

A. Global Governance und multilaterale Friedenssicherung: Konzeptionelle Überlegungen mit Bezug auf Subsahara-Afrika

Die Entstehung des Global Governance-Ansatzes läßt sich wissenschaftssoziologisch vor dem Hintergrund real existierender Globalisierungsprozesse erklären, durch die staatliche wie nicht-staatliche Akteure vor neue Herausforderungen gestellt wurden. Das wachsende Bewußtsein für globale und interdependente Problemstellungen, die Bedeutungszunahme nicht-staatlicher Akteure, die Herausbildung neuer Formen "komplexen Weltregierens" und von Foren globaler Meinungsbildung wurden zwar von den bestehenden Theorieansätzen mitunter berücksichtigt. Die Einbeziehung derartiger Phänomene als konstitutiver Elemente politischer Analyse und politischen Handelns wurde aber erst durch den Global Governance-Ansatz wirklich ernst genommen. Seine verschiedenen Varianten integrieren und erweitern dabei bestehende Erklärungsansätze in der Lehre von den Internationalen Beziehungen (IB) und stützen sich auf eine pluralistische Methodologie. Eine eigenständige Erklärungskraft hat der Global Governance-Ansatz insbesondere durch die Einbeziehung der gesellschaftlichen Dimension entfaltet, der sowohl in der nationalen Außenpolitik als auch bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen eine wachsende Bedeutung zukommt.

Im folgenden soll erstens dargelegt werden, wie sich der Global Governance-Ansatz angesichts der beschriebenen Phänomene herausgebildet hat. Zweitens gehe ich auf Bedeutungen und Verwendungsmöglichkeiten des Global Governance-Begriffs ein, stelle die wichtigsten Ausrichtungen der Global Governance-Forschung vor und setze sie in Bezug zu Konzepten des Multilateralismus. Das dritte Kapitel behandelt zunächst normative Grundlagen einer Weltfriedensordnung, die ich i.w. völkerrechtlich begründe. Darauf aufbauend diskutiere ich, wie sich in den 90er Jahren das Verständnis von staatlicher Souveränität und externer Intervention gewandelt hat. Abschließend differenziere ich das Instrumentarium multilateraler Friedenssicherung für insgesamt sechs Handlungsfelder aus.

I. Globalisierung und Global Governance

Der Global Governance-Ansatz reagiert auf die Veränderungen, die in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts durch einen rapide fortschreitenden Globalisierungsprozeß ausgelöst wurden. Ich hebe zunächst drei strukturelle Antriebsfaktoren der Globalisierung hervor, die einen tiefgreifenden politischen Wandel bewirkt haben: die Kulmination technisch-industrieller Fortschritte, die zu einer globalisierten Medien-

welt geführt hat; der Siegeszug des neoliberalen Projektes, der einen Formwandel des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft begleitet und vorantreibt; schließlich der Zusammenbruch des Realsozialismus, der für die 90er Jahre einen einschneidenden ideologischen und geopolitischen Umbruch zur Folge hatte. Zweitens gehe ich auf ein besonders kennzeichnendes Merkmal von Politik im Zeitalter der Globalisierung ein: den Wandel staatlicher Steuerungsfähigkeit und Souveränität sowie den Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen. Diese Entgrenzung der Staatenwelt und die damit einhergehende Herausbildung einer Gesellschaftswelt bilden die zentralen Orientierungspunkte für den verhältnismäßig jungen Global Governance-Ansatz, der mit diesem Fokus einen originären Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen hervorgebracht hat.

1. Strukturelle Antriebsfaktoren der Globalisierung

Globalisierungsprozesse sind nicht erst seit den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts bekannt. Seit den kolonialen Entdeckungsreisen des 15. Jahrhunderts und spätestens seit der kapitalistischen Expansion des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts hat es immer wieder Schübe machtpolitischer Eroberung und ökonomischer Durchdringung nicht-europäischer Weltregionen gegeben, die eine (in der Regel stark asymmetrisch strukturierte) Verdichtung wirtschaftlicher, kultureller und politischer Beziehungen bewirkten. Dennoch wird man seit Beginn der 90er Jahre von einem qualitativ neuen Element sprechen können. Die Globalisierungsperspektive prägt nunmehr die Wahrnehmung politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Handelns in zuvor nicht bekanntem Maße. Problemstellungen, die bislang unterhalb der Wahrnehmungsschwelle von Öffentlichkeit und wissenschaftlichem Mainstream lagen, bestimmen die Agenda.

Dies ist i.w. auf drei strukturelle Veränderungen zurückzuführen: Erstens gab es eine *Kulmination rasanter technisch-industrieller Fortschritte* und Veränderungen. Sie haben dazu geführt, daß die Bewegung von Gütern, Menschen und Ideen zunehmend die nationalen Grenzen überschreitet (vgl. Rosenau 1989: 8). Die räumliche Erweiterung von ökonomischen, kulturellen und politischen Beziehungen sowie die wechselseitige Verflechtung (Interdependenz) von Akteuren und Problemlagen erreichen heute in historisch bislang einmaliger Weise nicht nur die regionale, sondern oftmals auch globale Ebene (vgl. Camilleri/Falk 1992; Luard 1990). Antreibende Faktoren dieser Globalisierung sind der umfassende Ausbau der Verkehrs- und Transportsysteme; in den 90er Jahren ist insbesondere die Revolutionierung der Mikroelektronik und Telekommunikation hinzugetreten. Das Internet hat dabei eine wahre Umwälzung von Arbeits- und Kommunikationsweisen bewirkt und die bereits von Karl Marx kon-

statierte "Vernichtung des Raumes durch die Zeit" (Marx 1959: 423, zit. nach Reljic 1998: 3) in eine neue Dimension geführt¹.

Insbesondere das Entstehen einer zunehmend globalisierten Medienwelt hat neben realem Problemdruck wesentlich zur gestiegenen Aufmerksamkeit für globale Problemstellungen beigetragen. Daß sich auf den "Weltkonferenzen" der 90er Jahre globale Diskussions- und Verhandlungsforen herausbildeten², die eine neuartige Form transnationaler, zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit mitkonstituierten, ist ohne die qualitativ verbesserten Transport- und revolutionär veränderten Kommunikationsmöglichkeiten nicht denkbar³. Trotz dieser "neuen Nähe" ist jedoch der homogenisierende Begriff eines "Global Village" (McLuhan/Powers 1989) in mehrfacher Weise irreführend: Information und Unterhaltung werden nicht in einer überschaubaren Gemeinschaft, sondern im globalen Wettbewerb wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und staatlicher Akteure produziert. Zudem verläuft die Kommunikation in der global vernetzten "Medienwelt" (Messner/Nuscheler 1996b) nicht

-
- 1 Gerade die modernen Kommunikationsmittel verändern das Bewußtsein in (vorrangig: westlicher) Öffentlichkeit und Politik. Durch die Gleichzeitigkeit der Informierung sind nicht nur die Kurse an den wichtigsten Börsenplätzen der Welt in *realtime* verfügbar; auch terroristische Anschläge, kriegerische Wirren und humanitäre Katastrophen werden – sobald westliche Reporter Zugang haben – in Echtzeit übermittelt. Die Meinungsbildung synchronisiert sich und erfolgt weitgehend im Präsenz. Politische Entscheidungsträger stehen unter entsprechendem Druck, schnell zu reagieren.
 - 2 Die großen Weltkonferenzen der 90er Jahre waren: UN Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), World Conference on Human Rights (WCHR) in Wien (1993), International Conference on Population and Development (ICPD) in Kairo (1994), World Summit for Social Development (WSSD) in Kopenhagen (1995), World Conference on Women (WCW) in Peking (1995), Habitat II – Conference on Human Settlements in Istanbul (1996), World Food Summit (WFS) in Rom 1996. Den Weltkindergipfel von New York (1990) zähle ich nicht unter die Weltkonferenzen, da es sich eher um ein Treffen von Staatspräsidenten handelte. Siehe ausführlich zu den Weltkonferenzen und ihren Folgeprozessen Messner/Nuscheler 1996 und Fues/Hamm 2001 sowie als policyorientierte Zusammenfassung Hamm/Fues 2000.
 - 3 Mittlerweile haben etwa 2000 der insgesamt 20.000 International Non-Governmental Organizations (INGOs) Beobachterstatus bei der UNO. Viele von ihnen nahmen an den Weltkonferenzen der 90er Jahre teil. Infolge der Globalisierung haben transnational wirkende Akteure an Bedeutung gewonnen: Wurden 1968 noch 7.276 transnationale Konzerne (TNKs) und 1899 internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) gezählt, so waren es 1990 bereits 35.000 TNKs bzw. 4.646 INGOs (vgl. Ropers 1993: 25, gestützt auf Union of International Associations 1993/94). Umfang und Vielfalt der NGO-Beteiligung läßt sich beispielsweise anhand der Wiener Weltmensenrechtskonferenz verdeutlichen. Hier nahmen 2.721 Vertreter von 1.529 Organisationen teil, die aus allen Weltregionen stammten: 426 aus Westeuropa, 270 aus Asien, 236 aus Lateinamerika, 202 aus Afrika, 179 aus Ost- und Mitteleuropa, 178 aus Nordamerika und 138 aus Australien/Ozeanien (vgl. Coate et al. 1996: 94).

egalitär, sondern entlang kultureller und sprachlicher Herrschaftsmuster, die westlich geprägt sind (vgl. Becker 1993) und verstärkt den Gesetzen der Kommerzialisierung gehorchen (vgl. Reljic 2001). Der damit verbundene Identitätsverlust nichtwestlicher Kulturen hat zu entsprechenden Gegenteilstendenzen geführt. Vor allem marginalisierte oder sozial frustrierte Bevölkerungsgruppen suchen Zuflucht zu religiös-fundamentalistischen und ethno-nationalistischen Sinnbestimmungen mit bewußt partikularer Ausrichtung⁴.

Der zweite Antriebsfaktor der Globalisierung läßt sich in den Kategorien der politischen Ökonomie erfassen und wurde an anderer Stelle als "Das neue Gesicht des Kapitalismus" (Hirsch/Roth 1986) bezeichnet. Gemeint ist der Übergang von der fordistischen zur postfordistischen Produktionsweise, die ab Mitte der 80er Jahre mit einem *globalen Siegeszug des Neoliberalismus* einherging⁵. Was heißt dies konkret?

Die kapitalistische Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war durch hohe Wachstumsraten und eine breite Wohlfahrtssteigerung gekennzeichnet. Das zugrunde liegende Akkumulationsmodell, das sich zwischen den 30er und 50er Jahren herausbildete, ist in Anlehnung an die Pionierrolle des amerikanischen Unternehmers Henry Ford als "Fordismus" bekannt geworden. Das Erfolgsrezept des Fordismus bestand in einer Doppelstrategie: Auf der einen Seite wurden durch eine Zerlegung und Effektivierung der Arbeitsprozesse ("Taylorismus") hohe Produktivitätszuwächse erzielt, auf der anderen Seite wurde durch eine Ausdehnung der Erwerbsarbeit und Reallohnsteigerungen ein Massenkonsum möglich, der seinerseits die Produktion ankurbelte. Die Bewältigung zyklischer Krisen wie auch die Absicherung innergesellschaftlicher Legitimation gelangen durch das Modell des keynesianischen Wohlfahrtsstaates, der sich i.w. auf abgegrenzte und partiell geschützte Binnenmärkte beziehen konnte.

Seit Ende der 60er Jahre, spätestens aber mit der Aufgabe des Gold-Dollar Standards 1971 und den beiden Weltwirtschaftskrisen 1974/75 und 1978/79 geriet der Fordismus in die Krise: Die Wachstumsdynamik ermattete, zugleich wurde mit dem Phänomen der Stagflation (Stagnation bei gleichzeitiger Inflation) deutlich, daß die Konjunkturbelebung mit einer Politik des *deficit spending* und der Geldmengenausweitung an ihre Grenzen stieß. Außerdem kam es durch das Recycling der Petrodollars zu

4 James N. Rosenau (1992c: 33) spricht in diesem Zusammenhang von "subgroupism". Es handelt sich dabei um tiefverankerte Affinitäten, die sich an "nahen" Zusammenschlüssen, Organisationen und Subkulturen orientieren, letztlich also die Unterschiede zwischen "in-group" und "out-group" akzentuieren – bis hin zum Aufbau von Feindbildern. Nationalismus kann in diesem Zusammenhang als eine spezifische Ausprägung von "subgroupism" verstanden werden, die sich auf Ethnizität und Nation bezieht.

5 Bei den folgenden drei Absätzen stütze ich mich insbesondere auf Brand 2000: 53-65; siehe auch Hummel 2001b: 45.

einem Globalisierungsschub auf den internationalen Finanzmärkten. Innergesellschaftlich geriet in den westlichen Industriestaaten durch die "neuen sozialen Bewegungen" die Legitimation des vorherrschenden Staats- und Wirtschaftsmodells unter Druck.

In den 80er Jahren gelang in der Auseinandersetzung um das postfordistische Akkumulations- und Vergesellschaftungsmodell dem "neoliberalen Projekt" der endgültige Durchbruch. Es sieht im Abbau des Wohlfahrtsstaates, in der Deregulierung der Ökonomie, der Flexibilisierung der Arbeitswelt, einer monetaristischen Geldpolitik, einer weitgehenden Privatisierung staatlicher Versorgungs- und Infrastrukturleistungen und einer weltweiten Handelsliberalisierung den Schlüssel für die Überwindung der Akkumulationskrise. Wettbewerbsfähigkeit bzw. der "nationale Wettbewerbsstaat" (Hirsch 1998) wurden zu Leitorientierungen im zunehmend globalen Umfeld. Der Neoliberalismus startete als angelsächsisches Projekt und fand in der Anfangsphase in Margaret Thatcher (seit 1979) und Ronald Reagan (ab 1981) seine wichtigsten politischen Protagonisten. Das neoliberale Projekt breitete sich nach und nach, insbesondere in Lateinamerika (wo Chile nach dem Putsch durch Pinochet bereits in den 70er Jahren eine Pionierrolle einnahm) und Kontinentaleuropa, aus. Vermittelt über das Schuldenmanagement und die Stabilisierungspolitik der Bretton Woods-Institutionen gewann das neoliberale Projekt eine globale Bedeutung – auch für periphere Weltregionen. Neoliberalismus und sozioökonomische Globalisierung müssen vor diesem Hintergrund in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis gesehen werden. Zum einen war das neoliberale Projekt eine Reaktion auf das Ende eines vorwiegend binnenmarktorientierten Keynesianismus und den wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck. Zum anderen forcierte das neoliberale Programm gezielt die Globalisierung, indem es durch Handelsliberalisierung und Deregulierung zu einer "Entfesselung" der auch räumlich expandierenden Marktkräfte beitrug. Folge war eine "Entpolitisierung des Staates" bzw. eine "Entmachtung der Politik", die somit nicht quasi naturwüchsig aus technologisch-industriellen Veränderungen entstand, sondern auch politisch betrieben wurde.

Daß sich das neoliberale Projekt in den 90er Jahren zeitweise als geradezu alternativloser Sachzwang präsentierte und gar von einem "Ende der Geschichte" (Fukuyama 1989, 1992) gesprochen wurde, ist nicht nur auf seinen Erfolg zurückzuführen, sondern auch auf den *Zusammenbruch des Realsozialismus* Ende der 80er Jahre. Durch das Scheitern des Kommunismus war dem marktliberalen wie dem wohlfahrtsstaalich verfaßten Kapitalismus das ideologische Gegenmodell abhanden gekommen. Dies schwächte innerhalb der westlichen Industrieländer die wohlfahrtsstaaliche Variante, die ihre Legitimation immer auch aus dem Anspruch gezogen hatte, mit kapitalistischen Mitteln die von der Arbeiterbewegung formulierten Ansprüche an soziale Sicherheit besser als das kommunistische Gesellschaftsmodell verwirklichen zu können. Folge war, daß nun auch die Transformation der zuvor realsozialistischen Ökonomien und

Gesellschaften auf der Grundlage neoliberaler Programmatik vorange-
trieben wurde.

Vor allem aber hatte der Zusammenbruch des sowjetischen Herrschafts-
bereiches geo- und sicherheitspolitische Auswirkungen. Denn das Ende
der Blockkonfrontation bedeutete auch das Ende der bipolaren Weltord-
nung. Der weltpolitische Umbruch 1989/90 stellt insofern ein säkulares
Ereignis dar. "[D]ie tektonischen Platten, die die Weltpolitik ein halbes
Jahrhundert getragen haben, haben sich verschoben" – so beschrieb es
Joseph S. Nye anschaulich⁶. Sicherheitspolitische Fragestellungen waren
bis dato weitgehend unter dem Aspekt der Supermacht Konkurrenz per-
zipiert worden; eine Reihe von außereuropäischen Konflikten war in ih-
rer Dynamik wesentlich durch die externe Unterstützung der beiden
Blöcke geprägt worden. Nun setzte eine Diskussion und die Suche nach
Strukturen und Begründungsmöglichkeiten einer "neuen Weltordnung"
ein⁷. George Bush (1990) hatte diesen Begriff im Vorfeld des Golfkrieges
(1991) in einer Rede vor dem Kongreß geprägt, die multilaterale Werte in
den Mittelpunkt stellte:

"Today, that new world is struggling to be born, a world quite differ-
ent from the one we have known, a world where the rule of law
supplants the rule of the jungle, a world in which nations recognize
the shared responsibility for freedom and justice, a world where the
strong respect the rights of the weak." (Bush 1990: 91-94)

Die im Frühjahr 1991 aufblühende "hohe Zeit des humanitären Interven-
tionismus auf multilateraler Grundlage" (Hippler 1996: 82) dauerte aber
nur zwei Jahre an. Danach wurde die Welt der 90er Jahre mehr und
mehr durch eine Hegemonialstruktur geprägt, die durch den von Char-
les Krauthammer (1991) prognostizierten "unipolar moment" geprägt
war. Diese Struktur durchdrang freilich nicht alle Regionen, sondern läßt
sich eher als "grobmaschiges Netz" bezeichnen, das zwar die Vormächte
in den verschiedenen Regionen und Subregionen ein- und anbindet, ih-
nen jedoch auch eigene Gestaltungsspielräume läßt. Mit dem Ende der
ideologischen Supermacht Konkurrenz war ein Disengagement der Su-
permächte aus zahlreichen Regionalkonflikten (Angola, Mosambik,
Äthiopien, El Salvador, Nicaragua, Afghanistan etc.) zu beobachten. Die
Beilegung und Transformation dieser Konflikte gestaltete sich aber weit-
aus schwieriger als erwartet. Die internen Ursachen dieser regionalisier-
ten und internationalisierten Bürgerkriege gerieten ebenso ins Bewußt-
sein wie die zum Teil hohe Autonomie der Kriegsparteien, sich über
kriegsökonomische Strukturen zu reproduzieren und die durch Globali-
sierung und Privatisierung der Weltwirtschaft vergrößerten Nischen und

6 Nye 1990b: 513, zit. nach Nelson 1991: 335 (deutsche Übersetzung: T.D.).

7 Siehe hierzu zum Beispiel Schrader 2000a; vgl. zur Weltordnungsdebatte auch
Stedman 1995a.

Profitmöglichkeiten der Weltökonomie für sich zu nutzen (vgl. Bayart 1995).

2. Entgrenzung der Staatenwelt

Der Prozeß fortschreitender Globalisierung ist durch zahlreiche gegenläufige Tendenzen bestimmt, die zum Teil simultan verlaufen (vgl. Mingst/Karns 1995: 8). Die durch die Moderne ausgelöste gesellschaftliche Ausdifferenzierung wird durch die kapitalistische Globalisierung auch auf trans- und internationaler Ebene relevant. Beschreibt man Weltentwicklung in einem Kontinuum von Homogenisierung und Heterogenisierung, so läßt sich als Gegenpol zu Globalisierung der Begriff der Fragmentierung verwenden (vgl. Menzel 1998). Fragmentierung setzt oftmals dann ein, wenn "übergroße" Gebilde Steuerungsfähigkeit und Legitimität einbüßen oder zumindest unter Legitimations- und Leistungsdruck geraten (vgl. Ropers 1993). Der Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme, insbesondere der Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens, waren besonders deutliche Beispiele (vgl. Mingst/Karns 1995: 9-10). Zwischen den beiden Extremen ist der Prozeß der Regionalisierung anzusiedeln, d.h. der territorial-funktionalen Intensivierung übernationaler Interaktionen auf mittlerer Ebene. Regionalisierung kann entweder als Vorstufe der Globalisierung oder aber als Rückentwicklung bereits entstandener globaler Einheiten auftreten bzw. verstanden werden. Sie ist zur Zeit sowohl bei der Herausbildung von Handelsblöcken als auch bei Versuchen zur Schaffung sicherheitspolitischer Stabilität zu beobachten⁸.

Die Tendenzen der Globalisierung, Regionalisierung und Fragmentierung äußern sich in einer "Entgrenzung der Staatenwelt" (Brock/Albert 1995). Gemeint ist damit, daß sich die Deckungsgleichheit politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Räume schrittweise auflöst. Dies hat zunächst Folgen für die Leistungsfähigkeit und Funktionserfüllung des Staates:

"Der Staat verliert an Steuerungsfähigkeit und sozialer Kompetenz. Die Konflikträchtigkeit dieser Entwicklung liegt auf der Hand. Sie bedeutet aber nicht das Ende des Staates. Vielmehr können die Ent-

8 Neben dieser auf Prosperität bzw. Sicherheit ausgerichteten Intensivierung und Ausweitung von Interaktionen in zahlreichen Weltregionen ist insbesondere in Krisenregionen etwa Subsahara-Afrikas auch eine Verdichtung destabilisierender Wechselbeziehungen zu beobachten, wie sie sich aus politischer Einflußnahme, militärischer Intervention, grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen oder auch aus der kriegsökonomischen Verflechtung von Nachbarstaaten ergeben. Diese Negativwirkungen sind in der Regel gemeint, wenn ich in dieser Arbeit den Begriff des "regionalisierten Bürgerkrieges" (siehe Einleitung) verwende. "Regionalisierte Bürgerkriege" führen dabei in der Regel nicht zu Integration, sondern zu einer Fragmentierung der Staaten in einer Subregion.

grenzungsprozesse in der Staatenwelt zur Herausbildung neuer Formen von Staatlichkeit führen. Sofern diese darin bestehen, daß die territorialen Fixierungen der Politik zugunsten problembezogener Handlungsräume gelockert werden, kann von einer Entgrenzung der Staatenwelt gesprochen werden, die auch als Quintessenz weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen im Zuge eines Epochenwandels von der Moderne zur Postmoderne verstanden werden könnte." (Brock/Albert 1995: 259)

Die Schwierigkeiten des Nationalstaates, auf die neuen Herausforderungen angemessen zu reagieren und seine Politik erfolgreich zu implementieren, haben laut James N. Rosenau (1992c: 16-19) zu einer Autoritätskrise geführt. Ergebnis ist die Verlagerung von Autorität "nach unten" auf die subnationale Ebene wie "nach oben" auf die inter- bzw. transnationale Ebene, wobei Rosenau unter subnationalen Akteuren ethnische Minderheiten, lokale Regierungen, gesellschaftliche Interessenvertretungen, Gewerkschaften etc. versteht und auf der überstaatlichen Ebene sowohl regionale Organisationen wie die Europäische Union (EU) als auch internationale Organisationen, Regime, global agierende NGOs und transnationale Unternehmen verortet (vgl. Rosenau 1992c: 18).

Kurzum: Es findet ein Wandel, zum Teil auch eine Erosion von Souveränität statt – wobei ich an dieser Stelle unter Souveränität in Anlehnung an Tisch/Wallace (1994: 69) die Fähigkeit eines Staates verstehe, seine internen und externen Probleme zu kontrollieren⁹. Wie muß man sich dies vorstellen? Mingst/Karns (1995: 3) haben drei unterschiedliche Prozesse ausgemacht, die diesen Wandel begünstigen: Zunächst ermöglicht das Aufkommen globaler Telekommunikationstechnologien und ökonomischer Interdependenz es den Bürgern, sich bei der Informationsbeschaffung und bei der Gestaltung von Lebenslagen der Kontrolle des Staates zu entziehen¹⁰. Zum zweiten entziehen sich die transnational agierenden Unternehmen nationalstaatlichen Möglichkeiten der Regulierung. Drittens muß sich staatliches Handeln mehr und mehr an internationalen Normen und Regeln orientieren.

Ob diese Prozesse einen Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit bewirken, muß je nach Politikbereich ausdifferenziert und vor allem für die verschiedenen Weltregionen gesondert analysiert werden. Thomson/Krasner (1989: 195-196, 198) haben darauf hingewiesen, daß gerade

9 Eine andere Definition bieten Thomson/Krasner (1989: 195-196) an. Demnach ist staatliche Souveränität "the ability to control activities that are nominally or juridically subject to authoritative decisions". Eine weniger an der Steuerungsfähigkeit, sondern vornehmlich an völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Fragen orientierte Diskussion des Souveränitätsbegriffs findet sich in Unterkapitel III.3.

10 Dieses Argument hat allerdings auch eine Kehrseite, denn zugleich eröffnen die neuen Telekommunikationstechnologien dem Staat natürlich auch neue Möglichkeiten der Kontrolle über seine Bürger.

die These einer erodierenden Souveränität oftmals in unhistorischer Weise unterstellt, die Staaten hätten zuvor in einer Art "goldenem Zeitalter" eine weitgehende Kontrolle über grenzüberschreitende Bewegungen gehabt. Auch werde verkannt, daß die steigende Anzahl von Transaktionen erst auf der Grundlage konsolidierter Souveränität entstanden ist und nach wie vor stabile rechtliche Rahmenbedingungen erfordert. Bei der Betrachtung von Themenfeldern fällt auf, daß zwar beispielsweise im ökonomischen Sektor¹¹ oder auch im kulturellen Bereich staatliche Einflußmöglichkeiten geringer werden, für den Sicherheitsbereich aber zumindest in Nordamerika und Westeuropa eine staatliche Kontrolle über den Einsatz von Zwangsgewalt festgestellt werden kann. Die in allen Weltregionen zu beobachtende "Privatisierung der Sicherheitspolitik", die von quasi-polizeilichen Aufgaben im Innern bis hin zum Einsatz von Sicherheits- und Söldnerfirmen im Ausland reicht, unterliegt in diesen hochindustrialisierten Staaten einer gewissen Steuerung und Verregelung, während in anderen Weltregionen (nicht zuletzt in Afrika) mitunter eine regelrechte Fragmentierung von Staat und Gesellschaft stattfindet, bei der private Sicherheitsdienstleister über das Schicksal von Regierungen mitbestimmen und sich zeitweise Souveränität über die Kontrolle und ökonomische Ausbeutung lukrativer Territorien aneignen¹².

Das letztgenannte Beispiel macht besonders deutlich, wie wichtig in der Debatte um die Veränderung staatlicher Souveränität die regionale Differenzierung ist. So läßt sich in der OECD-Welt¹³ primär von einem Gestaltwandel sprechen, während in marginalisierten Weltregionen eine regelrechte Erosion stattfindet. In der OECD-Welt bilden sich infolge von Integration und zunehmender Interdependenz verschiedenste Formen internationaler Steuerung heraus, die als funktionale Äquivalente an die Stelle bisheriger nationaler Staatlichkeit treten. Die Herausbildung zahlreicher Regime im Rahmen "komplexen Weltregierens" (Zürn 1994, siehe auch Zürn 1992) und die Souveränitätsabgabe im Rahmen der Europäischen Union stehen für derart geteilte Souveränitäten. Dieser "Wandel der Staatlichkeit" am Ende des 20. Jahrhunderts bedeutet laut Lothar Brock "nicht, daß politische Macht abgebaut wird oder einfach verschwindet, sondern daß sie anders als bisher ausgeübt wird — und zwar in Verbindung mit einem Wandel von Staatlichkeit und nicht mit einem allgemeinen Rückzug des Staates" (Brock 1998a: 53). Dabei ist neben einer

11 Interessant ist in diesem Zusammenhang der Beitrag von Ernst Hillebrand (2001), der den Einfluß privater Rating-Agenturen auf Finanzmärkte und Politik untersucht.

12 Siehe zur globalen Tendenz der Privatisierung der Sicherheitspolitik die anregende Analyse von Peter Lock (2001). Für Afrika sei auf Cilliers/Mason 1999 verwiesen.

13 OECD = Organization for Economic Co-operation and Development.

Souveränitätsabgabe "nach oben" ebenfalls ein Bedeutungszuwachs von Städten und Mikroregionen feststellbar (vgl. Rosenau 1995b).

Der Nationalstaat übernimmt in diesem Geflecht geteilter Souveränitäten in zunehmendem Maße "Scharnierfunktionen", um globale und regionale Entscheidungsprozesse mit innenpolitischen Entwicklungen und Akteuren zu verkoppeln (vgl. Messner/Nuscheler 1996b). Doch sollte die originäre Gestaltungskraft des Staates nicht unterschätzt werden. Denn der hier skizzierte Wandel von Staatlichkeit ist nur durch handlungsfähige Staaten möglich. Achim Brunnengräber und Christian Stock (2000b: 139) weisen zurecht darauf hin, daß innerhalb der Europäischen Union beispielsweise die Umsetzung des Maastricht-Projekts, inklusive der Einführung des Euro, nicht durch schwache Nationalstaaten möglich gewesen wäre. Es erscheint von daher für die OECD-Welt vorschnell und allzu generalisierend, von einer "Entmachtung der Politik" (Messner 1998a: 33) oder gar von einer Erosion des Nationalstaates (Rosenau 1992c) zu sprechen.

Für die Staaten jenseits der OECD-Welt gibt es nach dem vieldiskutierten "Ende der Dritten Welt" keine einheitliche Bezeichnung mehr. Dieter Senghaas sprach einmal von der "übrigen Welt" (Senghaas 1992a: 643). Doch ist nicht nur die Konnotation einer "Restkategorie" problematisch, sondern sie wird auch der Vielschichtigkeit von Transformations-, Transitions-, Quasi- und gescheiterten Staaten nicht gerecht. Ich möchte mich aufgrund des Schwerpunktes dieser Arbeit nur auf die ärmsten Entwicklungsländer konzentrieren, wie sie sich insbesondere in Subsahara-Afrika sowie zum Teil auch in Süd- und Zentralasien finden. Hier ist eine regelrechte Unterhöhnung und ein Zerfall von Staatlichkeit zu beobachten. Diese Länder haben mit der Dekolonisation die formelle Unabhängigkeit erlangt, zugleich aber nicht die inneren Voraussetzungen für eine stabile sozioökonomische und politische Entwicklung mitgebracht (vgl. Rosenau 1992c: 19) – ein Sachverhalt, der für die ersten Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit auf sämtliche Staaten zutrifft, die in den ausführlichen Fallstudien dieser Arbeit analysiert werden (Angola, Mosambik, Somalia, Rwanda)¹⁴. Robert H. Jackson (1990) hat für diese Länder den Terminus der "quasi-states" geprägt. Sie können nur "negative Souveränität" beanspruchen, die formal völkerrechtlich begründet ist und sie vor äußerer Einmischung schützen soll. Über "positive Souveränität" im Sinne der politischen Fähigkeit, sowohl nach innen wie nach außen eine eigenständige Politik zu formulieren, um- und durchzusetzen, verfügen sie aber nur in geringem Maße (vgl. Jackson 1990: 29)¹⁵. Mithin:

"they lack many of the marks and merits of empirical statehood postulated by positive sovereignty. (...) In short, they often appear to

14 Namibia, das in Kapitel C.I nur kurz behandelt wird, ist durch seine "verspätete Dekolonisierung" ein Sonderfall.

15 Siehe auch Ayoob 1995a: 79-80.

be juridical more than empirical entities: hence quasi-states." (Jackson 1990: 1,4)¹⁶

Quasi-Staaten sind auf eine Art globaler Alimentierung durch multilaterale Agenturen, bilaterale und nicht-staatliche Entwicklungshilfe angewiesen (vgl. Jackson 1990: 26-31; siehe auch Rosenau 1992c: 34-35). Es läßt sich sogar argumentieren, daß ihr Überleben und insofern auch das Konstrukt eines funktionsfähigen internationalen Systems maßgeblich von dieser Unterstützung abhängt (Jackson 1990: 30, siehe auch Jahn 1993: 579-580).

Doch birgt dieses System zugleich den Grund seines Scheiterns in sich. Denn sobald die Alimentierung ausbleibt (so etwa in Somalia seit Ende der 80er Jahre) oder aber an den Regierungen vorbeigeleitet wird (z.B. in Mosambik), fällt die "geliehene" Leistungsfähigkeit und Legitimation der Quasi-Staaten in sich zusammen. Dementsprechend ist die Erosion staatlicher Souveränität schwacher Staaten in den 90er Jahren durch die zunehmende Bedeutung privater Akteure in der Not- und Entwicklungshilfe (vgl. Ludermann 2001) und einer von ihnen mitbetriebenen "internationalization of social welfare" (Fowler 1992: 27) eher noch verstärkt worden¹⁷. Trotz des insgesamt beobachtbaren Rückgangs öffentlicher Entwicklungshilfe gab es weltweit in der ersten Hälfte der 90er Jahre 20 Staaten, bei denen 20% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch *Official Development Assistance* (ODA) erbracht wurde¹⁸. Mosambik stellte mit mehr als 75% den Spitzenreiter dar (vgl. UNDP 1992: 162-163).

Der Mittelzufluß hat in verschiedenen Fällen auch die Handlungsfähigkeit in sozioökonomischen Fragen gestärkt (vgl. Tisch/Wallace 1994: 69). Doch dürfte übermäßige Abhängigkeit von externen Zuwendungen tendenziell eher die Unterhöhnung von Staatlichkeit befördern. Hierfür sind zwei Faktoren verantwortlich: Zum einen sind mit den Geldern oftmals Auflagen verbunden, die zu einem Rückzug des Staates aus der sozialen Grundversorgung geführt haben. Zum anderen wird Entwicklungshilfe in zunehmendem Maße über Nichtregierungsorganisationen abgewickelt, die traditionelle Staatsfunktionen übernehmen: Beispielsweise sind in Kenya etwa 40 % aller Gesundheitsdienste in nicht-staatlicher Hand (vgl. Fowler 1992). Vor diesem Hintergrund ist Fowlers Analyse ernstzunehmen, daß "ein südlicher Staat, der für seine Existenz mehr von externer Hilfe als von der nationalen Wirtschaft abhängig ist, faktisch zu einer lokalen Regierung in einer globalen politischen Ordnung wird. Souverä-

16 Unterstreichung im Original, T.D.

17 Der "Siegesszug" des neoliberalen Projekts wie auch der Zusammenbruch des Realsozialismus haben letztlich erhöhte Eingriffsmöglichkeiten starker Staaten, also keine "Entmachtung der Politik" bzw. Verminderung der äußeren Handlungsfähigkeit bewirkt. Vielmehr geht hier der Souveränitätsverlust eines Teils der Staatenwelt mit einem Souveränitätsgewinn des anderen Teils einher.

18 Siehe Donini 1996a, der sich auf UN-Angaben stützt.

nität ist dann bedeutungslos, wenn grundlegende Staatsfunktionen – Sicherheit, ökonomisches Management, die Auswahl und Implementierung öffentlicher Politik – nur nach externer Rückfrage und Finanzierung zu einem Mindestmaß garantiert oder übernommen werden können" (Fowler 1992, zit. nach Donini 1996a: 190)¹⁹.

3. Herausbildung der Gesellschaftswelt

Mit der Entgrenzung der Staatenwelt einher geht die rasante Herausbildung und der Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure. Diese haben sich international zunehmend vernetzt, beeinflussen die Agenda internationaler Organisationen, üben durch Advocacy- und Lobbying-Arbeit Druck auf politische Entscheidungsträger aus und haben sich nicht zuletzt im Rahmen der Weltkonferenzen – der "Baustellen für Global Governance" (Fues/Hamm 2001) – eigene Foren geschaffen. Diese "Proliferation von Akteuren" ergibt sich nach Rosenau (1992c: 22-24) aus der zunehmenden Spezialisierung und Interdependenz in den verschiedenen Politikfeldern. In dieser Situation sind auch die Kompetenzen der Bürger gewachsen, was als "Revolution auf der Mikro-Ebene" gelten kann. Basis für die Entwicklung einer "globalen Zivilgesellschaft" ist dabei auch der Formwandel und Bedeutungszuwachs der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene. In den westlichen Industrieländern hatten die ausgehenden 60er sowie die 70er Jahre eine katalysatorische Wirkung. In dieser Phase bildeten sich aus Unzufriedenheit mit den bestehenden Autoritäten die "neuen sozialen Bewegungen", die nach und nach in zahlreichen Nichtregierungsorganisationen ihre institutionellen Manifestationen fanden. Die neue Bewegung übte Kritik an der Wachstums- und Sicherheitsorientierung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates, wies frühzeitig auf problematische ökologische und soziale Entwicklungen hin, mahnte Öffentlichkeit und Transparenz an und entwickelte alternative Formen der Selbstorganisation. In gewisser Weise stellen die dabei herausgebildeten NGOs soziale Innovationen dar, die zu einer "nachholenden Modernisierung" (Messner 1996b: 22) beitrugen, die Frühwarnfunktionen hinsichtlich gesellschaftlicher Mißstände erfüllten und Kontrolle durch Transparenz und Öffentlichkeit schufen.

Nicht unwesentlich trug in den 80er Jahren auch das neoliberale Projekt zur Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen bei – und das in doppelter Hinsicht: Zum einen ist die Fortentwicklung und Internationalisierung zahlreicher NGOs als eine Reaktion auf die Durchdringung immer weiterer gesellschaftlicher Bereiche durch den "Terror der Ökonomie" (Forrester 1997) zu verstehen. Zum anderen hat das neoliberale Projekt – mit seiner staats skeptischen Einstellung selbst ein Protagonist des Subsidiaritätsprinzips und der Privatisierung bislang staatlich erbrachter Leistungen – seit Mitte der 80er Jahre durch sein Interesse an

19 Das Originalzitat wurde ins Deutsche übertragen, T.D.

Deregulierung und Privatisierung durchaus die Herausbildung der Zivilgesellschaft gefördert (vgl. Wahl 1996: 41). Dabei übernehmen Nichtregierungsorganisationen zum einen subsidiär die Erfüllung von "Gemeinschaftsaufgaben", zum anderen werden ihnen aber auch – insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich – neue Dienstleistungsfunktionen übertragen, die zuvor hoheitlich ausgeübt wurden. Die progressive Staatskritik, die sich am wachstumsorientierten, expansiven "autoritären Sicherheitsstaat" stößt, trifft sich hier mit der neoliberalen und konservativen Staatskritik, die den "bürokratischen Wohlfahrtsstaat" transformieren will.

Nicht zufällig sind beispielsweise die USA und Großbritannien Vorreiter einer insgesamt bereits weit fortgeschrittenen "Privatisierung der Entwicklungshilfe" (siehe Donini 1996a, Ludermann 2001). Dieser Privatisierungstrend ist in zunehmendem Maße auch im UN-System zu beobachten, wo Nichtregierungsorganisationen aufgrund ihrer Kompetenz und Akzeptanz vor Ort geschätzt werden. Nicht zuletzt bieten sie einen geeigneten Weg, um die als ineffizient angesehenen Staatsapparate zu umgehen (vgl. Schrader 1997: 11). Freilich ist die positive Einschätzung der NGOs als "neue Hoffnungsträger" der Entwicklungspolitik heute einer nüchterneren Einschätzung gewichen (siehe insbesondere Harnisch/Wegener 1995).

