

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Franz H. U. Borkenhagen

Militarisierung deutscher Außenpolitik?

Manfred Funke

Friedenspolitik ohne Königsweg

Eine Problemskizze zur Vision europäischer Sicherheitsidentität

Volker Matthies

Vom reaktiven Krisenmanagement zur  
präventiven Konfliktbearbeitung?

Tobias Debiel

Not und Intervention in einer Welt des Umbruchs  
Zu Imperativen und Fallstricken humanitärer  
Einmischung

B 33–34/96

9. August 1996



Franz H. U. Borkenhagen, geb. 1945; Leiter des Referats Europa im Ministerium für Bundes- und Europapolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Europa braucht GASP. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in und für Europa, Bonn 1993; Geteilte Sicherheit in Europa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26–27/94; Europa der Regionen – Hintergründe und Probleme, in: Hartmut Klatt (Hrsg.), Das Europa der Regionen nach Maastricht, München 1995; Außenpolitische Interessen Deutschlands. Rolle und Aufgaben der Bundeswehr, Bonn 1996.

Manfred Funke, Dr. phil., geb. 1939; Professor am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

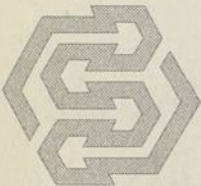
Veröffentlichungen zur Weimarer Republik und NS-Diktatur, zur Friedensforschung, Sicherheitspolitik, zu Totalitarismus, Extremismus, Terrorismus sowie zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland.

Volker Matthies, Dr. phil., geb. 1945; 1974–1985 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut in Hamburg; seit 1986 Dozent für Politische Wissenschaft an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg; Honorarprofessor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg; Mitglied im Kuratorium des Instituts für Afrika-Kunde in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Frieden durch Einmischung?, Bonn 1993; Immer wieder Krieg? Wie Eindämmen? Beenden? Verhüten? Schutz und Hilfe für die Menschen?, Opladen 1994; (Hrsg.) Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995.

Tobias Debiel, M.A., geb. 1963; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Volkswirtschaft und Philosophie in Bonn; seit 1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Norbert Ropers) Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995; (Hrsg. zus. mit Franz Nuscheler) Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



## Militarisierung deutscher Außenpolitik?

---

### I. Anforderungen, Risiken und Chancen internationaler Beziehungen

---

Die Ost-West-Konfrontation mit ihren ideologischen Gegensätzen und ihrer beiderseitigen militärischen Überkapazität zur umfassenden Bedrohung und Vernichtung ist aufgehoben. Der Euphorie des Umbruchs in den Jahren 1989/90 folgte in den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas der schrittweise Übergang zu demokratischen Verhältnissen. Diese Phase hält an. Unabhängig davon brachen fast gleichzeitig in Europa Kriege, Bürgerkriege und kleinere bewaffnete Konflikte aus, wie sie in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hier unbekannt geworden waren. Ihnen folgten Völkermord, Vertreibungen – sogenannte ethnische Säuberungen –, Migrationen und Armut, die bis heute mehr oder weniger anhalten. Schwelende Konflikte, Machtstreben und Unterdrückung werden nicht länger durch Vormächte verhindert. Die westlichen Gemeinschaften Europäische Union (EU) und auch NATO waren darüber hinaus zu lange unfähig und nicht willens, in Konflikte wie im ehemaligen Jugoslawien einzugreifen und sie mit Gewalt zu begrenzen oder zu beenden.

Aber auch und vor allem außerhalb Europas haben Konflikte und Kriege zugenommen – und hier gelang bisher ebenfalls keine durchgreifende Regulierung und Beendigung. Die Vereinten Nationen erwiesen sich oft als konzept- und hilflos, weil ihr Maßnahmenkatalog nicht zu den Konfliktursachen vor Ort paßte. Allenfalls im Golfkrieg 1991 konnte eine Wiederherstellung des Status quo ante in Kuwait durch den Einsatz von multinationalen Streitkräften erreicht werden.

Die Grenzen zwischen Frieden, Krise und Krieg sind fließender geworden, die Zustände verändern sich zudem schneller als bisher. Der Einsatz von Streitkräften und der Ruf danach als letztes politisches Mittel haben zugenommen – auch, weil die herkömmliche politische Vorsorge versagt hat und eine neue noch nicht entwickelt worden ist.

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich nach der Vereinigung und nach dem Gewinn der vollen Souveränität genauso wie ihre Partner diesen zusätzlichen Herausforderungen ausgesetzt. Überdies kann sie sich spätestens seit dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom Juli 1994 auch nicht länger auf begrenzende Bestimmungen des Grundgesetzes berufen, die ihr eine Beteiligung an international gestützten und von der UNO sanktionierten militärischen Friedensmaßnahmen im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme nicht erlauben würden.

Gleichwohl ist eine Verengung der Wahrnehmung von Kriegs- und Konfliktsachen – weltweit und in Europa – dahingehend zunächst und ganz allgemein nicht statthaft, wenn sie in der Hauptsache militärischen Beurteilungsrastern folgt. Eine Übersicht der globalen Bedingungen, Beziehungen und Verhältnisse öffnet vielmehr den Blick auf weitaus weitreichendere Ursprünge, Interdependenzen und Lösungsmöglichkeiten.

Im Vordergrund steht außerdem auch die Verschiebung der Bedeutung und Wirksamkeit sicherheitspolitischer Dominanzen. Durch die Aufhebung der Nützlichkeit und Wirksamkeit von bisherigen militärstrategischen Erwägungen bei der Beurteilung von westlicher oder östlicher Vorherrschaft und der ihr folgenden Aufteilung der Welt in entsprechende Einflußsphären sind die wirtschaftspolitischen Fähigkeiten und Möglichkeiten deutlich in den Vordergrund getreten. Daraus hat sich eine neue Beziehungsordnung und -vielfalt ergeben, die ganz andere als bisher gültige Maßnahmen und Aktivitäten erfordert. Märkte, Absatzchancen und Investitionen heißen die neuen Bestimmungsgrößen im internationalen Wettbewerb. Infolgedessen haben auch bisher nachgeordnete Staaten und Staatengruppen an Gewicht und Einfluß gewonnen.

Unabhängig davon sind die USA, die Industriestaaten in Europa und Japan gewichtig geblieben, aber die Konkurrenz und die Einflußmöglichkeiten haben sich verändert: zum einen durch die Erweiterung der Absatzmöglichkeiten, zum anderen durch die gewachsenen Ansprüche vor allem aus den Staaten, die zuvor unter sowjetischer Vorherrschaft standen.



Aber diese Chancen und Herausforderungen sind nur ein Teil der veränderten globalen Verhältnisse. Andere und bisher eher verdeckt gebliebene Ansprüche und Anforderungen sind jetzt in ihrem vollen Ausmaß erkennbar und wirken ein auf die internationalen Beziehungen. Dabei überwiegen die als gefährlich und destabilisierend zu qualifizierenden Aspekte mit globalen Auswirkungen.

So ist unübersehbar, daß die Kluft zwischen reichen und armen Weltregionen immer größer wird: Ökonomischer Standard, technologische wie organisatorische Fähigkeiten sowie Ressourcenvielfalt und -nutzung, verbunden mit Finanzkraft und Marktbeherrschung, entwickeln sich immer stärker als Vorteile des Nordens. Der Süden fällt trotz jahrzehntelanger Entwicklungshilfe hingegen weiter ab und gerät in immer deutlichere Abhängigkeiten. Vor allem Übervölkerung, Armut, Konflikte und soziale Krisen sind seine Lasten. Sie sind schließlich die Ursachen für Konfrontationen und Kämpfe um Machteinfluß. Diese lassen sich nicht länger auf nationale oder regionale Auseinandersetzungen beschränken. Längst sind die Folgen weltweit zu spüren.

Werden des weiteren Umweltschäden und -belastungen hinzugezählt, die grenzüberschreitend wirken, und die übrigen Konfliktursachen wie Kriminalität, Krankheiten, Fundamentalismen verschiedener Ausprägung und Vormachtstreben von regionalen Mächten als weitere Konfliktursachen mit globalen Folgen berücksichtigt, so ergibt sich ein Szenario, das nicht länger ohne weltweite Regelungs- und Steuerungsmaßnahmen auskommt. Politik und Wirtschaft müssen demgemäß ebenfalls global angelegt sein und im Zusammenwirken mit den betroffenen Regionen und Staaten in einer Eine-Welt-Politik zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern auf die Bedürfnisse ausgerichtet werden. Eine Reaktion nach Maßstäben der Industriestaaten reicht nicht aus. Prävention muß Reaktion ersetzen, um vorausschauend Konflikte zu regeln. Unabhängig davon wird – wegen der aktuellen Kriege – eine auch militärisch gestützte und gesicherte weltweite oder auf Weltregionen ausgerichtete Politik vorerst notwendig bleiben, um Kriege unmittelbar eindämmen zu können.

Abgesehen von den erweiterten globalen Herausforderungen bleibt der Schwerpunkt deutscher Außenpolitik auf Europa ausgerichtet. Dies vornehmlich deshalb, weil einerseits Entwicklung, Chancen und Risiken des veränderten Europas die Interessen der Bundesrepublik direkt betreffen und andererseits die Außenpolitik eben deshalb

unmittelbar gefordert ist. Hierbei fällt auf, daß es sich dabei weniger um nationale oder bilaterale Anstrengungen handeln kann – diese würden die Fähigkeiten und Kapazitäten der Bundesrepublik binnen kurzem überdehnen; vielmehr geht es hier um einen deutschen Beitrag in der EU und gemeinsam mit den Partnern der NATO.

Die hauptsächlichen Herausforderungen an die multinationalen Organisationen kommen zweifellos aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Sie werden erweitert durch die Anforderungen aus den Regionen am Rande Europas. Hinzu kommen die Ansprüche aus dem Inneren der Gemeinschaft der EU und aus der Nordatlantischen Allianz. Die Staaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa wollen ihre jungen Demokratien stabilisieren, Wachstum und Wirtschaft fördern sowie mehr Sicherheit gewinnen. EU und NATO gelten ihnen als Stabilitätsanker; ein Beitritt würde ihnen Sicherheit im umfassenden Sinn garantieren. NATO und EU haben ihnen die Möglichkeit zur Aufnahme angeboten. Die EU hat durch die sogenannten Europa-Abkommen die Assoziation eröffnet; die NATO bietet die Anlehnung durch die „Partnerschaft für den Frieden“ an.

Beide Optionen können sich zur Aufnahme erweitern. Dazu gehört einerseits die Anstrengung der jungen Demokratien, vorgegebene und anerkannte Kriterien zu erfüllen. Andererseits müssen EU und NATO mit ihren Strukturen und Bedingungen die Voraussetzungen zur Erweiterung schaffen. Ziel beider Seiten muß es sein, ein Gefälle zwischen West- und Osteuropa zu vermeiden, gesamteuropäische Zusammenarbeit zu ermöglichen und Sicherheit für alle Staaten in Europa zu erreichen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist dabei ein gewichtiger Partner, deren Beitrag zur Integration und zum Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur im Verbund mit den übrigen Partnern und mit den Nachbarn eine der Voraussetzungen zum Aufbau und zum Gelingen Gesamteuropas ist.

---

## II. Voraussetzungen und Bedingungen deutscher Außenpolitik

---

Die Bundesrepublik muß ihren Standort im veränderten internationalen Koordinatensystem an drei Vorgaben ausrichten:



- den speziellen deutschen Bedingungen und Verhältnissen,
- den Verantwortungen und Pflichten in und für Europa sowie
- den deutschen Interessen und Zielen.

Zu den speziellen deutschen Bedingungen gehört in erster Linie die Rückbesinnung auf die Geschichte in diesem Jahrhundert, in dem Europa im Zweiten Weltkrieg den Überfall und die Besetzung durch das Dritte Reich sowie den millionenfachen Mord an Juden hinnehmen mußte. Okkupation und Verbrechen haben das Bild der Deutschen geprägt. Die Auswirkungen sind bis heute zu spüren und zu beachten. Die Bundesrepublik wird auch auf absehbare Zeit ihre Politik und ihre Außeninteressen nicht ohne Berücksichtigung der deutschen Geschichte formulieren und einbringen können. Sie ist in dieser Hinsicht kein Staat wie jeder andere.

Aus der Kapitulation der Wehrmacht und aus dem Untergang des Dritten Reiches ist im westlichen Teil des ehemaligen Reichsgebietes ein demokratischer Staat hervorgegangen. Aufbau und Einübung der Demokratie waren nicht ohne Vorgabe und Hilfen der westlichen Alliierten USA, Großbritannien und Frankreich möglich. Diese haben sie auch dauerhaft gesichert, indem sie die junge Bundesrepublik nur in eine Teilsouveränität entlassen haben. Gleichzeitig gelang den Deutschen ein Grundgesetz, das nicht nur den demokratischen Ansprüchen genüge, sondern die Grundlage zur Lebensfähigkeit nach demokratischen Werten und Normen geschaffen hat und als Garant derselben bis heute gilt.

Die innere Stabilität hat jedoch nur einen Teil der Entwicklung der Bundesrepublik zu einem glaubwürdigen Mitglied der Staatengemeinschaft in Europa ausgemacht. Als wesentlicher und umfassender muß die Integration in die NATO (1955) und in die Europäische Gemeinschaft (EG) (1957) – später UNO (1973) und KSZE (1975) – verstanden und beurteilt werden. Die Aufnahme bzw. der Beitritt folgten unterschiedlichen Interessen: Während die Mitglieder der NATO und auch der EG die Bundesrepublik vor allem aufnahmen, um das Bündnis und die Gemeinschaft zu wirkungsvolleren Vereinigungen zu machen und gleichzeitig die Deutschen einzubinden und deutsche Sonderwege zu vermeiden, erkannte die Bundesrepublik den Beitritt als Chance, vollwertiges Mitglied in der westlichen Staatengemeinschaft zu werden, international mehr Bewegungsfreiheit zu erhalten und zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie beim

Aufbau der Wirtschaftsgemeinschaft in Europa zu erreichen.

### **1. Dreifache Integration: politisch, wirtschaftlich, militärisch**

Erst dieses Zusammenspiel von außen- und sicherheitspolitischen Integrationsbemühungen mit innenpolitischer Stabilität und wirtschaftlichem Wachstum hat die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik gesichert. Ein herausragendes Ergebnis war – und das hält bis heute an – die Sicherheitsgarantie durch den Westen, die im wesentlichen den Aufbau und den Bestand der jungen Bundesrepublik gegen äußere Gefährdungen gewährleistet hat. Die Westbindung war der Stabilitätsfaktor für die westeuropäische Integration mit deutscher Beteiligung. Sie hat schließlich auch den Weg zu einer friedlichen Vereinigung der Bundesrepublik geebnet – als Folge des Umbruchs in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion.

Aus dieser Übersicht ergibt sich auch die Schlußfolgerung, daß die Bundesrepublik Deutschland ihren Ursprung und ihren Aufbau hauptsächlich durch die dreifache politische, wirtschaftliche und militärische Integration ermöglichen konnte. Dabei standen neben allen Fähnrisen während des Kalten Krieges die wirtschaftspolitischen und gesellschaftlichen Entwicklungen im Vordergrund. Sie konnten parallel zu der militärstrategisch dominierten Sicherheitspolitik gelingen. Von daher ist das Zwischenfazit erlaubt, daß trotz der sicherheitspolitischen Dominanz bei der Ost-West-Konfrontation zivilisatorische Politiken und Integrationsbemühungen im Vordergrund deutscher Außenpolitik standen und die Entwicklung der Bundesrepublik geprägt haben. Während die Außenwirtschaftspolitik offensiv und auf Export ausgerichtet wurde, blieben Sicherheits- und Verteidigungspolitik defensiv strukturiert. Beide Ansätze ergaben zusammengenommen eine weitgehende äußere und innere Sicherheit, die die Bundesrepublik zu einem anerkannten Partner und selbstverständlichen Mitglied in der NATO und in der EG – später EU – werden ließen.

Aus dieser Konstellation ergeben sich auch die aktuellen Verantwortungen und Pflichten der vereinigten Bundesrepublik. Einerseits wäre eine Lösung aus dem Bündnis und der Europäischen Union gleichbedeutend mit europäischer Instabilität. Andererseits verlöre die Bundesrepublik ihre gewonnene politische und wirtschaftliche Kraft genauso wie die Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten in der Außen- und Außenwirtschaftspolitik. An erster Stelle der außenpoliti-



schen Aufgaben stehen daher die Reform der NATO, die Fortschreibung der Integration in der EU und der Aufbau eines vereinten Europas.

## 2. Die NATO

Die NATO bleibt das Sicherheits- und Verteidigungsbündnis in und für Europa. Ihre Aufgaben haben sich aber geändert, nachdem sie sich mit der Partnerschaft für den Frieden (1994) und der Einrichtung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR) (1991) auch für die Zusammenarbeit mit Rußland und mit den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas geöffnet hat. Damit ist, wenn auch zunächst unverbindlich, die Option der Erweiterung verbunden. Gleichzeitig mußte die NATO wegen der Aufgabenverschiebung auch ihr strategisches Konzept verändern. Der Wechsel vollzog sich von der Vorverteidigung zum Aufbau von mobilen Kräften, um auch Konflikten am Rande des NATO-Gebietes besser begegnen zu können.

Damit ist jedoch lediglich ein Anfang der Reform eingeleitet worden. Neben der politisch dominanten Aufgabe der Erweiterung, die in Europa mehr Stabilität und vor allem Sicherheitsgarantien für die jungen Demokratien in Mittel-, Ost- und Südosteuropa bringen soll, sind militärische Fähigkeiten, Strukturen und Großverbände gefragt, die der Allianz erlauben, Krisen zu regeln, Konflikte einzudämmen und Kriege in Europa oder am Rande zu beenden und auch Beiträge unter einem UNO-Mandat zu leisten. Insofern hat sich eine Auftrags-erweiterung ergeben.

Inzwischen ist auch ein Einstieg in die Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO (NATO-Rat, Berlin, Mai 1996) dahingehend gelungen, daß die Planung für militärische Aktionen unter alleinigem europäischem Kommando im Rahmen der NATO und bei Nutzung der NATO-Struktur eingeleitet worden ist. Die Bundesrepublik als inzwischen vollständig souveränes Mitglied kann und darf sich einer Beteiligung nicht verschließen. Sicherheits- und Verteidigungsbeiträge können nicht länger nur als finanzielle Unterstützung geleistet werden. Aus dem vormaligen Empfang von Schutzgarantien ist heute ein Mitwirken geworden. Internationale Solidarität und Beitragsgleichheit erlauben keinen deutschen Sonderweg mehr. Unabhängig davon stehen politische Maßnahmen im Vordergrund der NATO-Handlungen. Diese Priorität zu stärken gehört zu den wesentlichen Aufgaben der Bundesrepublik im Bündnis. Zudem verbietet sich ein Automatismus von militärischen Aktionen; die deutschen Beiträge mit

Streitkräften müssen einem strengen Nutzen- und Wirkungskatalog folgen.

## 3. Die Europäische Union

Die Europäische Union ist das zweite und zugleich umfassendere Aktionsfeld deutscher Außenpolitik. Die Einigung Europas, der Integrationsprozeß nach Maastricht (1992) und vor allem die Herausforderungen im Zusammenhang mit der ab 1998 zu verhandelnden Erweiterung der EU stehen im Vordergrund der Planungen und Entscheidungen bis zur Jahrtausendwende. Zur Agenda gehören überdies die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die Neuregelung der EU-Finanzierung und die Regierungskonferenz, die im kommenden Jahr abgeschlossen sein soll. Hiervon sind alle möglichen Politiken in Europa, vor allem aber die Vertiefung der Beziehungen innerhalb der EU betroffen. Die Integrationsbemühungen werden jedoch dadurch erschwert, daß die Mitgliedstaaten derzeit kaum willens und in der Lage sind, die Europäische Union zu einer politischen Union in Form eines Staatenbundes weiterzuentwickeln. Eine dringend notwendige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) scheint an der Weigerung der Mitgliedstaaten zu scheitern, Souveränitätsrechte an die EU abzugeben. Ungewiß ist des weiteren, ob die WWU zum festgelegten Zeitpunkt 1998 begonnen werden kann.

Ungeachtet dessen kann und wird Europa im globalen Rahmen und auch im Inneren nur dann Bestand und Gewicht gewinnen, wenn es mehr wird als eine wirtschaftliche Freihandelszone und sich öffnet für eine Erweiterung durch mittel-, ost- und südosteuropäische Staaten bei gleichzeitiger Verbesserung der institutionellen Bedingungen sowie eine Vergemeinschaftung der Innen- und Rechtspolitik.

Die Bundesrepublik ist inzwischen eine der wichtigsten und gewichtigsten Träger der europäischen Integration geworden. Von ihr – und auch von den anderen größeren Partnern wie Frankreich, Großbritannien, Italien und den Benelux-Staaten – wird es ganz wesentlich abhängen, ob Europa zusammenwächst.

So groß und so umfangreich auch die Anforderungen von außen und die Ansprüche von innen sind, so einmalig ist auch die Gelegenheit, die Vereinigung Europas und den Ausbau seiner Wirkungsmöglichkeiten voranzubringen. Dem für die derzeitige Regierungskonferenz zu erwartenden „Engineering“ des Vertrages muß schnellstmöglich eine umfassendere Erneuerung der EU folgen. Ein Weg dorthin könnte die Schaffung eines Kerneuro-



pas sein, in dem einige Mitgliedstaaten der EU den notwendigen Integrationsprozeß beginnen – politisch, wirtschaftlich, sicherheitspolitisch –, um dadurch eine Art Gravitationsfeld zu bilden, das weitere integrationswillige und -fähige Mitgliedstaaten anzieht und dadurch die EU von innen nach außen stärker aufbaut und zusammenwirken läßt. Auch hierfür könnte und sollte die Bundesrepublik ein Motor sein.

#### 4. Globale Beziehungen

Über die Europapolitik hinaus muß die Bundesrepublik auch ihre globalen Beziehungen ausbauen und pflegen. Dazu gehören vor allem die Verbindungen zu den Vereinigten Staaten und zu Rußland. Die USA sind unverändert eine Weltmacht. Ihre internationalen Verpflichtungen und Sicherheitsmaßnahmen haben nach dem Ende des Kalten Krieges nicht abgenommen. Allerdings ist eine Verlagerung der Interessen zu beobachten. Der pazifische Raum hat an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig kann Europa aber seine Sicherheit nicht ohne die USA aufrechterhalten oder gar gewährleisten. Das Dayton-Abkommen über die Beendigung der Kämpfe in Ex-Jugoslawien im November 1995 gelang nur unter amerikanischem Vorsitz. Es bedurfte des ausdrücklichen Engagements der USA, um die europäischen Partner zu einer konzertierten Aktion in Europa zu führen.

Die Bundesrepublik muß ein Interesse daran haben, mit diesem Partner weiter eng zu kooperieren, auch um die Vereinigung Europas und seine Sicherheit zu gewährleisten. Wie wichtig die USA für die Bundesrepublik sind, hat zuletzt die „Zwei-plus-Vier“-Vereinbarung gezeigt, die im wesentlichen dank amerikanischer Initiative zustande gekommen ist und der Bundesrepublik die Vereinigung und vollständige Souveränität gebracht hat. Die transatlantischen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EU gehören zweifellos unverändert zu den Voraussetzungen einer westlichen Stabilitätspolitik in und für Europa sowie im globalen Verhältnis.

Rußland, als Nachfolger der Sowjetunion, hat seinen Status als Supermacht verloren. Dieser war ohnehin einseitig auf militärische Potentiale und Fähigkeiten gestützt. Unabhängig davon ist Rußland nicht auf den Rang einer Regionalvormacht abgesunken. Vielmehr erlauben seine kaum geminderte militärische Stärke, seine Ressourcen und seine geographische Ausdehnung auch weiterhin ein globales Mitspracherecht. Das gilt auch eingedenk der wirtschaftlichen Schwäche, der innenpolitischen Instabilität sowie der daraus

resultierenden gewissen Sprunghaftigkeit und Unkalkulierbarkeit russischer Außenpolitik. Beides – Stärke und Schwankung – wirkt sich auch auf die Beziehungen zu Europa und zur Bundesrepublik aus. Die Reaktion darauf kann hauptsächlich nur im Verbund mit der EU und mit der NATO erfolgen. Die EU muß den Reformprozeß Rußlands weiter unterstützen, die NATO muß die Vorstellungen Rußlands zur Erweiterung der Allianz berücksichtigen. Die Bundesrepublik wiederum muß die Beziehungen zu Rußland ausbauen, eine Partnerschaft außerhalb der Vereinigungen muß – bei gleichzeitiger bilateraler Zusammenarbeit – jedoch vermieden werden.

