

Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen

Einleitung

Zu Beginn des dritten Jahrtausends stellt sich die Frage, ob und wieweit die bestehenden globalen Sicherheitssysteme den neuen Risiken und Herausforderungen angemessen sind. Auf globaler und regionaler Ebene ist die Zerbrechlichkeit und Aushöhlung jener Staaten, die mit der Entwicklung in ihrem eigenen Land nicht zurechtkommen, die größte Herausforderung für das internationale Sicherheitssystem. Umfassende Missachtung von Menschen- und Minderheitsrechten wie auch ethnische Säuberungen als Folge eines aggressiven Nationalismus sind in verschiedenen Teilen der Erde zu einem ernstem Problem geworden. In armen Ländern werden die Stärke und Durchsetzungskraft der staatlichen Institutionen und Strukturen oft durch Bürgerkriege und nach außen gerichtete Kräfte geschwächt. Der Zugang zu leichten Waffen trägt in manchen Fällen zur Instabilität oder sogar zum Zusammenbruch des Staates bei.¹

UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat die internationale Staatengemeinschaft im Hinblick auf diese Problematik mit sehr wichtigen Ansichten und Schlussfolgerungen konfrontiert.² Seiner Meinung nach ist es heute ein wichtiges Anliegen, dass die Globalisierung eine positive Kraft für alle Menschen wird: „Die Globalisierung eröffnet große Möglichkeiten, aber derzeit sind ihre Vorteile noch sehr ungleichmäßig verteilt, nur die Kosten werden von allen getragen.“³ Es ist daher die zentrale Herausforderung unserer Zeit, Globalisierung zu einer positiven Kraft für alle Nationen zu machen.

Seit dem letzten Jahrzehnt des abgelaufenen Jahrhunderts haben zwei entgegengesetzte Entwicklungen an Intensität gewonnen: Globalisierung und Zersplitterung. Man muss sich in Erinnerung rufen, dass *Globalisierung* zwei Dimensionen umfasst: Intensität und Umfang der internationalen Interaktion. Setzt man den Begriff Globalisierung gleich mit Intensität, so kommt es zu einer gewissen Überlappung „mit verwandten Ideen wie Integration, gegenseitiger Abhängigkeit, Multilateralismus, Offenheit und völliger Durchdringung“.⁴ Wenn man Globalisierung andererseits „horizontal“ betrachtet, führt dies zu einer Einschränkung „auf die geographische Dimension dieser Tendenzen und ist somit gleichbedeutend mit Globalismus, räumlicher Verdichtung, Universalisierung und Homogenisierung“.⁵ Zersplitterung betrifft den umgekehrten Prozess: Zerfall, Anarchie, Unilateralismus, Abkapselung und Isolation auf der einen Seite, Nationalismus oder Regionalismus, räumliche Ausdehnung, Separatismus und Heterogenität auf der anderen. Die zuletzt genannten Prozesse finden gleichzeitig statt, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, sowohl auf zwischenstaatlicher Ebene wie auch intern. Globalisierung wird irrtümlicherweise und oft ausschließlich als jener positive Prozess

1 Laut UN-Generalsekretär sind 90 % der Menschen, die durch leichte Waffen getötet werden, Zivilisten. Vgl. Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organizations 1998. UN document A/53/1, 27.8.1998, par. 1

2 K. Annan: Report of the Secretary-General on the Work of the Organizations. United Nations General Assembly, Official Records, 55th Session, Suppl. No. 1, A/55/1. K. Annan: 'We, the Peoples'. The Role of the United Nations in the 21st Century. New York 2000

3 K. Annan: Report of the Secretary-General, S. 6

4 I. Clark: Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century. Oxford, New York 1997, S. 1

5 I. Clark: a.a.O., S. 2

gesehen, der einem internationalen Sicherheitssystem den Weg bereitet und Frieden und Stabilität auf der ganzen Welt vorantreibt. Unter diesem Blickwinkel wäre Zersplitterung jene Kraft, die Instabilität und Konflikte losstreifen würde. Aber das ist eine Vereinfachung. Globalisierung und Zersplitterung sind die beiden Seiten ein und derselben Medaille, die zwei Aspekte der miteinander sehr eng verbundenen und verschlungenen wichtigsten Tendenzen. Der immer schneller werdende Trend zur Globalisierung führt zu einer Verbreiterung der Kluft in der Entwicklung von Staaten und Regionen. Die hochentwickelten Länder, internationalen Unternehmen und Finanzgruppen werden reicher und reicher, sie diktiert dem Rest der Welt ihre Bedingungen. Die benachteiligten Nationen und Gruppen werden mit dieser Herausforderung konfrontiert und sie sehen Regionalismus, Nationalismus und Separatismus als einzige Möglichkeit, ihre Identität, Kultur und soziale Gerechtigkeit zu verteidigen und zu schützen. Nach den Beobachtungen des UNO-Generalsekretärs „sind wenige Menschen, Gruppen oder Regierungen gegen die Globalisierung an sich. Sie lehnen sich aber gegen ihre Ungleichheiten auf.“⁶ Erstens werden die Vergünstigungen und Chancen dieses Prozesses auf eine relativ geringe Zahl von Ländern beschränkt und auch zwischen diesen sind sie ungleich verteilt. Zweitens bedeutet Globalisierung für viele größere Angreifbarkeit durch unbekannte und unvorhersehbare Kräfte, die wirtschaftliche Unsicherheit und soziale Umschichtung mit sich bringen können. Die Dimension dieser Veränderungen kann an Hand eines Beispiels aufgezeigt werden: Kürzlich kam es zu einer Übernahme im Bereich der Telekommunikation; der Marktwert des neu geschaffenen Unternehmens übersteigt das BNP von beinahe der Hälfte aller Mitglieder der UNO, obwohl es nur an der vierten Stelle der stärksten Unternehmen rangiert.⁷ Die Welt der Globalisierung ist ein neuer Kontext und eine neue Verbindungsebene für Akteure der Wirtschaft. Der Abbau von Wirtschafts- und Handelsschranken, Mobilität von Kapital, fundamentale technologische Fortschritte sowie ein ständiger Rückgang der Kosten für Transport, Kommunikation und EDV haben diese Entwicklung ermöglicht.