Die weltpolitische Umbruchsituation der 90er Jahre hängt eng mit dem globalen gesellschaftlichen Wandel zusammen. Auf der Ebene der international tätigen Akteure macht sich dieser Wandel dadurch bemerkbar, daß sich eine kommunikativ eng vernetzte, urbanisierte Welt nicht-staatlicher Akteure (NGOs) herausgebildet hat. Zur Beschreibung dieser zunehmenden Vergesellschaftung des internationalen Systems sind zusätzlich zu den herkömmlichen Konzepten der Staatenwelt bzw. der "state-centric world" die Begriffe der Gesellschaftswelt (Czempiel 1993) bzw. der "multi-centric world" (Rosenau 1990) geprägt worden. Das internationale System läßt sich demnach nicht allein aus der Analyse der zwischenstaatlichen Beziehungen erfassen, sondern muß auch die Aktivität und Handlungslogik gesellschaftlicher Akteure berücksichtigen ("Doppelwelt-Paradigma"). Zu ihnen zählen so unterschiedliche Gruppen wie transnationale Wirtschaftskonzerne, politische, ethnische und religiöse Interessenorganisationen, menschenrechtliche und ökologische "pressure groups" oder auch kriminelle oder terroristische Netzwerke und Drogenkartelle.

Auch wenn eine Vielzahl dieser Entwicklungen, insbesondere der Bedeutungszuwachs wertorientierter und engagierter Nichtregierungsorganisationen, Sympathien weckt, so ist doch die Entwicklung der Gesellschaftswelt nicht ohne Ambivalenz; denn mit diesem ebenso eingängigen wie grobmaschigen Begriff wird auch der Einflußzuwachs nicht-legitimierter innerstaatlicher Akteure sowie transnational vernetzter Machtgruppen erfaßt.

Analog zur Herausbildung von vielfältigen Elementen globaler Staatlichkeit im Rahmen internationaler Organisationen (UN-Sicherheitsrat, Internationaler Strafgerichtshof, Welthandelsorganisation, etc.), die nicht mit der Existenz eines Weltstaates gleichzusetzen sind²⁰, wird man angesichts der zunehmenden Vergesellschaftung des internationalen Systems mit Brock/Albert (1995: 277-278) von "*Tendenzen zur Herausbildung von Weltgesellschaft*", nicht aber von "*der Weltgesellschaft*" sprechen können. Dieser Prozeß läßt sich als Folge der globalen Modernisierung betrachten und ist stark vom Norden bestimmt.

Zugleich ist es notwendig, die für das Konzept der Gesellschaftswelt konstitutiven Bestandteile der nationalen Zivilgesellschaft und transnationalen (bzw. globalen) Zivilgesellschaft konzeptionell zu fundieren. Dabei geht es darum, den Begriff der Zivilgesellschaft nicht als Synonym für eine Ansammlung nicht-staatlicher Organisationen mißzuverstehen, sondern – seiner Entstehungsgeschichte folgend – in Bezug zu moderner Staatlichkeit zu setzen.

Für die peripheren Länder, in denen Staatlichkeit sich bislang nicht konsolidiert hat, ist jedoch eine Ausdifferenzierung des Begriffs notwendig, die die Gleichzeitigkeit traditional bestimmter und moderner Vergesellschaftungsformen sowie zum Teil sogar postmoderner Einflüsse berücksichtigt. Die durchaus vorhandenen Ansätze globaler Zivilgesellschaft bedürfen nach dem hier vertretenen Ansatz schließlich des Rückbezugs auf die Herausbildung erster Formen globaler Staatlichkeit. In Analogie zu Ausdifferenzierungen nicht-staatlicher Institutionen auf innerstaatlicher Ebene kann vor diesem Hintergrund auch eine Typologisierung internationaler NGOs nach Tätigkeitsprofilen und Funktionen vorgenommen werden, die die Voraussetzung für eine differenziertere Einschätzung ihrer Wirkungsmöglichkeiten ist.

3.1 *Zwischen Tradition und Postmoderne: Zivilgesellschaft in peripheren Ländern*

Der vielfältig gebrauchte und oftmals unpräzise Begriff der Zivilgesellschaft ist ein Produkt der Moderne und als gehaltvolles Konzept in Relation zum Begriff des Staates entwickelt worden (vgl. Opondo 1996). Mit anderen Worten: Moderne Zivilgesellschaft setzt konstitutiv einen rechtsetzenden Staat voraus, der keine allumfassende Regelungsmacht beanspruchen oder durchsetzen kann und mit dem sie in konfliktschwache wie kooperative Interaktion treten kann. Zivilgesellschaft grenzt sich ihrerseits vom modernen Staat durch autonome Handlungssphären ab. Mit Edward Shils läßt sich moderne Zivilgesellschaft dabei im Geflecht anderer Institutionen wie folgt verorten:

20 Siehe zur Debatte um die (fehlende) Notwendigkeit eines Weltstaates: Hasenclever/Rittberger 2000; Höffe 1995b; 1995c; Hauchler et al. 2001.

"The idea of civil society is the ideal of a part of society which has a life of its own, which is distinctly different from the state, and which is largely in autonomy from it. Civil society lies beyond the boundaries of the family and the clan and beyond the locality; it lies short of the state." (Shils 1991: 3)

Zivilgesellschaftliche Akteure organisieren, kanalisieren und mobilisieren Interessen, die sowohl partikular als auch gemeinwohlorientiert sein können. Als "sozialstrukturelles Stützkorsett" der Zivilgesellschaft läßt sich dabei in Anlehnung an Helmut Dubiel (1994: 55) in diesem Rahmen ein demokratisch orientierter Mittelstand ausmachen. Darüber hinaus trägt die Zivilgesellschaft aber auch zur "Entlastung und Ergänzung von Staatstätigkeit" bei und übernimmt subsidiäre Funktionen sowie seit den 80er Jahren neue Dienstleistungsaufgaben, die zuvor hoheitlich ausgeübt wurden (vgl. Schrader 1997: 14).

Angesichts dieser Staats- bzw. Staatlichkeitsbezogenheit von Zivilgesellschaft ist es notwendig, zwischen den unterschiedlichen Entwicklungsformen von Staatlichkeit in den Weltregionen zu differenzieren. Dabei läßt sich idealtypisch zwischen drei Gruppen unterscheiden:

- den hochentwickelten kapitalistischen Staaten der OECD-Welt, die sich zum Teil im Übergang von der industriell geprägten Moderne zu einem postindustriellen oder gar postmodernen Zeitalter befinden;
- den durch Modernisierungsprozesse geprägten Transformationsstaaten und Schwellenländern, die sich u.a. in Südamerika, Osteuropa, Ostasien sowie im Vorderen und Mittleren Orient finden;
- sowie schließlich den peripheren Ländern, die durch eine prekäre Mischung (kolonial überformter) traditionaler, moderner und postmoderner Strukturen geprägt sind und zum Teil in ihrer Transition blockiert sind (Subsahara-Afrika, Zentral- und Südasien, z.T. Mittelamerika).

Die Zivilgesellschaft der peripheren Länder des Südens, die durch den Afrika-Fokus im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen, bildet sich in äußerst widersprüchlicher, ungleichzeitiger Weise heraus und ist nur näherungsweise und unzulänglich mit den für Nordamerika, West- und auch Osteuropa entwickelten Begrifflichkeiten zu erfassen²¹. Zunächst einmal fehlen in vielen Ländern des Südens sowohl die politischen als auch die sozioökonomischen und sozialstrukturellen Faktoren, damit Zivilgesellschaft die oben genannten Funktionen erfüllen kann. Staatlichkeit ist in vielen Fällen nicht konsolidiert. Sozioökonomisch spielt nach wie vor neben einem modernen Marktsektor die traditionale Subsistenzwirtschaft eine große Rolle, wofür in den 60er und 70er Jahren in der Modernisie-

21 Siehe zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Afrika u.a.: Bayart 1986; Bratton 1989a; 1989b; Harbeson et al. 1994; Hillebrand 1994; Kößler/Melber 1996; Marcussen 1996.

rungstheorie der Begriff der "Dualität" bzw. in der kritischeren Entwicklungsforschung der Terminus "strukturelle Heterogenität" geprägt wurde.

Das nach wie vor analytisch nutzbringende Konzept der "strukturellen Heterogenität" läßt sich aus heutiger Sicht um weitere Ausdifferenzierungen erweitern: So hat gerade in den 90er Jahren der urbane "informelle Sektor", der sich nicht ohne weiteres der Markt- bzw. Subsistenzwirtschaft zuordnen läßt, erheblich an Bedeutung und Dynamik gewonnen. Für unsere Argumentation wichtiger ist aber, daß zudem ein Sektor expandiert ist, der sich durch globale Alimentierung reproduziert. Er ist nördlichen Ursprungs und durch ein Netzwerk multilateraler und nicht-staatlicher Akteure geprägt, deren Legitimationsmechanismen in gewisser Weise postmoderne Elemente²² enthalten. Dieser globalisierte Sektor steht in auffälligem Gegensatz zu dem Umstand, daß es in vielen Ländern Subsahara-Afrikas nur vereinzelt Ansätze für einen stabilen Mittelstand mit eigener ökonomischer Grundlage gibt²³. Der urbane Mittelstand, der diesem globalisierten Sektor angehört, basiert also nicht vorrangig auf marktfähiger ökonomischer Leistungsfähigkeit. Vielmehr ist sein Kapital, daß er intermediäre Funktionen wahrnimmt, sich auf internationale Ressourcenakquisition versteht und über eine gewisse Akzeptanz bei der Kanalisierung dieser Gelder an lokale Rezipienten verfügt²⁴. Die Mehrheit der Bevölkerung lebt demgegenüber in ländlicher Armut. Zivilgesellschaft in einem modernen Sinne bleibt – wie Jochen Hippler (1994a: 42) es formuliert – unter solchen Bedingungen der Machtstruktur peripherer Länder zunächst äußerlich. Diese Erkenntnis ist für die Friedens- und Konfliktforschung äußerst relevant – ist sie doch eine Mahnung, die häufig postulierte Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte mit Vorsicht anzugehen und die – oftmals von westlichem Denken geprägten – Implikationen derartiger Konzepte (die mitunter gar als Rezepte vermittelt werden) kritisch zu reflektieren.

22 Unter "postmodern" soll dabei eine Vergesellschaftungsform verstanden werden, die sich mehr und mehr von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft wandelt. Sie ist durch die Auflösung eines verbindlichen "Klassen-" bzw. "Schichtbewußtseins" und den Wandel normativer Standards hin zur "Individualisierung" und Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, sozialen Verhaltensmustern und kulturellen Normen geprägt. Die westlichen Industrieländer befinden sich nach dieser Begrifflichkeit in einem Übergangsstadium von der modernen zur postmodernen Gesellschaft. Dieser Übergang wird durch die Globalisierung – insbesondere im Bereich der Kommunikationstechnologien – forciert. Gesellschaftliche Milieus, die in trans- und internationalen Zusammenhängen arbeiten, sind in vielen Fällen Vorreiter postmoderner Verhaltens- und Wertemuster.

23 In Marxscher Terminologie: Es hat sich keine konsolidierte, akkumulationsfähige Bourgeoisie herausbilden können.

24 Mitunter fehlt es den Intermediären gar an Akzeptanz. Dennoch können sie oftmals ihre Stellung behaupten, da Akteure des Nordens keine Alternativen zu ihnen sehen.

Aufgrund der strukturellen Heterogenität der ärmeren Entwicklungsländer scheint es sinnvoll, drei Wurzeln und Verständnisweisen von Zivilgesellschaft zu unterscheiden, die miteinander in Beziehung stehen und sich in unterschiedlichsten Mischungsverhältnissen in der konkreten Ausprägung zivilgesellschaftlicher Organisationen widerspiegeln können²⁵:

- *Traditionale Gesellschaftsformationen* als Protoform von Zivilgesellschaft: Sie bilden angesichts der mehrdimensionalen Penetrationskrise noch nicht konsolidierter Staaten (Ferdowsi 1993)²⁶ den primären Referenzpunkt für die Ordnung des politischen Lebens in vielen ländlichen Gebieten ärmerer Staaten. Traditionale Gesellschaftsformationen sind dabei – um die von Ferdinand Tönnies (1991 [zuerst. 1887]) und Max Weber (1980 [zuerst: 1922]) entwickelten Begrifflichkeiten zu verwenden – von "Vergemeinschaftung" geprägt, das heißt sie beruhen auf dem subjektiven Gefühl der Zusammengehörigkeit und werden durch traditionale Autorität und Rechtsetzung geprägt²⁷ (vgl. Schlichte 1996a: 35-37). Zugleich sind traditionale Gesellschaftsformen aber in der Kolonialzeit überformt und auch deformiert worden. Heute treten sie in Beziehung zum modernen Staat (oder zu dem Machtapparat, der sich dafür hält), zu Vertretern der urbanen Zivilgesellschaft im eigenen Land, zu lokalen und regionalen Kriegsfürsten oder auch zu global alimentierten NGOs, wodurch vielfältige Brüche und multiple Rollenidentitäten entstehen. Der Begriff "traditional" ist deshalb stets in Anführungsstrichen zu lesen. Zugleich bleibt er Referenzpunkt internationaler wie nationaler Friedensbemühungen, so etwa bei der Rekonstruktion von Staat und Gesellschaft in Somalia (siehe Teil D) oder bei den Bemühungen um eine innere Aufarbeitung des rwandischen Völkermordes (siehe Teil E).

- *Zivilgesellschaft als Teil des Modernisierungsprozesses*: Dies ist die Zivilgesellschaft im originären Sinne des Wortes, die in peripheren Ländern in Beziehung zum gleichermaßen repressiven und leistungsschwachen Staat tritt, um bürgerliche Freiheiten und eine Transformation des politischen Systems zu erreichen. Die afrikanische Demokratiebewegung zu Beginn der 90er Jahre hat sich bei ihrer Selbstbegründung zum Teil an osteuropäische Ideen von Zivilgesellschaft angelehnt – zum einen als Mittel zur politischen Mobilisierung der eigenen Bevölkerung, zum anderen aber auch, um finanzielle Unterstützung von westlichen Gebern zu erhalten (vgl. Opondo 1996). Zur "modernen Zivilgesellschaft" gehö-

25 Azmi Bishara (1994: 177-178) weist anhand des Nahen Ostens darauf hin, daß *civil society* als vermittelnde Sphäre zwischen Staat und Individuum auch traditionelle Strukturen sowie moderne islamische Bewegungen und ihre Wohltätigkeitsorganisationen einbeziehen müsse.

26 Mir A. Ferdowsi (1993: 33 ff.) unterscheidet zwischen der Penetrations-, Partizipations-, Distributions-, Identitäts- und der Legitimitätskrise des Staates.

27 Daß traditionale Gesellschaftsstrukturen auch die Gesamtgesellschaft mitformen, zeigt beispielsweise das indische Kastenwesen.

ren aber potentiell auch Organisationen, die zur Interessenvertretung und zum *empowerment* der städtischen und ländlichen Armen gebildet wurden (vgl. Salamon/Anheier 1997: 1). Schließlich verdienen die verschiedenen kirchlichen Einrichtungen Erwähnung, die als Produkt einer globalen Einwirkung, nämlich der Kolonialisierung und Missionierung, entstanden und heute zumeist originäre Bestandteile der Gesellschaften sind. Azzedine Layachi (1995) hat auf der Grundlage einer ideengeschichtlichen *tour d'horizon* ein Konzept entwickelt, das die prozessualen Wechselbeziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft im modernen Sinne treffend erfaßt:

"In this dynamic perspective, it contains a struggle for the political sphere; it constitutes a check on state arbitrariness; it is an independent process of mobilization of various interests for the promotion of change or the maintenance of the status quo; and it can be understood as a buffer between state power and private spheres." (Layachi 1995: 171-172)²⁸

Legt man diese Funktionsbestimmung zugrunde, so kann beispielsweise den Kirchen in Mosambik (vgl. Kapitel C.III) seit Mitte der 80er Jahre eine zunehmende Rolle bei der Transformation des Bürgerkriegslandes zugeschrieben werden – eine Rolle, die die angolanischen Kirchen bislang nicht ausfüllen konnten (vgl. Kapitel C.II). Im Falle Rwanda drückte sich das Fehlen einer teilautonomen Zivilgesellschaft auch in der Rolle der katholischen Kirche aus, die dem Partei- und Staatsapparat eng verbunden war und sich als Teil und mitunter gar Komplize des Herrschaftssystems desavouierte (vgl. Teil E).

- *Zivilgesellschaft als Produkt der Globalisierung*: Der Begriff der Zivilgesellschaft wird für den Süden oftmals eng mit der Herausbildung von NGOs verknüpft. Dies ist aber oberflächlich, denn NGOs sind zwar Manifestationen der Zivilgesellschaft, doch läßt sich letztere nicht auf eine Ansammlung von Institutionen und Organisationen reduzieren. Vielmehr ist Zivilgesellschaft erst mit Bezug auf die jeweilige Vergesellschaftungsform und ihr Verhältnis zum Staat angemessen zu erfassen. Dennoch war gerade in der ersten Hälfte der 90er Jahre auffällig, welche bedeutende quantitative Dimension NGOs erhalten hatten. So wurde die Zahl der lokalen NGOs in Entwicklungsländern von der OECD Anfang der 90er Jahre auf 20.000 geschätzt, UNDP ging im Human Development Report 1994 sogar von 50.000 aus (vgl. Gordenker/Weiss 1995a: 357, 384).

Ein Gutteil der NGO-Proliferation war und ist von außen induziert und finanziert und hängt mit der bereits erwähnten Privatisierung der Entwicklungshilfe zusammen. Sie ist mithin – auch – ein Produkt der Globalisierung, die maßgeblich von den wirtschaftlichen, politischen und ge-

28 Vgl. zu den verschiedenen Bedeutungen von "civil society" auch Racamora 1994: 56.

sellschaftlichen Eliten des Nordens vorangetrieben wird und Teil des bereits erwähnten Epochenwandels von der Moderne zur Postmoderne ist (vgl. Brock/Albert 1995: 259). Folge ist die Herausbildung von *donor driven* NGOs oder gar *donor-organised* NGOs (DONGOs), die im wesentlichen Durchführungsorganisationen des internationalen Hilfesystems sind und zum Teil von diesen (mit)gegründet wurden. In diesem Kontext versuchen übrigens auch Politiker und Staatsangestellte, NGOs zu gründen, um am Mittelzufluß teilzuhaben und ihre Patronagenetzwerke auszuweiten. Außerdem orientieren sich lokale NGOs vielfach an der internationalen und letztlich fremdbestimmten Agenda²⁹. Den (finanziellen und ideellen) "Rückenwind" des Globalisierungsprozesses nutzen schließlich flexibel agierende gesellschaftliche (Gegen-) Eliten, um sich für interne Demokratisierung und Liberalisierung sowie für globale Regelungssysteme – zum Beispiel auf der Ebene der Weltkonferenzen – einzusetzen. Solcherart durch globale Anbindung geprägte Akteure der Zivilgesellschaft sind sowohl in der Entwicklungspolitik als auch in Prozessen der Friedenskonsolidierung (so etwa in Mosambik) in der Regel die "natürlichen" Ansprechpartner externer Akteure – "natürlich" in dem Sinne, daß sich hier zwei Milieus auf eine ähnliche Sprache verständigen und sich im Habitus einander annähern.

Analytisch interessant ist, daß das Wachstum der NGOs eng mit dem Rückzug des Staates verbunden ist. Rodger Wegner (1994) spricht gar von einer "Entstaatlichung" in Dritte-Welt-Ländern, bei denen der Staat auf einen "Kern von Ordnungs- und Daseinsfürsorgeaufgaben" reduziert werde. Dieser Rückzug des Staates hängt dabei eng mit den Strukturanpassungs- und Stabilitätsprogrammen der Bretton-Woods-Organisationen zusammen, die zu einer Verteuerung und Verminderung staatlicher Sozial- und Bildungsleistungen führen. Oftmals können nur Kirchen, Selbsthilfegruppen oder internationale NGOs diese Dienstleistungen fortführen (vgl. Wegner 1994: 328). Neben dem Bedeutungszuwachs von NGOs ist auch eine größere Rolle multilateraler Organisationen (Weltbank, IWF und UN) und des privaten Wirtschaftssektors zu beobachten. Bei extremem Staatsversagen (zeitweise in Mosambik, Angola) oder gar bei Staatszerfall (Somalia ab Ende der 80er Jahre) geht freilich sowohl der "Zivilgesellschaft" als auch der Privatwirtschaft und den internationalen Organisationen ihr Pendant und Referenzpunkt verloren, insofern der Staat nicht mehr in der Lage ist, politische und rechtliche Rahmenbedingungen durchzusetzen und als relevanter und kompetenter Ansprechpartner zu agieren.

3.2 Globale Zivilgesellschaft und internationale NGOs

Auf globaler Ebene bildet sich Zivilgesellschaft dadurch heraus, daß Netzwerke, Organisationen und Akteure der innerstaatlichen Zivilgesell-

29 Vgl. Voutira/Brown 1995: 4; siehe auch Opondo 1996; Wegner 1994: 325.

schaft einen zunehmend transnationalen Charakter erhalten (vgl. Wapner 1995: 312-313). In historischer Perspektive sind dabei grenz- und kulturkreisüberschreitende Kontakte zwischen unterschiedlichen Zivilisationen nicht neu. Sie lassen sich vielmehr bis zum 2. Jahrhundert vor Christus zurückverfolgen – so etwa in Spanien, Nordafrika (Römisches Reich) und dem Han-Imperium am Chinesischen Meer (vgl. Coate et al. 1996: 100). Aktueller dürften die kolonialen Wurzeln der zivilgesellschaftlichen Durchdringung des Südens sein, auf die Antonio Donini (1996a) hinwies, als er die humanitären Helfer der 90er Jahre als "neue Missionare" bezeichnete. Im analytischen Sinne des Begriffs steckt die globale Zivilgesellschaft "gegenwärtig allerdings noch in den Kinderschuhen" (Desai 1998: 341). Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß es auf globaler Ebene keinen Weltstaat, sondern nur unterschiedliche Formen globaler Staatlichkeit gibt. Desai (1998: 341) fragt dementsprechend, ob man "eine Parallele zwischen der UNO als 'Protostaat' und der globalen Ökonomie als 'protoglobaler Zivilgesellschaft' ziehen" solle. Nimmt man die Parallele ernst, so hängt die Herausbildung der Zivilgesellschaft wesentlich davon ab, ob es zu einer Verregelung, Verrechtlichung und auch Institutionalisierung im globalen Rahmen kommen wird³⁰.

Kofi Annan (1997: 64-67) hat die nicht-staatlichen Organisationen als "sichtbarste Ausprägung" der "Zivil- oder Bürgergesellschaft" bezeichnet, wobei er "Zivilgesellschaft" als denjenigen Raum bezeichnet, "in dem sich soziale Bewegungen um Ziele, Interessengruppen und thematisch begrenzte Anliegen organisieren" (Annan 1997: 64). Tatsächlich ist seit den 80er Jahren ein exponentielles Wachstum international agierender NGOs zu verzeichnen. Das "Yearbook of International Associations" wies für 1992 über 16.000 NGOs aus, die in drei oder mehr Ländern agieren und ihre Geldquellen in mehr als einem Land haben; Die Zahl nimmt mit hohen Wachstumsraten zu³¹. Auch im UN-System macht sich der Bedeutungszuwachs von NGOs bemerkbar. So ist die Zahl der NGOs mit Konsultativstatus beim ECOSOC³² von 41 im Jahr 1948 und 377 im Jahr 1968 auf 1.200 Mitte der 90er Jahre angestiegen (vgl. Annan 1997: 65). UN-Organisationen wie die UNESCO, UNICEF oder die WHO haben ver-

30 Ein weiterer Sachverhalt mahnt zur vorsichtigen Verwendung des Begriffs "globale Zivilgesellschaft". In einer Welt, in der sich starke kulturelle Fragmentierungstendenzen finden, in der über eine Milliarde Menschen in absoluter Armut leben und Analphabeten sind, ist der Begriff der "Gesellschaft" problematisch, da dieser ein Mindestmaß an Kohärenz und gemeinsamer Identität voraussetzt (vgl. Zolo 1996: 3-4). Vermutlich handelt es sich bei globaler Zivilgesellschaft zunächst eher um Vergesellschaftungstendenzen auf der Ebene flexibel agierender Eliten und Gegeneliten, die sich außerhalb der Staatsapparate organisieren.

31 Vgl. Union of International Associations 1993/94, zit. nach Gordenker/Weiss 1995a: 357, 384/FN 1 [FN = Fußnote].

32 ECOSOC = Economic and Social Council (UN).

schiedenste Kommunikationskanäle eingerichtet, um direkt mit NGOs zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus nehmen NGOs in wachsendem Maße operative Aufgaben bei Friedensmissionen, humanitärer Hilfe sowie im Menschenrechts- und Umweltbereich wahr (vgl. Coate et al. 1996: 94).

Kofi Annan grenzt übrigens kriminelle Profiteure der Globalisierung wie Terroristen, Drogenhändler und Personen, die sich im Prostitutionsgewerbe und im Frauen- und Kinderhandel betätigen, als "unzivile Gesellschaft" ab (vgl. Annan 1997: 65). Dennoch sollten NGOs auf trans- und internationaler Ebene ebensowenig wie im innerstaatlichen Bereich mit Zivilgesellschaft gleichgesetzt werden. Vielmehr ist es sinnvoll, sie nur als Teil einer sich erst in embryonalen Formen herausbildenden globalen Zivilgesellschaft anzusehen. Eine hilfreiche Definition von NGOs bieten Gordenker/Weiss (1996a: 20-21): Demnach sind NGOs private Non-Profit-Organisationen, die aus der freiwilligen Assoziation von Menschen hervorgehen, von staatlichen Weisungen unabhängig sind, auf eine gewisse Dauer hin angelegt sind und eine formelle, satzungsmäßige Form haben. Internationale NGOs haben transnationale Ziele, Operationen und Verbindungen³³.

Generalisierende Aussagen über die Wirkungen internationaler NGOs kommen angesichts der Akteursvielfalt über Allgemeinplätze oder gar Mißverständnisse im allgemeinen nicht hinaus. Deshalb muß eine differenzierte Analyse die Ressourcenbasis, Größe, Mitgliedschaft, Organisationsstruktur und inhaltliche Ausrichtung internationaler NGOs berücksichtigen. Im Bereich der Friedens- und Entwicklungspolitik hat es sich dabei bewährt, als grobe typologische Orientierung drei Tätigkeitsprofile zu unterscheiden: NGOs, die auf Beeinflussung von Politik und die Schaffung von Öffentlichkeit abzielen (*public policy NGOs*); Organisationen, die primär operativ in der Entwicklungs- und humanitären Hilfe tätig sind (*operational NGOs*); schließlich NGOs, die sich auf die friedliche

33 Eine Reihe von Organisationen erfüllen diese Definition nicht, können aber dennoch *grosso modo* mit dem Begriff der NGOs belegt werden: Hierzu zählen sog. QUANGOs (*quasi-nongovernmental organisations*), die weitgehend aus öffentlichen Geldern finanziert werden. Beispiele sind verschiedene nordische und kanadische Entwicklungsorganisationen. Das zweite sind DONGOs (*donor-organised NGOs*), die von internationalen Gebern in Entwicklungsländern gegründet werden. In Afghanistan wurde beispielsweise bewußt die Etablierung lokaler NGOs zur Minenräumung veranlaßt. Einen besonders problematischen Status haben GONGOs (*government-organised NGOs*), die gerade in Bezug auf den Süden mitunter auch als GRINGOs (*government run or inspired NGOs*) oder PRINGOs (*politicians run or inspired NGOs*) bezeichnet werden (vgl. Wegner 1994: 341-342). Denn hier wird die Organisationsform NGO als Handlungsinstrument des Staates bzw. von (Ex-) Politikern genutzt, so daß in vielen Fällen eine Unabhängigkeit nicht mehr unterstellt werden kann (vgl. Gordenker/Weiss 1996a: 20-21).

Bewältigung von Konflikten spezialisiert haben (*conflict resolution NGOs*)³⁴:

- Politikorientierte Nichtregierungsorganisationen (*public policy NGOs*) versuchen, Öffentlichkeit und Transparenz herzustellen sowie politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger in ihrer Agenda, Problemwahrnehmung und ihren Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei kann es um das konkrete Einwirken auf politische Entscheidungsprozesse zur Durchsetzung bestimmter eigen- oder gemeinnütziger Ziele gehen (*lobbying*), die Beobachtung und Kontrolle der Umsetzung vereinbarter Normen, beispielsweise im Menschenrechts- und Umweltbereich (*monitoring*), die "Anwaltschaft" für spezifische, wertorientierte Fragestellungen im öffentlichen und politischen Raum (*awareness raising/advocacy*), um die allgemeine Information einer breiteren Öffentlichkeit beispielsweise in den Bereichen Friedens-, Entwicklungs- und Umweltpolitik (*public education*). Diese NGOs bilden in gewisser Weise das zivilgesellschaftliche Regulativ zu der sich herausbildenden globalen Staatlichkeit und den Kern einer neuen, trans- und internationalen Sphäre des öffentlichen Diskurses. Insbesondere *advocacy NGOs* mit menschenrechtlichem Mandat wie Human Rights Watch, Amnesty International und African Rights haben in den afrikanischen Kriegen und Konflikten der 90er Jahre – so etwa in Rwanda und Somalia – eine zentrale Rolle bei der Frühwarnung und der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe, Rebellen, Milizen sowie externe Interventionstruppen gespielt. Andere NGOs wie Global Witness und medico international, die stärker in den Feldern *lobbying* und *public education* tätig sind, haben dazu beigetragen, daß Sanktionsregime gegen sog. "Blutdiamanten" errichtet wurden, deren Handel maßgeblich die Kriege in Angola (siehe Kapitel C.II) und Sierra Leone finanziert.

- Operativ tätige Nichtregierungsorganisationen (*operational NGOs*) sind darauf konzentriert, die für den innerstaatlichen Bereich bereits erwähnten subsidiären Funktionen auszufüllen: Sie führen konkrete Einsätze durch und arbeiten vor Ort, vor allem in Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe. Dabei ist seit Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre ein regelrechter Markt entstanden, bei dem um die geringer werdenden Ressourcen (Spenden, öffentliche Zuwendungen etc.) konkurriert wird. Es gibt sowohl kleine, sehr flexible, oftmals auch *ad hoc* ent-

34 Die Typologie integriert und erweitert Unterscheidungen, die u.a. Donini (1996) und Gordenker/Weiss (1996a) vorgelegt haben. In der Praxis ist insbesondere bei größeren, erfahrenen NGOs wie Oxfam oder MSF offensichtlich, daß sie neben ihrem operativen Kernbereich auch eine bedeutsame Rolle im Bereich der *public policy* spielen. Außerdem läßt sich beobachten, daß viele operative NGOs – vor allem in der humanitären Hilfsarbeit – Elemente von *conflict resolution* in ihre Arbeit einbeziehen. Dennoch lassen sich die meisten NGOs aufgrund ihres Mandats und ihrer Aktivitäten relativ eindeutig einem Typus zuordnen. Bei größeren NGOs ist zudem ein Kernbereich auszumachen, dem die anderen Tätigkeitsfelder zugeordnet sind.

stehende NGOs, die ein sehr divergierendes Maß an Kompetenz und Verlässlichkeit haben. Daneben existieren große, gut etablierte NGOs, die sich auf internationaler Ebene zunehmend vernetzen und zusammenschließen. Dies führte dazu, daß in der ersten Hälfte der 90er Jahre fast 50% des 8-10 Mrd. US-\$ umfassenden Hilfe-Marktes oligopolistisch kontrolliert wurden (vgl. Donini 1996a)³⁵. Die fortbestehende Tendenz, Zusammenschlüsse zu bilden, sollte aber nicht auf den Aspekt zunehmender Akkumulation von Marktmacht reduziert werden, denn sie hat auch zur verbesserten internen Koordination von NGOs, zum gemeinsamen Auftreten gegenüber politischen Entscheidungsträgern und internationalen Agenturen sowie zur Herausbildung gemeinsamer Verhaltensstandards (*codes of conduct*) beigetragen.

- Schließlich gibt es nicht-staatliche Akteure, die sich auf die Bewältigung gewaltträchtiger Konflikte spezialisiert haben (*conflict resolution NGOs*). Nach dem Zweiten Weltkrieg waren insbesondere die Quäker in verschiedensten Konflikten in der Konfliktmediation tätig (siehe Mawlawi 1993: 395). Ihre Arbeit verlief sehr diskret und wurde nur von einem kleinen Expertenkreis wahrgenommen. In den 90er Jahren hat es dann jedoch eine massive Ausweitung von NGOs gegeben, die im Bereich der konstruktiven Konfliktbearbeitung tätig geworden sind und die dabei ein eigenständiges Profil ausgebildet haben³⁶. Das Spektrum reicht von Trainings für gesellschaftliche Multiplikatoren, der Einrichtung von Dialogforen und *problem-solving workshops* auf der Ebene einer mittleren gesellschaftlichen oder politischen Führungsschicht bis hin zu Guten Diensten, nicht-direktiver Vermittlung (*facilitation*) und direkter Mediation auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger. Als Ursprünge dieses relativ jungen Phänomens können zum einen kirchliche Bemühungen um Konfliktschlichtung angesehen werden. Vor allem aber ist auf den Bedeutungszuwachs der Mediation in den USA hinzuweisen: Die dortigen Aktivitäten wendeten sich seit den 60er Jahren zunächst lebensweltlichen, kommunalen und inter-ethnischen Konflikten zu und bildeten einen wichtigen Ausgangspunkt für säkulare NGOs. In Bezug auf Afrika haben *conflict resolution NGOs* mittlerweile eine beachtliche Verbreitung gefunden. So stellt die European Platform for Conflict Prevention and Transformation in ihrer Publikation "Searching for Peace in Africa" die Profile von knapp 100 *conflict resolution NGOs* mit Sitz in Afrika vor; hin-

35 Auch auf nationaler Ebene ist die Herausbildung von Netzwerken und BINGOs (*big NGOs*) zu beobachten. Sie erleichtern staatlichen Stellen den Mittelabfluß, indem sie bürokratische Abläufe in die NGOs verlagern. Dies hat zu einer Kultur des *sub-contracting* geführt, bei dem Dachverbände das Geld an intermediäre und lokale NGOs kanalisieren (vgl. Wegner 1994: 341-342). Zugleich können bei gut funktionierenden Dachverbänden aber auch Informationsfluß, Transparenz und Interessenartikulation für die beteiligten NGOs erhöht werden.

36 Von daher ist es nicht mehr möglich, *conflict resolution NGOs* den ersten beiden Kategorien zuzuschlagen. Siehe aus der Fülle der Literatur zum Thema "NGOs and Peacemaking" zum Beispiel Pamela Aall 1996.

zu kommen Darstellungen von 23 internationalen NGOs, die in diesem Bereich arbeiten (Mekenkamp et al. 1999)³⁷.

Zahlreiche international tätige Institutionen sind mittlerweile sogar im Bereich der *high politics* tätig. Neben International Alert³⁸ ist insbesondere die römische Laiengemeinschaft Sant'Egidio zu nennen, die als *facilitator* maßgeblich zur Beilegung des mosambikanischen Bürgerkrieges beitrug (siehe Kapitel C.III). Tendenziell läßt sich beobachten, daß mit steigendem Profil auch die "Staatsnähe" der *conflict resolution* NGOs zunimmt. Ein besonders deutliches Beispiel ist das International Negotiation Network (INN), das der frühere US-Präsident Jimmy Carter ins Leben rief und das vom Carter Center (Atlanta, Georgia) koordiniert wird³⁹. Das INN agiert in einem Grauzonenbereich zwischen privater und staatlicher Sphäre⁴⁰. Entsprechend kann das INN *eminent persons* als Vermittler und Ansprechpartner anbieten, hat unmittelbaren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und ist auch von den Ressourcen her in der Lage, eine Infrastruktur und technische Unterstützung für Verhandlungen aufzubauen (vgl. Mawlawi 1993: 404-405)⁴¹.

37 Die Übersicht erweitert mit regionalem Fokus die Kurzbeschreibungen, die ein Jahr zuvor von der European Platform (1998) in "Prevention and Management of Violent Conflicts: An International Directory" veröffentlicht wurden.

38 International Alert hat nach seiner Gründung im Jahre 1985 lange Zeit eine Art Pionier- und Pilotfunktion für das rasche Wachstum von *conflict resolution* NGOs innegehabt. Die Organisation ist in zahlreichen Regionen der Welt aktiv und sucht nach eigenen Angaben den engen Kontakt zu regionalen und lokalen Partnern. Dabei ist sie zum einen an der Entwicklung von Trainingsprogrammen beteiligt, um Fähigkeiten für die Konfliktvermittlung auszubilden. Daneben gibt es thematische Handlungsfelder, die neben *early warning* und präventiver Diplomatie Minderheitenrechte, Netzwerkbildung und bürgernahe Friedensarbeit umfassen (vgl. Joint Inspection Unit 1995: 55).

39 Das Carter Center wurde 1987 gegründet, um als Drittpartei, durch Hintergrundanalysen und Beratung sowie Medienarbeit die nicht-militärische Beilegung von Konflikten zu erreichen.

40 Im Unterschied zu vielen anderen Einrichtungen führt das Carter Center keine Geheimverhandlungen, sondern informiert die Öffentlichkeit, wenn es aktiv wird (vgl. Mawlawi 1993: 404). Es hat unter anderem in Nordkorea, dem früheren Jugoslawien, Haiti, Sudan, Burundi, Rwanda und Äthiopien Vermittlungsversuche unternommen. Neben der Konfliktvermittlung ist die Wahlbeobachtung ein wichtiges Aufgabenfeld – wobei beispielsweise in Liberia die beiden Aktivitäten miteinander verbunden waren (vgl. Mawlawi 1993: 410). Das INN verfügt über einen Pool aus ehemals aktiven Staatsführern und hochrangigen Politikern. Zu ihnen gehören bzw. gehörten beispielsweise Oscar Arias Sanchez, Javier Pérez de Cuéllar, Olesegun Obasanjo, Shridath Ramphal, Desmond Tutu, Brian Urquhart, Cyrus Vance und Eli Wiesel. Vgl. <http://www.emory.edu/CARTER_CENTER/> (Zugriff am 30.10.96).

41 In Afrika gibt es mit dem "African Leadership Forum" einen ähnlich wie das INN zusammengesetzten Zusammenschluß, aus dem sich viele regionale Vermittler rekrutieren (Amadou Toumani Touré, Olesegun Obasanjo, der mittlerweile verstorbene Julius Nyerere etc.).

Eine vergleichbare Konstruktion wie das Carter Center stellt auf subregionaler Ebene The Mwalimu Nyerere Foundation in Dar-es-Salaam dar. Sie wurde im Juni 1996 gegründet und bildete für den früheren tanzanischen Präsidenten eine Ausgangsbasis, um seine Bemühungen um friedliche Verständigung und regionale Einheit in Afrika fortzusetzen⁴². Nyerere hatte bereits 1992/93 bei den Arusha-Verhandlungen zu Rwanda, die unter Schirmherrschaft des tanzanischen Präsidenten Hassan Mwinyi stattfanden, im Hintergrund eine Rolle gespielt. Im Burundi-Konflikt war er bis zu seinem Tod am 14. Oktober 1999 mit Unterstützung von OAU und UNO der international anerkannte Vermittler und konnte im Rahmen der Stiftung seine Aktivitäten organisieren und dabei auch Diplomaten des tanzanischen Außenministeriums engagieren.

