Völkerrecht und der präventive Einsatz militärischer Gewalt – Die Auswirkungen des Irak-Krieges

Stefan Fröhlich

Inhalt

I. Einleitung

II. Prävention im klassischen Völkerrecht

1. Vom Verbot des Präventivkrieges zur Relativierung der *iusta causa* und des *ius ad bellum*
2. Zur Rechtfertigung militärischer Prävention durch „Notstand“ und „Angemessenheit“

III. Auswirkungen der UN-Charta auf das Völkerrecht

1. Ausnahmen vom universellen Gewaltverbot
2. Die Charta in der Nachkriegspraxis

IV. „Pax Americana“ oder Missbrauch globalen Führungsanspruchs?

1. Die veränderte Bedrohungslage – Massenvernichtungswaffen und Terrorismus
2. Der Einmarsch im Irak – illegal oder politisch unklug?
3. Zwischenbilanz – die Bush-Doktrin und die transatlantischen Weltordnungsvorstellungen
 - 3.1 Konsequenzen für Europa
 - 3.2 Konsequenzen für die USA

V. Das politische Schisma – Amerikanische vs. UN-Autorität

VI. Optionen für eine Neuanpassung des Völkerrechts

I. Einleitung

In Folge der tragischen Anschläge vom 11. September 2001 und der vom Irak und anderen „Schurkenstaaten“ ausgehenden Bedrohung durch Terror, Massenvernichtungswaffen und deren Proliferation entwickelte die Bush-Administration eine neue Sicherheitsstrategie, die nicht wenige Beobachter gerade in Europa als geradezu revolutionär empfinden (The National Security Strategy of the United States: September 2002). Washington, so die Einschätzung, vollziehe damit die endgültige Abkehr von der bis dato gültigen Strategie der Abschreckung hin zur Strategie der militärischen Prävention und des unilateralen Handelns. Das Recht auf den Einsatz „präventiver Gewalt“ gehört nicht erst seit dem Angriff Amerikas auf den Irak zu den umstrittensten Doktrinen des Völkerrechts, mit Bushs Ankündigung der neuen Doktrin der „preemptive defense“ aber ist die Debatte auf eine neue Ebene gehoben worden: Der Einsatz bewaffneter Gewalt gegen einen Staat, der sich auf keinen nachweisbaren Rechtfertigungsgrund berufen kann, ist zunächst ein dramatischer Verstoß gegen die Grundordnung des Völkerrechts, die in der Satzung der Vereinten Nationen festgelegt ist. Obwohl das Völkerrecht verlangt, dass Abwehrmaßnahmen gegen Staaten erst dann beginnen können, wenn äußerst plausible Anhaltspunkte dafür da sind, dass ein gewaltsamer Einsatz gegen das Staatsgebiet bevorsteht, fordert die neue Sicherheitsstrategie explizit die Anpassung der Doktrin der „immanenten Bedrohung“ an die „Mittel und Ziele“ der neuen Feinde der USA. Und sie fügt hinzu: „Je größer die Bedrohung, desto größer das Risiko des Nicht-Handelns“ – und desto zwingender wird präventives Handeln zur unmittelbaren Gefahrenabwehr, „selbst wenn Unklarheit über den Zeitpunkt und den Ort eines feindlichen Angriffs“ besteht (NSS: Sept. 2002). Zwar räumt die NSS ein, dass das internationale Rechtsverständnis von der „unmittelbaren Gefahr“ weiterentwickelt werden müsse, um den aktuellen Bedrohungen durch den Terrorismus zu entsprechen. Auch streben die USA künftig an, ihre Aufklärungskapazitäten und ihre militärischen Fähigkeiten so auszubauen, dass präventives Handeln erleichtert wird. Nicht erwähnt wird hingegen, dass solche Abwehrmaßnahmen sich nach dem gerade auch bei der Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Satzung geltenden Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit“ der Art der Bedrohung anpassen müssen.

Sind damit Völkerrecht und Vereinte Nationen moribund geworden? Viele Völkerrechtler und Politikwissenschaftler sind dieser Ansicht. Gefordert wird zumindest eine grundsätzliche Revision der Normen des Völkerrechts und der Satzung der Vereinten Nationen (Michael Glennon: FAZ, 25. Juni 2003). Unabhängig vom Ausgang dieser Diskussion lässt sich jedenfalls schon heute feststellen, dass die Ereignisse der beiden letzten Jahre die Bedeutung des Völkerrechts in der allgemeinen Öffentlichkeit in einer Weise unterstrichen haben, wie dies lange Zeit nicht der Fall war.

II. Prävention im klassischen Völkerrecht

1. Vom Verbot des Präventivkrieges zur Relativierung der *iusta causa* und des *ius ad bellum*

Das Völkerrecht basiert auf dem Konsens der Staaten, in ihrem Verhalten und ihren rechtswirksamen Erklärungen die Bindung eines Vertrages zu akzeptieren. Im Gegensatz dazu beschreibt Völkergewohnheitsrecht die implizite Anerkennung der Staaten von bestimmten Rechtsgrundsätzen durch ihr Handeln. In diesem Sinne entwickelte sich beispielsweise eine rechtliche Ordnung der Diplomatie und diplomatischer Immunität sowie der Beziehungen der Staaten untereinander bereits mit dem Aufstieg der nationalstaatlichen Monarchien seit dem 14. Jahrhundert, noch bevor diese Praxis vertraglich kodifiziert wurde.

Auch der Präventionsgedanke spielt bereits im klassischen Völkerrecht insofern eine Rolle, als mit dem Aufkommen der scholastischen Lehre vom *bellum iustum* das Kriegsführungsrecht der Fürsten an einen billigen Grund gebunden wurde und somit die moralisch gerechtfertigte Anwendung militärischer Gewalt auf die Unterscheidung des Präventivkrieges vom Angriffskrieg verwies. Ein Krieg, der seinem Charakter nach ein Angriffskrieg war, wurde danach zur Legitimierung in einen Verteidigungskrieg umgedeutet (Blumenwitz 2003: 21). Wegweisend für das neuzeitliche Völkerrecht war die spätscholastische Doktrin von der „antizipierten Selbstverteidigung“. Deren Inhalt aufnehmend und in systematischer Auseinandersetzung mit dem Naturrechtsgedanken wurde Hugo Grotius zum eigentlichen Begründer des wissenschaftlichen Völkerrechts. In seinem dreibändigen Lehrbuch „*De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres*“ (1625) setzt er sich systematisch mit dem *ius ad bellum* und der Frage nach der Rechtfertigung des Präventivkrieges auseinander.

Ausdrücklich verbietet sich danach zunächst der Beginn eines Krieges als Antwort auf die „Möglichkeit, Gewalt zu erleiden“, da eine vollkommene Sicherheit niemals vorhanden sei. Einem Präventivkrieg muss gegnerisches Unrecht in Form eines Angriffskrieges vorausgegangen sein; einzig dies liefert ihm die *iusta causa*, die Rechtfertigung zur Verteidigung. Grotius verlangt also eine unmittelbare Gefahr, Vorbereitungsmaßnahmen allein reichen nicht aus, solange der Gegner nicht zu den Waffen greift. Und, der vernünftig handelnde Verteidiger sollte ermessen können, wann der Zeitpunkt gekommen ist, da eine Gefahr tatsächlich gegenwärtig ist.

Dass die Vernunft durch die Furcht vor der Macht des Gegners allerdings getrübt sein kann, räumt auch Grotius ein und erkennt darin das eigentliche Motiv für den Präventivkrieg. Daher fordert er objektive Kriterien im Sinne der unbedingten „Feststellbarkeit“ der Angriffsabsicht des Gegners zur Rechtfertigung eigenen, präventiven Handelns, Kriterien, die im Verlauf des Dreißigjährigen Krieges, da eine alle Seiten verpflichtende moralische Autorität in Europa nicht mehr existiert, zusehends relativiert wurden. Krieg galt fortan als gerecht und legitim, wenn die Kombattanten das *ius in bello* beachteten, also die Frage, wie militärische Gewalt im Krieg angewendet wurde. Maßgeblich waren in diesem Zusammenhang die Überlegungen von Emer de Vattel, für den, ähnlich wie bei Grotius, weniger die positivistische Konstruktion seines Lehrers Christian Wolff als das naturrechtliche Völkerrecht im Mittelpunkt stand (Vattel 1758: *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et souverains*).

Das europäische Staatensystem der beginnenden Neuzeit, die weltumspannenden Entdeckungen und Kolonialisierungen der europäischen Mächte und deren Gleichgewichtskriege werden nun zur geschichtlichen Bedingung und zum politischen Rahmen des klassischen Völkerrechts, das seine praktische Ausformung durch die großen europäischen Friedenskongresse erhält (Westfälischer Friede, 1648; Nimwegen, 1678/9; Rijswijk, 1697; Utrecht, 1713; Wiener Kongress, 1815; Pariser Frieden, 1856; Berliner Kongress, 1878). Die Frage nach Rechtmäßigkeit und Rechtfertigung des Krieges wird dabei nicht mehr nur als rechtliche, sondern vielmehr als politische oder moralische diskutiert. Höhepunkt dieser Entwicklung sind die im Zeitalter des Imperialismus und der Vervollkommnung der Militärtechnik entwickelten Prinzipien staatlicher „Selbsterhaltung“ und des „Notstands“, die nun zur Rechtfertigung militärischer Prävention dienen. Sie münden unmittelbar in das moderne Völkerrecht, das sich seit den beiden Weltkriegen, der Auflösung des europäischen Staatensystems, der Spaltung der Welt in eine bipolare Ordnung und der Auflösung des Ost-West-Konflikts in tief greifenden Umwälzungen befindet.

2. Zur Rechtfertigung militärischer Prävention durch „Notstand“ und „Angemessenheit“

Die beiden Prinzipien gehen zurück auf den klassischen Caroline-Fall aus dem Jahre 1837. In diesem Jahr unterstützten amerikanische Freiwillige kanadische Rebellen bei einem Aufstand gegen die britische Regierung, indem sie ihnen über das amerikanische Schiff *Caroline* den Nachschub von der amerikanischen auf die kanadische Seite des gemeinsamen Grenzflusses Niagara sicherten. Britische Soldaten griffen darauf hin das Schiff an und trieben es über die Niagarafälle. Die britische Regierung rechtfertigte den Angriff als Akt der Selbstverteidigung gegen ein amerikanisches Privatschiff. Der amerikanische Außenminister Daniel Webster jedoch kritisierte die Unangemessenheit des militärischen Vorgehens; zwar räumte er ein, dass die Anwendung von militärischer Gewalt durch das Selbstverteidigungsrecht gerechtfertigt sein könnte, in diesem Fall aber sei es nicht erforderlich gewesen. So einigten sich beide Seiten im Verlaufe des diplomatischen Disputes auf die Anerkennung zweier wesentlicher Kriterien zur Rechtfertigung von Selbstverteidigung – einschließlich von Präventivmaßnahmen: „Notstand“ (necessity) und „Angemessenheit“ (proportionality).

