großmächte zum Handeln aufzufordern, als die Vereinten Nationen... Wenn es eine neue Weltordnung geben sollte, wird es keine zentralisierte sein, mit multilateralen Armeen, die vom Sicherheitsrat befehligt werden. Es wird sich um eine dezentrale Ordnung handeln, die auf einem eher traditionellen Machtgleichgewicht beruht, das durch den fortschreitenden Demokratisierungsprozeß und durch das nachlassende Interesse der meisten Staaten an Eroberungszügen erträglich gemacht wird« (Maynes 1993).

Auch zu der Frage, welche Organe (NATO, Westeuropäische Union, regionale Organisationen) diese schwierige Aufgabe übernehmen sollten, gibt es unterschiedliche Auffassungen (Annan 1993). Manche Autoren votieren für die mächtigsten Staaten oder schon existierende Sicherheitsorganisationen (von der NATO bis zur russischen Armee), andere dagegen sind der Auffassung, daß die Vereinten Nationen reformiert werden und zusammen mit der KSZE größeren Spielraum für den Umgang mit den Konflikten in Europa erhalten sollten.

Weitere noch ungeklärte Probleme stellen die Machtbeziehungen und die Hierarchie der Staaten untereinander dar, die Fonds, an denen sie sich beteiligten sollten und der Umfang der Machtbefugnisse, die an die Vereinten Nationen delegiert werden sollten.

2. Das Recht auf Einmischung

Am heftigsten umstritten ist vermutlich das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten. Dieses Problem betrifft die prinzipiellen Regelungen, auf deren Grundlage die internationale Gemeinschaft, generell oder fallweise, für humanitäre Aktionen und friedensschaffende oder friedenssichernde Maßnahmen Gewalt einsetzen könnte. Diese Frage ist von den beiden letzten Generalsekretären der Vereinten Nationen aufgeworfen worden, von Javier Pérez de Cuéllar und von Boutros Boutros-Ghali in seiner *Agenda for Peace* (1992), ebenso von Juristen, den Medien, politischen Kommentatoren und Organisationen wie der KSZE.

Eine Revision des Prinzips der Nichteinmischung wird von jenen mit Mißtrauen betrachtet, die fürchten, daß humanitäre Interventionen als Ausrede für die Stärkung des Militärs und der interventionistischen Tendenzen in einigen mächtigen Ländern dienen könnten. Dieser Verdacht wird auch in Ländern der Dritten Welt laut, die schon des öfteren Ziel direkter oder indirekter Interventionen waren. Einige Regierungen, wie etwa die chinesische, fürchten, daß sie Schwierigkeiten bekommen könnten, falls die Politik der Intervention zur Verteidigung der Menschenrechte Legitimität gewinnen sollte.

Zwei Auseinandersetzungen lassen dieses Problem deutlich werden. Die erste fand 1991 statt, als im UNO-Sicherheitsrat eine Resolution mehrerer Staaten der Dritten Welt (darunter China und Kuba) und der ständigen

Mitglieder verabschiedet wurde, die den Irak einschneidenden Kontrollen unterwarf, um Saddam Husseins Regime daran zu hindern, das Programm zur Produktion von Massenvernichtungswaffen wiederaufzunehmen (Pick 1993). Die zweite Kontroverse fand im Juni 1993 in Wien anlässlich der Allgemeinen Menschenrechtskonferenz statt. Viele Juristen unterstützen vom Standpunkt des internationalen Rechts das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Sie fürchten, »eine Beseitigung der Vorkehrungen von Artikel 2(4) der Charta und die Erlaubnis unilateraler militärischer Interventionen zur Durchsetzung der Menschenrechte würde die Büchse der Pandora öffnen« (Gardner 1992, S. 23). Bei einer Vielzahl von Gelegenheiten seit 1945 wurden humanitäre Interventionen diskutiert. Einige Autoren sind der Auffassung, daß die Charta der Vereinten Nationen den Einsatz von Gewalt durch einen Staat zur Verteidigung der Menschenrechte seiner Bürger in einem anderen Land erlaubt, in einigen Fällen auch zugunsten anderer Staatsangehöriger. Andere meinen, daß die Argumente für ein Interventionsrecht »nicht überzeugend« sind (Akehurst 1984, S. 105). Hinzu kommt, daß seit den sechziger Jahren von amerikanischen Politikern das Argument der Selbstverteidigung eingesetzt wurde, um die Tatsache zu rechtfertigen, daß die USA an vorderster Front des »internationalen Kampfes gegen den Kommunismus« standen, um ihre globalen ökonomischen Interessen zu verteidigen.

