

REZENSIONEN

Tanja Brühl / Heidi Feldt / Brigitte Hamm / Hartwig Hummel / Jens Martens (Hg.): Unternehmen in der Weltpolitik. Bonn: Dietz 2004. 285 Seiten, broschiert, 12,70 EUR, ISBN: 3801203484 (Eine Welt Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Band 19).

Im letzten Jahrzehnt wurde von der Forschung vor allem die Bedeutung, der Einfluss und die Wirkung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Weltpolitik beschrieben und analysiert. Während die weltweite wirtschaftliche Verflechtung immer weiter zunimmt und umfassende Wertschöpfungsketten durch transnationale Unternehmen entstehen, rücken nun privatwirtschaftliche Akteure in der internationalen oder globalen Politik stärker ins Zentrum des Interesses. Der Vorgänger dieses Sammelbandes (Eine Welt Texte, Band 11), der vor drei Jahren erschienen ist, diskutierte allgemein die Privatisierung der Weltpolitik und somit beide Typen von nichtstaatlichen Akteuren, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche. Band 19 der Reihe „Eine Welt Texte“ steht dagegen ganz im Zeichen von privatwirtschaftlichen Akteuren.

In diesem Sammelband wird die Frage gestellt, wie das Wirken von transnationalen Unternehmen im Rahmen von *Global Governance* im Sinne einer Weltordnungspolitik mit den Interessen des Gemeinwohls in Einklang zu bringen ist. Er ist in drei Teile gegliedert: Im ersten Teil wird zunächst allgemein in die Themen *Global Governance* und Privatwirtschaft eingeführt, im zweiten Teil werden Politiknetzwerke und Partnerschaften mit der Wirtschaft als mögliche Zukunftsmodelle des Multilateralismus beschrieben, bevor im dritten Teil bereits bestehende Ansätze für verbindliche internationale Regulierung von Unternehmen behandelt werden.

Der scheinbar simplen Forderung, dass Unternehmen entweder direkt oder indirekt auch dem Gemeinwohl zu dienen haben und daher zumindest in Grundzügen stärker reguliert werden müssen, werden vermutlich die meisten Leser zustimmen. In allen Beiträgen finden sich dafür illustrative Beispiele. Weniger präzise wird die Antwort auf die Fragen ausfallen, wie diese Regulierung aussehen soll, und welche Institutionen und Akteure für diese Regulierung verantwortlich sein sollen. Hartwig Hummel stellt seinem Einführungsaufsatz den oft übersehenen Art. 14, Abs. 2 des Grundgesetzes voran, der aussagt, dass Eigentum verpflichtet und dass sein Gebrauch zugleich auch dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen hat. Der Beitrag gibt die Richtung des Bandes vor: Er bestreitet nicht, dass freiwillige Initiativen von Unternehmen im Einzelfall tatsächlich positive und vorbildhafte Beiträge zur *Global Governance* leisten

können. Dies gelte aber nur, solange sich Regierungen einer verbindlicheren internationalen Regulierung und der Einbindung der Privatwirtschaft widersetzen. Denn letztlich, so Hummel, führt kein Weg an allgemein verbindlichen und rechtlich sanktionierbaren Regeln für die Wirtschaft vorbei. Nach einer aufschlussreichen Beschreibung der Aktivitäten, die Unternehmen in der internationalen Politik entwickelt haben, untersucht er erste Regulierungsversuche und die entstandenen Politiknetzwerke. Die Unterteilung von Unternehmen als Subjekt und Objekt von Weltordnungspolitik erscheint nicht hilfreich, da sie nicht für mehr Klarheit sorgt. Die Gefahr eines globalen Korporatismus ist nur mit einer Rückkehr zu mehr Rechtsverbindlichkeit zu verhindern, so Hummel.

Der Beitrag vom Ann Zammit verdankt seine prominente Stellung sicherlich der Tatsache, dass die Vereinten Nationen sich in letzter Zeit verstärkt darum bemühen, Unternehmen für Ihre Ziele einzubinden. Sie analysiert, wie sich die Beziehung zwischen den Vereinten Nationen und der Wirtschaft entwickelt hat und sieht bei einer neugestalteten Partnerschaft zwischen diesen ungleichen Akteuren mehr Gefahren als Chancen, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung der südlichen Länder. Neben einem ausführlichen historischen Abriss über die Beziehungen zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren und den Vereinten Nationen zeigt sie anhand des *Global Compact*, welche Gefahren für die Reputation der Vereinten Nationen bestehen. Dabei überschätzt sie jedoch die tatsächlichen Möglichkeiten des *Global Compact* und beraubt ihre Kritik sogar der Glaubwürdigkeit, wenn sie behauptet, dass „Partnerschaften, die ja der Entwicklung dienen sollen, [...] die Zusammenarbeit mit den Erzprotagonisten des neoliberalen System [erfordern], das gerade Entwicklung behindert“.

Klaus Dingwerth analysiert globale Politiknetzwerke und den Zusammenhang zwischen Motivation und Interessen der beteiligten Akteure und der Legitimität und Effektivität dieser Netzwerke. Dingwerth geht davon aus, dass bei Interessenkonvergenz der Akteure der Weg zur Einrichtung eines Netzwerkes nicht mehr weit ist, wenn die Staaten(-gemeinschaft) nicht handlungsfähig oder -bereit ist. Die Legitimität von Netzwerken wird anhand eines normativen Legitimitätskonzepts untersucht, wobei nicht gesondert erklärt wird, warum der Autor die empirische Untersuchung vernachlässigt. Der Autor beklagt selbst, dass es zu dieser Frage an systematischer Forschung mangelt.

