

BERTHOLD MEYER

Konflikt und Kooperation

in Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen

Die Welt aus den Fugen?

Am 27. September 2014 erklärte Bundesaußenminister Frank Walter Steinmeier vor der UNO-Generalversammlung: „Bis heute geben die Vereinten Nationen der Friedenshoffnung ein Fundament und einen universellen Anspruch.

Aber dieses Fundament ist bedroht! Bedroht von Geistern der Vergangenheit und von neuen Dämonen. Im Jahr 2014 scheint unsere Welt aus den Fugen geraten. Die Krisen überschlagen sich.

Und weil das so ist, reicht es nicht, nach den Vereinten Nationen nur zu rufen. Sondern wir müssen diesen Ruf mit Leben füllen! Die Hoffnung bleibt nur eine Hoffnung, ein unerreichbares Ziel, wenn es nicht Staaten gibt, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. Die Vereinten Nationen sind kein Forum, an das wir Verantwortung abschieben – die Vereinten Nationen sind ein Forum, durch das wir Verantwortung auf uns nehmen!“ (Steinmeier 2014)

Der Außenminister hat seit Beginn der Ukraine-Krise und auch nach seinem Auftritt in New York mehrfach davon gesprochen, die Welt sei aus den Fugen geraten. Er erteilte dafür jedes Mal Zustimmung, waren und sind doch die Nachrichten im Fernsehen und in den Zeitungen voller Schreckensbilder etwa von Kämpfen in der Ost-Ukraine, von Massakern der IS-Terroristen oder der weitgehenden Hilflosigkeit gegenüber der Ebola-Epidemie in der Armutregion Westafrika.

Gleichzeitig erweckt Steinmeiers Satz den Anschein, als sei die Welt vorher wohl geordnet gewesen. Das war sie aber nicht. Zwar erlebten wir in Westeuropa seit dem Ende des Kalten Krieges 1989/90 eine Phase relativer Ruhe. Doch die ein Jahrzehnt dauernden Sezessionskriege auf dem Balkan begannen 1991 gerade einmal 300 km Luftlinie von München entfernt. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Bundeswehr zu einer „Armee im Einsatz“ geworden. Seither waren und sind zahllose deutsche Soldaten bewaffnet in Krisen- und Kriegsgebieten unterwegs, davon seit 2002 in Afghanistan zeitweilig mehr als 5.000.

Internationale Konflikte bis hin zu Kriegen prägen also das Weltgeschehen. Daneben gibt es eine noch viel größere Zahl von bewaffneten Auseinandersetzungen innerhalb einzelner Staaten, an denen manchmal auch Streitkräfte anderer Länder aufgrund eines Mandats der Vereinten Nationen, aber auch ausländische Söldner teilnehmen.

Konflikte in den Theorien internationaler Beziehungen

Konflikte sind – ganz allgemein ausgedrückt – „soziale Tatbestände“, an denen „mindestens zwei Parteien (Einzelpersonen, Gruppen, Staaten) beteiligt sind, die

- a) unterschiedliche, vom Ausgangspunkt her unvereinbare Ziele [...], oder das(selbe) Ziel verfolgen, das aber nur eine Partei erreichen kann [...] und/oder
- b) unterschiedliche, vom Ausgangspunkt her unvereinbare, Mittel [...] zur Erreichung eines bestimmten Zielles anwenden wollen“ (Wasmuht 1992, S. 24).

Die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen benutzt im Englischen den Begriff conflict resolution, also Konfliktlösung, aber nicht alle Konflikte lassen sich so lösen, dass dadurch die ihnen zugrundeliegende Positionsdifferenz über Ziele und/oder Mittel ein für alle Mal überwunden wäre. Deshalb ist es ein kaum weniger anspruchsvolles, aber eher zu realisierendes politisches Ziel, zu einer Konfliktregelung zu kommen (vgl. Meyer 2011, S. 49ff.). Dieses möglichst unter Vermeidung gewaltsamer Mittel zu erreichen, ist das Bestreben der Friedensforschung. Es ist aber auch das Credo der Charta der Vereinten Nationen. Bevor näher auf die UNO eingegangen wird, sollen einige wichtige Theorieansätze zur Analyse und Regelung internationaler Konflikte kurz dargestellt werden.

Realismus vs. Idealismus

Im 20. Jh. standen zwei Ansätze einander gegenüber, die von einem unterschiedlichen Menschenbild ausgingen, welches das Verhalten der Staaten bestimme, einem eher pessimistischen und einem eher optimistischen, für das die Begriffe „Realismus“ versus „Idealismus“ stehen.

„Die Idealisten folgten Grundgedanken der Aufklärung, der zufolge der Mensch im Prinzip ein gutartiges oder zumindest bildbares Wesen sei, das sich von vernünftigen Vorstellungen leiten lasse und harmonisch mit seinen Mitmenschen koexistieren könne. Sie verbanden diese Tradition mit der klassischen liberalen Volkswirtschaftslehre, die davon ausging, dass eine arbeitsteilig und freihändlerisch organisierte Weltwirtschaft die Grundlage für eine dauerhafte internationale Friedensordnung schaffen könne. Vor allem verfolgten sie die Idee einer auf dem Völkerrecht beruhenden Weltorganisation, die internationale Konfliktquellen be-



seitigen und kollektiv gegen Rechtsbrecher vorgehen werde“ (Krell/Schlotter 2016). Dieses Ideal bestimmte am Ende des Ersten Weltkrieges die Befürworter des Völkerbundes und nach dem Zweiten Weltkrieg die der Vereinten Nationen.