In der internationalen Diskussion wird seit 1989 das Problem der Militärintervention, aus verschiedenen Gründen neu aufgeworfen. Die Interventionen der USA in Panama und verschiedener Länder in Liberia, die internationale Koalition im Golfkrieg, die international abgestimmte Durchsetzung von Schutzzonen für ethnische Gemeinschaften im Irak, die Zerstörung der nuklearen und chemischen Waffenprogramme des Iraks, verifiziert durch die Internationale Atomenergiekommission, und die Operationen in Jugoslawien und Somalia unter dem Oberbefehl der UNO machen deutlich, daß es sich um eine Frage von äußerster Wichtigkeit handelt.

3. Neue Bestimmungsgründe für militärische Interventionen

Eine Intervention wird traditionell definiert als »zwangsförmige Einmischung eines Staates oder einer Staatengruppe in den Rechtsbereich eines anderen Staates (seien es innere oder äußere Angelegenheiten)« (Krieger 1993, S. 462).

Wenn die Intervention militärischer Art ist, wird sie als gewaltförmig betrachtet, aber es gibt andere, mehr oder weniger spektakuläre Möglichkeiten der gewaltloser Intervention, die häufig wirksamer sind, wie etwa ökonomischer Druck. Die Intervention kann direkt vonstatten gehen (ein Land

interveniert in einem anderen) oder indirekt (eine Macht beauftragt eine andere oder findet Handlanger im anderen Land, die ihre Pläne ausführen). Es herrscht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Nichtintervention, staatlicher Souveränität und Gleichheit unter den Staaten. Das internationale Regime der Vereinten Nationen hat zur Grundlage das Prinzip des Gewaltverzichts zwischen den Staaten, das implizit auf das Problem der Intervention bezogen ist. Mit dem Prinzip der Nichtintervention wird daher theoretisch die fremde Rechtshoheit auf dem jeweils anderen Territorium und die Regierungsform der Staaten respektiert. Während der Entkolonialisierung der Dritten Welt (ab 1950) war der Grundsatz der Nichtintervention verknüpft mit der Etablierung der Nationen. Die Theorie der Nichtintervention hatte allerdings wenig Einfluß auf die Wirklichkeit. Hedley Bull schrieb 1984:

»Heute scheint es jedenfalls auf den ersten Blick so, daß das Prinzip der Nichtintervention und der darin enthaltene Grundsatz des gegenseitigen Respekts gegenüber der fremden Rechtshoheit weit von den Tatsachen des internationalen Zusammenlebens entfernt ist« (Bull 1984, S. 5).

Bis heute ist diese Problematik ungelöst und in der internationale Gemeinschaft finden, was den Einsatz von Gewalt anbelangt, Veränderungen statt, die durch verschiedene Faktoren bestimmt sind:

* Das Ende des Kalten Krieges und der durch die Blockpolitik definierten Einflußbereiche. Mit dem Ende dieser geopolitischen Spaltung der Machtinteressen sind zahlreiche Länder, dank ihrer geringfügigen oder praktisch bedeutungslosen Stellung im globalen ökonomischen System, keine potentiellen Ziele einer Intervention mehr. Freilich wird eine Reihe von Ländern und Regionen von der globalen ökonomischen Entwicklung an den Rand gedrückt und zu gewaltförmigen Reaktionen veranlaßt.³ Während in der Ära des Kalten Krieges solche Reaktionen noch im Rahmen der Blockpolitik interpretiert wurden, schenken die Supermächte ihnen nun wenig Beachtung oder delegieren das Problem an regionale Organisationen.

* Die Krise der traditionellen oder imperialistischen Intervention, die, abgesehen von ihren hohen Kosten, die strukturellen ökonomischen, politischen und sozialen Probleme jener Länder, die Ziel von Interventionen waren, nicht lösen, wie sich in Panama, dem Irak, Somalia, Nicaragua, Angola und Afghanistan gezeigt hat. Seit Vietnam haben sich die in den USA

3 Wie etwa in dem armen mexikanischen Bundesstaat Chiapas im Januar 1994, als Folge der extremen Isolierung der eingeborenen Bevölkerung. Kurz zuvor hatten die US-Administration und die mexikanische Regierung im Rahmen des NAFTA-Abkommens Mexiko der Weltöffentlichkeit als untadelige demokratische Macht präsentiert, welche die Menschenrechte respektiere.