Mitunter ist schwer zu beurteilen, ob Institutionen wie das Carter Center oder die Nyerere-Stiftung überhaupt im Zusammenhang mit zivilgesellschaftlichen Aktivitäten behandelt werden sollen. Denn diese PRINGOs (*politicians run or inspired NGOs*) verfügen zwar durchaus über eine gewisse Autonomie, doch ist in vielen Fällen der Verdacht nicht unbegründet, daß sie subsidiär als "Agenten" staatlicher Politik tätig werden. Ähnliche Fragen stellen sich mitunter gar für originär zivilgesellschaftliche Organisationen wie International Alert und Sant'Egidio, die in ihren hochrangig angesiedelten Vermittlungsbemühungen eng mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten (müssen) und sich ihrer Denk- und Handlungslogik angleichen. Zu welchem Schluß auch immer man kommen mag: In jedem Fall haben sich im Handlungsfeld der *conflict resolution* neue Formen von *governance* herausgebildet, die mittlerweile aus einer Vielzahl von Konflikten nicht mehr wegzudenken sind.

II. Der Global Governance-Ansatz und das Konzept eines "erweiterten Multilateralismus"

Der Global Governance-Ansatz will die Veränderungen in einer zunehmend "turbulenten" Welt ("Globalisierungsschub"; Entgrenzung der Staatenwelt; Herausbildung der Gesellschaftswelt) bei der Erforschung der internationalen Beziehungen als integrale Elemente aufnehmen. Der Gestaltwandel des internationalen Systems erfordert aus dieser Sicht auch einen Gestaltwandel der analytischen Konstrukte, die sowohl das herkömmliche Instrumentarium berücksichtigen als auch neue "Werk-

42 Die Stiftung pflegt einen engen Kontakt zum South Centre in Genf, das ebenfalls von Nyerere geleitet wurde. Das South Centre führt die Arbeit der South Commission fort, die 1990 unter Vorsitz von Nyerere den Bericht "The Challenge to the South" herausgebracht hatte. Im "Journal of Humanitarian Assistance" war im Juni 1996 eine Selbstdarstellung der Mwalimu Nyerere Foundation zu finden. Siehe <<http://www-jha.sps.cam.ac.uk/policy/pb027.htm>> (Zugriff am 30.10.96).

zeuge" aufgreifen müssen. Besonders James N. Rosenau hat zu diesem Zweck Begriffe entwickelt, die bereits in die voranstehende Analyse Eingang gefunden haben. So spricht Rosenau von einer Verzweigung ("bifurcation") der Weltentwicklung⁴³. Zu der "Staatenwelt" mit ihren mehr als 190 Nationalstaaten ist demnach nach dem Zweiten Weltkrieg schrittweise eine "multizentrische Welt" bzw. eine "Gesellschaftswelt", bestehend aus vielen tausend nicht-staatlichen Akteuren, hinzugekommen. In ihr gelten neue Mechanismen der Zielbestimmung, des Mitteleinsatzes, der Zusammenarbeit, der Legitimation etc., die in vielen Fällen innovativer, flexibler und effektiver als die entsprechenden Regeln der "Staatenwelt" sind.

Dieses "Doppelwelt"-Modell bildet den Ausgangspunkt für die weiteren Ausprägungen des Global Governance-Ansatzes. Er steht damit vor einer zweifachen Herausforderung: Einerseits muß der Global Governance-Ansatz bestehende theoretische Ansätze zur Erforschung der Internationalen Beziehungen integrieren, die für die "Staatenwelt" Gültigkeit beanspruchen können. Zu nennen ist insbesondere die Interdependenztheorie, die in den 70er Jahren die Kategorien der Empfindlichkeit und (wechselseitigen) Verwundbarkeit von Staaten infolge politischer, militärischer und ökonomischer Verflechtungen einführte⁴⁴, außerdem die Regime-Theorie, die sich in den 80er Jahren herausbildete und die horizontale Selbstkoordinierung staatlicher Akteure in einem zunehmend durch Interdependenz und hohe Interaktionsdichten gekennzeichneten Umfeld in den Vordergrund ihrer Analyse stellte⁴⁵. Andererseits muß sich der Global Governance-Ansatz bei der Erklärung der "multizentrischen Welt" anderen Theorieansätzen aus den Gesellschaftswissenschaften zuwenden, die bislang außerhalb der Theorie der Internationalen Beziehungen angesiedelt waren, so beispielsweise Netzwerktheorien (vgl. Messner 1995a). Das übergreifende Ziel ist, bislang unzureichend gelöste Problemstellungen der internationalen Beziehungen innerhalb eines neuen Bezugsrahmens einer Deutung zugänglich zu machen, ohne dabei hinter bewährte Erklärungsansätze zurückzufallen – ein Unterfan-

43 Vgl. Rosenau 1990, 1992c; siehe auch Czempiel 1993.

44 Richtungsweisend war "Power and Interdependence" von Robert O. Keohane und Joseph S. Nye (1977); siehe auch die rückblickende Einschätzung bei Keohane/Nye 1987. Als Kurzlektüre ist in deutscher Sprache Keohane/Nye 1985 verfügbar. Die Interdependenztheorie hat Bezugspunkte zu verschiedensten Großtheorien in den Internationalen Beziehungen, läßt sich aber am besten als Spielart des Institutionalismus (siehe hierzu Keck 1991) verstehen. Einer ihrer wichtigsten Vertreter, Robert O. Keohane, war als Schüler von Stanley Hoffmann und Kenneth Waltz zunächst ein Neorealist gewesen (vgl. Menzel 1999: 98).

45 Die Regimetheorie ging Anfang der 80er Jahre aus der Weiterentwicklung des Neorealismus hervor und kann heute zum liberalen Institutionalismus gerechnet werden. Der "Klassiker" zur Regime-Analyse ist zweifelsohne Krasner 1983; siehe außerdem Hasenclever et al. 1997; Rittberger 1993; 1995; Wolf/Zürn 1986.

gen, das sich in Anlehnung an Imre Lakatos (1970) mit dem Begriff der *progressiven Problemverschiebung* bezeichnen läßt.

Der Bezug auf Imre Lakatos wirft die Frage nach dem wissenschaftstheoretischen Status des Global Governance-Ansatzes auf: Genügt er beispielsweise den Ansprüchen an ein *Forschungsprogramm*, die Lakatos in seiner "Methodologie wissenschaftlicher Erkenntnisprogramme" entwickelt hat? Ein Forschungsprogramm zeichnet sich demnach erstens durch Grundannahmen (*hard core*) aus, die durch eine Art Schutzgürtel von Hilfhypothesen (*protective belt*) vor einer Zurückweisung geschützt werden. Die Grundannahmen müssen kohärent genug sein, um eine Leitfunktion für konkrete Forschungsprogramme zu erfüllen. Zweitens gibt das Forschungsprogramm grobe Leitlinien vor, um durch eine Anreicherung der Kernannahmen bekannte Phänomene zu erklären und neuartige Phänomene vorhersagen zu können (siehe Chalmers 1978: 76, 81-83).

Im Global Governance-Ansatz sind durchaus wichtige Elemente eines Forschungsprogramms zu erkennen. Es lassen sich gemeinsame Grundannahmen beispielsweise hinsichtlich der veränderten Rolle des Nationalstaates und der Bedeutungszunahme nicht-staatlicher Akteure identifizieren⁴⁶. Für die wissenschaftliche Forschung hat der Ansatz zudem eine stimulierende Wirkung gehabt, die sich in verschiedenen Publikationsforen – so etwa der 1995 neu gegründeten Zeitschrift "Global Governance" – widerspiegelt. Außerdem werden zweifelsohne neuartige Phänomene – beispielsweise beim netzwerkartigen Zusammenwirken verschiedenster Akteure im Bereich der humanitären Hilfe oder bei der Analyse neuartiger Verhandlungsprozesse in der Weltumweltpolitik – erklärt und aufgedeckt. Dennoch wäre es – im Unterschied zur bereits wesentlich ausdifferenzierteren Regimetheorie – zu früh, um von einem kohärenten Forschungsprogramm im engeren Sinne zu sprechen. Angesichts seiner thematischen Breite und der Vielfalt der Untersuchungsebenen hat der Global Governance-Ansatz noch keine wirklich systematische Wechselbeziehung zwischen empirisch-analytischen Einzelstudien und allgemeiner Theoriebildung entwickelt und eine gezielte Anreicherung und Weiterentwicklung von Grundannahmen erreicht. Hinzu kommt, daß der Global Governance-Ansatz bislang keine eigenständigen methodologischen Standards entwickelt hat. Vielmehr ist ein Methodenpluralismus vorzufinden, der neben der unmittelbaren empirischen Überprüfung von Hypothesen u.a. auch typologische, taxonomische und systemfunktionale Modellbildungen, die empirisch-statistische Erfassung globaler Trends und die Herausarbeitung dialektischer Wechselbezüge zwischen historischen Entwicklungen (z.B. Globalisierung/Fragmentierung) einschließt. Außerdem kommen sinndeutende Verfahren sowie – bei normativen Fragen – auch ethische und völker-

46 Siehe ausführlicher Unterkapitel III.2, in dem ich – insbesondere für die empirisch-analytische Dimension – den derzeitigen "Kernbestand" des Global Governance-Ansatzes herausarbeite.

rechtliche Argumentationsweisen zum Einsatz⁴⁷. Diese inhaltliche und methodologische Absorptionfähigkeit ist es, die den Terminus des *integrativen Forschungsrahmens* angemessen erscheinen läßt und gegenüber dem des Forschungsprogramms vorzugswürdig macht⁴⁸.

Im folgenden möchte ich einige grundlegende Begriffe und Annahmen des Global Governance-Ansatzes vorstellen und weiterentwickeln, wobei mein besonderes – aber nicht einziges – Interesse seiner Anwendbarkeit auf Fragen multilateraler Friedenssicherung gilt. Zunächst grenze ich den in vielfältigen Bedeutungen verwendeten Global Governance-Begriff ein und setze ihn zu dem in der Politikwissenschaft nach wie vor bedeutsamen Machtbegriff in Bezug. Zweitens differenziere ich drei unterschiedliche Verwendungen des Global Governance-Begriffs (empirisch-analytisch, normativ, präskriptiv) und führe einige terminologische Konventionen zur klareren Unterscheidung dieser Dimensionen ein. Im dritten Unterkapitel stelle ich dann vier zentrale Ausrichtungen der Global Governance-Forschung vor: Ausgangspunkt ist die von Rosenau und Czempiel geprägte Überwindung des staatszentrierten Politikmodells durch eine multizentrische Sichtweise im Rahmen des "Doppelwelt"-Modells. Eine zweite Variante, die insbesondere für die Friedens- und Konfliktforschung relevant ist, sieht in Global Governance eine Weiterentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus. Ich diskutiere diese Sichtweise unter besonderem Bezug auf die Vorstellungen der Commission on Global Governance (1995a, b), die Mitte der 90er Jahre verschiedenste Reformvorschläge gerade für das UN-System unterbreitete. Drittens behandle ich eine in Deutschland maßgeblich vom Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) vorangetriebene Forschungsrichtung, die Global Governance als Rahmen für die zielorientierte Neugestaltung globaler Kooperationsformen und die Transformation von Staatlichkeit versteht. Viertens setze ich den Global Governance-Ansatz in Bezug zu einem "erweiterten Multilateralismus", der Elemente aus der Kritischen Theorie der Internationalen Beziehungen aufnimmt und den "top down approach" des institutionenorientierten Multilateralismus überwindet.

1. Der Global Governance-Begriff

Der Begriff "Global Governance" hat in den 90er Jahren in Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit regelrecht Karriere gemacht. Ähnlich wie bei einer Vielzahl anderer Begriffe (*sustainable development, civil society, human security* etc.) ist dieser Erfolg aber nicht seiner besonderen definitorischen Klarheit geschuldet. Vielmehr wird man Helmut Dubiel fol-

47 Siehe auch die Einführung, in der ich das methodische Herangehen der vorliegenden Arbeit systematisch erläutere.

48 Auf das Verhältnis des Global Governance-Ansatzes zu den Großtheorien bzw. Paradigmen der Internationalen Beziehungen gehe ich in Unterkapitel 3.1 ein.

gen können, der bei einer Untersuchung des Terminus "zivile Gesellschaft" zu dem Schluß kommt, daß gerade "die Begriffe Karriere machen, die sich als Projektionsfläche für Vorstellungen eignen, die wegen ihrer internen Undeutlichkeit und der Vielfalt ihrer zeitgeschichtlichen Bezüge noch nicht unmittelbar artikulierbar sind" (Dubiel 1994: 49).

Auch wenn dieser Befund in methodologischer Sicht bedenklich ist, so braucht er aus wissenschaftssoziologischer Perspektive zunächst nicht grundsätzlich zu beunruhigen. Denn bei neuartigen und noch relativ unerforschten Phänomenen kann ein methodenpluralistisches und flexibles Herangehen fruchtbar sein. "Schwammige" Begriffe, die verschiedenste Aspekte der Realität zunächst einmal "aufzusaugen" vermögen, können gerade in einer heuristischen Anfangsphase hilfreich sein. Derartige Unklarheiten werden freilich problematisch, sobald ein wissenschaftlicher Ansatz ein gewisses "Reifestadium" anstrebt, in dem neue Realitätsphänomene nicht nur aufgespürt und kontextualisiert, sondern auch erklärt und prognostiziert werden sollen. Denn hier gilt es, zu theoretisch gehaltvollen und empirisch überprüfbaren Aussagen über klar abgegrenzte Bereiche der Realität zu kommen.

1.1 *Der Governance-Begriff*

Annäherungen an den Global Governance-Begriff müssen sich zunächst mit dem auch im angelsächsischen Bereich lange Zeit ungebräuchlichen Governance-Begriff auseinandersetzen. In den meisten Abhandlungen zur Governance-Frage wird betont, daß "Governance" nicht gleich "Government" ist. Zu dieser Akzentsetzung hat zweifelsohne der Titel "Governance without Government: Order and Change in World Politics" beigetragen, mit dem Ernst-Otto Czempiel und James N. Rosenau (1992) ihren richtungsweisenden Band zur Global Governance-Forschung überschrieben haben. Ernst-Otto Czempiel hat in diesem Buch Governance definiert als die "capacity to get things done without the legal competence to command that they be done" (Czempiel 1992: 250). Governance kann tatsächlich ohne "Regierung" oder legale Autorität stattfinden. Doch ist die häufig anzutreffende starke Betonung dieses Aspekts irreführend. Denn dann würde "Governance" auf "nicht-staatliche Steuerung" verengt. Regulierungs- und Steuerungsprozesse erfolgen aber sowohl auf nationaler als auch auf transnationaler Ebene im Rahmen verschiedenster Rechtsvereinbarungen und in aller Regel auch unter direkter oder indirekter Beteiligung staatlicher und multilateraler Institutionen (vgl. Coate et al. 1996: 98-99).

In der Analyse der internationalen Beziehungen ist es gerade dieses Wechselspiel verschiedenster Akteure einschließlich staatlicher Institutionen, das neuartig ist und die Verwendung des Governance-Begriffs innovativ erscheinen läßt. Dabei können sowohl funktionale Äquivalente zu Staatlichkeit als auch neue Elemente von Staatlichkeit entstehen. Eine allzu "staatsferne" Definition von Governance liefe mithin ebenso auf ein

Mißverständnis hinaus wie die Anwendung des Begriffs auf Regierungshandeln, der unglücklicherweise durch die Weltbank befördert wurde⁴⁹. Letztlich umfaßt Governance also Government, geht aber darüber hinaus. In den Worten von James N. Rosenau (1992a: 4-5):

"Governance (...) is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants."⁵⁰

In Weiterführung der andauernden Debatte über den Governance-Begriff lege ich der vorliegenden Studie den folgenden Governance-Begriff zugrunde⁵¹:

Governance ist die komplexe Steuerung und Regelung politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Prozesse, wobei eine Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure und Institutionen auf unterschiedlichen Handlungsebenen beteiligt ist. In einem Governance-System verfolgen die unterschiedlichen Akteure spezifische Ziele. Die Strukturierung von Handeln kann sich dabei aus unterschiedlichen Quellen speisen: aus legaler Autorität, aus institutionalisierten Regelungssystemen ("Regimen") oder auch aus informelleren Normen, Regeln und Verfahren. Die Koordinationsmechanismen können sowohl herrschaftsförmig (hierarchisch/vertikal) strukturiert sein als auch auf freiwilligem Konsens (nicht-hierarchisch/horizontal) beruhen.

49 Die Weltbank hat bereits Ende der 80er Jahre das Konzept der "good governance" vorgelegt (vgl. World Bank 1989: 50-60). Es zielt vornehmlich auf eine "gute Regierungsführung", d.h. auf Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und die Verhinderung von Korruption. Aufgrund der Definitionsmacht der Weltbank hat sich diese Begrifflichkeit in der entwicklungspolitischen Debatte etabliert. Dem dort verwendeten Governance-Begriff liegt aber ein wesentlich anderes Grundverständnis zugrunde; er wird deshalb im folgenden nicht einbezogen.

50 Ähnlich Rosenau 1992c: 4; siehe auch die Definition bei Rosenau 1995a: 14: "Governance, in other words, encompasses the activities of governments, but it also includes the many other channels through which 'commands' flow in the form of goals framed, directives issued, and policies pursued."

51 Eine recht gelungene Definition legte die Commission on Global Governance vor: "Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse liegend angesehen werden." (Commission on Global Governance 1995b: 4)

Ein Governance-System muß bestimmte Funktionen erfüllen, um dauerhaft bestehen zu können (Rosenau 1992a: 3-8). In Anlehnung an Talcott Parsons struktur-funktionalistische Systemtheorie (Parsons 1976b: 124) lassen sich dabei insbesondere nennen: die Anpassung an externe Gegebenheiten (*adaptation*), die Ausrichtung der Akteure auf Zielbestimmung und -erreichung (*goal attainment*), die Konfliktregelung unter den Mitgliedern des Aktionssystems (*integration*) und die Aufrechterhaltung stabiler kultureller Orientierungsmuster und Verhaltensstrukturen durch Legimität und Loyalität (*latency/pattern maintenance*)⁵² (vgl. auch Rölke 1991: 168). Die Effektivität eines Governance-Systems hängt wesentlich davon ab, über welche Ressourcen die am Management beteiligten Akteure verfügen, wie diese mobilisiert werden können und wie das Koordinationsproblem gelöst wird. Die Frage, wer in einem Governance-System Entscheidungen über Zielauswahl und Zielerreichung trifft, ist wesentlich an Legitimitätsfragen sowie an Dominanz- und Machtstrukturen (Herrschaft) gebunden (vgl. Baxi 1996: 532).

1.2 Was bedeutet Global Governance?

Bei der Begriffsbestimmung von "Global Governance" wird häufig unterschätzt, daß das scheinbar klarere Attribut "global" äußerst unterschiedliche Bedeutungen haben kann. Drei Interpretationen lassen sich herausarbeiten, die natürlich auch in verschiedenen Konstellationen verbunden werden können:

1. Global Governance umfaßt Aktivitäten, die transnationale Auswirkungen haben.
2. Global Governance meint Governance in Bezug auf alle transnationalen Aktivitäten.
3. Global Governance meint Governance in Bezug auf Problemstellungen von "global concern".

James N. Rosenau (1995a: 13) vertritt die erste Option. Global Governance beinhaltet seines Erachtens "systems of rule at all levels of human activity – from the family to the international organization – in which the

52 Die struktur-funktionale Herangehensweise der Systemtheorie hat dabei den Vorteil, Kriterien und Begriffe für die Stabilität und Leistungsfähigkeit von Governance-Systemen anzugeben. Unter den beiden "klassischen" Vertretern der Systemtheorie neige ich dabei eher Parsons als Luhmann zu, insofern Luhmanns Radikalisierung der funktionalen Analyse weitgehend von Inhalten abstrahiert und sie für zeitgeschichtliche Zusammenhänge schwer verwendbar macht. Meine kritische Wertschätzung der funktionalen Analyse beschränkt sich aber v.a. auf ihren terminologischen Nutzen. Denn der komplexe Begriffsapparat ist zunächst einmal eine Übersetzung verschiedenster Beobachtungen in eine spezifische Sprache, die ohne Anreicherung um überprüfbare empirische Annahmen nicht zur Erklärung der Realität beiträgt.

pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions". Diese Definition kann zwar heuristisch fruchtbar sein, wie die kreativen Ausführungen insbesondere Rosenau im Bereich internationaler Beziehungen wiederholt deutlich gemacht haben. Doch bleibt sie für die Entwicklung eines kohärenten, abgegrenzten Forschungsprogramms zu vage. Lawrence S. Finkelstein (1995: 368) hat dies pointiert moniert:

"The trouble is, however, how hard it is to know what is excluded by that definition – or where to dig into the spaghetti bowl he puts on the table. (...) 'Global governance' appears to be virtually anything."

Er schlägt selbst eine Definition vor, die der zweiten Interpretationsmöglichkeit zuzuordnen ist:

"Global governance is governing, without sovereign authority, relationships that transcend national frontiers. Global governance is doing internationally what governments do at home. (...) The definition accommodates both governmental and 'sovereignty free' actors." (Finkelstein 1995: 369)

Diese Begriffsbestimmung ist freilich ebenfalls problematisch – und zwar in doppelter Hinsicht: Erstens verkennt der Satz "Global governance is doing what governments do at home", daß auch auf nationaler Ebene "governance" im Sinne einer komplexen Steuerung durch staatliche und nicht-staatliche Akteure stattfindet, es also bei dem Governance-Begriff nicht allein um ein Surrogat für Weltstaatlichkeit geht. Zweitens erscheint die Definition immer noch zu unspezifisch. Will man sämtliche Beziehungen berücksichtigen, die staatliche Grenzen überschreiten, so erscheint der Begriff "transnational governance" angemessener. Ebenso sollten Regelungen, die von Inhalt, rechtlicher und normativer Begründung her auf abgrenzbare Regionen beschränkt bleiben, der Klarheit halber als "regional governance" bezeichnet werden. Das Attribut "global" verweist demgegenüber auf die Ebene der Weltpolitik. Diese kann in einer zunehmend verflochtenen Welt durchaus durch einen bilateralen Kulturaustausch oder regionale Wirtschaftsbeziehungen beeinflusst werden. Doch müssen diese bilateralen oder regionalen Problemregelungen nicht *per se* Gegenstände von Global Governance darstellen. Es muß also als entscheidendes Kriterium hinzutreten, ob sie als in globaler Hinsicht relevant wahrgenommen werden und sie auf die durch neue Technologien charakterisierte "expanding and transnationalized global agenda" (Rosenau 1989: 8) geraten.

Damit sind wir beim dritten Ansatz angelangt. Er orientiert sich weniger an den Beziehungen an sich, sondern an zu lösenden Problem- und Fragestellungen. Außerdem nimmt er den Begriff "global" beim Wort. Bei Global Governance geht es demnach um die Befassung mit Fragen, die die Menschheit als Ganzes betreffen (vgl. Commission on Global Governance 1995b: 4-9). Welches diese Fragen sind, läßt sich zum einen

normativ begründen. Messner/Nuscheler (1996b: 4) sprechen davon, daß Global Governance "das Bewußtwerden gemeinsamer Überlebensinteressen" meint und für eine Außenpolitik stehe, "die sich normativ an einem Weltgemeinwohl orientiert". Dieser Ansatz steht in der Tradition der verschiedenen Weltberichte, die unter Leitung von Willy Brandt, Olof Palme, Gro Harlem Brundtland, Julius Nyerere, Ingvar Carlsson und Shridath Ramphal verfaßt wurden⁵³. Gemeinsam ist diesen Berichten die Orientierung an einer Art aufgeklärtem Eigeninteresse, das über kurzfristige Egoismen hinausgeht, die weltweiten Interdependenzen berücksichtigt und der Menschheit eine gedeihliche Entwicklung sichern will. "Issues of global concern" lassen sich aber auch jenseits eines spezifischen normativen Hintergrunds bestimmen. In einer stärker empirischen Sichtweise handelt es sich dabei um Fragestellungen, die von global agierenden Akteuren als relevant wahrgenommen und für die in globalen Organisationen, Regimen, Foren und Öffentlichkeiten Lösungsmöglichkeiten gesucht werden. Die durch die genannten Weltkommissionen thematisierten Fragestellungen zählen *per definitionem* ebenso dazu wie die Grundsatzfragen, die auf den Weltkonferenzen von Rio bis Istanbul sowie den jeweiligen Folgeprozessen behandelt wurden. Hinzu kommen beispielsweise aber auch Fragen, die in den Organen der Vereinten Nationen, auf den Weltwirtschaftsgipfeln bzw. unter global agierenden NGOs oder Wirtschaftsunternehmen thematisiert werden⁵⁴. Bilaterale oder regionale Problemstellungen fallen nach dieser Definition nur insofern unter den Begriff "Global Governance", als Akteure außerhalb der Region bzw. globale Akteure sie als für ihr Problemlösungsverhalten relevant erachten.

Das hier entwickelte Verständnis von Global Governance läßt sich also wie folgt zusammenfassen:

Global Governance ist die komplexe Steuerung politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Prozesse, die von global agierenden, zielorientiert handelnden Akteuren als relevant und regelungsbedürftig wahrgenommen werden. Bei Global Governance wirkt eine Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene zusammen. Ihr Handeln kann durch legale Autorität, institutionalisierte Regelungssysteme ("Regime") oder durch informelle Normen, Regeln und Verfahren strukturiert werden. Die Koordinationsmechanismen können dabei

53 Siehe zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts jüngst Nuscheler 2000, und hier insbesondere die konzise und anregende Zusammenschau am Ende des Bandes (Nuscheler 2000b).

54 Als Beispiele für *global issues* lassen sich anführen: Umweltzerstörung, Währungskrisen, Drogenhandel, Terrorismus, AIDS, Flüchtlingsströme und Wanderungsbewegungen, das Risikopotential neuer Technologien, kriegerische Konflikte und Armut mit ihren grenzüberschreitenden Folgewirkungen (vgl. Rosenau 1992c: 28; Messner/Nuscheler 1996b).

sowohl hierarchischer (vertikaler) als auch nicht-hierarchischer (horizontal) Art sein bzw. Mischformen umfassen.

Der Gegenstand dieser Arbeit, die UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika, fällt in mehrfacher Hinsicht unter diese Definition. Erstens sah eine Vielzahl internationaler Akteure – von humanitären Organisationen über Nationalstaaten bis hin zum UN-Sicherheitsrat – im Hauptuntersuchungszeitraum (1989-89) ein internationales Engagement in den hier behandelten Fallstudien (Namibia, Angola, Mosambik, Somalia, Rwanda) als notwendig an; insbesondere die Einsätze in Somalia und Rwanda hatten zudem eine exemplarische Bedeutung für die Frage, inwiefern auf globaler Ebene Verantwortung für die Beilegung von Krieg, Anarchie und Völkermord übernommen werden soll. Zweitens lassen sich Krisen- und Konfliktmanagement, multidimensionales Peacekeeping, humanitäre Hilfe⁵⁵ und Ansätze zur Friedenskonsolidierung in sämtlichen Fallstudien nur unter Bezug auf das Zusammenwirken verschiedenster Institutionen und Akteure angemessen erfassen⁵⁶. Eine Art Lehrbuchbeispiel für Global Governance, bei dem es zu ungewohnten Rollenteilungen kam, bildete dabei die bereits erwähnte Konfliktvermittlung in Mosambik, bei der mit der römischen Laiengemeinde Sant'Egidio ein nicht-staatlicher Akteur federführend war (siehe Kapitel C.III). Zugleich wurde aber auch deutlich, daß das internationale Krisenmanagement in zentralen Fällen – nämlich Rwanda und Somalia – nicht in der Lage war, legitime und dauerhaft tragfähige Handlungsorientierungen und Koordinationsmechanismen zu etablieren und – in wirklich dramatischer Weise – die Grenzen und Gefahren globaler Steuerung offenbarte.

1.3 *Macht und Global Governance*

Abschließend scheint es sinnvoll und notwendig, das Verhältnis des systemtheoretisch geprägten Global Governance-Konzeptes zu der für die Politikwissenschaft konstitutiven Kategorie Macht zu klären. Der Einfluß von Akteuren innerhalb der durch das Global Governance-Konzept konstruierten Handlungssysteme hängt maßgeblich von ihren materiellen, personellen, intellektuellen Ressourcen ab. "Objektive" Faktoren wie die Finanzausstattung, die rechtliche Stellung, das Machtpotential sind dabei natürlich bedeutsam. Doch spielt in konkreten Politikprozessen auch eine Rolle, wie Akteure diese Ressourcen einzusetzen und ob sie durch

55 Vgl. hierzu die wegweisenden Studien im Rahmen des Humanitarianism & War Project der Brown University in Providence, R.I., das seit 1999 am Feinstein International Famine Center der Tufts University in Medford, Mass., angesiedelt ist. Siehe auch: <<http://hwproject.tufts.edu>> (Zugriff am 20.11.00).

56 Bei nicht-militärischen und militärischen Zwangsmaßnahmen dominieren hingegen noch machtpolitische Handlungsmuster, auch wenn es zunehmend Versuche gibt, im Rahmen komplexer Operationen zivilgesellschaftliche und regionale Akteure einzubeziehen.

spezifische Wissensvorteile sowie geschickte Beziehungsnetzwerke ihre strategische Handlungsfähigkeit zu erhöhen verstehen. In der Staatenwelt ist Macht nach wie vor das zentrale Medium des politischen Handelns. Doch auch in multizentrischen Netzwerkstrukturen (vgl. Messner 1995a) spielt Macht eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wenn es letztlich in für die Akteure bedeutsamen Angelegenheiten um die Frage "who decides and who manages" (Coate et al. 1996) geht, kommt dem Machtfaktor eine ausschlaggebende Bedeutung zu.

Ein Verständnis von Macht, das für die Analyse von Global Governance nutzbringend ist, muß seine zahlreichen Ausprägungen und Einsatzmöglichkeiten berücksichtigen. Der Machtbegriff des "klassischen" Realismus ist dafür zu begrenzt. Er baut auf Thomas Hobbes Annahme auf, Macht sei ein "allgemeiner Trieb der gesamten Menschheit" (Thomas Hobbes 1970 [zuerst 1651]: 91) und sieht in einem universellen Machtstreben das unmittelbare Ziel jeder Politik (Morgenthau 1973 [zuerst 1948]: 27, 208). Da es bei der Analyse von Governance-Prozessen vor allem um Relationen zwischen unterschiedlichen Akteuren geht, sollte statt dessen Max Webers herrschaftssoziologische Definition als Ausgangspunkt dienen. Sie begreift Macht als "Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht" (Weber 1980 [zuerst 1922]: 28).

Der Webersche Bezug auf die Überwindung von Widerständen soll für unsere Zwecke weit gefaßt werden. Es geht insofern dabei nicht nur um den (potentiellen) Zwangsgebrauch von Macht, sondern auch darum, daß Macht zur Erweiterung von Handlungsoptionen eingesetzt werden, Situationen strukturieren, die Präferenzen und Wahrnehmungen anderer Akteure prägen kann, bevor diese an Widerstand denken⁵⁷ (M. Deutsch 1973: 86-87). Es geht also um eine umfassendere Fähigkeit, den Willen durchzusetzen, bei der bereits im Vorfeld ein mögliches Widerstreben unterbunden oder kanalisiert werden kann⁵⁸.

Darüber hinaus ist es sinnvoll den relationalen Aspekt von Macht zu betonen, die sich nur in bezug auf spezifische Akteure und Situationen ermitteln läßt. Morton Deutsch (1973: 84-85) hat dies differenziert herausgearbeitet:

57 Vgl. auch die folgende Definition von Touval (1985: 374): "Power refers to the members' autonomy, freedom of action and ability to influence the environment and behavior of other members."

58 Einfluß und Macht lassen sich nicht eindeutig abgrenzen, da sie in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis stehen. Einfluß zielt dabei weniger als Macht auf die unmittelbare Durchsetzung des eigenen Willens ab, sondern stärker darauf, den Willen des anderen zu verändern. In diesem Punkt weiche ich von Morton Deutsch (1973: 86-87) ab, der Macht als bewußte und zielgerichtete Ausübung von Einfluß versteht.

"An actor (a term used here to refer to either a group or an individual) has power in a given situation (*situational power*) to the degree that he can satisfy the purposes (goals, desires, or wants) that he is attempting to fulfill in that situation. Power is a relational concept; it does not reside in the individual but rather in the relationship of the person to his environment. Thus, the power of an actor in a given situation is determined by the characteristics of the situation as well as by his own characteristics. It follows that an actor has more power to satisfy his desires when his environment is 'facilitative' rather than 'resistive' to his goal achievement; that is, he has more power to overcome another when the other's resistance is weak."

Diese – im Kontext der Konfliktforschung entwickelte – Definition läßt genügend Spielraum, um einen differenzierten Machtbegriff sowohl in der Staaten- als auch in der Gesellschaftswelt zu verwenden und ist zudem gleichermaßen auf horizontal wie vertikal strukturierte Beziehungsnetzwerke anwendbar. Damit wird nicht nur der überkommene Machtbegriff des Realismus überwunden, sondern auch der Webersche Ansatz weiterentwickelt⁵⁹.

Gerade für die Untersuchung internationalen Handelns (bzw. internationaler Passivität) in regionalisierten Bürgerkriegen ist ein umfassender, relational und situativ orientierter Machtbegriff hilfreich. Mit ihm läßt sich beispielsweise beschreiben, welche vielfältigen Möglichkeiten Großmächte jenseits der Androhung von Zwang haben, ihre Vorstellungen durchzusetzen. So können sie durch ihre kulturelle und ideologische Ausstrahlung auf andere Akteure derart einwirken, daß diese die Perzeptionen und Handlungslogiken der jeweiligen Großmacht übernehmen⁶⁰. Besonders effektiv ist die Verbindung von stillschweigender Sanktionsdrohung und diskursiver Hegemonie, durch die verhindert werden kann, daß bestimmte Fragen überhaupt auf die Agenda internationaler Organisationen oder des zwischenstaatlichen Verkehrs gelangen⁶¹. Andererseits erklärt das hier vorgestellte Konzept aber auch, war-

59 Äußert hilfreich für die Analyse von Verhandlungs- und Kooperationsprozessen ist die weitere Ausdifferenzierung in sechs Machttypen, die Morton Deutsch (1973: 87) ausgearbeitet hat: *coercive power* arbeitet dabei mit negativen Anreizen; *reward or exchange power* beruht auf positiven Anreizen; *ecological power* meint die Kontrolle über das Handlungsumfeld des anderen; *normative power* entsteht durch soziale Verpflichtungen; *referent power* berücksichtigt den Konformitätswunsch des anderen; *expert power* schließlich ergibt sich aus überlegenem Wissen oder überlegenen Fähigkeiten.

60 Joseph S. Nye (1990: 267) hat für diesen Sachverhalt den Begriff der *soft power* geprägt.

61 Beispielsweise gelang es den USA während des rwandischen Völkermordes zu verhindern, daß im UN-Rahmen auch nur eine adäquate Situationsanalyse formuliert wurde – eine wirksame Möglichkeit, die in diesem Fall nicht gewünschte Intervention sehr frühzeitig abzublocken. Das UN-Sekretariat befleißigte sich dabei einer Art "vorausseilenden Gehorsams" und unterwarf sich in

um zunächst unbedeutend erscheinende lokale Akteure sich selbst gegenüber Groß- und Supermächten behaupten können. Sobald nämlich externe Akteure in einer Situation, die für sie nicht von vitalem Interesse ist, nur begrenzte Risiken einzugehen bereit sind, verfügen entschlossene Kräfte vor Ort selbst ohne größere Ressourcenausstattung über eine erhebliche "Verhinderungsmacht"⁶².

2. Empirisch-analytische, normative und präskriptive Verwendung des Global Governance-Begriffs

Der Global Governance-Begriff wird in der wissenschaftlichen und politischen Debatte in unterschiedlicher Weise verwendet. Drei Varianten lassen sich idealtypisch unterscheiden⁶³: ein empirisch-analytisches Verständnis von Global Governance, eine normativ-präskriptive Verwendung des Begriffs sowie das präskriptive Verständnis von Global Governance als politisch-strategisches Projekt im Diskurs um die Gestaltungsmöglichkeiten des Globalisierungsprozesses. Auch wenn sich diese drei Dimensionen in konkreten Studien oftmals verbinden und auch wechselseitig bedingen, so ist doch eine möglichst klare begriffliche Abgrenzung und Differenzierung aus Gründen analytischer Klarheit unabdingbar.

EMPIRISCH-ANALYTISCHE DIMENSION. Zentral für die wissenschaftliche Forschung ist zweifelsohne das empirisch-analytische Verständnis von Global Governance. In der oben entwickelten Definition ist Global Governance deshalb zunächst bewußt nicht mit spezifischen Regelungsinhalten verbunden worden. Vielmehr soll der Begriff helfen, die veränderten Formen der Steuerung globaler Problemstellungen besser als die herkömmlichen Ansätze in den internationalen Beziehungen zu erfassen. Dabei sind bestimmte Akzentsetzungen und Fokussierungen erforderlich, die eine zumindest implizite normative Komponente aufweisen. Es erscheint mir sinnvoll, die Spezifika und Kernannahmen des Global-Governance-Ansatzes anhand von fünf Untersuchungsebenen zu umreißen:

- Auf der *inhaltlichen Ebene* treten interdependente Fragestellungen

seinen Vorschlägen und sogar in seinen Wahrnehmungs- und Interpretationsmustern vollständig der Handlungslogik der Supermacht (siehe ausführlich Teil E).

62 Die Somalia-Intervention ist ein Beispiel: Hier konnte der Warlord Aidid die Supermacht USA bezwingen, die über keine klar definierte Strategie in diesem geopolitisch unbedeutenden Konflikt verfügte (siehe ausführlich Teil D).

63 Ich lehne mich bei dieser Differenzierung an Mürle (1998) an, habe aber die Analyse des Global Governance-Ansatzes in den drei Dimensionen zum Teil anders ausgestaltet. Siehe zu den verschiedenen Verwendungen des Global Governance-Begriffs auch Wahl 2000a: 15; Brunnengräber/Stock 2000a: 21-23, 42-46.

mit globaler Dimension in den Vordergrund, was sich zum Beispiel in der Verwendung eines multidimensionalen Sicherheitsbegriffs (vgl. Debiel 1996b; Nuscheler 2000c) widerspiegelt.

- Die *Akteurs-Perspektive* berücksichtigt die veränderte Gestalt von Nationalstaaten, legt großen Wert auf internationale Organisationen und bezieht zivilgesellschaftliche Akteure mit ihren eigenen Handlungslogiken als integralen Bestandteil von Global Governance mit ein.
- Mit der Ausdifferenzierung von Akteurskonstellationen ist globale Steuerung zunehmend "komplex" geworden. Indem er Netzwerkanalysen einbezieht und *governance* im Sinne einer "Mehrebenenpolitik" rekonstruiert, versucht der Global Governance-Ansatz diese neuartigen *Prozesse* zu erfassen.
- Auf der Ebene der Weltordnung (Herrschaftsdimension) nimmt der Global Governance-Ansatz wesentliche Elemente des Multilateralismus und der Regime-Theorie auf, ohne auf diese Ansätze verkürzt werden zu können. Vielmehr geht es darum, einen übergreifenden Rahmen für die verschiedenen Mechanismen horizontaler und vertikaler Koordination in unterschiedlichen Politikfeldern zu schaffen, der das Phänomen "geteilter Souveränitäten" einbezieht und die Ordnungsfunktionen nicht-staatlicher Akteure berücksichtigt. Die *Herrschaftsordnung* spiegelt dabei die "structures-in-dominance, both in states and civil societies" wider, in denen sich Macht verfestigt hat und die die unterschiedlichen Steuerungsprozesse einrahmen und durchdringen (Baxi 1996: 532).
- Konzeptionelle Schwächen weist der Global Governance-Ansatz bislang bei der Einbeziehung historischer Antriebsfaktoren und der Reflexion polit-ökonomischer Rahmenbedingungen globaler Entwicklung auf (*historische und polit-ökonomische Strukturanalyse*).