Unvorhersehbare Kettenreaktionen sind das Ergebnis dieser raschen Entwicklung auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie und des Kapitalstroms. In manchen Ländern können dadurch Destabilisierungen oder Wirtschaftskrisen ausgelöst werden. Es gibt Ängste, dass die Situation außer Kontrolle geraten könnte und die Integrität der Kulturen und die Selbständigkeit von Staaten gefährdet sein könnten.⁸ In Anbetracht der aktuellen Situation ist es dringend notwendig, die Prinzipien, Normen und Institutionen den neuen Risiken und Herausforderungen anzupassen.

Die verschiedenen Weltkonzepte und die eine globale Realität

Die bipolare Struktur hatte fast ein halbes Jahrhundert bestanden, nach ihrem Zusammenbruch tauchten neue Konzepte auf, um der neuen Realität gerecht zu werden – aber sie waren oft ohne feste Form, instabil und unvollständig. Sie entstanden unter einem neuen globalen Organisationsprinzip einer unipolaren oder multipolaren Welt. Vertreter der amerikanischen Regierung sprechen gerne von „Leadership“ oder einer „unverzichtbaren Nation“, da eine neue große Strategie, die darauf ausgelegt ist, die „Unipolarität“ zu bewahren und zu verhindern, dass ein globaler Rivale auftritt, für „weltfremd und gefährlich“ gehalten wird.⁹

6 K. Annan: Report of the Secretary-General, S. 10

7 Vgl. K. Annan: 'We, the Peoples', S. 9

8 Vgl. K. Annan: Report of the Secretary-General, S. 10: „Auch in den mächtigsten Staaten fragen sich die Menschen, wer verantwortlich ist, sie sorgen sich um ihre Arbeit und fürchten, dass ihre Stimme untergehen könnte im Zuge der Globalisierung.“

9 Vgl. W. C. Wolforth: The Stability of a Unipolar World. In: International Security 24/1, Sommer 1999, S. 5

Trotzdem sind die meisten Politiker und Beobachter – ungeachtet ihrer Zugehörigkeit und ihrer Behauptungen – der Meinung, dass die Vereinigten Staaten heute eine außerordentliche Position einnehmen aufgrund der nie zuvor in der amerikanischen Geschichte da gewesenen Machtkonzentration, die eine neue Qualität in den internationalen Beziehungen darstellt. Manche Beobachter meinen, dass „ein Machtmonopol eine tief verwurzelte materielle Voraussetzung der Weltpolitik ist, dessen Potenzial für viele Jahrzehnte ausreicht“.¹⁰

Es ist verständlich, dass Analysen und Berichte russischen oder chinesischen Ursprungs diese Vision einer unipolaren Welt zurückweisen, in der die Vereinigten Staaten vergleichbar mit Rom in der Antike die Rolle eines Reiches oder Führers spielen sollen.¹¹ Dort finden sich Aussagen, in denen ein unipolares Sicherheitssystem als Konzept für die Legitimierung der amerikanischen Vormacht gesehen wird. Die Idee einer „neuen, multipolaren Welt“ wird in China als „eine historische Notwendigkeit wie auch ein realistischer Zustand“ dargestellt.¹² Als wichtige externe Bedrohungen definiert die neue russische Militärdoktrin „Versuche, die Interessen der Russischen Föderation bei der Lösung internationaler Sicherheitsprobleme zu ignorieren (oder ihre Rechte zu beschneiden), und den Widerstand gegen ihre Stärkung als eines der einflussreichen Zentren in der multipolaren Welt.“¹³ Der Fehler in dieser Überlegung besteht in einer doppelten Vereinfachung: Erstens bezieht sich ihr Begriff von Sicherheit in der neuen internationalen Umgebung auf eine Politik des Machtausgleichs. Zweitens geht Russland von einer Unveränderlichkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen aus. Russland erkennt nicht, dass die neuen Beziehungen zwischen den Kräften und die Machtverteilung in Verbindung mit dem Globalisierungsprozess ohne Beispiel in der Vergangenheit sind. Die neue globale Machtposition der Vereinigten Staaten ist von empirischer Qualität und ein ebensolcher Faktor. Aber das bedeutet nicht, dass die USA eine imperialistische Politik ausüben müssen – oder eine Politik, deren Motor ein Streben nach Vormachtstellung ist, wie dies bei den europäischen Mächten während der letzten drei Jahrhunderte der Fall war. Das Neue an der heutigen Situation ist die Tatsache, dass Globalisierung gleichbedeutend ist mit gegenseitiger Abhängigkeit.¹⁴

