

# STANDPUNKTE 09 / 2010

ALEXANDER S. NEU

## LINKE FRIEDENSPOLITIK UND KOLLEKTIVE SICHERHEIT

### I. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN ZUR EINORDNUNG IN EIN SICHERHEITSKOLLEKTIV

Das Grundgesetz (GG) erlaubt die Einordnung Deutschlands in ein «System gegenseitiger kollektiver Sicherheit» (Art. 24 GG) zur «Wahrung des Friedens». Mit dem Beitritt Deutschlands zur UNO, die dieses System kollektiver Sicherheit verkörpert, ist Deutschland die Verpflichtung eingegangen, sich den Maßgaben des UNO-Rechts zu unterwerfen.

Die Verwendung deutscher Streitkräfte ist im GG unter dem Begriff der «Verteidigung» restriktiv formuliert: Das GG begrenzt die Verteidigung (abgesehen von den grundgesetzlich geregelten Maßnahmen im Inneren) zunächst auf die Verteidigung des Bundesgebietes (Art. 87a – implizit gemäß des in der UNO-Charta gesetzten Verständnisses des territorial gebundenen Verteidigungsbegriffs – und 115a - explizit). Erweiterte Einsatzmöglichkeiten jenseits des Bundesgebietes sind nur im Einklang mit der UNO-Charta zulässig. Die UNO-Charta formuliert zwei Ausnahmen vom Gewaltverbot und somit die Rechtsgrundlagen zum Einsatz von nationalen Armeen jenseits des individuellen Selbstverteidigungsrechts: Erstens räumt Artikel 51 der UNO-Charta das «naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung» ein. Damit ist auch die Möglichkeit der Verteidigung jenseits der eigenen Landesgrenzen im Sinne der kollektiven Nothilfe gewährleistet. Unerheblich ist, ob es sich hierbei um ein institutionalisiertes kollektives Nothilfesystem<sup>1</sup> (Verteidigungsbündnis) wie der NATO<sup>2</sup> oder ob es sich um eine ad hoc kollektive Nothilfe handelt.

Entscheidend ist hierbei der Verteidigungsfall, d. h. die Abwehr eines zuvor stattgefundenen oder unmittelbar<sup>3</sup> stattfindenden militärischen Angriffs. Hierdurch wird der territorialgebundene Verteidigungsbegriff nicht berührt, da der Angriff sich gegen das Territorium eines anderen Staates, dem man sich gegenüber zur Nothilfe auf der Grundlage der «kollektiven Verteidigung» (Art. 51 der UNO-Charta) verpflichtet hat, richtet.

Zweitens ist dem UNO-Sicherheitsrat zur Wiederherstellung des «Weltfriedens und der internationalen Sicherheit» das Gewaltmonopol übertragen (Art. 24 und Art. 39 bis 42

UNO-Charta). Die Bundeswehr kann jenseits des Verteidigungsfalles für UN-geführte<sup>4</sup> (Art. 43 bis 45 UNO-Charta) und UN-mandatierte Zwangsmaßnahmen (Art. 53 UNO-Charta) gemäß Artikel 24 GG eingesetzt werden.

### II. SYSTEM GEGENSEITIGER KOLLEKTIVER SICHERHEIT – EIN FRIEDENSSYSTEM?

Der Begriff *System gegenseitiger kollektiver Sicherheit* (Sicherheitskollektiv) beschreibt ein Bündnisystem, das aus zwei oder mehreren Staaten u. U. sogar allen Staaten der Welt besteht. Umfasst es nur zwei oder mehrere Staaten, so spricht man von einem regionalen Bündnis. Umfasst es die Mehrheit der Staatenwelt, so bezeichnet man es als globales bzw. universelles Bündnis.

Die UNO, wie auch zuvor der Völkerbund, verkörpern die Vorstellung eines globalen Sicherheitskollektivs – zumindest normativ und idealtypisch. Regionale Sicherheitskollektive mit der unten genannten Funktionszuschreibung existieren bis dato nicht.

Die Prämisse für ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit ist, dass Krieg als gemeinsame Gefahr für alle aufgefasst werden muss. Die eigene Sicherheit beruht zugleich auf der

<sup>1</sup> Das GG verweist in Art. 80a Abs. 3 auf ein institutionalisiertes kollektives Nothilfesystem («*international[es] Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages*»), in dessen Rahmen sich kollektive Verteidigung gestaltet. <sup>2</sup> So zumindest ihr Selbstverständnis laut Nordatlantikvertrag Artikel 5. Die Entwicklungen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation weisen vielmehr auf ein Bündnis mit globalem Interventions- und Kriegsanspruch. Diese Rolle wurde bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in Bosnien-Herzegowina praktiziert und spätestens durch das «Neue Strategische Konzept» 1999 noch während des militärischen Überfalls auf Jugoslawien programmatisch ergänzt. <sup>3</sup> Präemptivschlag: Einem unmittelbar bevorstehender Angriff auf das eigene Staatsgebiet wird durch einen antizipierenden Gegenschlag versucht vorzuzukommen. Diese Situation fällt im Völkerrecht noch unter die Begrifflichkeit der Verteidigung. <sup>4</sup> UN-geführte Einsätze sind in diversen Modellen denkbar:

1. Art. 43–45 UNO-Charta, bieten zwei Interpretationsoptionen:  
a.: Sog. *Standby* Kräfte, die der UNO bei konkretem Bedarf zur Verfügung gestellt werden.  
b.: Vollständige Überantwortung von Truppen an die UNO. Dies hieße, die Truppen stünden unter permanentem UNO-Befehl ungeachtet eines konkreten Handlungsbedarfs.  
2. UNO-Blauhelme: Diese Variante existiert unabhängig von der UNO-Charta, kann jedoch als völkergewohnheitsrechtliche Norm betrachtet werden. Das UNO-Blauhelmsystem ist unterhalb der o.g. *Standby*-Option, im Hinblick auf die Verbindlichkeitsverpflichtung der Überantwortung von Truppen an die UNO seitens der Mitgliedsstaaten, anzusiedeln.

