

Hegemonie, Multipolarität oder Nicht-Polarität im 21. Jahrhundert? Abschlussdebatte

Panel 4

Hier:

Interessen und Gewalt in den internationalen Beziehungen

I. Konfliktursachen

Das Thema der internationalen Beziehungen kann aus linker wissenschaftlicher Perspektive nur unzureichend beleuchtet und diskutiert werden, wenn nicht auch die dahinterliegenden geo-ökonomischen und geo-strategischen Interessen sowie die Verfolgung und Wahrung dieser Interessen unter Androhung und Anwendung von Gewalt berücksichtigt werden. Eine reine Betrachtung staatlicher Akteure oder internationaler Strukturen greift zu kurz, da sie die wesentlichen Motive für außenpolitische Entscheidungen ausblenden.

Heute wie auch zu Beginn des 19. Jahrhunderts stellen, etwas vereinfacht ausgedrückt, die drei ökonomischen Aspekte der Sicherung von Absatzmärkten, der Kapitalexport sowie die Rohstoffsicherung die dominierenden Konfliktursachen dar. Auch solche Konflikte, deren Ursachen eine religiöse, ethnische etc. Herkunft unterstellt werden, sind im Wesentlichen aus den ökonomischen Konfliktursachen abgeleitete Ursachen. Selbst geo-strategische Interessen dienen letztlich der Verfolgung ökonomischer Interessen: Außen- und Sicherheitspolitik sind in der Regel auch Außenwirtschaftspolitik.

II. Macht und Gewalt

Es ist bemerkenswert, dass in den Diskussionen zu dem Themenbereich der internationalen Beziehungen das Phänomen der Gewalt - zunächst einmal ungeachtet ihrer Vielförmigkeit - eine untergeordnete Rolle spielt. In der Regel wird die Gewaltfrage als eine Komponente der Macht verstanden – vielleicht sogar hinter dem Begriff und dem Phänomen der Macht gewissermaßen versteckt. Aber es ist zu fragen: Ist das Gewaltphänomen in all seinen denkbaren Erscheinungsformen nicht doch das bestimmende Element der Macht? Stehen die Begriffe Macht und Gewalt vielleicht sogar für dasselbe Phänomen der Herrschaft in sozialen Beziehungen. Ist eine gewaltfreie Macht überhaupt denkbar? Diese Fragen stellen sich, obschon der Machtbegriff selbst vielfältigen Definitionen unterliegt.

Meine These lautet: Ein umfassender Gewaltbegriff, der sich nicht auf die physische Gewalt und Gewaltakteure¹ reduziert, stellt die Grundlage von Macht ungeachtet ihrer jeweiligen Definition dar.

¹ Galtung, Johan, „Gewalt, Frieden und Friedensforschung“, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.), „Kritische Friedensforschung“, Frankfurt a.M., 1977, S. 62.

III. Gewalt als Instrument der Interessensdurchsetzung

Spricht man von Gewalt, so assoziiert man spontan damit die Anwendung physischer Gewalt. Jedoch ist die Anwendung physischer oder materieller Gewalt sowohl auf der innerstaatlichen Ebene als auch im internationalen Staatenverkehr eher die Ausnahme. In der Regel ist die Androhung von Gewalt ausreichend. Diese Androhung kann latent, aber auch manifest sein: Die latente Gewaltandrohung charakterisiert sich durch ihre permanente, aber nicht wahrnehmbare Präsenz. Sie ist von der „strukturellen Gewalt“² zu unterscheiden, begleitet sie jedoch häufig, um ihr Wirksamkeit zu verleihen. Die „strukturelle Gewalt“ verfügt über mannigfaltige Ausdrucksformen, deren Ziel es jeweils ist, Verhaltensweisen von Akteuren zu steuern, deren Entfaltungsfreiheit zu regulieren oder gar einzuschränken, ohne dass ein Gewaltakteur dahinter zu erkennen ist: Hierzu zählen beispielsweise innerstaatliche Gesetze, internationale Normen und Verträge, internationale Regierungsorganisationen, Bildungs- und Gesundheitsangebotsdefizite, soziale Ungleichheit, die Vergesellschaftung der Bankenrettungskosten und vor allem die dahinterstehenden Machtverhältnisse. Die „freiwillige“ Unterwerfung unter die „strukturelle Gewalt“ beruht zunächst auf dem Wissen oder der Vermutung um die Existenz der latenten Gewaltandrohung. Erst im Falle ihrer Nichtbeachtung kann die manifeste Gewaltandrohung und letztlich sogar die materielle -anwendung folgen: Dem tatsächlichen Militärschlag (materielle Gewaltanwendung) geht mitunter ein umfassendes Militärmanöver, eine Flottendemonstration, also eine Machtdemonstration (manifeste Gewaltandrohung) voraus. Dem geht wiederum das Wissen um die eigene militärische Übermacht (latente Gewaltandrohung) voraus, ohne dass die Instrumente überhaupt gezeigt werden müssen. Meistens ist das Wissen oder die Vermutung um die Existenz der latenten Gewaltandrohung für den Schwächeren ausreichend, um sich den Forderungen des Stärkeren zu beugen. Die manifeste Gewaltandrohung – in der Politik euphemistisch auch „militärisch abgestützte Diplomatie“ genannt – stellt den zweiten Schritt dar. Dieser reicht häufig aus, um den (potentiellen oder vermeintlichen) „Rechtsbrecher“ zum Einlenken zu bewegen. Die manifeste Gewaltandrohung sowie die materielle Gewaltanwendung fallen unter den Begriff der „direkten Gewalt“.