Neue Bedrohungen, Risiken und Herausforderungen

Innerhalb des bestehenden Systems basieren die Abläufe und Mechanismen auf Beziehungen, die von und zwischen den einzelnen Staaten geregelt sind. Das schafft besondere Probleme. Wir leben heute in einer globalisierten Welt, in der die größten Gefahren für eine Destabilisierung des internationalen Systems aus dem Inneren der Staaten erwachsen. Ein Blick in die SIPRI-Datenbank zeigt, dass seit dem Ende des Kalten Krieges mehr als 55 bewaffnete Konflikte ausgebrochen sind, und nur drei davon können als zwischenstaatliche Kriege bezeichnet werden (Irak – Kuwait, Indien – Pakistan und Äthiopien – Eritrea).¹⁵ Die

10 W. C. Wolfarth: a.a.O., S. 37

11 Vgl. H. Zhengji: There is unlikely such a thing as a unipolar world. In: *International Strategic Studies*, 1/2000, S. 21–28. Vgl. ebenso den Bericht des Institute of World Economy and International Relations: *Rossiya i zapad: krizis otnosheniy v sfere bezopastnosti i problema kontrola nad vooruzheniyami* (Russland und der Westen: Die Krise der Beziehungen auf der Ebene von Sicherheit und Abrüstung). Hg. von der Russischen Akademie der Wissenschaften. Moskau 1999, S. 16–21

12 H. Zhengji: a.a.O., S. 22

13 Die neue russische Militärdoktrin wurde formell von Präsident Vladimir Putin mit seinem Dekret vom 21.4.2000 angenommen. Der vollständige Text ist in der *Nezavisimaya gazeta* vom 22.4.2000, S. 5 nachzulesen.

14 Vgl. W. C. Wolfarth: a.a.O., S. 38: Im Gegensatz zur Vergangenheit schafft die bestehende Verteilung der Möglichkeiten Anreize zur Zusammenarbeit.

15 Vgl. SIPRI Yearbook 2001. *Armaments, Disarmaments and International Security*. Oxford 2001 (im Druck), Kapitel 1 und Anhang 1A

übrigen Konflikte hatten einen innenpolitischen Charakter, auch wenn sie eine destabilisierende Wirkung auf die internationale Situation hatten. Für den UNO-Generalsekretär ist die Aufgabe klar: „Wenn wir die Versprechungen der Globalisierung einlösen wollen, während wir ihre entgegengesetzten Effekte zu managen versuchen, dann müssen wir lernen, gemeinsam zu regieren.“¹⁶

Dazu stellt sich eine Frage: Was bedeutet Herrschaft, wenn sie sich auf den Begriff der internationalen Sicherheit bezieht? Die Antwort liegt weder in einer Weltherrschaft noch in der Schaffung neuer, multilateraler oder internationaler Bürokratien. Gegen diese Vorschläge wenden sich sowohl die Regierungen wie auch die Gesellschaften, denn sie fürchten, dass es zu einem Verlust der Unabhängigkeit und der Identität der Völker kommen könnte, zu einem sich vertiefenden Defizit der demokratischen Werte und gleichzeitig zu einem Ansteigen der bereits extrem hohen Kosten für die internationalen Strukturen ohne die erwünschte Wirkung. Neue internationale Institutionen können nicht als Mittel oder Ersatz für schlechte oder schwache Regierungen betrachtet werden. Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der internationalen Gemeinschaft „gibt es keine andere Einheit, die eine Konkurrenz oder ein Ersatz für den Staat sein könnte.“¹⁷ Eine bessere Herrschaft bedeutet daher eine besser entwickelte Zivilgesellschaft: Fortgeschrittene Demokratie im Inneren, zunehmende Teilnahme der Bürger am öffentlichen Leben, Achtung vor dem Gesetz und Verantwortlichkeit derer, die die Macht ausüben.

Die formale Herrschaftsstruktur muss auch weiterhin eine normative Rolle spielen: Sie muss Ziele definieren, Standards setzen und die Erfüllung überwachen. Aber die Bildung eines neuen internationalen Sicherheitssystems hängt viel stärker von materiellen Bedingungen ab, als dies bei neuen Ideen und vorgeschlagenen Regeln für das internationale Benehmen der Fall ist. Man muss in diesem Zusammenhang überlegen, was die wichtigsten Determinanten eines entstehenden neuen Sicherheitssystems sind.

Was als Bedrohung der Sicherheit empfunden wird, hat sich im abgelaufenen Jahrzehnt einer Veränderung unterzogen. „Heute steht nicht mehr der Angriff auf das Territorium eines Staates im Vordergrund, sondern auf sein System, seine Gesellschaft, das Funktionieren seiner Institutionen und das Wohlergehen seiner Bürger.“¹⁸ Um es einfach zu formulieren: Die größte Bedrohung für die Sicherheit der internationalen Gemeinschaft ist die Schwäche von Staaten, die über keine demokratischen Strukturen verfügen, die zu schwach für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des internationalen und eigenen Terrorismus und der Korruption sind, Staaten, in denen es zu wenig politische Freiheiten gibt, Missbrauch von Menschenrechten und – nicht zuletzt – religiöse und ethnische Konflikte sowie aggressiven Nationalismus. Diese Trends sind erkennbar, aber in vielen Staaten auf der ganzen Welt gibt es keine wirkungsvollen institutionellen Vorkehrungen und Mechanismen, um diese Probleme unter Beachtung von Normen und Einhaltung der Gesetze zu lösen.