Die Erfahrungen des Scheiterns des Völkerbundes gegenüber der Machtpolitik Mussolinis gegenüber Äthiopien 1936 sowie der Beobachtungen der extremen Machtpolitik der Nationalsozialisten und des Stalinismus, des Zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges schienen hingegen die Theorieansätze zu bestätigen, die Macht als zentralen Faktor (außen-)politischen Verhaltens betrachteten. Diese Position wird als klassischer Realismus bezeichnet. Ihr bekanntester Vertreter ist Hans Joachim Morgenthau. Ihm zufolge ist ein Interessenausgleich immer nur vorübergehend möglich, wird Politik von objektiven Gesetzen bestimmt, deren Ursprung in der menschlichen Natur liege. Sie werde nicht nur von einem Selbsterhaltungs-, „sondern auch von einem Machttrieb bestimmt, vom animus dominandi; von der Lust, andere zu beherrschen“ (Morgenthau 1948). Allerdings verfolgte auch Morgenthau das Ziel der Machtbändigung. „Nur eine vernünftige Außenpolitik kann das moralische Gebot der Vorsicht mit dem politischen Erfordernis des Erfolges verbinden“ (ebenda).

Ein anderer bedeutender Vertreter des Realismus, der seine Variante aber einen liberalen Realismus genannt hat, ist John H. Herz, der während des Kalten Kriegs richtungsweisend über das „Sicherheitsdilemma“ nachdachte. Er siedelt dieses Problem auf der Ebene der Struktur des internationalen Systems an, die anarchisch sei, weil es keine übergeordnete Schutz- und Sanktionsmacht gebe. „Wegen der dadurch entstehenden fundamentalen Unsicherheit greifen die Staaten zur Selbsthilfe, treffen sie Vorsorge für ihre Sicherheit. Da das alle tun, verschärft sich aber das Sicherheitsdilemma, das heißt es entsteht ein Wettlauf um Sicherheit und damit – da die Sicherheit nur mit Machtmitteln geschützt werden kann – auch um die Macht“ (Herz 1974).

Während der Realismus die Staaten selbst als Akteure betrachtet und insofern alles, was in ihnen geschieht, als black box ignoriert, hat schon einer der Vorväter des Idea-

lismus, der Philosoph Immanuel Kant in seiner programmatischen Schrift „Vom ewigen Frieden“ das Augenmerk auf das politische Innenleben des Staates gerichtet: „Wenn (wie es in dieser [republikanischen B. M.] Verfassung nicht anders sein kann) die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ‚ob Krieg sein solle oder nicht‘, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten (als da sind: selbst zu fechten; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben; die Verwüstung, die er hinter sich läßt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaß des Übels endlich noch eine, den Friedens selbst verbitternde, nie [wegen immer neuer Kriege] zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen), sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen“ (Kant 1998, S. 205f.). Kant verwandte den Begriff der Republik dort, wo wir heute von Demokratie sprechen. Insofern gilt er als einer der Begründer der Theorie des demokratischen Friedens. Dazu gehört ein weiterer wichtiger Gedanke aus demselben Aufsatz: Die Bereitschaft der republikanisch bzw. demokratisch verfassten Staaten zu internationaler Kooperation.

E. O. Czempiel leitet aus Kants Theorem zwei Hypothesen ab:

- (1) Je partizipatorischer ein demokratisches Herrschaftssystem ausgestattet ist, desto geringer sind seine Neigung und seine Fähigkeit zur Gewaltanwendung in die internationale Umwelt.
- (2) Je intensiver die Kooperation von Staaten in einer internationalen, binnengerichteten Organisation, desto geringer ihre Neigung zur Gewaltanwendung gegeneinander (vgl. Czempiel 1996, S. 97).

Die Variante der Theorie des Demokratischen Friedens, die mit der ersten Hypothese verbunden ist, demzufolge Demokratien friedlicher sind als andere Regierungsformen, lässt sich empirisch jedoch nicht belegen. Hingegen ist die zweite Variante, dass Demokratien gegeneinander keinen Krieg führen (was nicht heißt, dass sie keine Konflikte untereinander austragen), vor allem durch die Weltgeschichte nach 1945 vielfach belegt.

Das weltpolitische Geschehen ist geprägt durch immer wiederkehrende Konflikte und Kriege. Dies erfordert zielgesetzte Strategien und zeitgemäße Lösungsansätze

BASISARTIKEL



© DaveLongMedia/Stock

Die Vereinten Nationen sind ein zwischenstaatlicher Zusammenschluss von derzeit 193 Staaten

Kooperationen zwischen Staaten

Harald Müller ist der Frage nachgegangen, warum es zu einer Kooperation zwischen Staaten kommt, da dies nach dem rational-choice Ansatz des utilitaristischen reinen Nutzenkalküls eher unwahrscheinlich sei. Er fasst dabei den Ansatz wie folgt zusammen: „Staaten und ihre Führungen verhalten sich als rationale Egoisten“ (Müller 1994, S. 16). Die rationalen Nutzenkalküle der kollektiven Akteure bestimmen demzufolge ihr Handeln: „in der Interaktion mit gleichermaßen kalkulierenden Partnern suchen sie, ihren Nutzen zu maximieren und das Handeln dieser Partner dahingehend zu beeinflussen, daß eine solche Maximierung möglich wird. Sie handeln im klassischen Sinne strategisch“ (ebenda).

Stünde nur die utilitaristische Handlungsweise zu Gebote, so wären die Spieler „gezwungen, eine konservative Auslegung des Sicherheitsdilemmas – die Unterstellung, der Gegner werde bei der ersten vielversprechenden Möglichkeit aus der Kooperation desertieren – nicht als ‚worst case‘, sondern als Normalfall anzusehen. Wo alle nur auf Vorteilsuche sind, steht jedes erreichte Kooperations-Arrangement unter der Gewißheit, daß beide Seiten bei Gelegenheit ausbrechen werden“ (ebenda).

Demgegenüber führe der neue Institutionalismus ein anderes Hauptargument ins Feld: „Staaten stünden niemals in einem ganzheitlichen Konflikt; vielmehr bestünde in jedem Politikfeld eine je besondere Konfliktkonstellation, die eine gesonderte kooperative Bearbeitung erlaube, ohne vom tödlichen Schatten existentiellen Wettbewerbs beeinträchtigt zu werden“ (ebenda, S. 20).

