Fast gute Freunde – UN und EU in der Friedenssicherung

Sven Bernhard Gareis

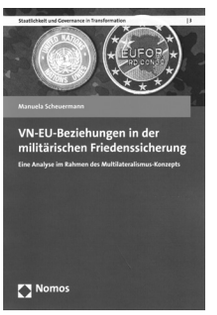
Seit gut zwei Jahrzehnten sehen sich die Vereinten Nationen ständig wachsenden Anforderungen in der internationalen Friedenssicherung gegenüber. Die Blauhelm-Missionen haben immer komplexere Mandate zu erfüllen: neben der klassischen Friedenswahrung (peacekeeping) zunehmend auch der Schutz der Zivilbevölkerung oder die Absicherung von Prozessen zur Friedenskonsolidierung. Die zur Bewältigung dieser Herausforderungen erforderlichen Kräfte und Fähigkeiten kann die Weltorganisation schon längst nicht mehr nur aus den traditionellen Truppenstellerstaaten generieren. Diese sind hinsichtlich der Ausbildung und Ausrüstung ihrer Soldatinnen und Soldaten oft selbst überfordert. Die UN sind vielmehr auch auf die Kooperation mit Regionalorganisationen wie der Europäischen Union angewiesen, die ihre militärischen und zivilen Kapazitäten in den Dienst der internationalen Friedenssicherung stellen. Die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen gestaltet sich indes schwierig, da sie in ihren Handlungen an unterschiedliche Ziele, Strukturen und Entscheidungsverfahren gebunden sind.

Wie und unter welchen Bedingungen also kooperieren internationale Organisationen auf einem so schwierigen Politikfeld? Dieser Frage geht **Manuela Scheuermann** in ihrer Würzburger Dissertation am Beispiel der UN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung nach. Den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen bildet dabei zum einen das von beiden Organisationen gleichermaßen hochgehaltene Bekenntnis zum Multilateralismus. Zum anderen geht sie von den großen normativen wie auch politischen Schnittmengen aus, durch die sich EU und UN als quasi natürliche Verbündete in ihren Bemühungen um eine Weltordnung empfehlen, die auf friedlicher Zusammenarbeit und ›good global governance‹ aufbaut. Zugleich macht die Autorin auch klar, dass dieses in politischen und wissenschaftlichen Diskursen gern gepflegte Narrativ eines näheren Hinsehens bedarf. Sie verweist darauf, dass internationale Organisationen »auch egoistische Akteure« (S. 381) sein können, die die Kooperationsbeziehungen auch an ihren Interessen ausrichten.

Scheuermann geht an die Thematik sehr gründlich heran: In Teil A stellt sie nicht einfach Referenzen zu verschiedenen Theorieansätzen der Internationalen Beziehungen her, sondern erweitert gängige Auffassungen von Multilateralismus als einem verregelten Miteinander staatlicher Akteure um eine normative Dimension. In diesem Verständnis ist Multilateralismus »Teil einer normativ-ontologischen Idee von global governance« (S. 65), beinhaltet also mit dem immanenten Streben nach einer guten Weltordnung sowohl ein Ziel wie auch eine Handlungsaufforderung. Sodann formuliert die Autorin eine Reihe utilitaristischer, normativer und ›neutraler‹ aus der Organisationssoziologie abgeleiteter Faktoren wie Nützlichkeit, ähnliches Aufgabenfeld oder externer Druck, welche inter-organisatorische Beziehungen prägen. Scheuermann entwickelt so ein anspruchsvolles, eigenständiges Modell zur Analyse der Kooperationsbeziehungen zwischen internationalen Organisationen, das weit über die von ihr untersuchte UN-EU-Interaktion hinaus Anwendung finden kann und sollte.

Ihr analytisches Instrumentarium setzt die Autorin dann in Teil B souverän ein, wenn sie sich den Fundamenten der UN-EU-Zusammenarbeit zuwendet. Dabei rekonstruiert sie zunächst das Bild von der engen Verflechtung jener »Pendants im globalen System« (S. 101), die hinsichtlich ihrer Aufgabenbereiche, Werte, Ziele und Funktionsbestimmungen viele Gemeinsamkeiten aufweisen. Diese oberflächliche Harmonie relativiert Scheuermann dann aber gleich wieder, wenn sie sich den durchaus unterschiedlichen Vorstellungen zuwendet, die beide Institutionen vom gemeinsam beschworenen Prinzip des Multilateralismus pflegen. Entlang der Beschreibungen von »offenem« beziehungsweise »effektivem« Multilateralismus arbeitet Scheuermann präzise die Versuchungen in UN wie EU heraus, diesen normativen Begriff für eigene Interessen, wie etwa die Verbesserung der eigenen Handlungsfähigkeit, zu instrumentalisieren. Trotz einer engen Beziehung sind UN und EU eben doch nur fast gute Freunde.