Interne Konflikte werden am häufigsten zu einer Bedrohung der Stabilität führen. In der Regel sind interne Machtverschiebungen, Flüchtlingsströme, humanitäre Katastrophen und andere destabilisierende Ereignisse im regionalen Bereich die direkte Folge solcher Konflikte. Wenn die Konfliktparteien nicht von der internationalen Gemeinschaft zur Aufnahme von Gesprächen veranlasst werden können, wird sich nicht nur ein lange andauernder Bürgerkrieg entwickeln, es könnten auch zwischenstaatliche Konflikte losgetreten werden, da die

16 K. Annan: Report of the Secretary-General, S. 12

17 K. Annan: Report of the Secretary-General, S. 13

18 R. Donnelly: Rethinking Security. In: NATO Review 2000/2001, Bd. 48, S. 32

Nachbarstaaten die Situation oft in ihrem nationalen Interesse ausnützen.¹⁹ Umgekehrt gelten verschiedene Vorgangsweisen wie Interventionen von außen durch internationale Organisationen, Staatenkoalitionen oder einzelne Regierungen als gefährliche Präzedenzfälle und als Bedrohung der staatlichen Unabhängigkeit. Die Ansicht, dass weder ein Staat noch eine Koalition oder Staatengruppe zum Eingreifen auf eigene Verantwortung ermutigt werden sollte, steht in der Theorie außer Frage.²⁰ Nur der UNO-Generalsekretär kann eine derartige Aktion autorisieren. In der Praxis sind internationale Organisationen und Staaten, die einen Konflikt vermeiden oder beenden könnten, oft ziemlich hilflos, auch wenn sie überzeugt sind, aus humanitären Gründen zu intervenieren; es ist oft nicht möglich, ein entsprechendes Mandat vom UN-Sicherheitsrat zu erhalten. Es stimmt, dass auf der Basis von Artikel 52 und 53 der UNO-Charta²¹ rechtlich für regionale Organisationen wie etwa die Europäische Union, NATO oder OSZE die Möglichkeit besteht, einzugreifen und friedenssichernde Maßnahmen durchzuführen. Aber für diese Maßnahmen ist die Zustimmung von fünf ständigen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates notwendig: „Kein Eingriff regionaler Einrichtungen oder regionaler Organe soll ohne Genehmigung durch den Sicherheitsrat erfolgen.“²²

Nach dem Zusammenbruch des bipolaren Systems gibt es mehrere Gründe, die den Einsatz von Gewalt als extrem schwierig erscheinen lassen, wenn man die Positionen von China, Frankreich, Russland, Großbritannien und den USA betrachtet. Das Problem liegt nicht nur in ihren unterschiedlichen Einschätzungen der Argumente der Konfliktparteien und der Angemessenheit der Mittel, die für die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit zum Einsatz kommen sollen, sondern auch in ihren grundsätzlich unterschiedlichen Interpretationen der gleichberechtigten staatlichen Unabhängigkeit und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Wenn man diese beiden Grundsätze absolut setzt, kann das eine Lähmung möglicher Antworten der internationalen Gemeinschaft bewirken. Das heutige internationale System basiert auf den Grundsätzen der souveränen Gleichheit der Staaten²³ und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.²⁴ In der heutigen Zeit sind aber nicht klassische Kriege zwischen Staaten die größte Gefahr für den Weltfrieden, sondern schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte oder der Minderheitenrechte innerhalb einzelner Staaten. So betonte der ehemalige stellvertretende UN-Generalsekretär Brian Urquhart:

Das Nichteingreifen während des Genozids in Ruanda 1994 wird heute allgemein bedauert. Aber wer hätte den UNO-Generalsekretär unterstützt, wäre er für ein massives Eingreifen eingetreten, als die ersten Warnungen im Hinblick auf die geplanten Massaker wahrgenommen

19 Vgl. Global Trends 2015: A dialogue about the future with non-government experts. Hg. vom National Foreign Intelligence Board. Washington, D.C., Dezember 2000, S. 27

20 Vgl. L. Henkin: Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention. In: American Journal of International Law, Band 93/4, Oktober 1999, S. 824–828

21 Charta of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice. New York 1963, S. 28–29, Art. 52, Par. 1 (Regional Arrangements): „In der aktuellen Charta gibt es keinen Ausschlussgrund für das Bestehen regionaler Einrichtungen oder Organe, die sich mit Angelegenheiten beschäftigen hinsichtlich der Erhaltung von internationalem Frieden und Sicherheit, wie sie im Hinblick auf regionale Aktionen angemessen sind; Voraussetzung ist, dass diese Einrichtungen und Organe in Einklang mit den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen stehen.“ Art. 53, Par. 1: „Der Sicherheitsrat soll derartige regionale Einrichtungen oder Organe für Einsätze mit seiner Zustimmung verwenden, wenn dies angebracht erscheint.“

22 Charta der Vereinten Nationen, Art. 53, Par. 1

23 Charta der Vereinten Nationen, Art. 2, Par. 1: „Die Organisation basiert auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.“

