

Kommentar zu einigen

„Vorschlägen für eine linke Positionierung“ zur UNO

Jan van Aken, September 2011

Kürzlich haben Andre Brie, Stefan Liebich und andere [ein Papier zur UNO](#) veröffentlicht. Die Autoren haben das Verdienst, sich damit eines komplexen und wichtigen Themas angenommen zu haben, das die LINKE bislang vernachlässigt hat. Leider befassen sich große Teile des Papiers weniger mit einer UN-Reform, sondern sind vor allem eine Kampfschrift für militärische UN-Interventionen. Damit ist die große Chance vertan, (endlich) eine linke Debatte um eine UN-Reform anzustoßen. Jetzt, nur wenige Wochen vor den Programm-Entscheidungen der LINKEN, wird sich die Debatte vorhersehbar einzig und allein auf die Auslandseinsätze konzentrieren. Es besteht die Gefahr, dass damit eine tiefgehende Diskussion um UN-Kritik und UN-Reform nicht befördert, sondern im Keim erstickt wird.

Ich werde trotzdem meinen Unmut zügeln und zunächst einmal einige zentrale Punkte zur UN-Reform kommentieren, bevor ich mich an der Militäreinsatz-Propaganda abarbeite. Meine Empfehlung für ein weiteres Vorgehen wäre, den Teil der Kriegseinsätze aus diesem Papier auszulagern, um eine künftige Debatte um die UN-Reform nicht damit zu belasten.

I. UN-Kritik und UN-Reform

1. Der grundsätzlich positive Bezug zur UN bei gleichzeitig differenzierter Kritik im Detail ist aus meiner Sicht die richtige Grundlage für eine linke Positionierung. Allerdings müssen wir als LINKE etwas tiefer gehen in der Diskussion von Defiziten und möglichen Reformen der UN. Insofern ist das vorliegende Papier allenfalls ein erster Aufriss, dem noch viel Detailarbeit folgen muss.

Schon in der Vorbemerkung fehlt in der Auflistung der zentralen Defizite der UN der undemokratische **Charakter des UN-Sicherheitsrates**, später beschränkt sich die Kritik auf die mangelnde Repräsentanz des Südens und Erörterungen zum Vetorecht. Beide Punkte sind wichtig, greifen zusammen jedoch noch viel zu kurz, wenn es um die Demokratisierung sicherheitspolitischer Entscheidungen geht.

2. Es ist nicht prinzipiell falsch, mehr und ständige **Sitze für die Staaten des Südens** zu fordern und die deutschen Ambitionen auf einen eigenen ständigen Sitz zurückzuweisen. Doch warum soll statt des bisherigen Zweiklassensystems im Sicherheitsrat – ständige Plätze mit, nichtständige Plätze ohne Vetorecht – nach Vorstellung der Autoren ein Dreiklassensystem mit zusätzlich ständigen Mitgliedern ohne Vetorecht geschaffen werden? Und nach welchen Kriterien? Die Formulierung auf S. 30 („Zur notwendigen permanenten Vertretung Afrikasmit einigen ständigen Sitzen ohne Vetorecht“) legt nahe, dass es genau die Länder des Südens sind, denen ein Aufrücken in die „Erstklassigkeit“ weiterhin vorenthalten bleiben soll. Warum? Zudem trägt die bloße Erweiterung des Sicherheitsrates nicht automatisch zu seiner Demokratisierung bei.

3. Die Erörterungen zum **Vetorecht** insgesamt sind widersprüchlich. Da wird zwar der Anachronismus des Vetoprivilegs angeprangert und seine Abschaffung gefordert, dann wiederum signalisieren die Autoren, sie seien mit einer Beibehaltung des Status Quo zufrieden.