Obwohl der reine Utilitarismus für zahlreiche Handlungssituationen befriedigende Erklärungen liefere, reiche er als Handlungstheorie nicht aus, um das tatsächliche Zustandekommen von Kooperation zu erklären. Müller suchte deshalb nach einer überzeugenderen Handlungstheorie und gelangte zu dieser über die Bedeutung der Sprache und die auf Jürgen Habermas rekurrierende „Theorie kommunikativen Handelns“.

Die internationale Politik bestehe „ganz überwiegend aus Sprechhandlungen. Diplomatie ist weitgehend Sprache.

Und auch wo sprachlose Transaktionen stattfinden – z. B. Geldzahlungen oder militärische Aktionen –, sind diese in sprachliches Handeln eingebettet“ (ebenda, S. 25).

„Staatsführungen sind in zwei Diskurstypen eingebunden. Der eine wird [...] mit den Regierungen anderer Staaten geführt. Der andere dient der Eruiierung nationaler Handlungsziele und der Rechtfertigung internationaler Übereinkünfte aus, mit und vor der eigenen Gesellschaft“ (ebenda, S. 29). Insofern ist es für die Konfliktanalyse bedeutsam, die Diskurse der an ihnen Beteiligten genau unter die Lupe zu nehmen. Dies gilt sowohl für konfliktverschärfende als auch für entspannende Entwicklungen. Als Antwort auf die Frage nach den Bedingungen für die Realisierung internationaler Kooperation fand Müller heraus: „Kooperation zwischen Staaten entsteht in Dilemmasituationen, in denen die Akteure nur durch Zusammenarbeit ihre Ziele erreichen können, dann – und nur dann –, wenn die Staaten

- (1) wechselseitig Vertrauen in die Authentizität der Sprechakte ihrer Partner entwickeln;
- (2) eine Verständigung über die Situationsdefinition erzielen;
- (3) eine Verständigung über den normativen Rahmen erzielen;
- (4) einen distributiven Kompromiß aushandeln können (strategisches Handeln)“ (ebenda, S. 29f.).

Die Vereinten Nationen

Der Gründung der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) am Ende des Zweiten Weltkriegs lag die Zielsetzung zugrunde, „künftige Generationen von der Geißel des Krieges zu befreien“, wie es in der Präambel zu ihrer Charta heißt. Die 51 Gründungsmitglieder wollten es also besser machen als der Völkerbund und ihre Kräfte vereinen, „um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, Grundsätze anzunehmen und Verfahren einzuführen, die gewährleisten, dass Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewandt wird“.

DER SICHERHEITSRAT UND SEINE AUFGABEN

Der Sicherheitsrat ist das wichtigste Organ der UNO. Dem Rat gehören fünf Ständige Mitglieder an (auch P5 genannt): USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und die VR China und zehn nicht-ständige Mitglieder, von denen jährlich fünf für zwei Jahre unter Berücksichtigung einer angemessenen geographischen Verteilung von der Generalversammlung gewählt werden.

Beschlüsse des Sicherheitsrats über Verfahrensfragen bedürfen der Mehrheit von neun Stimmen. Beschlüsse über inhaltliche Fragen ebenfalls, doch bei diesen haben die P5 die Möglichkeit, von einem Veto Gebrauch zu machen, mit dem jeder einzelne der P5 eine Entscheidung des Rates blockieren kann. Es hat immer wieder Versuche gegeben, den Sicherheitsrat zu reformieren, aber sie sind nicht zuletzt daran gescheitert, dass die P5 nicht bereit sind, ihre Sonderstellung aufzugeben und deshalb keiner darauf zielenden Änderung der Charta zustimmen. Dabei könnten sie von keiner noch so großen Mehrheit in der Generalversammlung überstimmt werden.

Bedrohungen des Friedens unterbinden

Nach Art. 24 soll der Sicherheitsrat ein schnelles und wirksames Handeln der UN gewährleisten. Zu diesem Zweck sind nach Art. 1,1 „wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu beseitigen oder beizulegen“.

Konflikte im Inneren von Staaten werden dort nicht angesprochen. In Art. 2,4 heißt es sogar: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete [...] Androhung oder Anwendung von Gewalt.“ Und Art. 2,7 betont: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der UN zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung aufgrund der Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden.“ Allerdings schränkt er abschließend ein: „Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“

Man sieht an diesen Passagen, dass die Charta von einem anderen Konfliktbild ausging als es der Entwicklung des weltweiten Konfliktgeschehens entspricht. Die **Abbildungen 1 und 2** (s. S. 6) aus dem Conflict Barometer 2014 (S. 17) zeigen, dass die Zahl gewaltsamer zwischenstaatlicher Konflikte seit 1945 in keinem Jahr mehr als sieben betragen hat, ja meist deutlich darunter lag. Dagegen erreichte die Zahl der gewaltsam ausgetragenen innerstaatlichen Konflikte schon wenige Jahre nach Gründung der UNO ein Niveau von 20, pendelte sich dann längere

Zeit in dieser Größenordnung ein, bis sie nach Ende des Ost-West-Konflikts 1990 weiter nach oben schnellte und seither auf hohem Niveau starken Schwankungen unterliegt.

Die **Abbildung 2** zeigt speziell für 2014 einen Vergleich der Intensität von Konflikten vom Disput über gewaltfreie Krisen und kleinere Scharmützel bis zum tatsächlichen großen Krieg mit mindestens 1.000 Toten. Aus ihr lässt sich herauslesen, dass gegenwärtig die meisten innerstaatlichen Auseinandersetzungen als Krisen, in denen es vereinzelt zur Gewaltanwendung kommt, bezeichnet werden können. Kapitel VI der UN-Charta behandelt „die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“. Dort geht Art. 33 davon aus, dass die Parteien sich zunächst selbst darum bemühen, ihren Konflikt durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl zu regeln.