Die „strukturelle Gewalt“ in Begleitung der latenten Gewalt kann im positiven Sinne dazu führen, das gesellschaftliche und internationale Miteinander produktiv zu organisieren. Im negativen Sinne ist die „strukturelle Gewalt“ die subtilste Form der Interessensdurchsetzung stärkerer gegenüber schwächeren Akteuren aufgrund dafür generierter Strukturen.

IV. Gewalt im zwischenstaatlichen Verkehr

Im internationalen Staatenverkehr werden nicht selten unter Druck bilaterale oder multilaterale Verträge geschlossen, die zu einer asymmetrischen Interessenwahrung führen. So beinhaltet beispielsweise das „Militärisch-technische Abkommen“ zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der NATO aus dem Jahre 1999 eine faktische Kapitulation Jugoslawiens. Die darauf aufbauende UN-Sicherheitsratsresolution 1244

² Galtung, Johan, a.a.O.

führt sogar dazu, dass der militärische Sieger anschließend als Friedenstruppe im vormals umkämpften und nun von ihm besetzten Gebiet auftritt. Ein Vertragsbruch seitens des schwächeren Akteurs kann im harmlosesten Fall diplomatische Proteste als Reaktion hervorrufen. Die Reaktion kann aber auch bis zur Androhung oder gar Anwendung militärischer Gewalt reichen. Eine besondere Qualität erhält das asymmetrische Vertragsverhältnis, wenn der stärkere Vertragspartner es vermag, den Vertrag über eine UN-Sicherheitsratsresolution abzusichern. Hierdurch wird formal der UN-Sicherheitsrat zum „Vertragspartner“, wodurch eine hohe völkerrechtliche Legitimation suggeriert wird. Die Risikoabwägung des schwächeren Akteurs führt eher dazu, sich der „strukturellen“ und sie begleitenden latenten Gewalt zu beugen, um die manifeste Androhung oder gar materielle Anwendung von Gewalt gegen sich zu vermeiden. Eine Berufung auf das Wiener-Vertragsrechtsabkommen Art. 52, wonach Verträge, die unter Androhung oder Anwendung von Gewalt geschlossen wurden, ungültig seien, ist zwar theoretisch möglich, jedoch in der Realität einer unipolaren Weltordnung wenig wahrscheinlich, insbesondere dann, wenn der UN-Sicherheitsrat der formale „Vertragspartner“ ist.

Die Super- oder Großmacht dominiert nicht nur, aber hauptsächlich über den UN-Sicherheitsrat die Auslegung internationaler Normen, sofern keine adäquate Gegenmacht die Einhaltung bestehender Normen bzw. eine textgetreue Interpretation der Normen einfordern kann. In einer unipolaren Weltordnung wird ganz offensichtlich das auf Interessensausgleich ausgerichtete Völkerrecht in sein Gegenteil gewendet. Es dient der Absicherung der asymmetrischen Machtverteilung zu Gunsten des Stärkeren. Die Redewendung des „Recht des Stärkeren“ erhält auf diese Weise eine neue, eine ergänzende Dimension.

V. Das moderne Friedensvölkerrecht und seine Schwäche

Die UNO stellt auf globaler Ebene ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit dar. Das Konzept *System gegenseitiger kollektiver Sicherheit* (Sicherheitskollektiv) beschreibt ein Bündnissystem.