III. Auswirkungen der UN-Charta auf das Völkerrecht

1. Ausnahmen vom universellen Gewaltverbot

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges führte die Charta der Vereinten Nationen im Bewusstsein der verheerenden Wirkungen des Krieges durch moderne Massenvernichtungswaffen und um „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“ zunächst ein universelles Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen ein (Präambel UN-Charta). Grundsätzlich gilt die damals als revolutionäre Veränderung des Völkerrechts festgelegte Bindungswirkung des Gewaltverbots bei

Fehlen einer unmittelbaren Bedrohung bis heute (Art. 2 (4) der UN-Charta). Ausnahmen hiervon kennt die Charta nur in zwei Fällen: So kann der Sicherheitsrat nach Art. 39 der Charta feststellen, ob „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“, und danach Empfehlungen oder Beschlüsse abgeben, „welche Maßnahmen auf Grund der Art. 41 („nicht-militärische Sanktionsmaßnahmen“; Anm. des Verf.) und 42 („Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen“; Anm. des Verf.) zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“. Das heißt keinesfalls, dass er damit die Aufgabe einer Weltregierung wahrnehmen soll bzw. kann. Tatsächlich sind die Vereinten Nationen, allen voran der Sicherheitsrat, immer nur so stark, wie seine Mitglieder, insbesondere die USA, es zulassen bzw. die Weltordnung selbst in die Hand nehmen. Der Sicherheitsrat ist somit in seiner wichtigsten Funktion auf die wirksame Zusammenarbeit der mit einem Vetorecht ausgestatteten ständigen Mitglieder angewiesen.

Zum anderen sieht die Charta in dem weit kritischeren Art. 51 die Ausübung einzelstaatlicher Gewalt als „naturegegebenes Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ im Falle eines bewaffneten Angriffs vor. Damit bindet Art. 51 das Recht der Selbstverteidigung zwar an den Fall des bewaffneten Angriffs. Seit der Verabschiedung aber gibt es eine Diskussion darüber, ob dies wörtlich zu verstehen ist und inwieweit dies Auswirkungen auf das im Sinne „antizipierter Selbstverteidigung“ in Anspruch genommene Gewohnheitsrecht der Staaten in der Praxis hat. Die wissenschaftliche und politische Debatte hierzu ist entsprechend in zwei Lager gespalten. Im Sinne einer restriktiven Auslegung von Art. 51 lässt sich argumentieren, dass das Selbstverteidigungsrecht grundsätzlich erst durch die Anwendung von Waffengewalt oder durch eine gleichartige militärische Aktion eröffnet wird (im Sinne der von den UN-Generalversammlung am 14.12.1974 verabschiedeten „Aggressionsdefinition“-Res. Nr. 3314). Dieser Logik zufolge sind Präventivmaßnahmen solange auszuschließen, bis aus dem potentiellen ein tatsächliches Opfer in Folge eines Angriffs geworden ist. Und obwohl Art. 51 das „inhärente Recht“ auf Selbstverteidigung einräumt, darf auch dieses erst im Falle eines bewaffneten Angriffs in Anspruch genommen werden.

Interpretiert man hingegen die Charta im Sinne der Klausel von der „antizipierten Selbstverteidigung“ umfassender und reduziert die Frage nach deren Legitimation nicht ausschließlich auf das Kriterium der Gegenwärtigkeit eines Angriffs, sondern auch auf die Frage der Offenkundigkeit eines militärischen Angriffs, so impliziert das „inhärente Recht“ auf Selbstverteidigung nach Art. 51 eben auch den präventiven Einsatz militärischer Gewalt gemäß der Caroline-Regel bereits im Falle einer unmittelbaren Bedrohung. Allgemein anerkannt werden in diesem Kontext die militärischen Maßnahmen der USA gegen Japan, als dessen Flotte die Häfen in Richtung Pearl Harbor verließ und damit bereits eine unmittelbare Angriffsmaßnahme vermuten lies, wenn auch nicht nachweislich signalisierte. Allerdings ist eine in diesem Sinne erfolgte Notwehr des Angegriffenen, auch als Prävention, nur unter der Maßgabe legitimiert, dass die Angelegenheit umgehend dem Sicherheitsrat übergeben wird, der dann Abhilfe zu schaffen hat.

An diesem Punkt aber taucht unmittelbar die Frage auf, was passiert, wenn der Sicherheitsrat dieses unterlässt, etwa durch ein Veto eines der permanenten Sicherheitsratsmitglieder; endgültig beantwortet wurde sie bislang nicht und genau an

diesem Punkt tritt der fundamentale transatlantische Dissens auf: zur Zeit des Kosovo-Konflikts ließen sich die NATO-Mächte dennoch nicht beirren, im Falle der Irak-Intervention aber lagen die Dinge anders. Hier zeigte sich, dass für die amerikanische Seite eine Aggressionsdefinition, wonach weder politische und wirtschaftliche noch militärische Überlegungen als Rechtfertigung für eine Aggression dienen können – auch nicht im Notstand, inakzeptabel ist.

Stephen Schwebel, seinerzeit amerikanischer Vertreter am Internationalen Gerichtshof, brachte diese wohl mehrheitliche amerikanische Auffassung bereits 1986 im Zusammenhang mit dem vor dem Gericht anhängigen Verfahren *Nicaragua vs. USA* zum Ausdruck, als er im Umkehrschluss der restriktiven Interpretation von Art. 51 darauf verwies, dass dieser eben nicht explizit und ausschließlich das Recht auf Selbstverteidigung nur auf den Fall eines bereits erfolgten militärischen Angriffs bezog (Arend 2003: 92f.). Im Sinne dieser Interpretation haben die USA bereits lange vor dem umstrittenen Irak-Konflikt immer wieder deutlich gemacht, dass sie militärische Gewalt, wo zur Verteidigung eigener Interessen notwendig, auch ohne Mandat des Sicherheitsrates durchzusetzen gewillt sind (Rivkin/Casey 2003: 57). Das dahinter stehende Selbstverständnis als Weltordnungsmacht ist schlicht, dass wer im Ausnahmefall (Carl Schmitt) und nach Ausschöpfung aller anderen Mittel zur Anwendung von militärischer Gewalt bereit ist, an politischer Hebelwirkung zur Bekämpfung von Gefahren für die nationale Sicherheit und für die internationale Stabilität mit diplomatischen Mitteln gewinnt (Weiss 2003: 152f.). Einschränkend in diesem Kontext haben seit dem Vietnamkrieg allenfalls „humanitäre Überlegungen“ im Sinne der Angemessenheit der eigenen Kriegsführung in der Wahl der Mittel (sozusagen in Erweiterung der *ius in bello*-Norm) gewirkt. Ihren Niederschlag fanden diese sowohl in multilateralen Vereinbarungen, wie im 1. Zusatzprotokoll (1977) der Genfer Konventionen (1949) oder der Ottawa Landminen-Konvention (1997), als auch in verschiedenen Interpretationen bestehender Verträge (UN-Charta) oder Gewohnheitsnormen.

Bedauerlicherweise haben weder der Internationale Gerichtshof noch der UN-Sicherheitsrat bislang eine Präzisierung von Art. 51 vorgenommen, so dass bis heute der Wortlaut der Charta beide Interpretationen bezüglich des rechtmäßigen Einsatzes von Präventionsmaßnahmen zulässt. Die logische Konsequenz aus dieser Ambiguität ist im amerikanischen Fall eine seit 1945 zu beobachtende Staatspraxis, die, gegründet auf der überragenden Machtstellung des Landes, das Völkergewohnheitsrecht im Sinne der Akzeptanz von Präventivmaßnahmen auf eine neue Ebene zu heben versucht.

2. Die Charta in der Nachkriegspraxis

Ausnahmen von dem völkerrechtlich anerkannten universellen Gewaltverbot im Sinne der Anwendung von Präventivmaßnahmen einschließlich militärischer Gewalt kennen wir in der Nachkriegszeit in zahlreichen Fällen. Grundsätzlich ist nochmals daran zu erinnern, dass Völkergewohnheitsrecht voraussetzt, dass Staaten es in der Praxis beachten und eine gemeinsame Rechtsüberzeugung von dessen Geltung haben. Das heißt aber, vorausgesetzt die Charta ist in der Beantwortung der Frage nach dem Einsatz von Präventivmaßnahmen wie festgestellt bewusst offen und das Prinzip der „antizipierten Selbstverteidigung“ war bereits vor Ent-

wicklung der UN-Charta Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts, dass es überflüssig ist, die Charta im Sinne einer völkerrechtlichen Norm fortzuentwickeln, die Staaten das Recht auf Präventivmaßnahmen garantiert. Vielmehr erforderte die Praxis die Festschreibung einer Norm, die eben explizit ausschließt, dass es eine Regel gibt, die diesen Einsatz verbietet. Wenn Staaten souverän sind, besitzen sie Wahlfreiheit in ihrem Handeln, solange sie nicht übereingekommen sind, dieses durch freiwillige Abgabe von Kompetenzen rechtlich zu beschränken. Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz von Präventivmaßnahmen zu bewerten, wie er in der Nachkriegszeit vor allem in drei prominenten Fällen erfolgte, die auch vor dem Sicherheitsrat erörtert wurden.

Während der Kuba-Krise (1962) setzte die Kennedy-Administration in Erwartung eines möglichen sowjetischen oder kubanischen Raketenangriffs durch eine Seeblockade Kubas und durch ein gezieltes politisch-militärisch abgestuftes Krisenmanagement gegenüber Chruschtschow den Abzug der sowjetischen Raketenbasen durch und beendete so eine der gefährlichsten Konfrontationen der Nachkriegszeit. Der UN-Sicherheitsrat, wohl wissend, dass die amerikanische Regierung in dieser Krise auch ohne UN-Mandat den Einsatz militärischer Gewalt erwog, beschäftigte sich intensiv mit der amerikanischen Seeblockade als Präventivmaßnahme zur möglichen Verhinderung oder aber Beschleunigung einer weiteren Eskalation der Krise. Er schloss dabei den Einsatz von Präventivmaßnahmen als Akt der Selbstverteidigung ausdrücklich nicht aus, vielmehr unterstützten Delegierte, wie die UN-Dokumente zeigen, die Idee der „antizipierten Selbstverteidigung“. Allerdings stellten sie mehrheitlich einen solchen Einsatz unter den Vorbehalt, dass hierfür das Kriterium des „Notstands“ (necessity) erfüllt sein müsse; einen solchen wiederum sahen die wenigsten als gegeben, da der Offensivcharakter der Raketenstationierung nicht zwingend nachweisbar war (UN Doc. No. S/PV.1024:51 1962: passim).