Die Autoren gehen davon aus, dass in der Frage des Vetorechts grundsätzlich nur in die Richtung seiner Begrenzung und schließlich Abschaffung gedacht werden kann, um mehr Demokratie zu erreichen. Ich möchte nicht ausschließen, dass dieser Weg richtig sein könnte. Aber ich gebe zu bedenken, dass aus demokratietheoretischer Sicht die umgekehrte Richtung viel näher liegt und zumindest ernsthaft mitdiskutiert werden sollte. Aus LINKER Sicht ließe sich gut argumentieren, dass nur eine Konsensentscheidung wirklich das Prädikat „vernünftig“ für sich in Anspruch nehmen darf, und wir wissen auch, dass manche Entscheidungen von solcher Tragweite sind, dass man sie nur im Konsens oder aber gar nicht fällen sollte. Könnte es nicht also sinnvoller sein, *alle* Mitglieder eines erweiterten Sicherheitsrats mit Vetorecht auszustatten, so dass in diesem über Krieg und Frieden, Leben und Tod von Millionen entscheidenden Gremium insgesamt das Konsensprinzip zur Anwendung käme? Um eine Totalblockierung zu verhindern, könnte dann auch über die Möglichkeit nachgedacht werden, in bestimmten Veto-Fällen eine Überweisung der Entscheidung an die Generalversammlung zu ermöglichen.

Ich möchte mich hier nicht endgültig für die eine oder andere Variante aussprechen, aber mich dagegen verwehren, dass wir uns vorschnell auf das Modell einer Beschränkung des Vetorechtes aussprechen, ohne die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle gründlich diskutiert zu haben.

4. Ein weiterer, von den Autoren nicht berücksichtigter Aspekt ist die **Kompetenzverteilung zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung**. Eine Diskussion über Strukturreformen muss doch zumindest einmal die Frage aufwerfen, welchen Sinn die Institution „Sicherheitsrat“ im Verhältnis zur Generalversammlung der gesamten Staatengemeinschaft überhaupt hat. Natürlich ist es sinnvoll, gerade im Bereich Sicherheit und Frieden, zusätzlich zur Generalversammlung einen kleinere, kurzfristig handlungsfähige Institution zu haben. Zugleich gehört aber wohl gerade die Entscheidung über Krieg und Frieden zu denjenigen, die nicht den Reichsten und Mächtigsten bzw. einem kleinen Zirkel vorbehalten, sondern auf die breitestmögliche Legitimationsbasis gestellt sein sollten. Zur notwendigen Demokratisierung des Bereichs Sicherheitspolitik gehört deshalb, dass die Letztentscheidung über bestimmte zentrale Fragen – zumindest über DPKO-Missionen – in die Generalversammlung verlagert wird. Die Generalversammlung sollte nicht jede Resolution des Sicherheitsrates abstimmen müssen und der Sicherheitsrat nicht ein reiner Vorbereitungsausschuss werden. Aber in den Fällen, in denen der Sicherheitsrat einen militärischen Einsatz (aus unserer Sicht natürlich sowieso maximal ein klassischer Blauhelmeinsatz) für richtig erachtet, sollte die qualifizierte Zustimmung (mit mehr als nur einfacher Mehrheit) der Generalversammlung erforderlich sein.
5. Bisher sind die Resolutionen der Generalversammlung letztlich unverbindliche Empfehlungen, während die Resolutionen des Sicherheitsrates unmittelbare Rechtswirksamkeit haben. Das Papier spricht sehr unbekümmert von „völkerrechtskonformen Zwangsmaßnahmen“, ohne einen Gedanken daran zu verschwenden, wer denn definiert, was in praxi als völkerrechtskonform im Sinne der UN-Charta gilt und was nicht. Diese Interpretations- und Definitionsmacht liegt bisher bei einem kleinen, exklusiven Klub der Mächtigsten, die damit auch ihre nationalen und hegemonalen Interessen verfolgen. Das ist zuletzt bei der Libyen-Resolution 1973 zum Ausdruck gekommen, deren Völkerrechtskonformität im Sinne der Charta von vielen mit sehr guten Grünen bestritten wird. Es müsste mindestens problematisiert werden, dass der UN-Sicherheitsrat durch seine Mandate selbst die völkerrechtliche Grundlage (UN-Charta) verletzt. Dieser Punkt ist besonders brisant bei der Diskussion um die sog. Schutzverantwortung, deren Status als neue völkerrechtliche Norm von den Autoren völlig unkritisch behauptet und geradezu abgefeiert wird (s. u. Punkt 15).