Das Konzept des Sicherheitskollektivs zielt darauf ab, den Frieden ausschließlich innerhalb des Staaten-Kollektivs zu sichern bzw. bei Bruch wieder herzustellen. Der potentielle Friedensbrecher ist Mitglied des Kollektivs. Die übrigen Mitglieder sind nach Sinn und Zweck des Sicherheitskollektivs verpflichtet, auf den Friedensbrecher kollektiv, d.h. gemeinsam einzuwirken, ggf. unter Einsatz militärischer Mittel, um so den Frieden wiederherzustellen. Kern eines Sicherheitskollektivs ist das gegenseitige Sicherheitsversprechen und dafür im Gegenzug die Reduktion der jeweiligen nationalen militärischen Kapazitäten.

Die UNO als Sicherheitskollektiv weist die Besonderheit auf, dass ein zentrales Gremium, der UN-Sicherheitsrat, existiert, welches für die Wahrung und Wiederherstellung des „Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ die Verantwortung trägt. Die Maßnahmen, die zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Friedens erforderlich sind, werden also von dem UN-Sicherheitsrat stellvertretend für alle Mitglieder beschlossen.

Dennoch fehlt im internationalen Staatenverkehr bis heute eine zentrale und übergeordnete Durchsetzungsinstanz für die UNO-Charta. Formal stellt zwar der UN-Sicherheitsrat diese Durchsetzungsinstanz dar. Faktisch ist er weitgehend impotent, da er nicht über eigene, von den Mitgliedsstaaten unabhängige militärische Kapazitäten verfügt, dem Recht auch seine Geltung ungeachtet der militärischen Fähigkeiten des Rechtsbrechers zu verleihen. In der Regel muss er die Umsetzung seiner Beschlüsse mit „robustem“ militärischem Charakter auf der Grundlage von Art. 53 in Auftrag geben, womit er in praxi auch die Kontroll- und Gestaltungsmacht verliert. Die damit bislang gemachten Erfahrungen sind unter der Formel „massivster Missbrauch seitens des interessierten Auftragnehmers“ zusammenzufassen.

Es bleibt festzustellen, dass ein Völkerrecht – zumal, wenn es die sicherheitskollektive Konzeption zur Grundlage nimmt – ohne eigene Durchsetzungsinstanz einen zumindest hinterfragbaren Wert aufweist.

Aber nicht nur die Missbrauchsgefahr durch „outsourcing“ der militärischen Umsetzung stellt eine Gefahr dar. Viel destruktiver ist die direkte Instrumentalisierung des Sicherheitsrates durch einzelne ständige Mitglieder.

Eine kurze Bilanz der zwischenstaatlichen Konflikte nach 1990 ist wenig ermutigend:

- Hat der UN-Sicherheitsrat Jugoslawien 1991/92 vor seiner Zerschlagung unter Beteiligung äußerer Kräfte geschützt? Nein, im Gegenteil: Der UN-Sicherheitsrat wirkte vielmehr unter Bruch der UN-Charta dabei mit, nationalistische und ethnische Klein-Staaten zu schaffen.
- Hat der UN-Sicherheitsrat Jugoslawien 1999 vor dem rechtswidrigen Angriff der NATO geschützt? Nein, er legitimierte nachträglich den NATO-Angriffskrieg faktisch über die Protektorats-Resolution 1244 unter Bruch der UN-Charta.
- Hat der UN-Sicherheitsrat den Irak 2003 vor dem Angriff der USA geschützt? Nein, auch hier konnte lediglich eine Legitimation des Angriffskrieges verhindert werden.
- Hat der UN-Sicherheitsrat den Missbrauch der UN-Resolution 1973 zu Libyen seitens seiner „Auftragnehmer“ verhindert, wobei die Frage nach der Rechtskonformität dieser Resolution selbst einer intensiven Erörterung bedarf (Stichwort: „Internationale Schutzverantwortung“)? Nein, vor den Augen der staunenden Weltöffentlichkeit fand ein von außen militärisch flankierter Regime Change in Kooperation mit islamistischen Kräften statt.

In all diesen genannten Fällen hätte, der UN-Sicherheitsrat erstens, sofern er sich dem Gründungs- und Charta-Gedanken des Gewaltverbots und dem Konzept des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit treu verhaftet sieht, jeglichen Versuchen westlicher Gewaltanwendung eine klare Absage erteilen müssen anstatt diese, wie teilweise geschehen, auch noch zu legitimieren.