24 Charta der Vereinten Nationen, Art. 2, Par. 4: „Alle Mitglieder sollen in ihren internationalen Beziehungen Abstand nehmen von Drohungen oder Gewaltanwendung gegen die territoriale oder politische Unabhängigkeit eines jeden Staates oder von Maßnahmen, die in einer anderen Weise gegen die Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.“

wurden – etwa vier Monate vor dem tatsächlichen Beginn des Völkermordes? Ein Vorschlag in diese Richtung wäre allgemein als Missachtung der Souveränität eines UNO-Mitgliedsstaates abgelehnt worden (Ruanda war zu dieser Zeit Mitglied des Sicherheitsrates) – es wäre als gefährlicher Präzedenzfall angesehen worden. Man ist verwundert über die starke Opposition gegen Generalsekretär Kofi Annans Pläne hinsichtlich eines Einschreitens im Falle von schweren Menschenrechtsverletzungen; was hat die Welt aus der Katastrophe in Ruanda gelernt?²⁵

Auch nach den Massakern an Tausenden unschuldiger Zivilisten im UNO-„Sicherheitsbereich“ von Srebrenica 1995, im Zusammenhang mit den UNO-Operationen in Ost-Timor und im Kosovo 1999 wurden ähnliche Fragen gestellt. Wie soll die internationale Gemeinschaft auf schwere Menschenrechtsverletzungen reagieren? Es gibt verschiedene Ursachen für das Versagen der UNO und der gesamten internationalen Staatengemeinschaft: Mangelnder politischer Wille, kein ausreichendes Mandat des Sicherheitsrates, unzureichende Ressourcen.²⁶ Es ist zutreffend, dass die Vereinten Nationen im Jahr 2000 weniger als ein Prozent ihrer militärischen Gesamtausgaben von knapp 800 Milliarden US-Dollar für Friedensoperationen ausgaben. Es trifft auch zu, dass die internationalen Sicherheitsorganisationen einschließlich der UNO sehr schwach sind, was ihre Wirksamkeit stark herabsetzt. Das Hauptproblem besteht jedoch im Mandat all dieser Organisationen: Es ist ihre Aufgabe, Beziehungen *zwischen* Staaten zu regulieren und nicht *innerhalb* dieser.

Eine Überarbeitung des internationalen Rechts und eine Reform der wichtigen internationalen Sicherheitsorganisationen ist daher notwendig, damit die sich abzeichnenden Herausforderungen und Risiken angenommen werden können. In der praktischen Umsetzung bedeutet das: Die Staaten müssen einige Normen und Prinzipien des internationalen Rechts neu definieren. Besonders wichtig ist eine Abkehr von der Absolutstellung der Prinzipien Souveränität und Nichteinmischung; es müssen in der eigenen Gesetzgebung Regeln für die Anwendung des Selbstbestimmungsrechtes der Nationen ausgearbeitet werden – sowohl im Hinblick auf Einzelpersonen als auch auf die Teilnahme von Minderheitengruppen am öffentlichen Leben. Zu Beginn des neuen Jahrhunderts wird es daher die wichtigste Aufgabe für die internationalen Sicherheitsorganisationen sein, die Demokratisierung von Beziehungen zu fördern, aber nicht nur zwischen Staaten, sondern auch in ihrem Inneren.²⁷

Neue Organisationsprinzipien

Die allgemeine Akzeptanz von Demokratie als Regierungsform ist das grundlegend neue Prinzip bei der Organisation der internationalen Gemeinschaft, sowohl zwischen Staaten wie auch innerhalb von ihnen. Der polnische Außenminister Bronisaw Geremek fragte seiner Rede anlässlich der Konferenz „*Zu einer Gemeinschaft der Demokratien*“, zu der sich mehr als 100 Außenminister und andere hohe Staatsrepräsentanten in Warschau einfanden: „Warum Demokratie?“²⁸ Seine Antwort enthielt fünf zwingende Gründe: erstens die Menschenrechte, zweitens Frieden und Sicherheit – sowohl innerhalb von Staaten als auch zwischen Nationen –, drittens Wirtschaftsentwicklung und Wohlstand des Einzelnen wie der

25 B. Urquhart: The Rusty Tools for Peace. In: World Policy Journal, Winter 2000/2001, S. 2

26 Vgl. K. Annan: Report of the Secretary General. 1999 gab der UNO-Generalsekretär mehrere Studien und Berichte in Auftrag, um die Ursachen für das Versagen festzustellen, eine Studie des UNO-Sekretariats über Srebrenica und eine unabhängige Untersuchung betreffend Ruanda. Im März 2000 berief Kofi Annan eine hochrangige Runde unter dem Vorsitz von Lakhdar Brahimi ein, um einen großen Bericht zu erarbeiten mit dem Ziel, Empfehlungen für wirkungsvollere zukünftige Friedensoperationen geben zu können.