Neben den Beziehungen zu den beiden großen Mächten stehen drei weitere Interessen im Vordergrund der global ausgerichteten deutschen Außenpolitik: Zunächst ist die Bundesrepublik gefordert, ihre Möglichkeiten und Fähigkeiten in der Außenwirtschaft auszubauen. Als eine der Weltwirtschaftsmächte muß sie intensiver die globalen Märkte und Absatzmöglichkeiten nutzen – auch um Wachstum im eigenen Land zu fördern und sich der weltweiten Konkurrenz stellen zu können.

Zum anderen muß die Bundesrepublik ihre Beiträge zum Abbau des Unterschieds zwischen Industriestaaten und den Entwicklungsländern erhöhen. Sicherheit, Wachstum und Fortschritt lassen sich nicht länger einseitig erreichen; Unsicherheit und Krisen haben immer häufiger weltweite Auswirkungen. Im Mittelpunkt müssen demnach präventive politische Maßnahmen, wirtschaftliche Hilfen und Unterstützung zur Selbsthilfe vor Ort stehen. Aber auch begleitende oder ergänzende militärische Schutzmaßnahmen oder Beiträge dazu gehören zu den erweiterten Aufgaben der Bundesrepublik.

Insgesamt schließlich: Neben den nationalen Anstrengungen sind grundsätzlich immer auch gemeinschaftliche Aktionen nötig, weil die Aufgaben längst jede nationale Hilfsmaßnahme überfordern. Das gilt in gleichem Maße auch für die Abwehr von Umweltgefährdungen und -schäden.

---

### III. Deutsche Beiträge zu einer europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik

---

Zur Teilhabe und Mitwirkung in der Europäischen Union und in der Nordatlantischen Allianz gibt es keine Alternative. Integrationspolitik und -an-



strengungen gehören seit der Gründung der Bundesrepublik zu den wesentlichen Stützen ihrer Politik – im Inneren wie im Außenverhältnis. Integration ist die Ebene zur Definition und Sicherung von politischer, wirtschaftlicher, militärischer und gesellschaftlicher Stabilität geworden. Nationale Anstrengungen und Hilfe sind notwendige Komplementäraufgaben geblieben; Alleingänge hingegen gefährden sowohl die Gemeinschaft als auch die Bundesrepublik selber. Die Integrationsbereitschaft und -pflicht verlangen aber daneben auch weiter reichende Solidarbeiträge.

Nach der Vereinigung und zusätzlich zu den damit verbundenen Belastungen sind die Anforderungen aus der EU, aus der NATO und auch durch die Nachbarn im östlichen Europa gestiegen. Neben diesen politischen Anstrengungen, den wirtschaftlichen Hilfen, den innerdeutschen Bemühungen um einen Ausgleich zwischen dem West- und dem Ostteil sowie der Beteiligung am globalen Wettbewerb gehören auch sicherheits- und verteidigungspolitische Beiträge zu den gewachsenen internationalen Verpflichtungen. Sie stehen zwar nicht im Vordergrund, haben aber wegen der aktuellen Unsicherheiten, Krisen, Konflikte und Kriege an Bedeutung gewonnen. Durch die enge Einbindung in die EU und in die NATO bedeutet das, daß deutsche Streitkräfte an der Friedenserhaltung und -erzwingung im Rahmen von NATO und WEU teilnehmen. Dazu gehören auch Kampfeinsätze. Die dafür notwendigen parlamentarischen Zustimmungsverfahren sind geregelt.

Diese Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik muß letztlich mit der Absicht erfolgen, gesamteuropäisch eine Sicherheitsstruktur aufzubauen, um Konflikte oder gar Kriege in Europa zu vermeiden bzw. – falls notwendig – zu begrenzen oder zu beenden. Auch in diesem Zusammenhang wird trotz der politischen und wirtschaftlichen Priorität eine militärisch gestützte Begleitung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik unvermeidbar sein, allerdings mit eindeutigen Schutz- und Sicherungscharakter im Sinne einer europäischen Polizeifunktion.

Gleichwohl gelten Vorbehalte, Einschränkungen und Rücksichtnahmen, die sich einerseits aus der deutschen Geschichte ergeben, aber auch aus allgemeinen politischen Erwägungen und Kosten-Nutzen-Analysen ableiten lassen. Zunächst gilt unverändert, daß militärische Mittel zur Durchsetzung von politischen Zielen und Entscheidungen einen subsidiären Charakter behalten müssen. Außerdem bleiben militärische Einsätze untauglich, wenn sie vor Ort nicht von dem Willen zur

politischen Lösung begleitet werden. Infolgedessen müssen militärische Einsätze im Ausland sehr strengen Kriterien unterliegen.

An erster Stelle steht die politische Abwägung und Entscheidung, verbunden mit der parlamentarischen Zustimmung. Diese müssen sich nicht nur an den nationalen wie gemeinschaftlichen Werte- und Normenrichtlinien und an den damit verbundenen Interessen ausrichten. Ebenso wichtig sind die Verhältnisse, Absichten und Strukturen vor Ort eines möglichen militärischen Einsatzes zur Friedenssicherung. Das heißt, daß eingehend geprüft werden muß, ob die Konfliktparteien nur einen temporären Streitkräfteeinsatz wünschen oder ob sie auch die weiter reichenden Ziele zur Stabilisierung des Friedens akzeptieren und eine dauerhafte Konfliktlösung anstreben. Voraussetzung ist also grundsätzlich die Akzeptanz, Bereitschaft und Fähigkeit, mit den vor Ort agierenden Entscheidungsträgern, der Bevölkerung und den politischen Mitteln Frieden zu gewinnen und zu erhalten; fremde Streitkräfte dürfen nicht mehr als eine Sicherungs- und Schutzfunktion für den Übergang anbieten. Als fremde Schutztruppen wären sie überfordert, und ihre Einsätze wären untauglich, wenn sie ein den jeweiligen Vorstellungen oder Systemen fremdes politisches Sicherheitssystem aufzwingen wollten.

Erst nach diesen Abwägungen sind die militärischen Kriterien für die Modalitäten, den Umfang, die Dauer und die Koordination des Einsatzes der Streitkräfte anzulegen. Zu ihnen sollten grundsätzlich gehören:

- Die militärische Aktion sollte erfolgversprechend sein;
- eine permanente politische und militärische Rolle muß möglich sein;
- die personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen müssen ausreichend sein;
- der Militäreinsatz muß angemessen und verhältnismäßig sein;
- der ständige Informationsaustausch zwischen Mandatsträgern und nationalem Kommando muß garantiert sein;
- gemeinsame Standards (Führung, Kommando, Kommunikation, Kontrolle) müssen vorhanden sein;
- das persönliche Risiko der Soldaten muß weitestgehend minimierbar und
- ihr völkerrechtlicher Status muß anerkannt und garantiert sein.

Die Bundeswehr hat begonnen, ihre Struktur den veränderten Anforderungen für einen Beitrag zu multinationaler Friedenssicherung anzupassen. Sie



hat durch die Trennung in die Hauptverteidigungskräfte (HVK) und die Krisenreaktionskräfte (KRK) einen Teil der Bundeswehr für Zwecke der mobilen Reaktionsfähigkeit bereitgestellt. Darüber hinaus sind die Großverbände der Bundeswehr – bis auf die in Ostdeutschland stationierten – in multinationalen Divisionen und Korps eingebunden.

Durch diese veränderten außen- und sicherheitspolitischen Bedingungen und Herausforderungen haben sich auch die Voraussetzungen für Umfang, Präsenz, Auftrag und Personalkonzeption der Bundeswehr verändert. Allerdings fehlen bis heute die notwendigen Konsequenzen. Sie müßten sich im wesentlichen auf drei Entscheidungen ausrichten:

Zum ersten sollten die Verbände vollständig in multinationale Strukturen eingebunden und entsprechenden Kommandos unterstellt werden. Damit würde einerseits die Reaktionsfähigkeit verbessert und andererseits die Vergemeinschaftung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefördert, mit der letztendlich allein eine Krisenvorbeugung und Konfliktbeendigung gelingen kann.

Zum zweiten ergibt sich daraus fast zwangsläufig eine drastische Minderung der sogenannten Hauptverteidigungskräfte, die zur nationalen Landesverteidigung gehalten werden – obwohl die neue strategische Konzeption der NATO als auch das „Weißbuch 1994 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und der Lage und Zukunft der Bundeswehr“ davon ausgehen, daß die unmittelbare Bedrohung von außerhalb nicht nur abgenommen, sondern aufgehört hat. Wozu dann noch eine Funktionsteilung der deutschen Streitkräfte? Für über den üblichen Auftrag der Bundeswehr hinausreichende Aufgaben wie Katastrophenhilfe im In- und Ausland, nationale und internationale Hilfsoperationen oder nationale und internationale Umweltschutz- und Überwachungsaufträge sind keine Sonderverbände notwendig. Diese Aufgaben können auch von den Krisenreaktionskräften in Zusammenarbeit mit zivilen Hilfsorganisationen übernommen werden.

Da sich aus der genannten Konzentration der Kräfte und Aufgaben notwendigerweise Strukturänderungen ergeben, die kleinere und speziellere Streitkräfte erfordern, kann und sollte – drittens – auf die Allgemeine Wehrpflicht verzichtet werden. Die Voraussetzungen und Bedingungen dafür bestehen nicht länger. Weder ist eine Bundeswehr

mit der heutigen Sollstärke von 340 000 Soldaten erforderlich, noch besteht eine Unsicherheit in Politik und Bevölkerung, die die Bundeswehr einer verschärften gesellschaftlichen Kontrolle qua Wehrpflicht unterwerfen müßte. Die Bundeswehr versteht sich längst und selbstverständlich als eine an demokratischen Regeln ausgerichtete Armee, die sich parallel zu den allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungen in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Ein ständiger „Austausch“ mit der Gesellschaft dürfte überdies mit einem weiter ausbaufähigen System von Zeitsoldaten gewährt sein.

Für diesen dreifachen Wandel können die sicherheitspolitischen und militärstrategischen Vorgaben auf die Formel konzentriert werden: Deutsche Streitkräfte dienen als nachgeordnetes Mittel für eine präventiv ausgerichtete und gemeinschaftlich organisierte Außen- und Sicherheitspolitik zum Friedensschutz in und für Europa.

Die Leitlinien für die deutsche Außenpolitik, die sich aus den Bedingungen, Pflichten und Interessen ableiten lassen, vermeiden Zweifel an der zivilisatorisch ausgerichteten Vorgabe für den Einsatz von Streitkräften. Eine Politik der Integration, der Einbindung in die Gemeinschaften, läßt keinen Spielraum für national-militärische Vorgehensweisen. Abstimmungsverfahren, Kontrollen und Rücksichtnahmen auf unterschiedliche Absichten der Mitgliedstaaten gewährleisten zurückhaltendes Vorgehen im Falle von militärisch gestützten Aktionen.

Außerdem haben sich die Schwerpunkte einer allgemeinen Außen- und Sicherheitspolitik in Europa und weltweit verschoben. Anstelle einer militärisch geprägten Sichtweise internationaler Beziehungen dominieren heute die wirtschaftlichen Kooperationen und außenwirtschaftlicher Wettbewerb. Soziale und innere Sicherheit zu erhalten und auszubauen, das sind die vorrangigen Aufgaben. Damit werden sie gleichzeitig zu den wesentlichen Aspekten einer veränderten sicherheitspolitischen Grundstruktur und Bedarfskonstellation. Militärische Mittel gelten hierbei als subsidiäre, aber unverändert notwendige Schutzmaßnahmen mit veränderten Vorzeichen – sie dienen eher einer international ausgerichteten Polizeiaufgabe. Krieg um den Frieden, wie André Glucksmann es nennt, stünde dabei auch auf der Agenda – aber als eine der letzten Aufgaben.



## Friedenspolitik ohne Königsweg

### Eine Problemskizze zur Vision europäischer Sicherheitsidentität

Verglühte Ideologien, Blockzerfall, verschwundene Feindbilder und deutsche Einheit reichern die Friedenspolitik in Europa mit neuen, oft visionären Verheißungen an. Sie lauten stichwortartig: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Sicherheitsidentität, Globalisierung deutscher Außenpolitik, Ausbau des europäischen Pfeilers in einer Neuen NATO sowie deren Öffnung und Erweiterung. Innerhalb des Allianz-Rahmens sollen „europäische Handlungsfähigkeit“ (Volker Rühle) sichtbar und funktionstüchtig ausgestaltet, der Beitrittswunsch zur NATO von zur Zeit elf Ländern geprüft und die „Partnerschaft für den Frieden“ zwischen 27 Staaten (darunter alle Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts) inklusive Rußland ausgebaut werden. Der IFOR-Einsatz von 60 000 Soldaten unter Beteiligung einer russischen Brigade im Prozeß „transition to peace“ für Bosnien-Herzegowina gibt Hoffnung für eine Europäisierung des Krisen-Managements.

Ernüchterung erzwingen hingegen die russische Obstruktion gegen die NATO-Öffnung, die Knappheit der Mittel zur Bereitstellung von Combined Joint Task Forces (CJTF) für spezifische europäische NATO-Operationen, das Fehlen einer einheitlichen strategischen Auffassung innerhalb der NATO selbst sowie das Fortwirken nationaler, oft geostrategisch bedingter Vorbehalte im supranationalen Interessenverbund.

Die folgende Problemskizze sucht die Chancen und Grenzen, die Bestimmungsfaktoren, Hemmnisse und Risikolagen im Streben nach einer einheitlichen europäischen Sicherheitspolitik zu erläutern und dabei die Position Deutschlands zu beschreiben. Denn die Bundesregierung ist bestrebt, die kollektive Verteidigung als „Kernauftrag der Allianz“ wahrzunehmen und sie zu befähigen, „Krisen zu bewältigen und Sicherheit und Stabilität in ganz Europa zu gewährleisten“ (Helmut Kohl). Dabei gelte es, so der Bundeskanzler, „die russischen Besorgnisse“ ernst zu nehmen und diese durch „Vertiefung der Zusammenarbeit“ auszuräumen. Das Denken in Bedrohungskategorien habe ausgedient. „Der Feind von heute heißt Instabilität – und unsere Antwort kann nicht in der Balance militärischer Potentiale liegen, sondern muß auf politische Integration ausgerichtet

sein. Stabilität erfordert eine gesunde Gesellschaft, in der die Menschenrechte respektiert werden, demokratische Strukturen funktionieren und freie Marktwirtschaft gedeiht.“ Nur so lasse sich die Lage auf dem Balkan, im Kaukasus, im Nahen Osten oder in Nordafrika verbessern. Das „Auftragsspektrum“ verlange die Eindämmung von Instabilität in Mittel- und Osteuropa, aber im wachsenden Maße auch im Mittelmeer-Raum. „Entweder wir exportieren Stabilität oder die Instabilität kommt zu uns“ (Volker Rühle)<sup>1</sup>.

Trotz der seit 1990/91 insgesamt wesentlich geänderten und verbesserten Ausgangslage stehen wir der Tatsache gegenüber, „daß die Gefahr von regionalen Krisen und Konflikten innerhalb und außerhalb Europas, die auch Deutschlands Sicherheit betreffen, zugenommen hat“<sup>2</sup>. Die Bundesrepublik muß deshalb mit ihren Streitkräften in der Lage sein,

- Deutschland als Teil des Bündnisgebiets gemeinsam mit den Verbündeten zu verteidigen;
- im Bündnisgebiet Beistand zu leisten, wenn dies zur kollektiven Verteidigung oder im Rahmen der Krisenbewältigung durch NATO oder WEU nötig ist;
- an der internationalen Krisenbewältigung und Konfliktverhinderung teilzunehmen und
- in Katastrophenfällen zu helfen und Menschen aus Notlagen zu befreien<sup>3</sup>.

Dies solle künftig effizienter als bisher geschehen durch eine einheitliche multinationale NATO-Kommandostruktur, „die die strategische Lage in Europa widerspiegelt und alle Verbündeten zu vol-

1 Vgl. zum Vorstehenden Volker Rühle, Die Neue NATO. Vision und angestrebte Entwicklung, in: Soldat und Technik, (1995) 6, S. 351 f; Helmut Kohl, Sicherheit für ein kommendes Europa, in: Bulletin, Nr. 15 vom 14. Februar 1996, S. 166; „Einführende Bemerkungen BM Rühle im Pressegespräch am 12. Juni 1996 zur Vorbereitung auf die Frühjahrstagung der NATO-Verteidigungsminister“ (Typoskript).

2 Klaus Naumann (ehemaliger Generalinspekteur der Bundeswehr und zur Zeit Vorsitzender des NATO-Militärausschusses in Brüssel), Die zukünftige Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit, (1995) 7, S. 10.

3 Volker Rühle, Sicherheitspolitik. Die Rolle der Bundeswehr, in: Internationale Politik, (1995) 4, S. 28.



ler Teilnahme befähigt“, aber auch zugleich dazu instand setzt, „Nicht-Artikel-5-Operationen der NATO durchzuführen“, d. h., im Rahmen des CJTF-Konzepts auf dem Kontinent „Eventualfalloperationen“ ohne die unmittelbare Teilnahme von US-Kräften durchzuführen<sup>4</sup>.

---

## Grenzen einer Sicherheitsidentität

---

Die von der gleichsam natürlichen politischen wie räumlichen Nähe oder Distanz zu Lokal- oder Regionalkonflikten geprägte unterschiedliche Intensität der Betroffenheit und Krisenwahrnehmung verhinderte bislang oft ebenso wie das Problem der verfügbaren Einsatzpotentiale und Ressourcen ein einheitliches Handeln in UNO, EU, OSZE, WEU und NATO. Denn alle kollektiven Maßnahmen müssen anteilig einzelstaatlich mitentschieden, mitverantwortet, mitfinanziert und innenpolitisch durchgesetzt werden. Dabei sind nationale, gouvernementale und supranationale Interessen im Einzelfall kaum identisch. Entsprechend unterschiedlich werden die Regelmechanismen der Konfliktbewältigung gehandhabt und bewertet.

Dies belegt am deutlichsten das Schicksal der WEU, die einst einen NATO-komplementären Eigenweg westeuropäischer Sicherheitspolitik ermöglichen sollte und von den nationalen Interessen, vor allem denen einiger NATO-Mitglieder in der WEU, in ein Schattendasein abgedrängt wurde. Die Reaktivierung der WEU nach der Petersberger Erklärung von 1992 und die Entwürfe für einen stärkeren europäischen Pfeiler innerhalb der Allianz offenbarten in der Praxis die Fortgeltung der alten verklausulierten Taktiken wechselseitiger Indienstnahme. Dilemmata zeigten sich etwa im Bremsverhalten Londons gegen eine rasche militärpolitische Integration gemäß der GASP, im Bemühen Frankreichs um den Ausbau der WEU zum Schlagarm der EU bei Zurückdrängung des US-Einflusses und zudem im Vorhaben der Bundesregierung, die WEU besonders für humanitäre und friedenssichernde Maßnahmen vorzusehen. Gleichzeitig wird das Umsetzungsgebot einer Vereinheitlichung des Rüstungs- und Ausrüstungsbereichs durch wachsende Finanznot behindert. Statt eines *double key* müßten in absehbarer Zeit „NATO und WEU auf gemeinsame

Strukturen und Kräfte zurückgreifen können“<sup>5</sup>. Bei den Anwendungsfeldern „Adria“, „Donau“ und „Mostar“ waren Schwierigkeiten in der Abstimmung über die Handhabung von *national command* und *operational command* aufgetaucht.

Andere Entscheidungsprobleme entstanden, weil von den 15 EU-Mitgliedern nur zehn der WEU angehören, Dänemark in der NATO und in der EU, nicht aber in der WEU ist. Finnland, Irland, Österreich und Schweden zählen zur EU, aber nicht zur NATO, haben indessen WEU-Beobachterstatus. Als Hemmnis wirkt sich der Assoziierten-Status von weiteren neun Ländern mit Sonderklauseln aus. Zudem wünscht sich England die WEU weniger als eigenständiges Organ denn als NATO-Ergänzung. Bei der Ministerratstagung der WEU in Birmingham im Mai 1996 schloß London eine „subordination“ der WEU unter die EU ausdrücklich aus. Daneben treten Deutschland, Spanien, Italien, Griechenland, Frankreich, die Niederlande und Luxemburg für eine schrittweise Integration der WEU in die NATO ein. Allerdings bleibt für Spanien nicht die WEU, sondern die NATO alleiniger Sicherheitsgarant.

Weiterhin oszilliert das Erscheinungsbild Frankreichs auf der Bühne der EU. Der Alleingang bei den Atomtest-Serien und bei der Umwandlung seiner Streitkräfte in eine Berufarmee scheint die bisherige Tradition der Pariser Politik fortzusetzen, „Unabhängigkeit und Solidarität miteinander in Einklang bringen zu wollen“<sup>6</sup>. Ein für die WEU fungibles Eurokorps aus deutschen, belgischen, spanischen, luxemburgischen und französischen Kontingenten mit integrierter multinationaler Kommandostruktur bekommt über ein Koordinationskomitee, das wiederum aus den politischen Direktoren der einzelnen Außenämter und den jeweiligen Generalstabschefs besteht, seine Weisungen nach spezieller Absprache der Einsätze und Kräfte-Unterstellung<sup>7</sup>.

Die Neugruppierung von Eurofor und Euromarfor (Italien, Spanien, Frankreich, Portugal) sowie die Etablierung eines französisch-britischen Luftstreit-

---

4 Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrats, Berlin, 3. Juni 1996, in: Bulletin, Nr. 47, 1996, S. 507.

5 Volker Rühle, Die Nordatlantische Allianz als Fundament einer neuen europäischen Friedensordnung, Rede vor der Deutschen Atlantischen Gesellschaft am 11. Mai 1995, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Juni 1995, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1995.

6 Vgl. die Rede von Alain Juppé vor dem Forum für Wehrkunde am 4. Februar 1995 in München. Text in: Défense Nationale, (1995) 51, S. 5–15 („La France et la sécurité européenne“).

7 Vgl. Hartmut Bühl, Das Eurokorps. Perspektiven für Europa, in: Wehrtechnik, Sonderheft 1995: Deutsch-Französische Rüstungskoooperation, S. 68.



kräfteverbandes weisen wiederum Organisationsunterschiede zum Eurokorps aus. Die Briten, die im Januar 1996 die WEU-Präsidentschaft übernahmen, achteten bislang sehr darauf, „daß sie in kein zu rigides militärisches Schema eingebunden wurden, das eine gemeinsame europäische Sicherheitsdoktrin bedeutet hätte“. Während das von Mitterrand und Kohl geschaffene Eurokorps vor allem als Impuls und Modell für die Ausgestaltung der GASP gelten sollte, wird es aufgrund eines speziellen Abkommens mit dem SACEUR (dem Obersten Alliierten NATO-Befehlshaber in Europa) praktisch in die bestehenden Strukturen des Bündnisses eingepaßt. Die NATO verfügt mit dem Eurokorps über ein zusätzliches Instrument<sup>8</sup>. Um so nachdrücklicher fordert wiederum Rußland die Aufwertung der OSZE zum „Dach“ einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft ein, während die NATO die OSZE nur als „Ergänzung“ verstanden wissen will. Europäische Sicherheitsidentität solle zwar sichtbarer werden, aber nur innerhalb der NATO<sup>9</sup>.

Zweifellos zeigen sich die alten Strukturen in eine neue Dynamik transferiert, ohne bereits eine durch identische Auffassung gestärkte und belastbare Stabilität des gemeinsamen Handelns in NATO und WEU, in der EU und der OSZE auszuweisen.

## Risikolage an der Südflanke Europas

Die recht verschlungene, schwer steuerbare Vielfalt der angedeuteten Interessen und Organisationen stellt die Frage nach den Kräften der politischen *Kohäsion* und nach der Einheit der Auffassungen um so dringlicher, als es keine Sicherheit gibt ohne Stabilität in Osteuropa und im Mittelmeerraum<sup>10</sup>. Gerade die Konfliktpotentiale an der europäischen Südflanke haben aus mitteleuropäischer Sicht aufgrund einer auf Osteuropa ausgerichteten Interessenlage noch kaum eine problemadäquate Wahrnehmung gefunden.