Und zweitens hätte er, sofern eine zentrale Durchsetzungsinstanz materiell existierte, der Gewaltanwendung militärisch entgegentreten müssen, um den Schwächeren zu schützen.

Es wird deutlich, dass unter den Bedingungen einer unipolaren Weltordnung der Starke das Völkerrecht in seinen Dienst stellen kann, um seinen Interessen ein rechtliches Deckmäntelchen überzuhelfen.

Das friedensfördernde Konzept des Sicherheitskollektives wird auf die eine wie die andere Weise desavouiert bzw. in sein Gegenteil verkehrt.

Die Instrumentalisierung der UNO für die Interessen der USA bzw. die sich in den Dienst der Supermacht USA stellende UNO, je nach Blickwinkel, hat der Glaubwürdigkeit der UNO als globales System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und Projekt internationaler Rechtsstaatlichkeit erheblichen Schaden zugefügt.

Die anarchische Staatenwelt wird nicht in eine internationale Rechtsstaatlichkeit überführt, sondern - etwas zugespitzt formuliert - in eine quasi-absolutistische verwandelt: Der Starke steht über dem Gesetz und das Gesetz dient der Sicherung seiner Macht.

Der zwei Jahrzehnten währende Zustand der UNO angesichts des Agierens des UN-Sicherheitsrates auf Druck der USA stellt ein enormes Sicherheitsrisiko für den globalen Süden dar.

VI. Epochenwandel: Die Zukunft des universellen Völkerrechts in einer multipolaren Weltordnung

Die bipolare Weltordnung wurde 1989/91 durch eine kurze, aber heftige, das Völkerrecht auf vielfache Weise instrumentalisierende und somit negierende, unipolare Weltordnung ersetzt. Diese Epoche scheint nunmehr ebenfalls dem Ende entgegenzugehen. Von einer nicht mehr hinterfragbaren unipolaren Weltordnung kann bereits nicht mehr gesprochen werden. Allenfalls von einem Übergang in eine multipolare Weltordnung in der erste Hälfte des 21. Jahrhunderts. Der wirtschaftliche und politische Aufstieg der sogenannten BRICS-Staaten³ steht für diesen Wandel. Die entscheidenden Fragen sind:

Erstens, ob dieser Wandel friedlich verlaufen wird oder ob der Westen seinen relativen Niedergang mit militärischen Maßnahmen zu verzögern sucht?

Zweitens, ob ein Kooperationsverständnis entsteht, die wirklichen globalen Probleme (Klimawandel, Armut etc.) ernsthaft anzugehen.

Und drittens, welche Relevanz Völkerrecht in dieser Epoche zukommen wird. Ist der friedensfördernde Gedanke des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit und der internationalen Rechtsstaatlichkeit passé oder kann er nicht vielmehr in einer multipolaren Weltordnung erst zur Geltung gelangen?

Ich möchte mich im Weiteren auf die Beantwortung der dritten Frage konzentrieren. Meine These ist:

Eine multipolare Weltordnung kann, sofern sie kooperativ gestaltet wird, bestenfalls das Problem der bislang nichtvorhandenden zentralen Durchsetzungsinstanz der UN-Normen relativieren, sowie die Möglichkeit einschränken, den UN-Sicherheitsrat

³ Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika

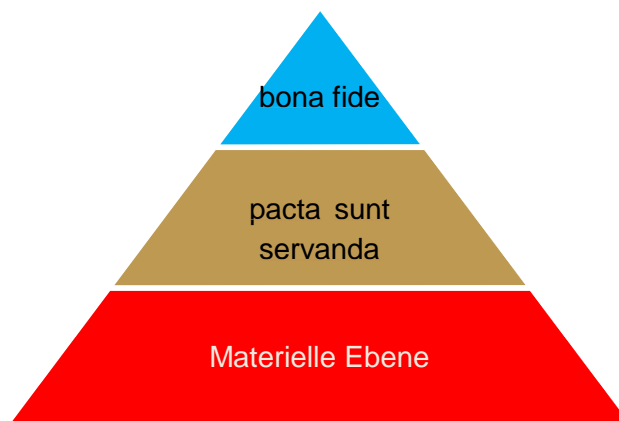
nationalen Großmachtinteressen unterzuordnen. Voraussetzung ist die Einsicht der Großmächte in die Sinnhaftigkeit, sich an internationale Abkommen aus rationalen Gründen heraus gebunden zu fühlen (*pacta sunt servanda*).