Kapitel VII ist den „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ gewidmet. In solchen Fällen kann der Sicherheitsrat nach Art. 40 Empfehlungen abgeben oder vorläufige Maßnahmen ergreifen oder beschließen, welche Maßnahmen aufgrund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind.

Umsetzen von Beschlüssen

Nach Art. 41 hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit, seine Beschlüsse durch Zwangsmaßnahmen wie Wirtschaftssanktionen, Unterbrechungen des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs oder das Einfrieren von Vermögenswerten eines Landes im Ausland „Wirksamkeit zu verleihen“, wobei es weder zur Androhung noch zur Anwendung von Waffengewalt kommen soll. So waren und sind Sanktionen seit den 1990er-Jahren ein beliebtes, aber nur bedingt erfolgreiches Mittel, um auf Konflikte einzuwirken. Warum ihre Erfolgsaussichten begrenzt sind, wird im Kasten auf der Seite 7 erläutert.

Erst wenn Maßnahmen nach Art. 41 „unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben“, ist es dem Sicherheitsrat und nur ihm erlaubt, auch solche Maßnahmen durchzuführen, die „Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen“ (Art. 42). Diese völkerrechtliche Kompetenzzuschreibung ist in Verbindung mit dem Gewaltverbot im zwischenstaatlichen Verhalten nach Art. 2,4 konstitutiv für das Selbstverständnis der UNO als System kollektiver Sicherheit. Hierzu war ursprünglich daran gedacht worden, dass „alle Mitglieder“ Sonderabkommen mit dem Sicherheitsrat schließen, um ihm Streitkräfte zur Verfügung zu stellen (Art. 43). Allerdings gab es keine derartigen Sonderabkommen, was nicht zuletzt damit zusammenhängt, dass die Verfügung über die eigenen Streitkräfte als Kernbestand der nationalen Souveränität angesehen wird.

BASISARTIKEL

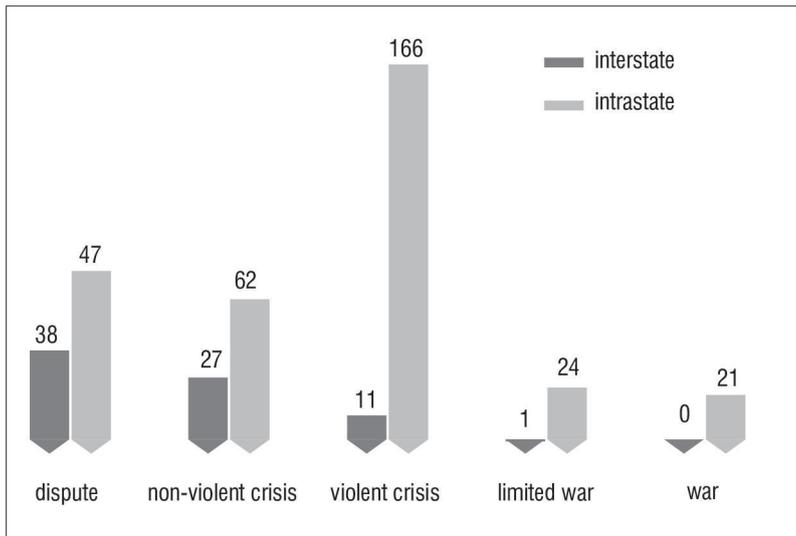


Abb. 1: Number of intra- and interstate conflicts in 2014 by intensity level

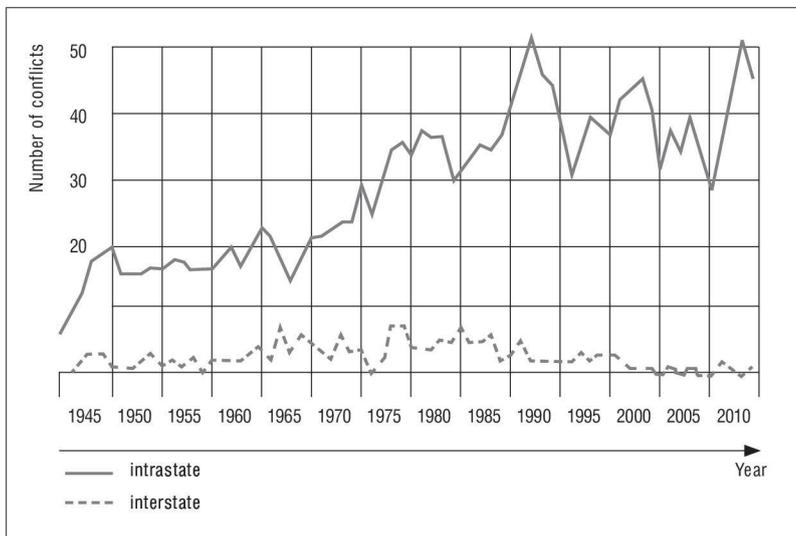


Abb. 2: Intra- und Interstate Conflicts of High Intensity 1945 to 2014

Die Geschichte der vergangenen 70 Jahre spricht dafür, dass der UNO dies nicht gelungen ist, denn es gab zahlreiche kleinere und größere Kriege und Waffengewalt wurde von den Staaten immer wieder im eigenen Interesse angewandt. Wenn sie aber einmal im gemeinsamen Interesse eingesetzt werden sollte, gab es oft schon vorher Schwierigkeiten, im Sicherheitsrat zu einem entsprechenden Beschluss zu gelangen. Kam es dann dazu, hatten die Generalsekretäre der UNO alle Mühe, die für eine Blauhelmission oder gar eine mit einem „robusten“ Mandat ausgestattete Truppe nötigen Soldaten von den Mitgliedern zugewiesen zu bekommen.