8 Vgl. im Zusammenhang Jaques Walch, Das EUROKORPS als Modell und Hartmut Bühl, Instrumentarium für WEU und NATO, in: EUROKORPS, Handbuch II, Strategische Mobilität, Berlin – Bonn 1996, bes. S. 7 und S. 22.

9 So Klaus Naumann in einer Erklärung vom 24. April 1996 (AP Brüssel, AP-233, 4, pl 340 APD 7018).

10 „Stabilität im Osten wie im Süden ist ein europäischer Imperativ“ (Roman Herzog), zit. in: Volker Rühle, Mut zur Verantwortung – Deutschland und der Frieden in Europa, in: Information für die Truppe (IFDT), März 1996, S. 38.

Vor allem die dramatische Bevölkerungsentwicklung im Mittelmeerraum verweist auf wachsende, gefährliche Instabilitäten: Das Wachstum konzentriert sich zu etwa 95 Prozent am südlichen (afrikanischen) und östlichen Mittelmeer und nur zu 5 Prozent in den mediterranen EU-Ländern. Binnen nur zehn Jahren wird eine Vermehrung der Bevölkerung am Südrand des Mittelmeers um etwa 50 Millionen Menschen erwartet, das ist eine Zunahme um 20 Prozent. Dadurch wird das Realwachstum der Wirtschaft mehr als aufgesaugt. Die Erschöpfung der Böden, die zunehmende Wassernot bzw. Desertifikation, vor allem aber die hohe und weiter wachsende Arbeitslosigkeit und Verarmung können einen gefährlichen Migrationsdruck in Richtung Norden auslösen, der die Zahlen und Probleme der jetzt schon gegen den Willen der Europäer stattfindenden Zuwanderung noch sehr viel mehr vergrößern wird. Dieser Migrationsdruck durch die Überbevölkerung würde verschärft durch einen Domino-Effekt aufgrund anhaltender Demokratie-Defizite, systemischen Terrors und fundamentalistischer Militanz. Auch eine mögliche Bedrohung Europas mittels mit chemischen oder bakteriologischen Waffen bestückter Raketen als Konsequenz irrationaler Einsatzdoktrinen gehört zur Risikolage<sup>11</sup>. Auf der Europa-Mittelmeer-Konferenz Ende November 1995 in Barcelona wurde die Förderung eines gemeinsamen Friedens- und Stabilitätsraums verabredet, der jedoch die EU zunehmend belasten wird. Die finanzielle Zusammenarbeit zeigt beim Europäischen Rat folgenden Ansatz<sup>12</sup>:

Jahr	Mittel- und osteuropäische Länder	Mittelmeer-Drittländer
1995	1 154	550
1996	1 235	900
1997	1 273	1 000
1998	1 397	1 092
1999	1 634	1 143
Insgesamt	6 693 Mio. Ecu	4 685 Mio. Ecu

Die regionalspezifische Sicherheitslage bewog Spanien zu Sonderabmachungen mit der NATO und den USA, um eine (auch die unter spanischer

11 Vgl. Josef Janning, Europa und der Maghreb. Sieben Thesen, in: Lennart Souchon/Martin Potthoff (Hrsg.), Die sicherheitspolitische Lage im Mittelmeerraum, Bonn 1994, S. 33 ff. (Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Schriftenreihe zur neuen Sicherheitspolitik 6).

12 Vgl. Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/1995, S. 73. Vgl. ebenfalls Bulletin der Europäischen Union 11/1995.



Hoheit stehenden Hafenstädte an der marokkanischen Küste Ceuta und Melilla einfriedende) Sicherheitslinie Balearen – Gibraltar – Kanaren – Azoren zu gewährleisten.

---

## Mittelost- und Osteuropa als Problemzonen

---

Die Wahl Boris Jelzins am 3. Juli 1996 wurde im Westen als Richtungsentscheidung gegen den Kommunismus und zugunsten eines demokratischen Aufbaus und Reformgeistes bewertet. Faktisch führt Jelzin ein halb-autoritäres Regiment, das zudem von Kräften der Restauration (volkspatriotischer Block) erheblich bedrängt bleibt. Gerade in der abweisenden Sprache Moskaus zum Thema NATO-Osterweiterung mußte man Konzessionen an die alten Imperialisten und Nationalisten erkennen.

Die aus dem Sowjetreich entlassenen Staaten haben – aufgrund einer gezielten sowjetischen Einwanderungspolitik – 25 Millionen Russen auf ihrem Gebiet, die vielleicht als „Fünfte Kolonne“ für geostrategische Vorfeldsicherungen weiterhin propagandistisch disponibel bleiben. Den Krieg in Tschetschenien begründete Moskau nicht zuletzt mit dem Schutz der russischen Bevölkerung in dem um Selbstbestimmung ringenden Land. Auch nach der Wahl erscheint Rußland in einer Analyse der Washington Post vom 5. Juli 1996 als konfuse und verwundete Macht.

Grundsätzlich ist aber Rußland weiterhin befähigt, über das Maß seiner Sicherheitsbedürfnisse allein zu bestimmen, wie die schweren Verstöße gegen internationale Abkommen sichtbar machen. So unterließ Rußland die Anmeldung größerer Truppenbewegungen, obwohl dies der von Moskau unterzeichnete KSE-Vertrag von 1990 vorschreibt. Im Wiener Vertrag über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) von 1994 verpflichtete sich Rußland, Einsätze von Luftstreitkräften mit mindestens 9 000 Mann vorher anzukündigen. Dies hat Rußland nicht getan. Nach derselben Vereinbarung unterliegen militärische Einsätze mit mehr als 13 000 Mann internationaler Beobachtung. Rußland hätte eine entsprechende Einladung 72 Stunden vor dem Einmarsch in Tschetschenien aussprechen müssen. Auch dies hat Rußland versäumt. Zugleich hat Moskau aber von der NATO das Zugeständnis ertrotzt, im Vorkaukasus und im Petersburger Gebiet erheblich

mehr vertragsgebundene Waffen zu stationieren, als im KSE-Vertrag zugestanden worden waren.

In einem Freundschaftsvertrag mit Minsk verpflichtete sich Weißrußland, die militärische Sicherung seiner Grenzen gemeinsam mit Rußland vorzunehmen und Stützpunkte der russischen Luftwaffe zuzulassen. Auch über die wirtschaftliche Abhängigkeit der Ukraine von Rußland vermag Moskau erheblichen Einfluß auszuüben. Ferner hat Rußland Marinestationen auf der Krim sowie Truppenstützpunkte in Moldawien, in Belarus, Georgien, Armenien und Kasachstan. Zudem hat die Zusammenarbeit des Moskauer Generalstabes mit dem NATO-Kooperationsrat in Brüssel das autistisch anmutende Denken, die westliche Allianz sei eine potentielle Bedrohung für Rußland, nicht wirklich ändern können<sup>13</sup>. Der Oberkommandierende der russischen Landstreitkräfte, Generaloberst Semjonow, warnte Anfang des Jahres vor einer Vorverlegung der NATO-Strukturen in Richtung russische Grenze<sup>14</sup>.

Trotz einer Fülle von an Moskau gerichteten Diskussions-Offerten mußte in einem Informationsbericht Volker Rühes an den Verteidigungsausschuß des Bundestages vom 5. Juni festgestellt werden: „Die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden und die Umsetzung des IPP (Partnerschaft für den Frieden) erfolgt derzeit von russischer Seite sehr restriktiv. Es wurden bislang keine substantiellen Fortschritte erzielt.“<sup>15</sup> Auf der 33. Sitzung des Verteidigungsausschusses am 24. April in Brüssel hatte NATO-Generalsekretär Solana nach seinen Gesprächen in Rußland den deutschen Abgeordneten mitzuteilen, „daß Rußland sich gegen eine NATO-Erweiterung wende“<sup>16</sup>. Der ehemalige Berater Gorbatschows, Wjatscheslaw Daschtschew, warnte gar, daß die Osterweiterung der NATO unvermeidlich zur Spaltung des Kontinents führen würde<sup>17</sup>.

13 Vgl. Generalleutnant a.D. Werner von Scheven, Gemischte Gefühle mit der NATO-Osterweiterung, in: Rissener Rundbrief, (1995) 10, S. 377, 382.

14 Vgl. Interfax-Interview vom 2. Januar 1996, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Februar 1996, S. 14. Am 3. Februar 1996 meinte Andrej Kokoschin (Erster Stellvertretender Verteidigungsminister der Russischen Föderation) in München: „Das Verhältnis zu diesem Prozeß der NATO-Erweiterung ist bei uns in Rußland unzweideutig negativ“ (Rede-Typoskript).

15 Deutscher Bundestag, Verteidigungsausschuß, Ausschußdrucksache 150, 13. Wahlperiode.

16 Deutscher Bundestag, Verteidigungsausschuß, Protokoll 33, S. 13.

17 Vgl. Wjatscheslaw Daschtschew, Die NATO-Erweiterung führt zu neuer Konfrontation in Europa. Aktuelle Kurzanalyse, Nr. 16 vom Juli 1995, DGAP Bonn, S. 3; dazu



Solche Obstruktion gegen die NATO-Öffnung nach Osten muß in erster Linie wohl als außenpolitische Kompensationsgeste für eine Fülle von innenpolitischen und geostrategischen Turbulenzen innerhalb der russischen Föderation bewertet werden<sup>18</sup>. Eine neue Beweglichkeit bleibt blockiert durch die weitere Vorherrschaft jener russischer Eliten, die nicht in einer demokratischen Umwelt sozialisiert worden sind<sup>19</sup>. Die Tradition machtpolitischen Denkens zeigt sich derzeit darin, „daß alle russischen Überlegungen über die Integration davon ausgehen, daß die anderen GUS-Staaten einen Teil ihrer Souveränität abtreten sollen, nicht jedoch Rußland“<sup>20</sup>.

Die innere Unruhe Rußlands überträgt sich auf ein Außenverhalten, das keine verlässlichen Voraussagen über eine Integrationsbereitschaft erlaubt<sup>21</sup>. Die Zusicherung des Obersten Alliierten Befehlshabers für Europa (SACEUR), George A. Joulwan, daß „jedwede Erweiterung des Bündnisses für niemanden eine Bedrohung“ sei und im Gegenteil eine Fülle neuer Kooperationen in Aussicht stünden<sup>22</sup>, hat russisches Mißtrauen nicht abzubauen vermocht, was wiederum im westlichen Lager unterschiedliche Reaktionen auslöste. So gab Senator Sam Nunn aus US-Perspektive selbstbewußt zu bedenken: „As the Russian leaders and people make their important choices, they should know, that Russian behavior will be a key and relevant factor for NATO's future.“<sup>23</sup> Norwegen zeigte sich vorsichtiger. Es befürwortet weiterhin eine NATO-Osterweiterung, aber dies nur im Einvernehmen mit Rußland, da es mit Norwegen eine gemeinsame Grenze hat. Die Türkei verlangt eine Ausräumung der Nord-Süd- und West-Ost-Sicher-

auch Gerhard Wettig, Die Rolle der NATO aus Moskauer Sicht, in: Aussenpolitik, (1994) 2.

18 Vgl. Daniil Proektor, Konturen der russischen Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, 5/1995.

19 Vgl. Werner Kaltefleiter, Die neue Herausforderung. Der russische Imperialismus, in: Europäische Sicherheit, (1995) 8, S. 11; dazu auch Boris Orlov, Europas Haltung gegenüber Rußland und der Tschetschenien-Krieg. Eine Stimme aus Moskau, in: Osteuropa, (1995) 45, S. 923.

20 Olga Alexandrova, Rußland und sein „nahes Ausland“: Integrationsvorstellungen und Ansätze der russischen Integrationspolitik, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, 20/1995, S. 25.

21 So das Ergebnis einer internen Studie „Russische Außen- und Sicherheitspolitik im Wandel“ (Mai 1996) der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Strausberg.

22 George A. Joulwan, NATO heute und morgen, in: Europäische Sicherheit, (1995) 8, S. 9.

23 Sam Nunn, The future of NATO in an uncertain world, in: Vital Speeches of the Day, July 15, 1995, S. 583–586.

heitspolitik und will nicht mit den schwierigen Nachbarn Georgien, Armenien, Iran, Irak und Syrien alleingelassen werden<sup>24</sup>.

Polen hingegen brennt förmlich auf eine NATO-Aufnahme, weil es nie wieder zwischen zwei Blöcke geraten will oder vom guten wie vom bösen Willen des großen Nachbarn im Osten abhängig sein möchte. Die polnische Einforderung einer Beteiligung am Selbstschutz demokratischer Staaten bedeutet eine moralische Inpflichtnahme des Westens, die sich auch auf weitere Visegrád-Staaten und andere Antragsteller beziehen lassen muß, wenn die NATO ihren eigenen Beschluß vom 5. Juni 1995 durchhalten will, kein Junktim zuzulassen zwischen dem Öffnungsprozeß der NATO und der Ausgestaltung der Beziehungen zu Rußland. Ein Veto Moskaus in NATO-Angelegenheiten werde nicht akzeptiert<sup>25</sup>.

Damit bleibt die Schaffung des neuen Stabilitätsankers „östliches Mitteleuropa“ gefährdet. Vor allem Finnland sorgt sich vor möglichen Belastungen seines Verhältnisses zu Moskau infolge einer Vergrößerung der NATO und strebt deshalb derzeit keine Mitgliedschaft in der WEU oder NATO an. Die Balten hingegen drängen auf eine Einbindung in die NATO, weil sie sich als „nahes Ausland“ vor Rußland fürchten und der Westen gerade deswegen angesichts möglicher Konflikte zögert, dem Beitrittswunsch in absehbarer Zeit zu entsprechen<sup>26</sup>. Größere Berechenbarkeit läßt gegenwärtig auch die Ukraine nicht erkennen. Ihre Absichten erscheinen ambivalent: Ein NATO-Beitritt verspricht zwar den Aufbau der erhenteten *civil society*, doch die Sorge vor einer Rollenzuweisung als *cordon sanitaire* gegen Rußland macht Kiew zögerlich und fördert eher die Suche nach Zwischenwegen<sup>27</sup>.

Gegenwärtig scheint Polen der entscheidende Testfall zu werden. Aus der Sicht des polnischen Ministerpräsidenten Wlodzimierz Cimoszewicz

24 So Norwegens Botschafter Mevik und der türkische Botschafter Özceri im Gespräch bei der NATO mit Vertretern des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 1996 in Brüssel, Ausschußprotokoll Nr. 33, S. 33, 39.

25 Vgl. Informationspapier des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Verteidigung, Bernd Wilz, für den Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages, Ausschußdrucksache 150, 13. Wahlperiode.

26 Vgl. Siegfried Thielbeer, Klare Worte an die baltischen Republiken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 19. Juni 1995.

27 Vgl. Olga Alexandrova, Die Ukraine und die europäische Sicherheitsarchitektur, in: Aktuelle Analysen, Nr. 57 vom 11. August 1995, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Köln.



bildet die NATO „den Schlüssel zur Stabilität im euro-atlantischen Raum“<sup>28</sup>. Die Unterstützung des polnischen Begehrens durch Deutschland wird zugleich Prüfstein sein für die entsprechende Durchsetzungsfähigkeit Bonns<sup>29</sup>. Damit verbindet sich die Frage, in welchem Maße die Sicherheitsidentität Europas für Deutschland selbst eine „hard option“ oder eine „soft option“ bildet.

---

## Zur Risiko-Perzeption in Deutschland

---

Der Aufbau einer Sicherheitsidentität für Europa stellt sich als Herausforderung zu einer Zeit, in welcher Deutschland von selbstzufriedener Unzufriedenheit hin zur Angstgesellschaft wegdriftet. Die schwierigen ökonomischen Transformationsprozesse steigern die Befürchtung, daß unser Land in einen nicht mehr kontrollier- und regelbaren Konflikt geraten könnte zwischen internationalem Kapital und Billiglohnländern; daß unserer traditionellen Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht (bzw. abwandert – bei gleichzeitiger stetiger Zuwanderung von Arbeitskräften). Fehlender Wirtschafts- und Sozialpatriotismus, mangelnde Solidarität mit den Benachteiligten des eigenen Landes lassen sich mit Verfassungspatriotismus allein sicherlich nicht ausgleichen. Die Frage, was in dieser zunehmend konfliktgeprägten Situation die deutschen Interessen sind – oder sein könnten –, wird nicht gestellt. Versuchte man dies, so erhöhe sich automatisch der Vorwurf von Anmaßung und neuem Nationalismus. Das menschliche Anrecht auf ein positives Selbstbewußtsein, der Wunsch nach „Normalität“ werden im eigenen Land von einem bestimmenden Großteil der publizistischen Meinungselite konterkariert. Sie mißbraucht die Würde der Opfer und das Vermächtnis der Schuld, wenn sie mit automatenhafter Entrüstungspose gegen das Suchen nach einem differenzierenden

28 Włodzimierz Cimoszewicz, Der Aufbau eines Sicherheitssystems für Polen: Die NATO-Mitgliedschaft als zentrales Ziel, in: NATO-Brief, Mai 1996.

29 In seinem Vortrag „Stabilität in und für Europa“ am 13. Mai 1996 im Zentrum für Internationale Beziehungen in Warschau hob Volker Rühle hervor: „Polen sucht seinen Platz im Herzen Europas, und es wird ihn dort finden!“ Ferner zitierte Rühle Bundeskanzler Kohl, der vor dem polnischen Sejm im Juli 1995 den Wunsch geäußert hatte, daß Polens Wille zum Beitritt in EU und NATO noch in diesem Jahrhundert erfüllt werde. (Rede-Typoskript, S. 3, 10). Vgl. im Zusammenhang Ludger Kühnhardt, Der Osten des Westens und die „russische Frage“, in: Europa-Archiv, (1994) 9, S. 239 ff.

und zeitgemäßen Deutschland-Bild den stets griffbereiten Faschismus-Verdacht unter die Ratsuchenden streut, um die Erkundungen nach einem tragfähigen Selbstverständnis zu blockieren.

Zudem bringt eine geistige Kleinkariertheit und Reaktionsunfähigkeit gegenüber großen Herausforderungen notwendige Veränderungen in eigentümliche Schief lagen. Einerseits fordert man mit dem Bundespräsidenten an der Spitze die Globalisierung deutscher Außenpolitik, ohne sich andererseits darauf personell und institutionell angemessen vorzubereiten. Wurden beispielsweise 1994 vom Auswärtigen Amt 37 Anwärter für den Höheren Dienst eingestellt, so waren es 1995 nur noch 23 und im Mai 1996 gar nur 15 Nachwuchskräfte. In dieser Tendenz des Widerspruchs von weltweiter Präsenz, Sparzwängen und Kleinmut ist auch die Schließung von Goethe-Instituten zu sehen: 1995 waren vier betroffen, 1996 sind es fünf und 1997 werden es wohl ebenfalls fünf sein. Das Goethe-Institut in Paris muß mit einem achtfach geringeren Sockelbetrag für die Programm-Mittel auskommen als die vergleichbare Repräsentanz Schwedens. „Die Universitäten verkümmern – doch wen kümmert das schon?“, fragte DIE ZEIT in ihrem Leitartikel am 17. Mai dieses Jahres. Dabei liegt es angesichts unserer Konkurrenz- und Ressourcen-Situation auf der Hand, daß ohne eine intensive Erziehung von Verantwortungs- und Leistungs-Eliten, die die Schwachen mitzutragen vermögen, für den Sozialstaat das Aus kommt.

Einerseits hat Deutschland bislang 14 Milliarden DM für die Bosnien-Flüchtlinge aufgebracht und zahlt für humanitäre Hilfe mehr als alle anderen EU-Länder, obwohl es sich hier nicht um ein deutsches, sondern um ein gesamteuropäisches Problem handelt. „Andererseits besteht nach wie vor Mißtrauen gegenüber einem machtvollen Deutschland, das Europa ‚unter seine Fuchtel‘ nehmen könnte.“<sup>30</sup> Das heißt letztlich nichts anderes, als daß selbst gigantische Zahlungen – bei katastrophaler interner Überschuldung – von außen nicht als Haltung einer bewundernswerten Solidarität aufgefaßt werden, sondern offenbar als abermaliges Zeichen von (dieses Mal eher „linksorientierter“) Großmannssucht, realitätsleugnender Selbstgefälligkeit und einer jedenfalls bedenklichen Überschätzung der eigenen Möglichkeiten. Oder auch in anderer Interpretation: Das *grand design* deutscher Außenpolitik scheint darin zu bestehen, *everybody's darling* sein zu wollen. Jedenfalls wird im In- und Ausland Achtung zur Verachtung,

30 Rudolf Scharping, Deutsche Außenpolitik muß berechenbar sein, in: Internationale Politik, (1995) 8, S. 39.



wenn man auf dem Traumschiff Deutschland die eigenen Planken verfeuert, um für kurze Zeit möglichst vielen Passagieren ein warmes Plätzchen zu bieten. Daß gar Deutschlands Bereitschaft zum Wechsel von Deutscher Mark zum Euro u. a. auch in historisch bedingter Neidbeschwichtigung seiner Nachbarn begründet sein könnte<sup>31</sup>, indiziert jedenfalls einmal mehr die Fragilität gemeinsamer Auffassungen<sup>32</sup>.

Die innere Abkehr der Bürger von der eigenen Regierung beruht in deren Tabuisierung fundamentaler, immer drängender werdender Probleme sowie in den unaufgelösten Widersprüchen. Während die politische Führung neuen Horizonten zustrebt, bleiben Großteile der Bevölkerung in ihren Erfahrungen der Kriegs- und Nachkriegszeit, der Schuldzuweisungen und der deutschen Teilung eigentümlich verfangen. Geistiger Provinzialismus stellt sich gegen weltbürgerliches Engagement. 1995 erklärten sich für die Übernahme von mehr internationaler (inkl. mehr militärischer) Verantwortung seitens der Bundesrepublik nur 13 Prozent der Ostdeutschen und 30 Prozent der Westdeutschen<sup>33</sup>. Eine interne Studie der Bonner Hardthöhe über das Meinungsbild zu den künftigen Aufgaben der Bundeswehr ergab, daß 90 Prozent diese Aufgabe in der Verteidigung innerhalb der Landesgrenzen sehen und nur 41 Prozent die Teilnahme an militärischen UNO-Aktionen befürworten (Stand: Mai 1996). Der fluide Charakter solcher Überzeugungen veranlaßte Elisabeth Noelle-Neumann zum Verweis auf „eine fehlende Debatte in Deutschland“. Anlaß war die Antwort u. a. auf die Frage: „Wenn die NATO in Bosnien eingreifen muß, dann werden höchstwahrscheinlich auch deutsche Tornado-Flugzeuge dort eingesetzt. Sind Sie alles in allem dafür, daß auch deutsche Tornados dort eingesetzt werden?“ In Westdeutschland waren 34 Prozent dafür, in Ostdeutschland 19 Prozent<sup>34</sup>. Die IFOR-Stationierung von Bundeswehrsoldaten im ehemaligen Jugoslawien lehnten im Februar 1996 47 Prozent ab, 50 Prozent waren dafür. Aber zugleich waren auch 50 Prozent der Meinung, daß dieser Beitrag zur

Friedenssicherung eine eher geringe Bedeutung habe<sup>35</sup>. Gespaltene Auffassung und Lavier-Stil werden auch dadurch belegt, daß 48 Prozent der Deutschen 1995 die NATO-Vollmitgliedschaft Polens befürworteten, aber nur 25 Prozent Bereitschaft bekundeten, im Krisenfall Polens Sicherheit militärisch zu verteidigen<sup>36</sup>.

Ähnliche Ambivalenzen ließen sich beliebig ergänzen, um das Sperrige im Bemühen Deutschlands zu verdeutlichen, sich „mit allen Kräften für die Schaffung einer echten europäischen Schicksalsgemeinschaft“ einzusetzen und zugleich bekennen zu müssen: „In vielen Bereichen gibt es zur Zeit mehr Fragen als Antworten.“<sup>37</sup> Gewiß ist nur, daß Deutschlands Engagement gegen die Instabilitäten draußen das Anwachsen der Instabilitäten im Inneren des eigenen Landes nicht wie bisher vernachlässigen oder gar ignorieren bzw. weiter tabuisieren darf. Die Rückkehr Deutschlands auf die Weltbühne bedeutet nur dann die Übernahme einer tragenden Rolle, wenn sich zwischen den Binneninteressen und den Außenverpflichtungen mehr als nur ramponierte Scharniere tagespolitischer Improvisation bewegen. Glaubwürdigkeitslücken und Finanzierungszwänge sind nicht durch das Pathos von Deutschlands neuer Rolle auf Dauer zu verkleiden.