6. Der Sinn einer **Parlamentarischen Versammlung** der UN – vergleichbar dem Europaparlament für die EU-Staaten, hier aber mit Beteiligung aller UN-Mitgliedsstaaten – erscheint mir fraglich, so charmant die Idee manchen auf den ersten Blick auch erscheinen mag. Meine Skepsis hat mehrere Gründe:

Zum einen steht die Forderung nach neuen Gremien in Widerspruch zu dem - von den Autoren zwar angesprochenen, aber an keinem einzigen Beispiel analysierten – großen Problem mangelnder Effizienz des UN-Apparats. Miteinander konkurrierende Doppelstrukturen sind ein Teil des Problems.

Zweitens ist völlig unklar, welche Aufgaben und Befugnisse diese Parlamentarische Versammlung denn haben soll außer der, einfach da zu sein. Das erstaunt nur insoweit nicht, als die Autoren auch über die Kompetenzen der Generalversammlung nichts zu sagen haben. Aber Gremien existieren nicht nur um ihrer selbst willen – zumindest sollten sie das nicht.

Drittens ist fraglich, ob eine Parlamentarische Versammlung strukturell überhaupt einen Beitrag zur Demokratisierung der UN leisten könnte. Charmant an der Idee ist ja, dass sie eine bessere, differenziertere Repräsentation der Weltbevölkerung als in der Generalversammlung verspricht. Dies setzt voraus, dass nicht nur die jeweiligen nationalen Regierungsparteien Delegierte entsenden können, sondern auch kleinere oppositionelle Parteien. Wenn aber eine Partei mit einem Stimmenanteil von sagen wir 5 % einen Vertreter schicken können soll, müsste jedes Land (Größenunterschiede vorläufig beiseite gelassen) mindestens 20 Delegierte entsenden. Die Versammlung würde dann fast 4000 Mitglieder umfassen. Wenn wir dann noch einbeziehen, dass bevölkerungsstarke Länder mehr Delegierte haben sollten als z. B. Deutschland oder Österreich, füllt die Parlamentarische Versammlung ein mittleres Fußballstadion.

Ich bin skeptisch, ob ein solches Riesenparlament arbeits- und entscheidungsfähig wäre, ob es mehr sein könnte als illusionäre Show. Bereits jetzt haben wir das Problem, dass die Generalversammlung vom allmächtigen Sicherheitsrat als irrelevante Quatschbude behandelt wird. (Vor diesem Hintergrund ist auch der Appell an die Bundesregierung, in der Generalversammlung in Friedensfragen eine aktivere Rolle einzunehmen, zwar sehr richtig und ehrenwert, bleibt aber relativ zahnlos, solange die Generalversammlung nicht mehr politisches Gewicht bekommt.). Wenn hingegen aus jedem Land nur 2 oder 3 Delegierte gewählt werden können, wäre die Parlamentarische Versammlung fast ausschließlich aus Regierungsvertretern zusammengesetzt, also ähnlich (un-)repräsentativ wie die Generalversammlung. Spätestens da stellt sich die Frage verschärft: wozu ein zweites Gremium dieser Art?

Der Weg zu einer demokratischen, besseren UN wird ein weiter sein, und auch der weiteste Weg beginnt mit einem ersten Schritt. Aber man sollte nicht versuchen, den zweiten Schritt vor dem ersten zu machen. Und dieser erste Schritt - vor der Schaffung eines neuen Gremiums – sollte eine Ausdehnung der Befugnisse und Kompetenzen der Generalversammlung sein.

7. In der Zusammenfassung werden **Sanktionen** als Mittel der internationalen Politik unkritisch als wichtiges, präventiv wirkendes Instrument bezeichnet. Sanktionen haben jedoch ein enormes Eskalationspotential, sie sind oft eher Hinderungsgrund und nicht Motor für eine Dialog-Lösung, und sie nehmen fast immer die Bevölkerung eines Landes in Mithaftung. Daran ändert auch die Forderung der Autoren nach möglichst zielgerichteten Sanktionen nichts – denn wirklich zielgerichtete Sanktionen, die eben nicht die Gesamtbevölkerung treffen, gibt es nur wenige. Eine differenzierte Sicht auf Sanktionen muss unterscheiden zwischen Rüstungsexportverboten, Kontrolle von dual-use Gütern, Reiseverboten, Einfrieren von Auslandskonten (aus meiner Sicht alles Schritte, die zumindest nicht grundsätzlich abzulehnen sind) und allgemeinen Wirtschaftssanktionen.

