

Antworten auf Fragen von Alexander Remler, Die Welt am Sonntag“ vom 3. März 2003

Dr Raymond Saner, CSEND- Genf
(www.csend.org)

Lassen Sie uns ganz allgemein beginnen: Wann und warum sind Verhandlungen sinnvoll?

Verhandlungen sind der Versuch, einen Konflikt auf friedliche Weise zu lösen. Dafür ist die Bereitschaft aller beteiligten Parteien notwendig, eine Lösung zu finden, die möglicherweise nicht die beste ist, aber doch genügend zufriedenstellend, so dass sie von allen akzeptiert werden kann. Eine durch Verhandlung erarbeitete Lösung sollte kurzfristig für alle betroffenen Parteien besser sein als keine Einigung zu erzielen und langfristig effizienter sein als eine Lösung durch Krieg zu erzwingen.

Ist diese Bereitschaft derzeit bei den Verhandlungen im Sicherheitsrat vorhanden?

Was sich in New York zur Zeit abspielt, weist wohl eher auf die Alternative zu Verhandlungen hin. Nämlich auf die Konfliktlösung durch Krieg.

Haben die Kriegsgegner im Sicherheitsrat keine Chance mehr?

Wahrscheinlich nicht. Denn drei der wichtigen Fragen bei Verhandlungen sind doch die der Machtverteilung, des gegenseitigen Vertrauens und der Bereitschaft zu teilen. Um eine Verhandlung positiv abschließen zu können, braucht es ein Mindestmaß an Machtteilung. Und die kann ich beim besten Willen nicht erkennen. Dazu wird das für langfristig umsetzbare Verhandlungen wichtige Vertrauen eher abgebaut und untergraben als aufgebaut. Doch wenn die Macht nicht einigermaßen gleichgewichtig verteilt ist, das Vertrauen fehlt und die Konfliktparteien nicht teilen wollen dann kommt es nicht zu Verhandlungen, sondern zum Diktat und, falls die schwächere Partei sich nicht unterwirft, zum Krieg.

Das muss frustrierend sein für die Verhandlungsführer.

Oh ja, natürlich, vorallem wenn man sich klar wird dass die Grundbedingungen für eine machbare Verhandlung nicht vorhanden sind. Darum muss man sich die Frage stellen, ob die Gegenpartei überhaupt verhandeln will. Mir scheint es, als wenn die Amerikaner und ihre Verbündeten eher nach dem Motto handeln : Take it or leave it!

Kommt diese Haltung der USA für Sie überraschend?

Nein. Sehen Sie, was das Verhalten der jetzigen amerikanischen Regierung anbetrifft, so lohnt es sich, zeitlich einen Schritt zurückzugehen. Im Prinzip setzt die Mannschaft von George W. Bush

nur fort, was bereits unter Bill Clinton angefangen wurde. In den vergangenen Jahren sind die USA aus mehr als zehn wichtigen multilateralen Konventionen ausgestiegen. Das Kyoto-Protokoll ist in diesem Zusammenhang nur das prominenteste Beispiel. Aber nicht das einzige. Man denke nur an die Landminen oder das Verbot von chemischen und biologischen Waffen und neuerdings das Aussetzen der Genfer Konvention bei der Behandlung der Taliban Kriegsgefangenen auf Guantanamo. Dazu kommen noch Publikationen rechts-radikaler think tanks (z.b. Project for New American Century) die Hinweise geben auf eine strategische Orientierung der US Regierung welche anderen Nationen wenig Bereitschaft zu Verhandlungen signalisiert.

Worum geht es dann bei den Verhandlungen im Sicherheitsrat noch?

Darum, Nationen-übergreifende Prinzipien zu retten. Damit meine ich die Regeln, die mehr als 50 Jahre lang Bestand hatten und nun von Präsident Bush in Frage gestellt werden. Der Sicherheitsrat als Institution etwa. Aber auch die ganze Idee der völkerverbindenden Rolle der UNO. Und die Art und Weise, wie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs über Konflikte und Krisen verhandelt wurde. Wenn es zu keiner Einigung kommt, so fürchte ich, dass wir uns zurückbewegen zur Instabilität der unilateralen und bilateralen Machtkonstellationen. Das wäre dann wie zur Endzeit des Völkerbundes. Keine schöne Vorstellung.