Von anderer Qualität war der Militäreinsatz Israels gegen seine arabischen Nachbarn im Sechstagekrieg (1967). Nach israelischer Lesart konnte dem Aufmarsch ägyptischer Streitkräfte auf dem Sinai, dem Ultimatum an die UNEF, den Sinai zu verlassen, der Blockade von Akaba sowie der Mobilmachung der arabischen Streitkräfte nur ein Präventivschlag begegnen; ein Angriff galt als sicher. Der Sicherheitsrat hat in diesem Fall, ungeachtet der zu erwartenden politischen Frontverläufe im Laufe der Erörterung des israelischen Vorgehens im Sicherheitsrat, zwar mehrheitlich eine kritischere Haltung bezüglich der präventiven Intervention Israels im Sinne „antizipierter Selbstverteidigung“ eingenommen. Auch hier jedoch stellte er die Doktrin nicht grundsätzlich in Frage (Arend 2003: 93f.). Unter Völkerrechtlern entwickelte sich vielmehr weitgehend die Auffassung, dass kein Staat verpflichtet sei, auf den Abschuss von Raketen oder das Aufsteigen von Kampfflugzeugen zu warten. Wenn plausible Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass ein gewaltsamer Einsatz gegen das Staatsgebiet bevorsteht, können Abwehrmaßnahmen beginnen. Diese müssen sich nach dem gerade auch bei der Selbstverteidigung geltenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit/Angemessenheit der Art der Bedrohung anpassen – eine anerkanntermaßen besondere Schwierigkeit im Zeitalter der Massenvernichtungswaffen, deren Einsatz bereits bei einer einzigen Waffe verheerende Schäden anrichten kann.

Wiederum Israel hat 1981 durch einen gezielten Luftschlag den im Bau befindlichen irakischen Atomreaktor Osirak zerstört, nachdem man der Auffassung war, dass der Irak sich die Voraussetzungen für einen atomaren Schlag gegen Israel

schaffen wolle. Durch die Bombardierung wurde die Fertigstellung des Reaktors verhindert. Auch damals hat es eine höchst brisante Debatte im Sicherheitsrat gegeben, in der der israelische UN-Botschafter Yehuda Blum Israels auf einen Extremfall hin erfolgten präventiven Verteidigungsschlag unter Hinweis auf eine beachtliche Zahl von Stimmen in der Völkerrechtslehre und Art. 51 der Charta zu rechtfertigen suchte (UN Doc. No. S/PV.2280 1981: 16). Selbst die USA verurteilten damals die israelische Reaktion, obwohl Israel anhand einer Vielzahl von Indizien irakische Pläne zur Vorbereitung eines Nuklearschlages plausibel darlegte. Mit Unterstützung auswärtiger Fachleute wurden jedenfalls genaue technische und naturwissenschaftliche Analysen zur Erhärtung des Verdachts vorgelegt.

Vor diesem Hintergrund kam es zwar zur politischen Verurteilung der Aktion, grundsätzlich aber kristallisierte sich doch ein Konsens darüber heraus, dass ein Staat, vorausgesetzt die Caroline-Prinzipien sind erfüllt und er kann plausibel darlegen, dass ein bewaffneter Angriff auf ihn bevorsteht, nicht abwarten kann, bis dieser Angriff erfolgt ist. Andernfalls riskierte er, je nach Größe, sein Existenzrecht. Voraussetzung einer solchen Abwehr-/Präventivmaßnahme aber ist, nochmals, dass im Sicherheitsrat die Gefährdung plausibel nachgewiesen werden kann. Exakt diese Voraussetzung fehlte aber nach Meinung vieler Beobachter im Falle Irak, wo die Gefahr eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen in den Diskussionen des Sicherheitsrates eine zentrale Rolle spielte – ungeachtet ob diese von der Regierung eines Staates ausgeht oder von einer terroristischen Gruppe, die ungehindert auf dem Staatsgebiet derartige Vorbereitungen trifft. Eine offenkundige Angriffssituation, die allein den antizipierten Militärschlag der USA und Großbritanniens hätte rechtfertigen können, sahen Kritiker als nicht gegeben (Blumenwitz 2003: 27; Fn. 46).

Alle drei Fälle machen somit zweierlei deutlich: Erstens gibt es ganz offensichtlich keinen Konsens hinsichtlich eines allseits anerkannten rechtlichen Verbots von Präventivmaßnahmen einschließlich militärischer Gewalt im Sinne von „antizipierter Selbstverteidigung“; eher deutet die völkerrechtlich hochrelevante Debatte im Nachgang zum Präzedenzfall des irakischen Reaktors darauf hin, dass diese Doktrin mittlerweile unter Völkerrechtlern eine größere Unterstützung findet. Zweitens jedoch beschränkt sich diese Unterstützung auf solche Fälle, in denen der Staat die Caroline-Kriterien vom „Notstand“ (necessity) und der „Verhältnismäßigkeit/Angemessenheit“ seiner Maßnahmen berücksichtigt. Dass die Beurteilung der Erfüllung dieser Kriterien im Scharnier zwischen Verteidigung, Abschreckung und präventiver Intervention einschließlich militärischer Gewalt politisch höchst problematisch und widersprüchlich ausfallen kann, zeigt der aktuelle Disput zwischen Europa und den USA über den Irak-Krieg deutlich. Mit ihm scheint sich Amerika in den Augen vieler nicht nur vom grundsätzlichen Verbot des Präventivkrieges abgewendet, sondern vor allem auch die Caroline-Kriterien als Voraussetzung für die Rechtfertigung „antizipierter Selbstverteidigung“ missachtet zu haben.

IV. „Pax Americana“ oder Missbrauch globalen Führungsanspruchs?

Besonders in letzterem Punkt liegt der eigentliche Grund für die derzeitigen Spannungen im transatlantischen Verhältnis im speziellen und den Unmut der Weltöffentlichkeit in Bezug auf das amerikanische Vorgehen im Allgemeinen. Einmal ungeachtet der mutmaßlichen Unvereinbarkeit der amerikanischen Intervention im Irak mit der UN-Charta, die wohl zentrale Frage lautet zunächst, inwieweit die durch die neue US-Strategie der Nationalen Sicherheit vom September 2002 bereits implizierte und schließlich durch das Vorgehen gegen den Irak dokumentierte Aufweichung der beiden wesentlichen Caroline-Kriterien nicht dazu beigetragen hat, das alte Faustrecht des Stärkeren zurück in die internationalen Beziehungen zu tragen. Anders gewendet: Kann die Weltordnung auf Dauer auf einer politischen Doktrin beruhen, nach der Prävention durch Intervention und vorbeugende militärische Gewaltanwendung den Krieg auf eigene Initiative mit einer Konzeption der grenzenlos ausgedehnten Selbstverteidigung als Mittel der Politik nutzt?

1. Die veränderte Bedrohungslage – Massenvernichtungswaffen und Terrorismus

Die neue amerikanische Sicherheitsstrategie verlangt eine Anpassung des „Konzepts von der immanenten Bedrohung“ an die Fähigkeiten und Ziele der Feinde von heute: „Je größer die Bedrohung, desto größer das Risiko der Tatenlosigkeit – und desto zwingender sind vorbeugende Maßnahmen zur Verteidigung der eigenen Sicherheit, selbst wenn Zeit und Ort des feindlichen Angriffs ungewiss sind (National Security Strategy of the United States 2002: 14f.).“ Für die US-Administration erfordert die räumliche wie zeitliche Unkalkulierbarkeit terroristischer Anschläge oder Angriffe durch Massenvernichtungswaffen asymmetrische Antworten. In beiden Fällen ist eine Abstufung der Bedrohungslage im Sinne einer Definition angemessener Eskalations- bzw. Reaktionsstufen gar nicht erst möglich; vielmehr stellen sie eine ständige immanente Bedrohung dar, die präventives Vorgehen bereits im Vorfeld eines eventuellen Angriffs rechtfertigt.

Auch wenn man die neue Sicherheitsdoktrin in ihrer Bedeutung für das Völkerrecht nicht dramatisieren sollte, so ist die vage Infragestellung der völkerrechtlichen Regelung, dass eine bewaffnete Abwehr an eine unmittelbare Bedrohung gebunden ist, doch unbefriedigend. Vielmehr geht es um die Frage, unter welchen Umständen und Voraussetzungen von Massenvernichtungswaffen in der Hand von Terroristen oder „Schurkenstaaten“ tatsächlich eine unmittelbare Bedrohung ausgeht. In diesem Kontext sind zwei Überlegungen bezüglich der Natur des bestehenden Völkerrechts relevant: Erstens impliziert es – zumindest bei restriktiver Auslegung –, dass die Gefahren durch Massenvernichtungswaffen und Terrorismus von ähnlicher Qualität sind wie die durch herkömmliche Bedrohungen, vor deren Hintergrund sich die Grundprinzipien für „antizipierte Selbstverteidigung“ entwickelt haben. Zweitens nimmt es an, dass die UN-Charta den allein verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Anwendung von Gewalt darstellt. Beide Annahmen sind in hohem Maße problematisch.

Sicherlich kann bei terroristischen Organisationen kein Zweifel daran bestehen, dass der Besitz von Massenvernichtungswaffen immer als eine unmittelbare Bedrohung anzusehen ist. Man sollte aber auch nicht bezweifeln, dass aus dem Verhalten von Staaten bei Herstellung und Erwerb von Massenvernichtungswaffen gleichsam der Schluss einer unmittelbar vorliegenden Bedrohung gezogen werden kann, die Maßnahmen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN-Charta, unter Umständen auch Selbstverteidigungsmaßnahmen rechtfertigen könnte. Grundsätzlich gilt, dass die heutigen Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen und Terrorismus von anderer Qualität sind als die durch die herkömmlichen Akteure, auf die die Charta zugeschnitten wurde: die Staaten. Art 2 (4) der Charta verbietet ausdrücklich die Androhung und Anwendung von Gewalt von Staaten gegen Staaten, und Art. 51 anerkennt das Recht auf Selbstverteidigung im Fall eines bewaffneten Angriffs. Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen – sei es in chemischer, biologischer oder nuklearer Form – sowie Terroristen standen jedoch nicht auf dem Plan der Gründungsväter der Charta. Die Frage ist, inwieweit Abwehrmaßnahmen gegen beide Bedrohungen daher nicht einer Fortentwicklung des Völkerrechts bedürfen. Die Reaktion des Sicherheitsrates auf den Terroranschlag gegen die USA am 11. September 2001 hat bereits eindrucksvoll die Anpassungsfähigkeit des Völkerrechts an die neuen Gefahren gezeigt. Der Sicherheitsrat hat unmittelbar nach den Anschlägen in den Resolutionen 1368 und 1373 festgestellt, dass die USA gegen einen terroristischen Angriff das Recht der Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta ableiten bzw. in Anspruch nehmen können (International Peace Academy 2003; Weiss 2003: 157f.). Es geht also vielmehr um die besondere Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Staat militärisch gegen Terroristen vorgehen kann, die sich auf anderem Staatsgebiet aufhalten. Auch in diesem Fall bezweifelte niemand im Sicherheitsrat die Zulässigkeit der amerikanischen Aktion gegen Al Qaida und das Taliban-Regime in Afghanistan. Die Sicherheitsratsmitglieder haben gezeigt, dass sie derartige Selbstverteidigungsmaßnahmen dann für völkerrechtlich zulässig halten, wenn der Staat, auf dessen Territorium die Terroristen ihre Angriffe planen und vorbereiten, nicht selbst in der Lage oder bereit ist, gegen diese vorzugehen. Voraussetzung war in diesem Falle allerdings, dass es schon sehr bald keinen Zweifel daran geben konnte, dass Al Qaida die Terrorangriffe durchgeführt hatte und weitere Aktionen im Sinne der hohen Plausibilität einer unmittelbaren Bedrohung zu befürchten waren. In dieser Situation war das naturgegebene Recht auf Selbstverteidigung gegeben.