Das zuletzt genannte Defizit ist unterschiedlichen Momenten geschuldet. So begünstigte das zu Beginn der 90er Jahre verkündete "Scheitern der Großen Theorien" (Menzel 1991a, 1992) in gewisser Weise einen Agnostizismus hinsichtlich eines allzu umfassenden theoretischen und historischen Rahmens. Dieser Agnostizismus wird in gewisser Weise dadurch verstärkt, daß der Global Governance-Ansatz *per definitionem* primär auf Steuerungsfragen und Problemlösungsprozesse abhebt und als *problem solving theory* nicht unbedingt einer ausführlichen theoretischen und historischen Herleitung bedarf. Um Strukturumbrüche, den Gestaltwandel des Staates und das Aufkommen neuer Akteure in der Weltpolitik zu verstehen, wäre es zweifelsohne hilfreich, kritische Ansätze aus der politischen Ökonomie und der Staats- und Gesellschaftstheorie einzubeziehen, wie sie etwa Robert Cox (z.B. 1981; 1983; 1997) vorgelegt hat. Derartige Bezüge zu kritischen Ansätzen in der IB-Forschung, die sich mit der Entstehung und dem Wandel von Institutionen und gesellschaftlichen

Kräftekonstellationen befaßt, liegen bislang nur bruchstückhaft vor⁶⁴. Insofern struktur-kritische Ansätze vor einer technokratischen und letztlich ahistorischen Problemlösungsorientierung warnen, zugleich aber aktuellen Wandel untersuchen, können sie den Global Governance-Ansatz bereichern.

NORMATIVE DIMENSION. Das empirisch-analytische Verständnis des Global Governance-Ansatzes wird durch eine normative Verwendung ergänzt. Sämtliche Weltkommissionen haben Bezug auf gemeinsame Überlebensinteressen genommen und daraus Leitideen für globales Handeln entwickelt ("nachhaltige Entwicklung", "gemeinsame Sicherheit" etc.). In der deutschen Debatte beziehen sich insbesondere Messner/Nuscheler auf diesen Begründungszusammenhang. Die *Commission on Global Governance* hat darüber hinaus Ansätze für eine "globale Nachbarschaftsethik" entworfen. Vergleichbare Versuche finden sich in anderen Diskussionskontexten; so wurde zum Beispiel im Rahmen des Dialogs der Religionen das "Projekt Weltethos" (Hans Küng 1990; 1997; Küng/Kuschel 1993) entwickelt. In der deutschen Diskussion hat zudem Dieter Senghaas (1992a) den von Carl Friedrich von Weizsäcker geprägten und auch von Willy Brandt als Vorsitzendem der Nord-Süd-Kommission verwendeten Begriff der "Weltinnenpolitik" aufgegriffen und im Sinne von Schutzfunktionen und einer Interventionskasuistik für das Feld globaler Friedens- und Sicherheitspolitik ausdifferenziert⁶⁵. Er basiert letztlich auf der normativen Prämisse, die Welt als politische Einheit zu behandeln und sich an Grundsätzen eines sozialen Rechtsstaates zu orientieren. Problematisch ist dabei in Bezug auf die Global Governance-Debatte zweifelsohne, daß Weltinnenpolitik "begriffslogisch den Weltstaat voraussetzt" (Messner/Nuscheler 1996b: 4).

64 Eine sehr gelungene Aufarbeitung kritischer Ansätze in den Internationalen Beziehungen leistet Hartwig Hummel (2000: 29-58). In seiner Habilitationsschrift zu den Handelskonflikten zwischen den USA und Japan und zu ihrer Bedeutung für das Konzept einer Gemeinschaft des "Westens" geht er neben Robert Cox insbesondere auf Stephen Gill ein. Neben dieser polit-ökonomischen Variante gibt es weitere "kritische" Theorieansätze, die für unsere Zwecke aber nicht herangezogen werden sollen: die postmodernistische, die konstruktivistische und die feministische Ausrichtung. Alexander Wendt stellte treffend zu den verschiedenen Forschungssträngen fest: "Critical IR 'theory', however, is not a single theory. (...) What unites them is a concern with how world politics is 'socially constructed,' which involves two basic claims: that the fundamental structures of international politics are social rather than strictly material (a claim that opposes materialism), and that these structures shape actors' identities and interests, rather than just their behavior (a claim that opposes rationalism). However, having these two claims in common no more makes critical theory a single theory than does the fact that neorealism and neoliberalism both use game theory makes them a single theory." (Wendt 1995: 71-72)

65 Siehe zu Perspektiven und Grenzen des in idealistischer Tradition stehenden Konzeptes von "Weltinnenpolitik" jüngst Menzel 1998: 242-262.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, bei der Verwendung des Begriffs Weltinnenpolitik stets Anführungsstriche mitzudenken. Das definitorische Problem läßt sich jedoch entschärfen. Denn die normativen Grundgedanken von Weltinnenpolitik sollten im folgenden lediglich als regulative Leitideen verstanden werden. In dieser Form sind sie nicht von der Existenz eines homogenen Weltstaates abhängig, sondern lassen sich mit situationsspezifischen Modifizierungen und Anpassungen auch auf Zustände beziehen, in denen sich erste Elemente globaler Staatlichkeit mit anderen Ordnungsprinzipien verbinden.

PRÄSKRIPTIVE DIMENSION. Mit der normativen Konnotation verbunden, aber nicht bedeutungsgleich, ist die präskriptive Dimension von Global Governance, die Veränderungsvorschläge für die Gestaltung von Politik entwickelt. Achim Brunnengräber und Christian Stock (2000a) haben für die polit-ökonomisch ausgerichtete Global Governance-Forschung überzeugend herausgearbeitet, daß der Global Governance-Begriff präskriptiv im Sinne einer politisch-strategischen Zielrichtung verwendet wird. In der Auseinandersetzung mit dem Wirtschafts- und Politikmodell des Neoliberalismus wird Global Governance als Gegenprojekt aufgebaut, mit dem der Staat seine Handlungsfähigkeit im Prozeß der Globalisierung wiedererlangt. Insbesondere in der Auseinandersetzung um die "Entmachtung der Politik" (Messner 1998a: 33) bzw. um das institutionelle "re-embedding" der Weltökonomie (Messner 1998b) findet sich diese politisch-strategische Variante wieder. Sie kann ihre Wirkung entfalten, wenn sie in der wissenschaftlichen und politischen Kontroverse über die Gestaltbarkeit von Globalisierung "diskursive Hegemonie" gewinnt⁶⁶.

Dabei überwiegen Vorschläge, die primär auf institutionell-technokratische Reformen zielen. Daneben gibt es aber auch den Versuch, struktur-kritische Analysen des Globalisierungsprozesses, die sich in der Tradition emanzipatorischer Herrschaftskritik verstehen und stärker auf Veränderungspotential gesellschaftlicher Bewegungen (vgl. Altwater/Mahnkopf 1996) setzen, mit dem Global Governance-Diskurs zu verbinden (vgl. Brand et al. 2000)⁶⁷. In der vorliegenden Untersuchung ist die politisch-strategische Dimension des Global Governance-Ansatzes insofern relevant, als für den Bereich von Friedenssicherung und komplexem Konfliktmanagement institutionelle Veränderungsvorschläge sowie Aufgabenteilungen zwischen unterschiedlichen Akteuren in einer

66 Bei der diskursiven Hegemonie geht es – wie Peter Wahl (2000a: 14-15) unter Bezug auf Foucault (z.B. 1994) ausführt – darum, Definitionsmacht zu erringen, Wahrnehmungsweisen zu beeinflussen und damit auch spezifische Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Durchsetzung von Hegemonie läßt sich nicht verstehen, ohne daß das Element des potentiellen bzw. real ausgeübten Zwangs einbezogen wird (vgl. Brand 2000: 52-53, FN 18).

67 Vgl. zur deutschsprachigen Kontroverse um den Global Governance-Ansatz insbesondere das Themenheft "Re-Regulierung der Weltwirtschaft" der Zeitschrift Prokla (Prokla-Redaktion 2000).

Weise reflektiert werden, die als kritische Fortführung des multilateralen Ansatzes verstanden werden kann.

TERMINOLOGISCHE KONVENTIONEN. Begriffliche Unschärfen entstehen oftmals dadurch, daß die normativen Leitideen oder aber die politisch-strategischen Ziele mit dem Global Governance-Begriff in eins gesetzt werden. Dies ist insofern problematisch, als es durchaus reale Formen von Global Governance geben kann, die nicht mit gemeinwohlorientierten Normen übereinstimmen müssen. Beispiele sind die von den Bretton-Woods-Organisationen vorangetriebenen Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogramme, das Krisenmanagement auf den Weltfinanzmärkten, die Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der WTO oder auch das komplexe und oftmals widersprüchliche Zusammenwirken unterschiedlichster Agenturen im Bereich der humanitären Hilfe – alles Ausprägungen von Global Governance, die in normativer und politisch-strategischer Hinsicht problematisiert werden können. Holger Mürle (1998: 30) hat angesichts des mitunter mißverständlichen Gebrauchs des Terminus Global Governance zurecht angemahnt, es "sollte bei der Verwendung des Begriffs Global Governance offengelegt werden, ob man damit spezifische Regelungsinhalte verbindet".

In dieser Studie soll deshalb zur leichteren Unterscheidung der Global Governance-Begriff primär im empirisch-analytischen Sinne verwendet werden. Für das normative Verständnis wird auf den Begriff der "Weltinnenpolitik" (Senghaas 1992a) Bezug genommen. Er dient als Rahmen, um die ethischen⁶⁸ und völkerrechtlichen⁶⁹ Voraussetzungen und Grundbedingungen globalisierter Konfliktbearbeitung zu bestimmen. Für das präskriptive Verständnis im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik wird auf das noch näher zu bestimmende Konzept Begriff des "erweiterten Multilateralismus" rekurriert.

3. Die wichtigsten Ausrichtungen in der Global Governance-Forschung

In der Global Governance-Forschung gibt es mittlerweile verschiedenste Ausrichtungen. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Akzente, die sie innerhalb der fünf bereits angesprochenen empirisch-analytischen Untersuchungsebenen setzen (inhaltliche Fragestellungen, Akteursebene, Prozeßdimension, Herrschaftsordnung, historische und polit-ökonomische Strukturanalyse). Auch in ihren normativen Ausrichtungen gibt es Abweichungen. An dieser Stelle ist es nicht notwendig, einen synoptischen Vergleich bzw. eine Detailanalyse der unterschiedlichen Global Governance-Konzeptionen vorzunehmen – zumal sie hinsichtlich der grundlegenden Definitionen und Annahmen ein relativ hohes Maß an

68 Siehe z.B. Lewer/Ramsbotham 1993; Walzer 1977; 1985; Doppelt 1978.

69 Siehe u.a. Delbrück 1992; 1993; Delbrück/Dicke 1989; Heintze 1994; Jahn 1993.

Übereinstimmung aufweisen⁷⁰. Statt dessen soll hier auf zentrale Aspekte von vier Global Governance-Konzeptionen eingegangen werden⁷¹.

3.1 *Global Governance als Überwindung des staatszentrierten Politikmodells (Rosenau/Czempiel)*

Wie bereits angedeutet, können die Studien von James N. Rosenau als Ausgangspunkt für die Global Governance-Forschung betrachtet werden. Bei Rosenau finden sich selten normative oder politisch-strategische Anklänge. Sein Schwerpunkt liegt vielmehr in der konzeptionellen Erfassung unterschiedlichster Globalisierungstendenzen, die mit Hilfe eines staatszentrierten Politikmodells nicht in den Blick geraten (*strukturegeschichtliche Analyse*). Neben einer zunehmenden Kompetenz der Bürger (Mikro-Ebene) und der Autoritätsverlagerung vom Nationalstaat zu sub- und übernationalen Akteuren (Meso-Ebene) ist für ihn die Verzweigung globaler Strukturen (Makro-Ebene) von zentraler Bedeutung (Rosenau 1992c: 13, 14 (Table 1); vgl. auch Rosenau 1990, Kap. 5). Bei dieser "bifurcation" sei seit Ende des Zweiten Weltkrieges neben die Staatenwelt eine komplexe multizentrische Welt getreten. Sie sei durch eigengesetzliche Strukturen, Prozesse und Entscheidungsregeln geprägt. Ihre höchst unterschiedlichen Akteure seien darauf bedacht, ihre Handlungsautonomie zu bewahren, und träten mit den Akteuren der staatszentrierten Welt in engen Austausch:

"The sovereignty-free actors of the multi-centric world consist of multinational corporations, ethnic minorities, subnational governments and bureaucracies, and the like. Individually, and sometimes jointly, they compete conflict, cooperate or otherwise interact with the sovereignty-bound actors of the state-centric world." (Rosenau 1992c: 20).

70 Holger Mürle (1998) hat in einem informativen Literaturbericht insgesamt elf verschiedene Konzeptionen von Global Governance mit Hilfe eines einheitlichen – allerdings nicht völlig überzeugenden – Untersuchungsschemas vorgestellt und miteinander verglichen. Er stellt ebenfalls ein "erhebliches Maß an Konvergenz der Definitionen" (Mürle 1998: 30) fest. Lesenswert ist außerdem die Global Governance-Studie von Heinrich-Böll-Stiftung und WEED (Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung), die aus kritischer Sicht die Positionen der Hauptprotagonisten des Global Governance-Konzepts analysiert (vgl. Brand et al. 2000 und hierin v.a. Brunnengräber/Stock 2000a).

71 Nicht behandelt werden im folgenden diejenigen Ansätze, die für die friedens- und sicherheitspolitische Debatte nicht einschlägig sind. Dazu zählen beispielsweise die Vorstellungen des Club of Rome (Meadows et al. 1972 und zahlreiche weitere Studien), die stark polit-ökonomisch geprägte Studie von Altvater/Mahnkopf (1996) und die recht allgemein gehaltenen Ausführungen der Gruppe von Lissabon (1997) zu den "Grenzen des Wettbewerbs".

James N. Rosenau (1992c: 12-14, 1989: 2-3) sieht durch die Auflösung und Veränderung bestehender Strukturen das globale System zum ersten Mal seit dem Westfälischen Frieden von 1648 in eine Periode der Turbulenz gestürzt, die durch steigende Komplexität und Dynamik geprägt und deren Ausgang noch offen sei. Die weitreichende historische Einordnung erscheint angesichts anderer Umbrüche in den zurückliegenden Jahrhunderten (Französische Revolution, Erster und Zweiter Weltkrieg, bipolare Supermacht Konkurrenz auf der Grundlage atomarer Abschreckung) zweifelsohne gewagt und bedürfte einer näheren Prüfung. Rosenaus großes Verdienst ist gleichwohl, den eigenständigen Stellenwert nicht-staatlicher Akteure und ihrer vielfältigen Aktivitäten herausgearbeitet und damit die Analyseeinheiten und -ebenen erweitert zu haben. Durch das analytische Konstrukt der multizentrischen Welt überwindet er eine zentrale Schwachstelle, die trotz Modifikationen nahezu sämtliche Spielarten in den Großtheorien⁷² der Internationalen Beziehungen (Realismus/Neorealismus⁷³, Idealismus/ Zivilisierungstheori-

72 Bei der Bezeichnung der Großtheorien der Internationalen Beziehungen lehne ich mich an Menzel 1999 (siehe insbesondere die Systematik in Abb. 2, S. 32) und Meyers 1991 an. Neben der Einteilung in Großtheorien ist es auch möglich, die Ideengeschichte anhand methodologischer Kontroversen aufzuarbeiten, bei denen sich – in verschiedenen, historisch verortbaren Debatten – traditionalistische, positivistische und postpositivistische Ansätze gegenüberstehen (vgl. Menzel 1999: 26-29). Während der 90er Jahre haben innerhalb der erkenntnistheoretischen Debatte (sozial)konstruktivistische Sichtweisen besondere Aufmerksamkeit und Verbreitung erfahren (siehe z.B. Wendt 1995). Sie gehen u.a. davon aus, daß die Präferenzen von Akteuren veränderlich sind, staatliche Interessen sich nicht einfach als Aggregation gesellschaftlicher Interessen darstellen lassen und Akteure die Strukturen, in denen sie handeln, selbst – z.B. durch die Aufstellung von Normen – ändern können (siehe u.a. Schaber/Ulbert 1994). Da der Konstruktivismus in seiner "harten" Ausprägung gelegentlich gar die Existenzberechtigung der "Großtheorien" anzweifelt, wird er in der anglo-amerikanischen Diskussion mitunter selbst schon als eigenständiges Paradigma behandelt. Ich ordne demgegenüber den Konstruktivismus (ähnlich wie systemtheoretische Ansätze) eher als eine spezifische – sich zum Teil auf der Ebene der Metatheorie bewegende – Forschungsperspektive ein. Sie hat in der Regel eine "kritische" Ausrichtung und kann in ihren "weichen" Varianten innerhalb bestimmter Großtheorien (nämlich dem Funktionalismus/Institutionalismus sowie dem Globalismus/Strukturalismus) zum Tragen kommen.

73 Siehe als "Klassiker" der "realistischen Schule" Morgenthau 1973 [zuerst 1948]. Siehe zum Neorealismus v.a. Herz 1957, 1974. Als Vertreter des strukturfunktionalen Neorealismus sei Waltz (1959; 1979; 1986), genannt. Das Standardwerk für den intellektuell spannenderen polit-ökonomischen Neorealismus hat Gilpin (1987) verfaßt. Gehaltvoll und geistreich äußerte sich Ende der 80er Jahre zur möglichen "(Re-)Naissance der Internationalen Politischen Ökonomie" im deutschsprachigen Raum v.a. Meyers 1989. Eine umfassende Diskussion der verschiedenen neorealistischen Ansätze findet sich in Keohane 1986.

en⁷⁴, Funktionalismus/Institutionalismus⁷⁵) – mit Ausnahme des Strukturalismus/Globalismus⁷⁶ – prägen: die weitgehende Orientierung an einem staatszentrierten Politikmodell, in dem die Staaten dem Sicherheitsdilemma ausgesetzt seien. James N. Rosenau (1989: 5) hält diese staatszentrierte Welt nach wie vor für ein relevantes analytisches Konstrukt. Angesichts begrenzter gouvernementaler Steuerungskapazitäten könnten aber globale Problemstellungen damit nicht mehr hinreichend erfaßt werden, sondern müßten um die Analyse der Gesellschaftswelt und die zahlreichen Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ergänzt werden (vgl. Rosenau 1989: 8).

Ernst-Otto Czempiel hat dieses Theorem für die deutsche Debatte adaptiert und weiterentwickelt. Dabei prägte er den von mir synonym mit

74 Ein maßgeblicher Bezugspunkt ist nach wie vor Kants Traktat "Zum Ewigen Frieden" (1984 [zuerst 1795]). Siehe zusammenfassend zu Entstehung und Klassikern des Idealismus Meyers 1984; Meyers 1979: 37-38, 142-152; 1981: 37-44. Wichtige Beiträge zur Weiterentwicklung der Kantschen Ideen – insbesondere des demokratischen Friedens sowie einer föderalen Weltrepublik – haben u.a. Höffe (1995, 1999a, 1999b, 2000), Kersting (1993), Schmidt (1996b) und Habermas (1995) geleistet. Ich habe zur Großtheorie "Idealismus" noch den Begriff "Zivilisierungstheorien" gesetzt, da seit Ende der 80er Jahre gerade in der deutschen Friedens- und Konfliktforschung das Leitbild einer "Zivilisierung" der internationalen Beziehungen eine interessante Debatte ausgelöst hat. Das Leitbild knüpft an die Annahmen der "idealistischen Schule" an, insofern es die Schaffung rechtsstaatlicher Ordnungsstrukturen auf regionaler und globaler Ebene für möglich hält. Die Begründung rekurriert jedoch nicht auf ein spezifisches (rationales) Menschenbild, sondern orientiert sich an historischen Prozessen. Vor allem Dieter Senghaas (z.B. 1994a) hat diesen Ansatz entfaltet. In Anlehnung an Norbert Elias' Werk "Über den Prozeß der Zivilisation" (1976) unterstellt er, die historischen Erfahrungen zahlreicher europäischer Länder bei der Entprivatisierung von Gewalt sowie die fortschreitende Vernetzung und Affektkontrolle, aber auch die Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Partizipation, Konfliktkultur und sozialer Gerechtigkeit könnten als Leitbild universellen Fortschritts verallgemeinert werden. Siehe als Übersicht zur Diskussion über "Frieden als Zivilisierungsprojekt" auch W.R. Vogt 1995.

75 Siehe als Übersicht zum Institutionalismus u.a. Keck 1991; Keohane/Martin 1995. Der Funktionalismus kann als Vorläufer des Institutionalismus interpretiert werden, der seine Hochzeit Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre hatte und sich mit regionalen Integrationsbemühungen und internationalen Organisationen auseinandersetzte (z.B. Haas 1958). Eine Weiterentwicklung des Funktionalismus stellten systemtheoretische Ansätze in der Integrationsforschung dar (z.B. K.W. Deutsch et al. 1957).

76 Siehe als frühen Vertreter eines transnationalen Globalismus John Burton (1972); der systemtheoretische Globalismus wurde in den 70er Jahren insbesondere von Immanuel Wallerstein (1974a; 1974b) entwickelt. Interessant für die staats- und gesellschaftstheoretische Debatte im Global Governance-Kontext ist heute vor allem der polit-ökonomisch orientierte kritische Strukturalismus; siehe u.a. Altvater/Mahnkopf 1996; Cox 1981; 1983; 1992: 173-176; Cox 1997; Gill 1986; Gill/Law 1989.

"multicentric world" verwendeten Begriff der "Gesellschaftswelt", den er wie folgt definierte:

"(...) die Welt ist keine Staatenwelt mehr, in der der Besitz militärischer Gewaltmittel Macht und Einfluß zuteilt. Sie ist auch noch keine Weltgesellschaft, die auf die Verfügung über Gewaltmittel verzichtet und sie einer Zentralinstanz überantwortet hat. Diese neue Welt ist am ehesten eine Gesellschaftswelt, die von der staatlichen Organisation formiert, aber von den Interessen der Gesellschaften bestimmt wird." (Czempiel 1990: 843)

Der Global Governance-Ansatz steht mit diesen Grundannahmen in teilweise konkurrierender, teilweise aber auch komplementärer und vor allem synthetisierender Beziehung zu den Großtheorien bzw. Paradigmen⁷⁷ der internationalen Beziehungen⁷⁸. Eindimensionale Modellan-

77 Der Terminus Paradigma wurde in der wissenschaftstheoretischen Debatte von Thomas S. Kuhn geprägt (siehe als Überblick Chalmers 1978: 85-97). Eine reife Wissenschaft wird nach Kuhn durch ein einziges Paradigma geprägt, das die Standards wissenschaftlicher Forschung festlegt. In seinem Hauptwerk "The Structure of Scientific Revolution" (1962, erweiterte Aufl. 1970) arbeitet Kuhn heraus, daß naturwissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt durch die zyklische Ablösung von Paradigmen und eine fortwährende Kumulation von Problemlösungsfähigkeit gekennzeichnet ist. In Zeiten der "Normalwissenschaft" koordiniert und leitet das vorherrschende Paradigma die *puzzle-solving activities* der Forschergemeinde. Um hier Entfaltungsspielraum zu ermöglichen, ist ein gewisses Maß an Ungenauigkeit und Offenheit in den Annahmen notwendig. Ein Paradigma gerät jedoch nach einer gewissen Zeit in die Krise, wenn Anomalitäten seine Erklärungskraft beeinträchtigen. Dies ist der Zeitpunkt, an dem ein rivalisierendes Paradigma aufkommt, das bisherige Sichtweisen verändert, neue Fragestellungen aufwirft und anders gelagerte Problemlösungen anbietet. Das Vertrauen in das alte Paradigma wird in der Forschergemeinde unterhöhlt – wobei nach Kuhn psychologische und soziologische Faktoren eine entscheidende Rolle spielen. Schließlich kommt es zur "Revolution", bei der das alte durch das neue Paradigma abgelöst wird.

Der Kuhnsche Paradigma-Begriff ist für den Bereich der Sozialwissenschaften nur bedingt anwendbar. Insbesondere in den internationalen Beziehungen findet man ein Nebeneinander konkurrierender Theorieansätze, die sich auf verschiedenen "Terrains" in der jeweiligen "Vorherrschaft" abwechseln, auf Veränderungen im globalen System reagieren, Erkenntnisse konkurrierender Ansätze adaptieren und sich somit beständig fortentwickeln. Dennoch hat es sich eingebürgert, bei den bestehenden Großtheorien (Realismus/Neorealismus, Idealismus/ Zivilisierungstheorien, Funktionalismus/Institutionalismus, Globalismus/Strukturalismus) von Paradigmen zu sprechen. Denn in ihren jeweiligen "Dominanzbereichen" geben sie tatsächlich Standards vor, koordinieren und leiten die Forschung an. Ernst-Otto Czempiel (1989: 117) bemerkte zutreffend: "When T.S. Kuhn argued that paradigms cannot be changed, they can only die, he certainly did not have international relations in mind."

78 Der einleitend in Abgrenzung zu Lakatos' Konzept des Forschungsprogramms entwickelte Begriff des integrativen Forschungsrahmens bezeichnet dieses Verhältnis meines Erachtens recht treffend. Ich verzichte deshalb im Rahmen dieser Arbeit darauf, den Global Governance-Ansatz als eigenständige Großtheorie

nahmen – so beispielsweise das "klassische Billardmodell" des Realismus oder idealistische Vorstellungen einer "Weltregierung" – werden als überholt betrachtet und verworfen. Gleichwohl bleiben zentrale Themen und Ansätze, die innerhalb der Großtheorien entwickelt wurden, relevant: so beispielsweise das Sicherheitsdilemma machtorientierter Staaten und Fragen von hegemonialer Herrschaft und Stabilität (Realismus/Neorealismus), die Verrechtlichung internationaler Beziehungen und die generelle Frage der Herausbildung globaler Staatlichkeit (Idealismus/Zivilisierungstheorien), die Bedeutung regionaler Integration (Funktionalismus/Institutionalismus) oder auch der Formwandel des kapitalistischen Weltsystems bzw. struktur-kritische Analysen hegemonialer Ordnung (Globalismus/Strukturalismus). In diesen Fällen geht es darum, den Geltungsbereich bestehender Theorieansätze angesichts grundlegender Veränderungsprozesse in den internationalen Beziehungen neu abzustecken.

3.2 *Global Governance als Fortentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus (Commission on Global Governance)*

Eine wichtige Adaption des Global Governance-Konzeptes wurde in der multilateral orientierten Erforschung des UN-Systems und internationaler Organisationen vorgenommen⁷⁹. Dieser institutionenorientierte Multilateralismus zeichnet sich durch zwei Elemente aus: Er hebt einerseits auf die Kooperation von drei oder mehr Staaten ab; andererseits muß dieses Handeln aber im Einklang mit übergeordneten Prinzipien erfolgen, die die beteiligten Staaten teilen und die verallgemeinerungsfähig sein müssen. Dieses Verständnis geht über die Minimaldefinition hinaus, die Multilateralismus lediglich als "practice of coordinating national policies in groups of three or more states" (Keohane 1990: 731) beschreibt. Bereits John G. Ruggie (1993a: 11) hat überzeugend argumentiert, daß eine derartige Definition zu kurz greift. Er versteht unter Multilateralismus "an institutional form that coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct". Multilateralismus meint somit mehr als bloße Politikkoordination, sondern erfordert eine gewisse institutionelle Form – seien es Regime oder auch internationale Organisationen. Dabei kann es sich sowohl um universal angelegte (z.B. UN-System, Bretton-Woods-Institutionen, WTO) als auch um regio-

bzw. als Paradigma zu bezeichnen oder ihn eindeutig einer Großtheorie zuzuordnen. Der Mainstream der Global Governance-Forschung weist zweifelsohne eine große Nähe zum Institutionalismus auf (siehe hierzu auch Menzel 1999: 32, 123-129), doch gibt es in den verschiedenen Ausprägungen des Ansatzes auch direkte Anknüpfungspunkte zu Idealismus/Zivilisierungstheorien und Globalismus/Strukturalismus.

79 Vgl. zur jüngsten Debatte um Unilateralismus vs. Multilateralismus, die insbesondere durch die US-Außenpolitik seit 1994 ausgelöst wurde: Nuscheler 2001; Brock 1997; 1998b; Holloway 2000.

nale Strukturen (etwa subregionale Integrations- und Sicherheitssysteme wie EU, NATO oder SADC⁸⁰) handeln. Zweitens läßt sich nach dieser Begriffsbestimmung von Multilateralismus nur sprechen, wenn dem Handeln Normen zugrunde liegen, die keine der beteiligten Parteien einseitig diskriminieren (siehe hierzu auch Nel et al. 2000: 44).

Wir wollen im folgenden eine Definition von Mingst/Karns zugrunde legen:

"*Multilateralism* involves the conduct of international activities by three or more states in accordance with shared general principles" (Mingst/Karns 1995: 2).

Sie hat gegenüber Ruggies Begriffsbestimmung den Vorteil, daß sie mit "shared general principles" den normativen Bezug der Politikabstimmung nicht auf Verhaltensregeln ("generalized principles of conduct") einengt, sondern sich auch für inhaltliche Grundsätze internationaler Zusammenarbeit offen hält, die sich beispielsweise gegen eine als unfair empfundene Hegemonie wenden können⁸¹.

In eher praktischer Weise läßt sich der Multilateralismus auch in Abgrenzung zum Unilateralismus bestimmen, insofern er auf Partnerschaft, Konsultation und Konsensbildung setzt, während der Unilateralismus die Durchsetzung relativ eng definierter Eigeninteressen meint. Multilateralismus kann durchaus hierarchische Elemente enthalten und ist deshalb nicht unbedingt mit horizontaler Selbstkoordination gleichzusetzen. Vielmehr kann Multilateralismus mit *leadership* einhergehen, solange diese Führung die Interessen und Meinungen anderer Staaten einbezieht. So war die US-Rolle des "wohlwollenden Hegemons" nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durchaus multilateral orientiert (vgl. Holloway 2000: 362-363). Auch das Modell des "selbstbewußten Multilateralismus", das die Clinton-Administration zu Beginn ihrer Amtszeit verkündete und 1994 aufgab, verzichtete nicht auf Führung, ordnete sich aber in internationale Kooperationsstrukturen ein (vgl. Nuscheler 2001a: 7)⁸².

80 SADC = Southern African Development Community; siehe Kapitel A.III und F.II.

81 Siehe hierzu Nel et al. 2000: 44, die zugespitzt von "true multilateralism" sprechen.

82 Robert Cox (1992: 163, 174) sieht – in struktur-kritischer Perspektive – sogar die entscheidenden Aufgaben internationaler Institutionen darin, das Projekt des sie vorantreibenden Hegemons zu legitimieren und abzusichern. Diese These geht allerdings insofern zu weit, als sie die Doppelfunktion des Multilateralismus ausblendet: Multilaterale Institutionen tragen neben ihrer legitimatorischen Funktion stets auch als Keim die Kritik hegemonialer Ordnungen in sich (vgl. Nel et al. 2000: 44). Cox' Hegemonie-Konzept unterscheidet sich übrigens klar von neorealistischen Vorstellungen und bezieht neben der politisch-institutionellen Machtverteilung auch die materielle und idelle Dimension als

Das Global Governance-Konzept ist im Kontext des institutionenorientierten Multilateralismus besonders intensiv rezipiert und weiterentwickelt worden. Eine wichtige Katalysatorfunktion hatte zweifelsohne der Bericht der *Commission on Global Governance*. Diese Kommission war aus der von Willy Brandt angeregten Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung (1991) hervorgegangen. Ihr gehörten 27 hochrangige Persönlichkeiten aus allen Erdteilen an; den Vorsitz hatten der ehemalige schwedische Premierminister Ingvar Carlsson und der frühere Commonwealth-Generalsekretär Sir Shridath Ramphal inne. Die Kommission stand in der Tradition anderer Weltkommissionen, die unter Leitung von Olof Palme, Gro Harlem Brundlandt und Julius Nyerere Konzepte zu "Gemeinsamer Sicherheit", "Nachhaltiger Entwicklung" und den Möglichkeiten verstärkter Süd-Süd-Kooperation unterbreiteten. Die 1995 veröffentlichte Studie "Our Global Neighbourhood" enthielt ein umfassendes Konzept, das nachbarschaftliche Werte in einer veränderten Welt einforderte und fünf Handlungsfelder ausmachte: die Förderung der Sicherheit, das Management der wirtschaftlichen Interdependenz, die Reform der Vereinten Nationen und die Stärkung der weltweiten Rechtsstaatlichkeit.

Dieser politiknah verfaßte Global Governance-Report ist keine wissenschaftliche Analyse im engeren Sinne. In ihn sind allerdings zahlreiche Hintergrundpapiere renommierter Wissenschaftler⁸³ eingeflossen, so daß er in gewisser Hinsicht auch eine Synthetisierung des akademischen Diskussionsstandes beinhaltet. Die Problembeschreibungen wie auch die faktengestützte Darstellung und Analyse wichtiger Weltentwicklungen orientierten sich insofern am *state of the art*. Der Report versucht, ein normatives Leitbild bzw. eine "Vision" für die "Nachbarschaft in der einen Welt" zu entwerfen (vgl. *Commission on Global Governance 1995b: 47-83*). Die Kommission schlägt einen Wertekanon vor, der die Achtung vor dem Leben, Freiheit, Gerechtigkeit und Ausgewogenheit, gegenseitige Achtung, Hilfsbereitschaft, Integrität enthält. Sie formuliert zudem ein globales Bürgerethos mit Rechten und Pflichten, das durch *good governance*, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgesichert werden soll. Schließlich erachtet sie die Anpassung alter Normen der Souveränität und Selbstbestimmung für nötig. Freilich beschränkt sich die Begründung dieser Normen im wesentlichen auf einen *common sense*, der nur cursorischen Bezug auf die UN-Charta sowie die Philosophie- und Religionsgeschichte nimmt. Es gibt keine stringente Herleitung der einzelnen

integrale Bestandteile hegemonialer Ordnungen ein (siehe hierzu auch die gute Übersicht bei Hummel 2000: 37-41).

83 Unter ihnen: Georges Abi-Saab, Sverker Asström, Pablo Bifani, Lincoln Bloomfield, Jorge Castañeda, Johan Galtung, Francis Deng, Bimal Ghosh, Ernst und Peter Haas, Peter Hansen, Shafiq ul Islam, Ramatullah Khan, Edward Kwakwa, Rama Mani, Alister McIntyre, Ruben Mendez, Bhaskar Menon, Jeremy Pope, James Rosenau (er steuerte gleich drei Studien bei), Emma Rothschild, Osvaldo Sunkel, Herbert Wulf.

Normen aus dem bestehenden bzw. aus dem sich entwickelnden Völkerrecht; insbesondere fehlt bei der Aufzählung von Rechten und Freiheiten ein expliziter Bezug auf die Allgemeine Menschenrechtserklärung (1948) und die beiden Menschenrechtspakte (1966). Schließlich bleibt die zentrale Grundannahme weitgehend unreflektiert, daß die Überwindung der räumlichen Distanz durch moderne Transport- und Kommunikationsmittel und die zunehmenden Interdependenzen zu einem "globalen Dorf" bzw. einer "globalen Nachbarschaft" geführt hätten. Angesichts sozialer Desintegrationsprozesse in zahlreichen Ländern der Welt (auch in den Industriestaaten) wie auch globaler Fragmentierungsprozesse bedürfte diese harmonisierende Terminologie der näheren Begründung⁸⁴.

Der Bericht benennt – mitunter mit katastrophischem Unterton – Zerfallsprozesse und Negativentwicklungen, bezieht sie jedoch nur unzureichend in das von ihm konstruierte Gesamtbild ein. Hinzu kommt: Wie insbesondere Stadtsoziologen festgestellt haben, kann physische Nähe zu anderen Milieus durchaus Vermeidungsmechanismen hervorrufen, die den "Nähergerückten" als Fremden konstruiert und auf sozialer Distanz hält (vgl. Baxi 1996: 544). Diese Erkenntnis läßt sich auf die globale Ebene übertragen. Unter den Bedingungen wechselseitiger Entfremdung wäre *common sense* dann eine wenig Hilfe stiftende Ressource für die Begründung von Moral. Dies wirkt sich auch auf das von der Kommission geforderte Einverständnis über "shared responsibilities" aus, die ja zunächst eine Einigung über ein "common good" und den genaueren Charakter der "shared destiny" voraussetzen (vgl. Baxi 1996: 540, 531). Eine Ethik im Zeitalter der Globalisierung, das durch das Neben-, Durch- und Gegen-einander, selten aber das Miteinander von traditionellen Vergesellschaftungsformen, Moderne und Postmoderne gekennzeichnet ist, wird von daher selbstreflexiver sein müssen. Darüber hinaus ist es in den internationalen Beziehungen unumgänglich, bei der Herleitung ethischer Verbindlichkeit ausführlich auf völkerrechtliche Verfahren (sowohl im Sinne von *hard law* als auch von *soft law*) zu rekurrieren (siehe hierzu Kapitel A.III).

Was den Bericht trotz dieser kritischen Anmerkungen wertvoll macht, ist neben der kompendienhaften Analyse seine konsequente Orientierung an politisch-strategischen Empfehlungen. Die Kommission greift dabei auf zahlreiche institutionelle Vorschläge zurück, die in der politischen und wissenschaftlichen Debatte entwickelt wurden, paßt sie veränderten Gegebenheiten an und fügt neue Ideen hinzu. Es ergibt sich ein dichtes Bündel von Maßnahmen. Im Bereich der Friedenssicherung wird beispielsweise neben der Schaffung einer "Freiwilligentruppe der UN" ange-

84 Der indische Rechtswissenschaftler Upendra Baxi (1996: 529-532) meint deshalb unter dem Motto "Resisting the Report's Rhetoric" nicht ganz zu Unrecht, daß man die zentralen Begriffe des Berichts (Global Governance, Global Neighbourhood, Global Civil Society, Neighbourhood Ethics) einem "reality check" unterwerfen müsse.

regt (siehe ausführlicher Kapitel F.II), daß Staaten, die durch Nebenwirkungen von Wirtschaftssanktionen betroffen sind, die Möglichkeit zur Vorzugsbehandlung durch internationale Finanzinstitutionen eröffnet wird. Für das Management wirtschaftlicher Interdependenz wird ein "Rat für wirtschaftliche Sicherheit" angeregt. Das UN-System soll durch eine veränderte Zusammensetzung des Sicherheitsrats, die Schaffung eines "Forums der Zivilgesellschaft" sowie zahlreiche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung reformiert werden. Die Stärkung der weltweiten Rechtsstaatlichkeit soll schließlich durch eine vermehrte Nutzung des internationalen Strafgerichtshofes sowie die (mittlerweile beschlossene) Einrichtung eines internationalen Strafgerichts vorangetrieben werden. Mit diesen Vorschlägen für eine "Reform und Stärkung des bestehenden Systems zwischenstaatlicher Institutionen", die den Vereinten Nationen weiterhin eine zentrale Rolle zumessen, aber auch durch das komplexere Problemverständnis neue Strategien "für die Zusammenarbeit mit privaten Institutionen und unabhängigen Gruppen" anregen, hat die Kommission einen wichtigen Anstoß für die Modernisierung und Fortentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus gegeben. Er wurde in Deutschland insbesondere durch die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) aufgenommen, die policy-orientierte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Instruments der Wirtschaftssanktionen (Kulesa/Starck 1997), zur Etablierung eines internationalen Strafgerichtshofes (Ferencz 1998) und zur Schaffung einer "Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung" (Biermann/Simonis 1998) vorgelegt hat.