angestellten Überlegungen zu den praktischen Grenzen einer direkten Militärintervention - und deren negativen Auswirkungen auf die öffentliche Meinung - auch in anderen Ländern verbreitet. Es herrscht gegenwärtig eine vorsichtige Einstellung zum Einsatz von Gewalt, außer in Fällen, die dem Anschein nach (der trügen kann, wie beim US-Einsatz in Somalia) leichten Zugang und Wiederabzug verheißen. Entgegen der verbreiteten Vorstellung, daß die Groß- und Mittelmächte während des letzten halben Jahrhunderts bereitwillig militärisch eingegriffen hätten, waren sie insgesamt eher zurückhaltend und heuchlerisch, wenn es um den Einsatz von Gewalt ging. Um den Zugriff auf das Golföl zu garantieren, hat der Sicherheitsrat mit ungewöhnlichem Eifer reagiert. Eine internationale Koalition wurde gebildet, die menschlichen und ökologischen Auswirkungen des Krieges wurden nicht weiter berücksichtigt, die USA sandten fast 500000 Soldaten in die Region und Millionen von Dollar wurden ausgegeben. Andererseits haben sich die Europäische Union und die USA nicht auf wirkliche Sicherheitsgarantien für Sarajevo und andere »geschützte« Städte in Bosnien-Herzegowina einigen können. Die europäischen Regierungen und Washington werfen mit dem falschen Argument um sich, daß militärische Aktionen »die Kräfte, die humanitäre Hilfe leisten, gefährden« würden (die bei dieser Aufgabe tatsächlich ungeschützt sind), und behaupten, daß ein größerer militärischer Einsatz zuviel koste.

* Aus den genannten Gründen wird die imperialistische Intervention selektiv und richtet sich insbesondere auf folgende Ziele:

- Schutz des Zugangs zu strategischen Ressourcen wie im Golfkrieg.
- Unterstützung oder Schwächung regionaler Verbündeter oder Gegner, was eher aus ökonomischen als aus ideologischen Gründen geschieht. Ein Beispiel sind die Operationen, welche die russischen Streitkräfte unter dem Titel »friedenssichernde Missionen« in den ehemaligen Sowjetrepubliken durchführen, um einen neuen ökonomischen und politischen Einflußbereich Moskaus aufzubauen.⁴ Diese Aktionen werden mit Zustimmung der westlichen Länder und der KSZE unternommen, um Moskau zu stärken, und die eigenen Streitkräfte aus vertrackten Konflikten herauszuhalten.⁵

4 Zu den russischen Operationen u.a. in Moldawien, Georgien und Tadschikistan-vgl. Baew (1993, S. 137-150), Gordon (1993), Erlanger (1993), Tett/LeVine (1993).

5 René Nyberg, Chef der finnischen Delegation bei der KSZE-Konferenz in Wien, ist der Auffassung, daß die KSZE, weil sie keine eigenen Kräfte zur Friedenssicherung zur Verfügung hat, unter der Formel »kooperative Friedenssicherung« Streitkräfte »mieten« müsse. In bezug auf die diversen ehemals sowjetischen Gebiete meint er: »Russische Friedenssicherung oder vielmehr Friedenserzwingung unterscheidet sich beträchtlich von der klassischen Vorgehensweise der UNO. Sie wird nicht durch eine internationale Organisation autorisiert und ist auch nicht unparteiisch im strengen Sinne... Sie spiegelt die russischen Ansprüche auf eine »besondere Verantwortung« wider, um die »Stabilität« auf

- Eindämmung von Krisenherden (wie im Falle der humanitären Intervention in Bosnien-Herzegowina), aber ohne eine Zusammenarbeit mit dem Ziel, den sich ausbreitenden Konflikt zu lösen oder zu beenden.

* Die Krise der bewaffneten revolutionären Bewegungen, auf die in der Dritten Welt üblicherweise die Interventionen abzielten. Die klassischen nationalen Befreiungsbewegungen der sechziger, siebziger und achtziger Jahre, darunter die Sandinisten, die FMNL in El Salvador, die PLO, die Polisario, die Angolanische Befreiungsbewegung, der ANC, die Fretilin in Osttimor, die IRA und der Leuchtende Pfad in Peru haben alle lange und komplizierte Krisenprozesse durchlaufen. In manchen Fällen gelang der Zugriff auf die Staatsmacht, in anderen fanden Verhandlungen mit den Gegnern statt, die fast immer zur Mäßigung der Forderungen oder zum gänzlichen Verschwinden, zur Isolation oder politischen Stagnation im Terrorismus führten.