Was würde das bedeuten?

Dass nur noch die rohe Macht dominiert. Und zwar militärisch, politisch und wirtschaftlich. Das ist sehr gefährlich. Wenn die UNO wesentlich geschwächt oder sogar aufgelöst würde, ist auch die Zukunft anderer multilateraler Regelwerke in Frage gestellt (inkl. WTO).

Um den Irak geht es in New York also nur noch am Rande?

Nein, schon auch noch. Wissen Sie, die postmoderne Diplomatie¹ der heutigen Zeit erinnert in vielen Aspekten an die komplexe Verhandlungskonstellation vor dem Westfälischen Frieden. Damals wurden Verhandlungen nicht mit einer Stimme, sondern vielstimmig geführt. Da hatten jede Menge Prinzen und Könige mitzureden. Übertragen auf heute sind das neben den traditionellen Akteuren wie dem Auswärtigen Amt etwa auch die multinationalen Konzerne. Aber auch gesellschaftliche Interessensverbände oder NGOs und auch die Medien. Alle versuchen Einfluss zu nehmen. Und haben Einfluss.

¹ Raymond Saner, Lichia Yiu; „International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times“, Clingendael, The Hague, 2003

Inwiefern?

Schon Clausewitz hat geschrieben, dass es wichtig sei, sich nicht nur auf die Front zu konzentrieren, sondern auch einen Blick in das Hinterland zu werfen. Was könnte das heute sein? Zum Beispiel die Medien. Heutzutage ist die öffentliche Meinung enorm wichtig. Und spätestens seit dem letzten Golfkrieg sind die Amerikaner sehr geschickt und effizient im Einsatz der Medien zum Unterstützen ihrer Positionen. Und zum Ausblenden und Verschweigen der Positionen der Gegenseite. Die führenden amerikanischen Zeitungen und Fernsehsender erscheinen mir in diesem Zusammenhang erstaunlich konform, beinahe gleichgeschaltet. Eigentlich müsste man europäische Politiker auffordern, sich viel mehr den amerikanischen Talkshows zu stellen. Denn da kann die öffentliche Meinung noch mitbeeinflusst werden und dadurch indirekt die jeweilige US Regierung. Der Gang zum Verhandlungstisch in New York ist dagegen fast der letzte Schritt. Was vorher passiert ist, ist viel wichtiger.

Also ist es falsch, sich bei Verhandlungen nur auf den Verhandlungstisch zu konzentrieren?

Genau. Bei solch einem internationalen Konflikt, wie wir ihn zurzeit erleben, ist das Umfeld viel wichtiger. Denn hier werden Machtpositionen auf- und abgebaut. Man sollte sich verabschieden von der Vorstellung, dass alles von ein paar Individuen am Verhandlungstisch entschieden wird. Der andauernde Zyperkonflikt ist ein gutes Beispiel der Intervention einer Vielzahl von Drittparteien.² Das Gleiche findet jetzt statt in bezug auf den Iraq.

Dann ist Verhandeln nicht die Kunst einzelnen Personen?

Nein, nicht nur. Nehmen wir zum Beispiel den US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld. Er ist kein Verhandler. Er ist ein Ausführer der US Militär- und Sicherheitspolitik. Um staatsmännisch die eigenen Interessen und die der jeweiligen Koalitionspartner zu wahren, muss man also aktiv an verschiedenen Fronten im Einsatz sein. Dazu gehört die Nato, der Sicherheitsrat, dazu gehören auch die verschiedenen Hauptstädte und das gezielte Bearbeiten der öffentlichen Meinung der Gegenpartei. Das alles noch als Verhandlung zu bezeichnen, greift zu kurz. Die Verhandlung selber ist nur noch ein Teil eines grösseren Ganzen ähnlich einem Schauspiel das ja aus einer Vielzahl von Elementen besteht, notabene Autor, Regisseur, Schauspieler, Dramaturgen, Bühnenbildner, Verwaltung, etc Auf die politische Ebene

² Raymond Saner, Lichia Yiu, „External Stakeholder Impacts on Third Party Interventions in Resolving Malignant Conflicts: The Case of a failed Third Party Intervention in Cyprus“, International Negotiations, Nr. 6, 2001.

transponiert bedeutet dies Zusammenarbeit von Präsident, Ministern, Staatssekretären, Pressereferaten, Parlamentarier und vielen mehr.³

Und wie geht man in Verhandlungen mit einem Politiker wie Donald Rumsfeld um?