Sicherheit des potenziellen Gegners. Dass setzt die Empathie voraus, dass der potenzielle Gegner ebenfalls einer (legitimen) Bedrohungswahrnehmung unterliegt und somit ein ebenso legitimes Sicherheitsinteresse besitzt.

Ziel eines Sicherheitskollektivs ist es demnach nicht, die Sicherheit einzelner Staaten auf Kosten anderer Staaten, sondern die Sicherheit aller (regional oder global) Staaten zu organisieren. Sicherheit wird durch gemeinsame vertrauensbildende Maßnahmen, wie beispielsweise Abrüstung befördert. Essentiell hierzu ist die Schaffung eines institutionalisierten Interaktionsforums, d.h. Leitungs- und Konferenzgremiums, für alle Mitgliedsstaaten, um anstehende Fragen zu diskutieren und aufbrechende Konflikte noch im politischen Stadium diplomatisch zu lösen.

Kommt es dennoch zu einem zwischenstaatlichen Konflikt mit militärischer Dimension innerhalb des Sicherheitskollektivs, so sind die übrigen Mitglieder nach Sinn und Zweck des Sicherheitskollektivs verpflichtet, auf den Friedensbrecher kollektiv, d.h. gemeinsam, einzuwirken, ggf. unter Einsatz militärischer Mittel als *ultima ratio*, um so den Frieden wiederherzustellen.

Ein Verteidigungskollektiv hingegen ist ein Zusammenschluss von zwei oder mehreren Staaten, dessen Ziel darin besteht, Verteidigung kollektiv, also gemeinsam, gegen einen potentiellen oder manifesten äußeren Aggressor zu organisieren. Es bedarf somit eines konkreten oder abstrakten Feindbildes, gegen das es sich zu richten gilt. Ein Verteidigungsbündnis kann dementsprechend nur einen regionalen bzw. auch überregionalen, jedoch keinen globalen Charakter haben, da es sich ja gegen einen äußeren, dem Kollektiv nicht zugehörigen, Akteur richtet. Tendieren ein Verteidigungskollektiv bzw. dessen Mitgliedsstaaten sogar dazu, den Verteidigungsbegriff neu zu interpretieren, d.h. den territorialgebundenen Verteidigungsbegriff (Verteidigung des eigenen Territoriums) zu entterritorialisieren (Präventivkrieg und Verteidigung Deutschlands am Hindukusch) bzw. zu einem Werte- und Interessenverteidigungsbegriff zu pervertieren (globale Verteidigung westlicher Werte und Interessen, wie Rohstoffsicherung), so stellt diese Entwicklung eine signifikante Gefahr für die internationale Stabilität und das Völkerrecht dar, da es sich dann realiter um ein Interventions- und offensives Kriegsverbündnis handelt, wie es die konkrete Entwicklung der NATO eindrücklich dokumentiert.

Kollektive Sicherheitssysteme und kollektive Verteidigungssysteme unterscheiden sich nicht nur substantiell in Ziel und Methode, sie schließen sich einander vielmehr aufgrund der o.g. unterschiedlichen Sicherheitskonzeptionen aus: Die einem funktionierenden Sicherheitskollektiv notwendigerweise zu Grunde liegende Empathie, dass man selbst als Bedrohung wahrgenommen werden könnte, wird in einem Verteidigungsbündnis mit Gleichgesinnten, welches mit einem außenstehenden, potentiell als feindlich angesehenen Akteur interagiert, empirisch belegbar (siehe Marginalisierung der UNO und OSZE) eher weniger entstehen als in einem umfassenden sicherheitskollektiven Rahmen, in dem alle Einzelstaaten individuell vertreten sind. In Folge dessen führt eine fortgesetzte verteidigungspolitische Blockexistenz innerhalb des Raumes/Rahmens des Sicherheitskollektivs nicht zu gemeinsamer Sicherheit; sie untergräbt sie vielmehr. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass solange eine institutionelle Parallelität zwischen Verteidigungskollektiv und