Es darf zudem nicht verhehlt werden, daß der Preis für den Frieden in Europa vielleicht nicht nur in Schweiß, sondern auch in Blut und Tränen bestehen könnte. Europa redete und verhandelte im ehemaligen Jugoslawien angesichts eines Völkermords, bis Amerika handelte und das Dayton-Abkommen durchsetzte. Wenn eine Seite alles will und tut und die andere ums nackte Überleben kämpft, dann gibt es nichts mehr zu vermitteln, wie das Scheitern der Vermittlungsmissionen von UNO und EU während der Bosnien-Krise bewiesen hat<sup>38</sup>. Politischer guter Wille braucht militärischen Flankenschutz mit immensen Kosten, mit möglicherweise großen Opfern. Wenn die schrittweise Öffnung der NATO als „unumkehrbar“ gilt und in dieser westlichen Allianz „ein wichtiger Motor des politischen Wandels“

31 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994, S. 211.

32 Vgl. zum Vorstehenden bes. Heinrich Fisch, Ist der Sozialstaat noch zu retten? Wenn Markt, Staat und Ethik versagen. Eine kritische Analyse gesellschaftlicher Steuerungssysteme, Freiburg 1996.

33 Vgl. EMNID-Sicherheitspolitische Lage, 10/1995, BMVg, Presse-/InfoStab SPL '95.

34 Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann, Öffentliche Meinung und Außenpolitik. Die fehlende Debatte in Deutschland, in: Internationale Politik, (1995) 8, S. 7.

35 Vgl. IFDT, (1996) 4, S. 39.

36 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Zwischen Friedenspartnerschaft und Vollmitgliedschaft. Die NATO und die Erweiterungsfrage, in: Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung, Juni 1995, S. 34.

37 So Außenminister Klaus Kinkel in seiner Grundsatzrede am 10. Dezember 1995 in Berlin vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Redetyposkript, Streitkräfteamt, Abt. III, FIZ Bw.

38 Vgl. Joachim Krause, Fiasko auf dem Balkan, in: Internationale Politik, (1995) 8, S. 46; Jürgen Rose, Allein, es fehlte der Wille, in: Truppenpraxis/Wehrausbildung, (1996) 5.



bestehen soll<sup>39</sup>, dann dürfen Bundeswehr und Gesellschaft keine Trennfugen aufweisen, dann muß die Friedenssicherung als *gemeinsame* Aufgabe politisch, geistig und moralisch angenommen werden.

---

## Fazit und Ausblick

---

Die Förderung des Friedensprozesses, gerade auch im Kontakt mit den MOE-Staaten und Rußland, obliegt Deutschland nicht nur aus historischer Verpflichtung und natürlichem Eigeninteresse, sondern auch aus seiner Sonderstellung als dominierende Wirtschaftsmacht, die zugleich keine militärischen Druckmittel gegenüber ihren Nachbarn mobilisieren kann. Die deutsche Teilhabe am Friedensprozeß als verdeckten Neoimperialismus zu denunzieren setzt bewußt Ideologie an die Stelle von Realität. Ohne nationale Verfügung über Angriffspotentiale, ohne Pressionsmöglichkeiten nach vertraglichem Verzicht auf ABC-Waffen, ist die Bundeswehr das Instrument einer Friedensmacht. Sie muß Partner und Patenschaften für Europas Sicherheit einwerben. Ein Auftrag freilich, den die Bundesrepublik nur im Bündnis verwirklichen kann.

Die Sorge für eine Sicherheitsgemeinschaft verlangt die Neutralisierung von Imperialismus, Totalitarismus und Diktatur zugunsten von Menschenrechten, freiheitlicher Demokratie und einer Marktwirtschaft, die nicht im Treibsand der Profit-Anarchie versinkt. Es gilt, mit großer Geduld das Wer-gegen-Wen-Denken durch strukturelle Kooperation aggressionsunfähig zu machen und durch eine realitätspflichtige, umsichtig und stetig zu befördernde Integrationstiefe den Traum von der „Sicherheitsidentität“ zu ersetzen. Durch die Herausbildung von Verantwortungs- und Leistungseliten, welche nationale Eigeninteressen mit der Ethik einer europäischen Solidargemeinschaft verbinden, kann eine *peace community* errichtet werden, welche UNO, EU, OSZE, WEU und NATO zu einem „system of interlocking institutions“ befördert.

Die Gestaltung Europas als Friedenszone verlangt jedoch Sicherheits- und Wirtschaftsstrategien samt institutionalisiertem Kontroll- und Regelwerk, die insgesamt von der mittelbaren Fortexistenz der

39 Volker Rühle, Europas Sicherheit und die Entwicklung der Bundeswehr, Rede am 18. August 1995 in der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, in: Bulletin, Nr. 64 vom 24. August 1995, S. 649.

klassischen Nationalstaaten bestimmt bleiben werden. Deren gemeinsame Gefährdung durch ungesteuerte Zuwanderungen, durch ethnische Konflikte, durch Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen erzwingt friedensdienliche gemeinsame Präventionsstrategien. Bei der Rede von der Sicherheitsidentität sollte aber auch unbedingt beachtet werden, daß die USA, China, Indien und Rußland ihre beanspruchten sicherheitspolitischen Prioritäten bis auf weiteres allein durchzusetzen vermögen. Zumindest in Rußland könnte indes durch ein starkes, kohäsives und demokratisch stabiles Europa das alte Denken in machtstaatlichen Kategorien langfristig durch Investitionen von Vertrauen und vor allem Geduld abgebaut werden, um „den freiheitlichen Übergangsprozeß und die Integration eines Staates in ein offenes, ausgewogenes gesamteuropäisches System zu fördern“<sup>40</sup>. Für die entsprechenden Eigen- und Gesamtziele gilt es nach Ansicht des amerikanischen Verteidigungsministers William I. Perry, gemeinsam grenzübergreifend zu arbeiten „not only from the top-down, but from the ground-up“<sup>41</sup>.

Ein solchermaßen geschaffenes Stabilitätsgeflecht macht gewiß nicht aus unvereinten bald vereinte Nationen, aber es verbessert die bisherigen kommunikativen Strategien<sup>42</sup> – vor allem durch deren Ausbau und Verstetigung über gewisse Moden und Rückschläge im eigenen Lager hinweg, welche die Bündnispartner bewältigen müssen. Der Verweis auf den antieuropäischen Multikulturalismus einer neuen geistigen amerikanischen Führungsschicht mag hier genügen<sup>43</sup>.

Ohne die verstärkten Aktivitäten der transatlantischen Wertegemeinschaft würde sich Europa letztlich sicherheitspolitisch marginalisieren und Ruß-

40 David Calleo, Europa aus der Sicht der Vereinigten Staaten: Übersetzung des Bundessprachenamtes aus: *Politique Etrangère*, (1994) 4, S. 1017–1025, zit. aus der dt. Übersetzung, S. 8.

41 William I. Perry auf der Wehrkunde-Tagung am 4. Februar 1996, zit. aus dem Redetyposkript.

42 Im April dieses Jahres erörterten die Generalstabschefs der 16 NATO-Staaten sowie von 21 anderen Ländern, vor allem aus Mittel- und Osteuropa, den bisherigen Verlauf des IFOR-Einsatzes. „Der Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, der deutsche General Klaus Naumann, bezeichnete die Sitzung als ‚ermutigend‘. Es sei erstaunlich, daß nur wenige Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges die Generalstabschefs aus Ost und West so freimütig über ein gemeinsames Krisenmanagement diskutieren konnten. Die NATO informierte ihre Partner über alle in diesem und im nächsten Jahr geplanten Manöver“ (dpa-Meldung vom 24. April 1996).

43 Vgl. Gerald R. Kleinfeld, Die deutsch-amerikanische Wertegemeinschaft, in: *Die Politische Meinung*, (1996) 320, S. 55 ff.



lands Anspruch auf einen kontinentalpolitischen Sonderstatus ohne berechenbare Bindungsqualitäten womöglich noch stimulieren. Deshalb muß und darf der friedenspolitische Offensivgeist nicht in geographischen Begriffen verharren. „Die Lebensinteressen der Europäer nach innen und nach außen reichen über das Gleichgewichts- und Machtkalkül der Nationalstaaten hinaus. Ihre eigentliche Basis besitzt die europäische Integration in der Kultur: „Europa‘ steht für ein kulturelles Konzept, in dem die Normen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Bürgergesellschaft, die Traditionen und Mentalitäten wie die Dichte historisch-kultureller Vielfalt zusammenkommen. In diesem Verständnis des Kontinents liegt eine schöpferische Kraft, die es politisch zu organisieren gilt.“<sup>44</sup>

Diese Kraft müßte auch die Tendenz meistern, „Europa“ zu einem bloßem Harmonie-Begriff werden zu lassen, da bei allem Zuwachs an „Identität“ eine Fülle von Konfliktstoff, d.h. von „Resten“ bleibt, die in keiner Berechnung aufgehen und die deshalb unter Kontrolle gehören, weil sie politisch noch lange nicht auflösbar sind. Die Förderung der Einheit Europas steigert sich in der Kontinuität des durchgehaltenen eigenen *Strebens* nach dieser Einheit; alles andere erscheint utopisch. Auf die verpflichtende Diagonale des friedlichen Triumphs über das eigene Jahrhundert der Katastrophen und Kriege könnte indessen ein Satz

44 Werner Weidenfeld, Europa – Weltmacht im Werden, in: Internationale Politik, (1995) 5, S. 22.

von George B. Shaw hinweisen: „Im Leben gibt es zwei Tragödien. Die eine besteht darin, seinen Herzenswunsch aufgeben zu müssen. Die andere darin, ihn erfüllt zu bekommen.“<sup>45</sup>

Die gefährliche Leutseligkeit dieses Satzes sollte die Möglichkeit im kollektiven Bewußtsein der Europäer verschärfen, daß bei der Einforderung der Friedensverantwortung für Europa Friedensanstrengungen in gewisser Weise Kriegaanstrengungen gleichkommen könnten. Die Geschichte Europas in diesem Jahrhundert hat einen solchen Zusammenhang mehrfach als unausweichliche Realität verdeutlicht – zuletzt im ehemaligen Jugoslawien. Dabei bilden die Konflikt-Achsen Ost-West und Nord-Süd ohnehin nur erst jüngst vergangene oder gegenwärtig besonders drängende Krisenszenarien vor einem Problem-Horizont ab, zu dem die Stichwörter Bevölkerungsexplosion, Waffenproliferation, politisch-religiöser Totalitarismus, globale Ressourcenverknappung und ökologische Krisen ebenso zählen wie die angelaufenen Konkurrenzkämpfe in den Arenen der Weltwirtschaft<sup>46</sup>.

45 Zit. nach Henry A. Kissinger, Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik, Berlin 1994, S. 17.

46 Vgl. die Krisen-Szenarien bei Jörg Schönbohm, Proliferation von Massenvernichtungsmitteln als Herausforderung einer neuen Sicherheitspolitik, in: Bernhard Rabe/Frank Sales (Hrsg.), Proliferation von Nuklearwaffen – eine tickende Zeitbombe?, Strausberg 1995, S. 9 ff.; Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.) unter Mitwirkung von Martin Brüning und Georg Schild, Die neue Weltpolitik, Bonn und Baden-Baden 1995.



# Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung?

## I. Paradigmenwechsel

Seit einigen Jahren ist in der internationalen Debatte über die Neugestaltung der Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges die alte Lebensweisheit „Vorbeugen ist besser als Heilen“ wiederentdeckt worden. Spätestens seit der Propagierung der „Präventiv-Diplomatie“ in der UN-„Agenda für den Frieden“ von 1992 hat der Gedanke der Prävention politisch-rhetorische Hochkonjunktur, bei internationalen Organisationen und nationalen Regierungen ebenso wie bei Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie in der Friedens- und Entwicklungsforschung<sup>1</sup>. Dies deutet auf beginnende Lernprozesse, aber auch auf neue Legitimationsbedürfnisse hin.

Ausgelöst wurden diese offensichtlich durch die Schockwirkungen der Ereignisse in Jugoslawien, Somalia und Ruanda und das dortige Versagen des herkömmlichen „Krisenmanagements“. Kriege, Hungersnöte, „ethnische Säuberungen“ und Völkermord waren trotz frühzeitiger Warnungen nicht nur nicht beizeiten verhindert worden, selbst nach Ausbruch der Krisen erwiesen sich die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft als weithin untauglich zur Eindämmung und Beendigung der Gewaltakte und Greuelthaten. Zugleich wurden immense Summen für die *reaktive* Konfliktbearbeitung und die Konfliktnachsorge verausgabt, für teure Militäreinsätze, humanitäre Hilfe und Wiederaufbaumaßnahmen. Das im Kontext von Großmacht-Rivalität und Staatenkonflikten entwickelte diplomatische und militärisch gestützte Krisenmanagement war angesichts neuartiger Herausforderungen durch Bürgerkriege, Staatszerfallsprozesse und ethnisch geprägte Auseinandersetzungen offenbar selber in eine Krise geraten.

Auf diesem Hintergrund wurde in der Sicherheits- und Friedenspolitik nun der Gedanke der Prävention wiederentdeckt, der in anderen gesellschaftlichen Handlungs- und Problemfeldern wie der Präventivmedizin, der Kriminalprävention und der Katastrophenvorbeugung schon länger eine Rolle spielt<sup>2</sup>. Bei diversen internationalen Organisationen, die mit Sicherheits- und/oder Entwicklungsfragen befaßt sind – wie etwa der UNO, der OSZE, der EU, der WEU, aber auch bei etlichen nationalen Regierungen –, kam es zu konzeptionell-organisatorischen Anpassungsbemühungen im Bereich der Früherkennung von Konflikten und der Krisenvorbeugung<sup>3</sup>.

In vielen Ländern waren auch im Bereich der Wissenschaft und bei zahlreichen NROs, wie z. B. „International Alert“ (London), rege Aktivitäten zu verzeichnen in Gestalt von Seminaren, Konferenzen, Forschungsprojekten, Netzwerkarbeit und der Neugründung von Frühwarnrichtungen<sup>4</sup>. In dieser verstärkten Beschäftigung mit Präventionsfragen läßt sich durchaus ein Element der Neuorientierung der internationalen Sicherheits- und Friedenspolitik in einer veränderten Weltordnung erkennen: die Suche nach einer den neuen Konflikten und Krisen angemesseneren, effektiveren

2 Vgl. u. a. M. Arnold, Prävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Arbeitsmedizin. Sozialmedizin. Umweltmedizin, 30 (1995), S. 222–228; Reinhold Zippelius, Rechtsphilosophie. Ein Studienbuch, München 1994, S. 242 ff.; Helmut Kury (Hrsg.), Ist Straffälligkeit vermeidbar? Möglichkeiten der Kriminalprävention, Bochum 1982; Katastrophenvorbeugungspolitik für nachhaltige Entwicklung, Entwicklungspolitisches Forum Berlin, Berlin 1994.

3 Einen Überblick hierzu vermitteln Werner Bauwens/Luc Reyckler (Hrsg.), The Art of Conflict Prevention, London–New York 1994.

4 Siehe hierzu Parliamentarians for Global Action, Early Warning & Preventive Action. Directory, New York 1995; International Alert, Towards a Common Agenda for Conflict Prevention. Report of the Conference held at Smarka Conference Centre, Norway, 15–16 May 1995, London 1995. Exemplarisch sei auf einige Großprojekte in den USA hingewiesen: Commission on Preventing Deadly Conflict der Carnegie Corporation of New York; Study Group on Preventive Diplomacy des United States Institute of Peace; Center for Preventive Action des Council on Foreign Relations.

1 Vgl. International Alert, Preventive Diplomacy. A UN/NGO Partnership in the 1990s. Report of a round table on preventive diplomacy and the UN's agenda for peace, London, Januar 1993.



und kostengünstigeren Strategie und Bearbeitungsform<sup>5</sup>. Manche Befürworter von mehr Präventionspolitik forderten gar einen konsequenten *Paradigmenwechsel vom reaktiven Interventionismus zur Krisenprävention*, von „harten“ (militärischen) zu „weichen“ (zivilen) Instrumenten, und mahnten eine qualitativ neue, auf den Vorbeugungsgedanken orientierte Sicherheitspolitik zur Überwindung der „Antiquiertheit“ des bisherigen Umgangs mit Konflikten an<sup>6</sup>. Prävention sei die beste Friedenspolitik, hieß es: Sie sei allemal *humaner* als die nachträgliche Eindämmung von Konflikten, weil den Menschen unnötiges Leid erspart bliebe<sup>7</sup>. Sie sei auch *politisch wirksamer*, da sich zu einem frühen Zeitpunkt die Konfliktfronten noch nicht verhärtet hätten. Prävention sei auch *kostengünstiger* als die meist enorm aufwendige reaktive Krisenbearbeitung in Gestalt teurer Militäreinsätze und Wiederaufbaumaßnahmen<sup>8</sup>. Schließlich läge die Prävention auch im wohlverstandenen Eigeninteresse aller Länder, im Interesse von mehr Kooperation und Friedfertigkeit in einer komplexer werdenden, interdependenten Welt.

Doch trotz dieser augenfälligen Plausibilität der Argumente für mehr Präventionsbemühungen warnten Skeptiker vor zu viel Optimismus und einer Überstrapazierung des Vorbeugungsgedankens und wiesen auf vielfältige Hindernisse hin, die einer Präventionspolitik entgegenstünden<sup>9</sup>. Weder sei das Konzept der Prävention bisher systematisch durchdacht worden, noch verfüge man bereits über größere praktische Erfahrungen damit. Prävention sei bislang kaum mehr als eine „Idee auf der Suche nach einer Strategie“<sup>10</sup>; ihre Umsetzung von einem Slogan in praktische Politik stünde noch weithin aus.

Die nachfolgenden Ausführungen versuchen einen Abriss zu Stand und Perspektiven der internationalen Präventions-Debatte in Politik und Wissenschaft zu geben. Da vieles im Fluß ist, kann es sich dabei nur um eine Zwischenbilanz handeln, die gleichwohl bemüht ist, die Probleme, Möglichkeiten und Grenzen von Präventionspolitik aufzuzeigen.

---

## II. Zur Genese des Präventionsgedankens in der Sicherheits- und Entwicklungspolitik

---

Auffällig ist, daß es bisher noch zwei relativ getrennte Debatten über Präventionspolitik gibt – eine in der Sicherheitspolitik und eine in der Entwicklungspolitik. Wichtig wäre die Zusammenführung dieser Debatten, um zu einem komplexen Präventionskonzept und zu einer kohärenten Präventionspolitik beider Politikfelder zu kommen. Die *sicherheitspolitische Debatte über Prävention* weist wiederum zwei Diskussionsstränge auf – einen staatszentrierten Diskurs über Kriegsverhütung und Krisenmanagement, der seine Träger in nationalen Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen hat; und einen gesellschaftszentrierten Diskurs über „zivile Konfliktbearbeitung“ mit seinen Trägern in NROs, in der Friedensbewegung und in großen Teilen der Friedensforschung.

Der *staatszentrierte Diskurs* geht auf Verkehrsformen im neuzeitlichen europäischen Staatensystem zurück, auf Kriegsverhütungsformen, die in Konzepten des Mächtegleichgewichts, der Allianzbildung, der Diplomatie und der militärischen Abschreckung ihren Ausdruck fanden. Im Kontext des Ost-West-Konflikts sollten hochtechnisierte militärische Frühwarnsysteme, die atomare Abschreckung und das nach dem Schock der Kubakrise entwickelte „Krisenmanagement“, ergänzt um Elemente der Abrüstung und Rüstungskontrolle, der Entspannungs- und Kooperationspolitik sowie der Regimebildung, einen dritten, nuklearen Weltkrieg verhüten<sup>11</sup>. Doch nach dem Ende des

---

11 Zum klassischen Krisenmanagement siehe Daniel Frei, *Kriegsverhütung und Friedenssicherung*, Frauenfeld-Stuttgart 1970; Hans Günter Brauch, *Internationale Krisen: Ansätze zu ihrer Bewältigung und Verhinderung*, in: Jörg Calließ (Hrsg.), *Internationale Krisen und Krisenbewältigung*, Loccum Protokolle 65/85, Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum 1987, S. 181–197; Alexander L. George (Hrsg.), *Avoiding War. Problems of Crisis Management*, Boulder u. a. 1991.

5 So Mark M. Lowenthal, *Preventive Diplomacy: Prospects and Issues*, Congressional Research Service, The Library of Congress, March 25, Washington 1993.

6 Hierzu Anders Björner, *Rethinking Security: A Swedish View*, in: *Life & Peace Review*, (1995) 4, S. 30–32, und Gernot Erler, *Die Antiquiertheit des Internationalen Systems als Herausforderung*, in: *Sicherheit + Frieden*, (1996) 1, S. 21–25.

7 Vgl. Larry Minear/Thomas G. Weiss, *Mercy Under Fire. War and the Global Humanitarian Community*, Boulder-Oxford 1995, S. 211 ff.

8 Vgl. Michael Renner, *Die Ausgaben für Entmilitarisierung und Gewaltprävention: Nur Peanuts?*, in: *Jahrbuch Frieden* 1996, München 1995, S. 164–176.

9 So vor allem Stephen John Stedman, *Alchemy for a New World Order. Overselling „Preventive Diplomacy“*, in: *Foreign Affairs*, 74 (1995) 3, S. 14–20.

10 Bruce Jentleson/Michael Lund, *Preventive Diplomacy: An Idea in Search of a Strategy*, Paper presented at the International Studies Association, Washington, D. C., März 1994.



Kalten Krieges erwiesen sich diese Konzepte und Mittel gegenüber ethno-politischen Konflikten, Staatszerfallsprozessen und Bürgerkriegen wie in Jugoslawien und Somalia als weithin untauglich. Eine gravierende „konzeptionelle Lücke“ in der Sicherheitspolitik wurde sichtbar<sup>12</sup>; die „postkonfrontative Sicherheitspolitik“ bedurfte offensichtlich angepaßter Konzepte und Instrumente<sup>13</sup>. Beim Umgang mit einer neuen „Subkultur von Kriegen“ in einer „subkritischen Sicherheitslandschaft“ konnte man nicht mehr auf Lehren zurückgreifen, die man aus dem Management der Berlin- oder Kubakrise gezogen hatte<sup>14</sup>.

Der *gesellschaftszentrierte Diskurs* über Prävention erwuchs aus der Kritik der militärisch gestützten Gleichgewichts- und Abschreckungspolitik und zielte vor allem auf die Erarbeitung und Erprobung von Konzepten und Methoden einer „zivilen Konfliktbearbeitung“. Spätestens seit dem Streit zwischen „Bellizisten“ und „Pazifisten“ im Kontext des zweiten Golfkrieges, vor allem aber seit dem sich abzeichnenden Scheitern des staatlichen Krisenmanagements in Jugoslawien und Somalia, kam eine neue Dynamik in die friedenspolitische NRO-Szene, die nunmehr größere Chancen und Handlungsspielräume bei der nicht-militärischen Konfliktbearbeitung erkannte<sup>15</sup>. Deutlich hoben die NROs ihre komparativen Vorteile und besonderen Kompetenzen im Umgang mit historisch tief verwurzelten, ethnisch-nationalistisch aufgeladenen gesellschaftlichen Konfliktlagen hervor, die sie durch geduldige Mediationsarbeit, Dialogförderung und Konsensbildung schon im Vorfeld gewalttätiger Konfliktentladung transformieren und entschärfen wollten.

12 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Gründe für die verstärkte Förderung der Erforschung von Strategien der Gewaltprävention und der gewaltfreien Konfliktbearbeitung sowie Methoden der Früherkennung, unveröffentlichtes Papier auf dem Kolloquium „Perspektiven und Aufgabenstellungen der Friedens- und Konfliktforschung in der Bundesrepublik Deutschland“ am 22. 5. 1995 in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.

13 Vgl. Albrecht A. C. von Müller, Kommunikationsorientiertes Krisenmanagement: Konzeptionelle Vorüberlegungen: in: Wolfgang Heydrich u. a. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 315–333, hier S. 332.

14 Vgl. Vladimir V. Kusin, Wie lassen sich die neuen Kriege verhüten?, in: Europa-Archiv, (1994) 16, S. 470–478.

15 Siehe hierzu im Überblick Lisa Schirch, Keeping the Peace. Exploring civilian alternatives in conflict prevention, Life & Peace Institute, Uppsala 1995; Christine M. Merkel, Si Vis Pacem, Para Pacem. Zivile Gewaltreduzierung und Streitbeilegung in Ethno-Nationalen Spannungsfeldern. Aufgaben, Konzepte, Instrumente und Institutionen für friedenspolitische Verantwortung in einer veränderten Welt, Gutachten im Auftrag der Evangelischen Akademie Loccum, Rehburg–Loccum 1994.