Utting prüft in seinem Ansatz das Potenzial und die Grenzen von Multistakeholder Initiativen, die in sehr unterschiedlichen Formen auftreten, angefangen bei Zertifizierungsprojekten, über die Erstellung von *Best Practices* bis hin zu globalen Rahmenabkommen zwischen internationalen Gewerkschaftsorganisationen und einzelnen Unternehmen. Er betont, dass die Übernahme von Verantwortung durch Unternehmen in entscheidendem Maße

von den politischen Rahmenbedingungen abhängt und weniger von den technischen Voraussetzungen der konkreten Ausgestaltung. Diese seien nicht nur kostspielig, sondern auch kompliziert. Um die Wirksamkeit dieser Initiativen zu verbessern, schlägt er zum einen vor, verstärkt Beschwerdeverfahren einzuführen, sowie rechtliche Verpflichtungen im Rahmen eines *Corporate Accountability*-Ansatzes aufzunehmen.

Andreas Wulf und Philipp Pattberg präsentieren in ihren Beiträgen jeweils Fallstudien zu den Bereichen Gesundheit und Umwelt. Wulf bezweifelt, dass es sich bei globalen Partnerschaften immer um *Win-Win*-Situationen handelt. Man sollte sich nicht „vorschnell auf eine Interessenkonflikte verschleiende Partnerschaftsrhetorik einlassen, sondern die Funktionsweise, die Risiken und die Nebenwirkungen der Kooperationsmodelle genau unter die Lupe nehmen“ (S. 128). Gerade im Gesundheitsbereich, den er anhand von drei Partnerschaften untersucht, konstatiert er einen bedenklichen Prozess des Rosinenpickens: Die Unternehmen konzentrieren sich auf wirtschaftlich vorteilhafte und produktorientierte Maßnahmen und überlassen Aufrechterhaltung und Verbesserung der Gesundheitssysteme den staatlichen Akteuren auf nationaler Ebene und der internationalen Entwicklungshilfe. Er schließt mit dem Fazit, dass Partnerschaften nach wie vor der Beobachtung durch eine kritische Öffentlichkeit bedürfen. Pattberg steht der Beteiligung privatwirtschaftlicher Akteure, auch in Form von privat zu privat, also unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, wesentlich aufgeschlossener gegenüber. Man könne durch diese Form der Partnerschaften unterschiedliche Interessen in den Prozess der Regelsetzung und -durchsetzung integrieren. Das Besondere sei die Trennung von Standardsetzung und Umsetzung. Er stellt das Beispiel Forest Stewardship Council vor, eine Initiative mit dem Ziel der nachhaltigen Nutzung der Wälder, bei der eine unabhängige Organisation überprüft, ob die Standards eingehalten werden. Was Pattberg als Referenzmodell für private Politikgestaltung darstellt, wurde von Benjamin Cashore in seinem preisgekrönten Buch „Governing through Markets“ als marktorientierte und nicht-staatliche Form der Steuerung von Unternehmen entwickelt.

Im dritten Teil des Sammelbandes werden schließlich Ansätze jenseits der Freiwilligkeit vorgestellt. Die Beiträge von van der Gaag und David Weissbrodt beschreiben die Veränderungen internationaler Rahmenbedingungen, die zu einer stärkeren Regulierung von Unternehmen führen, und Eva Kocher und Terry Collingsworth untersuchen, wie Unternehmen unter Anwendung nationaler Gesetze zur Einhaltung von sozialen Mindeststandards gezwungen werden können.

Van der Gaag beschreibt internationale Instrumente, die sich in ihrer rechtlichen Verbindlichkeit erheblich unterscheiden, ausgehend vom unverbindli-

chen Aktionsplan von Johannesburg bis hin zu den verbindlicheren OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen. Er kommt zu dem Schluss, dass Unternehmen durch eine Reihe von internationalen Standards und Normen gegenüber Staaten, Arbeitnehmern und in zunehmendem Maße auch gegenüber Nichtregierungsorganisationen verantwortlich sind. Dennoch reichen die vorhandenen Normen und Instrumente nicht aus, da sie nicht rechtsverbindlich sind. Van der Gaag hält zusätzliche Anreizsysteme und neue Streitregelungsmechanismen für die vielversprechendsten Optionen unter den von ihm ange deuteten nächsten Schritten.

Mit den „Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Wirtschaftsunternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ befasst sich David Weissbrodt. Seiner Meinung sind diese die „erste auf internationaler Ebene akzeptierte Initiative, die sich an alle Unternehmen richtet“ (S. 191). Damit setzt sich Weissbrodt bewusst von Skeptikern ab, die den so genannten *Draft Norms* auf absehbare Zeit keine Chance auf Verabschiedung in der Menschenrechtskommission zubilligen. Die *Draft Norms* seien kein unternehmensfeindliches Instrument, argumentiert Weissbrodt, und begründet dies damit, dass sich Märkten nachhaltiger und besser entwickeln und es zu einer besseren Wirtschaftsleistung führt, wenn Unternehmen die Menschenrechte beachten. Trotz aller Fortschritte, die er als Insider des Entstehungsprozesses beschreibt, bleibt ihm letztlich nur die Hoffnung, dass sich eine starke gesellschaftliche Bewegung gemeinsam mit fortschrittlichen Regierungen für die Verabschiedung und Umsetzung der noch heftig umstrittenen *Draft Norms* einsetzen wird.