regionalem oder globalem Sicherheitskollektiv existiert, letzteres zum faktischen Scheitern verurteilt ist. Loyalität, Gruppendruck und Ausgrenzung eines Verteidigungskollektivs obsiegen über der notwendigen Empathie und dem Vertrauen gegenüber den Partnern eines Sicherheitskollektivs. Kurzum, solange die NATO existiert, garantiert sie die Dysfunktionalität eines Sicherheitskollektivs und damit internationale Instabilitäten. Oder umgekehrt ausgedrückt, die Auflösung der NATO bildet die Voraussetzung eines funktionierenden Sicherheitskollektivs – sowohl global (UNO) als auch regional. Diese Erkenntnis ist bereits in das Bundestagswahlprogramm der LINKEN eingeflossen, in dem es heißt: «(...) die NATO auflösen und ersetzen durch ein kollektives Sicherheitssystem unter Beteiligung Russlands»<sup>5</sup>, womit ein regionales, ein europäisches Sicherheitskollektiv gemeint ist, das eben den potentiellen Gegner (Russland??) mit einbindet, um der Furcht eines sicherheitspolitischen Vakuums in Europa entgegenzutreten. Damit ist der Glaube an Sinn, Zweck und Verantwortung der UNO als globales Sicherheitskollektiv keineswegs erschüttert. Das Bekenntnis zur UNO steht ungeachtet ihrer politischen und strukturellen Unzulänglichkeiten. Allerdings fordert DIE LINKE umfassende Reformen der UNO, um den immer wieder zu beklagenden Missbrauch, als Interesseninstitution der imperialistischen Großmächte zu dienen, zu beenden.<sup>6</sup>

### III. UNO

Die Sicherheitskonzeption eines Sicherheitskollektivs wurde, wie bereits aufgezeigt, als friedenspolitisches Gegenmodell zum Verständnis eines konfliktfördernden Verteidigungskollektivs im zwischenstaatlichen Verkehr erläutert.

Die UNO (Vereinte Nationen) stellt laut UNO-Charta ein globales System gegenseitiger kollektiver Sicherheit dar. Die Erwartungen an die UNO übersteigen ihre formalen und faktischen Kapazitäten. Die UNO ist kein eigenständiger internationaler Akteur. Sie kann nur in einer Weise handeln, wie die sie tragenden Mitgliedsstaaten dies zulassen bzw. befördern. Wird die UNO des «Scheiterns» oder «Versagens» beschuldigt, so ist realiter hinter die Kulissen zu schauen, welcher Staat oder welche Staatengruppe ihr «Versagen» aus strategischen oder ökonomischen Gründen verursacht hat.

#### 1. UNO-Reformen

Immer wieder werden von allen Seiten Reformen der UNO eingefordert, um ihre Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Die Reformvorstellungen zur UNO variieren gemäß der jeweiligen nationalen Interessen sowie der ideologischen Positionierungen. Während v.a. die Länder der Südhalbkugel eine umfassende Demokratisierung der und eine umfassendere Repräsentanz in den Strukturen des UNO-Systems einfordern, drängen die westlichen Staaten auf mehr militärische Interventionskompetenz der UNO in die Staaten hinein. Während in Deutschland nahezu alle Parteien die UNO-Reform auf einen deutschen Sitz im UNO-Sicherheitsrat als «Zeichen gewachsener Verantwortung»; d.h. als Insigne deutscher Macht, reduzieren, fordert DIE LINKE. umfassende Reformen des gesamten UNO-Systems, d.h. der UNO

<sup>5</sup> Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden – Bundestagswahlprogramm 2009 – DIE LINKE, S. 54. <sup>6</sup> Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden – Bundestagswahlprogramm 2009 – DIE LINKE, S. 52 ff.

als Kernorganisation als auch der mit ihr assoziierten Sonderorganisationen, Behörden, Kommissionen und Sozialorgane. Ziel der LINKEN ist und sollte es vertieft sein, analog zu den Ländern des Südens, eine faire Repräsentanz der Mitgliedsstaaten in den Gremien des UNO-Systems sowie dessen umfassende Demokratisierung des UNO-Systems einzufordern.

## 2. UNO-mandatierte vs. UNO-geführte Operationen

Der UNO-Sicherheitsrat kann auf der Grundlage der Artikel 48 und 53 der UNO-Charta einzelne Staaten oder regionale Einrichtungen mit deren Einverständnis «unter seiner Autorität in Anspruch» nehmen, um «Zwangsmaßnahmen» durchzusetzen.

Ungeklärt bleibt hierbei indes die präzise Definition dieser «Autorität». Sollen die ad hoc bereitgestellten Truppen für die militärischen Zwangsmaßnahmen unter internationalem Oberkommando (UNO-geführt) stehen, womit die Autorität der UNO aufgrund der institutionellen Einheit von politischer Autorität und militärischer Befehlskette mehr oder minder gut abgesichert wäre? Oder sollen die Truppen unter nationalem Oberkommando (UNO-mandatiert), d.h. mit eigenständiger militärischer Befehlskette jenseits der UNO-Strukturen operieren, wodurch einer interessendeterminierten Mandatsauslegung und -implementierung durch die Truppen stellenden Staaten Tür und Tor geöffnet würde und die UNO-Autorität zur Farce werden könnte?

Ein Blick auf die jüngere Vergangenheit seit Ende der Ost-West Konfrontation jedenfalls gibt wenig Anlass zu Optimismus, dass UNO-mandatierte Einsätze nach Geist und Buchstaben der UNO-Charta verlaufen:

- So wurde die Befreiung Kuwaits durch eine multinationale Truppe unter US-Oberkommando durchgeführt. Inwieweit die Luftangriffe der UNO-mandatierten multinationalen Truppe und erst recht die Bodenoffensive auf irakischem Territorium mit erheblichen menschlichen und materiellen Schäden (so genannten Kollateralschäden) erforderlich war, um die Souveränität Kuwaits (UNO-Sicherheitsratsresolution 660) unter «Zuhilfenahme aller notwendigen Mittel», d.h. auch militärischer Zwangsmittel, wiederherzustellen (UNO-Sicherheitsratsresolution 678), ist mehr als fraglich und bedürfte einer dringenden rechtlichen Klärung – nicht zuletzt im Interesse der UNO selbst.
- Hinzu kommt, dass selbst nach Ausrufung des Waffenstillstandes heimkehrende irakische Truppen auf irakischem Territorium durch die US-amerikanische Armee angegriffen und vernichtet wurden.<sup>7</sup> Eine noch offensichtlichere und vollständige Verselbstständigung der Alliierten unter US-Führung stellte die Errichtung der so genannten Flugverbotszonen im Süden und Norden des Irak dar. Diese Maßnahme war eine Selbstmandatierung, da sie sich nicht aus der UNO-Folgeresolution 688 herleiten ließ. Zwar wurde in besagter Sicherheitsratsresolution die gewaltsame Unterdrückung von Teilen der irakischen Bevölkerung verurteilt und der Irak zur sofortigen Einstellung dieser Repressionsmaßnahmen aufgefordert, militärische Zwangsmaßnahmen wurden damit jedoch keineswegs autorisiert. Die von den USA und ihren Verbündeten deklarierten Flugverbotszonen verletzen somit über viele Jahre die Souveränität des Irak. Büßte also die UNO mit der Mandatierung (UNO-Sicherheitsratsresolution 678) der Alliierten

zur Befreiung Kuwaits zunächst «nur» die vollständige Kontrolle über die militärische Operation ein und wurde de facto zum Mandatsbeschaffer degradiert, so mandatierten sich die USA und Frankreich mit der unilateralen und somit völkerrechtswidrigen Errichtung der Flugverbotszonen bereits selbst und marginalisierten die UNO als den eigentlich verantwortlichen Akteur.

- In Bosnien-Herzegowina wurde wegen des Scheiterns der UNO-geführten Mission UNPROFOR letztlich 1995 eine US/NATO-geführte und UNO-mandatierte Mission (IFOR/SFOR) etabliert, die auf wundersame Weise über alle die erforderlichen Kompetenzen («robustes Mandat») und Instrumente verfügte, die der UNO-geführten Mission UNPROFOR von denselben Staaten zuvor nicht eingeräumt worden waren. Die auf diese Weise geschaffene multilaterale Alternative zu UNO-geführten Operationen führte im Ergebnis zu einer signifikanten Schwächung der UNO-«Autorität».
- Schon fast zwangsläufig musste der Schwächung der «Autorität» die faktische Aufhebung ihrer «Hauptverantwortung für den Weltfrieden» folgen: die völkerrechtswidrigen Angriffskriege der US-geführten NATO gegen Jugoslawien 1999 und die von den USA geführte «Koalition der Willigen» gegen den Irak 2003. Beide militärischen Maßnahmen haben nicht nur wie im Falle Bosnien-Herzegowinas eine alternative militärische Operationsform zu UNO-geführten Missionen geschaffen, sondern gleich die gesamte UNO als Trägerin des Gewaltmonopols für die Fälle entsorgt, in denen der UNO-Sicherheitsrat nicht «willig» war, ein Mandat auf der Grundlage von Artikel 48 bzw. 53 der UNO-Charta für eine «Zwangsmaßnahme» abzusegnen – und dies mit Beteiligung Deutschlands. Dass es sich hierbei nicht nur um zwei «Ausrutscher» handelte, sondern dieses Vorgehen zum Programm erhoben wird, wurde sogar mit dem «Neuen Strategischen Konzept» der NATO aus dem Jahre 1999 dokumentiert.<sup>8</sup>
- Der Entwurf des Weißbuchs 2006 der Bundesregierung degradiert die UNO ebenfalls auf einen Mandatsbeschaffer: «Die einzigartige Bedeutung der Vereinten Nationen besteht darin, einen notwendig werdenden Einsatz militärischer Gewalt mit der völkerrechtlichen Legitimität zu versehen.»<sup>9</sup> Diese Aussage ist in dem offiziell verabschiedeten Weißbuch zwar gestrichen, liefert jedoch einen interessanten Einblick in die Denkweise. Allerdings ist mit der Streichung jener Aussage keine Entschärfung vorgenommen worden. Im Gegenteil: Denn gestrichen wurde auch die in dem Entwurf explizit verankerte Bindungsklausel an die Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrats, wodurch wohl dem bereits erwähnten «Neuen Strategischen Konzept» der NATO Rechnung getragen werden soll: wenn möglich mit, wenn nötig ohne UNO-Legitimation.<sup>10</sup>

Letztlich bleibt festzustellen, dass die Artikel 48 und 53 der UNO-Charta, die dem UNO-Sicherheitsrat die militärische Handlungsfähigkeit quasi indirekt garantieren soll, sich auf-

<sup>7</sup> Seymour M. Hersh kritisierte in der Zeitung «The New Yorker» vom 22. Mai 2000 unter dem Titel «Overwhelming Force» die Angriffe auf die irakische Armee nach Ausrufung des Waffenstillstandes als Kriegsverbrechen. <sup>8</sup> Das Strategische Konzept des Bündnisses, unter: [www.nato.int/germany/doc/p99-065d.htm](http://www.nato.int/germany/doc/p99-065d.htm). <sup>9</sup> Weißbuch – Entwurf, unter: [http://www.geopowers.com/Machte/Deutschland/doc\\_ger/vorl.\\_WB\\_2006.pdf](http://www.geopowers.com/Machte/Deutschland/doc_ger/vorl._WB_2006.pdf), S. 35. <sup>10</sup> Weißbuch 2006 – zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, S. 57.

grund missbräuchlicher, ja geradezu pervertierter Anwendung realiter als Axt gegen die Fundamente der UNO als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit selbst erweist.