Gegenwärtig haben die bewaffneten Bewegungen kaum Chancen, durch den Einsatz von Gewalt an die Macht zu gelangen, was bei den global agierenden Mächten wie den USA die Tendenz zur Intervention verringert. Die Mehrheit dieser Bewegungen in der Dritten Welt kämpfen für demokratischere Systeme in ihren Ländern oder für die nationale, ethnische oder tribale Selbstbestimmung.⁶ Im Falle der ehemaligen UdSSR beruhen die meisten regionalen Konflikte auf den Spannungen zwischen den Repräsentanten des alten Regimes und Kräften, die bei der Konstitution oder Neubelebung von Nationen politische Macht beanspruchen (Amer 1993). Kaum einer dieser Fälle stellt eine wirkliche Herausforderung für transnationale ökonomische Interessen dar. Aber das heißt nicht, daß sie auf lokaler oder regionaler Ebene verschwinden oder an Bedeutung verlieren werden.

Die einzigen Bewegungen, die wesentliche Auswirkungen auf einige Staaten haben, insofern sie gezwungen sind, Gewalt einzusetzen und ihre politischen Verfahren zu ändern, sind die radikalen islamischen Bewegungen, besonders in Ägypten, Algerien und in den besetzten palästinensischen Gebieten, die vom Westen mit beträchtlichem Unbehagen beobachtet werden. (Dies gilt auch für die moslemischen Regionen der ehemaligen UdSSR). In den vergangenen Jahren ist die Debatte um die Frage, in welchem Maß der Islam eine Bedrohung der westlichen Werte darstelle, wiederbelebt worden. (Esposito 1992, Pfaff 1993a, Miller 1993, Hadar 1993).

dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion aufrechtzuerhalten...[Aber] Rußland ist ein wichtiger Akteur. Deshalb liegt es im Interesse der internationalen Gemeinschaft,[mit den Russen] zu kooperieren« (Nyberg 1993).

6 In 60 Ländern der Erde gibt es Bewegungen, deren Ziel es ist, Unabhängigkeit oder mehr Respekt für ihre Minderheitenrechte zu erlangen (Vgl. Halperin u.a. 1993; Heldt/Melander 1992, S. 119-130.)

Indem der Islam als Feind dargestellt und diese angebliche Bedrohung mit dem Problem der Verbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen verknüpft wird, ist eine neue Rechtfertigung für die Wiederaufrüstung gefunden und indirekt eine günstige Atmosphäre für die oben erwähnte selektive Intervention geschaffen worden. Wiederaufrüstung und sogar Präventivangriffe gewinnen Priorität vor der internationalen Kontrolle des Waffen- und Technologietransfers und vor Rüstungskontrollabkommen.⁷ Aus einer anderen Perspektive führt dies zu der Gefahr, daß die Regierungen von Ländern wie Nordkorea oder dem Iran die einschüchternden oder interventionistischen Manöver des Westens, besonders der USA, als totalen Angriff betrachten und möglicherweise zum Einsatz von Nuklearwaffen provoziert werden, um sich zu verteidigen.

* Einzelne Staaten, selbst die mächtigsten, können internationale Konflikte nur führen und finanzieren, wenn sie sich auf eine multilaterale Politik einlassen. Der drastischste Fall einer globalen militärischen Sicherheitsbedrohung, der multilateral begegnet werden sollte, ist die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Dies kann nur durch eine internationale Zusammenarbeit bei der Kontrolle des legalen und illegalen Transfers von Technologie und des Verkaufs technischer Komponenten geschehen. Hinsichtlich jener nichtmilitärischen Konflikte, welche die Sicherheit betreffen (u. a. Migration, Hungersnöte, Naturkatastrophen, Epidemien und Wiederaufbau nach Kriegen) gilt allgemein, daß sie von keinem Staat allein in Angriff genommen werden können. Ohne einen globalen und koordinierten Ansatz wird es in diesen Fällen nicht möglich sein, präventive oder Notfallmaßnahmen durchzuführen.

* Die Globalisierung der Weltwirtschaft, führt dazu, daß die mächtigsten Länder es nicht mehr für besonders notwendig erachten, die schwächeren Länder über direkte Militärinterventionen zu kontrollieren. Die Kontrolle über wirtschaftliche Entscheidungen - von den Produktionstechnologien bis zur Handelspolitik - liegt in den Händen transnationaler Machtzentren.