Die Forderung der Autoren nach einem allgemeinen **Sanktionsvorbehalt der UNO** hört sich gut an und ist vor dem Hintergrund z. B. der rein machtpolitisch motivierten, die Bevölkerung hart treffenden Embargopolitik der USA etwa gegenüber Kuba auch verständlich. Allerdings muss

man das mal genauer durchdeklinieren. So ist an den Regeln der WTO als Instanz für Beschwerden gegen unilaterale Handelsbeschränkungen sicherlich vieles auszusetzen und zu verbessern; im Zuge dessen kann/sollte auch über eine Verlagerung von WTO-Kompetenzen unter das Dach der UNO nachgedacht werden. Jedoch: Ein pauschales Sanktionsverbot für Einzelstaaten könnte auch ganz unmittelbar rückschrittlich wirken. Denn damit würde beispielsweise einzelnen Staaten die Möglichkeit eines Rüstungsexportverbots genommen.

8. Der Abschnitt über **Terrorismus** ist zu undifferenziert. Die Autoren subsumieren unter den Begriff offenbar tendenziell alles, was die Polizei nicht erlaubt. Jedoch ist z. B. Piraterie Teil der Organisierten Kriminalität und kein Terrorismus, auch kein „im Kern krimineller“ Terrorismus. „Im Kern“ liegt der Unterschied zwischen Kriminalität und Terrorismus in der Zielstruktur. Terrorismus zielt nach UN-Definition wesentlich darauf, Angst und Schrecken bei denjenigen zu erzeugen, die nicht unmittelbar von Gewaltakten betroffen sind, um dadurch weitergehende, ideologisch bestimmte Ziele zu erreichen. Selbst von der in dieser Hinsicht äußerst weit gefassten Definition durch den UN-Sicherheitsrat (Resolution 1566) wird die eigenwillige Gleichsetzung, die die Autoren hier vornehmen, nicht gedeckt. Die Hinweise der Autoren auf Ursachen der somalischen Piraterie – Staatszerfall und Armut – sind zwar nicht falsch. Solange aber nicht klar ist, ob sie es mit Terroristen oder gewöhnlichen Kriminellen zu tun haben, entbehren Erörterungen über richtige und falsche Maßnahmen im Umgang mit ihnen der Ernsthaftigkeit. Anders gesagt: solange der Arzt keine Diagnose stellen kann, sollte er nicht zum Skalpell greifen.

Darüber hinaus blenden die Autoren das Phänomen des staatlichen Terrorismus komplett aus, auch das Phänomen des internationalen Staatsterrorismus, wie er sich z. B. in der Kriegsführung gegen den Irak manifestiert hat (Strategie des „shock and awe“).