27 Vgl. M. F. Plattner, A. Smolar (Hg.): Globalization, Power and Democracy. Baltimore, London 2000

28 Rede des polnischen Außenministers Bronisaw Geremek in Warschau am 26.6.2000. In: The Polish Quarterly of International Affairs, 9/2, Ergänzungsband. Warschau 2000, S. 12

ganzen Gesellschaft, viertens Recht und Solidarität und nicht zuletzt fünftens Teilnahme, Verantwortung und Befähigung der Menschen und sozialer Gruppen zur Schaffung einer Zivilgesellschaft, in der sie bei der Festlegung von Prioritäten in der Regierungspolitik mitreden können. Die Warschauer Konferenz stimmte dem Respekt gegenüber wichtigen Instrumenten des internationalen Rechts zu, anerkannte die umfassende Allgemeingültigkeit demokratischer Werte und unterstrich die gegenseitige Abhängigkeit von Frieden, Entwicklung, Menschenrechten und Demokratie. Es ist ein wichtiges Charakteristikum des in Warschau verabschiedeten Dokuments, dass alle 19 angenommenen Regeln, die als Herz demokratischer Prinzipien und Praktiken beschrieben werden, traditionellerweise zu jenem Bereich zählen, der dem eigenen Ermessen der Regierungen überlassen war.²⁹ An der Schwelle vom 20. zum 21. Jahrhundert stimmten Vertreter aus über hundert demokratischen Staaten und „entstehenden Demokratien“ zu, diese Grundsätze in der Praxis einzuhalten und „sich gegenseitig beim Erreichen dieser Ziele, die wir uns heute selbst gesetzt haben, zu unterstützen“³⁰. Entsprechend der Warschauer Deklaration beinhalten die demokratischen Prinzipien regelmäßige, freie, geheime und unabhängige Wahlen, die verschiedenen Parteien offen stehen und von unabhängigen Wahlkommissionen überwacht werden sollten, Wahlen sollten ohne Schwindel und Einschüchterung stattfinden. Aus demokratischen Wahlen gehen demokratisch bestimmte Regierungen hervor. Aber der Begriff Demokratie ist nicht nur auf freie Wahlen beschränkt. Wie Geremek ausführte, gab es auch Demokratien mit Sklaven und Kolonien und solche, die für Hitler stimmten. Auch in unserer Zeit genießen viele Diktatoren die Unterstützung eines Großteils ihrer Wählerschaft. Der weißrussische Präsident Alexander Lukaschenko erhielt die Stimmenmehrheit bei Wahlen, was nicht gleichbedeutend ist mit einer demokratischen Legitimation. Dies gilt auch für andere Staaten, in denen Repression herrscht und die von autoritären oder totalitären Regimen oder von Diktatoren beherrscht werden.

Demokratie ist ein System, das sich auf Institutionen, Grundsätze und Rechtsnormen gründet. Die Teilnehmer an der Warschauer Konferenz bekannten sich zum *Recht jedes Menschen* auf den gleichen Zugang zu staatlichen Einrichtungen und auf Teilnahme am öffentlichen Leben; jeder soll gleichermaßen ohne Diskriminierung den Schutz des Gesetzes genießen, die Freiheit der Meinung und der Rede, die Freiheit des Denkens, Gewissens und der Religion, die Freiheit für friedliche Versammlungen und Verbindungen „einschließlich der Möglichkeit, die eigene politische Partei, Gruppierung, Gewerkschaft oder andere Organisationen zu errichten mit der notwendigen rechtlichen Garantie, dass diese Einrichtungen unbeeinträchtigt arbeiten können auf der Basis der Gleichheit vor dem Gesetz.“³¹ Zwei Maßnahmen sind für die innere und internationale Sicherheit besonders wichtig. Die erste betrifft Angehörige von Minderheiten. Sie haben das Recht auf Gleichbehandlung durch das Gesetz, auf uneingeschränkte Ausübung ihrer Kultur, auf Bekenntnis und Ausübung ihrer Religion und auf ihre eigene Sprache. Hätte man diese Regeln in den Gesetzen der Balkanländer, in Afrika und Asien und in den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion, besonders im Kaukasus und in Zentralasien, respektiert, hätte man die meisten bewaffneten

29 Deklaration von Warschau: „Zu einer Gemeinschaft der Demokratien“, S. 59. Dieses Dokument ist ein politisches Bekenntnis der Teilnehmerstaaten, es kodifiziert die Verhaltensregeln, die hauptsächlich rechtlichen Charakter aufweisen. Der Text des Dokuments wurde daher publiziert in: *International Legal Materials*, Bd. 39/6, S. 1306–1308

30 Deklaration von Warschau: „Zu einer Gemeinschaft der Demokratien“, S. 63

31 Deklaration von Warschau: „Zu einer Gemeinschaft der Demokratien“, S. 61

Konflikte verhindern können.³² Die zweite Maßnahme betrifft die rechte Ausübung von Herrschaft: „Regierungsinstitutionen müssen transparent sein, zur Teilnahme offen stehen und sie müssen den Bürgern des Landes in vollem Umfang Rechenschaft ablegen und Schritte gegen Korruption setzen, die einen Angriff auf die Demokratie darstellt.“ Die gesetzgebenden Körperschaften sollen gemäß dem Gesetz „ordnungsgemäß gewählt werden und sich transparent und verantwortlich gegenüber der Bevölkerung verhalten.“ Abschließend wird gelobt, dass „zivile demokratische Kontrolle über das Militär eingerichtet und ausgeübt werden soll“.³³