7 Vgl. zur abwehrenden Haltung gegenüber nichtwestlichen Zivilisationen Huntington 1993: »Nichtwestliche Zivilisationen werden weiterhin versuchen, den Reichtum, die Technologie, die Fertigkeiten, Maschinen und Waffen zu erlangen, die Bestandteil der Moderne sind. Sie werden auch versuchen, diese Modernität mit ihrer traditionellen Kultur und ihren Werten zu vereinbaren. Ihre ökonomische Stärke im Verhältnis zum Westen wird zunehmen... Dies wird es für den Westen erforderlich machen, die ökonomische und militärische Macht aufrechtzuerhalten, die zum Schutz seiner Interessen gegenüber diesen Zivilisationen notwendig ist« (S. 49). William Pfaff kommentiert die These Huntingtons wie folgt: »Er hat die Rechtfertigung für eine Art Rassenkrieg geliefert... Die praktische Wirkung [seines Arguments] besteht darin, die vulgären Stereotypen ganzer Völker zu rationalisieren und apokalyptisches Denken jenes Schlags zu rechtfertigen, das in diesem Jahrhundert schon zu einem Weltkrieg und zum Kalten Krieg geführt hat« (Pfaff 1993b).

Auf internationaler Ebene werden solche Mittel wie Kommunikations- und Technologiekontrolle und das Finanzsystem als Machtinstrumente eingesetzt. Zugleich ist es auch für schwächere Staaten praktisch unmöglich außerhalb des Globalisierungsprozesses zu bleiben. Damit werden die Fälle, in denen unmittelbare Gewalt ausgeübt wird, zur Ausnahme.

* Konflikte, die scheinbar auf ein Land oder eine Region begrenzt sind, besitzen das Potential, sich auf die Nachbarn oder sogar geographisch entfernte Länder auszubreiten:

»...die historische Erfahrung lehrt, daß allzu oft massive Verletzungen der Menschenrechte in einem Land sowie hausgemachte oder Naturkatastrophen, die zunächst auf einen Staat begrenzt sind, sich unweigerlich auf regionaler oder internationaler Ebene auswirken. Die 'inneren' Ereignisse haben eine oder mehrere Folgen: (a) umfangreiche Flüchtlingsbewegungen, (b) interne bewaffnete Konflikte, die schließlich über die nationalen Grenzen schwappen und größere bewaffnete Konflikte auslösen, (c) gefährliche Belastungen der Verfügbarkeit und Verteilung regionaler Ressourcen und (c) transnationale Umwelt- und Gesundheitsprobleme. Zumindest ist die regionale Stabilität gefährdet« (Scheffer 1992, S. 7).

* In manchen Staaten besteht die Tendenz, das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates für den Fall der massiven Verletzungen der Menschenrechte neu zu überdenken. Einige Staaten handeln dabei aus Prestige Gründen, um in der internationalen Arena eine bessere Position zu gewinnen und ihre künftige Außenpolitik in gewissem Umfang neu zu formulieren. Bestimmte Sektoren der Weltgesellschaft werden sich zunehmend der Menschenrechte als einer Frage des politischen Interesses bewußt. Da es während des Kalten Krieges das Ziel der demokratischen Staaten des Westens war, dem sowjetischen Einfluß entgegenzuwirken, herrschte die Auffassung vor, eine Allianz mit bestimmten Staaten sei wichtiger als die Regierungsform des betreffenden Regimes. Seit 1989 ändert sich diese Situation. In seiner Eröffnungsrede zur Allgemeinen Menschenrechtskonferenz (Wien, Juni 1993) empfahl der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros-Ghali, dem Plenum die Einrichtung eines Hochkommissariats für Menschenrechte und führte aus:

»Ich bin versucht zu sagen, daß die Menschenrechte ihrer Natur nach die traditionelle Trennung von innerer staatlicher Ordnung und internationaler Ordnung aufheben. Die Menschenrechte führen zu einer neuen Form der rechtlichen Durchdringung... Der Staat sollte der Garant der Menschenrechte sein... Allerdings muß die Frage internationaler Maßnahmen aufgeworfen werden, wenn Staaten diese Aufgabe nicht würdigen, wenn sie die grundlegenden Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen verletzen und wenn sie, statt die Individuen zu schützen, zu ihren Verfolgern werden« (Boutros-Ghali 1993, S. 14-15).

4. Schlußfolgerungen

Die oben genannten Bestimmungsgründe für Interventionen machen deutlich, daß Konflikte in ihrem historischen Kontext betrachtet werden müssen, um die Verantwortlichkeiten festzuschreiben und künftige Fehler zu vermeiden. Wege der Kooperation statt der Konfrontation sind ausfindig zu machen und die Mechanismen der Prävention, Verhandlung und Intervention, auch militärischer Art, in humanitären Angelegenheiten zu stärken. Akehurst zufolge ist eine »effektivere internationale Maschinerie für den Schutz der Menschenrechte [notwendig]. Die humanitäre Intervention ist ein ungenügender Ersatz für eine solche Maschinerie und könnte deren Aufbau sogar verzögern oder entmutigen« (Akehurst 1984, S. 111). Andererseits muß das Mittel der unilateralen Intervention (ob durch eines oder mehrere Länder, mit offenen oder verdeckten Zielen) aufgegeben und international geächtet werden. Bis die Handlungsprinzipien definiert sind, müssen humanitäre Interventionen die Regeln des internationalen Rechts respektieren. Scheffer schlägt für die nahe Zukunft folgendes vor:

- »- Bestimmung der Kriterien für gewaltlose und gewaltförmige humanitäre Interventionen, die gemäß der UNO-Charta kollektiv autorisiert sind.
- Begrenzung solcher Interventionen auf rein humanitäre Zwecke, wobei man sich aber bewußt ist, daß die Intervention innere Bewegungen auslösen kann, die zum Sturz des repressiven Regimes führen können.
- Prüfung der Frage, ob unter sehr begrenzten Umständen eine multinationale oder unilaterale humanitäre Intervention legitim sein könnte« (Scheffer 1992, S. 13).

Die Politik der Prävention verlangt auf der einen Seite die Förderung regionaler Sicherheitsabkommen in Übereinstimmung mit dem KSZE-Modell, d. h. die Bildung institutionalisierter zwischenstaatlicher Beziehungen in solch sensiblen Bereichen wie dem Schutz nationaler Minderheiten, der Nutzung gemeinsamer Naturschätze und der Information über militärische Manöver. Diese Beziehungen können schließlich zu Kontrollabkommen führen, die nicht nur Massenvernichtungswaffen, sondern auch den Technologietransfer und den illegalen Waffenhandel umfassen.⁸ Eines der größten Probleme für diese regionalen Sicherheitsabkommen ist die Neigung der Großmächte, sich in jenen Regionen, die sie als strategisch bedeutsam für ihre ökonomische Sicherheit betrachten, das implizite Recht zur Intervention vorzubehalten. Aber Staaten sollten gerade jene Abkommen respektieren, die der Verhinderung von Konflikten dienen, selbst wenn sie dabei in ihrer globalen Handlungsfähigkeit beschränkt würden.

8 Das dritte Kapitel der Helsinki-Erklärung bietet eine Reihe von Instrumenten und Mechanismen, die von der KSZE für eine breites Bündel von Maßnahmen zur Konfliktverhütung und zum Krisenmanagement entwickelt wurden, u.a. Frühwarnsysteme, politisches Krisenmanagement, Erkundungsmissionen und Friedenssicherung. Zu den Chancen für die regionale Sicherheit vgl. Acharya (1993, S. 23-28).

Andererseits gibt es Vorschläge zur Ergänzung der Charta der Vereinten Nationen (Urquhart 1993), die es der UNO erlauben würden, eigene militärische Kräfte aufzubauen, nicht zu Kampfzwecken, sondern für die Beobachtung, Frühwarnung und Friedenssicherung in konfliktgefährdeten Gebieten.⁹ Solche Kräfte könnten auch Länder beschützen, die sich durch eine Invasion bedroht fühlen.

Wenn sich Konflikte anbahnen, sollte eine Militärintervention das letzte Mittel sein, nachdem Überwachungsmaßnahmen, diplomatischer Druck, internationale Verurteilung, Einschränkung der Entwicklungshilfe und Wirtschaftssanktionen ausgeschöpft sind (Halperin/Scheffer 1993, S. 96; Miall 1992). Konfliktprävention und Maßnahmen zu deren friedlicher Lösung sind auch der beste Weg, um eine Intervention zu verhindern.

Malanczuk vertritt die Position, daß nicht unilaterale Eingriffe zur Verteidigung der Menschenrechte notwendig seien, sondern »kollektive Aktionen, die auf einer an der Charta orientierten Entscheidung beruhen«, zusammen mit internationalen politischen Strategien zur Stärkung des Respekts vor den Menschenrechten, als Mittel, deren massive Verletzung zu verhindern. Dies setzt jedoch

»die Verbesserung des kollektiven Sicherheitssystems der UNO, der Struktur und des Entscheidungsprozesses des Sicherheitsrats, der Arbeit der Vollversammlung und der Rolle regionaler Organisationen [voraus]. Solche institutionellen Anpassungen ergeben sich leichter aus der Entwicklung eines Konsenses über klar definierte, aber begrenzte Politikziele als aus abstrakten Reformvorschlägen auf institutioneller und prozeduraler Ebene« (Malanczuk 1993, S. 29).