Freilich müssen auch die Grenzen institutioneller Lösungen reflektiert werden. Wie Danilo Zolo (1996: 1-2) richtig hervorhebt, bedeutet der globale Charakter von Problemen nicht unbedingt, daß diese am besten durch globale Institutionen und Regelungsmechanismen mit supranationaler Autorität geregelt werden könnten. Ähnlich wie Rosenau geht er davon aus, daß eine flexible, polyzentrische, nicht-hierarchische Ordnung oftmals evolutiv und aus sich heraus entsteht – und gerade durch ihre Unvollkommenheit besonders anpassungs- und veränderungsfähig ist, was systemische Stabilität besser als strikte Regelungsmechanismen befördern kann.

3.3 Global Governance als Neugestaltung globaler Kooperationsprozesse und Transformation von Staatlichkeit (Messner/Nuscheler [INEF])

In Deutschland hat vor allem das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität –Gesamthochschule– Duisburg das eng mit der Bonner Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) zusammenarbeitet, die Global Governance-Debatte aufgegriffen. Während die SEF sich in ihren Veröffentlichungen stärker im Sinne des "institutionenorientierten Multilateralismus" auf die Entwicklung politikorientierter Reformvorschläge im multilateralen System konzentriert hat, liegt das Hauptaugenmerk der INEF-Forschung auf der Neugestaltung globaler

Kooperationsprozesse sowie der veränderten Rolle des Nationalstaates bei der Lösung globaler Problemstellungen. Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Studien des Instituts waren dabei zum einen die Weltkonferenzen der 90er Jahre, die als globale Foren von Staatenwelt und Zivilgesellschaft konsensuale Problembeschreibungen und Aktionsprogramme entwickelt haben, zum anderen die konzeptionellen und programmatischen Vorstellungen, die in den Weltberichten wichtiger internationaler Organisationen entwickelt wurden (vgl. Messner/Nuscheler 1996; Fues/Hamm 2001).

Das neue netzwerkartige Zusammenwirken verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Akteure muß nach Ansicht von Dirk Messner und Franz Nuscheler mit einem neuartigen Politikmodell erfaßt werden, das neben Verregelung und Verrechtlichung insbesondere auf die Akzeptanz geteilter Souveränitäten setzt. Die Handlungsautorität des Nationalstaates werde dabei zum Teil auf andere Ebenen der "Global Governance-Architektur" verlagert: internationale Regime, regionale Integrationsprojekte, UN-Organisationen, Zivilgesellschaft und lokale Politik (Messner/Nuscheler 1996a: 20-21). Dieses Politikmodell unterscheidet sich durch seine Vielschichtigkeit von einer bloßen Modernisierung des Multilateralismus. Zudem wird dem Nationalstaat nach wie vor eine entscheidende Funktion zugemessen (vgl. Messner/Nuscheler 1996b; 1997: 345 ff.). Insbesondere Dirk Messner (1998a; 1998b) hat dabei die Neubestimmung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten in den Vordergrund gerückt, die auf die "globale institutionelle Einbettung der Weltmarktwirtschaft" zielt und dabei der EU eine Protagonistenrolle zuweist.

Messner/Nuscheler (1996b: 4) sprechen sich nachdrücklich für eine normative Konnotation des Global Governance-Ansatzes aus. Dieser Ansatz steht in der Tradition der bereits erwähnten Weltberichte. Messner/Nuscheler beziehen sich im Unterschied zur Commission on Global Governance lediglich auf die "global commons" und übernehmen nicht die Rhetorik der "globalen Nachbarschaft". Diese "normative Selbstbeschränkung" erhöht sicher die Begründungsmöglichkeiten. Dennoch wird auch bei dieser weniger "emphatischen" Variante der normative Geltungsanspruch nicht näher hergeleitet⁸⁵. Messner (1998a: 41) betont darüber hinaus den Charakter von Global Governance als politisch-strategisches Projekt, innerhalb dessen Politik und Wissenschaft ein Leitbild⁸⁶ gegen die weltweite Deregulierung und die "Entmachtung der Politik" entwickeln sollten.

85 Nuscheler stützt sich bei der Begründung universeller Normen vorrangig auf völkerrechtliche Vereinbarungen und Dokumente. Im Bereich der Menschenrechte sind dies insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) und die beiden Menschenrechtspakte (vgl. Nuscheler 1997a; 1997b); siehe auch Hamm 1996.

86 Siehe zu unterschiedlichen Leitbildern globaler Ordnung auch den Überblicksartikel von Jacobs 2000.

3.4 Global Governance und das Konzept eines "erweiterten Multilateralismus"

Der Global Governance-Ansatz geht – und hier folge ich Nuscheler (2000b: 477; siehe auch 1998) – über ein bloßes "Mehr an staatlich organisiertem Multilateralismus" hinaus. Gerade in seiner "traditionellen" Version, die primär an institutionenorientierter Problemlösung (*top down approach*) interessiert ist, kann der Multilateralismus bislang weder Mehrebenenpolitik noch veränderte Funktionen des Nationalstaates verarbeiten. Allerdings gibt es in der Multilateralismus-Forschung auch struktur-kritische Ansätze, die die bestehenden staatlichen und ökonomischen Machtverhältnisse sowie die konstitutiven Prinzipien und Grundannahmen des multilateralen institutionellen Rahmens hinterfragen. Sie konzentrieren sich weniger auf "sozialtechnologische Änderungen" als vielmehr auf die Frage, ob die bestehenden institutionellen Strukturen und Arrangements dem Wandel der Weltordnung gerecht werden (vgl. Knight 1995: 564-565). Zu nennen ist u.a. das von Robert Cox (1997) koordinierte Forschungsprojekt "Multilateralism and the United Nations System" (MUNS), das die Entstehungsbedingungen, Machtverhältnisse und Veränderungspotentiale existierender Herrschaftsstrukturen untersucht (siehe auch Gill 1997). Dabei schätzt Cox das Veränderungspotential internationaler Organisationen relativ gering ein und lenkt die Aufmerksamkeit stärker auf gesellschaftliche Änderungsmöglichkeiten (*bottom up*).

Ein vielbeachtetes Beispiel im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik war der sog. Ottawa-Prozeß, der die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure für das Zustandekommen internationaler Verträge unterstrich (vgl. Wisotzki 1998). Das Zusammenspiel einer breit verankerten gesellschaftlichen Kampagne mit gleichgesinnten Staaten (*like-minded states*) hatte maßgeblich dazu beigetragen, daß im Dezember 1997 die Anti-Landminen-Konvention verabschiedet wurde⁸⁷. Ein ähnlich strukturiertes Bündnis hatte nennenswerten Anteil daran, daß im Sommer 1998 in Rom das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beschlossen wurde (siehe auch Kapitel A.III.).

Vor dem Hintergrund derartiger Entwicklungen hat eine rein staats- oder institutionenorientierte Definition des Multilateralismus an Erklärungskraft und Bedeutung eingebüßt, was sich ansatzweise bereits im Bericht der Global Governance-Kommission niederschlug. So hat W. Andy Knight (1995: 557-558, 565) unter dem treffenden Titel "Straddling the Fence" herausgearbeitet, daß der Report "Our Global Neighbourhood" durchaus kritische Sichtweisen mit einbezieht. Das Standbein der Kommission stellt aber unverkennbar der institutionen- und staatszentrierte Multilateralismus dar.

87 Siehe hierzu mit Bezug auf die südafrikanische Außenpolitik Nel et al. 2000: 56.

Es wäre unproduktiv, die verschiedenen, hier behandelten Varianten des Multilateralismus aufgrund ihrer divergierenden politisch-strategischen Ausgangspunkte gegeneinander auszuspielen. Sie akzentuieren komplementäre Aspekte der Wirklichkeit. So ist es das Verdienst des "institutionenorientierten Multilateralismus", bei der Analyse globaler Regulierungsprozesse sowohl Effizienzsteigerungen als auch die Möglichkeit erhöhter Effektivität durch institutionelle Reformen erfassen zu können. Das Denken in institutionellen Alternativen kann jenseits politisch-strategischer Reformabsichten auch dabei helfen, im Sinne kontrafaktischer Analysen das Funktionieren bestehender Mechanismen besser zu verstehen. Hier liegt eine Schwäche des kritischen Multilateralismus. Zugleich bearbeitet er durch die Analyse struktur-geschichtlicher Zusammenhänge eine empirisch-analytische Blindstelle des traditionellen Multilateralismus. Diese Dimension ist nicht nur notwendig, um zu einer angemessenen, über phänomenologische Betrachtungen hinausreichenden Problembeschreibung zu kommen. Es geht letztlich auch darum, die Verwirklichungsmöglichkeiten institutioneller Veränderungsvorschläge angemessen einzuschätzen, die ansonsten allzu schnell "das Gräberfeld gescheiterter Reformbemühungen" (Brand/Wahl 2000: 164) zu erweitern drohen. Schließlich gilt es das neue Phänomen der "Entgrenzung der Staatenwelt" (Brock/Albert 1995) angemessen zu berücksichtigen und das Veränderungs- und Mitwirkungspotential gesellschaftlicher Akteure als integralen Bestandteil von Multilateralismus zu begreifen.

Eine derartige Verknüpfung der verschiedenen Spielarten soll im folgenden als "erweiterter Multilateralismus" bezeichnet werden⁸⁸. Hinsichtlich der Steuerung und Ordnung von globaler Entwicklung ermöglicht er eine Doppelstrategie (vgl. auch Ropers 1993): So kann einerseits im Sinne einer Weltinnenpolitik angestrebt werden, multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen auszubauen, zu demokratisieren und in ihrer Autorität zu stärken. Zum zweiten wird es aber auch möglich, politische Regelungsfunktionen im Sinne von *complex governance* auf eine Vielzahl von Institutionen zu verteilen. Regieren (im weiteren Sinne) braucht sich dann auch hinsichtlich globaler Fragen nicht mehr auf Staatsbürokratien zu beschränken, sondern kann sich auch auf supranationale wie subnationale Einheiten und nicht-staatliche Akteure erstrecken. Im Idealfall wäre im Bereich der Konfliktbearbeitung eine "kooperative Friedenssicherung" die Folge, bei der sich die verschiedenen Akteure auf eine komplementäre Aufgabenteilung einigen und gemeinsam zu einer Problemlösung beitragen (vgl. auch Evans 1993)⁸⁹. Der "erweiterte Multi-

88 Robert O'Brien (1997) spricht in ähnlicher Weise von "complex multilateralism". Siehe im übrigen auch Schechter 1998.

89 Die Realität ist freilich öfter von konkurrierenden und rivalisierenden Interessen und Wahrnehmungen geprägt. Das zunehmend komplexe Krisen- und Konfliktmanagement wird entsprechend inkonsistent und widersprüchlich, ja es kann sich sogar destruktiv auswirken. Auch dies ist aber ein Teil von Global Governance.

lateralismus" ist aufgrund dieser Doppelstruktur mit dem Global Governance-Ansatz insbesondere in der präskriptiven Dimension weitgehend kompatibel und bildet für die vorliegende Studie den zentralen Referenzrahmen, sobald es um die Erörterung politisch-strategischer und institutioneller Reformvorschläge zur UN-Friedenssicherung geht⁹⁰.

III. Normative Grundlagen und operative Handlungsfelder multilateraler Friedenssicherung

Wie lassen sich die normativen Grundlagen multilateraler Friedenssicherung bestimmen? Wie lassen sich die operativen Handlungsfelder ausdifferenzieren, welche Instrumente stehen zur Verfügung?

Ich möchte im folgenden keinen ausführlichen Diskurs über die Herleitung und Geltungsgründe von Normen führen, sondern im Sinne einer Selbstbeschränkung nur auf zwei zentrale Aspekte des Völkerrechts Bezug nehmen: Zum einen gehe ich auf die einschlägigen Regelungen der UN-Charta zu Gewaltverbot, Konfliktschlichtung und kollektiver Friedenssicherung ein, die für alle UN-Mitgliedsstaaten gültig sind und als zivilisatorischer Fortschritt bei dem Bemühen gewertet werden können, "Friede durch Recht" (vgl. hierzu Dicke 1995; Delbrück/Dicke 1989) zu schaffen. Zum anderen diskutiere ich menschenrechtliche Fundamentalnormen, die im allgemeinen und humanitären Völkerrecht verankert sind und die für alle und gegenüber allen Staaten als zwingendes und verbindliches Recht gelten. Andere Normen können einen derart hohen Grad an allgemein akzeptierter Verbindlichkeit in den internationalen Beziehungen nicht beanspruchen. Von daher spricht viel dafür, die menschenrechtlichen Fundamentalnormen als normativen Kern einer Weltfriedensordnung zu betrachten. Die beiden völkerrechtlichen Grundsatzbestimmungen leite ich auf universaler Ebene her. Zugleich nehme ich Bezug auf die einschlägigen Dokumente, die im Rahmen der *Organization of African Unity* (OAU) verabschiedet wurden. Abschließend diskutiere ich, ob und wie die Normen und Werte geschützt werden können. Dabei befasse ich mich zunächst mit dem Konzept und der Reichweite staatlicher Souveränität. Danach diskutiere ich anhand von fünf völkerrechtlich relevanten Tatbeständen, mit welcher Legitimität und Effektivität zivile Einmischung unternommen werden kann sowie nicht-militärische und militärische Zwangsmaßnahmen bei Rechtsbrüchen verhängt werden können.

In einem dritten Unterkapitel befasse ich mich mit praxisorientierten Konzepten multilateraler Friedenssicherung, wie sie in den 90er Jahren entwickelt wurden. Ausgangspunkt ist die "Agenda für den Frieden"

90 Siehe hierzu insbesondere Kapitel F.II.

vom Juni 1992. Mit ihr hatte Boutros-Ghali (1992a) friedenspolitische Wegweisungen vorgelegt, die den Umbruch nach dem Ost-West-Konflikt als eine Chance für die Weltorganisation begriffen. Das Novum der "Agenda" war, daß sie erstmals das gesamte – zivile wie militärische – Instrumentarium der Vereinten Nationen für die unterschiedlichen Phasen eines Konfliktes in einem kohärenten Konzept entfaltete.

1. Gewaltverbot, Konfliktschlichtung, kollektive Sicherheit und regionale Friedenssicherung als Rechtsgrundlagen einer Weltfriedensordnung

Die Entwicklung des Völkerrechts ist maßgeblich durch die Frage bestimmt, wie Krieg im modernen Staatensystem eingehegt, geächtet und letztlich überwunden werden kann⁹¹. Die Entstehung des modernen Staatensystems wie auch des klassischen Völkerrechts wird dabei üblicherweise auf den Abschluß des Friedensvertrages von Münster und Osnabrück (Westfälischer Frieden von 1648) datiert, der den Dreißigjährigen Krieg (1618-48) beendete. In ihm erkannten die europäischen Souveräne keine ihnen übergeordnete religiös legitimierte Autorität mehr an. Zudem behielten sich die Souveräne das Recht vor, Krieg als letztes Mittel – als *ultima ratio regum* – bei der Durchsetzung von Interessen und der Austragung von Konflikten zu führen. Die damit verbundene Loslösung des Krieges von Moralvorstellungen, die insbesondere in der *Lehre vom gerechten Krieg* entworfen worden waren, sollte durch das Bemühen um eine "Hegung des Krieges" (Carl Schmitt 1988 [zuerst 1938]) ausgeglichen werden – ein Bemühen, das sich in der Haager Landkriegsordnung von 1907 manifestierte und mit der "totalen Kriegführung" des Ersten Weltkriegs dramatisch scheiterte⁹².

Die völkerrechtlichen Konsequenzen wurden zunächst 1919 gezogen: Mit der Gründung des Völkerbundes wurde das traditionelle *ius ad bellum* durch eine Friedenspflicht (partiellies Kriegsverbot) abgelöst und eine Verantwortung der Staatengemeinschaft im Falle eines Angriffs gegen eines ihrer Mitglieder festgestellt. Der nach den damaligen Außenministern Frankreichs und der USA – Aristide Briand und Frank B. Kellogg – benannte Briand-Kellogg-Pakt vom 27. August 1928 weitete das partielle zu einem generellen Kriegsverbot (Ächtung des Krieges) aus (vgl. Kimminich 1980: 216)⁹³. Den entscheidenden und bis heute gültigen Fort-

91 Vgl. zum folgenden Münkler 1985: 295-297, Münkler 1992: 72-74; Kimminich 1980: 210-219.

92 Anzumerken ist, daß diese Bemühungen nur die Kriege unter "zivilisierten" Mächten, nicht aber die Kolonialkriege betraf.

93 Die ersten Vertragsparteien, welche die auch für andere Staaten offene Vereinbarung abschlossen, waren Deutschland, die Vereinigten Staaten, Belgien, Frankreich, Großbritannien (mit Irland, Indien und den britischen Dominions), Italien, Japan, Polen und die Tschechoslowakei. Der Text ist in deutscher Spra-

schritt bei der Verrechtlichung des Umgangs mit Friedensgefährdungen machte dann die UN-Charta. Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta geht über den Briand-Kellog-Pakt hinaus, insofern das generelle Kriegsverbot zu einem allgemeinen Gewaltverbot ausgeweitet wird und auch einem Präventivkrieg die Legitimation entzogen wird. Militärische Gewalt ist nunmehr nur noch zur individuellen und kollektiven Verteidigung bei einem Angriffskrieg sowie im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit gerechtfertigt (vgl. Münkler 1985: 295-297). Der Kernbestand des humanitären Völkerrechts ist im übrigen in den vier Genfer Konventionen (1949) und den beiden Zusatzprotokollen (1977) festgelegt. Sie stehen angesichts des allgemeinen Gewaltverbots der UN-Charta vor einem anderen Hintergrund als die Haager Landkriegsordnung.

Kollektive Zwangsmaßnahmen bei einer Bedrohung der internationalen Sicherheit oder des Weltfriedens sind in Kapitel VII der UN-Charta festgelegt (siehe hierzu enzyklopädisch Fink 1999). Unter Zwangsmaßnahmen sind dabei nicht-militärische Sanktionen, militärisches Eingreifen oder auch die Errichtung von Straftribunalen zu verstehen. Gemäß den Artikeln 39 und 42 der UN-Charta kann der Sicherheitsrat tätig werden, wenn eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens bzw. eine Angriffshandlung vorliegt. Insofern dem Sicherheitsrat selbst eine Feststellungsbefugnis beim Begriff der "Friedensbedrohung" zukommt, ergeben sich hier relativ große Auslegungsmöglichkeiten (vgl. Pape 1997: 127-128). Dies ist vor allem relevant, weil nur eine Friedensbedrohung es den Vereinten Nationen erlaubt, mit Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat vorzugehen. Ansonsten schützt Art. 2 Ziff. 7 die Mitgliedsstaaten vor einem "Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören".

Das Gewaltverbot und kollektive Sicherheitsmaßnahmen der UN-Charta können dauerhaft nur Legitimität gewinnen und einen Rückfall in die Rechtlosigkeit verhindern, wenn sie durch den Aufbau gewaltloser Streitschlichtungs- und Konfliktlösungsmechanismen unterfüttert werden (vgl. Kimminich 1980: 217-221)⁹⁴. Dementsprechend sind in Kapitel VI der UN-Charta Verfahren für die friedliche Streitbeilegung festgelegt⁹⁵. Allerdings waren die Architekten der Charta bei der friedlichen

che im Internet dokumentiert unter

<http://www.lsg.musin.de/Geschichte/wr/Quellen/Kellog_Pakt.htm> (Zugriff am 05.09.01).

94 Daneben hängt die Legitimität des Gewaltautorisierungsmonopols der Vereinten Nationen und hier v.a. des UN-Sicherheitsrats auch von der Effektivität der friedenssichernden Maßnahmen ab (sog. Output-Legimität).

95 Diese Instrumente sind in verschiedenen Erklärungen und Resolutionen weiterentwickelt worden, so in der Erklärung von Manila über die friedliche Beilegung von internationalen Streitigkeiten (1988), der Erklärung über die Verhütung und Beseitigung von Streitigkeiten und Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können, und über die Rolle der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet (1998). Ein weiteres wichtiges Dokument

Streitbeilegung nicht sonderlich innovativ – wie A. LeRoy Bennett (1995: 104-105) zurecht feststellt. Die Botschaft von Kapitel VI ist verhältnismäßig allgemein: Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich auf den Gewaltverzicht und "bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl" (Art. 33 Abs. 1). Eine häufige, nicht in Art. 33 erwähnte Methode der friedlichen Streitbeilegung sind dabei die Guten Dienste, die insbesondere vom UN-Generalsekretär angeboten und geleistet werden. Sie sollen durch das Eruiieren inhaltlicher Anknüpfungspunkte, die Übermittlung von Nachrichten und die Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur den Konfliktparteien helfen, miteinander zu kommunizieren oder gar Verhandlungen aufzunehmen.

Art. 33 Abs. 1 deutet bereits darauf hin, daß die von der UN-Charta entworfene Weltfriedensordnung auch eine regionale Komponente hat. Boutros-Ghali machte in seiner "Agenda für den Frieden" deutlich, daß Regionalorganisationen den Sicherheitsrat bei der friedlichen Konfliktregelung entlasten und zu einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen beitragen können (vgl. Boutros-Ghali 1992a: Ziff. 64). Er legte den Begriff der regionalen Abmachungen bzw. Einrichtungen dabei bewußt weit aus – eine Interpretation, die sich mittlerweile durchgesetzt hat. Boutros-Ghali faßte darunter sowohl regionale Systeme kollektiver Sicherheit als auch kollektive Verteidigungsbündnisse, Organisationen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung oder lose Zusammenschlüsse, die sich der Konfliktbewältigung in spezifischen Krisenländern zuwenden (z.B. die "Freunde des Generalsekretärs") (vgl. Boutros-Ghali 1992a, Ziff. 61, 62).

Regionalismus und Universalismus bilden nach Vorstellungen der UN-Charta komplementäre Ordnungsmodelle – eine Perspektive, die offizielle Dokumente internationaler wie regionaler Organisationen zu diesem Thema dominiert. In der Praxis kommt es allerdings häufig zu einer handfesten Konkurrenz, insofern ab einem gewissen Punkt geradezu zwangsläufig Kompetenzkonflikte zwischen UNO und Regionalorganisation auftreten (siehe auch Teil F). Ernest A. Gross hat dieses "Dilemma des Regionalismus" treffend als den Balanceakt beschrieben "to coalesce the parts without fragmenting the whole"⁹⁶.

Die UN-Charta gibt dem Globalismus/Universalismus einen deutlichen Vorrang. Kontroversen über diese Festlegung hatte es während der Konferenz von San Francisco gegeben, die am 26. Juni 1945 zur Unter-

ist Resolution 44/21 über die Festigung des internationalen Friedens, der Sicherheit und der internationalen Zusammenarbeit unter allen Aspekten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, die die UN-Generalversammlung am 15. November 1989 verabschiedete (vgl. Boutros-Ghali 1992a, Ziff. 34).

96 Gross 1962: 47, zit. nach Henrikson 1992: 68.

zeichnung der Charta der Vereinten Nationen führte. Während der Verhandlungen befürworteten v.a. Großbritannien unter Premierminister Winston Churchill sowie die Staaten Lateinamerikas einen hohen Stellenwert regionaler Vereinbarungen⁹⁷. Die USA favorisierten hingegen den universalistischen Ansatz, da sie andernfalls eine Renaissance der "typisch europäischen" Gleichgewichtspolitik befürchteten (vgl. Schlotter 1995; MacFarlane/Weiss 1992: 8). Die Aufgabenteilung ist in der UN-Charta klar geregelt: Den Regionalorganisationen kommt bei der friedlichen Streitbeilegung gemäß Art. 33 Abs. 1 der Charta eine gleichrangige Bedeutung zu. Bei den Zwangsmaßnahmen verfügt hingegen der Sicherheitsrat über ein Autorisierungsmonopol. Art. 53 Abs. 1 untersagt es regionalen Einrichtungen, ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates Zwangsmaßnahmen zu ergreifen⁹⁸. Regionalorganisationen können in diesen Fällen an sich nur tätig werden, wenn der Sicherheitsrat Aufgaben an sie delegiert⁹⁹.

In der Staatenpraxis ist – entgegen den Formulierungen von Art. 41 UN-Charta – der Begriff der Zwangsmaßnahmen mitunter auf militärische Sanktionen reduziert worden, um nicht-militärische Zwangsmaßnahmen ohne Anrufung des UN-Sicherheitsrats verhängen zu können. So legte die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) 1960 Wirtschaftssanktionen gegenüber der Dominikanischen Republik dem Sicherheitsrat nicht zur Befassung vor¹⁰⁰ (vgl. Bennett 1995: 234; siehe auch Farer 1993: 278). Darüber hinaus wurde in vielen Fällen die Verpflichtung aus Art. 54 UN-Charta, den Sicherheitsrat "jederzeit vollständig" über tatsächliche oder beabsichtigte Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens zu unterrichten, aufgeweicht. Stillschweigend nahm der Sicherheitsrat hin, oftmals erst im Nachhinein über die Ergebnisse regionaler Aktivitäten informiert zu werden.

In der ersten Hälfte der 90er Jahre hat die Bedeutung regionaler Ansätze für Subsahara-Afrika im Sinne eines "try Africa first" zugenommen (siehe

97 Das Regionalprinzip verwirklichten die Vereinten Nationen allerdings im Rahmen des ECOSOC, wo verschiedene regionale Agenturen gebildet wurden (vgl. Bennett 1995: 232-233). In Afrika ist dies die ECA, die *Economic Commission for Africa*.

98 Unberührt bleibt das durch Art. 51 UN-Charta garantierte "naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat".

99 Interessanterweise waren es dann nach der Blockierung des Sicherheitsrates gerade die USA, die in verschiedenen Fällen (insbesondere Guatemala 1954, Kuba 1960, Haiti 1963) an der UNO vorbei allein auf Mandate der OAS setzten (vgl. Bennett 1995: 233).

100 Auch bei der Stationierung militärischer Kontingente durch die USA und die OAS wurde ohne Autorisierung des Sicherheitsrates gehandelt. Hier argumentierten die Befürworter dieses Vorgehens, daß es sich um "peacekeeping forces" und nicht um Zwangsmaßnahmen handele.

Teil F). Die Kooperation zwischen UNO und OAU ist entsprechend intensiviert worden¹⁰¹. Die formelle Verzahnung von Weltorganisation und Regionalorganisationen erfolgte über Kapitel VIII der UN-Charta¹⁰² (vgl. Bennett 1995: 233). Die 1963 gegründete OAU, die im Jahre 2001 in die Afrikanische Union (*African Union*) umgewandelt wurde¹⁰³, stellte in diesem Sinne eine Regionalorganisation dar, die auf den UN-Grundprinzipien fußte und im Bereich der Friedenssicherung ihre Hauptaufgabe in nicht-militärischen Maßnahmen sah. In Art. 3 der OAU-Charta¹⁰⁴ wurden wesentliche Prinzipien der UN-Charta aufgegriffen und um Aspekte erweitert, die aus der Situation der Dekolonisierung erklärbar sind: Grundsätze der OAU waren demnach: die friedliche Streitbeilegung; der Respekt vor der Souveränität und territorialen Integrität

-
- 101 Beim Konfliktmanagement in Burundi, Liberia, Rwanda, Sierra Leone und Westsahara gab es beispielsweise eine enge Zusammenarbeit. Außerdem hat Boutros-Ghali sich mit den Mitgliedern des Zentralorgans des OAU-Mechanismus' für Konfliktprävention getroffen (Boutros-Ghali 1995b: 340-341, Ziff. 940). Nicht zuletzt wurde Mohammed Sahnoun in der zweiten Hälfte der 90er Jahre als gemeinsamer Vermittler von UNO und OAU in der Region der Großen Seen aktiv.
- 102 Von daher war es ein wichtiges politisches Zeichen, daß sich die KSZE Mitte 1992 zu einer regionalen Einrichtung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärte. Dies bedeutete zum einen die primäre Zuständigkeit der KSZE/OSZE für friedliche Streitbeilegung in Europa, zweitens einen Beobachterstatus bei der UNO; drittens unterrichtet die KSZE/OSZE seitdem in regelmäßigen Konsultationen die UNO über ihre Aktivitäten bei der Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (vgl. Schlotter 1995).
- 103 Auf dem – vermutlich letzten – OAU-Gipfel in Lusaka (Zambia) vom 9. bis 11. Juli 2001 kündigte OAU-Generalsekretär Salim Ahmed Salim an, daß mit dem Ende von Kolonialismus und Rassismus auf dem Kontinent "eine neue Etappe" beginne. Da die Gründungsresolution im Juli bereits von 45 Staaten ratifiziert war, ist die wichtigste Voraussetzung für die Schaffung des neuen Staatenbundes erfüllt. Die Afrikanische Union soll als Organe u.a. eine Exekutive, ein Parlament, einen Gerichtshof und eine Zentralbank haben. Freilich gab es bei Abschluß dieser Arbeit (31. Oktober 2001) noch keine detaillierten Vorstellungen, wie dieses ambitionierte Unterfangen umgesetzt werden soll. Die beim OAU-Gipfel in Lusaka förmlich beschlossene Gründungsakte der Afrikanischen Union ist in deutscher Sprache auszugsweise dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 46. Jg. (September 2001) H. 9, S. 1142-1146; siehe auch General-Anzeiger vom 10. Juli 2001, S. 4 (Neuer Staatenbund, alte Missstände. Afrika: In Sambia treffen sich die Staatshäupter des Kontinents, um die "Afrikanische Union" zu gründen. Von Frank Räther). Ob die Umgründung OAU/Afrikanische Union für das Krisen- und Konfliktmanagement der afrikanischen Regionalorganisation Konsequenzen haben wird, läßt sich noch nicht absehen. Im Rahmen dieser Arbeit wird noch durchgängig von der OAU und nicht von der Afrikanischen Union gesprochen.
- 104 Die OAU-Charta wurde am 25. Mai 1963 in Addis Abeba verabschiedet. Die englische Fassung ist im Internet dokumentiert unter <http://www.oau-oua.org/oau_info/oaucharter.htm> (Zugriff am 05.09.01).

ihrer Mitgliedsstaaten, die mit der Anerkennung kolonialer Grenzen und der Ablehnung eines Sezessionsrechtes einhergehen sollte; die Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten (Art. 3 Abs. 2); die Verurteilung von politischen Morden¹⁰⁵ und subversiven Aktivitäten. Außerdem wurde eine Politik der Blockfreiheit favorisiert (siehe auch Zartman 1996: 61).

Die OAU-Charta enthielt keine Vorkehrungen, um einmal beschlossenen Maßnahmen auch Nachdruck zu verleihen. Allerdings war nach Art. 19 ursprünglich eine Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission vorgesehen¹⁰⁶. Der 2. OAU-Gipfel verabschiedete am 21. Juli 1964 in Kairo ein Protokoll, durch das die *Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration* (CMCA) mit einem ständigen Büro in Addis Abeba eingerichtet werden sollte¹⁰⁷. Doch ähnlich wie in Kapitel VI der UN-Charta war der Bereich der friedlichen Streitbeilegung auch im OAU-Rahmen nur unzureichend ausgebildet. Die Kompetenz der Kommission sollte sich nach Art. 12 des Protokolls von vornherein auf zwischenstaatliche Konflikte beschränken, umfaßte also nicht die für den Kontinent in den folgenden Jahrzehnten weitaus prägenderen Bürgerkriege. Außerdem hätte die Kommission nur aktiv werden können, wenn alle Konfliktparteien dies auch gewünscht hätten¹⁰⁸ (vgl. Kühne 1998b: 13; Hilf 1994: 1024-1025). Da schließlich noch personelle Ressourcen fehlten und verschiedene Staaten Vorbehalte gegenüber einem solchen Gremium bekundeten, scheiterte seine Errichtung (vgl. Asante 1987: 128-129). Der permanente Status der Kommission wurde 1970 bei der siebten OAU-Versammlung in Addis Abeba sogar wieder aufgehoben (vgl. Wolfers 1985: 176).

Neben der OAU bzw. der Afrikanischen Union sind in Afrika auf subregionaler Ebene weitere Regionalorganisationen¹⁰⁹ sicherheitspolitisch relevant, so insbesondere die *Economic Community of West African States*

105 Gerade die Verurteilung politischer Morde war relevant. Insbesondere Ghana war wiederholt vorgeworfen worden, in derartige Vorfälle verwickelt zu sein. Zudem wurde kurz vor Annahme der OAU-Charta der togolesische Präsident Sylvanus Olympio ermordet (vgl. Bennett 1995: 243).

106 Im Mai 1963 konnten sich die Vertragsstaaten nur darauf einigen, daß Details in einem separaten Protokoll niedergelegt werden sollten, das dann integraler Bestandteil der Charta würde. Entwurfsfassungen wurden vom Ministerrat im August 1963 in Dakar, im Februar 1964 in Lagos sowie im Juli 1964 in Kairo behandelt.

107 Sie sollte sich aus dem OAU-Vorsitzenden sowie Vertretern von 21 Staaten zusammensetzen und für fünf Jahre von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs gewählt werden.

108 Im Unterschied dazu kann sich eine Streitpartei nach Art. 94 Abs. 2 UN-Charta an den Sicherheitsrat wenden, wenn die andere Partei ihren Verpflichtungen aus einem Urteil des IGH nicht nachkommt.

109 Ein hilfreicher Versuch zur Definition von Regionalorganisationen findet sich bei Bennett 1995: 229-232.

(ECOWAS)¹¹⁰, die *Southern African Development Community* (SADC)¹¹¹ und – in eher beschränktem Maße – auch die *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD)¹¹². Für Nordafrika und das Horn von Afrika kommen noch die Arabische Liga und die Islamische Konferenz (*Organization of the Islamic Conference*, OIC) hinzu¹¹³. Daneben gibt es weitere subregionale Organisationen von geringerer sicherheitspolitischer Bedeutung¹¹⁴.

-
- 110 Die ECOWAS wurde 1975 ins Leben gerufen und hat 16 Mitglieder. Eine ausführliche Analyse zum Krisenmanagement der Regionalorganisation leisten Berman/Sams 2000: 75-149.
- 111 Die SADC ging 1992 aus der *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) hervor. Die Gründung von SADCC im Jahre 1980 wurde von den sog. *Front Line States* initiiert; sie war gegen das Apartheidregime in Südafrika gerichtet. Mitglieder waren Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Zambia, Zimbabwe, Swasiland und Tanzania. 1990 kam das gerade unabhängige Namibia hinzu. Südafrika trat dann unter Führung des *African National Congress* (ANC) 1994 der SADC bei. 1995 wurde Mauritius aufgenommen. Ein politisch brisanter Schritt war schließlich 1997 die Aufnahme der DR Kongo; im gleichen Jahr wurden auch die Seychellen Mitglied (vgl. Meyns 2000: 226-231). Die sicherheitspolitische Dimension von SADC untersuchen eingehend Berman/Sams 2000: 151-191.
- 112 In der IGADD (*Inter-Governmental Authority on Drought and Development*) schlossen sich 1986 sechs Länder zusammen, um angesichts von Dürre und Unterentwicklung in der Region eine bessere Koordination nach innen und außen zu gewährleisten. Bereits beim ersten Treffen stand ein Konflikt zwischen Äthiopien und Somalia auf der Tagesordnung. Seit 1993 befaßt sich die in IGAD umbenannte subregionale Organisation mit der Situation in Somalia. Außerdem hat sie verschiedene Verständigungsversuche im Sudan-Krieg unternommen. So entsandte die IGAD 1994 eine *mission of last appeal* nach Khartum. Mitgliedsstaaten der IGAD sind Djibouti, Äthiopien, Eritrea, Kenya, Somalia, Sudan und Uganda. Auf dem IGAD-Gipfel in Nairobi vom März 1996 wurde das Mandat der IGAD deutlich ausgeweitet. Im Bereich der politischen Zusammenarbeit sollten die Funktionen des Sekretariats insbesondere in Fragen von Frieden, Sicherheit und humanitären Angelegenheiten gestärkt werden (vgl. Kühne 1998b: 33-34; Lyons 1996: 95; Deng/Medani 1996: 116-117; Berman/Sams 2000: 207-210; siehe zum Sudan-Konflikt auch Deng 1995).
- 113 Die Arabische Liga wurde am 22. März 1945 in Kairo gegründet und 1950 durch einen Verteidigungspakt ergänzt. Gründungsmitglieder waren Ägypten, Irak, Libanon, Saudi-Arabien, Südjemen (jetzt mit Nordjemen vereint, der 1967 beigetreten war), Syrien und Transjordanien (jetzt: Jordanien). Mittlerweile gehören der Arabischen Liga 22 Länder an, unter ihnen auch Djibouti, Somalia und Sudan. Zu der im Mai 1971 ins Leben gerufenen Islamischen Konferenz zählten 1998 55 Mitglieder (darunter auch die PLO). Sie hatte sich u.a. im iranisch-irakischen Krieg um Vermittlung bemüht, unternahm in der Sahelzone verschiedene Hilfsprogramme und war kurzzeitig 1992 auch im Somalia-Krieg an Versöhnungsbemühungen beteiligt.
- 114 Die CEAO (*Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest*) umfaßt sechs frankophone Länder in Westafrika: Elfenbeinküste, Senegal, Niger, Burkina Faso, Mali und Mauretanien. Sie wurde 1973 mit französischer Unterstützung gegründet und schloß 1977 eine Vereinbarung über Nicht-Aggression und Beistand in Verteidigungsangelegenheiten (*Accord de non-aggression et d'assistance en matière*

2. Menschenrechtliche Fundamentalnormen als normativer Kern einer Weltfriedensordnung

Wie läßt sich der normative Kern einer Weltfriedensordnung¹¹⁵ bestimmen? Hajo Schmidt (1996a: 122-123) hat vorgeschlagen, drei Geltungsgründe für universelle Normen zu unterscheiden. Zum einen lassen sich philosophische Grundvoraussetzungen angeben, denen universelle Normen legitimerweise genügen müssen. Hierzu zählen insbesondere die in der Kantschen Ethik verankerten Prinzipien der Widerspruchsfreiheit und Verallgemeinerungsfähigkeit. Zweitens bildet die völkerrechtliche Beschlußlage einen wichtigen Anhaltspunkt. Sie ist aber nach Schmidt mit einer rechtsethischen Schwäche behaftet, insofern entsprechende Konventionen und Resolutionen oftmals durch Staatsvertreter verabschiedet wurden, die zwar in formaler Hinsicht völkerrechtlich anerkannt, aber nicht durch demokratische Verfahren als Repräsentanten der jeweiligen Bevölkerung legitimiert waren. Häufig hätten zudem "staatlicher Opportunismus und schierer Überlebenszwang, in die UNO aufgenommen und dort anerkannt zu werden", zu derartiger Zustimmung geführt (Schmidt 1996a: 122). Drittens will Schmidt zur ethischen Legitimationserhöhung komplementär diskursethische Überlegungen aufnehmen, um "das Geltungspotential menschenrechtlicher Normen

de défense, ANAD), später zusätzlich ein "Agreement on Non-Aggression and Defense" ab (vgl. Martin 1987: 175). Die CEAO wurde von der *Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine* (UEMOA) abgelöst; der Gründungsvertrag trat am 1. August 1994 in Kraft, im Mai 1997 wurde auch Guinea-Bissau Mitglied. In der UMA (*Union du Maghreb Arabe*) taten sich 1989 fünf nordafrikanische Staaten zusammen, um sich in Fragen innerer Sicherheit abzustimmen, ihre ökonomische Wettbewerbsfähigkeit angesichts des europäischen Einigung zu erhöhen und den Westsahara-Konflikt zu überwinden. Die *Communauté Économique des Etats de l'Afrique Centrale* (CEEAC, engl. *Economic Community of Central African States*) wurde am 18. Oktober 1983 in Libreville (Gabun) gegründet und umfaßt zehn, vornehmlich frankophone Länder. Die Initiative ging im wesentlichen auf Kamerun und Zaire zurück. Weitere Mitglieder sind Burundi, Gabun, Kongo, Rwanda, der Tschad und die Zentralafrikanische Republik, außerdem das spanischsprachige Äquatorialguinea und das lusophone São Tomé et Príncipe. Innerhalb der CEEAC war ein ständiges Komitee für militärische Zusammenarbeit vorgesehen, das aber nicht arbeitsfähig ist (vgl. Zartman 1996: 64-65).