Die Bedeutung der Warschauer Konferenz besteht nicht darin, dass wieder einmal ein Wunschkatalog erstellt wurde; vielmehr geht es um die Erkenntnis, dass Demokratisierung ein Prozess ist und dass spezifische Wege und Mittel aufgezeigt werden, wie das Prinzip des demokratischen Staates umgesetzt werden kann.³⁴ Als neu muss angesehen werden, dass nun Verpflichtungen politisch und international ausgerichtet sind, die jene rechtliche Ebene betreffen, die in der Vergangenheit der souveränen Kompetenz der Staaten unterlag. Zusammengefasst kann man sagen, dass die Vertreter von über 100 demokratischen Staaten zur Erkenntnis gekommen sind, dass das Souveränitätsprinzip an die Anforderungen der globalen Gemeinschaft angepasst werden muss.³⁵

Proponenten eines Konzepts, das den Zusammenbruch der internationalen Ordnung wie vor 350 Jahren nach dem Dreißigjährigen Krieg in Europa voraussagt, fürchten, dass wir einer Zeit entgegengehen, die mit jener unmittelbar nach dem Westfälischen Frieden vergleichbar ist – einer „Zeit großer Gewalt und religiöser Kriege, die nun noch verschlimmert werden durch Massenvernichtungswaffen.“³⁶ Aber man sollte nicht aus dem Ende des bipolaren Systems und des Kalten Krieges, der dieses System hervorbrachte, schließen, dass die Welt nun dazu verdammt ist, in einen Zustand zu verfallen, wie er nach dem Westfälischen Frieden herrschte. Die Welt ist auf der Suche nach einer neuen Stabilität, die einen Einklang herstellen würde zwischen Nationalstaaten und einem auf einer globalen Rechtsstaatlichkeit beruhenden System organisierter, gegenseitiger Abhängigkeit.

Eine kooperative Sicherheitsarchitektur

Bei der Suche nach einem neuen Sicherheitssystem sind grundlegende Veränderungen in drei Bereichen zu erkennen:

1. Globalisierung und neue transnationale Netzwerke sind der Beweis dafür, dass Macht und Wohlstand nicht mehr an Territorialgewalt gebunden sind.

32 In diesem Zusammenhang müssen die Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life genannt werden, die von einer Gruppe unabhängiger Experten im Auftrag des OSZE-Hochkommissars für Minderheitenfragen Max van der Stoep durchgeführt wurden. Sie sind wertvoll für die Erforschung der Möglichkeiten, die nicht-territoriale Autonomieformen und die Auswirkungen von „good governance“ sowie Subsidiaritätsprinzipien bieten. Vgl. J. Packer: The Origin and Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. In: Helsinki Monitor. Quarterly on Security and Co-operation in Europe, Bd. 11/4. Den Haag 2000, S. 29–62

33 Deklaration von Warschau: „Zu einer Gemeinschaft der Demokratien“, S. 62

34 Nur der französische Außenminister Hubert Védrine hat als Einziger der 107 Konferenzteilnehmer die Warschauer Deklaration nicht angenommen. Am 26.6.2000 stellte er in Warschau fest: „Gewisse Deklarationen, Proklamationen und Kommuniqués werden verfasst, als wäre es fortan nur eine Frage des unverzüglichen Übertritts des Handlungers der Tyrannei zur demokratischen Religion; dies scheint wichtiger als Ermutigung und Konsolidierung des Entwicklungsprozesses der Gesellschaften.“ Deklaration von Warschau: „Zu einer Gemeinschaft der Demokratien“, S. 33

35 Vgl. B. Geremek: Sovereignty and Human Rights. The UN in the 21st Century. In: The Polish Quarterly of International Affairs, Bd. 8/4. Warschau 1999, S. 8

36 J. M. Guéhenno: Globalization and Fragmentation. In: M. F. Plattner, A. Smolar (Hg.): a.a.O., S. 27

2. Menschenrechte, Minderheitenschutz und Rechtsstaatlichkeit werden als gemeinsame Werte der aktuellen Weltordnung nicht in Frage gestellt.
3. Politische Führer werden persönlich verantwortlich gemacht und internationalem Strafrecht unterstellt. Das sind wichtige Elemente einer neuen Herrschaftsausübung und das internationale Sicherheitssystem ist ein Teil davon. Aber die Normen dieses Systems können keinesfalls einseitig durch eine Macht oder Allianz ausgesprochen werden ohne die Zustimmung der internationalen Gemeinschaft innerhalb des Systems der Vereinten Nationen.

Ein zukünftiges Sicherheitsregime sollte auf dem Regulativ gemeinsamer, umfassender und kooperativer Sicherheit aufbauen. Diese Eigenschaften sollten eher als Kriterien für das neue Sicherheitssystem verstanden werden und nicht als Leitprinzipien. Eine neue Ordnung wird auf die neue Realität Rücksicht nehmen müssen. Vor drei Jahren wurden im Bericht einer von SIPRI eingesetzten Unabhängigen Arbeitsgruppe, vier Hauptrisiko-Kategorien festgestellt:

4. ethnische und religiöse Konflikte, wenn demokratische Einrichtungen fehlen und es keine Selbstverwaltungskörperschaften zur Lösung neuer Probleme mit ethnischen, nationalen, religiösen und sprachlichen Gruppen gibt,
5. politische Instabilität im Zusammenhang mit der Transformation von totalitaristischen Ein-Parteien-Systemen in eine pluralistische Demokratie auf dem Boden der Rechtsstaatlichkeit,
6. soziale Spannungen durch die Umformung der zentralen Planwirtschaft auf die freie Marktwirtschaft und
7. Umweltgefährdungen.³⁷