In der *entwicklungspolitischen Diskussion* wurde schon sehr früh der Bekämpfung von Armut und der Verbesserung der sozialen und ökonomischen Verhältnisse eine präventive Bedeutung im Sinne langfristiger Friedenspolitik zuerkannt, also ein allgemeiner Zusammenhang von Entwicklung und Frieden behauptet. Erhard Eppler beklagte bereits Anfang der siebziger Jahre eine kommende „Dekade der Gewalt“ und plädierte dafür, dieser mit Hilfe von Entwicklungspolitik vorbeugend Einhalt zu gebieten<sup>16</sup>. In den großen Nord-Süd-Berichten der siebziger und achtziger Jahre beschwor man die wachsende Interdependenz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, um die Notwendigkeit von Entwicklungspolitik für den Erhalt des Weltfriedens zu begründen. Hier schließt sich der Kreis zu Slogans aus den neunziger Jahren, die in der Entwicklungszusammenarbeit „Friedens- und Überlebenssicherung in einem“, „globale Strukturpolitik“ oder „vorausschauende Weltinnenpolitik“ sehen. In einem konkreteren und operativeren Sinne entwickelten in Teilbereichen der Nord-Süd-Beziehungen vor allem einige Organisationen des UN-Systems Konzepte der Frühwarnung und der Prävention, so etwa die Welternährungsorganisation FAO im Bereich von Nahrungsmittelkrisen und sich anbahnenden Hungersnöten und die Weltflüchtlingsorganisation UNHCR bei der Vorbeugung von Fluchtbewegungen<sup>17</sup>.

Doch erst nach den Schocks von Somalia und Ruanda kam es in der entwicklungspolitischen Diskussion zu einem systematischeren Nachdenken über mögliche gezieltere Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Verhütung von Krisenprozessen, Gewaltausbrüchen, Bürgerkriegen und Staatszerfall<sup>18</sup>. In diesem Sinne ist die aktuelle

16 Vgl. Erhard Eppler, Wenig Zeit für die Dritte Welt, Stuttgart 1972<sup>5</sup>.

17 Hierzu im Überblick Kumar Rupesinghe, Early Warning: Some Conceptual Problems, in: Bulletin of Peace Proposals, 20 (1989) 2, S. 183–191; Susanne Schmeidl/J. Creig Jenkins, The World Refugee Crisis. Complex Causes and Need for Early Warning, in: PIOOM Newsletter, 6 (1994) 1, S. 35 f.

18 Vgl. Thomas Wissing, Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention. Eine Literaturauswertung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berichte und Gutachten, 8/1995, Berlin 1995; Evita Schmiege, Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag zur Krisenprävention?, in: Heinrich-Böll-Stiftung, Zivile Konfliktbearbeitung und Gewaltprävention. Protokoll eines Werkstattgesprächs, Dokumentation Nr. 8, Köln 1995, S. 30–38; Dokumentation des Öffentlichen Ratschlags von Bündnis 90/Die Grünen (Uschi Eid) zur „Konfliktprävention als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit“ am 13. Januar 1996 in Nürtingen; Peter Moßmann, Entwicklungszusammenarbeit als Prävention gegen Konflikte und Migration? Betrachtungen zu einem neuen Programmschwerpunkt der GTZ, in:



Debatte in der Entwicklungspolitik über Prävention tatsächlich neu. Die Entwicklungszusammenarbeit schien immer öfter zu einem „Reparaturbetrieb“ zur Beseitigung von Kriegsschäden zu werden und mußte immer mehr Mittel für die kurzfristige Not- und Katastrophenhilfe zu Lasten der langfristigen Entwicklungshilfe bereitstellen. Nunmehr erkannte man den Frieden als eine notwendige Voraussetzung für Entwicklung.

Eine Mischung aus schlechtem Gewissen, Legitimationsproblemen und der Beobachtung der engen Grenzen eines rein diplomatisch-militärischen Krisenmanagements führte zu einer gründlicheren Reflektion über den Gedanken der Prävention in der Entwicklungspolitik. Die Einbeziehung von Elementen einer präventiven Sicherheitspolitik in ein umfassenderes Konzept von Entwicklungspolitik legte auch die neuere internationale Debatte über Konzepte einer „nachhaltigen Entwicklung“, der „menschlichen Entwicklung“ und der „menschlichen Sicherheit“ nahe. Beim UN-Entwicklungsprogramm UNDP wurde zur präventiven Krisenbearbeitung die „Prevision-Prevention-Preparation (PPP)“-Strategie entwickelt<sup>19</sup>. Insbesondere nahm die Entwicklungspolitik nun stärker die gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen für Entwicklungsprozesse in den Blick – namentlich solche, die für die sozio-politische Stabilität von besonderer Bedeutung waren, wie die zivile Kontrolle von Militär und Polizei, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Strukturen.

### III. Konzeptionelle Probleme von Prävention

Die Debatte über Präventionspolitik bedarf der weiteren Klärung der Begrifflichkeit, des operativen Zugriffs sowie der Akteure und Mittel:

Rolf Hanisch/Peter Moßmann (Hrsg.), *Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens*, Hamburg 1996, S. 122–162; Angelika Spelten, *Gewaltprävention: Eine neue Aufgabe auch für die Entwicklungspolitik?*, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.), *Friedensbericht 1996. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, 1. Jahrbuch für Konfliktlösung, Chur–Zürich, 1996, S. 237–248.

19 Vgl. Matthias Stiefel, *UNDP in Conflicts and Disasters. An Overview Report of the „Continuum Project“* (UNDP Project INT/93/709), Genf, August 1994.

– Zunächst muß die unscharfe, diffuse *Begriffsverwendung* moniert werden, die eine genauere Bestimmung der Begriffe erschwert, „weil sie weder an bestimmte Subjekte des Handelns noch an bestimmte Institutionen, Normen oder Methoden gebunden sind“<sup>20</sup>. Da ist die Rede von „Konfliktprävention“, „Krisenvorbeugung“, „Gewaltprävention“, „Präventiv-Diplomatie“, „Kriegsverhütung“ und „präventiver Konfliktbearbeitung“. Bekanntermaßen ist der Begriff der „Krise“ äußerst schillernd und vieldeutig. Problematisch erscheint auch die Verbindung von „Konflikt“ und „Prävention“. Kritiker verweisen darauf, daß ja nicht gesellschaftliche Konflikte per se verhütet werden sollen, sondern deren gewalttätiger Austrag; insofern bevorzugen sie den Begriff der „Gewaltprävention“. Der Begriff der „Präventiv-Diplomatie“ wiederum hat sich im Kontext der UN-Debatte über Sicherheitspolitik entfaltet und ist im spezifischen Aktionsbereich internationaler Organisationen zu verorten<sup>21</sup>.

– Unklar bleibt auch, zu *welchen Zeitpunkten und in welchen Phasen* der Konfliktentwicklung Prävention stattfinden soll. Etliche Präventionskonzepte favorisieren ein sehr weitgefaßtes, dynamisches Verständnis, das Maßnahmen sowohl vor dem Ausbruch von Gewalt als auch während und sogar nach dem Ende der Auseinandersetzungen vorsieht. Präventive Konfliktbearbeitung wird hier auf einem Kontinuum von Eskalations- und Deeskalationsprozessen angesetzt. Doch muß dann die Frage gestellt werden, ob es dabei nicht zu einer Strapazierung oder gar Inflationierung des Präventionsgedankens kommt? Im Kern sollte und müßte sich dieser doch wohl auf die Phase vor dem Ausbruch von Gewalt konzentrieren, die es ja primär zu verhindern gilt.

Friedenspolitische Aktivitäten während und nach gewaltsamer Konfliktaustragung sind zwar enorm wichtig und können auch präventive Bedeutung (im Hinblick auf eine mögliche Verschlimmerung der Lage oder ein Wiederaufleben der Auseinandersetzungen) haben, sind aber nicht mehr eigentlich genuine Präventionsmaßnahmen, sondern eher Bemühungen zur Dämpfung, Eindämmung und Beendigung oder friedlichen Transformation gewalttätiger Konflikte sowie zur Konsolidierung von Friedensprozessen. Manche Autoren sind sich dieser Problematik durchaus bewußt und sprechen daher auch von Prävention im engeren Sinne

20 So die Kritik bei Wolfgang Ehrhart, *Zivile Konfliktbearbeitung und Gewaltprävention*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Anm. 18), S. 46.

21 Vgl. Konrad Klingenburg, *Konfliktverhütung: Eine Herausforderung und Chance für die Vereinten Nationen*, in: *WeltTrends*, (1996) 9, S. 84–104.



(Vorphase) und im weiteren Sinne (Austragungs- und Nachsorgephase)<sup>22</sup>.

Vielleicht könnte man in Anlehnung an die Präventivmedizin von *Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention* sprechen: Ist der Ausbruch einer Krankheit durch Primärprävention nicht verhütet worden, scheint eine exakte Differenzierung zwischen präventiven und kurativen Maßnahmen kaum mehr möglich, da sich ja die Krankheit noch immer weiter verschlechtern könnte. Zu Recht ist aber auf eine fundamental wichtige Differenz bei der Terminierung präventionspolitischer Maßnahmen hingewiesen worden: In der Vorphase eines gewaltträchtigen Konfliktgeschehens ergeben sich infolge der noch vorhandenen politischen Gestaltungsfähigkeit relevanter Akteure – namentlich von Regierungen – sowie noch weitgehend intakter staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen in der Regel günstigere Handlungsvoraussetzungen als in der manifesten, durch Gewalt-Diffusion gekennzeichneten Austragungsphase<sup>23</sup>.

– In verschiedenen Varianten werden immer wieder zwei grundlegende operative Stoßrichtungen von Präventionspolitik angeführt: zum einen die eher langfristig orientierte Prävention, die an den fundamentalen Ursachen, Nährböden und Strukturen gewaltträchtiger gesellschaftlicher Fehlentwicklungen ansetzen will; zum anderen die eher mittel- bis kurzfristig ausgerichtete Prävention, der es vor allem um die friedenspolitische Beeinflussung des Verhaltens relevanter Konfliktakteure geht. In gewisser Weise spiegelt sich hier die Unterscheidung zwischen einer „early prevention“ und einer „late“ oder „last minute prevention“ wider, wie sie in der UN-Debatte über Prävention eine Rolle spielt<sup>24</sup>. Die erstere zielt auf die Herausbildung stabiler Gesellschaften und verlässlich-friedlicher Konfliktaustragungsmodi, also auf die Beförderung von „Zivilisierungsprozessen“. Die letztere will in einer konkreten Krisensituation – notfalls im letzten Moment – potentiell gewalttätige Akteure zu einem friedfertigen Verhalten bewegen.

Zwischen beiden Zielsetzungen kann durchaus ein gewisses Spannungsverhältnis bestehen, denn nicht selten „sind Konflikte derart komplex, daß

eine Klärung der eigentlichen Ursachen nicht mehr möglich ist. Und schon gar nicht ist von den beteiligten Konfliktparteien zu erwarten, daß sie sich einvernehmlich auf eine Feststellung der wesentlichsten Konfliktursachen einigen ... Ohne die Ursachen geklärt und damit die Chance zu ihrer Beseitigung eröffnet zu haben, bleibt nur die Option, die Instrumentarien des gewaltsamen Konfliktaustrages zu ächten: Kriegerische Gewalt sollte analog zur Gewaltkriminalität bekämpft werden, weil sich die Gesellschaft darauf zivilisatorisch verständigt hat. Jedoch wäre eine Problemlösungsstrategie, die nur auf die Vernunftbegabtheit und den guten Willen der Beteiligten setzt, naiv; nicht-militärische Problemlösungsstrategien und erst recht Friedensstrategien bedürfen auch der nutzentheoretischen Begründung.“<sup>25</sup>

Analog zur Verbrechensvorbeugung könnte man vielleicht den eher allgemein und langfristig orientierten Ansatz als *Generalprävention* bezeichnen und den konkreten und kurzfristigeren Ansatz als *Spezialprävention*.

– Welche Akteure sollen und können mit welchen Mitteln Präventionspolitik betreiben? Bei den Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen (zumindest in dem Maße, wie es deren Mitgliedstaaten zulassen) findet sich die größte Häufung von „harten“ Machtmitteln und materiell-finanziellen Ressourcen für Präventionspolitik. Diese Akteure können bei den staatlichen Strukturen und den Machteliten von Krisenländern ansetzen, mit Diplomatie, Tatsachenermittlung und Vermittlungsbemühungen sowie mit „Zuckerbrot und Peitsche“, also mit positiven Anreizen wie mit Sanktionsandrohungen.

Wie bereits erwähnt, stößt dieser Mitteleinsatz allerdings seit geraumer Zeit angesichts neuartiger Konfliktlagen an enge Grenzen. Als neue Instrumentarien auf staatlicher Ebene gelten u. a.: diplomatische Langzeitmissionen (z. B. der OSZE im Baltikum), die internationale Wahlbeobachtung (z. B. in Südafrika), die präventive Entsendung von Blauhelmen (z. B. in Mazedonien), die Umwandlung herkömmlicher militärischer und polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe in eine Art von „Demokratisierungshilfe“ sowie die Verfeinerung von Einmischungsformen und Sanktionierungsmethoden, mit deren Hilfe gezielter strategische Elitegruppen von Konfliktparteien beeinflußt werden könnten.

25 Zitiert bei Claudia Schmid, Regionalisierung der Sicherheitspolitik – Eine Bilanz, in: Christopher Dasse u. a. (Hrsg.), Regionalisierung der Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1993, S. 326.

22 Vgl. z. B. Th. Wissing (Anm. 18), S. 6.

23 Vgl. A. Spelten (Anm. 18).

24 Vgl. Connie Peck, Improving the U.N. System of Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Past experiences, current problems and future perspectives, in: Winrich Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 401–421, sowie dies., Wettlauf gegen die Zeit. Präventive Diplomatie als Aufgabe der Vereinten Nationen, in: der überblick, (1994) 3, S. 73–78.



Die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit hat ihre komparativen Vorteile im Bereich der langfristigen Förderung gedeihlicher politischer, sozialer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche Stabilität. Strukturelle Armutsbekämpfung, die Unterstützung von Demokratisierung, Menschenrechtsschutz und zivilgesellschaftlichen Kräften vor Ort sowie Hilfe bei der zivilen Kontrolle von Sicherheits- und Militärapparaten und eine von Fall zu Fall „konditionierte“ Zusammenarbeit mit Regierungen von Krisenländern sind dabei die wesentlichen Instrumente.

Die NROs wiederum verfügen vor allem über „weiche“ Machtmittel und Methoden der „zivilen“ Konfliktbearbeitung und langfristigen Konflikttransformation wie Mediation, Kommunikation, Dialog, Konsens- und Vertrauensbildung, die vor allem – insbesondere auch bei schleichendem Verfall staatlicher Strukturen – auf der zivilgesellschaftlichen Ebene und bei Partner-NROs angesetzt werden<sup>26</sup>. Je arbeitsteiliger, koordinierter und kooperativer die Präventionspolitik der jeweiligen Akteure gestaltet wird, desto größer könnte der Synergie-Effekt sein. Je kohärenter eine komplexe Präventionspolitik auf verschiedenen Ebenen angesetzt würde, desto größer wären deren vermutbare Erfolgchancen.

---

#### IV. Probleme der Früherkennung und Frühwarnung

---

Prävention beruht auf der Annahme, frühzeitig bedenkliche gesellschaftliche Problemlagen und Entwicklungen erkennen und entsprechend gegensteuern zu können. Präventives Handeln setzt also die Früherkennung von Konflikten und eine auf dieser aufbauende Frühwarnung an relevante Akteure voraus. Früherkennung geht davon aus, daß gewalttätige Konflikte nicht gleichsam über Nacht überraschend „ausbrechen“, sondern in der Regel eine lange Vor- und Entwicklungsgeschichte haben, die beizeiten erkennbar, analysierbar und prognostizierbar ist. Früherkennung bedarf daher fundierter Kenntnisse über potentielle Krisenländer und der Einsicht in die *Genese und Dynamik von gesellschaftlichen Krisen- und Konfliktprozessen*.

---

26 Siehe hierzu die in Anm. 15 genannte Literatur sowie Kumar Rupesinghe (Hrsg.), *Conflict Transformation*, Basingstoke-London 1995.

Da jede krisenhafte Entwicklung in einer Gesellschaft bereits frühzeitig (*Warn-*), „Signale“ – wie z. B. wachsende Menschenrechtsverletzungen, politische Repression und soziale Desintegration – aussendet<sup>27</sup>, ist es die Hauptaufgabe eines Früherkennungs- und Frühwarnsystems, solche Signale wahrzunehmen, zu analysieren und zu bewerten. Je früher auch noch „schwache“ Signale aufgefangen werden, desto größer ist die mögliche Reaktionszeit und das präventive Aktionspotential; je „stärker“ das Signal ist, desto mehr verkürzt sich die Reaktionszeit. Damit wird die Reaktionszeit vom konkreten Signal bis zum Krisenausbruch zum „Engpaß eines Früherkennungssystems“<sup>28</sup>.

In der Diskussion über angemessene Früherkennungs- und Frühwarnsysteme wird eine Reihe noch ungeklärter *konzeptioneller und methodischer Probleme* thematisiert<sup>29</sup>. Der vorhandenen Quantität von Daten – einer „Informationsflut“, gespeist aus Datenquellen von Regierungen, Geheimdiensten, internationalen Organisationen, NROs, Medien und wissenschaftlichen Einrichtungen – entspricht nicht unbedingt immer deren Qualität. Unklarheit besteht ferner bei der Bestimmung relevanter, aussagekräftiger Indikatoren, mit deren Hilfe (Warn-)Signale empfangen werden sollen. Skeptiker verweisen zudem auf die eingeschränkte Prognosefähigkeit der sozialwissenschaftlichen Analyse von komplexen Gesellschaftsentwicklungen<sup>30</sup>. In der Forschung bestehen Kontroversen über die Vor- und Nachteile diverser Analysemodelle, bei denen Kausal- und Sequenzmodelle dominieren<sup>31</sup>. Ferner fehlt es an einer besseren Systematisierung und Synthetisierung der bisherigen Anstrengungen sowie an der Etablierung global vernetzter Früherkennungs- und Frühwarnsysteme. Die Daten und Analysen bedürfen des Austausches, der Standardisierung („common language“) sowie einer Strukturierung ihrer

---

27 Vgl. Heinz Vetschera/Andrea Smutek-Riemer, „Signale“ zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen. Am Beispiel der Entwicklung zur Jugoslawien-Krise, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, (1993) 1, S. 17–25.

28 Ebd., S. 18 f.

29 Zu diesen Problemen siehe im Überblick Kumar Rupesinghe/Michiko Kuroda (Hrsg.), *Early Warning and Conflict Resolution*, London-New York 1992; Kumar Rupesinghe, *Early Warning and Preventive Diplomacy*, in: Pia Bungarten (Hrsg.), *Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten – Chancen für Prävention? Dialogreihe Entwicklungspolitik* 11, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1995, S. 74–90.

30 Vgl. Nikolaus Werz, *Der Fall Venezuela*, in: P. Bungarten (Hrsg.) (Anm. 29), S. 62 ff.

31 Vgl. Ted Robert Gurr/Barbara Harff (Hrsg.), *Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises*, in: *The Journal of Ethno-Development (Special Issue)*, (1994) 1.



Bewertung („frameworks for assessment“). Die Schlüsselfrage der Früherkennung und Frühwarnung, „wie die richtigen Informationen zur rechten Zeit den richtigen Leuten zur Kenntnis gebracht werden können“<sup>32</sup>, bleibt daher noch unbeantwortet.

## V. Die Lücke zwischen Frühwarnung und präventivem Handeln

Als Hauptproblem von Präventionspolitik wird jedoch in der Regel nicht die noch ausstehende Optimierung von Früherkennung und Frühwarnung angesehen, sondern das „*warning-response*“-*Problem*<sup>33</sup>, also die Lücke zwischen „early warning“ und „early action“ – die Diskrepanz zwischen erfolgreicher Frühwarnung und ausbleibendem präventivem Handeln<sup>34</sup>. Eine solche Lücke war beispielsweise in den Krisenfällen Jugoslawien, Somalia und Ruanda zu beobachten, wo mögliche Präventionschancen nicht genutzt wurden („*missed opportunities*“).

Wie ist dieses zentrale Problem von Präventionspolitik zu erklären? Man könnte grob zwischen *primären und sekundären Restriktionsfaktoren* für präventives Handeln auf staatlicher Ebene unterscheiden, die bei einer realistischen Thematisierung von Präventionskonzepten berücksichtigt werden müssen:

– Als *primäre Hemmfaktoren*<sup>35</sup> können gelten die unklare Definition von Interessen im Hinblick auf Präventionsmaßnahmen bei gleichzeitiger unsicherer Kosten/Nutzen- sowie Risiko-Kalkulation; ferner die Zurückhaltung bei der Einmischung in innere Angelegenheiten angesichts der noch immer dominanten Prinzipien von Souveränität und Nichteinmischung sowie der unklaren normativ-rechtlichen Grundlage bei der Behandlung von Fragen des Staatszerfalls, der Sezession, des Selbstbestimmungsrechts der Völker und ethno-national-

ler Ansprüche; schließlich die Furcht, bei frühzeitiger Einmischung ohne eine sichere Erfolgchance immer tiefer in fremde Konflikte verstrickt zu werden, und ganz allgemein die Überlastung der Politik durch zu viele Krisenfälle gleichzeitig.

Gegenüber dem humanitären Argument (Vermeidung von unnötigem Leid) für Prävention wird angeführt, daß sich eine breite politische Unterstützung für Hilfsmaßnahmen in der Regel erst dann einstellt, wenn bereits menschliches Leid in Form von Gewalt und Blutvergießen manifest geworden und über die Medien transportiert worden ist („*No One Cares Until It's War!*“)<sup>36</sup>. Gegen das Kostenargument wird eingewendet, daß Prävention vielleicht längerfristig tatsächlich kostengünstiger sei als die reaktive Nachsorge, aber nicht unbedingt kurzfristig, da unklar bliebe, ob ein relativ geringer Mitteleinsatz tatsächlich den gewünschten Erfolg erzielen würde oder nicht, er jedoch in jedem Fall Folgekosten nach sich zöge<sup>37</sup>. Ob ein frühes präventionspolitisches Engagement generell effektiver sei als eine spätere Einmischung, wird bezweifelt, da Konfliktparteien oftmals gar nicht willens seien, sich auf frühzeitige Präventionsmaßnahmen einzulassen, sondern eher auf eine Eskalation der Gewalt setzen. Zurückgewiesen wird auch ein allgemeines, durch Interdependenzerfordernisse begründetes Interesse an Prävention; dies gelte allenfalls selektiv und von Fall zu Fall und hänge von sehr konkreten Definitionen der Situation und der Interessen ab.

– Als *sekundäre Hemmfaktoren* für Präventionspolitik können Restriktionen im Kontext bürokratischer Strukturen und komplexer Entscheidungsprozesse angeführt werden<sup>38</sup>. Hierzu gehören die Abkopplung der Fachkompetenz von Frühwarnern von der politischen Entscheidungsebene; persönliche und institutionelle Rivalitäten zwischen Spitzenbeamten, Politikern, Geheimdiensten und Bürokratien sowie offenkundiges Fehlverhalten in Gestalt von Verdrängung, Fehlwahrnehmung, Wunschdenken oder Mangel an Voraussicht.

Vorherrschend ist ein „skeptischer Reflex“ von Politikern gegenüber der Eintrittswahrscheinlichkeit eines vorhergesagten Ereignisses. Dies führt

32 K. Rupesinghe (Anm. 29), S. 86.

33 Vgl. Alexander L. George, *The Warning-Response Problem in Preventive Diplomacy*, Paper presented to the United States Institute of Peace Study Group on Preventive Diplomacy, Washington, D. C., Januar 1994.

34 Vgl. Th. Wissing (Anm. 18), S. 2.

35 Zum folgenden siehe Pia Bungarten, Einleitung, in: dies. (Hrsg.) (Anm. 29), S. 5–11; Norbert Ropers, *Präventive Diplomatie. Neue Ansätze zur Konfliktbearbeitung und zum Menschenrechtsschutz*, in: *Wissenschaft & Frieden*, (1995) 4, S. 22–39, hier S. 22 ff.; Winrich Kühne, *Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt. Zusammenfassung und Perspektiven*, in: dies. (Hrsg.) (Anm. 24), S. 71 ff.