In der *East African Co-operation* (EAC) sind Kenya, Uganda und Tanzania zusammengeschlossen. Sie wurde im März 1996 als Wiederbelebung der *East African Community* etabliert, die 1967 gegründet und ein Jahrzehnt später *de facto* zusammengebrochen war. Im April 1998 unterzeichneten die Streitkräfte der drei Länder ein *Memorandum of Understanding* über Fragen der Verteidigung. Ausführlich werden die meisten dieser Regionalorganisationen in Berman/Sams 2000 untersucht. Eine informative Kurzübersicht zur subregionalen Kooperation in Ost- und Zentralafrika findet sich im übrigen bei Meyns 1997b.

115 Siehe zur Rolle der Vereinten Nationen in einer Weltfriedensordnung auch die Bestandsaufnahme und Schlußfolgerungen in Debiel 2000a.

durch institutionalisierte Diskurse und Beschlüsse zu erhöhen, deren Teilnehmer nicht nur strategisch die eigenen Ziele und Auffassungen durchzusetzen, sondern auch die Perspektiven der Mitdiskutanten zu übernehmen geeignet und verpflichtet wären" (Schmidt 1996a: 123).

Insbesondere der diskurstheoretische Ansatz hat in jüngster Zeit verstärkt Eingang in die Herausbildung völkerrechtlicher Normen gefunden. So haben zivilgesellschaftliche Organisationen in den 90er Jahren auf den Weltkonferenzen multilaterale Normbildungsprozesse begleitet, um Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rückbindung an die Bevölkerung zu erhöhen. Die dortigen Beschlüsse werden mitunter im Rahmen der *opinio iuris* als gewohnheitsrechtliche Quelle des Völkerrechts zu Rate gezogen¹¹⁶. Freilich hat dieser Ansatz Grenzen. Zum einen haben die Weltkonferenzen nur wenig wirkliche normative Fortschritte gebracht, mitunter konnte sogar der bestehende Standard (etwa bei der Universalität der Menschenrechte) nur mit Mühe gehalten werden (vgl. Wolfrum 1993). Zum anderen kann ein nationales Demokratiedefizit bei der Akzeptanz universeller Normen nicht auf globaler Ebene, sondern nur durch Demokratisierung auf nationaler Ebene behoben werden. Da bislang eine interne Demokratisierung – so beispielsweise in Osteuropa und Lateinamerika – stets zu einer verstärkten und nicht zu einer verminderten Einbindung in das völkerrechtliche Normensystem geführt hat, stellt sich die rechtsethische Problematik der Gültigkeit universeller Normen in (noch) undemokratischen Ländern als vergleichsweise unkompliziert heraus¹¹⁷.

116 Hinsichtlich der Quellen des Völkerrechts ist Art. 38 des IGH-Statuts einschlägig. Er benennt vier Rechtsgrundlagen: Erstens gehen die Staaten durch Verträge unmittelbar bindende völkerrechtliche Verpflichtungen ein (vgl. Hubert/Roth 1997: 10). Zweitens gibt es das internationale Gewohnheitsrecht (*customary law*), das sich aus der Praxis der Staaten und der *opinio iuris* entwickelt (vgl. Charney 1993: 543-549). Eine völkerrechtliche Norm bildet sich demnach heraus, wenn Staaten sich entsprechend verhalten bzw. durch Stillschweigen ihre Akzeptanz signalisieren. Relativ selten wird auf allgemeine Rechtsgrundsätze (sog. *general principles of law*) Bezug genommen, die naturrechtlich begründet sind und sich auch in innerstaatlichen Rechtssystemen finden (vgl. Charney 1993: 535-536). Schließlich schöpfen richterliche Urteile eigenständig Recht. Bei wichtigen Interpretationsfragen haben zudem die Lehrmeinungen führender Rechtsexperten eine hohe Bedeutung, wobei vor allem die 1947 gegründete *International Law Commission* (ILC) zu nennen ist.

Auf die Bedeutung und mögliche Bindungswirkung von *soft law* – d.h. von normengeprägten Verhaltensmustern, die keiner der genannten Rechtsquellen entspringen, über die aber in internationalen Beschlüssen Konsens erzielt wurde – soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Siehe hierzu u.a. Reschke 1998: 58-65.

117 Einschränkend muß freilich darauf hingewiesen werden, daß viele "junge Demokratien" auf autoritären bzw. oligarchischen Machtstrukturen beruhen und die Akzeptanz internationaler Normen auch hier oftmals durch opportunistische Motive (wirtschafts- und sicherheitspolitische Anbindung an wohlhabende Staaten) bestimmt ist.

Vor diesem Hintergrund soll der diskursethische Ansatz hier nicht herangezogen werden, um den normativen Kern einer Weltfriedensordnung zu bestimmen. Vielmehr spricht im Sinne einer prinzipientheoretischen Bescheidenheit viel dafür, sich auf völkerrechtliche Mindeststandards zu konzentrieren, die den philosophischen Grundsätzen der Widerspruchsfreiheit und Verallgemeinerungsfähigkeit genügen. Diesen Kern bilden die menschenrechtlichen Fundamentalnormen, auf deren universelle und regionale Verankerung im folgenden zunächst eingegangen werden soll¹¹⁸.

Was ist nun dieser "irreducible core"¹¹⁹, "der das vertraglich verbürgte menschenrechtliche Minimum darstellt" (Pape 1997: 31)? Es handelt sich um jene Fundamentalnormen, die als zwingendes Recht (*ius cogens*) anzusehen sind, d.h. sie können nicht durch Völkervertrags- oder Gewohnheitsrecht verdrängt werden. Zudem gelten sie als *erga omnes*-Verpflichtungen: Sie sind für alle und gegenüber allen Staaten verbindlich. Mit anderen Worten: Ihre Befolgung kann und sollte von jedem Staat wie auch von internationalen Organisationen geltend gemacht werden.

Pape (1997: 29) hat herausgearbeitet, daß in der Debatte um die nähere Bestimmung menschenrechtlicher Fundamentalnormen verschiedenste Rechte und Begründungszusammenhänge vorgeschlagen worden sind. Sie umfassen unter anderem sogenannte "notstandsfeste Rechte", sozioökonomische Minima wie das Recht auf Nahrung oder auch das Verbot massivster Menschenrechtsverletzungen infolge von Chaos, Bürgerkrieg, Massenvertreibungen und anderen humanitären Katastrophen. Geht man von den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen aus, so gibt es fünf zentrale Bezugspunkte:

- die UN-Charta,
- die universalen Menschenrechtsabkommen,
- die regionalen Menschenrechtsabkommen,
- die Normen des sonstigen universalen *human rights law* sowie
- die Normen des humanitären Völkerrechts (Pape 1997: 32).

Das *human rights law* sowie das humanitäre Völkerrecht haben nach Papes Analyse – bei unterschiedlichem sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich – vier Fundamentalnormen gemeinsam: das Recht auf Leben, die Freiheit von Folter, die Freiheit von Sklaverei und das Diskriminierungsverbot. Im *human rights law* hat darüber hinaus das Verbot

118 Ich folge bei dieser Herleitung i.w. der überzeugenden und durch zahlreiche Belege untermauerten Argumentation von Matthias Pape (1997).

119 Den Begriff des "irreducible core", auf den Pape (1997: 31, FN 34) Bezug nimmt, hat Theodor Meron (1986: 11) in bezug auf die Menschenrechtskonventionen entwickelt.

ungesetzlicher und rückwirkender Bestrafung eine grundsätzliche Bedeutung (vgl. Pape 1997: 63)¹²⁰.

Diese menschenrechtlichen Fundamentalnormen haben aus völkerrechtlicher Sicht auch für den afrikanischen Kontinent Geltung. Ein Großteil der afrikanischen Staaten hat ohnehin die wesentlichen Menschenrechtsabkommen sowie die Konventionen zum humanitären Völkerrecht unterzeichnet¹²¹. In den meisten afrikanischen Verfassungen sind zudem Menschenrechtskataloge angeführt. Doch bieten sie oftmals weniger Sicherheit als die internationalen Konventionen. Insbesondere wird regelmäßig die Möglichkeit einer Notstandsgesetzgebung eröffnet, in deren Rahmen sich Rechte leicht aussetzen lassen – etwa bei "präventiver Inhaftierung" ohne Gerichtsverfahren (vgl. Pirouet 1995: 276, siehe auch Heintze 1998b).

Die OAU hat mit der "Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker"¹²² am 27. Juni 1981 in Banjul eine regionale Kodifikation der Menschenrechte vorgenommen. In den wichtigsten Punkten stimmt die sog. Banjul-Charta mit den internationalen Vereinbarungen überein; insbesondere führt sie in Kapitel I von Teil I die zentralen Menschenrechte der 1. und 2. Generation auf (vgl. Worku 1995: 41-42). Allerdings insistiert die Präambel darauf, daß in besonderer Weise auf die "historischen Traditionen" sowie auf die "Werte der afrikanischen Zivilisation" Bezug genommen werden solle (vgl. zu den Hintergründen Pirouet 1995: 279; Nwokedi 1993a). Dies kommt in einer Reihe von Besonderheiten zum Ausdruck:

1. Die Präambel hebt ausdrücklich die Verbindung der beiden Menschenrechtsgenerationen hervor. Dabei wird ein besonderer Akzent auf die ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte gelegt, die als "Ga-

120 Charney (1993: 541) führt mit anderer Argumentationsführung an, daß das Verbot von Genozid und Sklaverei sowie von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit *alle* Staaten in unbedingter Weise bindet.

121 Vgl. zum Ratifikationsstand beim Zivil- und Sozialpakt (Stand: 30.6.1996) die Übersicht bei Hamm 1997: 407.

122 Die "African Charter on Human and Peoples' Rights" vom 27. Juni 1981 trat am 21. Oktober 1986 in Kraft (OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.5), Diese sog. Banjul-Charta ist in deutscher Sprache dokumentiert bei Simma/Fastenrath (1998: 519-532) sowie im Anhang von Tetzlaff (1993). Bei Tetzlaff findet sich auch eine Liste der Vertragsstaaten sowie der übrigen OAU-Mitgliedsstaaten, die die Charta noch nicht unterschrieben bzw. ratifiziert haben. Weitere wichtige Dokumente der OAU sind die "African Cultural Charter" (1977), die "African Charter on Popular Participation in Development and Transformation" (1989) sowie der "Abuja Treaty" vom 3. Juni 1991, auf dessen Grundlage die *African Economic Community* (AEC) gegründet wurde. Keines der letztgenannten Dokumente wurde allerdings in die Praxis umgesetzt (vgl. Gomes 1996: 42). Eine ausführliche Analyse des regionalen Menschenrechtsschutzes in Afrika findet sich bei Worku 2000 und Tonndorf 1997. Siehe für weitere Informationen auch: <<http://www.oau-oua.org>> (Zugriff am 25.05.01).

rantie für die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte " bezeichnet werden (vgl. Pirouet 1995: 276).

2. Einen eigenen Stellenwert haben die "Rechte der Völker" (sog. Solidarrechte), die in den Artikeln 19 bis 24 behandelt werden. Sie umfassen unter anderem das "Recht auf eigene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung" (Art. 22) sowie das "Recht auf nationalen und internationalen Frieden" (Art. 23)¹²³.

3. Die Banjul-Charta enthält neben den Grundrechten auch eine Reihe von Grundpflichten. Besonders weitgehend ist Art. 27 Abs. 2, demzufolge jeder "seine Rechte und Freiheiten unter Berücksichtigung der Rechte anderer, der kollektiven Sicherheit, der Sittlichkeit und des Gemeinwohls" ausüben soll. Problematisch ist, daß durch diese Klausel diverse Möglichkeiten zur Beschränkung von Grundrechten eröffnet werden können. Die Relativierung grundrechtlicher Standards wird noch dadurch verstärkt, daß die Charta keine notstandsfesten Rechte definiert, die vom Staat niemals berührt werden dürfen. Trotz dieser Bestimmungen läßt sich aber argumentieren, daß die notstandsfesten Standards der universellen Menschenrechtserklärungen als *ius cogens* von den afrikanischen Staaten nicht umgangen werden können (vgl. Pape 1997: 41); andernfalls würde das Institut völkerrechtlicher Konventionen als Geschäftsgrundlage des internationalen Miteinanders in Frage gestellt. Auch wenn universal vereinbarte Kernnormen in gewissem Sinne auslegungsfähig sind und ihre Gewichtung und Interpretation auch mit spezifischen geschichtlichen Erfahrungen und Bedingungen (koloniale Befreiung; hoher Wert der Gemeinschaft) rückgekoppelt werden können, so darf unter dieser Prämisse ihr Charakter als – nicht zuletzt auch notstandsfeste – Abwehrrechte nicht relativiert werden.

3. Souveränität und Intervention im Rahmen von Weltinnenpolitik

Welche Relevanz haben die menschenrechtlichen Fundamentalnormen in einer Weltfriedensordnung? Gerade in der ersten Hälfte der 90er Jahre gab es unter Bezug auf Menschenrechte und Demokratie eine intensive Diskussion über neue Konzepte der Sicherheits- und Weltordnungspolitik. Die Debatte trug häufig modische Züge und diente mitunter auch der Verschleierung einer unverändert verfolgten Macht- und Realpolitik. Doch hat zweifelsohne eine wichtige Änderung insofern stattgefunden, als "Menschenrechte zu einem Gegenstand von 'international concern' geworden sind", der UN-Sicherheitsrat nationale Souveränität in huma-

123 Art. 23 stellt in Abs. 2 zudem einen Bezug zur Flüchtlingsfrage her. Er betont, daß das Asylrecht gemäß Art. 12 der Charta nicht für subversive Aktivitäten gegen das Heimatland mißbraucht und Vertragsstaaten nicht "als Basis für subversive oder terroristische Aktivitäten gegen das Volk eines Vertragsstaates dieser Charta benutzt" werden dürfen.

nitären Ausnahmefällen wiederholt eingeschränkt hat und generell die Reichweite des Interventionsverbots neu bestimmt worden ist¹²⁴.

Von zentraler Bedeutung waren zwei Entschlüsse des UN-Sicherheitsrates. Erstens markierte das für die Friedessicherung zentrale UN-Gremium mit Resolution 688 vom Frühjahr 1991, die den humanitären Schutz für die Kurden im Nordirak ermöglichte, ein zwar völkerrechtlich mehrdeutiges (vgl. Heintze/Worku 1992; Heintze 1998a: 169-172), *politisch* jedoch unmißverständliches Zeichen, daß die Staatengemeinschaft infolge massiver Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates eine Friedensbedrohung feststellen kann. Einen zweiten Schritt, der letztlich noch weiter reichte, stellte Sicherheitsratsresolution 794 dar (siehe auch Teil D): Angesichts des *de facto* zusammengebrochenen somalischen Staates konstatierte der Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992, daß der Umfang der menschlichen Tragödie als Gefahr für die Sicherheit der Region und den Weltfrieden zu qualifizieren sei (vgl. Heintze 1998a: 172-175). Zahlreiche Regierungen und Völkerrechtler werteten diese Resolution "als 'historische Entschliessung', weil in ihr erstmals ein ausdrücklicher Bezug zwischen der Verletzung von Menschenrechten und der Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen zur Abwendung einer 'Bedrohung des Weltfriedens' hergestellt wurde" (Deiseroth 1998: 102)¹²⁵.

Die genannten Resolutionen lösten eine vielschichtige Diskussion aus, die hier nicht im einzelnen nachgezeichnet zu werden braucht. Für diese Arbeit wichtig ist jedoch, daß der veränderte Begriff von Friedensbedrohung und internationaler Verantwortlichkeit in historischer Langzeitperspektive als wichtiger Baustein einer sich entwickelnden "Weltinnenpolitik" (Senghaas 1992a) verstanden werden kann, zu deren Kern ein "Weltinnenrecht" (Delbrück 1993) zählen würde. Dieter Senghaas (1992a: 650) hat in diesem Kontext eine vierfache Schutzaufgabe der Weltgemeinschaft formuliert: den Schutz der Freiheit, den Schutz vor Gewalt, den Schutz vor Not und den Schutz vor Chauvinismus. Völkerrechtlich gewendet führt die Einführung auf globaler Ebene einzulösender Schutzbedürfnisse zu einer Aufweichung des unbedingten Souveränitätskonzepts. Die Legitimität staatlicher Souveränität wird damit letztlich rückgeführt auf die Achtung der Menschenrechte und den Schutz des Individuums (siehe hierzu Tesón 1988). Wenn ein Staat diese Aufgabe durch grösste Menschenrechtsverletzungen pervertiert, ist dies – ver-

124 Pape 1997: 14; siehe auch Ipsen 1992: 41-45; Delbrück 1992.

125 Es gab aber auch andere Stimmen. So verweist Deiseroth (1998: 102, FN 32) auf eine Kommission, die der UN-Sicherheitsrat 1993 eingesetzt hatte. Sie kam in ihrem Bericht vom März 1994 zu der Einschätzung, daß die UN-Intervention ein völkerrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff in die inneren Angelegenheiten Somalias war.

mittelt über das Völkergewohnheitsrecht – für die Staatengemeinschaft ein relevanter Tatbestand¹²⁶.

Die menschenrechtliche Dimension stellt nicht den einzigen Begründungszusammenhang für ein gewandeltes Souveränitätsverständnis dar. Vielmehr haben auch die freiwillige Einbindung von Staaten in kooperative Problemlösungen sowie internationale Pflichten, die aus der wechselseitigen Empfindlich- und Verletzbarkeit von Staaten resultieren, eine schrittweise Neuinterpretation begünstigt. Hierauf soll im folgenden kurz eingegangen werden. Anschließend zeige ich auf, wie in Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen aus der Relativierung staatlicher Souveränität ein Recht auf Einmischung, Zwang und Intervention abgeleitet wird. Dabei gehe ich sowohl auf Akteure aus der Staaten- als auch aus der Gesellschaftswelt ein und untersuche, wie sie sich wechselseitig beeinflussen. Von Interesse ist nicht zuletzt, unter welchen Voraussetzungen multilaterale oder multinationale Militärinterventionen angesichts einer fortentwickelten völkerrechtlichen Debatte legitimierbar sind und welche Funktion derartige Interventionen im Rahmen von Global Governance einnehmen können. Die von mir diskutierten Tatbestände haben dabei zahlreiche Berührungspunkte mit den von Senghaas (1992a) benannten Schutzaufgaben, sind aber nicht mit ihnen deckungsgleich und stellen stärker auf Völkerrecht und bestehende Staatenpraxis denn auf die Schutzbedürftigkeit des Individuums ab.

3.1 *Das gewandelte Souveränitätsverständnis*

Das völkerrechtliche Konzept der Souveränität¹²⁷ geht in seiner "traditionellen" Variante davon aus, daß Staaten innerhalb ihrer territorialen Jurisdiktion ihre Angelegenheiten regeln und nach außen hin als autonome Völkerrechtssubjekte auftreten können. Es hat drei Implikationen, die allesamt in Art. 2 der UN-Charta verankert sind: Die Staaten sind formell gleichgestellt (Art. 2 Ziff. 2). Ihre territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit ist unverletzlich (Art. 2 Ziff. 4). Andere Staaten und internationale Organisationen sind nicht berechtigt, über die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates zu bestimmen – es sei denn, von ihm geht eine Friedensbedrohung aus (Art. 2 Ziff. 7) (Prinzip der Nichteinmischung)¹²⁸.

126 Vgl. zur Frage, ob die Einhaltung grundlegender Menschenrechte eine Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft darstellt, den völkerrechtlichen Kommentar von Karin Oellers-Frahm (1992).

127 Siehe auch Kapitel A.I, wo aus stärker sozialwissenschaftlicher Perspektive auf den Wandel staatlicher Souveränität eingegangen wurde.

128 Im Wortlaut besagt Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta: "Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund

Die territoriale Integrität der Staaten ist – insbesondere in Afrika – eng an die Gültigkeit der postkolonialen Grenzen gebunden. Mohammed Ayoob (1995a: 78-79) hat darauf hingewiesen, daß gerade Resolution 1514 (XV) der UN-Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 gleichermaßen das Recht der Völker auf Selbstbestimmung wie auch die territoriale Integrität der postkolonialen Staaten hervorhob – was in gewisser Weise ein Paradox darstellt. Bereits einen Tag später stellte die UN-Generalversammlung in Resolution 1541 (XV) vom 15. Dezember 1960 klar, daß sich das Recht auf Selbstbestimmung nur auf Völker in den europäischen Kolonien, nicht aber auf die Bevölkerungen in den postkolonialen Staaten selbst beziehen würde. Das Selbstbestimmungsrecht sollte in diesem Zusammenhang nur gelten, wenn die Bevölkerungen sowohl "geographically separate" als auch "distinct ethnically and/or culturally from the country administering it" waren (Ayoob 1995a: 79).

Als "innere Angelegenheit" kann derjenige Bereich der Jurisdiktion betrachtet werden, in dem sich ein Staat ausschließliche Regelungskompetenz vorbehalten hat und keine anderweitigen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingegangen ist. Gerade in den 90er Jahren hat sich ein gewandeltes Verständnis dieser *domaine réservé* entwickelt, so daß heute nach herrschender Lehre menschenrechtliche Mindeststandards nicht mehr in diesen absoluten Souveränitätsbereich fallen (vgl. Pape 1997: 89). Die beiden UN-Generalsekretäre Javier Pérez de Cuéllar und Boutros Boutros-Ghali haben während des weltpolitischen Umbruchs nach Ende der Bipolarität in zahlreichen Äußerungen ihre Amtsautorität für diese Neubestimmung eingesetzt. So meinte Javier Pérez de Cuéllar (1991) in seinem Jahresbericht vom September 1991, daß das Verständnis einer unverletzlichen Souveränität durch die Völkerrechtsentwicklung, insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, implizit in Frage gestellt worden sei. Vor allem dürfe das Prinzip der Nichteinmischung kein Schutzschild sein, hinter dem massive und systematische Menschenrechtsverletzungen ungestraft begangen würden. In ähnlicher Weise stellte Boutros Boutros-Ghali (1992a: Ziff. 17) in der "Agenda für den Frieden" fest: "Die absolute und exklusive Souveränität – ein Postulat, das in der Realität nie seine Entsprechung gefunden hat – gehört jedoch der Vergangenheit an. Die führenden Staatsmänner stehen heute vor der Aufgabe, dies zu verstehen und ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Geboten einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der innerstaatlichen Belange und den Anforderungen einer in zunehmendem Maße interdependenten Welt."¹²⁹

dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt."

129 Die Tendenz zu einem gewandelten Verständnis von Souveränität wurde auch von anderen führenden Persönlichkeiten aufgenommen (vgl. Gomes 1996: 40-41), so von dem früheren Generalsekretär des Commonwealth Sir Shridath

Schon ein oberflächlicher Vergleich der Äußerungen von Pérez de Cuéllar und Boutros-Ghali macht deutlich, daß ein verändertes Souveränitätsverständnis verschiedene Ursachen mit jeweils unterschiedlichem völkerrechtlichen Stellenwert haben kann. Ich möchte in dieser Hinsicht drei Facetten unterscheiden:

- Völkerrechtlich vergleichsweise unproblematisch ist die *freiwillige Einbindung* von Staaten in kooperative Problemlösungen. Hierbei handelt es sich um den "klassischen" Fall geteilter Souveränitäten. Hintergrund ist, daß eine zunehmende Anzahl regionaler wie globaler Problemstellungen nicht mehr auf nationaler Ebene gelöst werden kann. Von daher gehen Staaten in geregelter Weise Verpflichtungen ein, die auch bestimmten Kontroll- und Überprüfungsmechanismen unterworfen werden. Der Rahmen für diese Einbindung kann von internationalen Regimen, die sich auf bestimmte Politikfelder beziehen, bis hin zu regionaler Integration reichen. Nationale Souveränität wird in geregelter Form abgetreten.

- Zweitens kann es darum gehen, im Souveränitätsbegriff die *wechselseitige Empfindlich- und Verletzbarkeit* in einer zunehmend interdependenten Welt zu berücksichtigen, denn durch wirtschaftliche und technologische Verflechtungen gewinnen Aktivitäten an Bedeutung, die transnationale Auswirkungen haben (z.B. in der Umweltpolitik) (vgl. Eide 1994: 55). Die unbedingte Souveränität eines Staates findet insofern ihre Grenzen, als die Souveränität anderer Staaten berührt wird. Handlungen mit transnationalen Auswirkungen können von daher nicht mehr *per se* als innere Angelegenheit betrachtet werden. Wie weit die Reaktionsmöglichkeiten der betroffenen Staaten sowie der internationalen Staatengemeinschaft gehen, hängt von der Schwere der Beeinträchtigung ab. Insbesondere in bezug auf grenzüberschreitende Flüchtlingsströme, aber auch beispielsweise angesichts der möglichen Auswirkungen von Umweltkatastrophen in einem Land, ist dieser Aspekt von unmittelbarer sicherheitspolitischer Relevanz.

- Drittens schließlich hat die dynamische Völkerrechtsentwicklung der 90er Jahre dazu geführt, daß *ausgewählte Tatbestände nicht mehr als innere Angelegenheit betrachtet* werden, obwohl sie zunächst einmal unmittelbar nur ein bestimmtes Land betreffen. Gerade diese Veränderung hat neue internationale Einmischungsmöglichkeiten – auch gegen den Willen betroffener Regierungen – eröffnet. Vor allem im bereits angesprochenen Menschenrechtsbereich wird argumentiert, daß multilaterale Konventionen, Resolutionen internationaler Organisationen sowie ein sich entwickelndes *soft law* eine Dynamik entfaltet haben, die beim Abschluß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Men-

Ramphal, dem OAU-Generalsekretär Salim Ahmed Salim sowie General Olusegun Obasanjo, einem vormaligen Militärmachthaber und zeitweisen Oppositionspolitiker, der seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Februar 1999 demokratisch legitimerter Präsident Nigerias ist.

schenrechtskonventionen in diesem Maße von vielen Staaten nicht vorausgesehen wurde (vgl. Eide 1994: 55).

Die menschenrechtlichen Erklärungen und Abkommen wurden – so das Begründungsmuster – zwar unter der Prämisse staatlicher Souveränität verabschiedet, was beispielsweise auch in Art. 2 Abs. 2 des UN-Menschenrechtspakts zum Ausdruck kommt. Doch sei es durch die schubweise Fortentwicklung des Menschenrechtsinstrumentariums und der internationalen Aufmerksamkeit heute mehr und mehr selbstverständlich geworden, daß die Menschenrechtssituation eines Landes im Rahmen unterschiedlichster Überprüfungs- und Kontrollmechanismen öffentlich in den UN-Organen diskutiert wird (vgl. Delbrück 1992: 550). Die Vereinten Nationen können beispielsweise Anhörungen und die Erstellung von Sonderberichten veranlassen, ohne daß dies heute noch als ungerechtfertigte "Einmischung" bezeichnet würde. Diese "Internationalisierung" von Menschenrechtsfragen verändert tatsächlich das hergebrachte Souveränitätsverständnis. Doch – und dies ist eine notwendige Qualifizierung – sie bedeutet noch nicht, daß bei einer massiven Verletzung die staatliche Souveränität auch durch militärische Zwangsmaßnahmen beeinträchtigt werden darf. Vielmehr bilden Menschenrechtsverletzungen nur dann eine "Sollbruchstelle" für Militärinterventionen, wenn der Sicherheitsrat eine "Friedensbedrohung" nach Kapitel VII UN-Charta feststellt.

3.2 *Einmischung, Zwang und Intervention*

Die Debatte über militärische Interventionen steht nicht erst seit den 90er Jahren auf der Tagesordnung. Bereits in der Zeit des Kalten Krieges beanspruchten die Supermächte mit jeweils unterschiedlichen Gründen ein Recht zur militärischen Einmischung (vgl. Hoffmann 1995/96: 30-33). Abgesehen von den Kriegen in Indochina zielte es im wesentlichen auf die Konsolidierung des kommunistischen Herrschaftsbereiches (Ungarn, Tschechoslowakei, Afghanistan) bzw. auf die Unterstützung anti-kommunistischer Rebellen (vor allem in Nicaragua, Angola und Afghanistan). Die Begründung war im Unterschied zur heutigen Diskussion stärker ideologisch bzw. geopolitisch und weniger humanitär ausgerichtet¹³⁰. Allein im Falle der US-Unterstützung für Rebellenbewegungen spielte der Bezug auf Werte wie Demokratie und Menschenrechte eine legitimatorische Rolle. Auf wissenschaftlicher Ebene gab es bereits in dieser Zeit eine Debatte über die völkerrechtliche Begründbarkeit humanitärer Interventionen uni- wie multilateraler Art, die sich jenseits der Logik einer Supermächtekonkurrenz bewegte¹³¹.

130 Allerdings waren auch in den 90er Jahren humanitäre Rechtfertigungen in der Regel eng mit macht- und geopolitischen Erwägungen verbunden.

131 Vgl. z.B. Bazzyler 1987; Tesón 1988; R.G. Wright 1989.

Wie aber sah die *Staatenpraxis* aus? Für die Zeit des Ost-West-Konflikts hat Pape (1997: 93-104) zahlreiche Fälle untersucht, die unter dem Begriff der humanitären Intervention diskutiert werden können¹³². Im Ergebnis kommt er zu dem Schluß, daß in keinem Fall humanitäre Erwägungen ausschlaggebend gewesen seien. Völkerrechtlich interessant ist insbesondere seine Feststellung, "daß keiner der Staaten ein 'Recht der humanitären Intervention' explizit als Rechtfertigungsgrund für seine Intervention in Anspruch genommen hat. Vielmehr wurden regelmäßig allgemein anerkannte Rechtfertigungsgründe angeführt, insbesondere das Selbstverteidigungsrecht gem. Art. 51 UNO-Charta" (Pape 1997: 102-103). Dies gilt auch für diejenigen Fälle, in denen tatsächlich ein Ende massiver Menschenrechtsverletzungen erreicht wurde und die in der Literatur besondere Beachtung gefunden haben: Indiens Intervention in Ostbengalen im Jahr 1971 (vgl. Chari 1996), der Sturz der Regierung von Idi Amin in Uganda im Jahr 1979 durch Tanzania und der Einsatz von Gewalt durch Vietnam im Kampf gegen das Regime von Pol Pot in Kambodscha im selben Jahr (vgl. Hoffmann 1995/96: 30)¹³³. Keine dieser Militäroperationen kann insofern mit stichhaltigen Gründen im Sinne des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts dafür herangezogen werden, daß sich in der Zeit des Ost-West-Konflikts eine Staatenpraxis der humanitären Intervention herausgebildet habe¹³⁴.

Einschneidender hat sich demgegenüber in der *zivilgesellschaftlichen Praxis* der humanitären Hilfe das Verständnis staatlicher Souveränität gewandelt. Die Diskussion wurde Ende der 60er Jahre durch Bernard Kouchner angestoßen. Er gründete 1968 die Hilfsorganisation "Ärzte ohne Grenzen" (Médecins sans Frontières, MSF). Angesichts der Erfahrungen des Biafra-Krieges (1967-70) stellte MSF die Legitimation und Effektivität zweier Grundprinzipien in Frage, die für die Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) konstitutiv sind und bis *dato* fast ausnahmslos auch die Arbeit der NGOs bestimmten: die Bindung von Hilfsleistungen an die Zustimmung der Kriegsparteien und

132 Dies sind (1) Kongo 1960-64, (2) Dominikanische Republik 1965, (3) Ost-Pakistan 1971, (4) Zypern 1974, (5) Libanon 1976, (6) Kambodscha 1979, (7) Uganda 1979, (8) Zentralafrikanisches Kaiserreich 1979, (9) Äquatorialguinea 1979, (10) Grenada 1983, (11) Nicaragua 1981 ff. sowie (12) Panama 1989.

133 Vgl. zu den diversen Fällen auch Bazylar 1987; Tesón 1988; Franck/Rodley 1973. Ein weiteres interessantes Beispiel ist Indiens Intervention in Sri Lanka (1987); siehe Bazylar 1987: 590-592.

134 Der Internationale Gerichtshof nahm in seiner Entscheidung vom 27. Juni 1986 hinsichtlich Nicaragua eine ähnliche Haltung ein, als er die Vorstellung zurückwies, die Verletzung von Menschenrechten durch die Regierung von Nicaragua könne militärische Aktionen der Vereinigten Staaten rechtfertigen (vgl. Greenwood 1993a; 1993b). Das Urteil zu "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (1984-1991)" findet sich im Internet unter: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>> (Zugriff am 04.09.01).

der Verzicht auf öffentliche Stellungnahmen zu den Verhältnissen vor Ort. Einen zweiten Schub erhielt die Debatte knapp zwei Jahrzehnte später durch die Hungerkatastrophen, die sich 1984/85 sowie 1987/88 in Tigray und Eritrea abspielten und die von der äthiopischen Regierung maßgeblich mitzuverantworten waren. Prominente Intellektuelle und humanitäre Helfer um Kouchner formulierten 1987 unter großer öffentlicher Beachtung ein "Recht auf Einmischung" ("*droit d'ingérence*")¹³⁵, das humanitäre Hilfeleistung selbst gegen den Willen der Regierung ermöglichen sollte¹³⁶ (vgl. Minear/Weiss 1995: 98). Wohlgemerkt: Private Hilfsorganisationen sind keine Völkerrechtssubjekte und konnten insofern mit einem *droit d'ingérence* nicht gegen völkerrechtliche Normen verstoßen. Sie verletzten aber die nationalen Gesetze der betreffenden Staaten, als sie illegal deren Grenzen überquerten (vgl. Nass 1993: 283).

Die Veränderungen in der "Gesellschaftswelt" haben seit Ende der 80er Jahre deutliche Rückwirkungen auf die "Staatenwelt" gehabt. Durch verschiedene Resolutionen der UN-Generalversammlung sowie durch eine veränderte Praxis des Sicherheitsrats hat sich eine Verpflichtung der Regierungen herausgebildet, bei humanitären Katastrophen Hilfsorganisationen den Zugang zu Bedürftigen zu gewähren¹³⁷. Am 8. Dezember 1988 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution über "Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations" (A/RES/43/131). Sie versuchte, für zwischen- wie innerstaatliche Kriege das Recht von Zivilisten zu bestimmen, Zugang zu humanitärer Hilfe zu erlangen. Die Resolution war auch eine Reaktion auf die Blockade westlicher Hilfe durch die äthiopische und sudanesishe Regierung. Die Regierungen wurden aufgefordert, den freien Zugang für humanitäre Hilfe zu den betroffenen Menschen und Regionen zu ermöglichen und die Hilfsorganisationen zu unterstützen. Zugleich wurde aber auch die Souveränität der betroffenen Staaten und ihre primäre Verantwortlichkeit für die Bewältigung der Lage betont.

Die zentrale Kontroverse innerhalb der Vereinten Nationen betraf in dieser Zeit die Frage, ob humanitäre Hilfe¹³⁸ nur auf Anfrage oder – was eine

135 Vgl. hierzu Kouchner/Bettati 1987. In diesem Band sind die Beiträge zusammengefaßt, die vom 26. bis 28. Januar 1987 auf einem internationalen Kolloquium in Paris vorgetragen wurden.

136 Im Zweifelsfall soll die humanitäre Hilfeleistung auch mit militärischer Absicherung erfolgen können, was später unter dem Begriff der humanitären Intervention erörtert wird.

137 Vgl. hierzu u.a. Weiss/Wiseman 1990: 128-29; Gordenker/Weiss 1990: 10; Jonah 1991: 85; Macrae/Zwi 1994a: 11; Tomasevski 1994: 80.

138 Erstaunlicherweise ist der vielgebrauchte Begriff "humanitär" bislang nicht präzise definiert worden. Seine Bedeutung läßt sich aus den entsprechenden Abkommen eher illustrativ ableiten (vgl. Minear/Weiss 1995: 18). Humanitäres Handeln hat nach Minear/Weiss (1995: 21) zwei Bedeutungen: zum einen den Schutz und Beistand bei fundamentalen Menschenrechtsverletzungen, zum anderen die Bereitstellung von Nothilfe. Matthias Pape (1997: 26) definiert den

schwächere Formulierung bedeutet – bereits im Konsens mit der Regierung des betroffenen Landes geleistet werden dürfe. Diese Auseinandersetzung dominierte auch die Debatte über die Resolution "Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations", die die UN-Generalversammlung am 19. Dezember 1991 verabschiedete (A/RES/46/182). Als Kompromiß nahm die Resolution auf den "consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country" Bezug. Bei genauem Hinsehen bedeutete diese Formulierung einen kleinen, aber bemerkenswerten Einstellungswandel. Denn als Gegenüber wurde das "Land", nicht aber die "Regierung" bzw. der souveräne "Staat" genannt (vgl. Slim/Penrose 1994: 200). Außerdem stellte die "Anfrage" bzw. der "Appell" ("appeal") des Landes nur noch grundsätzlich die Voraussetzung einer Hilfsleistung dar, im Zweifelsfall reichte aber auch der bloße "consent" aus (vgl. Ingram 1993: 184-185, Dedring 1993: 52). Schließlich wurden die betroffenen Staaten aufgerufen, die Arbeit der humanitären Organisationen zu erleichtern; diese wiederum mußten sich aber unparteiisch, neutral und strikt humanitär verhalten¹³⁹. In den 90er Jahren hat der UN-Sicherheitsrat dann in einer Vielzahl von Resolutionen zum Irak (Kurdistan), Somalia, Bosnien etc. den internationalen Hilfsorganisationen nach und nach einen besonderen Status bei der Durchführung von Hilfsoperationen zugebilligt (de Waal/Omaar 1996a).

Die intensivierete Diskussion über den Wandel staatlicher Souveränität in der ersten Hälfte der 90er Jahre hing neben einer verstärkten "humanitären Einmischung" durch NGOs auch mit einer drastisch veränderten Interventionspraxis multilateraler und staatlicher Akteure zusammen. In der ersten Hälfte der 90er Jahre gab es im Rahmen der Vereinten Nationen eine neuartige Welle des Interventionismus¹⁴⁰, die die Souveränität der Einzelstaaten *de facto* in Frage stellte sowie mehr und mehr die Verletzung von Menschenrechten und humanitären Mindeststandards zum

Begriff humanitär als "auf den Schutz des Menschen vor existentieller Bedrohung gerichtet".

139 Das *droit d'ingérence* wird dabei in der Regel als Recht der internationalen Gemeinschaft konzipiert, Zugang zu den Opfern humanitärer Katastrophen zu erhalten. Weniger Aufmerksamkeit wurde der Frage geschenkt, wie sich ein Recht der Opfer auf Zugang zu internationaler Hilfe als menschenrechtliche Norm präzisieren läßt. Dennoch gibt es Stimmen, die die Menschen hier stärker zu Subjekten von Rechten machen wollen (vgl. Tomasevski 1994: 81). So wurde Anfang der 90er Jahre beim *XVIIth Round Table of the International Institute of Humanitarian Law* betont, daß sich ein "Recht auf humanitäre Hilfe" aus dem humanitären Völkerrecht ableiten lasse. Und die Wiener Weltmenschensrechtskonferenz sprach 1993 von "the right of the victims to be assisted by humanitarian organizations, as set forth in the Geneva Conventions of 1949 and other relevant instruments of international humanitarian law" (United Nations 1993a, zit. nach Tomasevski 1994: 81).

