SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Interventionen folgen festen Mustern: wann handelt der Weltsicherheitsrat in Krisen und wann nicht?

Binder, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Binder, M. (2011). Interventionen folgen festen Mustern: wann handelt der Weltsicherheitsrat in Krisen und wann nicht? *WZB-Mitteilungen*, 133, 10-14. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308687

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Summary: Over the last two decades the UN Security Council responded to some humanitarian crises but not to others. What accounts for this variation? Intervention decisions in the Security Council are complex choices that are neither determined by humanitarian concerns nor by material interests alone. A systematic analysis of the United Nations' response to 44 humanitarian crises after the Cold War demonstrates that the selectivity of Security Council interventions is driven by the interplay of humanitarian norms, material factors and institutional effects.

Kurzgefasst: Warum greift der UN-Sicherheitsrat in manchen humanitären Krisen ein und in anderen nicht? Die Entscheidungen des Weltsicherheitsrats für oder gegen Interventionen sind komplexe Prozesse, die weder ausschließlich von humanitären Erwägungen noch von rein materiellen Interessen bestimmt sind. Eine systematische Analyse der Reaktionen der Vereinten Nationen auf die 44 schwerwiegendsten humanitären Krisen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zeigt, dass die selektive Reaktion des Weltsicherheitsrats auf humanitäre Notlagen aus einem Zusammenspiel normativer, materieller und institutioneller Faktoren resultiert.

Interventionen folgen festen Mustern
Wann handelt der Weltsicherheitsrat in Krisen und wann nicht?

Martin Binder

Am 17. März 2011 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1973 verabschiedet. Darin wird die Ergreifung „aller notwendigen Maßnahmen" autorisiert, um die libysche Zivilbevölkerung vor den Angriffen der Truppen Präsident Gaddafis zu schützen. Nur zwei Tage später begann eine internationale Allianz mit der militärischen Umsetzung der Resolution. Seitdem werden – mittlerweile unter dem Kommando der NATO – Luftangriffe gegen Stellungen der libyschen Armee geflogen.

Das jüngste Eingreifen in den libyschen Bürgerkrieg ist die vorläufig letzte Episode einer langen Reihe militärischer und nichtmilitärischer, humanitärer Interventionen des UN-Sicherheitsrats nach dem Ende des Kalten Kriegs. In Reaktion auf viele Krisen, wie etwa im Nord-Irak, in Somalia, Bosnien, Sierra Leone oder der Demokratischen Republik Kongo, hat der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen ergriffen: Er hat ökonomische Sanktionen verhängt, „robuste" Blauhelm-Missionen entsandt – also Missionen, die ihr Mandat notfalls auch mit militärischen Mitteln durchsetzen können – und umfangreiche militärische Interventionen autorisiert.

Allerdings blieb dieser neue Interventionismus in hohem Maße selektiv. In zahlreichen anderen, ganz ähnlichen Notlagen haben die Vereinten Nationen keine Zwangsmaßnahmen ergriffen, beispielsweise in Burundi, Kolumbien, Myanmar oder Darfur. Im aktuellen Fall Syriens konnten sich die Mitglieder des Sicherheitsrats trotz der Schwere der Menschenrechtsverletzungen bislang lediglich zu einer gemeinsamen Verurteilung der syrischen Staatsführung durchringen. Wie lässt sich eine solche Selektivität in der Reaktion auf humanitäre Krisen erklären? Wann greift der Weltsicherheitsrat in humanitäre Notlagen ein, und unter welchen Bedingungen bleiben machtvolle internationale Reaktionen aus?

Zu dieser Frage existieren bislang kaum systematische Untersuchungen. Ein besseres Verständnis der Entscheidungsprozesse des Gremiums ist aber zentral, da es heute kaum noch unilaterale Interventionen gibt. Wenn eingegriffen wird, dann fast immer in einem multilateralen Rahmen und mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrats, der zentralen Entscheidungs- und Legitimationsinstanz für

solche Eingriffe. Interventionen ohne UN-Mandat – wie im Kosovo 1999 und im Irak 2003 – bleiben die Ausnahme.