Ausgangspunkt für Kochers Analyse ist die Feststellung, dass private Akteure durch völkerrechtliche Vereinbarungen nicht unmittelbar verpflichtet werden, da sie nicht zu den klassischen Völkerrechtssubjekten zählen. Jedoch sind sie zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards verpflichtet. Die Durchsetzung dieser Mindeststandards und dabei insbesondere die juristischen Optionen von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen sind der Fokus ihres Beitrags. Anhand von zwei Fällen aus dem Bereich des Arbeitnehmerschutzes werden zentrale juristische Fragen aufgegriffen, etwa die Zuständigkeit, Anwendbarkeit nationalen und internationalen Rechts, Übernahme von Prozesskosten, Möglichkeiten von Sammelklagen oder eines Vergleichs, aber auch die Folgen eines Prozesses oder die Gefahr der Insolvenz für Unternehmen. Besonders informativ ist die Gegenüberstellung der rechtlichen Situation in Deutschland und anderen Ländern. Als Fazit bleibt, dass die Klagemöglichkeiten zum einen in Deutschland begrenzt sind, aber auch in anderen Ländern die Durchsetzungsmöglichkeiten noch weiterentwickelt werden müssen. Jedoch wird gerade im angelsächsischen Recht versucht, durch gerichtliche Vergleiche Präzedenzfälle zu vermeiden.

Collingsworth zeigt anhand des *Alien Tort Claim Act* (ATCA), dass die Klagemöglichkeiten in den USA weiter entwickelt sind als in anderen Staaten. Der ATCA erlaubt es Bundesgerichten, sich mit Klagen von Ausländern zu befassen, die Verstöße gegen das Völkerrecht vorbringen. Collingsworth beschreibt zunächst die Versuche der Bush-Administration, den Geltungsbereich des ATCA einzuschränken. An einigen ausgewählten Fällen macht sie dann deutlich, als wie gefährlich der ATCA von den Unternehmen eingeschätzt wird und welche mögliche Schlagkraft er entwickeln könnte. Aktuelle Vergleichsangebote von Unternehmensseite gegenüber Klägern, wie im Fall von Unocal, dem Menschenrechtsverletzungen in Birma vorgeworfen werden, deuten auf eine hohe Empfindlichkeit bei amerikanischen Unternehmen hin. Laut Collingsworth bietet der ATCA in den USA die einzige Möglichkeit, transnationale Unternehmen auf die Einhaltung von Menschenrechtsnormen zu verpflichten. Der Zugang zum ATCA ist vielfältigen Einschränkungen unterworfen, und viel hängt von der Kreativität, Entschlossenheit und Beharrungsvermögen der Anwälte ab, die Klagen eingereicht haben. Trotzdem bietet er ein Einfallstor für Versuche, den bisher freiwilligen Verhaltenskodizes über die Drohung mit rechtlichen Verfahren einen höheren Verbindlichkeitsgrad zu verleihen.

In den beiden letzten Beiträgen weisen Heidi Feldt und John Christensen auf zwei bekannte, aber schwer durchdringbare Themenkomplexe hin: Korruption und Steuerumgehung. Diese gehören zu den Wirtschaftsverbrechen, die von vielen Regierungen in Industriestaaten die längste Zeit ignoriert bzw. akzeptiert wurden. Die Rolle von Unternehmen und Regierungen ist in beiden Fällen unterschiedlich. Sollte die Offenlegung von Zahlungsströmen im Interesse von Unternehmen liegen, so würde man auch annehmen, dass die Bekämpfung von Steuerumgehung im Interesse der Regierungen liegt. Feldt und Christensen demonstrieren auf überzeugende Weise wie der Wettbewerbsdruck zwischen Unternehmen, aber auch zwischen Regierungen, eine Bekämpfung von Korruption und Steuerflucht verhindert. Entwicklungen dieser Art sind für Christensen ein Symptom für den Rückzug wohlhabender Eliten und transnationaler Unternehmen aus ihrer ökonomischen und sozialen Verantwortung. Die nähere Zukunft wird zeigen, ob die im Artikel empfohlenen Partnerschaftsmodelle und Multistakeholder-Initiativen auch in diesen Bereichen Abhilfe schaffen können.

Die Herausgeber haben, so lässt sich zusammenfassend sagen, mit einer gelungenen Mischung an Wissenschaftlern und Praktikern, die zum Teil zu den absoluten Experten in ihrem Fach zählen, einen informativen und kritischen Überblick über die Rolle von Unternehmen in der Weltpolitik zusammengestellt.