Aber man kann die Geschichte auch anders lesen: Hätte es die UNO nicht gegeben, hätte der Sicherheitsrat nicht trotz allem eine recht beachtliche Zahl von Friedensmissionen auf den Weg geschickt, hätten die Generalsekretäre oder andere von der UNO beauftragte Persönlichkeiten nicht in zahlreichen Krisen vermittelt, so würde die globale Gewaltbilanz wahrscheinlich noch viel trauriger ausfallen. Mit anderen Worten: Die Vereinten Nationen haben durchaus Erfolge aufzuweisen, obwohl ihr Gründungszweck, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, nach wie

vor nicht erreicht ist. Hier sei angemerkt, dass die selbstgesetzten Aufgaben der UN(-Charta) über dieses Ziel weit hinausgehen, nämlich „den Glauben an die Grundrechte und die Würde eines jeden Menschen zu bekräftigen, die Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vertraglicher Verpflichtungen gewahrt werden können, sowie den sozialen und ökonomischen Fortschritt in größerer Freiheit zu fördern“ (Brock 2001). Hierin sieht Lothar Brock den „normativen Kern von Global Governance“. Doch dies alles zu betrachten, war im Rahmen der hier vorgegebenen Schwerpunktsetzung nicht möglich.

Im Folgenden richtet sich der Blick auf die Arbeit des Sicherheitsrats (s. Kasten S, 5), dann wird grundsätzlich nach den Realisierungschancen kollektiver Sicherheit gefragt. Weiter geht es um die Fortentwicklung des Völkerrechts mit Blick auf die Erweiterung der Sicherheitskonzepte um die „menschliche Sicherheit“ und die „Verantwortung zum Schutz“ und die daraus resultierenden Konsequenzen für „robuste“ Mandate von Blauhelm-Einsätzen und „humanitäre Interventionen“. Und schließlich wird auch die Rolle der Bundeswehr in den Blick genommen (s. Kasten, S. 8).

Kollektive Sicherheit – ein Mythos?

Nach Daniel Frei ist unter „kollektiver Sicherheit“ ein nach innen wirkender Sanktionsmechanismus zu verstehen. Ihr Wesen „liegt darin, daß dieses System zwar mit dem Krieg rechnet und auch bereit ist, gegen Widerspenstige [...] einen gerechten Krieg zu führen. Aber man setzt dabei offenbar stillschweigend voraus, daß es gar nicht zu einem solchen Strafrieg im Namen der Völkergemeinschaft kommen werde, sondern dass bereits die Aussicht auf einen solchen den potentiellen Rechtsbrecher abschrecken werde“ (Frei 1970, S. 69f.).

E. O. Czempel sieht im Gedanken der kollektiven Sicherheit einen fundamentalen theoriegeschichtlichen Fortschritt (vgl. Czempel 1994, S. 792), der allerdings einen „Konstruktionsfehler“ habe: „Das Prinzip kann nur funktionieren, wenn es nicht gebraucht wird; wird es gebraucht, funktioniert es nicht. Kollektive Sicherheit beruht auf einem Mythos“ (ebenda, S. 795). Milder ausgedrückt, soweit und solange ein potenzieller Friedensbrecher an das Funktionieren des in der UN-Charta beschriebenen Systems kollektiver Sicherheit (SKS) glaubt, lässt er sich von ihm abschrecken. Sobald er aber das System herausfordert, zeigt sich – wenigstens bisher –, dass der Sicherheitsrat schon deshalb keine Strafexpedition auf den Weg schicken kann, weil ihm keine schnellen Truppen zur Verfügung stehen.

Ein noch stärkeres Hindernis stellte freilich die bis zum Ende des Ost-West-Konflikts 1989 gängige Praxis der P5 dar, immer dann von ihrem Vetorecht Gebrauch zu machen und damit Entscheidungen zu blockieren, wenn es um Konflikte ging, in die sie selbst oder wichtige Verbündete (z. B. Israel aus der Sicht der USA) involviert waren. Nach dem Ende des Kalten Krieges sah es nur kurze Zeit so aus, als werde die UNO endlich handlungsfähig. Doch die Eigeninteressen insbesondere der USA, Russlands und Chinas belasten immer wieder mal die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat.

Liegt das wirklich nur an einem Konstruktionsfehler der UNO oder kann kollektive Sicherheit auf globaler Ebene aufgrund der unterschiedlichen Machtverteilung zw-

Quelle: HIIK, Conflictbarometer 2014

ZUR WIRKSAMKEIT VON EMBARGOMASSNAHMEN NACH ART. 41 UN-CHARTA

1. Ein Wirtschaftsembargo ist ein politisches Druckmittel, bei dem die internationale Gemeinschaft unterstellt, dass der davon betroffene Staat sich rational verhält und abwägt, ob die negativen Effekte der Sanktionen es wert sind, trotzdem die bisherige Politik beizubehalten, oder ob es für ihn nützlicher ist, sein internationales Verhalten oder sein Verhalten gegenüber nationalen Minderheiten zu verändern.
2. Es funktioniert nur dann, wenn alle anderen Staaten sich daran halten, sodass der davon betroffene Staat keine Schlupflöcher findet, um weiterhin z. B. Rohstoffe zu exportieren und Waren einzuführen. Dementsprechend muss es kontrolliert werden können, was bei langen, unübersichtlichen Grenzen schwierig ist.
3. Es kann nur dann wirken, wenn dieser Staat auf bestimmte Lieferungen aus dem Ausland angewiesen, also nicht autark ist, und wenn er auch darauf angewiesen ist, eigene Produkte ins Ausland zu verkaufen.
4. Selbst wenn alle Staaten „mitspielen“, dauert es erfahrungsgemäß viele Monate, wenn nicht gar Jahre, bis eine Situation eintritt, in der ein Zustand erreicht ist, in dem die Vorräte wichtiger Wirtschaftsgüter aufgebraucht sind und sich der fehlende Nachschub so bemerkbar macht, dass

er für die politische oder wirtschaftliche Elite zu einem existenziellen Problem werden könnte. Daher ist ein Embargo ungeeignet, um z. B. zu bewirken, dass eine ethnische Minderheit nicht länger drangsaliert wird.