Dies vorausgesetzt, wird die Möglichkeit eröffnet, dass sich die Großmächte an die Spitze einer echten und umfassenden Demokratisierungsreform des UNO-Systems stellen (zum Beispiel zu Gunsten der UNO-Generalversammlung), um freiwillig ihre herausragenden Machtpositionen selbst zu beschneiden. Dieses würde einerseits die Missbrauchsgefahren reduzieren und es andererseits auch erlauben, der UNO zwecks Implementierung des sicherheitskollektiven Konzepts, militärische Kapazitäten zuzugestehen.

Eine konfrontativ ausgerichtete multipolare Weltordnung kann hingegen den Missbrauch oder gar den unmittelbaren Bruch des Völkerrechts via Nutzung des Veto-Rechts und Anwendung materieller Sanktionen minimieren. Allerdings impliziert eine konfrontativ ausgerichtete multipolare Weltordnung auch gefährliche Instabilitäten.

Eine kooperativ gestaltete multipolare Weltordnung erhöht die Chancen auf ernsthaften und nachhaltigen Multilateralismus. Eine derartige Entwicklung im 21. Jahrhundert wäre unterstützenswert. Hier stehen die zivilgesellschaftlichen Kräfte neben linken Parteien in der Verantwortung, auf ihre Regierungen massiven Druck auszuüben und sie nicht den Interessen der Wirtschafts- und Finanzeliten zu überlassen.

VII. Respektierung des Rechts und ihre materielle Grundierung



Die Rechtspyramide visualisiert die Respektierung des innerstaatlichen als auch des internationalen Rechts aufgrund der Existenz materieller Gegenmacht (latente und manifeste Gewaltandrohung).

Die Bona Fides-Ebene („treu und glauben“) unterstellt ehrenhaftes Verhalten. Jeder Vertragspartner soll sich aufgrund der Ehre an den geschlossenen Vertrag bzw. die Rechtsnormen gebunden fühlen.

Der Rechtsgrundsatz der Pacta sunt Servanda-Ebene unterstellt eine gewisse Rationalität zwischen den Vertragspartnern, aus langfristiger gegenseitiger

Berechenbarkeit den Vertrag bzw. die Rechtsnormen zu respektieren. Diese gegenseitige Berechenbarkeit dient dem Wohle aller Vertragspartner. Der Ansatz wirkt auf den ersten Blick altruistisch, beherbergt jedoch einen rational-determinierten egoistischen Kern.

Die Materielle Ebene hingegen verweist auf die Kraft der puren Macht, sei es polizeiliche (innerstaatlich), militärische oder wirtschaftliche Potenz (zwischenstaatlich) oder die Kombination beider Kategorien eines Staates.

Diese Macht ist es, die im Zweifelsfall die Respektierung des Rechts erzwingt. Zeithistorisch ist hier auf die Zeit der Bipolarität zu verweisen. Die militärische Macht beider Pole veranlasste beide Blöcke, die internationalen Rechtsnormen, wenn vielleicht nicht aus tiefer Rechtsüberzeugung, so doch aus Furcht vor der Vergeltung des anderen Blocks, weitgehend zu respektieren. Der NATO-Angriffskrieg auf Jugoslawien wäre unter den Bedingungen des Kalten Krieges nur um den Preis eines Weltkrieges möglich gewesen.

Das Zeitalter der unipolaren Weltordnung verdeutlicht hingegen, dass mit der Abwesenheit der materiellen Gegenmacht die beiden übrigen Ebenen, die Vernunftebene und die Ebene der Ehre, kraftlos bleiben. Der zivilisatorische Gedanke, auch ohne Druck sich rechtskonform zu verhalten, unterliegt der Verlockung, sich in der Stunde der Gunst Vorteile zu verschaffen. Ein Blick in den Melierdialog Thukydides' der griechischen Antike offenbart, wie wenig die Menschheit sich doch unter dem zivilisatorischen Gesichtspunkt weiterentwickelt hat: „(...) da ihr so gut wißt wie wir, daß im menschlichen Verhältnis Recht gilt bei Gleichheit der Kräfte, doch das Mögliche der Überlegene durchsetzt, der Schwache hinnimmt.“⁴

⁴ Thukydides: Geschichte des Peloponnesischen Krieges, übers. u. hg. von Georg Peter Landmann (= Rowohlt's Klassiker der Literatur und der Wissenschaft, hg. von Ernesto Grassi, Griechische Literatur Band 3), Reinbek: Rowohlt Verlag, 1964, S. 249-255.