Entscheidungen des Weltsicherheitsrats sind kollektive Entscheidungen. Sie bedürfen einer Mehrheit seiner Mitglieder, wobei die fünf ständigen Mitglieder über ein Vetorecht verfügen. Die mächtigsten Mitglieder haben damit zwar überproportional viel Einfluss; sie bleiben aber zugleich auf die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten angewiesen. Entscheidungen des Gremiums werden also nicht unmittelbar durch die Interessen und Präferenzen eines einzigen mächtigen Mitgliedstaats bestimmt. Sie müssen ausgehandelt werden und sind häufig Kompromisse.

Unter welchen Bedingungen einigen sich die Mitgliedstaaten nun auf das Ergreifen machtvoller Maßnahmen, und welche Faktoren verhindern eine Intervention des Weltsicherheitsrats? Um diese Frage zu beantworten, wurden zunächst anhand systematischer Kriterien die schwersten humanitären Krisen nach dem Ende des Kalten Kriegs identifiziert, und es wurde untersucht, ob und in welcher Form der UN-Sicherheitsrat auf diese Krisen reagiert hat (vgl. Tabelle, S.12). Es zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Reaktion des Gremiums auf diese Notlagen. In einem zweiten Schritt wurden verschiedene potenzielle Erklärungsfaktoren für diese Varianz getestet. Dies geschah mithilfe einer sogenannten *fuzzy–set*-Analyse anhand der ermittelten 44 humanitären Krisen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (1991-2005). Diese Methode verbindet Elemente quantitativer und qualitativer Analysen und eignet sich besonders für die Untersuchung mittlerer Fallzahlen (5 bis 50 Fälle). Die *fuzzy–set*-Analyse wurde in einem dritten Schritt durch eine detaillierte vergleichende Untersuchung der Entscheidungsprozesse im Weltsicherheitsrat in den Krisen in Bosnien (militärisches Eingreifen) und Darfur (schwache internationale Reaktion) ergänzt.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass bei Interventionsentscheidungen im Sicherheitsrat komplexe Prozesse am Werk sind, die von verschiedenen – potenziell konkurrierenden – Motiven und Handlungslogiken angetrieben werden. Allein ausschlaggebend sind weder normative Gründe noch harte materielle Interessen. Ob der Sicherheitsrat interveniert oder nicht, wird vielmehr von einem Zusammenspiel von humanitären, materiellen und institutionellen Faktoren bestimmt.

Genauer ist eine Kombination von vier Bedingungen für die Varianz von UN-Interventionen ausschlaggebend. Erstens ist das Ausmaß einer humanitären Notlage entscheidend: Je mehr Opfer eine Krise fordert, desto stärker steigt der moralische Handlungsdruck, an der Seite der Opfer in eine Krise oder einen Konflikt einzugreifen. Bei der Erzeugung dieses Drucks spielen Menschenrechtsaktivisten und humanitäre Nichtregierungsorganisationen, die in den Krisenregionen aktiv sind und die Not der betroffenen Bevölkerungen ins öffentliche Bewusstsein rücken, häufig eine maßgebliche Rolle. Zweitens ist das regionale Ausstrahlen einer Krise in benachbarte Staaten oder Regionen sehr wichtig: Ein solches regionales Übergreifen kann vielfältige Formen annehmen – massive Flüchtlingsströme, wirtschaftlichen Abschwung, Terrorismus – und angrenzende Staaten destabilisieren. Ein dritter Faktor für Interventionsentscheidungen des Weltsicherheitsrats ist, ob und in welchem Umfang die UN bereits in einer Krise involviert waren. In dem Maße, in dem die Vereinten Nationen zuvor in eine Krise investiert haben – etwa in Form von humanitärer Hilfe, diplomatischem Prestige oder der Entsendung von Friedensmissionen –, steigt der Anreiz, diese materiellen oder immateriellen *sunk costs* durch ein verstärktes Eingreifen zu schützen. Es entstehen Pfadabhängigkeiten, die einen Rückzug der UN aus einer Krise erschweren. Die Fähigkeit eines Zielstaates, eine Gegenmacht gegen eine externe Intervention aufzubauen und damit die Kosten und Risiken einer Intervention zu erhöhen, ist der vierte Erklärungsfaktor. Wie stark dieser Widerstand ist, hängt in erster Linie von der militärischen Macht des Interventionsziels ab, aber auch davon, ob der Krisenstaat mächtige Verbündete hat oder in der Einflusssphäre eines Staates liegt, der ein Eingreifen der Vereinten Nationen im Weltsicherheitsrat verhindern kann.