9. Ist eine UN-Weltkonferenz für **Abrüstung** wirklich momentan der wichtigste Schritt im Bereich der Abrüstung? Oder könnte ein Abschied der Genfer Abrüstungskonferenz vom Konsensprinzip der richtige Weg sein, um sie wiederzubeleben? Ich bin unschlüssig, aber diese verschiedenen Optionen sollten zumindest gegeneinander diskutiert werden – zumal es bereits seit längerem eine Debatte über Sinn und Unsinn des Konsensprinzips bei der CD gibt.
10. Die Auswahl der „wichtigen Unterorganisationen“ ist doch etwas sehr eingengt. Nur zwei werden überhaupt erwähnt, die IAEA und ECOSOC. Während dem ECOSOC noch fast eine Seite gewidmet wird, wird die IAEA mit einem nichts sagenden Satz abgespeist. Gerade bei der IAEA vermisste ich jede Kritik an ihrem zweiten Standbein, der Förderung der zivilen **Nutzung der Atomkraft**. Auch wenn man die Umweltfrage ausklammert und darüber hinwegsieht, dass Atomkraft auch in ziviler Nutzung nicht beherrschbar ist und das Leben auf der Erde unmittelbar bedroht, haben Atomwaffenprogramme stets ein ziviles Atomprogramm zur Grundvoraussetzung. Das heißt auch, dass es *immer* eine Proliferationsgefahr gibt, solange es nur ein einziges Atomkraftwerk auf der Welt gibt. Deshalb ist das Grundkonzept der IAEA („Atoms for Peace“ – Förderung der zivilen Nutzung und dafür Proliferationskontrolle) falsch und kann von einer LINKEN nicht akzeptiert werden.
11. Einen eigenen Abschnitt widmet das Papier den Millenium-Entwicklungszielen, deren Umsetzung mangels Interesse der Industrieländer zwar beklagt wird. Eine Problematisierung des Konzepts, das allein auf zählbare Effekte ausgerichtet ist (X mehr Grundschulen, Y weniger Hungertote,...) und keinerlei strukturelle Ansätze beinhaltet (etwa zur Qualität der Schulen und zur nachhaltigen Hungerbekämpfung) und deshalb seit Jahren von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen formuliert wird, fehlt komplett.

II. Zur Frage von militärischen UN-Interventionen

12. Der casus knactus des Papiers ist natürlich die **Befürwortung von robusten Militäreinsätzen**. Das ist ein massiver Affront gegen die LINKE als Friedenspartei, die Gewalt als Mittel der Politik ablehnt.

Hier wird lediglich die „*Festlegung von genauer definierten Kriterien für die Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen*“ gefordert. Diese dann aufgezählten Kriterien sind keineswegs neu, sondern werden auch jetzt schon nahezu ausnahmslos auch vom UN-Sicherheitsrat für sich in Anspruch genommen. Diese Kriterien sind butterweich, unklar definiert und können sehr weit ausgelegt werden. Was z. B. als „massenhafte systematische Menschenrechtsverletzung“ gilt, darüber entscheiden vor allem Machtinteressen und massive Medienkampagnen. Rein formal sind auch die Sanktionen gegen Hartz-IV-Betroffene, die das Existenzminimum wegekürzen, „massenhafte systematische Menschenrechtsverletzungen“. Auch die Situation von Frauen, Oppositionellen und Homosexuellen in Saudi-Arabien fällt klar in diese Kategorie. All das kommt genau so lange nicht als Kriegsgrund für die UNO in Betracht, wie es nicht bei den mächtigen Staaten keine besonderen Interessen gibt, diese Menschenrechtsverletzungen systematisch zu thematisieren und als Kriegsgrund hochzuschaukeln.

Auch die „Ausschöpfung aller nichtmilitärischen Maßnahmen“ ist immer Ansichtssache – siehe Libyen, wo Indien, China und Deutschland der Meinung waren, die nichtmilitärischen Mittel seien noch lange nicht erschöpft, eine Mehrheit im UNSC das aber - den fortgesetzten Vermittlungsversuchen vor allem der Afrikanischen Union zum Trotz - partout anders sehen wollte.

13. In diesem Zusammenhang ist die Formulierung „Vorrang für eigene UN-Missionen anstelle von **Mandatierungen Dritter**“ alarmierend – Vorrang heißt eben nicht Ausschließlichkeit. Damit legen die Autoren nahe, dass es in Einzelfällen sogar eine Mandatierung z. B. der EU, der NATO oder anderer geben sollte. Auf Seite 34 f. heißt es denn auch ausdrücklich, dass „eine bestimmte Form der Kooperation“ zwischen UNO und NATO „*sachlich kaum zu vermeiden sein*“ wird, und wiederholt wird eine stärkere sicherheitspolitische Vernetzung von UNO und EU gefordert.

Die Autoren wenden sich lediglich gegen eine *komplette* Indienstnahme der UNO durch die NATO, gegen eine „*exklusive Zusammenarbeit*“. Sogar eine „privilegierte“ Zusammenarbeit wäre demnach für sie durchaus akzeptabel! Entsprechend fehlt auch jede Kritik an der derzeit schon gegebenen Praxis, in der sich, etwas drastisch formuliert, Bündnisse wie die EU und die NATO Militäreinsätze nur noch im Sicherheitsrat absegnen lassen. Die Frage, wie eine solche Praxis beendet werden kann, muss in einer linken Reformdebatte zentral sein, denn sie berührt unmittelbar die der UNO zugrunde liegenden Grundsätze.