Dieser Ansatz, der für eine fallorientierte politische Vorgehensweise plädiert, unterscheidet sich von anderen, die davon ausgehen, daß die UNO-Mitglieder noch die Herausforderung der »Agenda for Peace« annehmen müssen

»und ein neues, umfassendes Bündel politischer Strategien zur Stärkung von Frieden und Sicherheit auf internationaler Ebene erarbeiten [müssen]. Immer noch ist es dringend notwendig, die konkreten Erfordernisse der internationalen Sicherheit für die kommende Ära zu definieren und zentrale Probleme wie das erforderliche Gleichgewicht von globaler Macht einerseits und nationaler Souveränität andererseits anzugehen« (Hill 1993, S. 60).

Lewer und Ramsbotham betonen, daß humanitäre Interventionen im Namen der internationalen Gemeinschaft, als Antwort auf die Verweigerung oder Verletzung universeller Menschenrechte, ein aus zehn Prinzipien bestehendes ethisches Fundament benötigen:

»1. *Das Prinzip der humanitären Mindeststandards (gerechte Sache)*. Bei einer tatsächlichen oder angedrohten, nicht akzeptablen Verweigerung oder Verletzung der Menschenrechte ist die internationale Gemeinschaft zu dem Versuch verpflichtet, Abhilfe zu schaffen und hat bei

9 Vgl. zur Analyse der Friedenssicherung im Zusammenhang mit einer Reform der UNO Renner (1993).

hinreichenden Beweisen das Recht zu intervenieren, gemäß den in Prinzip 9 festgelegten Bedingungen.

2. *Das Prinzip des menschlichen Gedeihens (gerechte Ziele)*. Das Ziel einer solchen Intervention sollte die unparteiische Förderung eines anhaltenden menschlichen Gedeihens in der gesamten betroffenen Region sein.

3. *Das Prinzip der angemessenen Mittel (gerechte Mittel)*. Die eingesetzten Mittel sollten angemessen sein, d. h. sie sollten (a) notwendig, (b) ausreichend, (c) gewichtet und (d) legitim sein.

4. *Das Prinzip der Stärkung der lokalen Kräfte*. Die Intervention sollte auf eine Weise durchgeführt werden, die in der Region verstanden und akzeptiert wird und geeignet ist, die Kräfte, die vor Ort an der Lösung des Konflikts arbeiten, zu stärken und zu unterstützen.

5. *Das Prinzip der Konsistenz*. Interventionen sollten über unterschiedliche Konfliktsituationen hinweg konsistent bleiben, wichtige Erfahrungen sollten gesammelt und weitergegeben werden.

6. *Das Prinzip der Reflexivität*. Die Motive und das frühere Verhalten der Interventionskräfte sollten mit dem erklärten Ziel der Intervention vereinbar sein.

7. *Das Prinzip der Komplementarität*. Die Handlungen der intervenierenden Kräfte sollten miteinander vereinbar sein.

8. *Das Prinzip der Verantwortlichkeit*. Die intervenierenden Kräfte sollten der internationalen Gemeinschaft gegenüber rechenschaftspflichtig sein, da sie von dieser das Recht zur Intervention herleiten.

9. *Das Prinzip der Abstimmung und der stufenweisen Reaktion*. Wo möglich, sollte die Intervention präventiv, gewaltlos und mit der Zustimmung aller Beteiligten vonstatten gehen. Falls dies nicht möglich ist, sollten den Erfordernissen entsprechend bei relevanten Folgeentscheidungen zusätzliche Kriterien erfüllt werden, ohne die Entscheidung zu präjudizieren.

10. *Das Prinzip der Universalität*. Die Prinzipien einer gerechten humanitären Intervention sollten von der internationalen Gemeinschaft legitimiert werden« (Lewer/Ramsbotham 1993, S. 98).

Unverantwortliche politische Strategien, sei es im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Demokratie, der Menschen- und Minderheitenrechte oder in den Beziehungen zwischen starken und schwachen Staaten haben zu einer chaotischen und unvorhersehbaren Welt geführt. Bei zahllosen Gelegenheiten war Gewalt ein Ersatz für Politik und Kooperation. Heute ist es für die Formulierung von Politik notwendig zu überlegen, wie ein internationales System zustande kommen kann, das Gewalt verhindert und ihren Einsatz kontrolliert, wenn er für gerechte Ziele unverzichtbar ist.