[Foto: privat]

Martin Binder ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der WZB-Abteilung Transnationale Konflikte und internationale Institutionen. Er wurde 2009 an der Freien Universität Berlin promoviert mit einer Arbeit zur Selektivität humanitärer Interventionen nach dem Ende des Kalten Kriegs. In einem neuen Projekt untersucht er die Legitimität des UN-Sicherheitsrats.
mbinder@wzb.eu

UN-Reaktionen auf die schwersten humanitären Krisen 1991-2005

	Land	Zeitraum	UN-Reaktion*
1	Afghanistan 1	1991-1996	Humanitäre Hilfe
2	Afghanistan 2	1996-2001	Sanktionen*
3	Afghanistan 3	2001-	Militärische Intervention*
4	Angola 1	1991-1995	Sanktionen*
5	Angola 2	1998-2002	Sanktionen*
6	Aserbaidschan (Karabakh)	1992-1994	Humanitäre Hilfe
7	Bosnien 1	1992-1995	Sanktionen*
8	Bosnien 2	1995-	Militärische Intervention*
9	Burundi 1	1993-2004	Humanitäre Hilfe
10	Burundi 2	2004-	Robuste Blauhelm-Mission*
11	Jugoslawien (Kosovo)	1998-1999	Sanktionen*
12	Kolumbien	1991-	Humanitäre Hilfe
13	Kongo-Brazzaville	1996-1999	Humanitäre Hilfe
14	Kongo-Kinshasa 1	1996-1997	Humanitäre Hilfe
15	Kongo-Kinshasa 2	1998-2002	Blauhelm-Mission
16	Kongo-Kinshasa 3 (Ituri)	2003-	Robuste Blauhelm-Mission*
17	Georgien (Abchasien)	1992-1994	Blauhelm-Mission
18	Guinea-Bissau	1998-1999	Humanitäre Hilfe
19	Indien (Kaschmir)	1991-2004	Keine Reaktion
20	Liberia 1	1991-1995	Blauhelm-Mission
21	Liberia 2	2000-2003	Blauhelm-Mission
22	Mosambik	1991-1992	Blauhelm-Mission
23	Myanmar	1991-2003	Humanitäre Hilfe
24	Nepal	1996-	Humanitäre Hilfe
25	Nord-Irak	1991-1993	Militärische Intervention*
26	Nord-Uganda	1994-	Humanitäre Hilfe
27	Peru	1991-1999	Humanitäre Hilfe
28	Ruanda 1	1991-1993	Humanitäre Hilfe
29	Ruanda 2	1993-1994	Blauhelm-Mission
30	Ruanda 3	1994	Militärische Intervention*
31	Russland 1 (Tschetsch.)	1993-1994	Humanitäre Hilfe
32	Russland 2 (Tschetsch.)	1999-	Humanitäre Hilfe
33	Sierra Leone 1	1991-1997	Humanitäre Hilfe
34	Sierra Leone 2	1997-2000	Sanktionen*
35	Sierra Leone 3	2000	Militärische Intervention*
36	Somalia 1	1991-1993	Sanktionen*
37	Somalia 2	1993-1995	Militärische Intervention*
38	Sri Lanka	1991-2001	Humanitäre Hilfe
39	Sudan (Darfur) 1	2003-2004	Humanitäre Hilfe
40	Sudan (Darfur) 2	2004	Robuste Blauhelm-Mission*
41	Sudan 1	1991-2004	Humanitäre Hilfe
42	Sudan 2	2004	Blauhelm-Mission
43	Tadschikistan	1992-1996	Blauhelm-Mission
44	Türkei	1991-	Keine Reaktion

* Zwangsmaßnahmen nach UN-Charta

Jeder dieser vier Faktoren spielt eine zentrale Rolle für die Erklärung, warum die Vereinten Nationen selektiv auf humanitäre Notlagen reagieren. Zugleich kann keine dieser Variablen diese Selektivität allein hinreichend erklären. Erst in ihrer Kombination entfalten sie eine hohe Erklärungskraft.

