

Netzwerke im Völkerrecht – Strukturen des internationalen Krisenmanagements –

Der Begriff des Netzwerks ist der Rechtswissenschaft traditionell fremd. Das ist im Völkerrecht nicht anders. Immerhin sind hier in jüngerer Zeit Rezeptionsversuche zu beobachten. Namentlich Anne Marie Slaughter hat es unternommen, eine *new world order* zu skizzieren, die sich maßgeblich auf Netzwerke stützt. Freilich – was ist ein Netzwerk? Im Kern bezeichnet dieser Begriff ein Beziehungsgeflecht. In unserem Zusammenhang beschreibt er also im Wesentlichen ein System, das sich aus mehreren Akteuren zusammensetzt, die unmittelbar zueinander in Beziehung stehen. Das System der internationalen Beziehungen ist ein solches System. Seine Akteure – herkömmlich vor allem die Staaten – werden vom Völkerrecht von vornherein nur als Akteure der begrenzten Möglichkeiten, als in ihrem rechtlichen wie faktischen Potential beschränkte Rechtssubjekte betrachtet. Kooperatives Zusammenwirken und ein Netz bilateraler Beziehungen sind in diesem System der Normalfall. In Netzwerken zu denken ist dem Völkerrecht also nicht so neu wie dem nationalen Öffentlichen Recht.

Gleichwohl mag die Netzwerkterminologie auch dem Völkerrecht Gewinn bringen. Sie lenkt den Blick auf strukturelle Verdichtungen, die vom Völkerrecht zwar nicht als Rechtssubjekt und zumal als Internationale Organisation erfasst werden, aber dennoch einen erhöhten Koordinationsgrad der Beteiligten bewirken können. Unter diesem Blickwinkel soll das internationale, insbesondere militärische Krisenmanagement untersucht werden. Die Vielzahl der Instrumentarien und Akteure macht das Krisenmanagement zu einem komplexen Politikfeld. Selbst in das militärische Krisenmanagement der Europäer sind noch mehrere verschiedene Akteure involviert: Die Vereinten Nationen, die NATO, die EU, bis vor kurzem die WEU, und natürlich die Staaten selbst. Im Regelfall ist keiner dieser Akteure rechtlich und faktisch imstande, alleine tätig zu werden. Stattdessen befinden sie sich in einem Netz gegenseitiger Abhängigkeiten. In den letzten Jahren ist ein ebenso feines Netz von Vereinbarungen und praktischer Kooperation gesponnen worden, um diese Abhängigkeiten kalkulierbarer zu gestalten.

In diesem Gesamtkomplex bilden nicht einmal die Vereinten Nationen – theoretisch ein Bilderbuchsystem kollektiver Sicherheit – ein in sich abgeschlossenes, hierarchisch gegliedertes Gesamtsystem. Ihr rechtliches Gewaltmonopol ist im Grundsatz, nicht aber in seiner Reichweite unbestritten.

Auch verfügen sie zwar über die rechtliche Befugnis, aber nicht über eigene Ressourcen zum militärischen Krisenmanagement. Das multilaterale militärische Krisenmanagement ist daher in beträchtlichem Umfang eine Angelegenheit von Regionalorganisationen geworden, namentlich der NATO und seit einigen Jahren auch der EU mit der neuen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). So wird zu fragen sein, wie eng und zwangsläufig diese beiden in das UN-System integriert sind.

Im Verhältnis zueinander wiederum sind NATO und EU teils konkurrierende, teils sich ergänzende Organisationen. Konkurrierend, weil ihre potentiellen Aktivitäten im Krisenmanagement sich beträchtlich überschneiden. Ergänzend, weil die Fähigkeiten und Mittel ungleich verteilt sind. Insbesondere verfügt die EU im Gegensatz zur NATO nicht über eigene integrierte militärische Kommandostrukturen. Daher müssen nicht nur die jeweiligen Aktivitäten und Planungsprozesse aufeinander abgestimmt werden, sondern auch ein eventueller Rückgriff der EU auf die Hauptquartiere der NATO. Ein dichtes Geflecht formeller und informeller Absprachen und Gremien, bekannt unter der Sammelbezeichnung „Berlin plus“, regelt diese Fragen und versucht, beide Organisationen zu einer „strategischen Partnerschaft“ zusammenzufassen. Dieses komplizierte, manchmal heikle Verhältnis zwischen NATO und EU soll ebenfalls etwas genauer in den Blick genommen werden.

Die verschiedenen Stränge laufen schließlich in den Mitgliedstaaten zusammen. Sie spielen eine eigentümlich multiple Rolle im internationalen Krisenmanagement. Sie erscheinen gleichermaßen als eigenständige Akteure, als Träger verschiedener – ihrerseits zueinander in Beziehung stehender – multilateraler Akteure und als Adressaten von deren jeweiligem Binnenrecht. Sie bewegen sich damit in mehreren, einander überschneidenden Ordnungen zugleich. Da die meisten europäischen Staaten Mitglieder von allen drei hier betrachteten Internationalen Organisationen sind, können daraus Mehrfachanforderungen und Mehrfachbindungen resultieren, die nicht ohne weiteres miteinander in Einklang zu bringen sind. Das gilt auch und gerade für die Frage, ob und unter welchen Bedingungen UN, NATO oder EU auf die Streitkräfte ihrer Mitgliedstaaten zurückgreifen können. Die Wahrnehmung und Auflösung von Widersprüchen – und allgemeiner: die Identifizierung der rechtlichen und faktischen Handlungsoptionen aller Akteure – setzen einen Blick auf das Gesamtsystem und die in ihm angelegten Verflechtungen voraus. Ein solcher Blick soll hier versucht werden.