2. Der Einmarsch im Irak – illegal oder politisch unklug?

Die Verhandlungen um die Sicherheitsratsresolution 1441 im November 2002 und der anschließende Krieg gegen den Irak indes zeigten, dass die Bush-Administration in ihrer Beurteilung der Frage danach, ab welchem (Zeit-)Punkt ein solcher Präventiveinsatz gerechtfertigt ist, bereit ist, noch einen Schritt weiter zu gehen als die Mehrheit der Sicherheitsratsmitglieder, indem sie die Staatenverantwortlichkeit im Falle von Notstand (necessity), Angemessenheit (proportionality) und möglichst großer Gewissheit (certainty) eines bevorstehenden Angriffs im Zeitalter des Terrorismus und der Massenvernichtungswaffen bewusst ignorierte. Von einer unmittelbaren Bedrohung konnte im Irak-Fall nicht die Rede sein. Allein die laufenden UN-

Inspektionen machten einen unmittelbar bevorstehenden militärischen Angriff des Iraks auf die USA und/oder Großbritannien sehr unwahrscheinlich. Hinzu kam, dass bei aller generellen Friedensbedrohung durch angebliche Massenvernichtungswaffen im Irak für dessen Nachbarn und die übrige Welt, deren Existenz in einem für die USA die eigene Sicherheit bedrohenden Umfang nicht nachweisbar war. Insofern bedeutet der Angriff zumindest einen Verstoß gegen diese Caroline-Regeln im Sinne des Völkergewohnheitsrechts.

Nun hat der Sicherheitsrat in den vergangenen Jahren mehrfach festgestellt, dass der Irak UN-Resolutionen verletzt habe und dass diese Verletzungen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdeten (so in UN-Res. 687). Die Frage ist aber, ob die Feststellung einer Rechtsverfehlung durch den Sicherheitsrat bereits Anlass für einen Staat sein kann, einseitig mit militärischer Gewalt gegen den Rechtsbrecher vorzugehen, oder ob dieses auch in einem solchen Fall nicht dem Sicherheitsrat vorbehalten bleibt.

Grundsätzlich gilt, dass die Ahndung von Rechtsverletzungen durch entsprechende Maßnahmen dem Sicherheitsrat obliegt. Die Staaten haben diesen Grundsatz in der Praxis zunächst zu beachten und müssen von seiner Geltung rechtlich überzeugt sein. Zwar kann das Recht der UN-Charta als Völkervertragsrecht durch ständige Abweichung in der Praxis derogiert werden. Dies gilt allerdings nur in Ausnahmefällen und setzt außerdem voraus, dass nicht nur ein oder zwei, sondern die Mehrheit der Staaten durch ihr Verhalten und verbindliche Erklärungen ein solches abweichendes Verhalten akzeptieren und die Bindung damit praktisch aufheben. Auf diese Weise kann ein Rechtsordnungsvertrag seine Geltung verlieren. Diese Voraussetzung war im Falle des Irak-Krieges nicht gegeben, vielmehr erfolgte die außer Kraftsetzung einseitig durch eine Minderheit von Staaten, allen voran die USA.

So gesehen mag zwar für die USA der „Ausnahmestand“ (Carl Schmitt) mit den Anschlägen vom 11. September 2001 eingetreten sein; die politisch relevante und völkerrechtlich brisante Ausnahmeregel wurde jedoch erst mit dem Irak-Krieg begründet. Ob der Verstoß gegen die Caroline-Regeln nach dem Völkergewohnheitsrecht jedoch gleichbedeutend ist mit einer Verletzung gegen den Wortlaut der UN-Charta, ist zumindest umstritten. Denn wie immer man die amerikanische Außenpolitik seit den Anschlägen ansonsten beurteilen mag, unabhängig davon gilt: Verstöße gegen das universelle Gewaltverbot der UN-Charta sind nichts Neues, der Unterschied zu vorangegangenen Interventionen oder Präventivmaßnahmen mag allenfalls darin liegen, dass sowohl im Falle des Iraks wie auch der Anschläge vom 11. September Krieg offen erklärt und geführt wurde – jeweils in Form von Ultimativen. Die Liste der unilateralen Verletzungen gegen das in der UN-Charta festgelegte universelle Gewaltverbot ist lang (Weekly Standard 2002): der sowjetische Einmarsch in der Tschechoslowakei (1948); der Angriff von Nord- auf Südkorea (1950); die US-Aktionen in Guatemala (1954); Israels, Frankreichs und Großbritanniens Invasion Ägyptens (1956); der Einmarsch der Sowjetunion in Ungarn (1956); die von Washington unterstützte Schweinebucht-Invasion (1961); Indiens Überfall auf Goa (1961); die amerikanische Invasion der Dominikanischen Republik (1965); der abermalige sowjetische Einfall in der Tschechoslowakei (1968); die arabisch-israelischen Kriege von 1967 und 1973; der Vietnamkrieg (1960-1975); die vietnamesische Invasion Kambodschas (1979); der sowjetische Einmarsch in Afghanistan (1979); der Angriff Tansanias gegen Uganda (1979); die argentinische

Invasion der Falkland-Inseln (1982); der Einmarsch der USA in Grenada (1983); die US-Invasion Panamas (1989); der irakische Angriff auf Kuwait (1990); der Kosovo-Krieg (1999) – alle Interventionen liefen ohne UN-Mandat und passten in kein völkerrechtlich relevantes Selbstverteidigungsschema.

Die Staatenpraxis widerlegt also die These vom UN-Gewaltverbot einschließlich präventiver Maßnahmen als einer Regel, die dem Völkergewohnheitsrecht in der Staatenpraxis entspricht (Weisburd 1997: 315). Staaten wenden von jeher Gewalt in verschiedensten Formen und Situationen an, so dass von einer Gewalt einschränkenden gewohnheitsrechtlichen Norm in der Praxis nicht die Rede sein kann – allenfalls bezüglich Eroberungskriegen zum Zwecke territorialer Arrondierung wie im Falle des irakischen Überfalls auf Kuwait 1990 (Glennon 2002: 539). Diese minimale Einschränkung deckt sich jedoch keinesfalls mit der bewusst weit gefassten Gewaltverbotsdefinition der Charta in Art. 2 (4). Insofern scheint aus Washingtoner Sicht die UN-Charta in diesem Punkt überholt; sie wird die USA deshalb auch künftig nicht davon abhalten, wenn nötig, eigene Interessen auch ohne UN-Mandat im Sinne der neuen NSS durchzusetzen (Weiss 2003: 153). Die auf präventiven militärischen Maßnahmen gegründete Bush-Doktrin, die zwar nach wie vor auch an den Optionen Abschreckung (*deterrence*) und Eindämmung (*containment*) festhält, ist in den USA nicht nur konsensfähig, sondern verletzt nach dieser Sichtweise auch nicht das Völkerrecht, da die Charta nicht mehr die Staatenpraxis reflektiert.

Dennoch haben im Übrigen weder die USA noch Großbritannien die Bindungswirkung der Charta in Frage gestellt. Im Gegenteil, beide hatten in ihren Erklärungen gegenüber dem Sicherheitsrat die Aktion durch ausdrückliche Hinweise auf die Resolutionen des Sicherheitsrates gerechtfertigt, die nach ihrer Auffassung bei einem Verstoß des Iraks gegen seine Abrüstungsverpflichtungen auch einen militärischen Einsatz zuließen. Nicht nur wurde auf die Resolutionen 678 zur Befreiung Kuwaits und 687 zur Abrüstungsverpflichtung des Iraks hingewiesen, sondern auch auf Resolution 1441 vom Jahr 2002, die von der Weitergeltung dieser Ermächtigungen ausgeht. Diese Begründung mag zwar problematisch sein, da die Waffenstillstandsresolution 687 eindeutig besagt, dass nur der Sicherheitsrat eine neue bewaffnete Aktion gegen den Irak erwirken konnte; sie hat aber gewisse Plausibilität insofern, als die USA seither mehrfach glaubhaft irakische Vertragsverstöße angemahnt hatten, die im Grunde zur Wiederaufnahme von Kampfhandlungen berechtigten (Arms Control Association 2002; Donaher/DeBlois 2001/02). Konsequenterweise haben sie sich bei ihrem Angriff auf den Irak auch nicht explizit auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 berufen – auch wenn die Aktion als ein notwendiger Schritt zur Verteidigung der USA und der internationalen Gemeinschaft gegen die irakische Bedrohung dargestellt wird –, sondern den Einsatz in den Zusammenhang der Friedenserhaltung im Sinne der UN-Satzung gestellt. So gesehen bewegte sich die Begründung innerhalb des Systems der UN-Charta und der Einsatz wurde nicht als Akt der Selbstverteidigung in Form von Prävention oder Präemption gerechtfertigt, sondern auf der Basis der UN-Resolutionen.

3. Zwischenbilanz – die Bush-Doktrin und die transatlantischen Weltordnungsvorstellungen

Dass sich die Welt von der Bedrohungslage her fundamental gewandelt hat, wird auch von denen akzeptiert, die die amerikanische und britische Rechtsauffassung nicht teilen. Auch die neue EU-Sicherheitsstrategie, die der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, im Juni dem Europäischen Rat bei dessen Treffen in Thessaloniki unter dem Titel „A Secure Europe in a Better World“ präsentiert hat und die im Dezember 2003 von den Staats- und Regierungschefs der EU gebilligt wurde, spricht von „verschiedenartigen, weniger sichtbaren und weniger vorhersehbaren“ Bedrohungen in Form von internationalem Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, sowie „gescheiterten Staaten“ und organisierter Kriminalität, die sich durch „größere Distanzen, Dynamik und Komplexität“ auszeichnen (Solana 2003). Auf diese Bedrohungen ließe sich mit dem herkömmlichen Konzept der Selbstverteidigung nicht mehr angemessen reagieren.