Bei Verhandlungen gehört es dazu, dass man seinen Gegner kennt. Und daraus sein eigenes Verhalten vorbereiten kann. Kennst du weder den Gegner noch dich selbst, so verlierst du jede Schlacht, heißt es nach dem berühmten Chinesischen Theoretiker Sun Tze. Also stellt sich die Frage, wie sehr kennen die deutsch-französisch-russischen Koalitionspartner ihre amerikanisch-englisch-spanischen Widersacher. Was Donald Rumsfeld bisher gezeigt hat, das war nicht Verhandeln mit dem Ziel einer Einigung sondern Darstellen und Durchsetzen der US Position.

Sondern?

Für mich ist Donald Rumsfeld kein Verhandler. Er ist Ausführer der US Aussen- und Sicherheitspolitik.

Was folgt daraus?

Da kommt wieder das Taktische und das Strategische ins Spiel. Das Wunschscenario vieler Europäer ist doch, dass das schlechte Wetter bald vorüber gehen möge und bei den nächsten Wahlen in Amerika die komplette Mannschaft ausgetauscht wird. Dann würde es sich vielleicht lohnen, so die Überlegung, jetzt Kompromisse zu machen. Aber der zweite Gedanke geht in die Richtung, dass wenn die Europäer jetzt nicht dem amerikanischen Druck standhalten dann werden die post-Irak Spielregeln von Washington aus neu festgelegt. Und wenn es dann später zu neuen Interessenskonflikten und Verhandlungen kommt, sind die Verhandlungsungleichgewichte noch stärker. Zwischen diesen beiden Szenarien bewegen sich die europäischen Verhandlungspositionen.

Wie beurteilen Sie das französische und deutsche Verhandlungsgeschick?

Das ist schwierig. Ich finde den Einsatz des französischen Außenministers sehr couragiert. Joschka Fischer verhält sich nicht sehr verdeckt, wirkt authentisch und gleichzeitig verwundbarer in seiner Gradlinigkeit, nicht sehr byzantinisch wie ein Aussenminister der alten Schule. Man denke da bloß an seinen Auftritt mit Rumsfeld in München. Aber grundsätzlich begrüße ich natürlich den Versuch, durch Dialog die Ratio zum Zuge kommen zu lassen und zu einer allseitig akzeptablen Lösung zu kommen die genügend Chancen hat umgesetzt und eingehalten zu werden.

³ Siehe Michael Schaefer, „Wie schafft man Stabilität auf dem Balkan“, S. 97-106, in E. Brandt, Chr. Buch; „Auswärtiges Amt“, Leske + Budrich, 2002.

Und was kann man aus dem derzeitigen diplomatischen Verhalten für die Zukunft lernen?

Dass die Europäer erst zueinander finden müssen, um ein glaubwürdiges Gegengewicht zu den Amerikanern aufbauen zu können. Europa ist so stark zersplittert, dass mir das im Moment allerdings fast unmöglich erscheint. In diesem Sinne würde ich sagen: Diese Schlacht ist verloren. Die nächste Auseinandersetzung zeichnet sich ab am Firmament einer möglichen Ausweitung der Krisenherde.

1. Sie sprechen davon, dass wir eine Situation haben, die der des Völkerbundes ähnelt. Wie liefen dann damals diplomatische Verhandlungen ab?

Ich meine hier den Beginn des Endes des Völkerbundes wo damalige Grossmächte die Grundsätze und Zielsetzungen der Völkerbundssatzung ignorierten und ohne Hemmung Waffengewalt als Mittel der Konfliktausstrahlung einsetzten. Die USA waren Hauptinitianten des VB wurden aber nie Mitglied. Wichtige Grossmächte (Deutschland, Italien, Japan) schieden nach kurzer Zeit wieder aus und verfolgten unilaterale Aggressionspläne die später den zweiten Weltkrieg auslösten. Die Erinnerung an die Zerstörung des zweiten Weltkrieges in Deutschland, Frankreich und Russland und das fatale Auseinanderfallen des VB sind bewusste und unbewusste Faktoren der heutigen Kriegsgegner.⁴

2. Ist die unilaterale Vorgehensweise der USA nicht auch eine Folge des Endes des Kalten Krieges, auf dessen geordnete Bipolarität eine neue Unübersichtlichkeit gefolgt ist? War der Kalte Krieg eine gute Zeit für die Diplomatie, weil man schließlich immer wusste, mit wem man verhandeln musste? etc.