Durch eine systematischere Unterteilung hätte der Band noch an Qualität gewinnen können. So hätte man Beiträge zur Geschichte des Erscheinens multi- bzw. transnationaler Unternehmen in der Weltpolitik an den Anfang stellen können, um danach unterschiedliche neuere Modelle zur Steuerung und Regulierung dieser Unternehmen vorzustellen und die Definition von Partnerschaften und Multistakeholder-Initiativen als neuem innovativem Politikmodell zu diskutieren. Zudem hätte es dem Band noch mehr Struktur und Kohärenz verliehen, wenn ein Beitrag einen Beurteilungsrahmen zur Bewertung neuer Initiativen anhand der Kriterien Effektivität und Legitimität vorgestellt hätte. Außerdem bleibt bis zum Schluss unklar, was unter Partnerschaften, Politiknetzwerken oder Multistakeholder-Initiativen zu verstehen ist. Hummel sieht Unternehmen bei Politiknetzwerken als Objekte und setzt diese mit Multistakeholder-Ansätzen gleich (S. 34). Bei *Public Private Partnerships* werden dagegen, seiner Meinung nach, Unternehmen zu Subjekten der Weltpolitik, weil öffentliche Aufgaben teilweise in den Privatsektor ausgelagert werden. Die empirische Abgrenzung bleibt jedoch fragwürdig. Für Dingwerth sind Partnerschaften Beispiele für Netzwerke (S. 76) und Utting spricht stattdessen von der Bedeutung von Multistakeholder-Dialogen, wobei bei ihm Partnerschaften als entscheidende Mechanismen dieser hervorgehoben werden (S. 101).

Wie leider häufig bei Sammelbänden fehlt ein theoretischer Rahmen, der die entscheidenden Aspekte zueinander in Beziehung setzt und Schlussfolgerungen erlaubt. Trotz der Vielzahl empirischer Einzelbeispiele, die einen guten Einstieg in dieses sehr komplexe Thema bieten, bleiben im konzeptionellen Bereich einige Fragen offen. Den Beiträgen von Hummel, Dingwerth, Utting und van der Gaag gelingt es nur bedingt, einen konzeptionellen Gesamtrahmen für den gesamten Band zu setzen. Empirisch gehaltvolle und sehr informative Beschreibungen von Fallbeispielen aus den Bereichen Gesundheit, Umwelt, Arbeitsrecht, Rechnungslegung und Steuerumgehung vermögen diesen Mangel allerdings auszugleichen.

Dem wissenschaftlichen Publikum bietet der Band durch die Vielzahl an präsentierten empirischen Fällen zahlreiche Anregungen für neue Forschungsfragen, politisch interessierten Lesern präsentiert er einen guten Einstieg in die häufig durch Schlagworte und Pauschalvorwürfe gegen Unternehmen geprägte Debatte um die Bedeutung von Unternehmen in der Weltpolitik.

Lothar Rieth, Universität Tübingen

Thomas Hoppe (Hg.), *Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention. Analysen und Empfehlungen vorgelegt von der Projektgruppe Gerechter Friede der Deutschen Kommission Justitia et Pax*, Berlin: Verlag Dr. Köster 2004, 303 S., 24,80 EUR, ISBN 3-8957-4521-9.

Unter welchen Voraussetzungen kann die menschenrechtlich begründete externe Einmischung in die Angelegenheiten eines Staates ethisch gerechtfertigt sein? Wann verspricht sie Erfolg, wann erscheinen die Risiken zu groß? Welche Weiterentwicklungen erscheinen sinnvoll und nötig? Diesen Fragen geht die von Thomas Hoppe herausgegebene Analyse der Projektgruppe Gerechter Friede der Deutschen Kommission Justitia et Pax nach. Im Stil eines wissenschaftlichen Gutachtens abgefasst, geht es der Studie um konkrete, empirisch fundierte Empfehlungen für eine friedensethisch vertretbare Menschenrechtspolitik.

Dem pragmatischen Anspruch entsprechend, eröffnen die „Ergebnisse und Empfehlungen“ als erster Gliederungspunkt das Buch. Nach einer Einleitung, die das Konzept des gerechten Friedens und die wesentlichen Standpunkte in der Debatte über die menschenrechtlich motivierte Intervention nachzeichnet, werden zunächst die relevanten Akteure und die Instrumente der militärischen und nichtmilitärischen externen Einwirkung in andere Staaten vorgestellt. Nach diesem breit angelegten Kapitel widmet sich das folgende Kapitel dem schwerwiegendsten und damit zweifellos umstrittensten Instrument externer Einwirkung: der militärischen Intervention. Konkret fragt die Studie hierbei nach den Kriterien, die eine militärische Intervention erfüllen muss, um als legitim gelten zu können, sowie nach dem Aufgabenspektrum, dem die Interventen in der Konfliktnachsorge gegenüberstehen. Das vierte Kapitel stellt eine Zusammenfassung dreier Fallstudien dar, die am Ende der Publikation vollständig abgedruckt sind. In diesen Fallstudien untersucht Peter Schlotter den Zerfall Jugoslawiens mit seinen unterschiedlichen Phasen, Volker Matthies analysiert die Interventionen der 1990er Jahre im subsaharischen Afrika (Liberia, Sierra Leone, Somalia, Ruanda), und Monika Schlicher beschäftigt sich mit Osttimor als Beispiel einer „Konfliktlösung ohne ausreichende Prävention“. Zunächst widmet sich das fünfte Kapitel jedoch den Perspektiven zur „Weiterentwicklung der Instrumente menschenrechtsschützender Einwirkung“ und dabei insbesondere der Rolle der Vereinten Nationen und des internationalen Rechts.