In Teil C gibt die Autorin der Analyse der praktischen Zusammenarbeit von UN und EU in der militärischen Friedenssicherung breiten Raum. Zunächst nimmt sie eine sorgfältige Darstellung der politischen und rechtlichen Fundamente und Rahmenbedingungen dieser Kooperation vor und geht auf die EU-internen Entscheidungsprozesse bei der Unterstützung von UN-Missionen ein. Dabei wird wiederum deutlich, wie sehr die EU darum bemüht ist, die vollständige Kontrolle über ihre militärischen Beiträge durch eigene Gremien und Strukturen, namentlich das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), auszuüben. Jede Form eines direkten



Manuela Scheuermann

VN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung.

Eine Analyse im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts

Staatlichkeit und Governance in Transformation, Band 3
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2012
450 S., 69,00 Euro

Zugriffs der Vereinten Nationen auf EU-Kapazitäten bleibt so ausgeschlossen.

Das Herzstück ihrer Analyse bilden vier Fallstudien zu den drei bislang gemeinsam durchgeführten Militäreinsätzen Artemis (2003) und EUFOR (2006) in der Demokratischen Republik Kongo, der EUFOR Chad/CAR (2008/2009) sowie zur Ablehnung einer Bitte um Unterstützung der UN-Mission MONUC in Kongo im Jahr 2008. Das Augenmerk dieser hervorragend recherchierten Untersuchung liegt auf den konkreten Mechanismen und Verfahren dieser Zusammenarbeit, von der Ebene der Spitzen bis hin zur Kommunikation der Hauptquartiere und Einheiten der eingesetzten Truppen. Scheuermann zeichnet hier ein ungemein realitätsnahes, dabei aber auch immer wieder im Lichte ihres Theorieansatzes reflektiertes Bild dieser Einsätze. Dabei geht sie auch auf die teils komplizierten Hintergründe ein, wie die häufige Uneinigkeit der EU-Staaten oder die immer wieder enttäuschten Erwartungen, die beide Organisationen an ihre Zusammenarbeit richten. Es bleiben aber Fallstudien; jeder dieser gemeinsamen oder besser parallelen Militäreinsätze von UN und EU hatte seine eigenen Charakteristika. Ein für die Planung und Durchführung künftiger Einsätze hilfreiches Modell der Zusammenarbeit kann so nicht entwickelt werden.

Entsprechend fällt dann auch der Schlussteil D etwas knapp aus. Er umfasst eine für den schnellen Überblick hilfreiche Zusammenfassung der Studie sowie einen systematischen Überblick über die die Kooperation prägenden Faktoren und endet mit »Gemeinsam stark!« (S. 396), einem beherzten Appell an die Politik, das Potenzial dieser besonderen Beziehung zwischen UN und EU für eine multilaterale und friedliche Weltordnung stärker zu nutzen. Ob dieser Appell gehört wird, muss offen bleiben – seit dem Ende von EUFOR Chad/CAR 2009 gab es zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union keine militärische Zusammenarbeit mehr, und daran dürfte sich auch in der absehbaren Zukunft wenig ändern. Die EU ist immer bereit, ihren Multilateralismus auch in anderen Kontexten als im Zusammenwirken mit den UN auszuüben.

Insgesamt hat Manuela Scheuermann ein äußerst lesenswertes Buch zu einem wichtigen Thema vorgelegt. Zwar mögen die UN-EU-Beziehungen im militärischen Bereich sehr spezifisch erscheinen, doch eröffnet die Autorin mit dieser exemplarischen Untersuchung ganz vorzügliche und vielschichtige Einblicke in die komplizierten Mechaniken des Zusammenwirkens zweier internationaler Organisationen. Weil das Buch bei allem hohen theoretischen Anspruch, analytischer Tiefe und empirischer Breite zudem in einer eingängigen und lebendigen Sprache verfasst ist, sei seine Lektüre allen empfohlen, die sich mit Friedenssicherung, internationalen Organisationen, UN und EU befassen.