### 3. «Humanitäre Intervention»?

Mit Blick auf die realen Entwicklungen seit Anfang der 1990er Jahre ist zu konstatieren, dass die UNO auf Drängen des Westens auch in nicht-internationale bewaffnete Konflikte interveniert. Zu nennen ist die UNO-Sicherheitsratsresolution 688, die die massiven Repressionen des irakischen Staates gegenüber der kurdischen und schiitischen Bevölkerung im Norden und Süden verurteilt, in dessen Windschatten die USA und Frankreich eigenmächtig und rechtswidrig souveränitätsbeschneidende Flugverbotszonen einrichteten. Ebenso die humanitäre Katastrophe in Somalia 1992, was zur militärischen Intervention der UNO, hauptsächlich getragen durch die USA, und letztlich zu deren Niederlage führte. Desgleichen die militärische Intervention in Haiti 2004 zwecks «Regime-Change». Nicht zu vergessen die politische Intervention der UNO in die inneren Angelegenheiten des souveränen Staates Jugoslawien in Gestalt der rechtswidrigen Anerkennung der secessionistischen Republiken Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina 1992. All diese Fälle haben zwei Charakteristika gemeinsam: Stets waren die USA oder der Westen als treibende Kraft in der UNO für die Intervention zwecks Durchsetzung ihrer Interessen verantwortlich und «boten» ggf. der UNO ihre Truppen an. Und stets hat es die politische und sozio-ökonomische Situation in der Region nicht verbessert und stabilisiert, sondern verschlechtert.

Diese, vom Westen forcierte, neue Interventionspolitik der UNO in die inneren Angelegenheiten eines Staates ohne Zustimmung der entsprechenden Regierung verstößt jedoch gegen Art. 2 Abs. 7 der UNO-Charta. Besagter Artikel sichert die Souveränität der Staaten nicht nur gegenüber anderen Staaten, sondern auch gegenüber der UNO selbst. Der Grund hierfür liegt im Wesen der UNO: Die UNO ist kein supranationaler Akteur, der in das Innere der Staaten, z. B. rechtssetzend, wodurch das staatliche Rechtsetzungsmonopol und somit die interne Souveränität relativiert würde, einwirken darf. Sie ist eine intergouvernementale Institution, welche den Rahmen für die zwischenstaatliche Kooperation zur Wahrung der kollektiven Sicherheit darstellt. Im Rahmen dieser zwischenstaatlichen Kooperation kommt das Recht der UNO als Träger des globalen Gewaltmonopols zur Wirkung, da ihre Mitgliedsstaaten Kraft ihres Beitritts zur UNO das Recht zur Kriegsführung/zur Gewaltanwendung – mit Ausnahme des «naturgegebene[n] Recht[s] auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung» (UNO-Charta Art. 51) – an die UNO delegiert und somit eine Beschneidung ihrer äußeren Souveränität zugestimmt haben. Die UNO-Mitgliedstaaten delegier(t)en jedoch nicht ihr staatliches Monopolrecht zur Gewaltanwendung und Rechtsetzung im Inneren (staatliches Gewalt- und Rechtsetzungsmonopol), wodurch die interne Souveränität unangetastet bleibt (UNO-Charta Art. 2 Abs. 7). Somit kann sich das UNO-Gewaltmonopol nicht auf die inneren Angelegenheiten eines Staates erstrecken, da die Staaten der UNO diese Kompetenz nicht eingeräumt haben, womit der intergouvernementale Charakter der UNO unterstrichen wird. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Standards nicht auch Gegenstand der UNO sein können. In der UNO-Charta ist die universelle Achtung

der Menschenrechte verankert. 2006 wurde der UNO-Menschenrechtsrat als effizienteres Nachfolgegremium der UNO-Menschenrechtskommission etabliert. Daraus sind indessen keinerlei Kompetenzen zur militärischen Intervention («humanitäre Intervention») ableitbar.

Eine künftige (Teil-)Supranationalisierung der UNO – also eine Interventionsqualität, die das staatliche Gewalt- und Rechtsetzungsmonopol und somit die interne Souveränität der Staaten relativiert und konditioniert – könnte angesichts von Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit diskutiert werden.

---

## EXKURS: SOUVERÄNITÄT UND KONDITIONIERUNG

Die Frage ist, ob der Begriff der *konditionierten* Souveränität nicht einen Begriffswiderspruch darstellt. Ist Souveränität existent, wenn diese an Bedingungen geknüpft ist? Führt eine Konditionierung nicht vielmehr zur Negation des Souveränitätsbegriffs? Zu warnen ist jedenfalls vor einer willkürlichen und einseitigen begrifflichen Weiterentwicklung des Souveränitätsbegriffs, der die Souveränität relativiert oder sogar in das Gegenteil des modernen Souveränitätsverständnisses (im Sinne der UNO-Charta) führen könnte. Eine denkbare Option wäre folgendes Unterscheidungsmerkmal:

Werden einem Staat Bedingungen von außen aufgezwungen, so wird der Substanzgehalt des Begriffs Souveränität diesem Staate in dem Ausmaße vorenthalten bzw. durch direkte oder strukturelle Gewalt entrissen, wie die Qualität der Bedingungen formuliert ist.