Die Resultate der Studie der Deutschen Kommission Justitia et Pax sind der Publikation „in Form von Empfehlungen, die sich an politische, kirchliche und gesellschaftliche Akteure richten“ (S. 6), vorangestellt. Diese Empfehlungen beginnen mit einer wichtigen Mahnung: „Das Nachdenken über

die Verbesserung von Möglichkeiten zielgerichteter Intervention darf nicht dazu führen, dass entschiedene Schritte hin zu mehr Gewaltprävention und zu einer multidimensionalen Menschenrechtspolitik, die auf die Veränderung politischer Strukturen in der Leitperspektive des ‚gerechten Friedens‘ setzt, vernachlässigt werden“ (S. 9). Jede Einwirkung in die inneren Verhältnisse eines anderen Staates stelle zunächst ein politisches, ethisches und rechtliches Problem dar. Dieses Problem potenziere sich im Falle des Instruments der militärischen Intervention. Daraus folgt für die Autoren keine grundsätzliche Ablehnung militärischer Interventionen, aber doch die Forderung, „politisch mit aller Anstrengung nach Wegen (zu suchen), um Entscheidungslagen nicht erst eintreten zu lassen, in denen als ultima ratio nur die Wahl zwischen Optionen verbleibt, die man im Grunde allesamt ablehnt“ (S. 8f.).

Eine solche multidimensionale Menschenrechtspolitik muss auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen werden und vor allem präventiv ausgerichtet sein: „Kirchliches und zivilgesellschaftliches Engagement mit dem Ziel einer gewaltpräventiven Konflikttransformation hat vor allem dort Aussichten auf Erfolg, wo bestimmte Eskalationsstufen noch nicht erreicht sind bzw. bereits durchschritten wurden“ (S. 9). Im Falle einer akuten Gewaltanwendung, so die Autoren, seien die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure begrenzt. Präventiv könnten kirchliche und zivilgesellschaftliche Kräfte in einer gewaltgeneigten Umwelt jedoch stabilisierend wirken, insbesondere durch die Bildung formeller und informeller Netzwerke zwischen denjenigen Kräften auf allen Seiten, die Gewalt ablehnen, aber auch durch *capacity building* im Bereich der Friedens- und Konfliktlösungsarbeit, durch kritische Begleitung der Medienarbeit innerhalb und außerhalb des Krisengebiets, durch Vermittlung zwischen den Konfliktparteien, durch Versöhnungs- und Traumaarbeit und natürlich durch Lobby- und Informationsarbeit. Auch im Bereich der Menschenrechtsbildung und –erziehung könnten kirchliche und zivilgesellschaftliche Gruppen eine wichtige Rolle im Sinne des *empowerment* der Menschen (und insbesondere der Frauen und Heranwachsenden) für ihre Rechte übernehmen (S. 47f.).

Aber auch die staatliche und supranationale Menschenrechtspolitik sollte stärker an entschlossener Prävention orientiert sein. Gewaltanwendung, so die Autoren, könnte in vielen Fällen verhindert werden, würde die *prima ratio* der nichtmilitärischen Einflussnahme konsequent eingesetzt. „Dies verlangt von den Entscheidungsträgern (...) zunächst und vor allem einen hinreichenden politischen Willen, sich in Fragen des Krisenmanagements und der Gewaltprävention rechtzeitig zu engagieren“ (S. 12). Hierzu müssten Frühwarnkapazitäten verbessert und die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen wie der OSZE und der EU intensiviert werden.

Ökonomische Sanktionen träfen dagegen, so die Autoren, häufig zuerst die Personen, zu deren Schutz sie eingesetzt werden, während „die politisch Verantwortlichen, die, gerade in nicht demokratisch verfassten Staaten, immer wieder und teilweise mühelos Mittel und Wege finden, sich den für sie unerwünschten Wirkungen eines Embargos zu entziehen“ (S. 61). Anreizsysteme seien daher prinzipiell gegenüber ökonomischen Sanktionen zu bevorzugen. Auch gegenüber militärischen Interventionen seien ökonomische Sanktionen nur dann zu bevorzugen, wenn sie „ihren Zweck voraussichtlich mit einem geringeren Ausmaß an Schädigungen jener Gruppen der Bevölkerung erreichen, die die Konsequenzen einer verfehlten Politik lediglich zu erleiden haben, ohne auf den Kurs ihrer politischen Führung tatsächlich Einfluss nehmen zu können“ (S. 13).

Im Mittelpunkt der Studie steht natürlich die Frage nach der militärischen Intervention – auch wenn es aus friedensethischer Perspektive keinesfalls eine „Gewöhnung an das Mittel der Gewaltanwendung geben dürfe“ (S. 69). Klar müsse diese unter dem „Imperativ der Schadensbegrenzung und des Schutzes der Zivilbevölkerung“ (S. 13) stehen. Die Art und Weise der Durchführung einer militärischen Intervention müsse die Maxime berücksichtigen, dass die Situation der am meisten Leidtragenden nicht noch weiter verschlechtert werden dürfe. Insbesondere seien ein klares Mandat, eine angemessene personelle und materielle Ausstattung, adäquate Einsatzgrundsätze und eine hinreichende Finanzierung unerlässlich: „Nur so kann verhindert werden, dass das Scheitern von UN-Missionen, die von vornherein inadäquat mandatiert und ausgerüstet entsandt wurden, als Beweis einer mangelnden Eignung der Vereinten Nationen für Aufgaben der internationalen Friedenssicherung und des weltweiten Menschenrechtsschutzes erscheint“ (S. 14).