Literatur

- Acharya, A. (1993): *Third World Conflicts and International Order After the Cold War*, in: *Working Paper No. 134*, Canberra
- Akehurst, M. (1984): *Humanitarian Intervention*, in: Bull (1984)
- Amer, R. (1993): *Major Armed Conflicts*, in: *SIPRI Yearbook*, Oxford
- Annan, K.A. (1993): *UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO*, in: *NATO-Review* (Oktober), Brüssel
- Arnold, G. (1991): *Wars in the Third World Since 1945*, London
- Baew, P.K. (1993): *Peacekeeping as a Challenge to European Borders*, in: *Security Dialogue*, Nr. 2
- Boutros-Ghali, B. (1992): *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, Report of the Secretary-General (17. Juni), UN document A/47/277 (S/24111), United Nations, New York

- Boutros-Ghali, B. (1993): *World Conference on Human Rights*. Opening Speech and Programme on Action of Vienna, DPI/1394-48164, New York
- Bull, H., (Hrsg.) (1984): *Intervention in World Politics*, Oxford 1984
- Esposito, J.L (1992): *The Islamic Threat*. Myth or Reality, Oxford
- Erlanger, S. (1993): In the »Near Abroad«, Unfamiliar Roles for Russian Army, in: *International Herald Tribune*, 1. Dezember
- Gardner, R.N. (1992): International Law and the Use of Force, in: Scheffer u.a. (1992)
- Gordon, M.R. (1993): Russian Military Turns to Regional Peacekeeping, in: *International Herald Tribune*, 30. November
- Hadar, L.T. (1993): What Green Peril, in: *Foreign Affairs* Nr. 2
- Halperin, M.H., Scheffer, D.J., Small, P.L. (1993): *Self-Determination in the World Order*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington
- Heldt, B./Melander, E. (1993): Major Armed Conflicts, in: *SIPRI Yearbook*, Oxford
- Huntington, S. (1993): The Clash of Civilizations?, in: *Foreign Affairs* Vol. 72, Nr. 3
- Hill, R. (1993): Preventive Diplomacy, Peace-Making and Peace-keeping, in: *SIPRI Yearbook*
- Krieger, J., Hrsg. (1993): *The Oxford Companion of Politics of the World*, Oxford
- Lewer, N./Ramsbotham, O. (1993): »Something must be done«. Towards an Ethical Framework for Humanitarian Intervention, in: *Peace Research Report* No.33, Department of Peace Studies, University of Bradford
- Malanczuk, P. (1993): *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Amsterdam 1993
- Maynes, C.W. (1993): Towards Spheres of Influence, Plus International Rules, in: *International Herald Tribune*, 23. September (Auszug aus einem Artikel in Foreign Policy, Winter 1993)
- Miall, H. (1992): New Conflicts in Europe: Prevention & Resolution, in: *Current Decisions Report*, Nrr.10, Oxford Research Group, Oxford
- Miller, J. (1993): The Challenge of Radical Islam, in: *Foreign Affairs* Nr. 2
- Nyberg, R. (1993): *Vortrag auf dem Seminar zur Friedenssicherung in Europa*, organisiert durch das Centro Espanol de Relaciones Internacionales, El Escorial, 28.-30. Oktober
- Peace Research Center and the Seminar of Peace Research (CIP/SIP) (1993): *Report*, Madrid
- Peters, S. (1993): *Germany After the End of the Cold War: Arriving at a New Staatsräson?*, Vortrag auf der Konferenz zur Europäischen Rüstungskontrollpolitik, Jena, 2. - 4. 12. 1993
- Pfaff, W. (1993a): *The Wrath of Nations*, New York 1992
- Pfaff, W. (1993b): Nuts to a »War of Civilizations«, in: *International Herald Tribune*, 4. November
- Pick, H. (1993): Fighting to Keep the Peace, in: *The Guardian Weekly*, 20. Oktober
- Renner, M. (1993): Critical Juncture. The Future of Peacekeeping, in: *WorldWatch* Paper No.14, Washington
- Ruggie, G. (1993): No, the World Doesn't need a United Nations Army, in: *International Herald Tribune*, 26. September
- Scheffer, D.J. (1992): Challenges Confronting Collective Security: Humanitarian Intervention, in: Scheffer u.a., Hrsg. (1992)
- Scheffer, D.J./Gardner, R.N./Helman, G.B., Hrsg. (1992): *Three Views on the Issue of Humanitarian Intervention*, United States Institute of Peace, Washington
- Tett, G./LeVine, S. (1993): Russian »Peacekeepers« Raise Imperialism Fears, in: *Financial Times*, 2. Dezember
- United Nations Association, UK (1992): *Memorandum on an Agenda for Peace*, prepared for the House of Commons Select Committee on Foreign Affairs, UN Association, 3 Whitehall Court, London, 12. November
- Urquhart, B. (1991): Learning from the Gulf, in: *The New York Review of Books*, 7. März
- Urquhart, B. (1993): For a UN Volunteer Military Force, in: *The New York Review of Books*, 10. Juni