14. Vollkommen fassungslos macht mich schließlich das entschiedene Plädoyer dafür, die „**Responsibility to Protect**“ zur Grundlage für Militäreinsätze zu nehmen. In Abgrenzung zur „humanitären Intervention“, der auch nach Ansicht der Autoren „*eine völkerrechtliche Anerkennung aus guten Gründen untersagt blieb*“ (S.22), wird R2P als völkerrechtlicher Fortschritt zur Stärkung der Menschenrechte angepriesen. Doch es ist unmöglich, „keine Instrumentalisierung der Menschenrechte“ zu wollen und R2P zu bejahen. R2P wurde erdacht, um der diskreditierten „humanitären Intervention“ neuen Kredit zu verschaffen, indem man ihr ein völkerrechtliches Mäntelchen umzuhängen versucht.

Die enge Verwandtschaft der „Schutzverantwortung“ zur „humanitären Intervention“ haben die Autoren entweder nicht erkannt oder sie übergehen sie absichtlich. Eine inhaltliche, geschweige kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept selbst bleibt das Papier schuldig, obwohl es seit Jahren intensive kontroverse Diskussionen über den Kern des Konzepts geht: die Erweiterung des Spielraums für militärische Interventionen.

Die Autoren behaupten, die R2P sei die „zeitgemäße“ Antwort auf das vermeintlich neue Phänomen, dass bewaffnete Handlungen auch die Zivilbevölkerung bedrohen (S. 15 f.) Das Phäno-

men ist wahrlich nicht neu und der Schutz der Zivilbevölkerung ist längst im Völkerrecht verankert: in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Genfer Konventionen vom 12. August 1949, in der Völkermordkonvention und im Völkerstrafrecht. Das Neue und „Zeitgemäße“ der R2P besteht *nicht* in der Etablierung von Völkerrecht zum Schutz der Zivilbevölkerung, sondern vielmehr darin, dass sie eine weitere Einschränkung der staatlichen Souveränität und eine weitere Ausnahme vom Gewaltverbot vornimmt – beides zentrale Prinzipien der UN-Charta. Als Argument wird der Schutz der individuellen Menschenrechte herangezogen, der eben nicht mehr eine innere Angelegenheit des souveränen Staates sein soll, sondern, bei Versagen der staatlichen Autoritäten, von der Internationalen Staatengemeinschaft übernommen wird – und auch mit militärischen Mitteln durchgesetzt werden darf.

Auf die Frage nach dem Schutz und der Stärkung der individuellen Menschenrechte muss auch DIE LINKE Antworten haben. Das Papier gibt sie nicht – im Gegenteil unterstützt es kritiklos den Missbrauch der Menschenrechte für militärische Interventionen zu anderen Zwecken – siehe Libyen. Die Behauptung der Autoren, aus der R2P ließe sich z. B. keine „bewusste einseitige militärische Unterstützung von Bürgerkriegsakteuren“ ableiten, kann man bestenfalls ignorant nennen: denn genau dies ist gerade beim Libyenkrieg geschehen. Man kann sich ja vieles wünschen, sollte aber die bittere Realität zur Kenntnis nehmen: Befürworter von R2P feiern diesen Krieg als beispielhafte Umsetzung dieses Konzepts, als Präzedenzfall, der die neu kostümierte „humanitäre Intervention“ in gewohnheitsrechtliches Völkerrecht überführen soll.

Abschließend möchte ich noch einmal dafür plädieren, künftig die sehr kontroverse Frage der Militäreinsätze aus diesem Papier auszukoppeln, damit wir innerhalb der LINKEN eine konstruktive Debatte über all die anderen Fragen der UN-Reform und UN-Kritik führen können – eine Debatte, die offensichtlich noch sehr am Anfang steht, wie sowohl das Papier von Andre Brie u. a. als auch meine eher zufälligen, punktuellen Kommentare zeigen.