Insbesondere zeigt sich, dass der Sicherheitsrat dann Zwangsmaßnahmen ergreift, wenn das humanitäre Ausmaß einer Notlage sehr groß ist, wenn die Vereinten Nationen zuvor in einer Krise substantiell involviert waren und sie sich um ihre Investitionen sorgen. Beide Faktoren führen aber nur dann zu einer machtvollen Intervention, wenn eine Krise zugleich entweder erhebliche negative Effekte für benachbarte Staaten zeitigt und/oder eine humanitäre Krise in einem schwachen Zielstaat auftritt, der keine oder nur geringe Möglichkeiten hat, sich gegen ein externes Eingreifen zur Wehr zur setzen.

Die militärische Intervention in Bosnien 1995 verdeutlicht das Zusammenspiel dieser vier unterschiedlichen Motivationsfaktoren. Das große Leid der bosnischen Zivilbevölkerung und die Mobilisierung von Medien und Menschenrechtsprotagonisten erzeugten einen hohen moralischen Handlungsdruck zugunsten eines Eingreifens. Hinzu kamen der Wunsch, die massiven Flüchtlingsbewegungen nach Westeuropa einzudämmen, sowie die Sorge um eine Destabilisierung der gesamten Balkanregion. Die Vereinten Nationen hatten darüber hinaus im Verlauf der Krise erheblich in eine Lösung des Konflikts investiert und neben zahlreichen diplomatischen Initiativen und humanitärer Hilfe die bis dahin umfangreichste Blauhelm-Mission (UNPROFOR) ihrer Geschichte in die Krisenregion entsandt. Als die bosnischen Serben tausende Blauhelm-Soldaten als Geiseln nahmen, drohte diese Mission zu scheitern. Damit wären alle Anstrengungen umsonst gewesen, die bereits in die Beendigung der Krise investiert worden waren. In der Summe wirkten diese Faktoren zugunsten einer Intervention; sie wogen schwerer als die angenommenen Kosten und Risiken eines Eingreifens.

Der Sicherheitsrat einigte sich in dieser Situation auf die Autorisierung von Militärschlägen durch die NATO. Dass die bosnischen Serben zudem nicht in der Lage waren, eine starke Gegenmacht gegen das westliche Militärbündnis aufzubauen, hat die Interventionsentscheidung des Sicherheitsrats schließlich deutlich erleichtert.

Das Ausbleiben einer Intervention seitens des Sicherheitsrats kann am besten – aber nicht ausschließlich – mit der Existenz einer starken Gegenmacht im Zielstaat erklärt werden. Weitere Bedingungen müssen vorliegen, damit ein Eingreifen des Weltsicherheitsrats unterbleibt. Dies macht die im Jahr 2003 beginnende Darfur-Krise deutlich. Die UN schritten trotz der massiven Menschenrechtsverletzungen durch Janjaweed-Kämpfer und die sudanesische Armee lange nicht ein. Denn erstens gelang es der Regierung des Sudan und ihren Alliierten im Sicherheitsrat (China und Russland) zunächst, eine starke Gegenmacht aufzubauen und damit die Kosten und Risiken eines Eingreifens in die Höhe zu treiben. Präsident Bashir drohte beispielsweise mit einem Heiligen Krieg, sollten westliche Blauhelm-Soldaten in die Krisenregion entsandt werden. Die aktuellen Drohungen des libyschen Präsidenten, Selbstmordattentate in Europa verüben zu wollen, folgen einer ähnlichen Logik.