Unterwirft sich ein Staat hingegen freiwillig aufgrund rationaler Erwägungen einer Beschneidung seiner Souveränität (z. B. um der internationalen Staatenanarchie eine allgemeingültige internationale Rechtsordnung, idealerweise eine internationale Rechtsstaatlichkeit entgegenzusetzen), so wäre diese souveränitätsbeschneidende Entscheidung der besondere Ausdruck eines aufgeklärten Souveränitätsverständnisses: Es würde souverän auf Teile der Souveränität (also den Elementen des internationalen Naturzustandes wie das Recht zur Angriffskriegsführung) verzichtet, um diese (Rest-)Souveränität vor den Begehrlichkeiten anderer souveräner Staaten zu schützen, da auch diese den «natürlichen» Souveränitätselementen entsagen. Der Beitritt zur UNO stellt genau diesen rational begründeten partiellen Souveränitätsverzicht und -transfer dar.

---

Eine derartig tiefgreifende Veränderung der Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten der UNO kann jedoch nur durch eine Änderung der UNO-Charta (Art. 108–109) mit Zustimmung «von zwei Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats» stattfinden. Nur auf diese Weise kann eine höchstmögliche Legitimität erreicht und der zu recht wahrgenommene Geruch imperialistischer Interventionspolitik seitens der Großmächte vermieden werden.

Die umfassende Demokratisierung der UNO stellt angesichts des Drucks des Westens auf die UNO, ihr klassisches Hand-



lungsfeld der kollektiven Sicherung des Friedens auf zwischenstaatlicher Ebene um die innerstaatliche Ebene zu erweitern, eine essentielle Voraussetzung dar, um eine vom Geiste des Imperialismus geleitete Teil-Supranationalisierung zu verhindern. Eine solch schwerwiegende und die internationale Stabilität durchaus gefährdende Frage, ob das Gewaltverbot der UNO-Charta um Ausnahmen wie der «Humanitären Intervention» als Rechtsinstitut mit supranationalem Charakter erweitert werden soll, darf nicht durch bloße Behauptung eines völkergewohnheitsrechtlichen Prozesses westlicher sich selbst glorifizierender Demokratien dem Rest der Welt aufgedrückt werden. Auch sollte es keine nur prinzipielle Entscheidung der UNO-Generalversammlung zur Etablierung dieses Rechtsinstituts mit dann ausschließlicher Entscheidungskompetenz des UNO-Sicherheitsrats geben. Die Resolution A/RES/60/1 der Generalversammlung aus dem Jahre 2005 öffnet erstmals, wenn auch nur ansatzweise, das Tor zur «Humanitären Intervention» (in Anlehnung an das Konzept der *Responsibility to protect*) als denkbare Prinzip.<sup>11</sup> Mit dieser Resolution hat, optimistisch-naiv ausgedrückt, die UNO-Generalversammlung eine große Vorleistung erbracht. Kritisch formuliert hat sie damit den zweiten Schritt, das die Souveränität der Staaten relativierende Prinzip der Einmischung, vor dem ersten, der erforderlichen Demokratisierung und der damit einhergehenden größeren Legitimität der UNO zur Intervention in die inneren Angelegenheiten, gemacht. Es erwächst die Gefahr, dass künftige «Humanitäre Interventionen» sich mit entsprechender Interpretationskunst auf diese Resolution der Generalversammlung berufen. Der Westen hat bereits mit weniger Legitimation als einem rechtlichem Prinzip «humanitär interveniert», um seine imperialistischen Interessen durchzusetzen.

#### 4. Veto-Recht im UNO-Sicherheitsrat

Der UNO-Sicherheitsrat besteht aus 15 Staaten, wovon zehn Staaten temporär und fünf Staaten permanent vertreten sind. Die fünf Ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates verfügen neben der permanenten Präsenz auch über das sogenannte Veto-Recht, um geplante Sicherheitsratsresolutionen zu verhindern. Sie sind somit privilegierte Mitglieder in eben diesem bereits privilegierten Gremium der UNO. Diese *primus-inter-pares*-Position ist der Politik der realen Machtpotentiale der Staaten geschuldet. Es ist sodann kein Zufall, dass es sich bei den Ständigen Mitgliedern um die Siegermächte des zweiten Weltkrieges und die offiziellen Atommächte und nicht um Mauretanien und Peru handelt, obschon alle Staaten formal die gleiche Souveränitätsqualität (formale Souveränität) als konstitutives Merkmal des UNO-Rechts zuerkannt bekommen. Das Veto-Recht ist ebenfalls Gegenstand der Reformforderungen. Die Gegner des Vetorechts führen an, es würde häufig zur Handlungsblockade missbraucht und damit die UNO zum Zuschauer degradiert. Die Befürworter des Veto-Rechts argumentieren exakt gegenteilig: Das Veto-Recht diene der Verhinderung des Missbrauchs durch eine potentielle Mehrheit gegen eine potentielle Minderheit im Sicherheitsrat, um ggf. militärische oder anders intendierte Sicherheitsratsresolutionen zu beschließen. Es existieren genau zwei pro- und zwei contra-Argumente hinsichtlich des Veto-Rechts: Zunächst das demokratietheoretische Argument: Anhänger des Konsensprinzips favorisieren das Veto-Recht als richtiges Entscheidungsverfahren, um einen umfassenden Diskurs zu

erzwingen und eine größtmögliche Legitimation für eine Entscheidung zu gewinnen. Befürworter des Mehrheitsprinzips hingegen lehnen es aus Gründen der raschen Handlungsfähigkeit ab.