5. Ein Güter des alltäglichen Gebrauchs einschließendes Wirtschaftsembargo trifft meist zuerst die Bevölkerung und erst wesentlich später, wenn überhaupt, die herrschende Elite. Die Beeinträchtigung der Bürger ist in gewisser Weise sogar Bestandteil des Kalküls der internationalen Gemeinschaft, weil dadurch die Opposition in dem betroffenen Land gestärkt werden soll. Doch zum einen geht diese Rechnung in autoritären Staaten nicht auf, in denen Oppositionelle massiv unterdrückt werden. Zum anderen können solche Maßnahmen in der Weltöffentlichkeit auf herbe Kritik stoßen, wenn die mit dem Embargo belegte Regierung Bilder von darunter leidenden Kindern präsentieren kann.

6. Was eher wirken kann, sind sogenannte smart sanctions wie z. B. ein Waffenembargo oder das Einfrieren von Auslandsvermögen oder das Unterbinden von Flugreisen wichtiger Personen oder die Weigerung, Frachtflugzeuge aus diesem Land abzufertigen und zu warten (Meyer 2011, S. 479 ff.).

Quelle: Meyer, B. (2011): Konfliktregelung und Friedensstrategien. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer

schen den Staaten nur dann funktionieren, wenn sie sich gegen Aggressoren richtet, die relativ schwach sind und keine starken Freunde haben?

Erwin Müller zufolge müsste ein System kollektiver Sicherheit „alle vitalen Sicherheitsinteressen der Beteiligten normativ abdecken und materiell zu ihrer Gewährleistung im Stande sein. Es kann je nach Lage aber nicht alles garantieren und darf es dann auch nicht tun, denn psychologisch gilt, daß einem System trotz oftmaligem Funktionieren das Vertrauen entzogen wird, wenn es auch nur einmal versagt“ (Müller 1990/91, S. 98f.). Es könne folglich nichts versprechen, „was es nicht halten kann, etwa die Sicherung gegen eine Macht, die stärker ist als die Systemstaaten zusammen, oder gegen einen Staat, den die Systemmitglieder im Sinne der Machtprojektion militärisch gar nicht erreichen können“ (ebenda, S. 99). Daher stellt sich mit Blick auf die Staatenwelt seit 1945 vor allem die Frage, ob ein SKS gegenüber einem Friedensbrecher funktionieren kann, der über Nuklearwaffen verfügt.

Nicht nur die fünf Vetomächte sind nach und nach zu Atomwaffenmächten geworden und haben trotz ihrer Selbstverpflichtung im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) keine wirklichen Bemühungen unternommen, diesen Status aufzugeben. Inzwischen haben auch Pakistan, Indien und Nordkorea erklärtermaßen Atomwaffen, und Israel verfügt ebenfalls über diese, ohne es offiziell zugegeben zu haben. Ein Atomwaffenstaat wäre jedoch nur dann in ein SKS zu integrieren, wenn er bereit wäre, „auf die konventionelle Aggression einer anderen Atommacht notfalls mit der Eskalation bis zum Atomschlag zu antworten. Dagegen steht jedoch die Selbstabschreckung. Dies erlaubt den Schluss, dass unilaterale konventionelle Militärinterventionen von

Atomwächten von der UNO nicht sanktioniert werden können“ (Meyer 2011, S. 484).

„Blauhelmtuppen“, „Robustes Peace keeping“ und „humanitäre Interventionen“

Nur zur Selbstverteidigung bewaffnete internationale Blauhelmtuppen gelten in der Öffentlichkeit nach wie vor als ein zentrales Element der UN-Tätigkeit. Solche UN-Peace keeping Missionen waren weder in Kapitel VI noch in Kapitel VII oder an einer anderen Stelle der Charta vorgesehen. Sie sollen keinen Zwang ausüben und werden deshalb manchmal als Maßnahmen nach Kap. VI ½ bezeichnet. Im klassischen Fall werden sie im Einverständnis mit den Konfliktparteien eingesetzt, also nach einem Waffenstillstand, was in der Redewendung „There is no peace keeping if there is no peace to keep“ (Gareis/Varwick 2002, S. 110) prägnant zum Ausdruck kommt.

Nach Ende des Ost-West-Konflikts erhöhte sich infolge der Aufhebung der Blockade des Sicherheitsrats die Zahl der Einsätze und der beteiligten Soldaten dramatisch bis zu einem ersten Höchststand von 77.783 Personen im Dezember 1994. Zugleich änderten sich die Einsatzbedingungen, ohne dass dem schon durch eine Ausweitung der Mandate Rechnung getragen wurde. So gerieten die Blauhelme nicht nur in die Schusslinien der Konfliktparteien, sondern auch in die der öffentlichen Kritik, nachdem sie im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR) und in Somalia (UNOSOM II) in Gebieten eingesetzt wurden, in denen keine Waffenruhe herrschte und sie Massaker wie das von Srebrenica im Juli 1995 nicht verhindern konnten.

Um gegen grobe Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord mit bewaffneten „humanitären Interven-

AUSLANDSEINSÄTZE DER BUNDESWEHR

Während der Jahrzehnte des Kalten Kriegs stand die Landes- und Bündnisverteidigung im Zentrum des Auftrags der Bundeswehr. Sofern überhaupt Kapazitäten dafür frei waren, leisteten die Soldaten darüber hinaus auch humanitäre Dienste sowohl im Inland wie im Ausland. Weiterreichende Ansinnen wurden stets unter Hinweis auf die Schranken des Grundgesetzes (Art. 24,2 und Art. 87a,1 und 2) abgelehnt. Nicht zuletzt, weil das wiedervereinigte Deutschland einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat beanspruchte, änderte die Bundesregierung 1992 ihr Verhalten.