Hinzu kam im Falle Darfurs, dass sich ein normativer Interventionsimpuls nur sehr langsam aufbauen konnte. Denn die Krise vollzog sich weitgehend unter Ausschluss der Weltöffentlichkeit; Darfur ist eine der entlegensten Regionen der Welt. Der sudanesischen Regierung gelang es zudem, den Zugang humanitärer Organisationen, von Menschenrechtsaktivisten und Journalisten zu den Opfern der Krise zu blockieren. Außerdem war die Krise auf Darfur begrenzt und hatte noch nicht auf benachbarte Regionen ausgestrahlt. Und schließlich waren die UN zuvor institutionell nicht in Darfur engagiert. Erst als sich diese Parameter im Laufe der Zeit veränderten, verstärkte sich auch die Reaktion des Sicherheitsrats – bis hin zur Entsendung einer Blauhelm-Mission (UNAMID) und Weiterleitung des Falls an den Internationalen Strafgerichtshof, der dann Haftbefehl gegen Präsident Bashir erließ.

Auch wenn militärische Maßnahmen wie etwa in Bosnien unterblieben, kam es aus mehreren Gründen zu der partiellen Eskalation: Zum einen war es Menschenrechtsaktivisten der „Save Darfur"-Bewegung durch die „Genocide Olympics"-Kampagne gelungen, auf das Ausmaß der Not in Darfur aufmerksam zu machen. Die Kampagne richtete sich gegen China als Gastgeber der Olympischen Spiele 2008 und erhöhte den Druck, den Widerstand im Sicherheitsrat gegen ein stärkeres Engagement der UN in der Krisenregion aufzugeben. Zum anderen weitete sich die Krise in Darfur in ihrem weiteren Verlauf spürbar aus und griff auf den benachbarten Tschad und die Zentralafrikanische Republik über.

Historisch gesehen mag jede humanitäre Krise einzigartig sein. Die Kombination aus quantitativem und qualitativem Fallvergleich zeigt aber, dass die Reaktion der UN auf diese Krisen klaren Mustern folgt und auf das Zusammenspiel von humanitären, materiellen und institutionellen Faktoren zurückgeführt werden kann. Das hier skizzierte Modell weist zudem eine hohe Erklärungskraft auf. Es erklärt beispielsweise mehr als 70 Prozent der Fälle, in denen die UN in Reaktion auf humanitäre Notlagen Zwangsmaßnahmen ergriffen. Es können also viele, aber nicht alle Fälle auf dieses Erklärungsmodell zurückgeführt werden. Die Reaktion des Sicherheitsrats auf die Krise im Kosovo etwa war von einem anderen Muster geprägt und erfordert eine alternative Erklärung. Ob die Reaktionen des Gremiums auf die aktuellen Krisen in Libyen und Syrien denselben Mustern folgen, muss ebenfalls noch genauer untersucht werden.

Die Erforschung der Entscheidungswege des Weltsicherheitsrats ist aber nicht allein von akademischem Interesse. Ob der UN-Sicherheitsrat als eine der mächtigsten internationalen Organisationen angesichts massiven menschlichen Leids interveniert oder ob er untätig bleibt, hat weitreichende praktische Konsequenzen für Entscheidungsträger in nationalen Regierungen, in regionalen und internationalen Institutionen und in Hilfsorganisationen. Am wichtigsten ist diese Frage aber für die vielen Menschen, die weltweit von solchen Krisen betroffen sind.

Literatur

Binder, Martin: „Humanitarian Crises and the International Politics of Selectivity". A Fuzzy–set–Analysis. In: Human Rights Review, Vol. 10, No. 3, 2009, S. 327–348.

Binder, Martin: Explaining Variation in UN Humanitarian Intervention. Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, February, 17–20, 2010, New Orleans, LA.

Coleman, Katharina P.: International Organisations and Peace Enforcement. Cambridge: Cambridge University Press 2007.

Fortna, Virginia P.: Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War. Princeton, NJ: Princeton University Press 2008.