

Organisierte Anarchie und Selektivität im Sicherheitsrat

Tanja Brühl

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trifft häufig Entscheidungen zu spät, seine Resolutionen sind unpräzise und die Mandate unerfüllbar – so lautet die gängige Kritik am höchsten Gremium der Vereinten Nationen. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Selektivität, mit der der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen verhängt. Während er beispielsweise in Bosnien eine Friedensmission mandatierte, unterließ er dies in Kosovo. Dasselbe gilt sowohl für Somalia als auch für Ruanda. Wie kommt es zu dieser selektiven Verhängung von Zwangsmaßnahmen? Nils Goede entwickelt ein Modell, das die Selektivität der Entscheidungen bei humanitären Interventionen erklären soll. Er kombiniert hierzu das Konzept der ›Organisierten Anarchie‹ mit dem sogenannten ›Multiple-Streams-Ansatz‹. Laut dem ersten Konzept sind Entscheidungssituationen im Sicherheitsrat durch »Mehrdeutigkeit gekennzeichnet« (S. 19). Sowohl die Konflikte als auch ihre Ursachen und die potenziellen Handlungsmöglichkeiten sind nicht eindeutig zu bestimmen. Der ›Multiple-Streams-Ansatz‹ beschreibt, wie es zur konkreten Entscheidung kommt: Es bestehen drei Ströme (›Problem-, Options- und Politicsstrom‹), die in einem politischen Zeitfenster zusammengebunden werden können. Der ›Problemstrom‹ beleuchtet den Prozess, innerhalb dessen eine Schwierigkeit anerkannt wird. Der ›Optionsstrom‹ lenkt den Blick darauf, dass verschiedene Handlungsmöglichkeiten existieren. Der ›Politicsstrom‹ bezieht sich auf die politischen Diskurse, »innerhalb derer Probleme und Optionen bewertet werden« (S. 95). Politische Entscheidungen werden getroffen, wenn diese drei Ströme miteinander verknüpft werden. Dies findet in sich kurzfristig öffnenden Zeitfenstern statt, welche von politischen Unternehmern genutzt werden.

Diese konzeptionellen Überlegungen, die knapp die Hälfte des Buches ausmachen, wendet Goede nachfolgend auf zwei Fälle an: die Entscheidung des Sicherheitsrats zur Autorisierung militärischer Zwangsmaßnahmen in Somalia (Resolution 794 (1992)) und den Beschluss zum Truppenabzug angesichts der Krise in Ruanda (Resolution 912(1994)). Die Auswahl der beiden Fälle begründet er damit, dass sie »ohne Zweifel als geschichtsträchtig bezeichnet werden können« (S. 22), kam es doch bei den beiden humanitären Krisen zu massiven Menschenrechtsverletzungen mit vielen Toten und großen Flüchtlingsströmen. Goede argumentiert, dass die Resolution 794(1992) verabschiedet wurde, da ju-

gendliche Milizen als Problem wahrgenommen wurden. Dieses Problem musste mit Hilfe eines starken ›Sheriffs‹, einer humanitären Intervention, eingeeht werden (S. 261). Da die Situation in Somalia als Anarchie eingestuft wurde, konnten auch Staaten wie China und Russland, die Interventionen skeptisch gegenüberstehen, von der Notwendigkeit einer Zwangsmaßnahme überzeugt werden. Die drei Ströme vereinigten sich im Zeitfenster der amerikanischen Präsidentschaftswahlen, in der als politische Unternehmer neben der Bush-Regierung und dem UN-Generalsekretär auch der Präsident der amerikanischen nichtstaatlichen Organisation Care USA Philip Johnston auftrat. Sie alle standen für Zwangsmaßnahmen ein.

In Ruanda lag eine Fehleinschätzung der Situation vor, zudem fanden Zwangsmaßnahmen nach den Misserfolgen in Somalia und Bosnien wenig Unterstützung. Das Zeitfenster, das sich mit dem Abschluss der ruandischen Präsidentenmaschine öffnete, wurde aufgrund der fehlgeleiteten Problemwahrnehmung nicht genutzt. Dies lag auch daran, dass sich kein durchsetzungsstarker politischer Unternehmer fand, der sich für eine Intervention einsetzte.

Nils Goede gelingt es, für beide Fälle jeweils die drei Problemströme, die Zeitfenster und die politischen Unternehmer dicht zu beschreiben. Er zeichnet somit gekonnt nach, warum der Sicherheitsrat so unterschiedlich reagierte. Die Darstellungen sind sehr flüssig geschrieben und transportieren die Dramatik der Verhandlungen: etwa wenn Goede beschreibt, dass die Sicherheitsratsmitglieder sich bei den Verhandlungen über Ruanda nur 35 Minuten Zeit nahmen, um die Verkleinerung der Truppen von 2550 auf 270 Soldatinnen und Soldaten zu beschließen (S. 245).

Das Buch ist sowohl für Personen interessant, die etwas über die Entscheidungsprozesse zu Somalia und Ruanda im UN-Sicherheitsrat erfahren möchten, als auch für diejenigen, die neue politikwissenschaftliche Modelle kennenlernen möchten. Allerdings ist der ›Multiple-Streams-Ansatz‹ nur für eine systematische, vergangenheitsorientierte Analyse geeignet. Eine darüber hinausgehende Erklärung oder Prognose ist nicht möglich. Erstaunlich ist, dass Goede zwei sehr gut dokumentierte Fälle aus den neunziger Jahren und nicht etwa aktuellere Entscheidungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ausgewählt hat.



Nils Goede

Der UN-Sicherheitsrat als Organisierte Anarchie.

Kontingenz und Mehrdeutigkeit bei Entscheidungen des Sicherheitsrats

Wiesbaden: VS
Verlag für Sozialwissenschaften
2014, 305 S.,
39,99 Euro