Zur Zeit des kalten Krieges war der UNO Sicherheitsrat gelähmt. Beide Seiten benutzen ihr Vetorecht. Die wirkliche Auseinandersetzung fand zwischen den beiden militärischen Blöcken statt, dh. Zwischen Nato und dem Warschau Pakt, oder vereinfacht zwischen den USA und der von Russland angeführten Sowjetunion. Angesichts der atomaren Bedrohung und des potentiellen Doppelsuizids gab es keine Alternative als die Ko-existenz der Blöcke und ein Ausweichen des bilateralen Machtkampfes auf die Peripherie (Kongo, Vietnam, Afghanistan). Diese Schachpattsituation wurde mittels spieltheoretischer Experimente auf amerikanischen Universitäten nachgestellt. Ein

⁴ Franz Cede, Lilly Sucharipa-Behrmann; „Die Vereinten Nationen“, Manz Verlag, Wien, 1999.

Grossteil der amerikanischen Konfliktstrategie und Handlungsweisen (erster Golfkrieg, Kosovo, Afghanistan) gehen auf diese Grundüberlegungen zurück (sog. Gefangendilemma und der Tit-for-Tat Strategien)⁵.

3. Sie haben gestern davon gesprochen, dass Deutschland und Frankreich ihre ganz eigenen Interessen verfolgen, und dass das auch ganz legitim sei. Ist es dann nicht auch legitim, dass die USA ihre Interessen auf eine unilaterale Weise verfolgen?

Staaten versuchen Ihre Ziel durch verschiedene, oft gleichzeitig stattfindende, Methoden durchzusetzen, sei dies durch unilaterale, bialterale, plurilaterale oder multilaterale Verhandlungen in einer oder mehrere Gremien (UNO Sicherheitsrat, NATO, G8, G4 etc). Erfolg in einer solchen komplexen Situation bedarf grosser Ressourcen (Botschaften, Vertretungen, Geheimdienste, Datenverarbeitungs- und Analysenkompetenzen) und wirksame Koordinationmechanismen auf interministerieller Ebene sowie eine klare einheitliche Zielsetzung. Die USA sind ein Einheitsstaat mit zentraler Machtausübung und äusserst wirksamer operationeller Umsetzung. Die Europäer sind da benachteiligt verfügen sich doch über keine dementsprechende einheitliche und zielgerichtete Aussen- und Sicherheitspolitik. Alles muss vorher unterverhandelt werden. Dazu fehlen länderübergreifende Organe und die militärischen und finanziellen Ressourcen Europas sind wesentlich kleiner als die der USA. All dies verstärkt das schon bestehende Machtungleichgewicht. Der Versuch eigene Interessen durch unilaterale Druckausübung durchzusetzen ist legitim und gleichzeitig riskant. Druck führt zu Gegendruck. Ein Alleingang in Irak machen die USA und Grossbritannien zur alleinigen Zielscheibe von Vergeltungsanschlägen. Es ist da taktisch schlau als quasi-neutrale Grosskoalition aufzutreten damit Kriegskosten und Kriegsrisiken auf andere Staaten verteilt werden können.

4. Warum sollten sie sich von einem multilateralen Regelwerk binden lassen?

Die Alternative zum Regelwerk der VN ist die Machtausübung durch unilaterale und bilaterale Mechanismen. Von aggressionshemmenden Regelwerken befreit können Grossmächte leicht dazu verleitet werden ihre Uebermacht mit Gewalt durchzusetzen zu wollen. „Might makes Right“ heisst ein altes Sprichwort. Die Gefahr bei einer solchen Entwicklung ist die dass die zum Kriegführen notwendige Entscheidungsballung in Händen von wenigen zu autoritären Strukturen führen können