Schutz gegen geschlechtsbezogene Gewalt

Beate Rudolf

Sarah Elsuni

Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte. Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen

Schriften zur Gleichstellung der Frau, Band 33

Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2011
344 S., 74,00 Euro

›Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte‹ – wer angesichts dieses Titels nur eine weitere Untersuchung der Praxis von UN-Menschenrechtsorganen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erwartet, wird positiv überrascht: **Sarah Elsuni** entwickelt in ihrer Dissertation überzeugend einen Ansatz, der auch Gewalt gegen lesbische, schwule, bisexuelle, transgender und intersexuelle Menschen (LSBTI) umfasst. Transgender steht für Personen, die sich einem anderen Geschlecht als dem (gesellschaftlich definierten) Geburtsgeschlecht zugehörig fühlen; Intersexuelle bezeichnet Menschen, die nicht dem ›männlichen‹ oder ›weiblichen‹ Geschlecht zugeordnet werden können. Elsuni hält es für notwendig, Gewalt gegen diese Menschen ebenso wie häusliche Gewalt gegen Frauen nicht nur in ihrer individuellen Dimension zu sehen, sondern auch die dahinter liegenden gesellschaftlichen Strukturen, die solche Gewalt ermöglichen oder gar fördern. Diese strukturelle Gewalt will Elsuni menschenrechtlich erfassen, indem sie den Gleichheitssatz als Recht auf Nichtdiskriminierung versteht. Die Autorin zeigt auf, wie dies durch eine dynamische Auslegung bestehender menschenrechtlicher Verträge erfolgen kann. Beim Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ist es möglich, beim Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) jedoch nicht. Damit gelingt ihr ein konsequenter Lösungsweg zum menschenrechtlichen Umgang mit geschlechtsbezogener Gewalt, der nicht voraussetzt, dass bestehende Menschenrechtsverträge geändert werden müssen. Gerade angesichts der Tatsache, dass innerhalb der Vereinten Nationen erst vor einigen Jahren Debatten über den menschenrechtlichen Schutz von intersexuellen Kindern sowie vor homophober und transphober Gewalt begonnen haben, bietet Elsunis Werk einen methodisch überzeugenden Weg, diesen Schutz schon jetzt menschenrechtlich zu gewährleisten.

Die Autorin legt den Begriff Geschlecht breit aus; er geht über die Zweigeschlechtlichkeit und die mittlerweile auch im Völkerrecht anerkannte Unterscheidung zwischen biologischem und sozialem Geschlecht (im Englischen: ›sex‹ und ›gender‹) hinaus. Elsuni möchte mit ›Geschlecht‹ alle Anknüpfungen an die Geschlechtlichkeit des Menschen erfassen. Das sind nicht nur Anknüpfungen an das vermeintlich eindeutig bestimmbare biologische Geschlecht oder die sozial konstruierten Geschlechterrollen, sondern auch

Anknüpfungen an die Nichtkonformität sexueller und geschlechtlicher Lebensweisen, einschließlich des sexuellen Begehrens.

Anstelle eines solch breiten Verständnisses von Geschlecht wäre es auch möglich, ›sexuelle Orientierung‹ und ›Geschlechtsidentität‹ als neue Diskriminierungsmerkmale einzuführen oder diese Kriterien unter ›anderer Status‹ in den Diskriminierungsverboten der beiden Internationalen Pakte zu fassen. Doch Elsuni lehnt diese Lösungswege ab, weil damit das herkömmliche biologische Verständnis von Geschlecht beibehalten würde und die ihm zugrunde liegenden Machtverhältnisse ausgeblendet blieben. Das ist konsequent, da die Autorin unter ›Gewalt‹ gerade auch strukturelle Gewalt fasst, also solche, die sich in ungleichen Machtverhältnissen und ungleichen Lebenschancen äußert. Hier wird die Verbindung von Gewalt und Diskriminierung sichtbar, die im Weiteren ausgeführt wird.

Geschlechtsbezogene Gewalt richtet sich bei einer solchen Betrachtung gegen Menschen, die als Bedrohung des bestehenden gesellschaftlichen Systems angesehen werden, weil sie dessen Heteronormativität, also der Zweigeschlechtlichkeit und Heterosexualität als Norm, nicht entsprechen oder die Hierarchisierung der Geschlechter infrage stellen: Sie manifestiert sich in Operationen intersexueller Kinder, in Gewalt gegen LSBT und in häuslicher Gewalt. Die von Privatpersonen ausgehende Gewalt in all diesen Fällen ist vor diesem Hintergrund auch gesellschaftlich eingebettet und Bestandteil struktureller Gewalt. Der Staat fördert oder formt strukturelle Gewalt, die individuelle Gewalt begünstigt, indem er etwa (wirksame) Sanktionen gegen ›private‹ Gewalt unterlässt.