Es ist also keinesfalls so, wie unlängst Timothy Garton Ash kommentierte, dass Europäer und Amerikaner Bedrohungen nicht mehr gleich einschätzen würden. Das Gegenteil ist der Fall. Doch trotz der identischen Einschätzung der Bedrohungslage auf beiden Seiten des Atlantiks – in den Konsequenzen und der Frage über den Einsatz welcher Mittel an welchem Ort und zu welchem Zeitpunkt gibt es nach wie vor einen fundamentalen Dissens zwischen der amerikanischen NSS und der europäischen Sicherheitsstrategie. Hier teilen sich also Amerikaner und Europäer in Parteigänger des Mars und Anhänger der Venus, um das, ansonsten irreführende, Bild von Robert Kagan zu gebrauchen (Kagan 2002). Zwar räumt auch Washington ein, dass den Bedrohungen nicht allein mit militärischen Mitteln begegnet werden könne, anders als Brüssel ist es aber bereit, diese konsequent, notfalls auch präventiv, einzusetzen. Hier gehen die Vorstellungen beider Seiten am weitesten auseinander, wie das Schweigen der Europäer zu dieser Frage deutlich macht. Für die EU liegt die Betonung genau umgekehrt auf dem nicht-militärischen Charakter dieser Bedrohungen. Angemessen sei daher ein möglichst frühzeitiges „präventives“ Engagement in Krisen und Konflikten, bei dem man auf alle zur Verfügung stehenden Mittel zurückgreifen könne: diplomatische, entwicklungspolitische und (eher kleingeschrieben) militärische; ab welchem Zeitpunkt und unter welchen Voraussetzungen Waffengewalt anzuwenden ist, wird im Solana-Papier nicht klar, auch wenn die Möglichkeit von Einsätzen zur Entwaffnung kämpfender Gruppen oder zur Unterstützung von Drittländern bei der Bekämpfung des Terrorismus genannt wird. Entscheidend ist vor allem, dass die Formulierung, dass ein „ein präemptives Engagement ernsthafte Probleme in der der Zukunft verhindern“ könne, in den endgültigen Text gar nicht mehr übernommen wurde; damit betont die EU einmal mehr den zivilen Charakter ihrer Strategie.

Der Grund dafür ist, dass Washingtons „Präemptiv-Strategie“ aus europäischer Sicht eben nicht nur mit dem überlieferten Völkerrecht unvereinbar, sondern zudem auch politisch wie moralisch höchst zweifelhaft ist. Dem amerikanischen Anspruch, notfalls auch unilateral zu handeln – neben dem „Präemptionsgedanken“ die zweite Säule der Bush-Doktrin – setzt die EU daher umso entschlossener ein klares Bekenntnis zum internationalen Recht, zur UN-Charta und zu einem „wirksamen multilateralen Handeln“ entgegen. Frieden und Sicherheit sind demnach zunächst

durch internationale Organisationen und Verträge zu gewährleisten; explizit wird in diesem Zusammenhang auf die nach wie vor herausgehobene Rolle der UN verwiesen.

Die EU berührt damit eine der zentralen Fragen im transatlantischen Disput über die Gestaltung der Weltordnung – getrennt oder gemeinsam, unilateral oder multilateral (Van Oudenaren 2003)? Die Entscheidung des für und wider eines Einsatzes im Irak-Krieg im speziellen bzw. von Präventivschlägen im Sinne der NSS generell stellt für viele Europäer eine der zentralen Errungenschaften des Einigungsprozesses in Frage: die Annahme, dass unser Zeitalter den Nationalstaat endgültig überwunden hat. Danach war den Staaten zunächst das Denken in den Kategorien des „*ius ad bellum*“, des Rechts zum Kriege, praktisch verwehrt worden. Vom Fürsten Machiavellis über den „sterblichen Gott“ bei Hobbes bis hin zum Weberschen Machstaat können wir lesen, dass Geld und Kriegsrecht Symbole der absoluten Macht des souveränen Staates waren. Für die Europäer, durch Jahrhunderte geplagt vom Krieg, sollte daraus die Überzeugung erwachsen, dass man Souveränität allenfalls kollektiv ausüben durfte, und zwar mit dem Zweck, ein politisches Gebilde ohne staatliche Schranken zu begründen, die EU. Dieser Gedanke ist durch den Kurzschluß zwischen amerikanischem Unipolarismus und globalem Terrorismus, zwischen militärischem Unilateralismus der USA und der Globalisierung von Technik und Wirtschaft empfindlich gestört worden und hat die EU in ihrem kulturellen Selbstverständnis berührt. Auf diese Weise hat sich die traditionelle transatlantische Debatte über die Formen der Weltherrschaft, Multilateralismus vs. Unilateralismus (Stichworte Kyoto, Internationaler Strafgerichtshof, Kündigung des ABM-Vertrages, nuklearer Teststoppvertrag etc.), bündnisgeführte Interventionen vs. „Koalitionen von Handlungswilligen“ in einen Streit über Krieg oder Frieden verwandelt, verbunden mit erheblichem Druck für beide Seiten (Fröhlich 2002; Pierre 2002; Kupchan 2002: 247ff.).

3.1. Konsequenzen für Europa

Für Europäer bedeutet dies, sich nunmehr, da man im Irak-Krieg endgültig aus dem Stadium einer zeitweise vorbehaltlosen und unkritischen Position zu amerikanischen Entscheidungen herausgetreten ist, ernsthaft an die künftigen Aufgaben Europas heranzumachen und dabei gleichzeitig den künftigen Rahmen der transatlantischen Beziehungen abzustecken – eine angesichts der Zerstörung des europäischen Konsens im Irak-Krieg fast unlösbare Aufgabe, wie es scheint. Allerdings hat der Streit um die Unterstützung der amerikanischen Politik des Regimewechsels in Bagdad seine Wirkung auf die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents nicht verfehlt (Heuser 2003). Wahrscheinlich hätten die Vorschläge zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) dort nicht annähernd den Widerhall gefunden ohne die negativen Erfahrungen des Irak-Krieges. Dies wird nicht zuletzt daraus ersichtlich, dass die sicherheitspolitischen Vorschläge des Konvents noch im Dezember 2003 von den Staats- und Regierungschefs abgesegnet wurden, während man dem Entwurf insgesamt die Zustimmung vorläufig versagte.

Zentral ist in diesem Kontext die im Verfassungsentwurf vorgesehene Möglichkeit, dass sich einige Mitgliedstaaten, die in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranschreiten wollen, zu einer „strukturellen Zusammenarbeit“ für

militärische Maßnahmen zusammenschließen (Art. 30 (6) Verfassungsentwurf). Man mag dagegen einwenden, wie es einige kleinere Mitgliedstaaten auch taten, dass dies eben exakt die im Irak-Krieg konstatierte Spaltung der Union noch verstärke. Dies ließe sich allerdings dadurch verhindern, dass man dem bereits ausgehandelten Protokoll, in dem im einzelnen die einzugehenden Verpflichtungen der Beteiligten beschrieben sind, auch eine wie immer geartete Stillhalteverpflichtung der nicht beteiligten Staaten hinzufügt, die diese im Falle einer praktizierten militärischen Zusammenarbeit dann auch zu respektieren hätten.

Um Ähnliches wie während der Irak-Krise zu vermeiden, als Europäer im UN-Sicherheitsrat gegeneinander argumentierten und votierten, sollte der künftige EU-Außenminister die Kompetenz besitzen, in Krisensituationen die Staats- und Regierungschefs unmittelbar einzuberufen, um eine entsprechende Abstimmung der Positionen zu erzielen und somit zu verhindern, dass jede Form der strukturierten Zusammenarbeit nicht von vornherein durch in der Öffentlichkeit vernehmbare abweichende Stimmen konterkariert wird.

Ganz abgesehen davon soll die strukturierte Zusammenarbeit vor allem einer Stärkung der militärischen Fähigkeiten dienen. Dadurch wird man den uneinholbaren Vorsprung der Amerikaner kaum verkürzen. Aber die im Protokoll erwähnten Vorhaben weisen immerhin in die richtige Richtung, zumal angesichts der ohnehin knappen Kassen. Die Stichworte lauten: mehr Rüstungskooperation, auch im Sinne der Besetzung von bestimmten „Nischen“; vereinheitlichte Beschaffungsprogramme; eine zumindest teilweise Zusammenlegung nationaler Streitkräfte bestimmter Waffensysteme zur Vermeidung von Duplizierungen; Herstellung größtmöglicher Interoperabilität zwischen den Streitkräften.

Der Verfassungsentwurf sieht schließlich vor, dass die in der strukturellen Zusammenarbeit zusammengeschlossenen Staaten bis 2007 schnell einsatzbereite und verlegbare Verbände von Kampftruppen zur Verfügung stellen können, eine plausible Forderung, da gleichzeitig eine deutliche Ausweitung der so genannten Petersberg-Aufgaben im internationalen Krisenmanagement geplant ist, für deren Übernahme die EU gerüstet sein will.

Wie immer man diese Schritte bewerten mag, eines ist sicher: Europa ist zum Handeln gedrängt, und zwar nicht notwendigerweise gegen, sondern eben mit, aber auch ohne Amerika. Zur Einigung wird es mit Amerika nur kommen, wenn Washington es angebracht erscheint, mit einem vereinten, wirtschaftlich und politisch starken Europa zu verhandeln. Dann aber müssen Europäer eine Macht bilden, die in der Lage ist, die Solidarität mit den USA aufrechtzuerhalten. Voraussetzung dafür ist, dass Europa sich auf seine eigene Verantwortung besinnt. Solange es dies nicht tut, kann es glaubwürdig weder die amerikanische Autorität an den Pranger stellen, noch für sich in Anspruch nehmen, das eigene Nicht-Handeln und dessen Konsequenzen als moralisch überlegene Alternative zur amerikanischen Führung zu reklamieren.

3.2. Konsequenzen für die USA

Für das amerikanische Selbstverständnis gilt, dass Interesse und Verantwortung zwei Seiten ein und derselben liberalen Außenpolitik sind. Das Interesse des Staates ist es danach, internationale Politik zu gestalten; er tut dies auf der Basis seiner relativen Machtstellung. In der letzten Dekade dominierten die USA die Weltpolitik mit einer beispiellosen Kombination aus politischem Führungswillen, militäri-

scher Stärke, Wirtschaftskraft und kultureller Meinungsführerschaft; Amerika ist der unbestrittene Hegemon (Müller 2003: 31ff.; Fröhlich 2003). Im Zeitalter der Globalisierung reicht der traditionelle Machtbegriff zur Erklärung von Gestaltungskraft und politischem Führungsanspruch jedoch nicht mehr aus. Ganz abgesehen davon berühren Aussagen über das Wesen der Macht immer das Irrationale. Max Weber hat Macht mit Politik (wer Politik treibt, erstrebt Macht), Nietzsche mit Leben gleichgesetzt. Diese Tautologien erklären ebenso wenig wie die Feststellung, dass die Verurteilung der Machtpolitik gleichbedeutend ist mit der Verurteilung des ganzen Geschichtsverlaufs (Aron).