Der Bericht enthält folgende Empfehlung: Zum Dekalog der Abschlussakte von Helsinki 1975 sollte im Hinblick auf Sicherheitsfragen eine verpflichtende Erklärung zur Demokratie angefügt werden einschließlich des Rechtes zu so genannten „kooperativen Interventionen“ unter der Führung des UNO-Sicherheitsrates. Das Verhältnis zwischen den bestehenden Prinzipien von Souveränität und Nichteinmischung sollten unter Beachtung des Prinzips der *Solidarität* neu interpretiert oder definiert werden. Es ist auch dringend notwendig, das Verhältnis zwischen staatlicher Integrität und dem Recht auf Selbstbestimmung neu zu definieren (was aber nicht gleich bedeutend ist mit einem Nachfolgerecht oder staatlicher Unabhängigkeit).

Ein neues Sicherheitssystem würde also auf gemeinsamen Werten und Rechtsstaatlichkeit basieren. „Von einem einheitlichen System, das keinen Ausweg aus den gesetzlich vorgeschriebenen Zwängen bietet, gehen größere Gefahren aus als von einem System ohne Zwangsmechanismen.“³⁸

Zusammenfassung

Die neuen Organisationsprinzipien für regionale und globale Sicherheit heißen Demokratie, Verantwortung bei der Machtausübung und Rechtsstaatlichkeit. Es besteht ein enges Verhältnis zwischen Globalisierung und internationaler Sicherheit auf der einen Seite sowie Demokratisierung, Menschenrechten und Einhaltung von Minderheitenrechten auf der anderen. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert sollte Demokratie nicht nur als Regierungsform angesehen werden, sondern auch als Werkzeug und Weg für ein friedvolles Zusammenleben

37 Vgl. A Future Agenda for Europe. The Report of the Independent Working Group. Hg. vom Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Stockholm 1996

38 J. M. Guéhenno: a.a.O., S. 5

demokratischer Staaten.³⁹ In der heutigen Zeit erhält Politik einen immer stärker funktionalen Charakter: Souveräne Staaten delegieren einen Teil ihrer Macht an globale und regionale Institutionen und Organisationen, Teile verbleiben im nationalen Bereich und der Rest kann unter die nationale Ebene delegiert werden. Wie stabil sie auch immer sein mögen – demokratische Regierungen haben keine fixe, unveränderliche Form. Sie sind größere oder kleine Teile des Prozesses, in dem Normen, Grundsätze, Abläufe und Institutionen ständig erneuert werden müssen.⁴⁰ Eine verantwortungsvolle Ausübung von Regierung und Demokratie als neues Organisationsprinzip für die globale Sicherheit steht schließlich auch für ein Verhältnis zwischen Staaten, bei dem auf ihre unterschiedlichen Interessen Rücksicht genommen, aber aus Überzeugung auf die Anwendung von Gewalt als Mittel zur Konfliktlösung verzichtet wird.

Die bestehenden internationalen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, Institutionen und Strukturen sind wirkungslos bei der Bekämpfung neuer Risiken, sie sind ungeeignet für die Bewältigung neuer Aufgaben.

Ein neues kooperatives Sicherheitssystem sollte in angemessener Weise die Besonderheiten jedes Staates, jeder Region und die Bedürfnisse der globalen Gemeinschaft insgesamt berücksichtigen. Es sollte jenen Staaten, die gerade einen Umformungsprozess durchlaufen, beim Aufbau von demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Entwicklung der Anerkennung von Menschenrechten und Minderheitsrechten helfen. Auch soll die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ein Ansteigen der konventionellen Waffenarsenale verhindert werden.

Die Transformation und Anpassung des internationalen Sicherheitssystems an neue Aufgaben ruft aber nicht nur nach einer Änderung der Abläufe und Mechanismen: Auch neue Prinzipien und Normen müssen anerkannt werden, die diesen Aufgaben gerecht werden.

Internationale Strukturen, Organisationen und Institutionen sollten als Instrumente der nationalen Sicherheitspolitik gesehen werden. Dies bedeutet letztendlich, dass das gesuchte internationale System nur dann funktionieren wird, wenn es von den einzelnen Staaten als wirksamer für ihre eigene Sicherheit eingeschätzt wird als ausschließlich einer nationalen Strategie zu vertrauen. Daher schaffen Verträge und Institutionen die organisatorischen Rahmenbedingungen, sie legen Regeln fest, die den Erwartungen der Teilnehmer und ihrem politischen Willen entsprechen, sich aktiv an der Zusammenarbeit zur Friedensförderung zu beteiligen. Das internationale Sicherheitssystem des 21. Jahrhunderts sollte eine Antwort auf konkrete Bedürfnisse und Herausforderungen sein, es sollte einzelnen Staaten wie auch der Situation in verschiedenen Regionen der Welt gerecht werden.

Dr. Adam Daniel Rotfeld

Direktor des Stockholm International Peace Research Institute

Übersetzung aus dem Englischen: Edda Engelke

39 Aussage des Präsidenten der Tschechischen Republik, Václav Havel, auf der Warschauer Konferenz. Deklaration von Warschau: „Zu einer Gemeinschaft der Demokratien“, S. 24f

40 Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer auf der Warschauer Konferenz. Deklaration von Warschau: „Zu einer Gemeinschaft der Demokratien“, S. 41