Grundsätzliche Vorbedingung für eine militärische Intervention ist für die Autoren die strikte Völkerrechtskonformität – dies gelte insbesondere für die auch in Fällen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen nötige Legitimierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Den natürlichen Schwachpunkt dieser Position zeigen die Autoren selbst auf: „Der zu fordernde Respekt vor dieser Kompetenzzuweisung setzt andererseits voraus, dass die Mitglieder des Rats von den ihnen zustehenden exklusiven Rechten einen sachgemäßen Gebrauch machen, insbesondere Interventionen zugunsten der Menschenrechte nicht dort blockieren, wo ihre Dringlichkeit offenkundig ist“ (S. 15). Wie ist dieser Widerspruch auflösbar? Letztlich nur durch eine entsprechende Weiterentwicklung des internationalen Rechts, so die Autoren. Diese Weiterentwicklung müsse zu transparenten und zugleich effizienten wie rechtlich überprüfbaren Entscheidungswegen im Sicherheitsrat führen.

Eine solche völkerrechtliche Weiterentwicklung ist für die Autoren auch im Feld des humanitären Völkerrechts unabdingbar, um Zivilisten in bewaffneten

Konflikten besser zu schützen. Hieraus folgt eine doppelte Agenda: Zum einen müssten die Staaten bewegt werden, die Standards der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949 im eigenen Zuständigkeitsbereich verbindlich zu machen und ihnen auch formell beizutreten, soweit noch nicht erfolgt, zum anderen müsste das humanitäre Völkerrecht über den materiellen Gehalt der Zusatzprotokolle hinaus fortgebildet werden. Insbesondere müsste die Einhaltung der Standards des humanitären Völkerrechts mit den Mitteln des Völkerstrafrechts gesichert werden.

Die Autoren betonen in diesem Zusammenhang zu Recht die wichtige Funktion, die der Internationale Strafgerichtshof in diesem Kontext spielen könnte. Vor allem aber seien Interventionsstreitkräfte für die ethischen Aspekte und die Konsequenzen ihres Handelns zu sensibilisieren, „darunter ausdrücklich auch für die ethischen wie rechtlichen Grenzen von Befehl und Gehorsam“ (S. 19). Ausbildungsprogramme zu Fragen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte seien während der Einsatzvorbereitung unerlässlich. Daneben sei es wichtig, die Interventionsstreitkräfte für die Möglichkeit der nichtintendierten Eskalation der Gewalt zu sensibilisieren: „Die Herausbildung von Aufmerksamkeit dafür, wie leicht sie in den Sog der Eigendynamiken der Gewalt geraten können, kann verhindern, dass Angehörige der Interventionstruppen selbst schwere Verletzungen der Menschenrechte und der Normen des humanitären Völkerrechts begehen“ (S. 111). Die Folterungen von Gefangenen in Abu Ghraib und Guantanamo durch US-Soldaten belegen die Bedeutung dieser Forderungen der Autoren im Nachhinein besonders eindrücklich.

Mit „Schutz der Menschenrechte“ ist der Projektgruppe Gerechter Friede der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* ein wichtiges und mutiges Werk gelungen. Die Autoren haben sich an ein heißes Eisen der Friedensforschung gewagt: die Frage, ob es grundsätzlich legitim sein kann (oder sogar legitim sein muss), sich zugunsten der Menschenrechte in die Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen, und wann es gerechtfertigt sein kann, hierzu militärische Mittel einzusetzen. Dabei vermeiden sie die radikalpazifistische Versuchung ebenso wie die bloße Revitalisierung des „gerechten Kriegs“. Krieg für die Menschenrechte, so das Fazit der Studie, kann nicht grundsätzlich illegitim sein, muss aber die Ausnahme bleiben. Zentraler friedensethischer Imperativ ist und bleibt die Betonung präventiver Politik. Auch der Krieg für einen unbestreitbar guten Zweck kann nur in engen Grenzen gerechtfertigt sein. Den Autoren gelingt eine prinzipiell überzeugende Bestimmung dieser Grenzen ebenso wie eine hervorragende und dazu noch gut lesbare Zusammenstellung und Analyse nichtmilitärischer Instrumente zur Einmischung in externe Menschenrechtsverletzungen.

Florian Pfeil, Universität Trier

Thorsten Stodiek: Internationale Polizei. Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung. Baden-Baden: Nomos 2004, 503 S., 78,- EUR, ISBN 3-8329-0595-2.

In seinem Buch legt Thorsten Stodiek eine der ersten deutschen Studien über ein Problem- und Forschungsfeld vor, das in der englischsprachigen Literatur bereits mehr Beachtung gefunden hat: die internationale Polizei. Die traditionelle Konfliktforschung beschäftigt sich entweder mit Aspekten der Konfliktanalyse, der Friedenskonsolidierung, der Konfliktprävention und -mediation oder sie konzentriert sich auf militärische Komponenten friedenserhaltender Missionen. Stodiek versucht, ein umfassendes Konzept einer internationalen Polizei als einer Komponente internationaler Friedensmissionen zu entwickeln und damit den Fokus der Konfliktpräventionsforschung stärker auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu richten.

Oftmals werden bei Konzeptualisierungsversuchen zu diesem Thema die empirischen Erfahrungen internationaler Polizeimissionen kategorisiert. Stodiek geht dagegen normativ vor: Gestützt auf das deutsche Polizeirecht, die Strafprozessordnung und das Grundgesetz, entwirft er einen Idealtypus internationaler Polizei. In einem zweiten Schritt gleicht er dieses Modell mit internationalen Regelwerken ab und erweitert es. Hier bezieht er sich auf die Konventionen zu Menschenrechten, Diskriminierung, Folter, Genozid und bürgerlichen Rechten sowie auf themenspezifische UN-Dokumente, wie zum Beispiel den *UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials* und den *UN Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police*. Dabei kommt Stodiek zu dem Ergebnis, dass rechtliche Rahmenbedingungen für eine internationale Polizei zwar bestehen, jedoch keineswegs optimal sind. In wichtigen Details, wie zum Beispiel in der Regelung des Schusswaffengebrauchs und des Todesschusses, ist das deutsche Polizeirecht genauer.