Für das Verständnis von liberaler Außenpolitik ist es notwendig, zum Kern des Begriffes vorzudringen. Macht kann dann rational sein, wenn sie Mittel und nicht Zweck ist, wenn sie Diplomatie stützt (Kissinger) und nicht beherrscht. Dies bedeutet nicht, dass der Zweck die Mittel heiligt. Der Gebrauch von Macht kann nur gerechtfertigt sein, wenn er maßvoll ist.

Genau dieses Spannungsverhältnis aufzuheben, ist eine permanente Gratwanderung in der (internationalen) Politik und das zentrale Dilemma amerikanischer Außenpolitik. Gefahr droht ihr gleichermaßen von einem moralischen Rigorismus, der sich anmaßt, die unbestrittenen eigenen Wertmaßstäbe zu universal-verbindlichen zu erklären, sondern auch von einer Machtpolitik, die Interessen zeitweise eben auch unter vage begründeter Verantwortungspolitik durchsetzt und dabei völkerrechtliche Grundprinzipien ignoriert.

Mit der Idee des „Regimewechsels“ und der „Demokratisierung“ als innen- wie außenpolitische Legitimation für den Präventivkrieg im Irak kulminierte schließlich ein neuerlicher Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik, der schon mit Regierungsantritt der Bush-Administration eingesetzt hatte. Der Krieg gegen den Terrorismus ist dabei zwar Anlass und organisierendes Prinzip, nicht aber alleiniges Motiv für eine strategische Neuausrichtung der internationalen Beziehungen im Allgemeinen und der amerikanischen Weltpolitik im speziellen. Diese war längst im außenpolitischen Diskurs der neunziger Jahre genau von jenen Neokonservativen entwickelt worden, die bereits in der ersten Bush-Administration den zu frühen Abbruch des Golfkrieges bzw. die mangelnde Unterstützung für die zum Aufstand gegen Saddam ermunterten schiitischen Oppositionellen im Irak durch die alliierten Streitkräfte kritisiert hatten und die nun nach acht Jahren Opposition wieder an den Schalthebeln der Macht in Washington sitzen (Fröhlich 2003).

Für die Vertreter eines hegemonialen, in der Tradition Reagans stehenden Internationalismus lieferte der 11. September 2001 zunächst die Begründung für ein aktives Vorgehen nicht nur gegen den Terrorismus und „Terrorstaaten“, die die USA und die Welt mit Massenvernichtungswaffen bedrohen könnten, sondern auch gegen solche Staaten, die den globalen Führungsanspruch der USA seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion herauszufordern suchen. In diesem Kontext wurde auch der Krieg gegen den Irak als folgerichtig und notwendig zur Bewahrung der amerikanischen Vorherrschaft gesehen, während die Kritik der europäischen Abweichler an der imperialen Zuspitzung der Außenpolitik der Regierung Bush nicht nur als überzogen, sondern auch als gefährlich im Sinne einer Politik des *appeasement* gegenüber Schurkenstaaten wie dem Irak verurteilt wurde.

An diesem Punkt gingen jene neokonservativen Unilateralisten, die wie der Stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz, der Vorsitzende des Defen-

se Policy Board (eine einflussreiche Beratergruppe des Pentagon), Richard Perle, der Begründer von „Project for the New American Century“, William Kristol, oder Richard Armitage, Stellvertretender Außenminister, in Wilsonscher Tradition die demokratische Transformation des Irak und schließlich des gesamten Nahen Ostens forder(te)n, und die im realpolitischen Denken verhafteten und in Jeffersonscher Tradition stehenden Unilateralisten um Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und Vize-Präsident Dick Cheney, die eher für einen raschen Rückzug der Amerikaner nach Beseitigung der Bedrohung in einer strategisch bedeutsamen Region plädier(t)en, eine eigentümliche Liaison ein. Präsident Bush hat sich dabei wie Außenminister Powell, gewiss der exponierteste Vertreter eines stärkeren Multilateralismus in der derzeitigen Administration, die ambitionierte Position des „regime“- und „nation-building“ im Nahen Osten der Neokonservativen um Wolfowitz zueigen gemacht.

Das Konzept eines hegemonialen Internationalismus setzt auf militärische Stärke sowie strategische Unabhängigkeit von internationalen Organisationen und plädiert gleichsam für ein unilaterales Vorgehen, wo amerikanische Interessen nicht multilateral durchgesetzt werden können. Nur durch eine aktive Weltpolitik, die notfalls eben auch vor Präventivmaßnahmen nicht zurückschreckt, lässt sich nach dieser Überzeugung der Führungsanspruch der USA in den Kern- und Krisenregionen Europa, Nordasien und um den Persischen Golf aufrechterhalten. Gespeist wird diese Auffassung allerdings von der tiefen Überzeugung, dass einzig die USA über die Ressourcen verfügen, den Weltfrieden und die internationale Ordnung zu sichern. Auf diese Weise wird die sicherheitspolitisch notwendige Hegemonie moralisch legitimiert.

Der These, wonach Amerikas normative Autorität in Trümmern liege, wie sie Jürgen Habermas aufgestellt und viele andere vertreten haben, ist somit mit Vorsicht zu begegnen (FAZ: 17. April 2003), nicht zuletzt deshalb, weil die von ihnen beschworenen verheerenden Folgen einer angeblich nicht zu beendenden militärischen Auseinandersetzung in dieser Form nicht eingetreten sind. Die Frage, um die es dabei geht, ist, ob künftig an den UN als der zentralen Instanz, wo Weltpolitik konsensual ausgehandelt wird, festgehalten werden soll, oder ob man dem bislang nicht adäquat explizierten, revolutionären Anspruch Amerikas folgt, nach dem Weltpolitik unter der Führung einer vor allem militärisch kaum anzufechtenden Hegemonialmacht betrieben wird (Center for Defense Information 2003). Nicht wenige Diplomaten im UN-Hauptquartier haben die Debatte um die Resolution 1441 im Vorfeld des Irakkrieges eher als Referendum über den US-Einsatz von militärischer Gewalt denn als Mittel zur Abrüstung des Iraks bewertet (Traub 2003: 51).

V. Das politische Schisma – Amerikanische vs. UN-Autorität

Grundsätzlich ist zunächst festzuhalten, dass sich die immer wieder vorgebrachten Argumente bezüglich der „imperialen Überdehnung“ eines jeden zentralisierten Hegemonialsystems mit weltpolitischem Führungsanspruch natürlich auch auf die Strukturen einer betont dezentralisierten Weltordnung übertragen lassen. An Amerikas moralischer Integrität zu zweifeln, ist sicherlich in der derzeitigen Lage auch nicht unberechtigt. Doch dürfen solche Zweifel tatsächlich soweit gehen, dass sie die Außenpolitik einer durch historisch bewährte Kontrollmechanismen funktionie-

renden Demokratie gleichsetzen mit der von zweifelhaften despotischen Regimen? Schilderungen des derzeitigen Klimas in den USA, wie sie nicht nur in Tageszeitungen, sondern auch zwischen Buchdeckeln im vergangenen Jahr zuhauf vorgenommen wurden, erinnern doch vielfach an die Auswüchse einer zu blankem Anti-Amerikanismus verkommenen intellektuellen Boulevard-Publizistik. Natürlich lassen sich die Werte der liberalen Demokratie nicht unilateral verordnen, sondern müssen wechselseitig im bi- oder multilateralen Rahmen ausgehandelt und akzeptiert werden. Aber kann sich umgekehrt der Westen eine Haltung leisten – eine, die wohl gemerkt die einiger Europäer zu sein scheint –, bei der man Gesellschaften der islamischen Welt unter autokratischen bis despotischen Regimen und als latente Bedrohung für den Weltfrieden toleriert, nur weil man der Ansicht ist, dass sie unter dortigen Bedingungen, aber auf Kosten der Bevölkerungen die akzeptabelste ist?

Die UN scheinen für die Aufgabe der Sicherung des Weltfriedens ohne entsprechende Reformen schon deswegen nur bedingt geeignet, da eine Anzahl von eben solchen Regimen Mitglieder des erweiterten Sicherheitsrates sind, die sich auf diese Weise gegen völkerrechtlichen Druck praktisch immun machen (Luck 2003: 13ff.). Nicht zuletzt diese Tatsache macht es den UN nahezu unmöglich, die Verwirklichung ihrer Beschlüsse durch wirtschaftliche Sanktionen oder gar ihr unmittelbar unterstehende militärische Macht durchzusetzen. Hinzu kommt aber, wie im Falle des Irak-Krieges gesehen, dass mittlere Mächte grundsätzlich versucht sind, die Hegemonialmacht über das Instrument der UN zu blockieren. Zu meinen also, die UN können quasi als Agentur des Völkerrechtsideals fungieren, geht an der politischen Realität vorbei. Und selbst wenn sie es denn könnten, oder angenommen, die USA hätten ihr tatsächlich diesen Krieg gewissermaßen diktiert, haben dann nicht Frankreich und die Bundesrepublik gleichermaßen das Ansehen der Weltorganisation beschädigt bzw. sie instrumentalisiert? Frankreich, weil ein im eigenen Lande um Prestige ringender Präsident Weltpolitik betreiben und der ungeliebten *hyper-puissance* Paroli bieten wollte. Die Bundesrepublik, indem der Bundeskanzler u.a. aus populistischen Überlegungen heraus eine deutsche Beteiligung selbst für den Fall des Zustandekommens einer zweiten Resolution – um die man zuvor solange gerungen hatte – am Ende kategorisch ausschloss.

Wer immer das Verhalten der USA kritisiert und umgekehrt an das Potenzial der Weltorganisation glaubt, der sollte zweierlei berücksichtigen: Die UN können erstens ihrer Aufgabe nur dann gerecht werden, wenn die Europäer aufhören, sich hinter fruchtlosen Debatten zwischen Antiamerikanismus und politischer Konzeptionslosigkeit zu verschanzen; nur so wird Washington sich überhaupt erst auf solche Debatten einlassen und eventuell auch einbinden lassen. Zweitens sind die Vereinten Nationen von den militärischen Fähigkeiten und Mitteln der USA abhängig; will der Sicherheitsrat seine Beschlüsse durchsetzen, so ist die Beteiligung Washingtons eine *conditio sine qua non*. Fast alle großen Friedensoperationen der 90er Jahre (Somalia, Haiti, Bosnien oder Kosovo) erfolgten unter der militärischen Führung der USA.