36 Zitiert bei L. Minear/Th. G. Weiss (Anm. 7), S. 213.

37 Vgl. Thomas G. Weiss, *The United Nations and Civil Wars at the Dawn of the Twenty-First Century*, in: ders. (Hrsg.), *The United Nations and Civil Wars*, Boulder–London 1995, S. 204.

38 Zum folgenden siehe Urs Leimbacher, *Krisenmanagement. Die Herausforderung der neunziger Jahre*, in: *Europa-Archiv*, (1993) 17, S. 481–490; Luc Reychler/Werner Bauwens, *The International Organisation of Conflict Prevention*, in: dies. (Hrsg.) (Anm. 3), S. 193–218.



zu dem „ständigen Dilemma“ des Frühwarners, dessen Warnungen für um so unwahrscheinlicher gehalten werden, je früher er warnt. Bei möglichen Fehlprognosen besteht die Gefahr des Vorwurfs der Unglaubwürdigkeit und Unseriosität. Für den Entscheidungsträger ist daher oft „die Versuchung groß (und angesichts anderweitiger Probleme häufig überwältigend), abzuwarten und zu hoffen, das Problem löse sich doch noch von selbst“<sup>39</sup>. Diese Einstellung macht Präventionspolitik zu einem recht schwierigen Geschäft, dessen „Aktionsbasis nicht auf bereits eingetretenen Ereignissen wie etwa einer militärischen Angriffshandlung beruht, sondern auf Besorgnissen, Vermutungen, Prognosen über potentielle Entwicklungen, die man voraussehen, über deren künftigen Verlauf man sich aber gleichwohl nicht völlig sicher sein kann“<sup>40</sup>.

Aus all diesen primären und sekundären Hemmfaktoren resultiert dann das, was man oft den „*mangelnden politischen Willen*“ für Präventionsbemühungen oder das „warning-response“-Problem nennt. So ist oft selbst bei sachgerechter Früherkennung und funktionierender Frühwarnung eine rechtzeitige und angemessene politische Reaktion nicht garantiert. Dies belegen auf eindringliche Weise Ex-post-Analysen der Krisenfälle Irak/Kuwait, Jugoslawien, Somalia und Ruanda, in denen trotz vorliegender Frühwarnungen Präventionschancen nicht oder nicht ausreichend genutzt wurden<sup>41</sup>.

---

## VI. Herausforderungen für Politik und Wissenschaft

---

Aus der bisherigen Erörterung von Defiziten und Problemen der Prävention lassen sich einige Her-

39 Zitiert bei U. Leimbacher (Anm. 38), S. 482 f.

40 Zitiert bei Alexander Graf York, Mehr als Gute Dienste? Konfliktverhütung durch vorbeugende Diplomatie als Aufgabe der Vereinten Nationen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Agenda for Peace, Blaue Reihe Nr. 48, September 1993, S. 7.

41 Zu diesen Fällen siehe U. Leimbacher (Anm. 38), S. 485 ff.; H. Vetschera/A. Smutek-Riemer (Anm. 27), S. 17 ff.; Marie-Janine Calic, Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen, Konfliktstrukturen, Internationale Lösungsversuche, Frankfurt/Main 1995; Greg Beyer, Human Rights Monitoring: Lessons Learnt From the Case of the Issaks in Somalia, in: K. Rupesinghe/M. Kuroda (Hrsg.) (Anm. 29), S. 15–39; Mohamed Sahnoun, Somalia. The Missed Opportunities, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 1994; Howard Adelman/Astri Suhrke, Feilschen, während Ruanda brennt. Warum hat das Konfliktmanagement der Staatengemeinschaft versagt?, in: der überblick, (1996) 1, S. 7–11.

ausforderungen für die politische Praxis und die wissenschaftliche Forschung ableiten:

– Das größte Augenmerk sollte der *Primärprävention* gewidmet werden, also der Verhinderung einer Ausbreitung von Gewalt und kriegerischem Konfliktaustrag überhaupt. Dies ist sicherlich ein schwieriges Unterfangen, das oft genug infolge einer sukzessiven Verschlechterung von gesellschaftlichen Verhältnissen auf eine synchrone Mischung von genuin präventiver und schon eher reaktiv-kurativer Krisen- und Konfliktbearbeitung hinausläuft.

– Der *Generalprävention*, also der allgemeinen und langfristigen, ursachenorientierten Vorbeugung im Sinne der These „Präventionsarbeit = Zivilisierungsarbeit“ ist zwar über längere Zeiträume hinweg eine generelle präventive Wirkung zuzusprechen<sup>42</sup>, nicht aber immer und überall auch mittel- bis kurzfristig. Zweifellos ist Prävention nicht als „quick fix“ zu haben, doch wenn Gefahr im Verzuge ist, ist im Interesse gefährdeter Menschen auch eine „late“ oder „last minute prevention“ unabdingbar, wenn auch nur als „Notbehelf“<sup>43</sup>.

– In diesem Sinne ist daher auch die eher mittel- bis kurzfristige *Spezialprävention* systematisch auszubauen, die sich zeitlich und räumlich konkreter mit zielgerichteten Handlungsstrategien in operativer Weise auf akute Krisenfälle einläßt. Hierfür ist allerdings eine Effektivierung von Früherkennungs- und Frühwarnsystemen erforderlich, eine Selektion der Fälle und eine Prioritätensetzung für Regionen und Länder nach Intensitäts- und Dringlichkeitsstufen sowie die Erarbeitung von spezifischen Krisenreaktionsplänen und projektorientierten Präventionsansätzen<sup>44</sup>.

– Aufgabe einer systematisch zu entfaltenden *Präventionsforschung* wäre es, genauere Einblicke in die Genese und Dynamik von Krisen- und Konfliktprozessen zu gewinnen, namentlich in die Formationsphase von Gewaltträchtigkeit<sup>45</sup>, ferner plausible und praxisrelevante Erklärungs- und Prognosemodelle für die Früherkennung und Frühwarnung zu erarbeiten. Insbesondere sollte

42 Vgl. N. Ropers (Anm. 35), S. 26.

43 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Die Reform der UNO, München 1994, S. 168.

44 Vgl. hierzu G. Erler (Anm. 6), S. 24 f.

45 Vgl. die Stellungnahme des Sachverständigen Ulrich Albrecht zu „Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktvorbeugung und -vermeidung und der nichtmilitärischen Konfliktlösungen“. Öffentliche Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages am 25. Mai 1994, Bundestagsdrucksache, Protokoll Nr. 97, Auswärtiger Ausschuß, 12. Wahlperiode.



sie auch versuchen, genauer den „entry point“<sup>46</sup> für präventionspolitische Maßnahmen und die politischen Rahmenbedingungen für erfolgsträchtiges präventives Handeln zu bestimmen<sup>47</sup>. Dabei wären durch komparative Untersuchungen auch „Lehren“ zu ziehen aus Krisenfällen mit verpaßten Präventionschancen und „Erfolgsgeschichten“ von Prävention (u. a. Baltikum, Mazedonien, Südafrika)<sup>48</sup>. Das mindeste, was die Wissenschaft den Opfern nichtstattgefundener Prävention schuldig wäre, ist eine seriöse nachträgliche Untersuchung der Gründe für das präventionspolitische Versagen<sup>49</sup>.

– Aufgabe der *Politik* wäre es, die monierte „Lücke“ zwischen der Frühwarnung und dem präventiven Handeln zu reduzieren bzw. zu schließen. Hierzu bedarf es eines konzeptionellen Umdenkens von der Reaktion zur Prävention, des ausdrücklichen politischen Willens zum präventiven Handeln sowie erheblicher institutionell-organisatorischer Anpassungen und Umschichtungen von Ressourcen aus dem diplomatisch-militärischen in den präventionspolitischen und entwicklungspolitischen Bereich<sup>50</sup>. Konkret ginge es dabei um Reformen im Bereich der Planung, der Beratung und operativen Durchführung, um die Förderung von mehr „weicher“, „ziviler“ Konfliktbearbeitung, um mehr Kooperation mit NROs, um mehr präventives „contingency planning“, mehr „intelligence sharing“, um mehr gemeinsames „assessment“ von Informationen und Analysen, um mehr konsensuale Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sowie um eine bessere Institutionalisierung von Früherkennungs- und Frühwarnsystemen. Am wichtigsten aber wäre ein größeres Maß an Verbindlichkeit und Förmlichkeit präventiven Handelns und die ausdrückliche Bereitschaft, auch Risiken jenseits der unmittelbaren Betroffenheit eigener Interessenlagen einzugehen.

Insgesamt ist die Entwicklung eines politischen Rahmenkonzeptes erforderlich, das sich auf den

46 Vgl. hierzu Wolfgang Heinz, Ergebnisbericht über den Workshop, in: P. Bungarten (Hrsg.) (Anm. 29), S. 22.

47 Vgl. Margaretha af Ugglas, Conditions for Successful Preventive Diplomacy, in: Steffan Carlsson (Hrsg.), The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE, Stockholm 1994, S. 11–32.

48 Siehe hierzu u. a. K. Klingenburg (Anm. 21), S. 96 ff.; Theodor Hanf, Südafrika: Konfliktregelung durch Wahlen, in: Jahrbuch Dritte Welt 1995, München 1994, S. 88–116.

49 Vgl. Renate Wilke-Launer, Was wir den Opfern schuldig sind, in: der überblick, (1996) 1, S. 2.

50 Vgl. hierzu und zum folgenden Dieter Bricke, Forderungen an die politischen Institutionen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Anm. 18), S. 25–29; L. Reychler/W. Bauwens (Anm. 38), S. 193–218.

Ausbau von operativen Möglichkeiten und Mitteln für Zwecke der Prävention konzentriert und in das alle Politikbereiche, Ressorts und Akteure einschließlich der NROs integriert sind. *Es geht um die Erarbeitung und Erprobung eines kohärenten Gesamtkonzeptes von Präventionspolitik*, das traditionelle und neue Instrumente von Diplomatie, Außen- und Entwicklungspolitik sowie NRO-Elemente ziviler Konfliktbearbeitung im Hinblick auf bestimmte Gesellschaften in bestimmten, kritischen Situationen zu bündeln vermag.

---

## VII. Auf dem Wege zu einem internationalen Präventions-Regime?

---

Noch ist fraglich, ob die bisherigen Schocks und Lernprozesse für eine substantielle Stärkung des Präventionsgedankens ausreichen werden. Eine reine Neuetikettierung dessen, was Diplomatie und Entwicklungspolitik schon immer gemacht haben, als „Prävention“, ist selbstverständlich ungenügend. Die gegenwärtige Hochkonjunktur der Präventionsdebatte scheint durchaus mehr zu sein als eine aktuelle Modeerscheinung oder der Ausdruck einer zeitweiligen Verunsicherung der traditionellen Sicherheits- und Friedenspolitik.

Dennoch muß vor allzu großem Optimismus gewarnt werden. Zum einen wirken die genannten Hemmfaktoren für präventives Handeln namentlich auf staatlicher Ebene weiter fort. Zum anderen bedarf es günstiger politischer Rahmenbedingungen, eines elementaren Willens der Konfliktparteien vor Ort zum friedlichen Dialog und zur Kooperation sowie angemessener und tauglicher Instrumente, um Präventionserfolge zu erzielen. Darauf deutet der schwierige Krisenfall Burundi hin, der nach dem Völkermord in Ruanda zu einem Testfall für erfolgreiche internationale Präventionspolitik werden sollte und wo trotz etlicher – wenn gleich vielleicht nicht ausreichender – Bemühungen ein „schleichender Völkermord“ stattfindet<sup>51</sup>.

Vielfach sehen sich Präventionsbemühungen komplexen, relativ eigendynamischen gesellschaftlichen Prozessen gegenüber, die auch bei bestem Willen und erheblichem Mitteleinsatz womöglich nur begrenzt friedenspolitisch zu steuern und zu

---

51 Vgl. u. a. Gérard Prunier, Der Westen könnte den Sumpf der Gewalt trockenlegen, in: der überblick, (1996) 1, S. 4–6; International Alert, Burundi: Towards a Common Action Plan, Report of the Colloquium held in London, United Kingdom, February 3, 1995, London 1995.



kontrollieren sind. Dennoch gibt es keine vernünftigen Alternativen zu einem internationalen Präventions-Regime<sup>52</sup>, für das durch Aufklärung,

---

52 Vgl. hierzu auch Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute for Peace, Washington, D.C., 1996.

öffentliche Mobilisierung und Lobbyarbeit der politische Wille gestärkt werden muß. Selbst wenn nicht immer und überall ein präventionspolitischer Erfolg gegeben wäre, könnte man doch zumindest sagen, man habe nach bestem Wissen und Gewissen das Mögliche zur Verhütung von Gewalt, Krieg und menschlichem Leid getan.



# Not und Intervention in einer Welt des Umbruchs Zu Imperativen und Fallstricken humanitärer Einmischung

Mit dem Wegfall der Blockstrukturen sind die auf den Ost-West-Konflikt und die Abschreckungslogik verengten Konzeptionen von Sicherheit endgültig obsolet geworden. Die neuen Turbulenzen brechen alte Wahrnehmungsweisen wieder auf. Die westliche Öffentlichkeit ist konfrontiert mit der grausigen Realität von Krieg, der in unserer politischen Kultur mit distanzierenden Attributen besetzt war: Es gab den Kalten Krieg und Stellvertreterkriege, Kriegführungsoptionen und Eskalationsszenarien, „low intensity warfare“ und „middle intensity warfare“, konventionelle und nukleare Kriege. Nur in Ausnahmefällen (so etwa beim Vietnam- und beim Biafra-Krieg) verdeutlichten wir uns die Barbarei von Kriegsrealitäten – wenn gleich sie sehr weit entfernt waren.

In den vergangenen fünf Jahrzehnten hat es an kriegerischen Auseinandersetzungen nicht gemangelt: Zwischen 1945 und 1995 fanden nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) 194 Kriege statt, mehr als 90 Prozent von ihnen in der Dritten Welt; in der großen Mehrzahl handelte es sich um innerstaatliche Auseinandersetzungen<sup>1</sup>. Außerdem geschahen in Afrika und Asien Menschheitsdramen, die vom Ost-West-Konflikt überdeckt wurden: massenhaftes Sterben, das bis hin zum Völkermord ging, der Einsatz von Hunger als Waffe, der völlige Zusammenbruch ziviler Gesellschafts- wie staatlicher Ordnungsstrukturen. Welch zeitenübergreifende Provokation Thomas Hobbes' Theorem des „Krieges aller gegen alle“ bzw. des „homo homine lupus est“ bedeutet, wurde nur selten bemerkt.

Konfrontiert mit der Tatsache, daß Krieg wieder Bestandteil der Realitätswahrnehmung geworden ist, wird nach zivilen wie militärischen Gegenmitteln gefragt – und nach moralischen Leitvorstellungen: Müssen wir uns nicht mit aller Macht der Gewalt entgegenstemmen? Oder drohen wir dem

Umbruch mit der Relegitimierung von Gewalt als „ultima ratio“ zu begegnen, die allzu schnell zur „proxima ratio“ wird?

Jenseits der Frage nach der Legitimität militärischer Gewalt ist aber auch die humanitäre Hilfe, der unmittelbare Beistand in der Not mit Überlebenshilfe, ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Die Versorgung von Kriegsopfern, die moralisch zunächst einmal unhinterfragt geboten erscheint, erweist sich bei näherem Hinsehen alles andere als problemlos. Die internationale Gebergemeinschaft nimmt nämlich mit ihren in die Krisenregionen der Welt geleiteten Ressourcen Einfluß auf das politische Kräftespiel in den betroffenen Ländern. Westliche Nichtregierungsorganisationen (NROs bzw. Non-Governmental Organizations, NGOs) üben häufig wichtige öffentliche Funktionen aus und untergraben mitunter die Handlungsfähigkeit und Legitimität staatlicher Herrschaft. Erweist sich damit letztlich der zivile Humanitarismus als ähnlich problematisch wie der militärische Interventionismus? Trägt er auf subtile Weise zur Unfähigkeit zerrütteter Gesellschaften bei, überlebensfähige Strukturen aus eigener Kraft aufzubauen?

Dies sind die Fragen, die ich im folgenden diskutiere<sup>2</sup>. Zunächst skizziere ich, welche Rolle gegenwärtig Krieg, Not und Intervention in einer turbulenten Welt des Übergangs spielen. Das zweite Kapitel steckt die Problematik militärischer Interventionen im Spannungsfeld von humanitären Begründungen und machtpolitischen Kalkülen ab. Der dritte Teil hat die Ambivalenz zwischen der Notwendigkeit humanitärer Hilfe und ihren mitunter negativen Folgewirkungen zum Gegenstand. Dieser Aspekt humanitärer Einmischung erhält in der angelsächsischen und französischen Diskussion zunehmend Beachtung; in die deutsche Debatte hat er aber bislang vergleichsweise wenig

<sup>1</sup> Vgl. Klaus Schlichte (für die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung), *Das Kriegsgeschehen 1995*, Stiftung Entwicklung und Frieden, (= Interdependenz, Nr. 20), Bonn 1996, S. 12.

<sup>2</sup> Ausführlich werden diese Problemstellungen erörtert in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. (EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 1), Bonn 1996.



Eingang gefunden<sup>3</sup>. Im vierten Kapitel wird dann beispielhaft die Rolle der Weltgemeinschaft beim Völkermord und der Flüchtlingskrise in Ruanda untersucht – der wohl dramatischsten humanitären Katastrophe der neunziger Jahre. In den Schlußfolgerungen soll ein Resümee der bisherigen Debatte gezogen werden.

## 1. Krieg, Not und Intervention in einer turbulenten Welt

Humanitäre Katastrophen sind kein Spezifikum der Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts<sup>4</sup>. Doch die Lage hat sich in den vergangenen andert-halb Jahrzehnten qualitativ verändert: Menschen sind in Notsituationen verwundbarer geworden. Dies hängt insbesondere damit zusammen, daß Katastrophen heute durch das Zusammenwirken ökonomischer, ökologischer und politischer Krisenfaktoren, durch die Kombination von Hunger, Gewalt und Vertreibung „komplexer“ geworden und adäquate Reaktionsmöglichkeiten erschwert sind. Das Ausmaß humanitärer Katastrophen läßt sich u. a. an der Zahl der außerhalb ihres Heimatlandes befindlichen Flüchtlinge ablesen, die sich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt hat: Ende 1995 betrug ihre Zahl nach Angaben der Weltflüchtlingsorganisation UNHCR 27,4 Mio. Menschen. Hinzu kommen etwa 30 Mio. Vertriebene im eigenen Land. Etwa 40 Mio. Menschen – vor allem Flüchtlinge und Vertriebene – waren laut einer „Weltkarte des Elends“, zusammengestellt von US-Geheimdiensten, 1995 zum Überleben auf internationale Hilfe angewiesen. Das Department of Humanitarian Affairs der Vereinten Nationen listete im August 1995 13 Notlagen auf, die derart „groß oder komplex“ waren, das

3 Es gibt freilich eine Reihe von Ausnahmen: Sehr informative Beiträge zur Problematik humanitärer Hilfe finden sich etwa in dem Sammelband von Rolf Hanisch/Peter Moßmann (Hrsg.), *Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens*, Hamburg 1996. Jüngst äußerte sich kritisch: Klaus Otto Nass, *Not- und Entwicklungshilfe nicht-staatlicher Organisationen*, in: *Internationale Politik*, 51 (1996) 4, S. 31–37. Die Zeitschrift „der überblick“ der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (AG KED) veröffentlicht zudem hin und wieder Artikel zur Problematik. Schließlich ist hervorzuheben, daß mittlerweile der jährliche Report über „Völker in Not“ der Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen e. V. in deutscher Sprache erscheint: Francois Jean (Hrsg.), *Helfer im Kreuzfeuer*, Bonn 1994; *Ärzte ohne Grenzen* (Hrsg.), *Völker in Not*, Bonn 1995.

4 Vgl. Tobias Debiel, *Kriege*, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.), *Globale Trends 1996*, Frankfurt/M. 1995, S. 361–385 (hier: S. 376–378).

man nur noch durch konzertierte internationale Aktionen auf sie reagieren konnte (vgl. Übersicht). In allen Fällen handelte es sich um politisch verursachte Notsituationen – d. h. um Folgen von Krieg, von diktatorischer Herrschaft und gesellschaftlichen Zerrüttungsprozessen.

### Dreizehn komplexe Notsituationen

Land	Zahl der Betroffenen in Mio.	erbetene Hilfe (in Mio. US-Dollar)
Sudan	5,9	102,7
Ruanda/Subregion	3,7	687,5
Angola	3,2	290,3
Kaukasus	3,2	118,1
Haiti	2,2	93,9
Ehem. Jugoslawien	2,1	470,0
Afghanistan	1,7	106,4
Liberia	1,5	65,3
Irak	1,3	138,8
Somalia	1,6	70,3
Tadschikistan	0,6	37,5
Sierra Leone/Guinea	0,5	13,9
Tschetschenien	0,1	22,6
gesamt:	27,6	2 217,3

*Quelle:* Department of Humanitarian Affairs (DHA), UN Consolidated Inter-Agency Humanitarian Assistance Appeals in 1995, New York (August 1995). Die Zahlen erfassen nur einen Teil der insgesamt benötigten Nothilfe, nämlich die Beträge, die das DHA erbeten hat. Es stützt sich dabei auf die Informationen der UN-Durchführungsorganisationen wie des Welternährungsprogramms (WFP), des Kinderhilfswerks UNICEF, des Hohen Flüchtlingskommissariats UNHCR und des UN-Entwicklungsprogramms UNDP.

Die Wahrnehmung humanitärer Schutzfunktionen ist in den neunziger Jahren zugleich notwendiger und problematischer denn je. Ein Report der „Ärzte ohne Grenzen“ weist darauf hin, daß humanitäre Hilfe in vielen Konfliktregionen gegenüber den achtziger Jahren erschwert ist<sup>5</sup>. Drei Faktoren erscheinen bedeutsam: Mit dem Ende der sicherheitspolitischen Bipolarität ist für die irregulären Kriegsparteien das Motiv entfallen, aus dem Bemühen um internationale Anerkennung heraus die Menschenrechte und humanitären Prinzipien in einem gewissen Maß zu wahren. Zweitens ist eine Aufsplitterung der Armeen bis hin zu marodierenden Banden zu beobachten, die den Alltag mit Angst erfüllen und zum völligen Zerfall verlässlicher gesellschaftlicher Strukturen führen. Der Wegfall der „disziplinierenden“ Wirkung des Ost-West-Konflikts wie auch die Chaotisierung der Kriegführung hat zudem die für Hilfs-

5 Vgl. F. Jean (Anm. 3), S. 150f.



leistungen bedeutsame Trennung von sicherem Gebiet und Kampfzone immer stärker aufgehoben. Berichte von verschiedensten Hilfsorganisationen und Experten bestätigen diese Erfahrungen<sup>6</sup>.

Die Staatengemeinschaft reagierte auf den Zerfall von Bürgerkriegsgesellschaften, die Zunahme humanitärer Katastrophen und die immer schwierigeren Handlungsmöglichkeiten traditioneller Hilfsoperationen mit einem „neuen Interventionismus“<sup>7</sup>. Dieser Interventionismus wird zumeist unter Bezugnahme auf humanitäre Motive begründet. Jan Nederveen Pieterse hat in treffender Weise die damit verbundene, oftmals widersprüchliche Mischung moralisch-idealistischer und machtpolitisch-realistischer Elemente beschrieben: „Die Gefühlsregung, um die es hier geht, mag man als langfristiges Mitleid bezeichnen. Die Wirklichkeiten sind finsterer. Auf der einen Seite führt ‚humanitäre Intervention‘ feierlich eine neue Art von Bürgerrecht ein, das Bürgerrecht der Menschlichkeit, während sie andererseits in den Fußstapfen konventioneller zwischenstaatlicher Politik trampelt, die sich selbst wiederum im Übergang befindet. ‚Humanitäre Intervention‘ ist eine zwiegesichtige Operation: Idealismus, der in den Rädern des Realismus gefangen ist; Realismus, der durch die Realitäten überflügelt wird.“<sup>8</sup>

Der „neue Interventionismus“ hat vor allem zwei Ausprägungen: den militärischen Interventionismus und den zivilen Humanitarismus. Beide Ausprägungen speisen sich aus ähnlichen Quellen, nämlich grundlegenden Veränderungen der Nord-Süd-Beziehungen:

– Zum einen hat die Globalisierung der Medienwelt dazu beigetragen, daß Entwicklungen aus aller Welt innerhalb kürzester Zeit in das Bewußt-

sein der Weltöffentlichkeit gelangen können – und bestimmte Katastrophen erweisen sich getreu dem Motto „Schlechte Nachrichten sind gute Nachrichten!“ als besonders *prime-time*-tauglich. Auch wenn der dadurch erzeugte Druck sich nur selten in politisch-konzeptionelles Handeln übersetzt, führt er doch häufig zu symbolischem Aktionismus oder zum Verteilen von Trostpflastern in Form humanitärer Hilfsleistungen.

– Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ging neben einer Reihe von Konfliktbeilegungen auch die Formänderung von Kriegen und eine Fraktionierung von Bürgerkriegsgesellschaften einher. Dem humanitären Völkerrecht, insbesondere niedergelegt in den Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977, wird dabei mehr und mehr hohn gesprochen.

– Militärische Eingriffe erscheinen, seit sie nicht mehr dem Risiko der Eskalation auf die Ebene des Ost-West-Konfliktes unterliegen, eher möglich. Zudem erhöhen die zunehmenden Einmischungsmöglichkeiten finanziell gut ausgestatteter NGOs des Nordens in Verbindung mit der Zerrüttung staatlicher Steuerungskapazitäten in den Konfliktregionen der Welt auch die zivile Interventionsneigung.

– Schließlich wurde zwischen Frühjahr 1991 und Frühjahr 1993 die „hohe Zeit humanitären Interventionismus auf multilateraler Grundlage“<sup>9</sup> durch die Hoffnung auf eine handlungsfähige UNO genährt. Eine Art Initialzündung für die völkerrechtliche wie politikwissenschaftliche Debatte bildete die Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates, die im April 1991 den Schutz der Kurden im Nordirak ermöglichte<sup>10</sup>. Weitergetrieben wurde die Diskussion durch die von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgelegte *Agenda für den Frieden* vom Juni 1992 und die Somalia-Intervention vom Dezember 1992, deren Fehlentwicklungen zugleich das Ende der hochgesteckten Erwartungen in einen neuen Multilateralismus einläuteten.

9 Jochen Hippler, Das langsame Austrocknen des Humanitären Interventionismus, in: T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 2), S. 77–102 (hier: S. 82).

10 Vgl. Judy A. Gallant, Humanitarian Intervention and Security Council Resolution 688: A Reappraisal in Light of a Changing World, in: *The American University Journal of International Law and Policy*, (Summer 1992), S. 881–920 (hier: S. 903–911); Hans-Joachim Heintze/Messeletch Worku, Golfkrieg und Jugoslawienkrise – Einwirkungen auf das Völkerrecht, in: *S+F – Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*, 10 (1992) 1, S. 16–20 (hier: S. 16–17).

6 Vgl. z. B. R. Hanisch/P. Moßmann (Hrsg.) (Anm. 3).

7 Unter den Interventionsbegriff, wie er im vorliegenden Aufsatz verwendet wird, fällt nicht die „friedliche Einmischung“ im Sinne von präventiver Diplomatie und ziviler Konfliktvermittlung; vgl. hierzu jüngst Norbert Ropers, *Friedliche Einmischung*, Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, (= Berghof Report, Nr. 1), Berlin 1995. Der Begriff des „neuen Interventionismus“ wurde im Kontext der US-amerikanischen Debatte maßgeblich von Stephen John Stedman geprägt, der sich kritisch mit den zugrundeliegenden Annahmen auseinandersetzt; siehe Stephen John Stedman, *The New Interventionists*, in: *Foreign Affairs*, 72 (1993) 1, S. 1–16.

8 Jan Nederveen Pieterse, *Sociology of „Humanitarian Intervention“: Bosnia, Somalia and Rwanda Compared. A Paper presented at the Institute of Social Studies, The Hague, February 23, 1996*, in: *International Political Science Review*, (1996), S. 1 (deutsche Übersetzung: T.D.).



---

## II. Zwischen humanitärer Pflicht und doppelter Moral: Zur Problematik militärischer Interventionen

---

Bereits in der Zeit des Ost-West-Konflikts gab es Fälle militärischer Intervention, in denen sich humanitäre Erwägungen mit machtpolitischen Interessen verweben: So warfen Indiens Interventionen in Ostbengalen (1971) sowie in Sri Lanka (1987)<sup>11</sup>, der Sturz der Regierung von Idi Amin in Uganda durch Tansania (1979) und die Militärintervention Vietnams gegen das Pol-Pot-Regime in Kambodscha (1979) die Frage nach dem Spannungsverhältnis von moralischen und machtpolitischen Erwägungen auf. Und es gab schon vor der Auflösung der sicherheitspolitischen Bipolarität eine Debatte über die völkerrechtliche Begründbarkeit humanitärer Interventionen uni- wie multilateraler Art<sup>12</sup>.

Die intensivierete Diskussion über Legitimation und Probleme humanitärer Interventionen zu Beginn der neunziger Jahre hängt eng mit einer veränderten Interventionspraxis zusammen. Ab 1991 gab es im Rahmen der Vereinten Nationen eine in diesem Umfang neuartige Welle des Interventionismus, die die Souveränität der Einzelstaaten *de facto* in Frage stellte sowie mehr und mehr die Verletzung von Menschenrechten und humanitärer Mindeststandards zum Bezugspunkt wählte.

Fünf Fälle militärischer Intervention zum tatsächlichen oder vermeintlichen Schutz von Menschen in Not und Unfreiheit waren zwischen 1991 und 1995 zu verzeichnen:

– Im Frühjahr 1991 richteten die westlichen Alliierten eine humanitäre Schutzzone für die Kurden im Nordirak ein, die der UN-Sicherheitsrat mit der bereits erwähnten Resolution 688 vom 5. April 1991 legitimiert hatte. Auch wenn zur Begründung der Maßnahme die Friedensgefährdung durch grenzüberschreitende Flüchtlingsbewegungen und

nicht massive Menschenrechtsverletzungen genannt wurden, so wurde doch in der politischen Diskussion die Hoffnung gehegt, daß von nun an Menschenrechte Leitfaden für das Handeln des Sicherheitsrats werden könnten.

– Am 3. Dezember 1992 genehmigte der Sicherheitsrat mit der Resolution 794 die Entsendung einer 30 000 Soldaten starken multinationalen Truppe unter Führung der USA (UNITAF) nach Somalia – ein Eingriff, den Boutros Boutros-Ghali in völkerrechtlicher Hinsicht mit der Abwesenheit jeglicher Regierung begründete<sup>13</sup>. UNITAF wurde im Mai 1993 durch rund 20 000 Blauhelm-Soldaten unter UN-Oberbefehl (UNOSOM II) abgelöst. Sie verließen im März 1995 das Land, ohne daß eine Konfliktregelung in Sicht war.

– Am 4. Juni 1993 beschloß der Sicherheitsrat mit der Resolution 836 die Einrichtung von sechs Schutzzonen für die etwa 1,2 Mio. bosnischen Moslems in Bosnien-Herzegowina. Doch die UNPROFOR konnte das Schutzversprechen in fataler Weise nicht einlösen, da ihre Truppenstärke nicht entsprechend aufgestockt worden war. Seit dem Abkommen von Dayton am 21. November 1995 ist eine im wesentlichen aus NATO-Truppen zusammengesetzte multinationale Streitkraft, die sogenannte *Implementation Force* (IFOR), im früheren Jugoslawien stationiert.

– Angesichts des gezielt vorbereiteten Völkermordes an schätzungsweise 500 000 bis 800 000 Tutsi und oppositionellen Hutu in Ruanda faßte der UN-Sicherheitsrat am 17. Mai 1994 mit der Resolution 918 den (verspäteten und unzureichenden) Beschluß, eine 5 500 Mann umfassende humanitäre Schutztruppe (UNAMIR II) zu entsenden, die erst nach mehreren Monaten aufgestellt war. Am 22. Juni 1994 stimmte er nach französischem Drängen einer nationalstaatlichen und äußerst umstrittenen Intervention unter „Einsatz aller notwendigen Mittel“ (Resolution 929), der *Opération Turquoise*, zu.

– Fünftens schließlich fand im September 1994 die US-geführte Militärintervention *Restore Democracy* in Haiti statt. Nach dem Scheitern multilateraler Versuche der Konfliktbeilegung hatte der Sicherheitsrat im Juli 1994 mit der Resolution 940 die Mitgliedstaaten autorisiert, „alle notwendigen Mittel“ anzuwenden, um die Wiedereinsetzung der 1990 gewählten und am 30. September 1991 durch

---

13 Vgl. Boutros Boutros-Ghali, *Setting an Agenda for the United Nations*, in: *Journal of International Affairs*, 46 (1993) 2, S. 289–298 (hier: S. 292).

---

11 Vgl. hierzu P. R. Chari, *Indiens Interventionen in Süd-asien. Realpolitik und humanitäre Motive in einer instabilen Weltregion*, in: T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 2), S. 127–153.

12 Vgl. z. B. Michael J. Bayzler, *Reexamining the Doctrine of Humanitarian Intervention in Light of the Atrocities in Kampuchea and Ethiopia*, in: *Stanford Journal of International Law*, 23 (1987) 2, S. 547–619; Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Dobbs Ferry (N.Y.) 1988; R. George Wright, *A Contemporary Theory of Humanitarian Intervention*, in: *Florida International Law Journal*, 4 (1989) 3, S. 435–463.



einen Militärputsch abgesetzten Regierung von Jean-Bertrand Aristide durchzusetzen.

Eine vorläufige Bilanz dieser unter Kapitel VII der UN-Charta erfolgten Militäreinsätze bleibt äußerst zwiespältig: In einigen Fällen gab es eine kurzfristige Linderung massiver Not und eine Verbesserung der Menschenrechtslage, so insbesondere im Nordirak und Haiti. Auch wurde mit dem Abkommen von Dayton vom November 1995 und dem IFOR-Einsatz eine deutliche Verbesserung der Sicherheitslage in Bosnien-Herzegowina erreicht. Zugleich wiesen jedoch sämtliche Interventionen erhebliche Defizite bei ihrer Durchführung auf. Bislang konnte kein Militäreinsatz eine dauerhafte Stabilisierung in den betroffenen Ländern erreichen. Insbesondere der Einsatz in Somalia muß in dieser Hinsicht als weitgehend gescheitert gelten. Vielversprechende Ansätze zur Förderung lokaler und regionaler Selbstverwaltungsstrukturen wurden nach dem martialischen Auftreten der US-Streitkräfte und der Fixierung auf die „warlords“ im Februar 1994 von der UNOSOM-Mission aufgegeben, das unverzichtbare Friedenspotential der *civil society* – d. h. von traditionellen und religiösen Führern, von lokalen Netzwerken, Frauengruppen, Intellektuellen, NGOs etc. – verkannt<sup>14</sup>.

### III. Zweifelhafte Neutralität: Zum Funktionswandel humanitärer Hilfe

Seit den achtziger Jahren haben im Bereich humanitärer Hilfe NGO-Diplomatie und NGO-Engagement kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. UN-Agenturen und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) blieben in vielen Ländern Afrikas, aber auch in Afghanistan, auf die Zuschauertribüne verbannt, da sie erst bei Einwilligung der jeweiligen Regierung und Einigung der Konfliktparteien aktiv werden können. Wo dies nicht der Fall war, leisteten solche NGOs Hilfe, die sich einen „Humanitarismus ohne Gren-

14 Die neuen, dezentralen Selbstverwaltungsstrukturen („district councils“) in Somalia werden nach dem Abzug von UNOSOM weiterhin von dem schwedischen Life and Peace Institute, Uppsala, in Zusammenarbeit mit dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP unterstützt. Vgl. Wolfgang Heinrich, Die UNO wertet ihre „Somalia-Erfahrungen“ aus, in: AG KED Informationen zum Horn von Afrika, (25. Oktober 1995), Nr. 5, S. 5–7 (hier: S. 7); siehe außerdem Antonio Donini, Beyond Neutrality. On the Compatibility of Military Intervention and Humanitarian Assistance, in: The Fletcher Forum, (1995) 3, S. 31–45 (hier: S. 35).

zen“<sup>15</sup> auf die Fahnen geschrieben hatten. Äthiopien ist ein herausragendes Beispiel: Zwischen 1984 und 1991 wurden 80 Prozent der Nothilfe über NGOs oder unter maßgeblicher Beteiligung von NGOs an die betroffene Bevölkerung gegeben<sup>16</sup>. Sie leiteten damit einen Wandel ein, der zu einer qualitativen Veränderung der humanitären Hilfe geführt hat.

#### 1. Merkmale des zivilen Humanitarismus

Im Bereich des zivilen Humanitarismus lassen sich zwei Tendenzen identifizieren, die mittlerweile auch die Struktur des Nord-Süd-Verhältnisses verändert haben<sup>17</sup>: Erstens findet eine *Privatisierung der Entwicklungshilfe* statt: Immer mehr öffentliche Gelder werden über NGOs kanalisiert, die sich heute zu vermutlich 40 Prozent aus öffentlichen Zuschüssen finanzieren<sup>18</sup> und untereinander zu Oligopolen zusammenschließen<sup>19</sup>. Die NGOs sind mit einem Anteil von 13 Prozent an der gesamten Entwicklungshilfe 1992 zum zweitgrößten Akteur nach den bilateralen Gebern geworden<sup>20</sup>. Außerdem haben nördliche NGOs in vielen südlichen Ländern zunehmend originär staatliche Funktionen übernommen – und unterlaufen damit dort die Autorität von Behörden und Regierungen. Mark Duffield hat dies treffend als „Internationalisierung der öffentlichen Wohlfahrt“ bezeichnet<sup>21</sup>. In Mosambik beispielsweise, wo ausländische Hilfe 1991 bereits 78 Prozent des Brutto-sozialprodukts ausmachte, haben wir es mit der

15 Alex de Waal/Rakiya Omaar, Humanitarismus ohne Grenzen? Das Wesen humanitärer Hilfe im Wandel, in: T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 2), S. 209–227.

16 Vgl. John Borton, Recent Trends in the International Relief System, in: Disasters, 17 (1993) 3, S. 187–201 (hier: S. 193–194); siehe auch Thomas G. Weiss, Nongovernmental Organizations and Internal Conflict, in: Michael E. Brown (Hrsg.), The International Implications of Internal Conflicts, Cambridge 1996, S. 435–459 (hier: S. 445).

17 Vgl. zum folgenden Antonio Donini, Auf der Welle reiten, bis sie bricht: Intervention und der Süden, in: T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 2), S. 185–207 (hier: S. 195–206).

18 Vgl. hierzu auch J. Borton (Anm. 16), S. 191–194.

19 Die acht internationalen Marktführer auf dem etwa 8–10 Mrd. US-Dollar umfassenden Markt im Bereich der Entwicklungshilfe sind: CARE, World Vision International, Oxfam Federation, Ärzte ohne Grenzen, Save the Children Federation, die katholische Coopération internationale pour le développement et la solidarité (CIDSE), die Association of Protestant Development Organizations in Europe (APDOVE) und Eurostep; vgl. hierzu Antonio Donini, The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs, in: Third World Quarterly, 16 (1995) 3, S. 421–439 (hier: S. 429).

20 Vgl. A. Donini (Anm. 19), S. 426.

21 Vgl. Mark Duffield, NGOs, Disaster Relief and Asset Transfer in the Horn: Political Survival in a Permanent Emergency, in: Development and Change, 24 (1993), S. 131–157 (hier: S. 140f.).



fast völligen Übernahme des öffentlichen Sektors durch die internationale Hilfsgemeinschaft zu tun. Die Folgen dieser Entwicklung für die internationalen Beziehungen sind – wie Alan Fowler festhält – weitreichend: „Wo ein südlicher Staat für seine Existenz mehr von externer Hilfe als von der nationalen Wirtschaft abhängig ist, wird er faktisch zu einer lokalen Regierung in einer globalen politischen Ordnung. Souveränität 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.“<sup>22</sup>

Zweitens ist in Krisenregionen eine absolute Zunahme von Katastrophenhilfe bei gleichzeitigem Rückgang der Direktinvestitionen zu beobachten. Außerdem steigt der Anteil von Katastrophenhilfe an der Entwicklungshilfe. So haben sich die nominalen Ausgaben der OECD-Staaten für Nothilfe von Beginn der achtziger Jahre bis zu Beginn der neunziger Jahre auf 3,2 Mrd. US-Dollar (1993) verzehnfacht. Während 1990 der Anteil von Soforthilfemaßnahmen an der staatlichen Entwicklungshilfe (ODA) bei 3 Prozent lag, macht er Mitte der neunziger Jahre bereits etwa 10 Prozent aus.<sup>23</sup> Die Nothilfe beläuft sich beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)<sup>24</sup> mittlerweile ebenfalls auf 10 Prozent des Budgets<sup>25</sup>. In den USA entfällt zur Zeit mehr als die Hälfte der Unterstützung für Afrika auf Nothilfe<sup>26</sup>.

22 Alan Fowler, *Distant Obligations: Speculations on NGO Funding and the Global Market*, in: *Review of African Political Economy*, (1992) 55, S. 9–29 (hier: S. 26, deutsche Übersetzung: T.D.).

23 Vgl. Bernd Ludermann, *Entwicklungshilfe in der Not*, in: *der Überblick*, 31 (1995) 3, S. 11–15 (hier: S. 11).

24 In der Bundesrepublik Deutschland gibt es ein Kompetenzgerangel zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), das auch für Hungersnöte, krisenvorbeugende Hilfe und Wiederaufbauleistungen zuständig ist und ein Referat Not- und Flüchtlingshilfe aufbaut, und dem Auswärtigen Amt (AA), das für humanitäre Hilfe, Katastrophen- und Flüchtlingshilfe verantwortlich zeichnet. Sollen Katastrophen- und tragfähige Entwicklungshilfe aufeinander abgestimmt werden, sollte der offenkundig vorhandene bürokratische Streit um die Zuständigkeit für Katastrophenhilfe bald beigelegt werden.

25 Vgl. Angelika Spelten, *Gewaltprävention: Eine neue Aufgabe auch für die Entwicklungspolitik?*, in: *Friedensbericht 1996. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, hrsg. vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung und der Schweizerischen Friedensstiftung, Chur–Zürich 1996, S. 237–248 (hier: S. 238); siehe auch Uwe Kerkow, *Ein Relikt des Kalten Krieges? Für Entwicklungshilfe stehen real immer weniger Mittel zur Verfügung*, in: *die Tageszeitung (taz)* vom 9. 1. 1996, S. 7.

26 Vgl. Th. G. Weiss (Anm. 16), S. 455.

Auch bei UN-Organisationen, die in komplexen Notlagen aktiv sind, läßt sich der Trend steigender Nothilfe nachweisen<sup>27</sup>. So verwendete das Welternährungsprogramm (*World Food Programme*, WFP), das ursprünglich in erster Linie eine Entwicklungs- und „Food for work“-Organisation war, Ende der achtziger Jahre noch ein Drittel der Nahrungsmittelhilfe für Sofortmaßnahmen; Mitte der neunziger Jahre betrug der Anteil schon zwei Drittel bis vier Fünftel<sup>28</sup>. Auch bei UNICEF hat die Bedeutung der Nothilfe zugenommen: Machte sie Ende der achtziger Jahre noch ein Zehntel des Haushalts aus, so liegt der Anteil 1994 bei ungefähr einem Drittel<sup>29</sup>. Diese Tendenz zur Katastrophenhilfe ist nicht zuletzt bei den NGOs zu beachten: Der Trend wird hier noch dadurch verstärkt, daß das *Fundraising* eng an die Medienberichterstattung gekoppelt ist und von daher spektakuläre bzw. gut sichtbare Projekte begünstigt werden. Diese kurzfristige Orientierung am „schreienden Elend“ trägt – wie Antonio Donini<sup>30</sup> zu Recht feststellt – angesichts begrenzter Ressourcen die Gefahr in sich, die tiefer liegenden Ursachen von Krieg und Unterentwicklung zu ignorieren und den Kollaps vieler Gesellschaften im verarmten Süden letztlich hinzunehmen.

## 2. Fallstricke humanitären Engagements

Die Bedeutungszunahme der Katastrophenhilfe wie auch die veränderte Weltlage wirken sich unmittelbar auf die Praxis humanitärer Hilfsorga-

27 Die vier wichtigsten Organisationen im Bereich humanitärer Hilfe sind das World Food Programme (WFP), das Kinderhilfswerk UNICEF, das Hohe Flüchtlingskommissariat UNHCR und das UN-Entwicklungsprogramm UNDP. Im Dezember 1991 wurde das Department of Humanitarian Affairs (DHA) ins Leben gerufen, um eine bessere Koordination innerhalb des UN-Systems zu gewährleisten. Bislang wird es jedoch in dieser Funktion nicht wirklich akzeptiert. Vorwärtsweisend war jedoch die Gründung des Inter-Agency Standing Committee (IASC) unter Leitung des UN-Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten im Januar 1992: Ihm gehören nicht nur die großen UN-Organisationen, sondern auch die International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), die International Organization for Migration (IOM) sowie Repräsentanten US-amerikanischer und europäischer NGOs, nämlich Interaction und der International Council of Voluntary Agencies (ICVA), an. Vgl. zum aktuellen Diskussionsstand Andrew S. Natsios, *NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?*, in: *Third World Quarterly*, 16 (1995) 3, S. 405–419; Joint Inspection Unit, 1995: *The Involvement of the United Nations System in Providing and Coordinating Humanitarian Assistance (JIU/REP/95/9)*. New York: UN General Assembly, 20 December 1995 (A/50/687).

28 Vgl. B. Ludermann (Anm. 23), S. 11; A. Donini (Anm. 19), S. 428.

29 Vgl. B. Ludermann (Anm. 23), S. 11.

30 Vgl. A. Donini (Anm. 17), S. 201.



nisationen aus. So kann Katastrophenhilfe nur selten mit langfristigen Entwicklungsbemühungen abgestimmt werden und droht zum Almosen für Länder zu verkommen, die durch politische und ökonomische Entwicklungsblockaden an der Peripherie des Weltsystems stehen. Hilfsleistungen werden zudem oftmals zum integralen Bestandteil von „Bürgerkriegsökonomien“<sup>31</sup>. Sie tragen zu einer erheblichen Veränderung der Wirtschafts- und Währungsbeziehungen bei, von der insbesondere die politisch und ökonomisch starken Gesellschaftsgruppen profitieren<sup>32</sup>. Der massive Zufluß von Nahrungsmitteln wie auch der Kauf von Getreide in Nachbarstaaten von Hunger bedrohter Regionen führt zu einer starken Verzerrung der lokalen Marktstrukturen. Das Resultat sind in der Regel hohe Spekulationsgewinne für Händler, kommerzielle Farmer und Transportunternehmer. Insbesondere die politisch Herrschenden verstehen es, von externer Unterstützung zu profitieren. So konnte die sudanesisische Regierung beispielsweise aus der *Operation Life Line* 1989 die Hälfte ihres Militäretats finanzieren. Dies gelang insbesondere durch einen künstlich unterbewerteten Wechselkurs, der erhebliche Abschöpfungen beim Umtausch harter in die inländische Währung ermöglichte.

Die vielleicht größte Gefahr des zivilen Humanitarismus ist jedoch politischer Natur: Während des Kalten Krieges fand sich der Humanitarismus lange Zeit quasi in der Zwangsjacke<sup>33</sup>. Die UN-Agenturen, aber auch die ganz überwiegende Zahl der NGOs operierten in einem Land nur, wenn die Zustimmung hierfür vorlag und die Kooperationsbereitschaft der Regierung gegeben war. Dadurch konnten sie zwar oftmals unmittelbares Leid lindern, wurden jedoch auch von der Herrschaftsmacht, die ein Gebiet kontrollierte, instrumentalisiert. Denn diese nutzte in aller Regel Teile der Unterstützung sowie die Logistik der Hilfsorganisationen für eigene Zwecke. Zudem erhielt sie als Verhandlungspartner internationaler Organisationen eine zweifelhafte Legitimation.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts bestehen diese Dilemmata fort. Doch ist die Stellung der

Hilfsorganisationen gestärkt. Von daher haben viele humanitäre NGOs ihr Mandat auch auf Menschenrechte und Konfliktlösung ausgedehnt – eine Entwicklung, die grundsätzlich zu begrüßen ist. Freilich gibt es Anzeichen dafür, daß sich die „humanitäre Internationale“<sup>34</sup> mit ihren mehrdimensionalen, oftmals konfligierenden Zielsetzungen in gewisser Weise übernommen hat. Denn in der Praxis humanitärer Aktionen dominieren nach wie vor logistische Überlegungen, Hilfe möglichst effizient zu den Menschen zu bringen. Die *politische* Frage aber, ob Hilfsleistungen wirklich Schutz vor den Folgen von Krieg und Vertreibung bieten, solange es nicht zu einer tragfähigen Friedensregelung gekommen ist, gerät trotz anderweitiger Beteuerungen oftmals in den Hintergrund.