Nach und nach beschloss sie sogenannte out of area Einsätze der Bundeswehr. Einige der Maßnahmen galten als humanitäre Hilfe und waren daher im Bundestag kaum strittig. Wegen der alleinigen Regierungsentscheidungen über die Einsätze in der Adria und in Somalia rief jedoch die oppositionelle SPD das Bundesverfassungsgericht an. Auch die mitregierende FDP klagte in Karlsruhe, nachdem ihre Regierungsmitglieder bei der Somalia-Entscheidung am Kabinettschiff unterlegen waren. Alle klagenden Fraktionen wollten unter anderem einer Situation vorbeugen, in der ihre Abgeordneten eines Tages für die Opfer eines Einsatzes unter den eigenen Soldaten politisch und moralisch zur Verantwortung gezogen werden könnten, den sie vielleicht gar nicht gewollt hätten und über dessen Zustandekommen sie nicht hatten mitentscheiden können.

Am 12. Juli 1994 kam das Bundesverfassungsgericht zu folgender Entscheidung: Art. 24 Abs. 2 GG „ermächtigt den Bund, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Diese Ermächtigung berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein solches System und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden“ (BVerfGE 1994, S. 345). Demnach können „auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung (wie die

NATO, B. M.) Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG sein“, – allerdings setzte der Senat dann eine wichtige Einschränkung: „wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind“ (BVerfGE 1994, S. 349).

Der deutsche Gesetzgeber habe 1955 durch die Zustimmung zum Beitritt zum NATO-Vertrag auch der „Eingliederung deutscher Streitkräfte in integrierte Verbände der NATO“ zugestimmt. Dies umfasse auch den Fall, dass „integrierte Verbände im Rahmen einer Aktion der Vereinten Nationen, deren Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist, eingesetzt werden“ (BVerfGE 1994, S. 355). Diese Generalermächtigung bedeute jedoch nicht, dass der Bundestag sich deshalb aus Angelegenheiten, welche Einsätze der Bundeswehr betreffen, herauszuhalten hätte. Im Gegenteil. Die Regierung müsse vor jedem einzelnen Einsatz um seine konstitutive Zustimmung nachsuchen. In diesem Zusammenhang wurde der Begriff des „Parlamentsheeres“ geprägt.

Die Bundesregierung hielt sich seit 1994 weitestgehend an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und legte ihre Vorhaben, die Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes einzusetzen, beizeiten dem Bundestag vor. Zu einem dieses Verfahren klar regelnden Parlamentsbeteiligungsgesetz kam es erst zehn Jahre später. Über den gesamten Zeitraum hinweg wurde kein Antrag auf Genehmigung eines neuen oder Verlängerung eines laufenden Mandats abgelehnt, allerdings erfolgte die Zustimmung je nach Vorhaben mit unterschiedlichen Mehrheiten und zum Teil nach kontroversen Diskussionen.

2014 hat die Große Koalition eine Kommission unter Vorsitz des ehemaligen Verteidigungsministers Volker Rühle eingesetzt, die dieses Gesetz überprüfen soll, denn angesichts der zahlreichen Verlängerungen und Neumandatierungen ist der Bundestag sehr häufig mit der Materie beschäftigt, sodass überlegt wird, wie es zu einer Erleichterung kommen kann. Das Ergebnis dieser Kommission liegt noch nicht vor, aber es kann die konstitutive Mitwirkung des Bundestages an den Entscheidungen über die einzelnen Mandate nicht aufheben.

tionen“ vorgehen zu können, musste der Sicherheitsrat einen Weg finden, wie sich das aus der Souveränität der Mitgliedstaaten abgeleitete Interventionsverbot umgehen ließ. Als Weichenstellung hierfür gilt die Resolution 688/1991 zur Situation der im Nordirak vertriebenen Kurden, in der es heißt, der starke Flüchtlingsstrom bedrohe den internationalen Frieden. Dieses Argument eröffnete dem Sicherheitsrat die Möglichkeit, ein „robustes“ Peace keeping-Mandat auszusprechen.

Das völkerrechtliche wie das praktische Problem besteht darin, robuste Blauhelm-Einsätze so zu mandatieren, dass sie als Maßnahmen im Rahmen des Kapitels VII und nicht nur des Kapitels VI der UN-Charta auf den Weg gebracht werden. Denn nur dann werden sie auch mit geeigneten personellen wie technischen Mitteln zu ihrer bewaff-

neten Durchsetzung ausgestattet, sodass sie nicht nur ihr eigenes Leben schützen können, sondern auch die Erfüllung ihres humanitären Auftrages durchsetzen können, ohne dabei Kriegspartei zu werden. Zu den politischen Risiken solcher Einsätze gehört, dass die bis dahin für die Vermittlerrolle der Vereinten Nationen unabdingbare Allparteilichkeit in Zweifel gerät.

Da sich bei solchen Einsätzen auch das persönliche Risiko für die Blauhelm-Soldaten erhöht, selbst in Gefahr oder ums Leben zu kommen, sank in vielen Staaten die Bereitschaft, für solche schwierigen Missionen Personal zur Verfügung zu stellen. Allerdings stieg die Bereitschaft nach der Jahrtausendwende erneut an. 2013 waren es über 111.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon fast 78.000 Soldatinnen und Soldaten.

„Menschliche Sicherheit“ und „Verantwortung zum Schutz“

Mit dem „Bericht über menschliche Entwicklung 1994“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) wurde der Öffentlichkeit ein neuer Begriff präsentiert: „Menschliche Sicherheit“ („human security“). Er fordert einen Paradigmenwechsel für die internationale Politik ein, indem er das menschliche Individuum und seine Grundbedürfnisse in den Mittelpunkt der Sicherheitsbemühungen stellt. Der Begriff beinhaltet gleichermaßen „die Absicherung gegen chronische Bedrohungen wie Hunger, Krankheiten und Unterdrückung (freedom from fear – Freiheit von Angst)“ wie den „Schutz vor plötzlichen und schmerzlichen Zerrüttungen des täglichen Lebens (freedom from want – Freiheit von Not)“ (Ulbert/Werthes 2008, S. 15).