Es geht also um die Frage, unter welchen Bedingungen der Sicherheitsrat den Einsatz amerikanischer Macht unterstützt und Washington davon zu überzeugen ist, dass multilaterales Handeln mittel- bis langfristig auch im amerikanischen Interesse liegt. Keinesfalls aber sollte man sich der Illusion hingeben, dass sich ein absoluter Einklang der Interessen je herstellen lässt und Washington sein traditionell auch instrumentelles Verhältnis zur Weltorganisation aufgibt (Foot/MacFarlane/Mastan-

duno 2003). Eine Verschmelzung von Recht und Moral als Erwartung an die Politik ist utopisch.

Im Vorfeld des Irak-Krieges wurde den UN nicht nur die ausschließliche Legitimation, sondern auch die Handlungsfähigkeit zugesprochen, den Frieden ausschließlich mit friedlichen Mitteln herbeizuführen. Den Beweis blieben sie jedoch schuldig, weil die USA auf eigene Rechnung und unter Verletzung von Völkerrechtsprinzipien handelten. Ob diese Art von Moralpolitik die Herausforderungen von Machtpolitik zu verhindern vermag, wurde dabei kaum erwogen. Ebenso wenig wurde bislang die moralische Integrität der von den UN repräsentierten Politik hinterfragt, die, wie oben gesehen, in der Vergangenheit immer wieder die Augen vor Verstößen gegen die eigene Charta verschlossen hat. Srebrenica war bis zu dem Massaker an 8000 Bosniern ein von niederländischen Blauhelm-Soldaten ungeschützter Schauplatz für Greuelthaten der serbischen Soldateska.

Die UN somit nach wie vor als Weltregierung zu betrachten, entspricht Wunschenken. Die Weltöffentlichkeit ignoriert die Tatsache, dass diese „Weltregierung“ in ihrer Mehrheit aus Diktaturen und so genannten *failed states* (versagenden Staaten) besteht, die dem Sicherheitsrat und dem Apparat des Generalsekretärs allenfalls ein Minimum an Handlungsfähigkeit geben. Dass Libyen den Unterausschuss für Menschenrechte leitet, der Irak den für die Unterdrückung von Massenvernichtungswaffen, muß eigentlich wie ein Hohn auf die Charta der UN wirken. Es wird aber akzeptiert, weil die Völkergemeinschaft ihr eigener Richter ist und im Unterschied zur Politik der Staaten für ihr Handeln nicht zur Rechenschaft gezogen wird. So aber straft sie ihre Prinzipien durch eigenes Nichthandeln Lügen.

Auch die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrates entspricht spätestens seit Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr der politischen Realität. Außer China hat die Welt jenseits des Westens überhaupt keine permanente Stimme mit Vetorecht; weder Brasilien noch Indien haben bislang Aussicht auf einen Platz, trotz wiederholter eigener Bekenntnisse des Sicherheitsrates zu entsprechenden Reformen (Note by the President of the Security Council 2002).

Abgesehen von solchen Legitimationsproblemen der UN bleibt das eklatante Problem der Handlungsunfähigkeit in Krisensituationen, die den glaubhaften Einsatz von militärischen Mitteln erfordern. Im Vorfeld des Irak-Krieges suggerierten die UN die Fähigkeit zur Übernahme einer Mission, die weit über ihre realen Möglichkeiten ging, gerieten jedoch auf Grund des unilateralen Handelns der USA gar nicht erst in Verlegenheit, womöglich einen neuerlichen politischen Offenbarungseid leisten zu müssen. Die Handlungsfähigkeit aber werden die UN niemals erlangen, schon gar nicht, wenn sie auch aus Mitgliedern besteht, die ihren Prinzipien nachweislich nicht zu folgen bereit sind. Der Irak-Krieg hat gezeigt, dass es selbst im „alten Europa“ zwei konkurrierende und miteinander unvereinbare Auffassungen von Politik gibt, über die jedoch nicht einmal in den UN offen debattiert wird: Die von der herkömmlichen Politik, die den Krieg aus Machtgründen als Mittel der Politik betrachtet, einerseits und die von der Verbindung von Diplomatie und humanitärem Anspruch auf der anderen Seite, die den Krieg allenfalls als humanitäre Aktion oder kollektive Strafaktion der Völkergemeinschaft toleriert.

Dieser politische Gegensatz kann auch nicht gänzlich dadurch aufgehoben werden, dass mit dem Instrument der „humanitären Intervention“ im Balkan-Krieg (Kosovo) mittlerweile die UN die Verstrickung von kollektiver Friedens(siche-

rungs-) und Machtpolitik akzeptiert hat, wenn auch – und hier liegt der entscheidende Unterschied zum Irak-Krieg – in der Form der Vermeidung eines machtpolitischen Vorgehens im Sinne eines Präventivschlages. Denn die NATO wurde erst aktiv, als es im Grunde bereits zu spät war. So aber konnte man ruhigen Gewissens einen Krieg für eine gerechte Sache führen ohne ein politisches Interesse. Die grausame Logik dieses Vorgehens aber ist kaum humaner als die Realitäten der Machtpolitik. Als humanitär konnte der Westen sein Handeln nur deshalb einstufen, weil er sich die zivilen Opfer der Aktion nicht zurechnete. Ähnlich wogen die Argumente im Irak: Abgesehen von den USA und Großbritannien sprach im Vorfeld des Krieges niemand von der Zahl der Opfer des zwei Jahrzehnte währenden Regime-terrors, geschweige denn von den Opfern der UN-Embargomaßnahmen, deren Zahl im Irak in die Hunderttausende gegangen sein soll. Das Handeln der UN vollzog sich vielmehr nach den inneren Gesetzen der Machtpolitik, wonach der Zweck die Mittel heiligt. Über Jahre tolerierte man die Schwächung des Regimes über wirtschaftliche Mittel, als der Ernstfall aber nahte, schwang man sich zum Verteidiger der staatlichen Souveränität auf.

Ebenso wenig bewirkt hat bislang die Grundsatzdebatte in den UN darüber, wie ihre Rolle in der internationalen Friedenssicherung wirkungsvoller gemacht werden könnte. Seit Anfang der neunziger Jahre prüfen die UN Möglichkeiten zur Aufstellung einer stehenden UN-Truppe nach Art. 43 der Charta. Die von Boutros-Ghali in seiner „Agenda für den Frieden“ unterbreiteten Vorschläge sahen vor, die friedensschaffende Funktion der UN auf eine verbindliche Grundlage zu stellen und damit die Abhängigkeit von Ad-hoc-Entscheidungen insbesondere der USA zu verringern (Agenda for Peace 1992). Die damalige US-Administration unter Bush sen. reagierte auf diese Vorschläge ebenso zögerlich bis ablehnend wie die jetzige unter Bush jun. auf die jüngsten Empfehlungen des im Auftrag von Generalsekretär Annan verfassten Brahimi-Berichts, der die Fähigkeiten der UN-Friedenssicherung u.a. durch die Benennung konkreter Beiträge zu Operationen durch die Mitgliedsstaaten verbessern will (Brahimi-Report 2000). In beiden Fällen wird der amerikanische Anspruch auf die volle nationale Verfügungsgewalt betont. Dass schließt nicht aus, dass unter bestimmten Umständen (so 1993 in Somalia) die UN das Oberkommando über amerikanische Soldaten übernehmen, wenn Washington dies für sinnvoll erachtet. Grundsätzlich aber gilt das Prinzip amerikanischer Außenpolitik, demzufolge nationale Truppen nicht unter internationale Kontrolle gestellt werden. Noch weniger aussichtsreich ist in diesem Kontext die gleichsam vom Generalsekretär vortragene Idee, nach der auch bei Operationen zur militärischen Durchsetzung von UN-Beschlüssen amerikanische Truppen den UN und dem Kommando des Generalsekretärs unterstellt werden sollten.

Trotz der Annäherung beider Auffassungen bleibt also eine Asymmetrie bestehen, die sich zunächst aus dem moralischen Überlegenheitsanspruch beider Seiten heraus speist und weniger aus ihrem tatsächlichen Handeln. Ob sich die Kluft zwischen Moral- und Machtpolitik daher durch eine Reform der UN verringern lässt, ist zweifelhaft. Die UN sind offensichtlich nicht der Platz für eine neutrale Debatte um diesen Grunddissens. Gibt es somit überhaupt Optionen für eine weitere sinnvolle Anpassung beider Positionen?

VI. Optionen für eine Neuanpassung des Völkerrechts

Die UN haben sich in der vergangenen Dekade bei allen Grenzen hinsichtlich der Anpassung an die globalen Herausforderungen als entwicklungsfähige und flexible Organisation präsentiert. Das zunächst als Improvisationsverfahren entwickelte Peacekeeping ist heute eines der wichtigsten Instrumente der UN-Sicherheitspolitik. Dass dieser Anpassungsprozess nicht Ergebnis „vorausschauender konzeptioneller Überlegungen und Planungen“, sondern reaktiv angelegt war, ist von nachrangiger Bedeutung (Gareis/Varwick 2002: 255). Fest steht, dass der Sicherheitsrat auf Grund der Zunahme innerstaatlicher Konflikte in Krisenregionen wie Zentralafrika, dem Nahen Osten, Südosteuropa und Zentralasien ein verändertes Verständnis von Sicherheitspolitik entwickelt hat (Millennium Report 2000).

Das Problem ist aber, dass die neuen Aufgaben nicht in der Charta geregelt sind und UN-Operationen somit in einer völkerrechtlichen Grauzone durchgeführt werden, die die USA – natürlich nach ihren Vorstellungen, d.h. unter Einschluss der Möglichkeit von Präventivschlägen – durchaus zu schließen bereit sind; jedenfalls bietet die NSS implizit eine Weiterentwicklung des „robusten“ Peacekeeping in diesem Sinne an. So betrachten die UN massive Menschenrechtsverletzungen in einem Staat heute zwar als Bedrohung für den internationalen Frieden. Die Frage jedoch, wann zu Verhinderung von Völkermord und ähnlichen Tatbeständen Gewalt angewendet werden darf, wird von der Charta nicht beantwortet. Dabei hätte eine „Legalisierung“ entsprechender Operationen den Vorteil, dass die Einsatzbereiche der UN-Truppen wie die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Mission durch verbindliche Richtlinien und Kriterien genauer definiert wären und somit rascheres und flexibleres Krisenmanagement ermöglicht würde. Eine entsprechende Änderung der Charta setzte allerdings von Seiten der Mitglieder, allen voran Washington, auch eine Anerkennung der unbedingt in die Charta aufzunehmenden Caroline-Prinzipien vom „Notstand“ und der „Verhältnismäßigkeit/Angemessenheit“ im Falle der Ausübung antizipierter Selbstverteidigung voraus.