Im nächsten Schritt grenzt der Autor die rechtlichen Grundlagen einer Internationalen Polizei vom Regelwerk der Haager Landkriegsordnung und von den *Rules of Engagement* (RoE) der Militärkomponenten in Friedenseinsätzen ab. Hier verweist der Autor auf die großen Unterschiede zwischen klassischen Militäreinsätzen und Peacekeeping-Operationen, sieht allerdings starke Ähnlichkeiten zwischen den RoE friedenserhaltender Militäreinsätze und den Grundsätzen des deutschen Polizeirechts. Durch die Analyse vier verschiedener UN-Polizeimissionen will Stodiek das Konzept der Internationalen Polizei und die entsprechende Konfliktbearbeitung anschließend optimieren.

Zunächst überprüft der Autor jedoch die Hypothese, dass die Erfolgsaussichten eines polizeilichen Einsatzes von den Ausprägungen der Konfliktdimensionen und dem Zuschnitt der polizeilichen Befugnisse abhängen. Die „Art des Konflikts“ und die „Art der polizeilichen Intervention“

sind damit die unabhängigen Variablen. „Konflikt“ definiert der Autor in Anlehnung an Johan Galtung durch die Dreiecksbeziehung der Merkmale des Konflikts, des Verhaltens sowie der emotionalen und kognitiven Einstellungen der Parteien. Bei der weiteren Aufstellung der exogenen Konflikthintergründe und -phasen greift Stodiek vor allem auf die Arbeiten des 2002 beendeten *Conflict Prevention Networks* (CPN) zurück, das empirisch relevante, aber zum Teil nur schwer messbare und voneinander abgrenzbare Indikatoren von Konfliktdimensionen – Konfliktphase, Grad der Gewalt, Eskalationspotential, Grad der Versöhnungsbereitschaft, Verhandelbarkeit des Konfliktgegenstandes, Einverständnis mit der Intervention Dritter, Anzahl der Konfliktparteien, Geschlossenheit und Diszipliniertheit der Konfliktparteien – verwendet. Die „Art der polizeilichen Intervention“ wird durch von Stodiek entwickelte endogene Erfolgsfaktoren von Polizeieinsätzen operationalisiert – Exekutivbefugnisse und Einsatzmittel, Ausbildungsressourcen, Überwachungsressourcen, Unterstützung der Exekutivfunktion durch das Militär, Interesse und Wille der internationalen Gemeinschaft, Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, komplementäres Vorgehen verschiedener internationaler Organisationen.

Im empirischen Teil der Arbeit überprüft Stodiek diese Faktoren anhand vier verschiedener UN-Friedensmissionen der 1990er Jahre, der *United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia* (UNTAES, 1996-1998), der *United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina* (UNMIBH, 1996-2002), der *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK, 1999-2002) und der *United Nations Transitional Authority in East-Timor* (UNTAET, 1999-2002). Der Autor schildert auf jeweils etwa 80 Seiten mit beeindruckender Detailgenauigkeit und Kenntnis der einschlägigen Dokumente die Entwicklung und Kontextbedingungen jedes Fallbeispiels. Er geht dabei auf die Hintergründe der Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats sowie der wichtigsten Abkommen und Mandate ein und schildert den chronologischen Verlauf und die Entwicklung der Missionen. Die empirische Vielfalt des narrativen Parts bündelt der Autor in Fallanalysen, welche die Ergebnisse der Missionsbemühungen in den einzelnen Teilbereichen der Mandate zusammenfassen. Dabei berücksichtigt er vor allem die Sicherung der Außengrenzen, Entmilitarisierung, Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, Aufbau der lokalen Polizei, Aufbau des Justizwesens, Aufbau des Strafvollzugs sowie Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte und Flüchtlingsrückführung. Abschließend formuliert er Kausalerklärungen zum Erfolg oder Scheitern der Mission, in denen die oben genannten Variablen anhand der empirischen Daten überprüft werden.

In einem zusammenfassenden Vergleich werden die Fallbeispiele anhand der oben skizzierten endogenen und exogenen unabhängigen Variablen in den jeweils gleichen sieben Teilbereichen der Missionsmandate untersucht. Dabei

wird deutlich, dass die Sicherung der Außengrenzen sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit besonders in den Anfangsphasen einer Mission einer starken Kooperation mit dem Militär bedürfen. Für den Aufbau eines effektiven Polizeiapparates sind weiterhin die Reform und der Aufbau der Justiz unabdingbar.