Das zweite Argument ist schlicht das der politischen Opportunitäten und Interessen. Ist eine konkrete Entscheidung im Interesse des Staates A, so wird er das in diesem konkreten Fall angewandte Veto des Staates B gegen die Verabschiedung einer Resolution negativ bewerten und den «Missbrauch des Veto-Rechts» kritisieren. Staat B indessen hebt die essentielle Notwendigkeit des Veto-Rechts hervor, mit dem der konkret anstehende Missbrauch des UNO-Sicherheitsrates durch Staat A verhindert werden konnte.

Auch DIE LINKE hat sich bislang nicht eindeutig für oder gegen die Existenz des Veto-Rechts ausgesprochen. In der Tat bedarf diese Frage einer eingängigen Diskussion.

Anzudenken wäre ein abgestuftes Veto-Verfahren, bei dem beispielsweise ein militärischer Einsatz nur dann genehmigt ist, wenn, wie bislang, kein Gebrauch vom Veto-Recht gemacht wird. Hingegen nicht-militärische Sanktionen durch bloße Mehrheitsentscheidung (d.h. ohne Veto-Recht) verabschiedet werden könnten. Dieser Ansatz bedeutet jedoch noch keine Demokratisierung oder eine bessere Kontrolle des UNO-Sicherheitsrates, sondern lediglich eine Effektivierung seiner Handlungskompetenzen.

Eine größere, anspruchsvollere und von linken, sozialistischen und kommunistischen Kräften zu favorisierende Variante für eine echte demokratische legitimatorische Handlungsbasis wäre gegeben, wenn die UNO-Generalversammlung entweder ausschließlich oder zumindest additiv zum Sicherheitsrat nach einem Mehrheitsprinzip<sup>12</sup> für den Sicherheitsrat verbindliche Resolutionen verabschieden und Sicherheitsratsresolutionen wieder aufheben könnte. Es sind zahlreiche Varianten denkbar, die mehrheitlich weniger missbrauchsanfällig und alle einem demokratischen Anspruch gerechter werden als der Status quo.

Diese weitreichende und derweil auf wenig Zustimmung seitens der Großmächte stoßende Demokratisierungsanforderung an die UNO könnte durch eine Übergangsvariante erleichtert werden.

Denkbar wäre, der UNO-Generalversammlung zunächst umfassende politische Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der militärischen Operationen zuzugestehen und ihr die Möglichkeit einzuräumen, den UNO-Sicherheitsrat verbindlich zur Beendigung oder auch zur Aufnahme eines Einsatzes gemäß des «*Uniting for Peace*»-Mechanismus<sup>13</sup> aufzufordern. Diese Partizipationsformen könnten zugleich als Grundlage für später noch weiterführende und in der UNO-Charta zu kodifizierende demokratische Willensbildungsstrukturen in dieser Weltorganisation dienen. Denn gewohnheitsrechtlich her-

<sup>11</sup> Sixtieth Session of the UN-General Assembly, Resolution: A/RES/60/1, Punkt 139, 2005, deutsche Fassung unter: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UN-Reform/a-60-11final.pdf> <sup>12</sup> Modelle wie 2/3 oder 50 + 1 oder doppelt qualifizierte Mehrheitsvarianten sind denkbar. <sup>13</sup> Im Kontext des Korea-Krieges verabschiedete die UNO-Generalversammlung anstelle des blockierten UNO-Sicherheitsrats die Resolution 377 (1950): «Falls der Sicherheitsrat aufgrund mangelnder Einstimmigkeit seiner ständigen Mitglieder es in einem Fall offenbarer Bedrohung des Friedens, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung unterlässt, seine primäre Verantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit nachzukommen, soll die Generalversammlung unverzüglich die Angelegenheit mit der Aussicht beraten, den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zu geben, einschließlich im Falle des Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung für den Gebrauch bewaffneter Kräfte, wenn notwendig, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen.»

ausgebildete Normen sind aufgrund der ihnen immanenten Akzeptanz durch die beteiligten Akteure eher kodifizierbar als im Staatenverkehr noch nicht praktizierte Verfahren.

#### IV. EUROPÄISCHE SICHERHEITS- UND FRIEDENSARCHITEKTUR

Die UNO-Charta (Kapitel VIII) erwähnt die Möglichkeit der Schaffung regionaler kollektiver Sicherheitsstrukturen und normiert deren Handlungsrahmen. Diese sind nicht befugt, «Zwangsmaßnahmen», sei es militärischer oder polizeilicher Art, ohne explizite Ermächtigung des UNO-Sicherheitsrates zu ergreifen. Das hier durchschimmernde Subsidiaritätsprinzip entspricht einem pragmatischen Vernunftgedanken, nach dem die regionalen Akteure selbst zunächst für Sicherheit, Stabilität und Frieden durch Schaffung eigener Strukturen und Interaktionsforen verantwortlich sein sollten, bevor die UNO sich mit ihren umfassenderen Kompetenzen (Kapitel VII-Maßnahmen) einem Konflikt zuwendet.

Obschon konstatiert werden darf, dass bislang kein europäisches Sicherheitskollektiv existiert – einmal von dem mehr als fragwürdig und als politische Gefälligkeit gegenüber der Bundesregierung zu bezeichnenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1994 abgesehen, wonach auch die NATO als ein Sicherheitskollektiv zu bezeichnen sei, um es mit Art. 24 Grundgesetz<sup>14</sup> kompatibel zu machen, – bildet die OSZE neben der UNO das einzige zwischenstaatliche Interaktionsforum, das seine Mitglieder als souverän und gleichberechtigt betrachtet.