140 Siehe zu diesem "neuen Interventionismus" Stedman 1993; Mayall 1996; Debiel/Nuscheler 1996.

Bezugspunkt hatte. Insbesondere im Kontext der Interventionen in Irak, Somalia und Jugoslawien markieren vier Resolutionen eine substantielle Fortentwicklung der vorherigen Rechtsauffassungen. Neben der bereits erwähnten Kurden-Resolution 688 vom 5. April 1991¹⁴¹ und der ebenfalls genannten Somalia-Resolution 794 des Sicherheitsrates vom 3. Dezember 1992 sind die Bosnien-Resolution 827 vom 25. Mai 1993 (Schaffung humanitärer Schutz zonen, die aber fatalerweise nicht durchgesetzt wurden) und die Haiti-Resolution 940 vom 31. Juli 1994 (multinationale Intervention unter Führung der USA) zu nennen (vgl. u.a. Heintze 1998a). Außerdem machte der Sicherheitsrat mit der Libyen-Resolution 731 vom 21. Januar 1992 in exemplarischer Weise deutlich, daß er bereits bei der Verfolgung terroristischer Anschläge das Recht für sich in Anspruch nimmt, eine Friedensbedrohung nach Art. 39 UN-Charta festzustellen und nicht-militärische Zwangsmaßnahmen zu verhängen (vgl. Ipsen 1992).

An dieser Stelle kann nicht *en détail* die Entwicklung der völkerrechtlichen Debatte und Staatenpraxis in diesem Themenbereich nachgezeichnet werden¹⁴². Auch muß darauf verzichtet werden, die wichtige Frage ethischer Kriterien für humanitäre Interventionen in ausführlicher Weise zu erörtern¹⁴³. Stattdessen identifiziere ich in einer systematisierenden Zusammenschau fünf Gruppen von Tatbeständen, bei denen nach der jüngsten völkerrechtlichen Entwicklung Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Interventionen grundsätzlich begründbar sind¹⁴⁴:

- völkerrechtliche Straftatbestände;
- weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamental-

141 Die mittlerweile zahlreichen Resolutionen tragen zur *opinio iuris* bei. Sicherheitsrats-Resolution 688 vom April 1991 wird von vielen Regierungen in dieser Hinsicht zurückhaltend bewertet – nicht zuletzt, weil China und Indien sich enthielten und Kuba, Jemen und Zimbabwe dagegen stimmten (vgl. Veuthey 1993: 131).

142 Siehe als Überblicksartikel u.a. Heintze 1998a; Deiseroth 1998.

143 Unter der Überschrift "Intervention: When, Who, What For, and How?" diskutiert Stanley Hoffmann (1995/96: 37-45) die verschiedenen Kriterien für legitime Interventionen; siehe aus stärker militärischer Sicht auch Michael J. Mazarr (1993). Einen ausführlichen Katalog mit weitreichenden Einschränkungen für Interventionen legten Lewer/Ramsbotham (1993) vor. Ich habe mich zu dieser Frage u.a. geäußert in Debiel 1992; 1997; siehe auch Chopra/Weiss 1992. Eine provokative und lesenswerte Kritik an der Etablierung restriktiver Kriterien für humanitäre Interventionen (Erschöpfung ziviler Mittel, multilaterale Einbindung, die "rechte Absicht" des Interventen, Beschränkung auf Extremfälle menschlichen Leids etc.) findet sich in dem dezidiert pro-interventionistisch argumentierenden Aufsatz von R.G. Wright (1989: 455-463).

144 Die prinzipielle Begründbarkeit nimmt freilich nicht die jeweils notwendige Einzelfallprüfung vorweg (die u.a. die Verhältnismäßigkeit einbeziehen muß) und sagt wenig über die politische Legitimität und Wirksamkeit einer möglichen Intervention aus. Insbesondere in den Teilen D und E gehe ich ausführlich auf die erfolgten bzw. unterlassenen Zwangsmaßnahmen und humanitären Interventionen in Somalia und Rwanda ein.

- normen;
- humanitäre Katastrophen als Folge von state collapse;
 - grenzüberschreitende Flüchtlingsströme;
 - die Wiederherstellung demokratischer Herrschaft.

(a) *Völkerrechtliche Straftatbestände*

Unbestritten ist, daß völkerrechtliche Straftatbestände mit Zwangsmaßnahmen belegt werden können. Völkerrechtsverbrechen sind durch die Tribunale von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg zum ersten Mal justitiabel geworden (vgl. Ferencz 1998). In jüngerer Zeit wurden die Tatbestände durch die Ad-hoc-Tribunale zum früheren Jugoslawien und zu Rwanda (siehe ausführlich Kapitel E.VII) durch den Sicherheitsrat präzisiert und Sanktionen durchsetzbar gemacht. Die Ad-hoc-Gerichte stellten zudem eine wichtige Wegmarke für die im Sommer 1998 beschlossene Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs (*International Criminal Court, ICC*) dar¹⁴⁵: zum einen, weil sie politisch die Verfolgung schwerster Menschenrechtsverbrechen auf die Agenda setzten; zum anderen aber auch in völkerrechtlicher Hinsicht – und zwar sowohl im allgemeinen als auch im humanitären Völkerrecht. Denn hier haben die Ad-hoc-Tribunale u.a. die Völkerrechtssubjektivität von Individuen – als Träger von Rechten und Pflichten – bestärkt, einen Beitrag zur Herausbildung von Straftatbeständen und zur Durchsetzung von Normen geleistet und die Rechtsentwicklung im Bereich innerstaatlicher Konflikte vorangetrieben (vgl. Spieker 1999).

145 Die zunehmende Bedeutung internationaler Strafgerichtsbarkeit wird auch daran deutlich, daß seit Oktober 2000 der "Special Court for Sierra Leone" vorbereitet wird. Das Sondergericht wird auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und Sierra Leone etabliert und aus nationalen wie internationalen Komponenten bestehen. Ob dieses Sondergericht den Standards der Ad-hoc-Tribunale und des ICC entsprechen wird, hängt vor allem von Statut und Praxis des Gerichts ab und muß vorerst skeptisch eingeschätzt werden. So war in einem Entwurf des Abkommens zwischen UNO und der Regierung von Sierra Leone vom September 2000 vorgesehen, die Verfolgung auf Verbrechen seit dem 30. November 1996 (dem Tag als die Friedensvereinbarung von Abidjan zwischen Regierung und RUF abgeschlossen wurde) zu beschränken und nur einen Teil des Krieges abzudecken. Eine derartige Regelung würde einigen der größten Kriegsverbrecher Straffreiheit gewähren und damit weit hinter die Verfolgungsmöglichkeiten in Rwanda und dem früheren Jugoslawien zurückfallen. Detaillierte Vorschläge zum *Special Court* unterbreitete Kofi Annan (2000a) in seinem Bericht vom 4. Oktober 2000. Aus völkerrechtlicher Sicht positiv zu bewerten ist, daß nach diesem Vorschlag eine Amnestie-Klausel, die im Rahmen des Lomé-Friedensabkommens vom 7. Juli 1999 vereinbart worden war, von den Vereinten Nationen nicht vollständig akzeptiert würde. Vielmehr sollte sie so modifiziert werden, daß der Sondergerichtshof sehr wohl internationale Verbrechen wie Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts verfolgen könnte (vgl. Annan 2000a: Kap. III.B.1).

Mit der Entscheidung zur Einrichtung des ICC hat sich die diplomatische Staatenkonferenz der Vereinten Nationen in Rom am 17. Juli 1998 auf eine permanente Institution festgelegt, deren Anklagebehörde auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrates tätig werden kann (vgl. Kaul 1998)¹⁴⁶. Ebenso wie die Ad-hoc-Tribunale enthält das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes¹⁴⁷ drei zentrale Straftatbestände: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen¹⁴⁸ (vgl. Tomuschat 1998: 337-341; siehe auch Heintze 2000b: 77-80). Das Statut hat den Vorteil, daß es die verschiedenen Verbrechen recht genau definiert und dabei auch die einzelnen Tatbestände auflistet. Dadurch können Doppeldeutigkeiten und Zweifel über den Inhalt der Delikte vermieden werden¹⁴⁹.

- Als *Völkermord* sind Verbrechen im Sinne der Genozid-Konvention definiert, mit denen "eine nationale, ethnische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise vernichtet" werden soll. Die Definition des Genozids und die zur Bestrafung vorgesehenen Handlungen entsprechen in den

146 Zahlreiche Hintergrundinformationen sowie aktuelle Angaben zum Stand der Ratifizierungen finden sich auf der Website des NGO-Netzwerks *Coalition for an International Criminal Court* (CICC): <<http://www.cicc.org>> (Zugriff am 15.01.01).

147 Die englische Fassung des Textes (A/CONF.183/9) ist dokumentiert in: *Die Friedens-Warte*, 73. Jg. (1998) H. 3, S. 348 ff. Im Internet ist sie zugänglich unter <<http://www.un.org/icc/>> (Zugriff am 25.05.01).

148 Keine Einigung wurde für das Verbrechen des *Angriffskrieges* gefunden. Es erweist sich hier als schwierig, eine passende Definition zu finden, da es gemäß der Charta der Vereinten Nationen dem UN-Sicherheitsrat obliegt, einen Angriffskrieg festzustellen, und ihm hier eine originär rechtssetzende Funktion zukommt. Als Kompromiß verständigte man sich darauf, das Verbrechen des Angriffskrieges in Art. 5 Abs. 1 des ICC-Statuts an letzter Stelle als Delikt aufzunehmen, seine Verfolgung jedoch an die noch ausstehende Einigung über eine präzise Definition zu binden. Damit ist der "Tatbestand der Aggression in einen Wartezustand versetzt worden, aus dem er in absehbarer Zeit nicht wird herausgelöst werden können" (Tomuschat 1998: 337). Da die Auseinandersetzungen über die Definition des Angriffskrieges eine lange Geschichte und mitunter auch als Vorwand gedient haben, generell eine internationale Strafgerichtsbarkeit zu blockieren, ist die gefundene Regelung sicher aus pragmatischen Gründen hilfreich. Mittelfristig spricht aber viel dafür, das völkerrechtliche Verbrechen der Aggression in vollem Umfang in die internationale Strafgerichtsbarkeit einzubeziehen (siehe hierzu ausführlicher Ferencz 1998).

149 Positiv zu bewerten ist vor allem, daß sowohl Vergewaltigungen als auch erzwungene Schwangerschaften in die Liste der Kriegsverbrechen sowie der Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufgenommen wurden. Gerade hinsichtlich erzwungener Schwangerschaften hatte es erheblichen Widerstand des Vatikans und einiger arabischer Staaten gegeben, die die von ihnen vertretene Unzulässigkeit der Abtreibung berührt sahen. Man einigte sich schließlich auf eine Kompromißformel. Demnach wird in die Statuten des ICC eine Klausel aufgenommen, derzufolge nationale Gesetze gegen Schwangerschaftsabbruch nicht durch Urteile des ICC ihre Geltung verlieren können.

Statuten der Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien (Art. 4) und Rwanda (Art. 2) wortgleich den Bestimmungen der "Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes" vom 9.12.1948 (Art. II und III)¹⁵⁰. Das gleiche gilt für das ICC-Statut (Art. 6). In Art. 1 der Genozid-Konvention bekräftigen die Vertragsparteien, "daß Genozid, ob im Frieden oder Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten". Im Jahr 2000 hatten 129 Staaten die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermords unterzeichnet¹⁵¹. Nach überwältigender Rechtsauffassung ist die Konvention mittlerweile durch *opinio juris* für alle Staaten bindend. Viele Völkerrechtler sehen es sogar als *ius cogens* (zwingendes Recht) an, das in keiner Form abgegolten werden könne (Mendlovitz/Fousek 1996: 243).

- Unter *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* sind bestimmte inhumane Handlungen zu verstehen, wenn sie Teil einer ausgedehnten oder systematischen Attacke gegen die Zivilbevölkerung sind (siehe Biskup 1997). Art. 7 Abs. 1 des ICC-Statuts führt folgende Verbrechen auf: Mord; Ausrottung; Versklavung; Deportation; Gefangenschaft; Folter; schwere Formen sexueller Gewalt (u.a. Vergewaltigung, Zwangsprostitution; erzwungene Austragung von Kindern und erzwungene Sterilisationen); Verfolgung aus politischen, rassistischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen sowie aufgrund des Geschlechts; das Verschwindenlassen von Menschen; das Verbrechen der Apartheid; vergleichbare unmenschliche Handlungen. Im Unterschied etwa zu den Nürnberger Tribunalen handelt es sich bei den Verbrechen gegen die Menschlichkeit nunmehr um eine eigenständige Kategorie, die nicht mehr an einen bewaffneten Konflikt gebunden ist. Richtungsweisend ist zudem, daß der Täterkreis nach Art. 7 Abs. 2a neben Staatsbediensteten auch andere Personen umfaßt, die im Rahmen einer "organizational policy" handeln (vgl. Tomuschat 1998: 338). Letztendlich können mit diesem Begriff massive und umfangreiche Verletzungen der Menschenrechte, genozidähnliche Massenmorde, staatsterroristische Schreckensherrschaft sowie "ethnische Säuberungen" erfaßt werden.

- *Kriegsverbrechen* umfassen erstens laut Art. 8 Abs. 2a des ICC-Statuts "schwere Verstöße" gegen die Genfer Konventionen vom 12. August

150 Die UN-Generalversammlung verabschiedete am 9. Dezember 1948 die Genozid-Konvention. Sie trat am 12. Januar 1951 in Kraft. Siehe zu Entstehung und Merkmalen der Definition: Mendlovitz/Fousek 1996: 244. Zur Durchsetzung der UN-Völkermordkonvention sei insbesondere auf Heintze 2000a verwiesen. Jüngere Beiträge zur Völkermord-Thematik aus friedenswissenschaftlicher Sicht finden sich in Hummel 2001a. Dort ist die Konvention auch in englischer und deutscher Sprache dokumentiert. Die Genozid-Konvention sowie die Statuten der beiden Ad-hoc-Tribunale sind in deutscher Sprache zudem in Simma/Fastenrath (1998: 102-104; 108-116; 117-119) zugänglich.

151 Die USA haben erst nach vier Jahrzehnten, nämlich Anfang 1989, die Konvention unterzeichnet.

1949¹⁵². Hierzu zählen: absichtliche Tötungen; Folter und andere grausame Behandlung; die bewußte Verursachung schwerer körperlicher oder seelischer Verletzungen; die umfangreiche Zerstörung oder Aneignung von Eigentum; Zwangsrekrutierung für feindliche Streitkräfte; die Verurteilung oder Hinrichtung von Kriegsgefangenen ohne Gerichtsverfahren; gesetzeswidrige Deportation; Geiselnahme. Zweitens nennt Art. 8 Abs. 2b weitere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts in internationalen bewaffneten Kriegen wie beispielsweise absichtliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung, die Verletzung sexueller Integrität, das Aushungern der Bevölkerung als Instrument der Kriegführung oder auch der lange umstrittene Tatbestand des Umweltverbrechens. Hinsichtlich interner bewaffneter Konflikte wird auf den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen (vgl. hierzu auch Knokke/Lüder 1996: 215) Bezug genommen¹⁵³. Er bindet jede Kriegspartei, bestimmte Mindeststandards menschlicher Behandlung gegenüber Personen zu bewahren, die nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. Verboten sind: Mord; Verstümmelung; grausame Behandlung und Folter; entwürdigende Behandlung; Geiselnahme; Verurteilungen und Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren. Einen erheblichen Fortschritt bringt zudem Art. 8 Abs. 2c des ICC-Statuts, der in Anlehnung an Art. 85 des Zusatzprotokolls II zu den Genfer Konventionen die meisten Verletzungen des humanitären Völkerrechts explizit für innerstaatliche Kriege sanktionierbar macht und damit den internen Konflikt ähnlichen Regeln wie denen für den internationalen Konflikt unterwirft (vgl. Tomuschat 1998: 340).

(b) Weitere massive Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnormen

Neben den drei völkerrechtlichen Delikten, die internationaler Strafgerichtsbarkeit unterliegen, gibt es weitere fundamentale Menschenrechte, deren massive Verletzung Zwangsmaßnahmen rechtfertigen. Insbeson-

152 Insbesondere auf Drängen Frankreichs wurde Unterzeichnerländern das Recht eingeräumt, für eine Übergangsphase von sieben Jahren die Kompetenz des Gerichts für Kriegsverbrechen, die von eigenen Staatsangehörigen oder auf eigenem Territorium begangen wurden, nicht anzuerkennen (Frankfurter Rundschau, 20. Juli 1998, S. 2 ["Im Blickpunkt"]: Die Aufgaben des UN-Gerichts. Grundsätze zur Verfolgung der schlimmsten Verbrechen).

153 In Auseinandersetzungen, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten (z.B. innere Unruhen), greift das humanitäre Völkerrecht nicht unmittelbar (vgl. Art. 1 Abs. 2 von Zusatzprotokoll II der Genfer Konventionen); derartige Auseinandersetzungen werden gem. Art. 8 Abs. 2d nicht vom ICC-Statut erfaßt. Hier kommt aber die sogenannte "Martens'sche Klausel" zur Anwendung, die bereits in die Präambel der Haager Konvention von 1899 und 1907 eingegangen war. Der Einzelne steht demnach immer noch unter dem Schutz gewohnheitsrechtlicher Mindeststandards und der Grundsätze der Menschlichkeit (v.a. Art. 62, 63, 142 und 158 der Genfer Konventionen sowie Art. 1 Abs. 2 von Zusatzprotokoll I) (vgl. Pape 1997: 49-50; siehe auch Veuthey 1993: 137).

dere sind dies Sklaverei, Rassismus und Apartheid¹⁵⁴ (vgl. Pape 1997: 136; siehe auch Oellers-Frahm 1992: 37). In historischer Sicht läßt sich bei der Ächtung und Verurteilung fundamentaler Menschenrechtsverletzungen ein großer Bogen spannen. Er beginnt mit der Verurteilung der Sklaverei im 19. Jahrhundert. Die vielleicht bedeutsamste Etappe ist die Genozid-Konvention von 1948, die unmißverständlich ein völkerrechtliches Strafdelikt festschreibt. Weitere Etappen waren die Anti-Rassismus-Konvention vom 7. März 1966¹⁵⁵ sowie die Verurteilung der Apartheid als internationales Verbrechen durch die Allgemeine Anti-Apartheid-Konvention¹⁵⁶ vom 30. November 1973 (vgl. Mendlovitz/Fousek 1996: 243).

In Hinblick auf das Verbrechen der Apartheid stellte der Sicherheitsrat nach den Massakern von Sharpeville am 1. April 1960 in Resolution 134 bemerkenswerterweise fest, daß die Fortsetzung der südafrikanischen Rassenpolitik "might endanger international peace and security" (Ziff. 1). Nach dem Massaker von Soweto 1976 nahmen in zahlreichen Ländern – insbesondere der Blockfreienbewegung – die Forderungen zu, Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta zu ergreifen¹⁵⁷. In Resolution 418 vom 4. November 1977 verurteilte der Sicherheitsrat Südafrika für seine Unterdrückungs- und Apartheidpolitik sowie die Angriffe gegen die Nachbarstaaten¹⁵⁸ und beschloß ein verbindliches Waffenembargo gegen Südafrika¹⁵⁹ (vgl. Bennett 1995: 130; Pape 1997: 162; siehe auch Kapitel B.II). Auch wenn militärische Zwangsmaßnahmen zur Beendigung der Apartheid nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wurden und auch unter dem politischen Gesichtspunkt der Wirksamkeit und dem moralischen Kriterium der Verhältnismäßigkeit wohl kein angemessenes Mittel gewesen wären, so hätte dem Sicherheitsrat in völkerrechtlicher Sicht diese Maß-

154 Die Diskussion von Folter als fundamentaler Menschenrechtsverletzung soll hier ausgeklammert bleiben, um die Argumentation nicht zu überfrachten.

155 Das "Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung" vom 7. März 1966 will "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung" verhüten (Art. 1). Es trat 1969 in Kraft und wird vom Rassendiskriminierungsausschuß (CERD) überwacht. Das Abkommen ist in deutscher Sprache dokumentiert in: Bundeszentrale für politische Bildung 1995: 92-106; außerdem in Simma/Fastenrath 1998: 75-85.

156 Das "Internationale Übereinkommen über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid" ist in englischer Sprache ("International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid") u.a. dokumentiert in: Weston et al. 1990.

157 Entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrats waren nicht zuletzt in Art. VI der Anti-Apartheid-Konvention vom 30. November 1973 vorgesehen.

158 Siehe Abs. 6 der Präambel.

159 Die UN-Sicherheitsratsresolution 591 vom 28. November 1986 erweiterte das Embargo auf "Waffen und dazugehöriges Material".

nahme angesichts der vorherigen Beschlußlage zweifelsohne offengestanden.

Die drei durch die internationale Strafgerichtsbarkeit justiziablen völkerrechtlichen Delikte (Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen) sowie Sklaverei, Rassismus und Apartheid können als Verletzungen menschenrechtlicher Fundamentalnormen gelten, die der UN-Sicherheitsrat mittlerweile auf gesichertem völkerrechtlichen Grund mit Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Intervention ahnden kann. Daneben gibt es insbesondere aus Sicht des humanitären Völkerrechts eine noch in den Anfängen befindliche, aber ernstzunehmende Debatte, ob zur Sicherung menschenrechtlicher Fundamentalnormen auch der *Schutz vor bewußtem Aushungern* zu zählen ist. Diese Frage wurde Mitte der 80er Jahre am Horn von Afrika und im Sudan relevant, wo Regierungen und Rebellenorganisationen systematisch der Zivilbevölkerung den Zugang zu humanitären Hilfsgütern verweigerten. Katerina Tomasevski (1994) argumentierte vor diesem Hintergrund, daß sich ein Schutz vor Aushungern menschenrechtlich begründen läßt. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Recht auf Nahrung¹⁶⁰. Es ist in den beiden Menschenrechtskonventionen in genereller Form enthalten, ohne daß aber bislang durch UN-Organen individuelle Ansprüche bzw. Verpflichtungen für Regierungen¹⁶¹ formuliert worden wären¹⁶². Relevant für unsere Frage ist nur die extreme Verletzung dieses Rechts, nämlich das Aushungern von Zivilisten als Mittel der Kriegführung sowie die Zerstörung lebensnotwendiger Mittel wie landwirtschaftlicher Flächen, Getreide und Vieh. Diese Handlungen sind durch die Genfer Zusatzprotokolle von 1977 untersagt¹⁶³. Während die Pflichten der Regierungen relativ detailliert erfaßt sind, bleiben im Völkerrecht der genaue Status und die Ansprüche der Opfer unklar. Aus ethischer Sicht läßt sich jedoch überzeugend anführen, daß die Instrumentalisierung von Nahrung und Medikamenten als Waffe eine Verletzung menschenrechtlicher Fundamentalnormen darstellt, die von der internationalen Gemeinschaft be-

160 Der für diese Frage zuständige UN-Sonderberichterstatter Asbjørn Eide (1989), hat Ende der 80er Jahre präzisiert, daß es sich dabei um die Erfüllung ernährungsphysiologischer Erfordernisse in einer kulturell akzeptablen und menschenwürdigen Art handelt.

161 Letztlich geht es (Tomasevski 1994: 71-72) um die generelle Verpflichtung von Regierungen "to enable people to provide food for themselves and exceptionally to provide food to those unable to do so".

162 Die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 bezeichnete Armut und Hunger als "gross and systematic violations and situations that constitute serious obstacles to the full enjoyment of all human rights" und wandte sich dagegen, Nahrung zu instrumentalisieren um politischen Druck auszuüben (United Nations, 1993a: Ziff. 31). Zugleich wurde aber das "Recht auf Nahrung" nicht explizit genannt.

163 Vgl. Art. 54 von Zusatzprotokoll I sowie die Art. 69 und 79 von Zusatzprotokoll II.

obachtet und durch "some form of international policing" (Tomasevski 1994: 73)¹⁶⁴ verfolgt werden muß (siehe auch Weiss/Miner 1993c: 60-61).

Zieht man die Sicherheitsratsresolutionen zu Irak (Kurdistan), Somalia und Bosnien hinzu, die den Zugang der Hilfsorganisationen zu Bedürftigen forderten, so sind auch in völkerrechtlicher Hinsicht Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats für den Fall begründbar, daß eine Regierung oder Rebellenorganisation breite Bevölkerungsschichten aushungert oder von Medikamentenlieferungen abschneidet und eine humanitäre Katastrophe mit zu verantworten hat. Noch ist das Völkerrecht hierauf nicht hinreichend eingestellt. Doch ist eine derartige Fortentwicklung nicht unwahrscheinlich. Sie würde, den Erfahrungen der 90er Jahre nach zu urteilen, vermutlich nicht durch Resolutionen der UN-Generalversammlung oder völkerrechtliche Konventionen, sondern durch Entscheidungen des Sicherheitsrats vorangetrieben. Letztere hängen vor allem davon ab, ob in einer konkreten Notsituation eine alarmierte Weltöffentlichkeit Druck ausübt, sowohl die weltpolitische Gesamtkonstellation als auch die Interessen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ein Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft ermöglichen und sich schließlich ein Staat bzw. eine Staatengruppe bereitfindet, die Hauptverantwortung für eine Intervention zu tragen.

(c) *Humanitäre Katastrophe als Folge von state collapse*

Eine richtungsweisende Entscheidung, mit der völkerrechtliches Neuland betreten wurde, fällt der UN-Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992 mit Resolution 794: Angesichts eines *de facto* zusammengebrochenen Staates stellte der Sicherheitsrat fest, daß der Umfang der menschlichen Tragödie in Somalia als Gefahr für die Sicherheit der Region und den Weltfrieden zu qualifizieren sei (vgl. Roberts 1993a: 439), und geneh-

164 Der Schutz vor Verhungern bringt die Vereinten Nationen selbst freilich unter Legitimationszwang. Denn die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak haben dort in den 90er Jahren erhebliches und nachweisbares Leid in der Zivilbevölkerung zur Folge gehabt. Zwar läßt sich die Frage der Verantwortung nur schwer beantworten. Man kann etwa argumentieren, daß das Verhalten des irakischen Diktators Saddam Hussein Ursache für die Sanktionen und somit auch für das Leid der Bevölkerung sei. Doch der Sinn grundlegender menschenrechtlicher und humanitärer Standards besteht auch und gerade darin, daß sie jenseits des – auch bei Kriegsparteien zumeist vorhandenen – Gefühls, im Recht zu sein, Beachtung finden. Gerade die kurdische Bevölkerung war anfangs Opfer eines "doppelten Embargos" durch die irakische Führung und durch die "internationale Gemeinschaft". Der damalige UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte im Irak, Max van der Stoep, sprach von einem "apparent vacuum of responsibility", das durch die "residual obligation on the international community to fulfil the humanitarian needs of the affected population" gefüllt werden müsse (Commission on Human Rights 1993, zit. nach Tomasevski 1994: 85-86). Einem derartigen Anspruch wird eine normativ begründete Sanktionspolitik nicht zuwider laufen dürfen.

migte die Entsendung einer 30.000 Soldaten starken multinationalen Truppe unter Führung der USA¹⁶⁵. Mit der Intervention wurde offenkundig die Souveränität Somalias verletzt. Zugleich erschien dieser Umstand aber in einem besonderen Licht, insofern es zuvor zu einem weitgehenden Zusammenbruch staatlicher Autoritätsstrukturen gekommen war (Jonah 1993b: 81).

In der entscheidenden Passage nimmt Resolution 794 unmittelbar auf den internen humanitären Notstand Bezug. Sie bestimmte in Abs. 3 der Präambel, "that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security". Der Status humanitärer Hilfe wurde – wie bereits in Resolution 688 – ausdrücklich aufgewertet, insofern die Behinderung von Hilfslieferungen als die Katastrophe verstärkender Faktor und die Hilfe als "essential for the survival of the civilian population" bezeichnet wurde.

Einer allzu weitgehenden Präzedenzwirkung der Resolution beugte der Sicherheitsrat vor, indem er gleich zu Beginn der Resolution – nämlich in Abs. 2 der Präambel – auf den "unique character" der Situation hinwies, die eine "extraordinary nature" habe und eine "immediate and exceptional response" erfordere. Insbesondere das Fehlen einer Regierung wird in den späteren Resolutionen immer wieder erwähnt¹⁶⁶. Auch Boutros-Ghali hat diesen Aspekt wiederholt betont, so als er 1993 meinte:

"In Somalia haben wir gesehen, daß ein Mitgliedsland der Vereinten Nationen keine Regierung hat, Hilfe von außen nicht auf die Zustimmung einer Regierung warten kann und daher die Vereinten Nationen Handlungen zur Wiederherstellung des Mitgliedslandes als Gesellschaft und souveräne Einheit billigen muß."¹⁶⁷

Trotz dieser Einschränkungen strahlt die Entschließung auf vergleichbare Situationen eines Massensterbens unter anarchischen Bedingungen aus. Denn der UN-Sicherheitsrat nahm eine substantielle Ausweitung des Terminus "Friedensbedrohung" vor, als er "the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia" als Ursache seines Han-

165 Siehe zu den politischen Hintergründen und Folgen dieser Entscheidung ausführlich Teil D.

166 Siehe hierzu Pape (1997: 195), der folgende Resolutionen erwähnt: Sicherheitsratsresolution (SR-Res.) 897 vom 4. Februar 1995 (Präambel, Abs. 15); SR-Res. 923 vom 31. Mai 1994 (Präambel, Abs. 15); SR-Res. 954 vom 4. November 1993 (Präambel, Abs. 21).

167 Vgl. "UNO-Woche" (Bonn) vom 10. März 1993, S. 3. Allerdings hatten die Vereinten Nationen selbst anfangs die Fiktion einer Regierung aufrecht erhalten, insofern sie mehr oder weniger direkt – so etwa in Resolution 733 vom 23. Januar 1992 – den entsprechenden Anspruch des sog. Interimspräsidenten Ali Mahdi anerkannten (vgl. Jürjens 1996).

delns klassifizierte. Diese Interpretation fand in der internationalen Staatengemeinschaft breite Zustimmung. Dies zeigte sich nicht zuletzt daran, daß die Militäroperation anfangs nur von zwei Staaten, dem Sudan und Iran, offen kritisiert wurde (vgl. Matthies 1993a: 48). Mit anderen Worten: Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII können vom Sicherheitsrat verhängt werden, wenn in einer Situation, die durch den völligen Zusammenbruch von Autoritätsstrukturen gekennzeichnet ist, eine große Zahl von Menschen akut in ihrem Überleben gefährdet ist¹⁶⁸. Die Entscheidung, ob eine derartige Lage eine "Friedensbedrohung" darstellt, obliegt dem Sicherheitsrat. Im normativen Rahmen von Weltinnenpolitik hat er die Möglichkeit, quasi-staatliche Autorität zu beanspruchen, wenn ein Land durch Staatszerfall, Anarchie und *warlordism* geprägt ist¹⁶⁹.

(d) *Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme*

Bilden grenzüberschreitende Flüchtlingsströme einen legitimen Grund für Zwangsmaßnahmen inklusive bewaffneter Intervention? Bereits bei der Ausdifferenzierung des Souveränitätsbegriffs wurde deutlich, daß Flüchtlingsbewegungen keine innere Angelegenheit des Herkunftsstaates bleiben, wenn dadurch die gesellschaftliche und staatliche Sicherheit von Nachbarländern bedroht wird. Massive Flüchtlingsbewegungen waren bereits ein wichtiger Faktor bei den Militärinterventionen der 70er Jahre. Die Intervention Indiens in Ostpakistan (1971) ist ohne die vorherige Vertreibung der bengalischen Bevölkerung, die Indien als "demographische Aggression" auffaßte, nicht zu verstehen. Aber auch bei Vietnams Einmarsch in Kambodscha (Ende 1978) und Tanzanias Intervention in Uganda (1979) spielten Flüchtlingsbewegungen eine Rolle (vgl. Dwyer/Loescher 1996: 61-69). Zu Beginn der 90er Jahre bildete Resolution 688 eine Zäsur, da grenzüberschreitende Flüchtlingsströme hier ausdrücklich als Friedensbedrohung qualifiziert wurden (vgl. Roberts 1993a: 434). Bei den Interventionen in Somalia, Haiti und Rwanda wurde das Flüchtlingsproblem zwar nicht als originäre Friedensbedrohung eingeordnet, spielte aber in den jeweiligen Entschlüssen des Sicherheitsrats eine wichtige Rolle. So erwähnte Resolution 814 vom 26. März 1993 die großen Probleme für Nachbarstaaten, die von den somalischen Flüchtlingen ausgingen. Bei den UN-Resolutionen zu Haiti wurde immer wieder auf

168 Ein "failed state" läßt sich in diesem Zusammenhang anhand von drei Merkmalen identifizieren: Wegfall der effektiven Staatsgewalt; Eskalation von Gewalt; erhebliche Folgen für die Bevölkerung des Landes und die Nachbarstaaten ("spill over"-Effekt). Siehe zu diesen Kriterien Bartl (1999: 74-86), der übrigens argumentiert, daß auch "failed states" einen gewissen völkerrechtlichen Schutz genießen müßten und insbesondere das Gewaltverbot nach Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta einzuhalten sei (vgl. Bartl 1999: 177).

169 In seinem Plädoyer für eine humanitäre Intervention in Somalia argumentierte Nuscheler (1992: 4) genau in diese Richtung; vgl. auch Debiel 1992.

die Lasten verwiesen, die durch die massenhafte Flucht für die Nachbarstaaten entstünden¹⁷⁰ (vgl. Dowty/Loescher 1996: 64). Resolution 929 vom 22. Juni 1994, die die Grundlage für die – im wesentlichen französische – "Opération Turquoise" in Rwanda¹⁷¹ bildete, legitimierte in Ziff. 2 "the establishment of a temporary operation under national command and control aimed at contributing, in an impartial way, to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda".

Dowty/Loescher (1996: 44-45) argumentieren vor diesem Hintergrund folgerichtig, daß die Souveränität eines Staates relativiert werden müsse, wenn dieser die Souveränität eines anderen Staates durch Flüchtlingsströme beeinträchtigt. Gerade in regionalisierten Bürgerkriegen werden durch große Flüchtlingsbewegungen die Sicherheitsinteressen der Nachbarstaaten berührt. Kontrovers bleibt allerdings, ob bei grenzüberschreitenden Flüchtlingsbewegungen eine militärische Reaktion nur auf der Grundlage einer Sicherheitsratsresolution erfolgen kann oder ob Staaten auch eigenmächtig handeln dürfen. Dowty/Loescher gehen hier in ihren Überlegungen recht weit. Ihrer Ansicht nach ist durch die Fälle Irak, Liberia, Haiti und Somalia die militärische Intervention als Reaktion auf Flüchtlingsströme zu einer ernsthaften Politikoption und auf stillem Wege zur De-facto-Norm geworden. Internationales Handeln einschließlich militärischer Intervention sei dabei auch ohne Beschluß des Sicherheitsrates im Sinne des Gewohnheitsrechts begründbar – nämlich als Instrument der Retorsion, mit dem auf unfaire Akte in angemessener oder ähnlicher Weise als Vergeltung reagiert werden könne¹⁷² (siehe hierzu Dowty/Loescher 1996: 54).

Zweitens betonen sie, daß das Aufbürden von Flüchtlingen eine Friedensbedrohung nach Kapitel VII UN-Charta darstelle, die Zwangsmaßnahmen auch jenseits der rein humanitär begründeten Intervention rechtfertige (Dowty/Loescher 1996: 58-59). Gerade wenn Flucht und Vertreibung systematisch im Sinne einer "demographischen Aggression" eingesetzt würden, sehen Dowty/Loescher (1996) eine hohe internationale Akzeptanz für militärische Reaktionen¹⁷³. Freilich vernachlässigen

170 So verhängte Sicherheitsratsresolution 841 vom 16. Juni 1993 ein verbindliches Handelsembargo über Haiti, Resolution 940 vom 31. Juli 1994 legitimierte die US-geführte Operation "Restore Democracy"; siehe zur Haiti-Operation eingehender Aguirre/Sanahuja 1996.

171 Siehe zur "Opération Turquoise" ausführlich Teil E.

172 Flüchtlingsströme verstoßen insbesondere gegen den Grundsatz *sic utere tuo ut alienum non laedas* ("nutze dein Eigentum in einer Art, die nicht das Eigentum anderer beschädigt"), der laut Oppenheim (1955: 346-347, nach Dowty/Loescher 1996: 55) ein allgemeines Rechtsprinzip darstellt.

173 Interessant ist hier auch der Kosovo-Krieg von 1999. Insofern die NATO ihre Luftangriffe vor der Fluchtwelle begann, können die systematischen Vertreibungen der Folgezeit schwerlich zur Legitimation des Krieges herangezogen werden. Nach der von Dowty/Loescher vorgetragenen Argumentation hätten

sie, daß es bislang keine allgemeine Anerkennung für ein eigenmächtiges Handeln von Staaten und Staatengruppen gibt, sondern daß Zwangsmaßnahmen bislang nur legitimiert wurden, wenn der UN-Sicherheitsrat selbst eine Friedensbedrohung feststellte. Von daher bleibt äußerst fragwürdig, ob der militärische Schutz gegen eine "demographische Aggression" eine Intervention gegen das Ursprungsland beinhalten darf, solange kein entsprechender Sicherheitsratsbeschluß vorliegt.

(e) *Wiederherstellung demokratischer Herrschaft*

Das fünfte Begründungsmuster zur Rechtfertigung von Zwangsmaßnahmen bis hin zur militärischen Intervention ist gleichermaßen vorwärtsweisend wie völkerrechtlich noch wenig verankert: der internationale Eingriff zur Wiederherstellung demokratischer Herrschaft. Thomas M. Franck hat bereits 1992 von einem "emerging right to democratic governance" gesprochen, das sich über das Völkergewohnheitsrecht nach und nach zu einem "global normative entitlement" entwickeln könne. Seines Erachtens ist es eine zentrale Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, legitime Regierungen vor einer unrechtmäßigen Machtübernahme zu schützen, wenn die Bevölkerung dies wünsche (vgl. Franck 1992: 90-91). Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist, daß drei zentrale demokratische Normen mittlerweile auf internationaler Ebene eine hohe Legitimität erlangt hätten¹⁷⁴, nämlich die Norm der Selbstbestimmung, die Norm der Freiheit der Meinungsäußerung sowie die Norm freier und fairer Wahlen (vgl. Franck 1992: 50-52; siehe auch Franck 1990).

Insbesondere das Recht auf demokratische Wahlen, das bereits in den Art. 21 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist¹⁷⁵, wurde nach Ansicht von Franck (1992: 63-64) Anfang der 90er Jahre gestärkt. So bekräftigte die UN-Generalversammlung am 21. Februar 1991 in Resolution 45/150 die Notwendigkeit effektiver Wahlen (vgl. Franck 1992: 64). Besonders klar fiel dann Resolution 46/137 vom 17. Dezember 1991 aus, die regelmäßige Wahlen zur Voraussetzung der Wahrnehmung von Menschenrechten erklärte und die Entscheidung des UN-

sich militärische Maßnahmen aber völkerrechtlich begründen lassen, wenn sie als Reaktion auf eine zuvor erfolgte "demographische Aggression" erfolgt wären. Da aber die NATO-Staaten durch die Flüchtlingswelle nicht unmittelbar "geschädigt" gewesen wären, hätten sie – eine hochproblematische Gedankenkonstruktion – quasi im Auftrag der Nachbarstaaten handeln müssen.

174 Diese ergibt sich laut Franck (1992: 51) aus vier Indikatoren: der historischen Verankerung einer Regel (*pedigree*); der inhaltlichen Überzeugungskraft (*determinacy*); der Konsistenz mit anderen internationalen Prinzipien (*coherence*); der letztendlichen Anerkennung durch die Staatengemeinschaft (*adherence*).