---

#### IV. Die internationale Gemeinschaft und der Völkermord in Ruanda

---

Die angesprochenen Ambivalenzen und Gefahren des „neuen Interventionismus“ wurden in dramatischer Weise beim Völkermord in Ruanda und bei der anschließenden Flüchtlingskrise deutlich. In Ruanda fand die bislang wohl größte humanitäre Katastrophe der neunziger Jahre statt: Innerhalb von drei Monaten wurden 500 000 bis 800 000 Tutsi und oppositionelle Hutu ermordet. Vergewaltigungen und Verstümmelungen wurden in unvorstellbaren Ausmaßen begangen; die Traumatisierungen werden die Opfer, die dem Tod entkamen, ihr Leben lang verfolgen<sup>35</sup>.

In dem ruandischen Konflikt gab es sehr wohl Präventionsbemühungen. Insbesondere die Orga-

34 Ebd., S. 226.

35 Vgl. John Eriksson, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. Synthesis Report. With contributions by Howard Adelman et al. Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhagen 1996, S. 3. (Der Report ist außer im Buchhandel auch im Internet unter der Adresse <http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html> zugänglich; die Seitenzahlen beziehen auf einen Ausdruck der entsprechenden Datei.) Es handelt sich um den zusammenfassenden Bericht zu vier Studien, die sich mit der internationalen Reaktion auf Krieg, Völkermord und Flüchtlingskrise in Ruanda auseinandersetzen und zu denen insgesamt 52 Forscher und Berater beigetragen haben. Das in dieser Form einmalige und richtungweisende Projekt geht auf eine Initiative des dänischen Außenministeriums und seiner Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit, Danida, zurück. Siehe zu Ruanda auch das sehr informative und verdienstvolle Themenheft „Ruanda – Alptraum ohne Ende“ von: der überblick, Quartalschrift der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (AG KED), Hamburg, 32 (1996) 1.



nisation für Afrikanische Einheit (OAU) und Tansania hatten sich bemüht, eine tragfähige Friedensvereinbarung zwischen der von Uganda aus operierenden und von Tutsi dominierten Patriotischen Front (RPF), der aus Hutu bestehenden Regierung Habyarima sowie regierungskritischen Oppositionskräften zu vermitteln. Die im August 1993 abgeschlossenen Vereinbarungen von Arusha für einen Waffenstillstand und eine politische Machtteilung galten sogar als vielversprechend und sollten von der UNO implementiert werden. Doch wurden im entscheidenden Moment wichtige Hinweise auf die systematische Vorbereitung eines Völkermords durch extremistische und bis in die Regierung reichende Hutu-Kräfte im Lande von einem Großteil der Akteure in der Region und auf internationaler Ebene ignoriert oder falsch interpretiert<sup>36</sup>. Die UNO, die die Implementierung des Friedensabkommens überwachen sollte, versagte im April 1994 fast völlig. Dies gilt sowohl für die zuständigen UN-Abteilungen des Generalsekretariats als auch für die maßgeblichen Staaten im Sicherheitsrat, die an der Krise weitgehend desinteressiert waren oder aber allzu spezifische Interessen verfolgten – so insbesondere Frankreich, das eng mit dem Habyarima-Regime verbunden war und vermutlich noch kurz nach Beginn des Völkermordes Waffen in das Land lieferte<sup>37</sup>.

Insbesondere wurde es versäumt, die mit einem nur unzureichenden Mandat im Land befindlichen UN-Truppen (UNAMIR) so auszurüsten, daß sie dem Völkermord hätten Einhalt gebieten können. Statt dessen zog man nach der gezielten Ermordung von zehn belgischen Blauhelmsoldaten zunächst sogar den Großteil der Truppen zurück, obwohl der UNAMIR-Kommandierende, General Romeo Dallaire, diese Maßnahme nicht unterstützte. Für die Menschen vor Ort, die sich durch die Präsenz der UNO in einem trügerischen Gefühl von Sicherheit wiegten, war dies ein verheerender Schritt<sup>38</sup>.

36 Vgl. Howard Adelman/Astri Suhrke, *Early Warning and Conflict Management. The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience (Study 2)*. With Contributions by Bruce Jones. Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhagen 1996, S. 9. (Der Report ist außer im Buchhandel auch im Internet unter der Adresse <http://www.ingenioeren.dk/danida/rwanda.html> zugänglich; die Seitenzahlen beziehen auf einen Ausdruck der entsprechenden Datei.)

37 Vgl. J. Eriksson (Anm. 35), S. 22; H. Adelman/A. Suhrke (Anm. 36), S. 43–54.

38 Vgl. J. Eriksson (Anm. 35), S. 20; H. Adelman/A. Suhrke (Anm. 36), S. 9–10; Howard Adelman/Astri Suhrke, *Feilschen, während Ruanda brennt*, in: *der überblick*, 32 (1996) 1, S. 7–11.

Eine umfassende internationale Reaktion gab es erst, als mit dem militärischen Erfolg der Patriotischen Front mehrere Millionen Menschen nach Zaire und Tansania flohen. Bei der Durchführung der Hilfsmaßnahmen gab es z. T. erhebliche Koordinationsprobleme und Spannungen zwischen den Hilfsagenturen, in vielen Bereichen können die Leistungen aber in einem engeren, humanitären Sinne als durchaus eindrucksvoll gelten. Zugleich wurde jedoch die von Alex de Waal und Rakiya Omaar angesprochene Gefahr eines politisch blinden Humanitarismus deutlich<sup>39</sup>. So wurde es versäumt, die systematisch vorbereiteten und durchgeführten Massaker konsequent und insistierend als Völkermord zu benennen sowie die Drahtzieher durch Sanktionen (so etwa das Einfrieren ausländischer Devisenguthaben, die Verweigerung von Reisevisa etc.) zu brandmarken. Derartige Maßnahmen hätten zwar den Genozid nicht stoppen, wohl aber moralische Führung begründen können, die für konsequentes politisches Handeln in Extremsituationen – und auch danach – unabdingbar ist.

Auch hinsichtlich der Reaktion auf die Flüchtlingskrise gibt es den Vorwurf, daß die internationale Gemeinschaft in politischer Hinsicht versagt habe: Denn die Ressourcen der meisten Hilfsorganisationen wurden zunächst auf die Flüchtlingslager, die in Tansania und Zaire entstanden, konzentriert; die Opfer des Völkermords wie auch der Wiederaufbau in Ruanda gerieten dagegen zeitweise in den Hintergrund. Daß der Exodus aus Ruanda von den für den Völkermord Verantwortlichen politisch inszeniert war, wurde nicht entsprechend problematisiert. Um Hilfsgüter möglichst effizient verteilen zu können, griff man in den Lagern gar auf alte Herrschaftsstrukturen zurück und stützte damit ebenfalls die Mörder.

---

## V. Resümee und Schlußfolgerungen

---

Welche Schlußfolgerungen lassen sich nun für den „neuen Interventionismus“ der neunziger Jahre ziehen? Angesichts der grundlegenden Dilemmata ist eine große Zurückhaltung gegenüber *militärischen Interventionen* angezeigt. Nur in wenigen Fällen sind Militäroperationen externer Akteure

39 Vgl. zum folgenden Alex de Waal/Rakiya Omaar, *Ruanda: Humanitäre Hilfe und die Grenzen der Neutralität*, in: T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 2), S. 229–249 (hier: S. 236 f., 243–248).



in Bürgerkriegssituationen tatsächlich erfolgversprechend. Und die Gefahr des Mißbrauchs für Großmachtinteressen ist nicht zu unterschätzen. Es ist vor allem bedenklich, daß sich in sämtlichen Interventionsfällen der neunziger Jahre (Nordirak, Somalia, ehemaliges Jugoslawien, Ruanda und Haiti) ein typisches Verlaufsmuster wiederholt hat: Dort, wo sich die UNO-Mitgliedstaaten zu entschiedenem politischen Handeln nicht durchbringen können, sollen Blauhelme einer sensibilisierten Öffentlichkeit Entschlossenheit demonstrieren. Zugleich verweigert man ihnen in entscheidenden Momenten die angemessene Unterstützung und überläßt Großmächten das Kommando.

Die US-amerikanische UN-Botschafterin Madeleine K. Albright hat treffend von „Einflußsphären-peace-keeping“ gesprochen: Frankreich wurde die Intervention in Ruanda genehmigt, die USA führten die Operation „Restore Democracy“ in Haiti durch<sup>40</sup>. Durch derartige Entwicklungen entsteht, wie Edward C. Luck feststellt, „a no-win situation – a strategic Catch-22 – for the U.N.“<sup>41</sup>. Machtlos gehalten, kann die Weltorganisation ihr Mandat nicht erfüllen und verliert ihre Glaubwürdigkeit als globaler Konfliktmanager.

Fehlt aber ein klarer Wille zu einem dauerhaften, zivilen Engagement, das die gesellschaftliche und staatliche Steuerungsfähigkeit wiederherstellt, und fehlt die multilaterale Einbindung und Kontrolle einer Operation im Rahmen der Vereinten Nationen, so kann von Interventionen nur abgeraten werden. Dennoch meine ich, daß im Falle von Völkermord, massiven Vertreibungen und einem völligen Zerfall von Gesellschaften externe Interventionen unter restriktiven Kriterien im Einzelfall ethisch durchaus zu legitimieren sind<sup>42</sup>. Soll das von der *Commission on Global Governance* entworfene Konzept einer „globalen Nachbar-

schaft“<sup>43</sup> mehr sein als bloße Rhetorik, so gibt es neben der Notwendigkeit grundlegender sozio-ökonomischer und politischer Strukturreformen<sup>44</sup> eine Schutzverpflichtung der internationalen Gemeinschaft bei massivsten Menschenrechtsverletzungen. Ansonsten wären die normativen Grundlagen der vielbeschworenen „Einen Welt“ zur Disposition gestellt.

Eine in Extremsituationen pro-interventionistische Position läßt sich allerdings nur durchhalten, wenn der allseits geforderte, institutionell, finanziell und analytisch aber nach wie vor unterentwickelte Bereich der Gewaltprävention und friedlichen Konfliktbearbeitung massiv ausgebaut wird<sup>45</sup>. Wohl selten zeigte sich klarer als in Ruanda, wie teuer es nicht nur an Menschenleben, sondern auch in finanzieller Hinsicht wird, wenn Präventionsbemühungen nicht konsequent verfolgt und in entschlossenes Handeln umgesetzt werden: Allein 1994 wurden schätzungsweise 1,4 Mrd. US-Dollar für Nothilfe in Ruanda ausgegeben; dies war ein Fünftel der gesamten internationalen Aufwendungen für Not- und Katastrophenhilfe in diesem Jahr<sup>46</sup>.

Auch der zunehmende *zivile Humanitarismus* unterliegt Gefahren. Diese sind bislang nicht in der Intensität diskutiert worden, wie es beim militärischen Interventionismus der Fall ist. Internationale Hilfe, die ökonomisch wie sozial schwachen Bevölkerungsgruppen das Überleben in extremen Notsituationen ermöglicht, bleibt ein moralisches Gebot, will sich der Westen nicht in einer ebenso kurzsichtigen wie zynischen Festungsmentalität verbunkern. Engagierte NGOs und die humanitären Hilfsagenturen tragen insofern nicht nur zur Gewissenberuhigung bei, sondern stellen auch eine unabdingbare moralische Instanz im Prozeß der Globalisierung dar, der sich am „survival of

40 Vgl. Eva Bertram, „Reinventing Governments“ – Die Neuerfindung von Regierungen, in: Friedensbericht 1996 (Anm. 25), S. 289–324 (hier: S. 308–309); siehe am Beispiel Haitis Mariano Aguirre/José Antonio Sanahuja, Haiti: Demokratie durch Einmischung?, in: T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 2), S. 155–182.

41 Edward C. Luck, Making Peace, in: Foreign Policy, (1992/93) 89, S. 137–156 (hier: S. 147).

42 Vgl. hierzu Hajo Schmidt, Menschenrecht und militärische Gewalt. Zur ethischen Problematik „humanitärer Intervention“, in: T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 2), S. 103–126. Eine provokative und lesenswerte Kritik an der (von mir unterstützten) Etablierung restriktiver Kriterien für humanitäre Interventionen (insbesondere Erschöpfung ziviler Mittel, multilaterale Einbindung, die „rechte Absicht“ des Interventen, Beschränkung auf Extremfälle menschlichen Leids, Verhältnismäßigkeit der Mittel) findet sich in dem dezidiert pro-interventionistisch argumentierenden Aufsatz von R.G. Wright (Anm. 12), S. 455–463.

43 Vgl. Commission on Global Governance, Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Stiftung Entwicklung und Frieden, (= EINE Welt, Bd. 14), Bonn 1995.

44 Vgl. Franz Nuscheler, Gegen den entwicklungspolitischen Pessimismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/96, S. 3–10 (hier: S. 8 f.).

45 Siehe zum Spektrum der Möglichkeiten den Beitrag von Volker Matthies in diesem Heft; außerdem: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Stiftung Entwicklung und Frieden, (= EINE Welt, Bd. 13), Bonn 1994; N. Ropers (Anm. 7); Thania Paffenholz, Vermittlung – Kriegsbeendigung und Konfliktregelung durch friedliche Einmischung, in: V. Matthies (Hrsg.) (Anm. 31), S. 39–56; Volker Matthies, Immer wieder Krieg?, Opladen 1994.

46 Die Ausgaben für die ruandische Katastrophe beliefen sich insgesamt bis Ende 1995 auf schätzungsweise 2 Mrd. US-Dollar; vgl. J. Eriksson (Anm. 31), S. 3, 37.



the fittest“ orientiert und das „survival of the weakest“ nur allzugern vergißt.

Doch es müssen auch ernsthafte Konsequenzen aus der Erkenntnis gezogen werden, daß karitative Maßnahmen Krisensituationen verlängern oder gar verschärfen können<sup>47</sup>. Externe Hilfe – so unverzichtbar sie in vielen konkreten Fällen ist – darf nicht zu einer dauerhaften Unterhöhlung nationaler, regionaler und lokaler Strukturen führen, sondern muß auf deren Wiederherstellung bzw. Transformation abzielen. Dies bedeutet konkret, daß jede Hilfspolitik bei den lokalen gesellschaftlichen Strukturen ansetzen muß. Hierüber sollte ein Konsens unter den Hilfsorganisationen geschaffen werden, die sich ferner nicht gegenseitig durch medienwirksame Aktionen ausspielen dürfen, um ihren Anteil am Spendenmarkt zu sichern.

Humanitäre Hilfe in komplexen Katastrophen muß als Teil eines politischen Prozesses verstanden werden. Der karitative Imperativ läßt sich nur einlösen, wenn einer Instrumentalisierung durch die Herrschenden konsequent entgegengewirkt wird. Gelingt dies nicht, kann der Abbruch von Hilfe besser sein als eine Verstärkung von Unrechtsstrukturen. Die „Ärzte ohne Grenzen“ zogen sich beispielsweise aus einigen Lagern mit ruandischen Flüchtlingen in Tansania und Zaire Anfang 1995 zurück, weil sie merkten, daß ihre

47 Vgl. M. Duffield (Anm. 32), S. 64–66.

Hilfe letztlich die Herausbildung von „refugee-warrior communities“ unterstützte<sup>48</sup>. Die Führer in den Lagern setzen nach wie vor auf eine militärische Rückeroberung der Macht und behindern eine Repatriierung.

Damit humanitäre Hilfe nicht ungewollt die Mächtigen oder ungerechte Strukturen stützt, müssen bei einem umfassenden Eingreifen der internationalen Gemeinschaft frühzeitig Akteure im Land identifiziert werden, die Interesse an einem dauerhaften Frieden haben. Kumar Rupesinghe, Generalsekretär der Londoner NGO *International Alert*, plädiert im Zusammenhang ziviler Konfliktbearbeitung für die Bildung von „Friedensallianzen“, in der die verschiedensten Vertreter der Zivilgesellschaft zusammengeschlossen sein sollten, die bei einer Militarisierung von Konflikten in aller Regel an den Rand gedrängt werden: gemäßigte Politiker, soziale Bewegungen, Clanälteste, traditionelle Führer und nicht zuletzt Geschäftsleute<sup>49</sup>. Diese Gruppen gegenüber den „warlords“ zu stärken ist auch im Bereich der humanitären Einmischung eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die Linderung extremer Not in einen Prozeß tragfähiger Entwicklung und dauerhaften Friedens übergehen kann.

48 Vgl. H. Adelman/A. Suhrke (Anm. 36), S. 69 f.; Th. G. Weiss (Anm. 16), S. 459.

49 Vgl. Kumar Rupesinghe, Transformation innerstaatlicher Konflikte: Von den „Problemlösungs-Workshops“ zu Friedensallianzen, in: N. Ropers/T. Debiel (Hrsg.) (Anm. 45), S. 304–320.



## **Franz H. U. Borkenhagen: Militarisierung deutscher Außenpolitik?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/96, S. 3–9

Die Bundesrepublik Deutschland muß sich nach dem Umbruch in Europa und nach ihrer Vereinigung veränderten internationalen Herausforderungen stellen. Die deutsche Außenpolitik hat dadurch zusätzliche Aufgaben erhalten. Ihre Aktionen bleiben jedoch eingebunden in die Gemeinschaftspolitiken der Europäischen Union und der Nordatlantischen Allianz. Neuerdings gehören auch erweiterte Einsätze der Bundeswehr dazu, um internationale Friedenssicherungen militärisch zu stützen.

Die Bundesrepublik muß ihre außenpolitischen Aktionen ausrichten an den Folgen der jüngsten deutschen Geschichte, den europäischen Verantwortungen und den nationalen Zielen in den gewandelten globalen Verhältnissen. Trotz der Verschiebung der sicherheitspolitischen Aspekte durch die Dominanz der außenwirtschaftlichen Beziehungen gehören auch und gerade wegen der Konflikte und Kriege in Europa militärische Maßnahmen zu den multinationalen Aufgaben. Die Bundesrepublik muß auch hierbei aus Solidarität und Verpflichtung ihre Beiträge leisten und Verbände der Bundeswehr für Krisengebiete abstellen.

Die Schlußfolgerung, es könne hierbei zu einer Militarisierung der deutschen Außenpolitik kommen, ist unzutreffend. Vor allem, weil sich militärische Aufgaben immer mehr zu polizeilichen Funktionen im internationalen Maßstab wandeln müssen. Da diese Aufgaben zunehmend nationale Fähigkeiten und Kräfte übersteigen, gehört die Westbindung der Bundesrepublik zur Voraussetzung für die deutschen Integrationsbeiträge und für die Anerkennung als selbstverständlicher Partner in der EU und in der NATO.

## **Manfred Funke: Friedenspolitik ohne Königsweg. Eine Problemskizze zur Vision europäischer Sicherheitsidentität**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/96, S. 10–18

Der Epochenbruch zu Beginn des Jahrzehnts mobilisierte eine Fülle neuer sicherheitspolitischer Ideen. Sie führten zu strukturellen Veränderungen in den etablierten Institutionen und setzten Impulse frei für eine neue europäische Sicherheitsidentität. Deren Herstellung konfrontiert Europa und besonders Deutschland, das sich den Export von Stabilität zur Aufgabe gemacht hat, mit ernüchternden Risikolagen. Dazu zählen die instabile Südflanke Europas, die unzureichende Berechenbarkeit Rußlands und der Wunsch mittelosteuropäischer Staaten, in EU und NATO aufgenommen zu werden. Die damit eintretende Verschiebung der gewohnten geostrategischen Kraftfelder zeigt in ihrer Rezeption durch die Mitglieder der NATO und WEU eine fortdauernde Konkurrenz nationaler und supranationaler Interessen. Folglich gilt es, den Transformationsprozeß sehr behutsam unter dem Gebot der Machbarkeit zu gestalten und Visionen zu disziplinieren. Dabei kommt Deutschland eine tragende Rolle zu, weil es als Friedensmacht besonders glaubwürdig wirken kann, da es über keine strukturellen Angriffspotentiale verfügt. Voraussetzung für Deutschlands wirksamen Beitrag zum Kampf gegen Instabilitäten in Europa ist die Bewältigung der Instabilität im eigenen Land. Dazu zählt auch das Gebot einer stärkeren Konsensbildung zwischen Gesellschaft und Bundeswehr über ihr gemeinsames Auftragspektrum.



## **Volker Matthies: Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/96, S. 19–28

Spätestens seit der Propagierung der „Präventiv-Diplomatie“ in der UN-„Agenda für den Frieden“ 1992 und den Schockwirkungen von Jugoslawien, Somalia und Ruanda hat in der internationalen Politik und Wissenschaft eine rege Debatte über vorbeugende Konfliktbearbeitung und Kriegsverhütung eingesetzt. Diese Debatte bedarf jedoch der weiteren Klärung des Konzeptes, der Begrifflichkeit, des operativen Zugriffs sowie der Akteure und Mittel von Prävention.

Vorbeugende Konfliktbearbeitung muß Früherkennung und Frühwarnung betreiben und vor allem den politischen Willen zum präventiven Handeln stärken. Die bisherige Lücke zwischen Frühwarnung (early warning) und frühzeitiger Aktion (early action) kann als das Hauptproblem von Präventionspolitik angesehen werden. Trotz einiger konzeptioneller und institutionell-organisatorischer sowie operativer Fortschritte ist noch offen, ob es zu einem Paradigmenwechsel vom reaktiven Krisenmanagement hin zur präventiven Konfliktbearbeitung und damit zur Etablierung eines internationalen Präventions-Regimes kommt.

## **Tobias Debiel: Not und Intervention in einer Welt des Umbruchs. Zu Imperativen und Fallstricken humanitärer Einmischung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/96, S. 29–38

Menschen in humanitären Notsituationen sind in den letzten Jahren durch das verhängnisvolle Zusammenwirken von Krieg, diktatorischer Gewalt, Hunger, Vertreibung sowie ökonomischer und ökologischer Verwüstung verwundbarer geworden. 1995 waren etwa 40 Millionen Menschen zum Überleben auf internationale Hilfe angewiesen. Zugleich ist es angesichts einer Chaotisierung der Kriegsführung immer schwerer, Hilfsgüter zu den Menschen zu bringen.

Die internationale Gemeinschaft reagierte auf diese Entwicklungen mit einem „humanitären Interventionismus“. Eine erste Zwischenbilanz militärischen Eingreifens bleibt zwiespältig: In einigen Fällen gab es eine kurzfristige Linderung massiver Not und eine Verbesserung der Menschenrechtslage. Doch konnte bislang kein Militäreinsatz eine dauerhafte Stabilisierung in den betroffenen Ländern erreichen. Auch werden humanitär begründete Militäroperationen regelmäßig mit einer machtpolitischen Einflußsphärenpolitik vermischt. Der Autor hält trotz dieser Ambivalenzen unter restriktiven Kriterien ein militärisches Eingreifen in Extremsituationen von Völkermord und massenhaftem Sterben für ethisch legitimierbar und zeigt am Beispiel Ruandas, wie die internationale Gemeinschaft ihre Schutzfunktion vernachlässigte.

Der Beitrag analysiert darüber hinaus eingehend Notwendigkeit und Probleme humanitärer Überlebenshilfe für die Opfer von Krieg, Hunger und Vertreibung. Dabei wird die Gefahr einer Entmündigung der betroffenen Menschen sowie eines politisch blinden Humanitarismus durch UN-Hilfswerke und private Hilfsorganisationen erörtert. Externe Hilfe – so unverzichtbar sie in konkreten Fällen ist – darf deshalb nach Einschätzung des Autors nicht zu einer dauerhaften Unterhöhlung nationaler, regionaler und lokaler Strukturen führen. Auch müsse konsequenter als bisher der Gefahr vorgebeugt werden, daß die politisch oder militärisch Herrschenden externe Hilfe für ihre Zwecke mißbrauchen.