Um geschlechtsbezogene Gewalt durch die internationalen Menschenrechte zu erfassen, will Elsuni die allgemeinen Gleichheitsgebote und die Diskriminierungsverbote nutzen. In ihrer Analyse der Auslegung der beiden Pakte und von CEDAW wird zweierlei deutlich: Zum einen ist es gelungen, Gewalt gegen Frauen, auch häusliche Gewalt als häufigsten Fall der privaten Gewalt, als Menschenrechtsproblem zu erfassen – dies allerdings, aus Sicht der Autorin, auf Kosten des Ausschlusses anderer Formen von geschlechtsbezogener Gewalt. Zum anderen besteht ein Dilemma: Das herkömmliche Verständnis von Gleichheit und Diskriminierung erfordert es, eine Vergleichsgruppe zu benennen, um eine Ungleichbehandlung festzustellen. Damit werden aber die bestehenden Kategorisierungen reproduziert und verstärkt, also gerade die von Elsuni kritisierte Heteronormativität und die Normierung von Zweigeschlechtlichkeit.

Dem stellt die Autorin ihren eigenen machttheoretischen Ansatz gegenüber. Dieser berücksichtigt, dass es überall Macht- und Herrschaftsverhältnisse gibt und dass sie Einfluss nehmen. Sie argumentiert, dass Gleichheit ein Recht auf Nichtdiskriminierung ist. Diskriminierung sei dabei kein punktuelles Ereignis, sondern ein Prozess, innerhalb dessen Gruppen anhand bestehender Machthierarchien ausgegrenzt und benachteiligt werden. Die Art der Diskriminierung müsse unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Kontextes mithilfe sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse ermittelt werden. Lege man ein formales Gleichheitsverständnis zugrunde, so blieben die Machtverhältnisse, die der Diskriminierung zugrunde liegen, unverändert bestehen. Zu fragen sei daher nicht nach Unterschieden zwischen Gruppen, sondern danach, ob ein hierarchisches Verhältnis vorliegt, das sich in Benachteiligungen äußert. Gleichheit wird also nicht anhand von Kategorien ermittelt, sondern anhand von Beziehungen. Auf diese Weise werden auch bestehende Essentialisierungen, also die Zuschreibung unausweichlicher Eigenschaften, nicht fortgesetzt.

Diesen Ansatz wendet Elsuni im letzten Teil ihrer Untersuchung an. Auch wenn die menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote die Kategorie Geschlecht verwenden, steht dies einem machttheoretischen Verständnis nicht entgegen, da Menschenrechte selbst dynamische Begriffe sind und eine dynamische Auslegung des Begriffs Geschlecht mithin grundsätzlich möglich ist. Sie scheitert allerdings bei CEDAW, da das Übereinkommen Geschlecht auf die Mann-Frau-Dichotomie beschränkt. Bei den beiden Pakten hingegen ist die Zweigeschlechtlichkeit nicht festgelegt.

Die bereits im Jahr 2007 abgeschlossene Arbeit ist nach wie vor aktuell und wertvoll, weil sie eine Brücke schlägt zwischen Menschenrechten, Frauen- und Geschlechterstudien und den ›Queer Studies‹, die davon ausgehen, dass Geschlecht und Sexualität sozial und kulturell konstruiert werden, sowie dem Antidiskriminierungsrecht. Für die unterschiedlichen Zielgruppen aus diesen Bereichen stellt die Autorin die für das Verständnis ihres Ansatzes wesentlichen Grundlagen dar und präsentiert einen überzeugenden Weg zum wirksamen Menschenrechtsschutz. Ausgeblendet bleibt in der Untersuchung die Gewährleistungsdimension von Menschenrechten, die es ebenfalls ermöglicht, die Bedeutung von Strukturen für die Verletzung oder Wahrung von Menschenrechten zu berücksichtigen. Der Blick auf strukturelle Diskriminierung wirft zudem die (nicht behandelte) Frage nach den Rechtsfolgen der Feststellung einer Diskriminierung in einem Einzelfall auf: Erfasst der subjektiv-rechtliche Anspruch auf Nichtdiskriminierung die Beseitigung aller strukturellen Ursachen von Benachteiligungen; wo liegen die Grenzen? Elsunis Arbeit macht aber eines deutlich: Nur wer Machtstrukturen berücksichtigt, kann geschlechtsbezogener Gewalt wirksam begegnen. Ein auf diese Weise neu verstandenes Diskriminierungsverbot könnte hier zu substanziellen Verbesserungen führen.