175 Die Vereinten Nationen haben bereits seit vielen Jahren Erfahrungen mit der Wahlbeobachtung; beispielsweise überwachten sie 1959 in Rwanda-Burundi die Wahlen vor der Unabhängigkeit sowie das Referendum zur Unabhängigkeit (vgl. Franck 1992: 69-77).

Generalsekretärs guthieß, ein Büro zur Wahlunterstützung einzurichten (vgl. Franck 1992: 65)¹⁷⁶.

Die Unterstützung und Garantie demokratischer Herrschaftsformen hat in den 90er Jahren darüber hinaus auf regionaler Ebene erheblich an Bedeutung gewonnen. In Europa enthielt bereits das 1. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 20. März 1952 in Artikel 3 die Verpflichtung zur Abhaltung freier Wahlen. Das Dokument des Kopenhagener KSZE-Treffens über die menschliche Dimension vom Juni 1991 brachte dann eine weitere Aufwertung demokratischer Herrschaftsform. Es hob hervor, daß "democracy is an inherent element of the rule of law". In seiner Folge wurde auch das Warschauer Büro für freie Wahlen eingerichtet (vgl. Franck 1992: 66-67).

Eine sehr dynamische Entwicklung vollzog sich in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Bereits mit dem Protokoll von Cartagena, das die OAS-Charta ergänzte, war die Förderung und Konsolidierung repräsentativer Demokratie als zusätzliche Aufgabe der Organisation bezeichnet worden. 1990 forderte die OAS-Generalversammlung zudem die Einrichtung einer "democracy promotion unit" (vgl. Halperin 1993: 112). Am 5. Juni 1991 verabschiedete sie Resolution 1080, die für die Verteidigung demokratischer Regime eine weltweite Vorreiterrolle beanspruchen kann: Denn die Entschließung forderte ein aktives Engagement und unmittelbare Maßnahmen des Ständigen Rates der OAS, sollte eine demokratisch gewählte Regierung gefährdet sein (vgl. Halperin 1993: 112; Franck 1992: 65-66). Die Resolution fand insbesondere nach dem blutigen Coup gegen Jean-Bertrand Aristide vom 30. September 1991 und bei dem Verfassungsputsch von Alberto Fujimori im April 1992 Anwendung (siehe Halperin 1993: 113-114). Während die OAS im Falle Perus letztendlich zu keiner entschiedenen Haltung fand, wurde mit der Operation "Restore Democracy" unter US-Führung in Haiti tatsächlich die unrechtmäßige Regierung auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 940 vom 31. Juli 1994 abgesetzt (vgl. Aguirre/Sanahuja 1996)¹⁷⁷.

176 Interessant ist auch, daß UN-Generalsekretär Boutros-Ghali nach den Agenden für Frieden und für Entwicklung eine weitere "Agenda for Democratization" verfassen wollte, da er dieser Frage eine zunehmende Bedeutung zumaß. Am 17. Dezember 1996, also kurz vor Ende seiner Amtszeit, legte er noch einen ausführlichen Bericht vor (vgl. Boutros-Ghali 1996), der die Grundzüge eines derartigen Projektes umriß. Sein Nachfolger Kofi Annan hat dieses Projekt jedoch nicht weiter verfolgt.

177 Halperin (1993: 106) fordert entsprechend, daß die Vereinigten Staaten eine Garantiefunktion übernehmen sollten, wenn eine Bevölkerung eine rechtsstaatliche Demokratie anstrebt und um globale Unterstützung nachsucht. Freilich dürfte es schwer sein, diese Kriterien zu operationalisieren. Gerade der Bezug auf ein "Gesuch der Bevölkerung" öffnet natürlich extener Intervention Tür und Tor.

In Afrika ist ein "right to democratic governance" bislang weniger deutlich verankert. Zwar hat die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) seit Beginn der 90er Jahre nennenswerte Aktivitäten im Bereich der Wahlbeobachtung entfaltet¹⁷⁸. Doch vermochte sich die OAU nicht als Instanz zu etablieren, die bei der Beurteilung von Wahlen das Gütesiegel "frei und fair" mit Glaubwürdigkeit vergeben konnte. Dies überrascht insofern nicht, als die Mehrzahl der in der OAU vertretenen Staats- und Regierungschefs keine oder eine nur geringe demokratische Legitimation besitzt.

Trotz dieser Defizite bei der Ausbildung und Implementierung demokratischer Normen wurde auf subregionaler Ebene in zwei wichtigen Fällen staatliche Souveränität unter Bezug auf ein "right to democratic governance" eingeschränkt. So begründete die ECOWAS ihre Intervention in Sierra Leone Ende Mai 1997 damit, daß sie den Putsch gegen die demokratisch gewählte Regierung Kabbah abwehren wollte (siehe hierzu auch Teil F). Diese Legitimation war allerdings insofern brüchig, als die meisten Staats- und Regierungschefs in der ECOWAS selbst über keine demokratische Legitimation verfügten bzw. sogar durch einen Militärputsch an die Macht gelangt waren. Zum zweiten verhängten die Nachbarländer Burundis erstmals im Juli 1996 Wirtschaftssanktionen gegen das Regime von Pierre Buyoya, der zuvor in einem Putsch die demokratisch legitimierte Regierung unter Führung der FRODEBU (*Front pour la démocratie*) abgesetzt hatte. Bemerkenswerterweise wurden in beiden Fällen die Sanktionen ohne direkte Autorisierung des UN-Sicherheitsrats beschlossen, der eigentlich nach Kapitel VII UN-Charta sowohl für militärische wie auch für nicht-militärische Zwangsmaßnahmen zuständig ist. Allerdings tolerierte der Sicherheitsrat sowohl bei Sierra Leone als auch bei Burundi das Vorgehen der afrikanischen Staaten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das "emerging right to democratic governance" einen interessanten Fall zunächst vornehmlich regionaler bzw. sogar subregionaler Normbildung darstellt. Wie die Fälle Haiti, Sierra Leone und Burundi zeigen, beinhaltet diese Entwicklung die Möglichkeit, den Sturz demokratisch gewählter Regierungen durch internationale Zwangsmaßnahmen bis hin zur Intervention zu ahnden. Zugleich ist eine derartige Begründung für die Einschränkung staatlicher Souveränität zweischneidig. In der Geschichte der weltweiten Interventionen nach 1945 ist immer wieder der "Hilferuf" (scheinbar) demokratisch legitimer Regierungen oder Kräfte als Vorwand verwendet worden, machtpolitische Interessen durchzusetzen¹⁷⁹. Der Fall Sierra Leone

178 Sie begleitete Wahlen in über 60 Fällen; vgl. Bakwesegha/Mwagiru 1998: 8.

179 Die US-Invasion in Grenada 1983 sei als Beispiel genannt. Das "realsozialistische" Pendant stellt die "Breschnew-Doktrin" dar. Sie rechtfertigte 1968 den Einmarsch von Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei. Allerdings wurde hier nicht die Wiederherstellung demokratischer Herrschaft re-

und zum Teil auch der Fall Burundi zeigen, wie fadenscheinig der Bezug auf demokratische Herrschaftsformen ist, wenn die Sanktionierenden und Intervenierenden nicht selbst in ausreichendem Maße diesen Legitimitätsansprüchen genügen. Die zwangsweise Durchsetzung eines "right to democratic governance" kann politische und normative Legitimität von daher nur beanspruchen, wenn die beteiligten Staaten hohe Standards erfüllen. Völkerrechtlich gilt für diesen Bereich wie für sämtliche hier diskutierten Tatbestände auch, daß regional durchgesetzte Zwangsmaßnahmen an sich einer Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat bedürfen, der aber ein nicht mandatiertes Vorgehen in der Vergangenheit wiederholt toleriert oder nachträglich legitimiert hat.

4. Instrumente und Handlungsfelder multilateraler Friedenssicherung

Welche Konzepte und Instrumente stehen den Vereinten Nationen zur Verfügung, um auf diesen Konflikttypus zu reagieren? Die Friedenssicherung der 90er Jahre wurde durch die bereits erwähnte "Agenda für den Frieden" bestimmt. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali hatte in dem Dokument vier Möglichkeiten und Erfordernisse skizziert, dem gewaltsamen Austrag von Konflikten vorzubeugen und Kriege zu beenden. Erstens ging er auf die *Vorbeugende Diplomatie* ein. Sie soll – so die Agenda – Spannungen abbauen, bevor ein Konflikt ausbricht. Im zweiten Themenbereich, der *Friedensschaffung mit zivilen und militärischen Mitteln*, forderte der UN-Generalsekretär, friedliche Formen der Streitbeilegung auszubauen und die Rolle des Internationalen Gerichtshofes (IGH) zu stärken. Hilfeleistungen sollten nunmehr stärker als mögliche Ressource für friedliche Konfliktbearbeitung genutzt werden. Die Anwendbarkeit von Sanktionen nach Art. 41 sollte dadurch erhöht werden, daß betroffene Staaten bessere Ausgleichsmöglichkeiten erhalten. Für den Fall, daß diese Maßnahmen versagen, hielt Boutros-Ghali die Anwendung militärischer Gewalt unter Leitung der Vereinten Nationen für gerechtfertigt. Insbesondere schlug Boutros-Ghali vor, unter dem Kommando des UN-Generalsekretärs "UN-Truppen zur Friedensdurchsetzung" aufzustellen (Boutros-Ghali 1992a: Ziff. 44). Sie sollten schwerer bewaffnet sein als die bislang eingesetzten "Blauhelme" und im Konfliktfall imstande sein, einen Waffenstillstand aufrechtzuerhalten (siehe hierzu ausführlicher Kapitel F.II).

Im Hinblick auf *Friedenssicherung* durch friedenserhaltende Blauhelmeinsätze betonte die Agenda, daß die Friedenssicherung durch UN-Blauhelme stark an Bedeutung gewonnen habe und die Anforderungen an Ausbildung und Gerätschaft der teilnehmenden Soldaten, Polizisten und Zivilisten gewachsen seien. Einen konzeptionellen Neuanatz

klamiert, sondern dem Land die Souveränität abgesprochen, einen eigenen Weg jenseits des "sozialistischen Lagers" einzuschlagen.

brachte die Agenda vor allem für den vierten Aufgabenbereich, die *Friedenskonsolidierung*. Damit war der oftmals schwierige Prozeß gemeint, der nach der Beilegung eines Krieges beginnt und in dem sich Friedens- und Entwicklungspolitik aufs engste verbinden.

Die Agenda löste in Politik, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit zahlreiche Reaktionen und weiterführende Debatten aus¹⁸⁰. Trotz des diplomatischen Aktivismus wurde jedoch bald deutlich, daß die Großmächte und insbesondere die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats den weitergehenden Vorschlägen Boutros-Ghalis – v.a. hinsichtlich der Aufstellung von Truppen zur Friedensdurchsetzung – reserviert gegenüber standen. Die Agenda wurde auf politischer Ebene also nur mit Vorbehalten akzeptiert; ihre Umsetzung blieb in vielen Punkten blockiert¹⁸¹. Dennoch trug sie zur konzeptionellen Weiterentwicklung des friedenspolitischen Instrumentariums bei.

Viele der in dem Dokument verwendeten Konzepte und Begrifflichkeiten sind in der politischen und wissenschaftlichen Debatte aufgegriffen und ausdifferenziert worden. Sie haben auch maßgeblich die vorliegende Arbeit beeinflusst. Trotz der breiten Rezeption der Agenda wird hier jedoch eine leicht modifizierte Terminologie verwendet: Erstens wird der etwas enge Begriff der "präventiven Diplomatie" durch den Begriff der Gewaltprävention ersetzt. Die präventiven Blauhelmeinsätze, die Boutros-Ghali in der Rubrik "präventive Diplomatie" anführt, sollen zudem zu den friedenserhaltenden Maßnahmen gerechnet werden, was systematisch kohärenter ist. Zweitens allerdings ist in der "Agenda für den Frieden" der Begriff der "Friedensschaffung" sehr breit geraten, insofern hier sowohl friedliche Mittel nach Kapitel VI der UN-Charta als auch

180 Siehe aus der Fülle von Literatur u.a. Baechler 1994b; Brock 1993; Kühne 1993; 1993a; 1994a; Weiss 1993a; 1993b. Im Rahmen der Vereinten Nationen richtete die Generalversammlung die *Informal Open-Ended Working Group on an Agenda for Peace* ein. Sie verabschiedete am 14. Dezember 1992 Resolution 47/71 zu Fragen des Peacekeeping sowie am 18. Dezember 1992 Resolution 47/120 zur präventiven Diplomatie. Die UN-Generalversammlung beschloß am 18. Dezember 1992 und am 20. September 1993 die Resolutionen 47/120 A und B und beauftragte den Generalsekretär, insbesondere im Bereich der präventiven Diplomatie und Frühwarnung tätig zu werden. Auch der Sicherheitsrat diskutierte immer wieder Einzelaspekte der Agenda. Eine Sammlung von Stellungnahmen wurde am 30. April 1993 herausgegeben; siehe hierzu Boutros-Ghali 1993e: 323; Boutros-Ghali 1993f; Boutros-Ghali 1995b: 215, Ziff. 581.

181 Dies äußerte sich auch darin, daß die Arbeitsgruppe nicht in der Lage war, einen offiziellen Report zu verabschieden. Die Arbeitsgruppe unter Leitung des namibischen Botschafters Tunguru Huaraka stellte 1996 ihre Arbeit ein. Zwei ihrer insgesamt vier Untergruppen verabschiedeten zumindest provisorische Berichte, nämlich die Untergruppe zu Fragen der Koordination (WGAP/96/1) sowie die Untergruppe zu UN-Sanktionen (WGAP/96/2). Siehe im Internet: <<http://www.globalpolicy.org/reform/wkgrout.htm>> (Zugriff am 06.03.01).

Zwangsmaßnahmen angeführt werden. Die friedlichen Mittel (Streitbeilegung, Schiedsgerichtsbarkeit) passen jedoch besser zur Gewaltprävention. Die Zwangsmaßnahmen wiederum verdienen sowohl aus völkerrechtlichen wie auch aus systematischen Gründen eine eigene Rubrik. Drittens ist der Bereich der humanitären Hilfe in der Agenda nur sehr unzureichend berücksichtigt und muß als eigenes Handlungsfeld identifiziert werden.

Eine Modifizierung seiner Begrifflichkeiten und Systematik unternahm Boutros-Ghali übrigens selbst in seiner "Ergänzung zur Agenda für den Frieden", die er 1995 vorlegte. Boutros-Ghali (1995a) ordnete dort die "präventive Diplomatie" in den Kontext anderer Instrumente der Krisenverbeugung ein, zu denen er unter anderem die Stationierung von Militär oder Polizei, präventive humanitäre Hilfe und präventive Friedensförderung (*preventive peace-building*) rechnete¹⁸². Außerdem schränkte er den Bereich des *peacemaking* auf die "zivile Friedensschaffung" ein. Sie meinte nunmehr den Einsatz diplomatischer Mittel, um Streitparteien zur Beendigung von Feindseligkeiten und einer friedlichen Streitbeilegung zu bewegen. Drittens mahnte er angesichts der Erfahrungen multidimensionaler Blauhelmeinsätze eine klarere Unterscheidung zwischen friedenserhaltenden Maßnahmen und militärischen Zwangsmaßnahmen an. Schließlich gab er dem Bereich der nicht-militärischen Sanktionen in ihren positiven wie negativen Implikationen besonderes Gewicht.

Summa summarum legt die Fortentwicklung der "Agenda für den Frieden" eine Unterscheidung von sechs Handlungsfeldern nahe, die für die multilaterale Friedenssicherung relevant sind¹⁸³:

1. Gewaltprävention und Konfliktmanagement (*preventive diplomacy* sowie *peacemaking/conflict management*);
2. nicht-militärische Zwangsmaßnahmen (*non-military sanctions*), zu denen neben Wirtschaftssanktionen und Waffen embargos auch die internationale Strafgerichtsbarkeit zählt;
3. friedenserhaltende Maßnahmen (*peacekeeping*);
4. militärische Zwangsmaßnahmen (*enforcement action*);
5. der Bereich der humanitären Hilfe (*humanitarian assistance*);
6. Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (*post-conflict peace-*

182 Der Sicherheitsrat nahm nach Debatten am 18. und 19. Januar 1995 mit einem *presidential statement* (S/PRST/1995/9) Stellung zu dem Papier und unterstützte insbesondere die Priorität, die Boutros-Ghali dem Bereich der Krisenprävention gab (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 215-216, Ziff. 583)

183 Siehe mit einer etwas anderen Terminologie auch Sir David Ramsbotham 1996: 119. Nützliche Definitionen bietet auch das "Field Manual No. 100-23 Peace Operation" der US-Armee. Es ist im Internet zugänglich unter: <<http://carlisle-www.army.mil/usacs/pki/100-23.htm>> (Zugriff am 16.11.96). Eine gute Übersicht zu den verschiedenen Handlungsfeldern der Friedenssicherung bietet zudem Evans 1993.

building)¹⁸⁴.

Die Terminologie der vorliegenden Arbeit beruht im wesentlichen auf diesen sechs Handlungsfeldern. Es erscheint deshalb eine kurze Erklärung sinnvoll, wie die genannten Begriffe im folgenden verwendet werden.

ad 1: Unter **Gewaltprävention**, für die ich synonym auch den Terminus Krisenprävention verwende, verstehe ich das bewußte Bemühen, gewaltträchtigen Prozessen vorzubeugen und entgegenzuwirken, bevor sie in ein virulentes Stadium bzw. in systematische Gewaltanwendung umgeschlagen sind. Dies kann in einer Phase geschehen, wo Konflikte noch latent sind, d.h. unterdrückt oder gewaltlos artikuliert werden (*frühe Prävention*). Prävention kann aber auch zu einem Zeitpunkt wirksam werden, da Konflikte bereits einen schwelend-gewalthaltigen Charakter haben, die Spirale der Gewalt also schon begonnen wurde (*späte Prävention*).

Instrumente der Gewaltprävention sind unter anderem: sozioökonomische Stabilisierung, Reformen des politischen Systems, präventive Friedensförderung durch Vertrauensbildung und Stärkung zivilgesellschaftlicher und rechtsstaatlicher Strukturen (*preventive peace-building*) und nicht-staatliche Diplomatie. Hinzu kommen die verschiedenen Verfahren der friedlichen Streitbeilegung (Gute Dienste, Vermittlung, Schiedsgerichtsbarkeit¹⁸⁵, Untersuchung/Vergleich) sowie die damit zusammenhängenden Instrumente der "präventiven Diplomatie" (*preventive diplomacy*), die auf Verhandlungen¹⁸⁶ abzielen bzw. auf rechtsförmige

184 Hierunter sollen auch Abrüstungsmaßnahmen subsumiert werden, die nach der Beendigung von Bürgerkriegen auf die Kontrolle von Kleinwaffen und die Beseitigung von Landminen abzielen (*micro-disarmament*).

185 Eine Reihe von Konflikten zwischen afrikanischen Staaten wurden dem Internationalen Gerichtshof (IGH) zur Entscheidung bzw. mit der Bitte um ein Rechtsgutachten vorgelegt. Dabei handelte es sich insbesondere um den Westsahara-Konflikt (1974), die Territorialstreitigkeiten um Offshore-Gebiete zwischen Libyen und Tunesien (1982) sowie zwischen Guinea-Bissau und Senegal (1989), schließlich um Grenzstreitigkeiten zwischen Mali und Burkina Faso (1986) und zwischen Tschad und Libyen (1994) (vgl. Zartman 1996: 59-60). Siehe als Gesamtübersicht zur IGH-Befassung mit afrikanischen Konflikten zwischen 1947 und 1992 auch Bennett 1995: 189-194 (Tabelle 8-1).

186 Verhandlungen wiederum dienen dazu, in einem regulierten Verfahren gemeinsame Interessen zu identifizieren, sich auf gemeinsames Vorgehen zu verständigen und Konflikte durch Übereinkunft und Kompromiß zu lösen (vgl. Berridge 1995: 119). Für hochrangige Verhandlungen, bei denen es um vitale Fragen geht, haben Zartman/Berman (1982, Kapitel 3) vorgeschlagen, im Sinne eines analytischen Konstrukts drei Phasen zu unterscheiden: *pre-negotiations stage*, *formula stage* und *details stage*. Bei den Vorverhandlungen geht es darum, die Gesprächsparteien überhaupt an einen Tisch zu bringen, die mögliche Agenda sowie prozedurale Fragen vorzuklären. In den eigentlichen Verhandlungen stehen die zentralen Konfliktpunkte zur Debatte. Bei der Suche nach einer Lösungsformel kann dabei sowohl induktiv (*step-by-step*) als auch deduktiv

Verfahren zurückgreifen (vgl. Berridge 1995: 1; siehe auch Billing 1992: 57-58).

Neben diesen Bereichen der zivilen Gewaltprävention kann auch die Stationierung von Militär oder Polizei der Vorbeugung kollektiver Gewalt dienen, insofern sich auf diese Weise die sicherheitspolitische Verlässlichkeit erhöhen läßt (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 218-219, Ziff. 591). Der polizeiliche bzw. militärische Aspekt der Gewaltprävention wird im Rahmen dieser Arbeit jedoch primär im Handlungsfeld "Peacekeeping/Humanitäre Intervention" erörtert.

Das Krisen- und Konfliktmanagement stellt zum einen eine Spezialform der Gewaltprävention dar, wenn es sich auf Phasen der Gewalteskalation vor Ausbruch eines möglichen Krieges bezieht – also auf die Schnittstelle zwischen der Früh- und Hochphase von Konflikten (*präventives Konfliktmanagement*). Zum anderen umfaßt Krisen- und Konfliktmanagement aber auch Versuche, einen bereits ausgebrochenen Krieg beizulegen oder in Situationen latent-virulenter Gewalt eine weitere Eskalation der Lage zu verhindern (*reaktives Krisenmanagement*). Der Kern des reaktiven Krisenmanagements ist das, was Boutros-Ghali als *peacemaking* bezeichnet: der Einsatz diplomatischer Mittel, um Konfliktparteien zur Beendigung von Feindseligkeiten und einer friedlichen Streitbeilegung zu bewegen (Boutros-Ghali 1995b: 219, Ziff. 593).

Im Kern des Krisen- und Konfliktmanagements stehen Strategien der Konfliktvermittlung. Das Spektrum reicht von kommunikationsfördernden Strategien (*communication-facilitation strategies*) bis zu direktiven oder gar manipulativen Strategien (*directive bargaining/manipulative strategies*)¹⁸⁷; in einem Zwischenbereich sind Verfahrensstrategien (*formulation strategies*) angesiedelt. Bei kommunikationsfördernden Strategien geht es vornehmlich darum, den Kontakt mit den Konfliktparteien herzustellen, einen möglichst vertrauensvollen Rahmen für ergiebige Verhandlungen zu schaffen und konstruktive Lösungen zu fördern – ohne selbst Partei zu ergreifen¹⁸⁸. Bei Verfahrensstrategien beansprucht der Vermittler, Kontrolle über den Verhandlungsprozeß und die Situation zu erhalten: Dies reicht von der Wahl des Verhandlungsortes über den Vorschlag und die Einhaltung von Verfahren bis hin zur Gestaltung des genauen Verhandlungsablaufes.

(Schnüren eines "Gesamtpakets") vorgegangen werden kann. Mit der Phase, in der die Details "festgeklopft" werden, kommt oftmals die "Stunde der Wahrheit", insofern hier die genauen Konsequenzen von Grundsatzvereinbarungen deutlich werden.

187 Siehe zu den verschiedenen Kategorisierungen v.a. Bercovitch 1992; 1995. Norbert Ropers (1995b) unterscheidet zwischen direkter Mediation, nicht-direkter Mediation und *facilitation*.

188 In gewissem Maße zählen auch die "Guten Dienste" zur *facilitation*, wenn sie sich nicht allein auf technische Fragen beschränken (vgl. Ropers 1995b).

Die direktiven Strategien versuchen, unmittelbaren Einfluß auf die Erwartungen und das Verhalten der Konfliktparteien sowie das Ergebnis zu nehmen (z.B. im Rahmen einer *power mediation*). Der Vermittler arbeitet hier mit Belohnungen, Druck und Sanktionen, bringt eigene inhaltliche Vorschläge ein und übernimmt Mitverantwortung für die Umsetzung eines möglichen Abkommens (vgl. Bercovitch/Wells 1993: 8-9). Während nationalstaatliche Akteure sich zumeist im Bereich von direktiver Mediation und Verfahrensstrategien bewegen, arbeiten internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen eher mit einer Kombination von *formulation* und *facilitation strategies* (Ropers 1995a). In einem fortgeschrittenen Prozeß können diese nicht-direktiven Strategien freilich durch den Druck mächtiger Staaten unterstützt werden (siehe auch Bercovitch 1995).

ad 2: Nicht-militärische Zwangsmaßnahmen umfassen zunächst einmal Handels- und Waffenembargos, das Einfrieren von Auslandskonten, die Einschränkung von Reisefreiheit etc. Sie zielen darauf ab, das Verhalten von Kriegsparteien in Richtung von Verhandlungsbereitschaft oder der Beendigung von Rechtsverletzungen zu beeinflussen. Nicht-militärische **Sanktionen**, insbesondere Wirtschaftssanktionen, stellen ein "klassisches" Zwangsinstrument in der internationalen Politik dar. Ihre Attraktivität für politische Entscheidungsträger liegt auf der Hand: Sanktionen wirken stärker als diplomatische Vermittlungsversuche, liegen aber unterhalb der Schwelle militärischer Intervention. In diesem Sinne wurden sie in der UN-Charta als Zwangsmittel des Sicherheitsrats vorgesehen. Dieser kann, nachdem er gemäß Art. 39 der UN-Charta eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit festgestellt hat, nach Art. 41 beschließen, "welche Maßnahmen – unter Ausschluß von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen"¹⁸⁹.

Der UN-Sicherheitsrat hat nach dem Ost-West-Konflikt eine signifikant höhere Bereitschaft gezeigt, sich nicht-militärischer Sanktionen gegen internationale Rechtsbrecher zu bedienen. Vor 1990 waren Sanktionen überhaupt nur zweimal zum Einsatz gekommen – gegenüber dem weißen Minderheitenregime in Rhodesien (1968) und gegenüber dem Apartheidregime in Südafrika (1977) (vgl. Kapitel B.II). Zwischen 1990 und 1998 verhängte der Sicherheitsrat hingegen gleich in elf Fällen nicht-militärische Sanktionen, nämlich gegen den Irak, die Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Mon-

189 Nicht-militärische Sanktionen können eine wichtige Alternative zum Einsatz militärischer Maßnahmen darstellen; letztere sollen laut UN-Charta nur dann zum Zuge kommen, wenn der Sicherheitsrat der Auffassung ist, "daß die in Art. 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben" (Art. 42). Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates gelten für die Mitglieder der Vereinten Nationen gemäß Art. 25 und 48 der Charta als unmittelbar bindendes Recht.

tenegro), gegen Somalia, Libyen, Liberia und Haiti, gegen die Rebellenorganisation UNITA (*União Nacional para a Independência total de Angola*), gegen Rwanda, den Sudan und Sierra Leone (vgl. Debiel/Starck 1999). Dreimal beschloß der Sicherheitsrat umfassende Wirtschaftssanktionen, also ein vom Grundsatz her uneingeschränktes Verbot für Ein- und Ausfuhren (gegen den Irak, die Bundesrepublik Jugoslawien und gegen Haiti). In allen anderen Fällen handelte es sich um partielle Sanktionen, insbesondere Waffenembargos.

Auch die **internationale Strafgerichtsbarkeit** ist eine nicht-militärische Zwangsmaßnahme, die die Ahndung von Völkerrechtsverbrechen zum Ziel hat. Die beiden Ad-hoc-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda kamen als Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII zustande, die für die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen verbindlich sind. Auch die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC), den eine Staatenkonferenz im Sommer 1998 in Rom beschloß (siehe auch Kapitel A.III), impliziert, daß die Vertragsstaaten zur Abgabe von Souveränität bereit sind.

ad 3: Friedenserhaltende Missionen (peacekeeping) sind Maßnahmen zur Stabilisierung einer Krisenlage, die militärische Mittel einbeziehen, ohne daß ihre Anwendung in einem unmittelbaren Kampfeinsatz geplant wäre. Das Spektrum der Peacekeeping-Einsätze umfaßt traditionelle und multidimensionale Blauhelmoperationen¹⁹⁰. Die Aufgabenbereiche des traditionellen Peacekeeping umfassen dabei vor allem die Überwachung von Abkommen (zum Beispiel Waffenstillstände) sowie die Bildung von Pufferzonen und "Stolperdrähten" zwischen den Konfliktparteien. Waffengewalt darf nur defensiv zum Schutz des eigenen Personals eingesetzt werden. Gerade in den 90er Jahren traten zahlreiche größere Missionen hinzu, die ein multidimensionales Mandat hatten. Es umfaßte zum Beispiel die Überwachung und Unterstützung der lokalen Administration, die Organisation freier und fairer Wahlen oder die Unterstützung von Flüchtlingsrückkehr und Demobilisierung.

ad 4: Militärische Zwangsmaßnahmen (enforcement action): Bei militärischen Zwangsmaßnahmen geht die Gewaltanwendung über die bloße Selbstverteidigung oder die auf Einzelfälle beschränkte Verteidigung des Auftrags hinaus. Hier ist die Schwelle hin zu systematischer Gewaltanwendung und auch zu pro-aktiven Operationen überschritten, bei der es zu direkten Konfrontationen mit organisierten Kriegsparteien kommt. Militärische Zwangsmaßnahmen setzen im Rahmen kollektivkooperativer Sicherheit voraus, daß der UN-Sicherheitsrat einen Beschluß unter Kapitel VII UN-Charta gefaßt hat. Ziel ist es, einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entgegenzuwirken. Diese kann durch die Aggression eines Staates oder

190 Eine detaillierte Systematik zu insgesamt fünf Typen militärischer Friedenssicherung in den Handlungsfeldern Friedenserhaltende Missionen und Militärische Zwangsmaßnahmen entwickle ich in Kapitel F.II.

staatsähnlicher Organisationen hervorgerufen worden sein. Ursache einer Friedensbedrohung können aber auch extreme humanitäre Not, Flüchtlingsströme oder massivste Menschenrechtsverletzungen sein (vgl. Kapitel A.III). Militäreinsätze, die in derartigen Situationen dem Schutz der betroffenen Menschen dienen, werden in der Regel als "humanitäre Interventionen" bezeichnet. In einer Grauzone zwischen konsensorientiertem Peacekeeping und kriegsähnlichen Operationen im Sinne militärischer Zwangsmaßnahmen bewegt sich die "robuste Friedenssicherung", bei der in Einzelfällen zur Verteidigung des Auftrages Waffengewalt eingesetzt wird (beispielsweise gegen Splittergruppen).

ad 5: Humanitäre Hilfe (*humanitarian assistance*) zielt in kriegerischen Konflikten darauf ab, der bedrohten Zivilbevölkerung Beistand zu leisten und unter Bezug auf die Genfer Konventionen von 1949 und die Zusatzprotokolle den Schutz besonders verwundbarer Gruppen zu garantieren. Im "Policy-Netzwerk Humanitäre Hilfe" (Eberwein 1997; Eberwein et al. 1999) ist mittlerweile eine Vielzahl von Akteuren aktiv. Es lassen sich in Anlehnung an Minear (1995: 100-101) acht Typen humanitärer Akteure unterscheiden, wobei die ersten fünf von außen, die verbleibenden drei von innen kommen: intergouvernementale Organisationen (UN), bilaterale Agenturen der Geberstaaten, NGOs, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), militärische Kräfte, die Regierung des Gastlandes, Rebellenbewegungen, lokale NGOs. In den 90er Jahren hat das Handlungsfeld Humanitäre Hilfe einen grundlegenden Wandel erfahren. Zum einen werden humanitäre Notsituationen verstärkt in ihrer Komplexität wahrgenommen (*complex emergencies*), die durch die gleichzeitige Wirksamkeit vielfältiger Faktoren wie Krieg, Hunger, Vertreibung und Staatszerfall geprägt ist. Zweitens haben die Handlungsmöglichkeiten internationaler Akteure zugenommen. Insbesondere NGOs spielen dabei eine eigenständige Rolle. Drittens wird zunehmend auch die Krisen- und Konfliktrelevanz humanitärer Hilfe thematisiert: Trägt sie zur Kriegsverlängerung bei? Kann sie die Friedensförderung unterstützen? Darf sie bei Menschenrechtsverletzungen wegschauen? Humanitäre Organisationen können heute daher immer weniger allein dem karitativen Imperativ folgen. Gerade im UN-System stellt sich die Frage, inwiefern humanitäre Agenturen ihre Autonomie bewahren sollten oder in ein politisch-militärisches Gesamtkonzept eingebettet werden müssten¹⁹¹.

191 Ein Positionspapier des UN Department of Humanitarian Affairs (UN-DHA 1994: 1, 2, 8) sprach sich am 13. April 1994 beispielsweise unter dem Titel "Protection of Humanitarian Mandates in Conflict Situations" für einen integrativen Ansatz im Rahmen der "Agenda für den Frieden" aus, wobei allerdings ein gewisses Maß an Autonomie der UN-Agenturen befürwortet wird. Freilich konnte im DHA keine "schlagkräftige" Position herausgebildet werden. Die Abteilung hatte einen schweren Stand gegenüber den einschlägigen UN-Sonderorganisationen im humanitären Bereich, es fehlte ihr – bis in die Spitzenpositionen hinein – an personeller Kontinuität und sie war stets Gegenstand

ad 6: Für Maßnahmen der Konfliktbearbeitung, die nach einem Friedensschluß greifen sollen, hat sich seit der "Agenda für den Frieden" der Begriff der **Friedenskonsolidierung** (*post-conflict peace-building*¹⁹²) eingebürgert. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali hat in seiner "Agenda für den Frieden" und ihrer Ergänzung die innergesellschaftliche Dimension von Sicherheit und damit den engen Zusammenhang von nachhaltiger Entwicklung und dauerhaftem Frieden herausgestrichen. Er wurde nicht müde, die Dringlichkeit einer verlässlichen Stabilisierung von Bürgerkriegsländern, insbesondere beim Übergang vom Krieg zum Frieden, zu betonen – ein Thema, das er ausführlich auch in seinem ersten Bericht zur "Agenda für Entwicklung" aufgriff (vgl. Boutros-Ghali 1994a: Ziff. 16-40)¹⁹³. In seiner "Ergänzung zur Agenda für den Frieden" mahnte er sogar, Peacekeeping-Operationen sollten nicht die Aufmerksamkeit ablenken von den ökonomischen und sozialen Grundlagen dauerhaften Friedens.

Konkrete Aufgaben im Prozeß der Friedenskonsolidierung liegen darin, die Kriegsparteien zu entwaffnen, Flüchtlinge in ihre Heimat zurückzuführen, Wahlen zu überwachen, die Wirtschaft wiederaufzubauen, die Lasten des Krieges zu beseitigen (zum Beispiel durch Minenräumung) und institutionelle Strukturen zu rekonstruieren. Diese Anforderungen lassen sich nur bewältigen, wenn ein breites Instrumentarium angewendet wird: Möglichkeiten der Gewaltprävention müssen auf Nachkriegs-

organisatorischer Reformvorschläge, bis sie im Sommer 1997 dem Reformprogramm Kofi Annans zum Opfer fiel.

192 Präziser wäre der Begriff "post-war peace-building". Siehe zum Gesamtkomplex der "Friedenskonsolidierung" insbesondere den Sammelband "Vom Krieg zum Frieden" von Volker Matthies (1995).

193 Die Verknüpfung von Friedens- und Entwicklungsthematik war ebenfalls ein zentraler Punkt in der "Agenda für Entwicklung". Bereits in seinem ersten Bericht zur "Agenda für Entwicklung" vom 6. Mai 1994 (A/48/935) wies Boutros Boutros-Ghali (1994a: Ziff. 16-40) in dem Kapitel "Friede als Grundlage" darauf hin, daß man sich vermehrt auch über die Notwendigkeit von Entwicklung in Kriegs- und Nachkriegszeiten Gedanken machen müsse (Ziff. 16-21). Die verschiedenen Anregungen und Kommentare berücksichtigte Boutros Boutros-Ghali in einem zweiten Bericht, den er im November 1994 der Generalversammlung vorlegte (A/49/665, siehe hierzu Boutros-Ghali 1995b: 4) Die Generalversammlung richtete daraufhin am 19. Dezember 1994 eine *Ad Hoc Open-ended Working Group of the General Assembly on an Agenda for Development* ein, um zu einer aktionsorientierten, umfassenden "Agenda für Entwicklung" zu gelangen (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 71, Ziff. 187). Nach einem mühsamen Prozeß konnte die Arbeitsgruppe im Sommer 1997 unter Leitung des malaysischen Botschafters Razali Ismail einen abschließenden Entwurf vorlegen, den die UN-Generalversammlung am 20. Juni 1997 annahm (A/RES/51/240, im Internet abrufbar unter

<http://www.un.org/Docs/SG/ag_index.htm>

[Zugriff am 20.03.01]).

Insgesamt blieben aber die "Agenda für Entwicklung" sowie der sie begleitende Verhandlungsprozeß enttäuschend (vgl. Martens 1997, 1998).

situationen übertragen werden, der Wiederaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen muß mit ihrer Reform einhergehen; die Humanitäre Hilfe wird immer mehr durch eine entwicklungsorientierte Nothilfe (EON) ersetzt, die über die reine Überlebenshilfe hinausgeht und ein Scharnier zu nachhaltigen sozioökonomischen Entwicklungsperspektiven bildet¹⁹⁴.

Die hier in Anlehnung an die "Agenda für den Frieden" entfaltenen Instrumente lassen sich nicht exklusiv bestimmten Konfliktphasen zuordnen. Ihre Relevanz wechselt jedoch in den unterschiedlichen Eskalations- und Deeskalationsstufen potentiell kriegerischer Konflikte. Für den "Lebenszyklus" von Konflikten sind verschiedene Modelle entworfen worden. Hier soll auf eine Dreiteilung Bezug genommen werden, die Michael S. Lund (1996a: 38, 39-44)¹⁹⁵ entwickelt hat und in der regelmäßig bestimmte Instrumente der Friedenssicherung dominieren: Die "Frühphase" von Konflikten ist maßgeblich durch Maßnahmen der Gewaltprävention und ziviles Krisenmanagement geprägt. Sobald sich ein Konflikt einer "Hochphase" nähert, wird das zivile Krisenmanagement direkter, die Verhängung nicht-militärischer und militärischer Maßnahmen wahrscheinlicher. Beim offenen Ausbruch massiver Gewalt erreichen infolge von Zerstörung, Flucht und Vertreibung zudem Maßnahmen der humanitären Hilfe oftmals einen Bedeutungszuwachs. Zur Absicherung von Waffenstillständen, Konfliktregelungen und Friedensvereinbarungen können schließlich friedenserhaltende Maßnahmen eingesetzt werden. Sie können auch in der "Spätphase" von Konflikten zur Stabilisierung der Lage beitragen. Hier kommen zudem Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (*post-conflict peace-building*) zum Zuge, wenn es gilt, einen Übergang zu dauerhafter Entwicklung zu befördern.

194 Konzeptionell fand dies in die Entwicklungspolitik zahlreicher Staaten der OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) seinen Niederschlag. Siehe für Deutschland v.a. BMZ 1996, GTZ 1998a. Siehe zu einer allgemeineren Zwischenbilanz über die Umsetzung von Krisenprävention und Friedenskonsolidierung in der "neuen deutschen Entwicklungspolitik" auch jüngst Ferdowski 2001.

195 Siehe auch die Übersicht "A Preventive Diplomacy Toolbox: Policies and Instruments for Preventing Violent Conflicts (Appendix A)" bei Lund 1996: 203-205.