⁵ Raymond Saner, „Verhandlungstechnik“, Paul Haupt Verlag, Bern 1997, S.96-104

die später unschwer abgebaut werden können. Das Regelwerk der OSZE z.B. hat die damalige Sowjetunion von weiteren militärischen Aggression abgehalten und gleichzeitig intern die Alleinherrschaft der kommunistischen Partei allmählich geschwächt und ausgehöhlt. Es ist besser zwischenstaatliche Konflikte in international vereinbarte Spielregeln einzubinden. Solche Spielregeln helfen oft unilaterale und meist auch impulsive Kriegserklärungen zu verhindern und offerieren auf der anderen Seite nachvollziehbare rationale völkerrechtliche Mechanismen der Konfliktlösung. An dieser Stelle möchte ich die ausserordentlich kompetente Arbeit des UN Inspektorenteams unter Leitung von Dr Blix und Dr El Baradei, Generalsekretär des IAEA loben. Das behutsame, konstante, Vorgehen beim graduellen Aufspüren und Vernichten von illegalen irakischen Waffen gekoppelt mit dem gleichzeitigen Versuch den zunehmend verwundbaren Irak vor einem Angriff der Amerikaner zu schützen ist friedensfördernd und nur innerhalb einer multilateralen Organisation wie die der UNO realisierbar.

5. Und welche Rolle spielt eigentlich Frankreich?

Das Verhalten Frankreichs ist vielschichtig. Es gibt die vielzierten wirtschaftlichen Interessen französischer Olfirmen und Ausrüstungsfirmen. Auch bekannt ist die geschichtliche Rolle Frankreichs in der Region als Verwalter der UNO Protektorate Syrien und Libanon nach der Auflösung des Ottomanischen Reiches zu Ende des Ersten Weltkriegs. Von vielen Kommentatoren auch zu genüge erwähnt ist das Interesse Frankreichs ein Gegengewicht zur angelsächsischen Dominanz der USA und der mit ihnen verbündeten Engländern zu bilden und eine prinzipielles commitment mit dem alten Gegner Deutschland ein Europa aufzubauen das Bestand hat und sich graduell vertstärkt und trotz der Vielzahl von verbleibenden Unterschiedlichkeiten. Weniger erwähnt wurden bis jetzt französische Ueberlegungen der Staatskonzeption. Diese Ueberlegungen sind hier wichtig in bezug auf das Entwicklungsmodell eines Staates und der damit zusammenhängend abgeleiteten Rolle der Staatsführung. Aus französischer Sicht hat der Staat weitergehende Aufgaben als dies der Fall ist in den USA oder in Grossbritannien. Irak entstand aus den Wirren der post-kolonialen Ordnung des ersten Weltkrieges wo seine heutigen Grenzen zum grossen Teil in London festgelegt wurden. Grossbritannien half mit beim Entstehen neuer Königreiche und die Franzosen unterstützten das Entstehen von Republiken. Der heutige irakische Staat ist laizistisch, bewohnt von einer Mehrheit von Sunniten und gewichtigen Minderheiten (Shiiten, Kurden, Turkomanen), geführt von der pan-arabischen Einheitspartei Baath, und ist

umgeben von feudalen Monarchien der Golfstaaten und Saudi Arabien, der iranischen Theokratie und rivalisierenden Repuliken im Westen mit ungelösten Grenzkonflikten (Türkei) und ideologischen Führungskämpfen (Syrien). Die bestehende Situation ist nicht ideal aber aus Sicht vieler französischer Staatstheoretiker besser als eine gewaltsame Zerstörung der bestehenden Ordnung durch Krieg und Okkupation. Man kann sich fragen wie sollen die kriegsbeführenden Länder wie UK und Spanien mit langer und sehr gemischter Erfahrung in Nordafrika und im Mittleren Osten ein vom Krieg zerstörtes Irak wieder aufbauen wenn sie zu Hause nach soviel Jahren die Konflikte in Nordirland und Baskenland bis jetzt nicht lösen konnten. Da sehe ich das französische Sprichwort angebracht: plus ça reste la même chose, plus ça change. Das heutige Irak ist seit dem Golfkrieg militärisch geschwächt aber auch offener als vor 10 Jahren und nicht mehr eine imperialistische Gefahr für seine Nachbarn. Eine Kriegsführung könnte hindessen uns zur zweiten Adage führen: Plus ça change, plus ça reste la même chose wie zum Beispiel im iranischen Nachbarland wo eine autokratische Führung von einer anderen abgelöst wurde und jedesmal zu Lasten grosser menschlicher Opfer, Leid und verpasster wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.