Der OSZE eine regionale sicherheitskollektive Funktion zu überantworten, würde an ihre bereits im KSZE-Prozess und in der «Charta von Paris» 1990 angedachte Sicherheitsoption anknüpfen. Leider wurde bereits damals die von der UdSSR und später Russland favorisierte Sicherheitsarchitektur (Stichwort: «Gemeinsames Haus Europa») nach Beendigung des Kalten Krieges von der NATO rasch *ad acta* gelegt und anstelle dessen die NATO institutionell beibehalten, um östliche Staaten erweitert und mit neuen «sicherheitskollektiven» Aufträgen jenseits des Verteidigungsauftrages ausgestattet.

Im Kontext des sich zuspitzenden Georgienkonfliktes hat Russland 2008 den groben Rahmen eines Sicherheitsvertrages für Europa in Form von Prinzipien, die bekannten drei «NEINS», bereits umrissen:

- Das erste «Nein»: Die eigene Sicherheit darf nicht auf Kosten der Sicherheit der anderen gewährleistet werden.
- Das zweite «Nein»: Im Rahmen beliebiger Militärbündnisse bzw. Koalitionen dürfen keine Schritte unternommen werden, die die Einheit des gemeinsamen Sicherheitsraums schwächen würden.
- Das dritte «Nein»: Die Entwicklung und Erweiterung von Militärbündnissen darf nicht den anderen Vertragsteilnehmern schaden.

Im November 2009 veröffentlichte die russische Regierung den Entwurf eines «Europäischen Sicherheitsvertrages»<sup>15</sup>, der im wesentlichen alle konstitutiven Merkmale eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit beinhaltet. Die formulierten Rechtsnormen wiederholen im Grunde lediglich bereits bestehende Normen der UNO-Charta, der Prinzipien der Helsinki-Schlussakte und weiterer in diesem Geiste bestehender Konventionen. Die russische Regierung fordert im Prinzip nichts anderes als die Wiederbelebung einstmals bestehender Selbstverständlichkeiten im internationalen Staatenverkehr.

Es wird darüber hinaus deutlich, dass der russische Vorschlag eine Auflösung der NATO nicht als Bedingung fordert – wohlwissentlich, dass der Westen sich auf derartige Überlegungen gar nicht erst einließe.

Während einige europäische Staaten Interesse formulieren, signalisieren die USA derweil höfliche Ablehnung.<sup>16</sup>

Um der bereits oben ausgeführten Parallelitätsfalle von Verteidigungs- und Sicherheitskollektiv zu entgehen, müssen entsprechende Forderungen nach Auflösung der NATO von Innen, aus den Gesellschaften der NATO-Mitgliedsstaaten heraus, erhoben werden.

Linke Friedenspolitik sollte die sicherheitskollektive Konzeption als echte friedenspolitische Alternative aufgreifen, Beiträge zur Weiterentwicklung leisten und diese der deutschen Öffentlichkeit als trag- und zukunftsfähigen Gegenentwurf zur kriegerischen NATO und exklusiven transatlantischen Orientierung bzw. transatlantischen Unterordnung Deutschlands und Europas anbieten. Die kulturelle Akzeptanz der NATO und der transatlantischen Beziehung hat vor allem in der westdeutschen Bevölkerung eine tiefe Verwurzelung.

Linke Politik muss den ernsthaften Willen zur offensiven Auseinandersetzung mit den herrschenden gesellschaftlichen und politischen Kräften suchen, um neue Mehrheiten zu erreichen. Die Argumente sind klar, die politischen und medialen Machtstrukturen jedoch nicht auf linker Seite. Politische Realität ist allerdings durch Aufklärung veränderbar. DIE LINKE hat im Bundestagswahlprogramm 2009 sowie im ersten Programmentwurf die richtige und wichtige Forderung formuliert: «... die NATO auflösen und ersetzen durch ein kollektives Sicherheitssystem unter Beteiligung Russlands...»<sup>17</sup> Diese Forderung wird von den übrigen Parteien und den Mainstream-Medien heftig angegriffen. Sie ist eine klare Position gegenüber der von der transatlantisch orientierten politischen Elite definierten außen- und sicherheitspolitischen Staatsräson.

<sup>14</sup> Art. 24 GG erlaubt die Einordnung der BRD in ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“. <sup>15</sup> <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml> <sup>16</sup> «Russlands Präsident sieht wachsende Unterstützung für seine Sicherheitsinitiative». <http://de.rian.ru/world/20100205/124991753.html> <sup>17</sup> Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden. Bundestagswahlprogramm 2009, S. 54.

Dieses Diskussionspapier wurde im Gesprächskreis Frieden der Rosa-Luxemburg-Stiftung beraten und wird hiermit der öffentlichen Debatte zugänglich gemacht. Dr. Alexander S. Neu ist Referent für Sicherheitspolitik der Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag.

#### IMPRESSUM

RLS STANDPUNKTE wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung und erscheint unregelmäßig  
Redaktion: Marion Schütrumpf-Kunze  
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · Tel. 030 44310-127  
Fax -122 · [m.schuetrumpf@rosalux.de](mailto:m.schuetrumpf@rosalux.de) · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)