Einen wichtigen, aber im Vergleich zu den empirischen Ausführungen relativ kurzen Teil der Arbeit bildet die zusammenfassende Analyse der Kausal erklärungen. Bei den exogenen Faktoren zeigt sich, dass die Stärke und der Grad des Konflikts einen großen Einfluss auf die Erfolgsaussichten internationaler Polizeimissionen haben. Die Analyse der endogenen Faktoren weist darauf hin, dass die exekutiven Mandate von UNMIK und UNTAET im Gegensatz zu den Reform-Mandaten von UNMIBH und UNTAES einen Vorteil bei der Durchsetzung der Befugnisse darstellten. Allerdings waren die Bereitstellung der Einsatzmittel sowie die (rechtliche) Klärung der Einsatzgrundlage vor allem in den ersten Monaten unzureichend. Deutlich wird auch, dass die Integration von Militär und Polizei unter der Federführung einer Organisation – wie bei UNTAES und UNTAET – die Kooperation und Koordination im Vergleich zu nebengeordneten Organisationen – wie bei UNMIBH und UNMIK – wesentlich vereinfacht. Faktoren wie schlechte Ausstattung sowie unzureichende Ausbildung der entsandten Polizisten verzögerten die Effektivität in allen Fällen. Von Seiten der Mitgliedsstaaten rührt dies nicht nur von der Fokussierung auf die militärischen Aspekte der Sicherheitsratsresolutionen, sondern auch von den unzureichenden Personalressourcen her. Diese können jedoch nur schrittweise aufgebaut werden, da nur ein geringer Teil der im Heimatland ihren Dienst versahenden Beamten jeweils entbehrt werden kann.

Diese zwei Hauptergebnisse zeigen, dass bei gleichzeitiger negativer Ausprägung endogener und exogener Faktoren die Erfolgsaussichten für Polizeimissionen äußerst schlecht sind, dass aber vor allem die Bereitstellung von Einsatzmitteln durch die Staatengemeinschaft die Erfolgssaussichten – bei gleich bleibenden exogenen Faktoren – stark erhöht.

Am Ende schlägt der Autor ein Konzept für eine internationalen Polizei vor, das die erkannten Defizite berücksichtigt und die in den Kapiteln drei und vier formulierten Hypothesen über mögliche Verbesserungen aufnimmt. Dieses Konzept würde verlangen, die rechtliche Grundlagen, die Koordination zwischen der Polizei und dem Militär bzw. militärisch organisierten Polizeieinheiten und die Einsatzmittel und die Organisation von entsandten Polizeikontingenten zu überarbeiten.

Stodiek befasst sich dabei nicht mit der Frage, wie Polizeikomponenten in den UN-Friedensmissionen eingebettet werden sollten. Dies ist ein generelles Manko der Friedensforschung: obwohl die Friedensmissionen immer komplexer werden und einer großen Anzahl von organisatorischen Problemen

in Bezug auf Koordination und Implementation gegenüberstehen, hat dies in der Forschung bisher kaum Beachtung gefunden. Das Buch schließt mit Politikempfehlungen, welche die Effizienz und den Erfolg von Polizeimissionen erhöhen können und sich insbesondere auf die Mechanismen der UN, der EU und der OSZE zur Bereitstellung von Polizeikontingenten beziehen.

Ein Schwachpunkt des Werks ist, dass der Variablenrahmen der Kausalerklärungen zu weit gefächert ist. Es hätte der „Schlankheit“ der Theorie gut getan, wenn sich der Autor auf weniger Variablen beschränkt oder mehr Kategorien gebildet hätte. Zudem kann aus der Sicht quantitativer Forschung eine solch große Anzahl von Variablen nicht mit vier Fällen erklärt werden. Darum geht es hier jedoch nicht; Ziel des Werkes ist es vielmehr, Kausalmechanismen aufzuzeigen, die der Konfliktbearbeitung durch Polizeimissionen zugrunde liegen. Allerdings würde eine nicht an Jahreszahlen orientierte Schilderung der Missionen wichtige Kausalfaktoren, Sequenzen und Abschnitte der Entwicklung von Polizeimissionen bereits im narrativen Teil stärker in den Vordergrund rücken. Außerdem würden so wichtige Details der Missionen stärker gewürdigt, wie z.B. die Formulierung des *Mission Implementation Plan* durch UNMIBH-Chef Jacques Paul Klein im Jahr 2000, welcher als beispielhaft für spätere Peacekeeping-Missionen gelten kann. Weiterhin erführen langsame Entwicklungen stärkere Beachtung, wie zum Beispiel die *non-compliance reports*, die nach Einführung der *Bonn Powers* des Hohen Beauftragten der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina 1997 und der Reform der *UN International Police Task Force* 1998 unter Richard Monk erst 2001 zur ihrer vollen Reife gelangten, aber schrittweise Befugnisse und Durchsetzung verbessert haben. Außerdem hätte sich trotz der Klarheit und Schlüssigkeit der narrativen Darstellung angeboten, die entwickelten Variablen und Teilbereiche auch zur Gliederung der Fallstudien heranzuziehen. Außerdem zieht der Autor Faktoren heran, die nicht oder nur mittelbar mit dem Sicherheitssektor verbunden sind, wie zum Beispiel wirtschaftliche Entwicklung, Demokratisierung, Verwaltungsaufbau und Infrastrukturmaßnahmen.

Stodiéks Werk ist ein wichtiger Beitrag zur Forschung über zivile Konfliktbearbeitung. Der Autor verbindet eine zeitgeschichtliche Dokumentation mit Vorschlägen, wie Sicherheitsprobleme von Bürgerkriegsgesellschaften unter Einsatz von internationalem Sicherheitspersonal gelöst werden könnten. Der Verdienst Stodiéks liegt nicht nur in der systematischen Aufarbeitung des umfangreichen Dokumentenmaterials zu allen vier Missionen, sondern ebenso in der analytischen Fundierung der Studie auf der normativen Grundlage eines Idealtyps internationaler Polizei.

Till Blume, Universität Konstanz