Diese Option wäre völkerrechtlich betrachtet am wenigsten kontrovers, setzte aber wie gesagt voraus, dass die Politik Präventivmaßnahmen nur im Falle einer „immanenten Bedrohung“ durch einen Staat oder nicht-staatlichen Akteur erwägt. Dies würde im konkreten Fall eine Änderung der NSS bedeuten.

Die Alternative wäre, dass sich die Völkergemeinschaft darauf verständigt, dass Massenvernichtungswaffen und Terrorismus eine neue Art der „asymmetrischen“ Bedrohung für die Welt darstellen, auf die nur mit einer Aufweichung dieses Grundprinzips reagiert werden kann. Diese Option entspräche wiederum der Auffassung der Bush-Administration, birgt allerdings die Gefahr, dass damit der Proliferation von Präzedenzfällen wie im Irak durch andere Staaten Vorschub geleistet würde. Einschränkend ist hinzuzufügen, dass diese Gefahr bewusst dramatisiert wird, da den meisten potentiellen Störenfrieden schlichtweg die politischen, ökonomischen wie vor allem militärischen Mittel dafür fehlen.

Begünstigt werden könnte dies Entwicklung durch eine Aufweichung des Vetorechts im Sicherheitsrat, indem die Ständigen Mitglieder sich freiwillig einer Selbstbeschränkung unterwerfen und von ihrem Veto nur in solchen Fällen Gebrauch machen, in denen die Umsetzung von Beschlüssen den Einsatz von militärischen Mitteln nach Art. VII der Charta vorsieht (Russet/O'Neill/Sutterlin 1996:

77). Im Falle humanitärer und auch präventiver Einsätze aber sollten die Mitgliedstaaten dort auf ihr Vetorecht verzichten, wo ihre nationalen Interessen nicht unmittelbar tangiert sind. Dies bedeutete zwar die Aufgabe eines immanenten Vertragsrechts durch die Staaten und alternativ die Bildung von politischen Koalitionen außerhalb des Sicherheitsrates zur moralischen Legitimierung von Einsätzen. Die Kosovo-Kommission aber hat deutlich gemacht, dass dies künftig vielleicht der einzig gangbare Weg ist, um den heutigen Bedrohungen für die Staatenwelt angemessen zu begegnen, indem sie den NATO-Einsatz im Kosovo zwar für „illegitim“, politisch aber „gerechtfertigt“ hielt (Kosovo Report 2000: 4). In die gleiche Richtung weist der im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg gemachte Vorschlag, in besonderen Fällen, d.h. im Schmitt'schen Ausnahmezustand – ohne Änderung der Verträge – bewusst einen Vertragsbruch („exceptional illegality“) hinzunehmen (Byers 2003: 15).

Bleibt eine dritte Option, wie sie die Staatenwelt in der politischen Praxis im Grunde längst hingenommen hat: die Aufhebung der Verbindlichkeit und politischen Kontrollfunktion der UN-Charta. Dies wäre so gesehen der konsequenteste Schritt vor dem Hintergrund der Staatenpraxis, wird aber von der überwältigenden Mehrheit der Staatenwelt nicht gewünscht und würde das Ende des Multilateralismus bedeuten – mit der womöglich ernsthaften Konsequenz des Endes der atlantischen Allianz.

Was also kann die Staatengemeinschaft tun? Obwohl die UN-Charta ganz offensichtlich nicht adäquat das derzeitige Völkerrecht in Bezug auf die Anwendung militärischer Gewalt beschreibt, sollten sich die Staaten, allen voran die USA, doch auf deren Revision in wenigstens drei Punkten hin verständigen: Erstens sollte militärische Gewalt in präventiver Selbstverteidigung unilateral nur dann angewendet werden, wenn die Caroline-Kriterien erfüllt sind. Ganz unabhängig vom derzeitigen Völkerrechtsstatus in dieser Frage würde eine solche Politik weniger destabilisierend wirken und könnte die Rückkehr zu einem stärker regelbewährten Rechtsregime befördern. Zweitens sollte die internationale Staatenwelt den Einsatz präventiver Gewalt für den Fall, dass eine unmittelbare Bedrohung nicht nachzuweisen ist, ausschließlich mit Billigung des Sicherheitsrates vorsehen. Eine solche Politik würde die multilaterale Unterstützung durch die Staatenwelt garantieren und zudem Präventiveinsätzen durch andere Staaten vorbeugen. Drittens wäre eine generelle Akzeptanz der Staaten wünschenswert, dass das bestehende Völkerrecht bezüglich des universellen Gewaltverbots höchst problematisch ist und deswegen durch den Sicherheitsrat in Richtung eines verbindlich anerkannten Rechts- und Kontrollregimes weiterentwickelt werden sollte. Den USA mag dies als überflüssiger Akt erscheinen, als einzige Weltordnungsmacht im internationalen System fällt ihnen aber wohl die Führungsaufgabe zu, nicht nur auf die Schwächen des bestehenden Systems, sondern auch auf dessen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung hinzuweisen. Für Europäer wiederum erfordert eine solche Weiterentwicklung wohl die endgültige Erkenntnis, dass es letztlich auch im Irak nicht um die Wünschbarkeit, sondern um die Möglichkeit des Friedens und seine Bedingungen ging. Der Friede unterliegt nun mal einer widersprüchlichen Logik. Er ist nicht gottgegeben, sondern muss erkämpft und behütet werden. Dazu ist Moralpolitik allein nicht immer ein ausreichendes Mittel. Es braucht gegebenenfalls auch den Einsatz militärischer Mittel oder, vorzugsweise,

die glaubhafte Drohung damit. Kants Wort, wonach der Friede gestiftet werden muss, gilt unabänderlich. Die UN allein sind dazu nicht in der Lage.

Literatur

- Agenda for Peace (1992). Report of the Secretary-General on the Work of the Organization. U.N. Doc. A/47/277, S/24111 (June 17, 1992).
- Arend, Anthony Clark (2003). International Law and the Preemptive Use of Military Force. In: *The Washington Quarterly*, Jg. 26 2 (Spring 2003), S. 89-103.
- Arms Control Association (2002). Iraq: A Chronology of UN Inspections And an Assessment of Their Accomplishments. In: *Arms Control Today*, Jg. 32, 8 (October 2002), S. 1-9.
- Blumenwitz, Dieter (2003). In: *Politische Studien*, Jg. 54 391 (September/Oktober 2003), S. 21-32.
- Brahimi Report (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations (August 23, 2000). U.N. Doc. A/55/305-S/2000/809.
- Byers, Michael (2003). Letting the Exception Prove the Rule. In: *Ethics and International Affairs*, 17, 1 (2003).
- Center for Defense Information (2003). Last of the Big Time Spenders: US Military Budget Still the World's Largest, and Growing. www.cdi.org/budget/2004/world-military-spending.cfm (Zugang Dezember 2003).
- Donahier, William/DeBlois, Ross (2001/02). Is the Current UN and US Policy Toward Iraq effective? In: *Parameters*, Jg. 31, 4 (Winter 2001/02), S. 112-125.
- Foot, Rosemary/MacFarlane, Neil/Mastanduno, Michael (2003). *The United States and Multilateral Organisations*, Oxford/New York: Oxford University Press 2003.
- Fröhlich, Stefan (2002). Zwischen Multilateralismus und Unilateralismus. Eine Konstante amerikanischer Außenpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B25 (21. Juni 2002), S. 23-30.
- Fröhlich, Stefan (2003). Globalization and the Future of Transatlantic Relations. Working Paper, No. 106. Konrad-Adenauer Foundation, Sankt Augustin (April 2003).
- Fröhlich, Stefan. FAZ (10. April 2003).
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (2002). *Die Vereinten Nationen*, Opladen: Leske + Budrich 2002 (2. Auflage).
- Glennon, Michael. FAZ (25. Juni 2003).
- Glennon, Michael (2002). The Fog of Law: Self Defense, Inherence and Incoherence in Art. 51 of the United Nations Charter. In: *Harvard Journal of Law and Public Policy*, No. 25.
- Habermas, Jürgen. FAZ (17. April 2003).
- Heuser, Annette (2003). Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. *Konvent-Spotlight*. München: Centrum für Angewandte Politikforschung (06/2003).
- Independent International Commission on Kosovo (2000). *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford/New York: Oxford University Press 2000.
- International Peace Academy (2003). *Responding to terrorism: What Role for the United Nations?* New York: International Peace Academy.
- Kagan, Robert (2002). Power and Weakness, In: *Policy Review*, No. 113. <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>.
- Kupchan, Charles (2002). *The End of the American Era*, New York: Knopf 2002.
- Luck, Edward (2003). *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*. *International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers*, No. 1, New Haven: Academic Council on the UN System 2003. www.yale.edu/acuns/publications/UN_Reform/Luck_UN_Reform.pdf (Zugang Dezember 2003).
- Millenium Report (2000). U.N. Doc. A/RES/55/2.
- Müller, Harald (2003). *Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September*, Frankfurt a.M.: Fischer 2003.

- Pierre, Andrew (2002). *Coalitions. Building and Maintenance. Gulf War, Kosovo, Afghanistan, War on Terrorism*, Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service, Georgetown University, Washington 2002.
- President of the Security Council (2002). Note. Procedural Developments in the Security Council – 2002. S/2002/603 (May 30, 2002)
- Rivkin, David/Casey, Lee (2003). Leashing the Dogs of War. In: *The National Interest*, Nr. 73 (Fall 2003), S. 57-69.
- Russett, Bruce/O'Neil, Barry/Sutterlin, James (1996). Breaking the Security Council Logjam. In: *Global Governance*, 2, 1 (January-April 1996), S. 65-79.
- Solana, Javier. EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy. European Council (2003). *A Secure Europe in a Better World*, Thessaloniki (June 20, 2003), S. 1-16. <http://www.ue.eu.int/newsroom>
- The National Security Strategy of the United States (September 2002). <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.
- Traub, James (2003). The Next Resolution. In: *New York Times Magazine* (April 13, 2003).
- Van Oudenaren, John (2003). What Is "Multilateral"? In: *Policy Review*, No. 117 (February/March 2003), S. 1-11.
- The Weekly Standard (2002). Preempting Terrorism: The Case for Anticipatory Self-Defense (January 28, 2002).
- UN-Document, No. S/PV.1024:51 (1962).
- UN-Document, No. S/PV.2280 (June 12, 1981).
- Weiss, Thomas (2003). The Illusion of UN Security Council Reform, *Jg. 26 4* (Autumn 2003), S. 147-161.
- Weisburd, Mark (1997). *Use of Force: The Practice of States since World War II*, Pennsylvania State University Press.