Vom Fokus der Menschlichen Sicherheit führte die Entwicklung geradezu logisch zum Konzept der „Responsibility to Protect“ (R2P; Verantwortung zum Schutz). Es ist vom Grundgedanken geleitet, dass staatliche Souveränität auch die Verpflichtung der Regierungen beinhaltet, die ihnen unterstellten Menschen zu schützen. Der Gedanke wurde vom Weltgipfel 2005 aufgenommen, fand aber noch nicht Eingang in das Völkerrecht. Denn er stellt die Interventionspolitik der UNO vor ein dreifaches Dilemma:

- Achtet sie strikt die staatliche Souveränität nach dem bisherigen völkerrechtlichen Verständnis, macht sie sich für humanitäre Tragödien mitverantwortlich;
- sofern der Sicherheitsrat jeder internationalen Intervention zu humanitären Zwecken zustimmen muss, ist die Initiative „entweder der Passivität und Apathie des Sicherheitsrates als Ganzem ausgeliefert [...] oder dem obstruktivsten Mitglied, [...] das zum Veto entschlossen ist“;
- wird aber ein Einsatz ohne Autorisierung durch die UNO gefahren, bedeutet dies „eine Völkerrechtsverletzung und untergräbt die auf der zentralen Rolle der UN als Wächter des Weltgewissens und Hüter des Weltfriedens basierende Weltordnung“ (Thakur 2008, S. 112).

Zwar liege die Verantwortung für die Schutzverpflichtung gegenüber den Bürgern vorrangig bei dem betroffenen Staat. „Erst wenn der Staat zur Wahrnehmung seiner Verantwortung nicht bereit oder nicht in der Lage ist oder selbst zum Täter wird, erwächst Anderen die Pflicht, an seiner Stelle zu handeln. Damit ist die Schutzverpflichtung eher ein verbindendes Konzept zur Überwindung der Trennung zwischen internationaler Gemeinschaft und souveränem Staat“ (ebenda, S. 114).

In diesem Sinne nahm die Resolution des Sicherheitsrats, die eine Flugverbotszone über Libyen im Frühjahr 2011 beschloss, auf R2P Bezug, machte diese aber nicht zu ihrer Grundlage.

Literatur

- Brock, L. (2001): Die Vereinten Nationen als Referenzrahmen für Weltordnungspolitik. Vortrag. Internationale Konferenz der Willy Brandt-Stiftung, Berlin, November 2001. www.soz.uni-frankfurt.de/brock/frameset.htm (letzter Zugriff: 20.05.2015)
- BVerfGE (1994): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 90, Nr. 16 v. 12.07.1994.
- Czempiel, Ernst-Otto (1994): Kollektive Sicherheit – Mythos und Möglichkeit, in: Merkur 48. Jg., H 9/10, S. 790–803.
- Czempiel, Ernst-Otto (1996): Kants Theorem, Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich? in: ZIB, 3. Jg. 1/1996, S. 79–101.
- Frei, D. (1970): Kriegsverhütung und Friedenssicherung, Frauenfeld/Stuttgart
- Gareis, S. B./Varwick, J. (2002): Die Vereinten Nationen, Opladen
- Herz, J. (1974): Idealistischer Internationalismus und das Sicherheitsdilemma, in: Ders., Staatenwelt und Weltpolitik, Hamburg, S. 39–56
- HIK, Conflictbarometer 2014, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf (letzter Zugriff: 15.04.2015)
- Kant, I. (1998): Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (Königsberg 1795), in: ders.: Werke in sechs Bänden, Band VI, Darmstadt, S. 193–251
- Krell, G./Schlotter, P. (2016): Realismus, in: Dies: Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen, 5. vollständig neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden (in Vorbereitung, erscheint 2016, zit. nach dem unv. Manuskript)
- Meyer, B. (2011): Konfliktregelung und Friedensstrategien. Eine Einführung, Wiesbaden
- Morgenthau, H. J. (1948): Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, New York
- Müller, E. (1990/91): Grundsatzprobleme kollektiver Sicherheit: Historische Erfahrungen und Lehren für die Zukunft, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.): Gemeinsame Sicherheit, Kollektive Sicherheit, Gemeinsamer Frieden, Band VI: Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Friedensordnung, Baden-Baden, S. 93–113
- Müller, H. (1994): Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: ZIB, 1. Jg., 1/1994, S. 15–44
- Steinmeier (2014): Rede bei der 69. Generalversammlung der Vereinten Nationen. Online abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140927_69_Generalversammlung_VN.html (letzter Zugriff: 27.10.2015)
- Thakur, R. (2008): Menschliche Sicherheit, Intervention und Verantwortung zum Schutz, in: Ulbert, C./Werthes, S. (Hrsg.): Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven, Baden-Baden, S. 110–122
- Ulbert, C./Werthes, S. (2008): Menschliche Sicherheit – Der Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung? In: Dies. (Hrsg.): Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven, Baden-Baden, S. 13–27
- Wasmuht, U. C. (1992): Wozu und zu welchem Ende untersuchen wir Konflikte? Überlegungen zu einem praktischen Leitfaden für die Analyse politischer Konflikte, in: Dies. (Hrsg.): Konfliktverwaltung. Ein Zerrbild unserer Demokratie? Berlin, S. 18–62

AUFGABENSTELLUNGEN ZUM BASISARTIKEL

1. Stellen Sie die Theorieansätze zu internationalen Konflikten mithilfe folgender Kategorien tabellarisch einander gegenüber: Menschenbild, Akteure, Befriedungskonzept.
2. Wenden Sie die von Müller entwickelten Bedingungen für die Realisierung internationaler Kooperation auf Konflikte an.
3. Geben Sie wieder, welche Probleme die UN hat, wenn es darum geht, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren.
4. Entwickeln Sie eine sogenannte Maßnahmentreppe nach Art. 40–42 UNO-Charta und ordnen Sie darin anschließend Blauhelmeinsätze ein.
5. Stellen Sie vergleichend gegenüber, unter welchen Bedingungen ein Embargo wirksam bzw. unwirksam ist.
6. Erklären Sie den Begriff „Parlamentsarmee“.