

## Liquidiert Präsident Bush das Völkerrecht? Macht und Recht in der heutigen Weltordnungspolitik HEINRICH SCHNEIDER

### 1. IST ALLES KLAR UND EINFACH?

Kürzlich hat mich eine Schulkollegin vom Bamberger Gymnasium, sie war in ihrem Berufsleben als Juristin im Staatsdienst, gefragt: „Hältst Du eigentlich noch Vorträge?“, und ich sagte ihr: Ja, zum Beispiel demnächst in Wien beim Katholischen Akademikerverband.

Als ich auch das Thema nannte, sagte sie kopfschüttelnd:

„Über so eine Selbstverständlichkeit willst Du einen ganzen Vortrag halten?“

Die Antwort auf Deine Frage ist doch klar:

Selbstverständlich macht Bush das Völkerrecht kaputt!“

In der Einladung zu diesem Abend stehen beim Thema auch noch die Begriffe „Macht“ und „Recht“.

Doch auch dazu könnte man knapp und bündig Stellung nehmen:

Man könnte Blaise Pascals berühmtes Fragment 298 zitieren:

- Das Recht ohne Macht ist ohnmächtig, die Macht ohne Recht ist tyrannisch.
- Also muß man das Recht und die Macht verbinden –  
und dafür sorgen, daß das, was Recht ist, mächtig,  
und das was mächtig ist, gerecht sei.

Wer wollte widersprechen?

Andererseits: Wer wüßte nicht auch: „Die Verhältnisse die sind nicht so...!“?

Recht und Macht stehen zueinander in einem Mißverhältnis.

Die Konsequenz ist klar:

Man darf sich mit den Verhältnissen, wie sie sind, nicht abfinden.

Dazu hat Papst Johannes Paul II. in seiner jüngsten Botschaft zum Weltfriedenstag, zum 1. Jänner dieses Jahres, alle Verantwortlichen eindringlich vermahnt.

Ausdrücklich hat er seinen, wie er sagt, „demütigen Appell“ vor allem an die Staatslenker, an die Juristen, an die Erzieher – und an die Terroristen gerichtet. Man kann nur wünschen, daß der Appell ankommt.

So weit, so gut. Roma locuta. Relatio finita.

Indessen, ich habe leider schon dem Monatsprogramm entnehmen müssen, daß für Vorträge beim Akademikerverband inzwischen Eintrittsgeld erhoben wird.

Da wäre es doch wohl ungehörig, schlicht Einvernehmen über die lapidaren Aussagen der zitierten Juristin, des großen französischen Denkers, und des derzeitigen Papstes zu Protokoll zu nehmen und die Verhandlung zu schließen.

Causa non finita. Lassen wir uns doch etwas genauer auf die Sache ein.

### 2. „WELTORDNUNGSPOLITIK“: EIN NEUES, EIN KLARES KONZEPT? UND GAR EIN REALER PROZEß?

Im Untertitel dieses Vortrags steht aber auch noch ein anderer Begriff, nämlich: „Weltordnungspolitik“.

Er klingt etwas geschwollen, stammt aber trotzdem nicht von mir.

Ich bitte um Nachsicht dafür, daß ich Ihnen einen Exkurs zur Begriffsklärung zumute. Er ist nicht überflüssig.

Man kennt die berühmte Antwort des Konfuzius auf die Frage seines Schülers, was die wichtigste Aufgabe der Politik ist; der Meister antwortet: „Die Richtigstellung der Namen“; denn wenn die Namen nicht richtig sind, trifft die Sprache nicht zu, und man kann nicht richtig handeln, und „das Volk weiß nicht, wohin es Hand und Fuß setzen soll.“<sup>1</sup>

Modern gesprochen: Die Normierung der Termini ist die erste Voraussetzung vernünftigen Redens, denn ohne Begriffsklarheit läßt sich nicht ausmachen, was eine Behauptung besagt und ob sie zutrifft oder nicht.

(Das ist so, auch wenn es in der Politik oft darum geht, Nutzen aus einer beabsichtigten Unklarheit zu ziehen...)

Der Ausdruck „Weltordnungspolitik“ hat eine etwas schillernde Bedeutung.

In die deutsche Terminologie wurde er meiner Erinnerung nach 1995 eingeführt. Damals hatte eine internationale Expertenkommission namens „Commission on Global Governance“ eine Studie über neue Formen und Modi internationaler Problembewältigung vorgelegt, und in der deutschen wurde die den Band verantwortende Gruppe als „Kommission für Weltordnungspolitik“ ausgemaltdert.<sup>2</sup>

Das war mißverständlich, wenn nicht irreführend.

Für den Ausdruck „Governance“ gibt es im Deutschen kein adäquates Gegenstück.<sup>3</sup>

Er meint die Herausbildung und das Funktionieren von intersozietären (vor allem auch internationalen) Handlungsmustern und Regeln, und zwar auch ohne daß dazu eine verbindliche, mit autorisierten Verantwortungsträgern und Sanktionsmechanismen ausgestattete Institutionenordnung eingeführt wird.

Durch Verhandlungen, Übereinkünfte oder auch auf Grund entsprechender Interessenlagen bilden sich mehr oder weniger stabile Arrangements heraus, die das Handeln der beteiligten Akteure aufeinander abstimmen;<sup>4</sup> oft spricht man von „internationalen Regimen“.<sup>5</sup>

Diese funktionieren ohne herrschaftliche Weisung „von oben“, auch wenn die loyale Mitwirkung einer Hegemonialmacht der „Governance“ förderlich ist.

Das charakteristische Schlagwort lautet „Governance without Government“.<sup>6</sup>

Im Deutschen wird die Wendung gebraucht „Regieren ohne Regierung“.

Aber das klingt in traditionsverhafteten Ohren etwas seltsam, im gängigen Sprachgebrauch ist ja eben eine Regierung nötig, wenn regiert werden soll.

Die Anwender und Freunde des „Governance“-Konzepts verbanden mit ihm die Verheißung und den Anbruch einer neuartigen Zivilisierung der internationalen Politik:

Regelsysteme des Zusammenwirkens von großen und kleinen Staaten, Internationalen Organisationen, Zivildgesellschaftlichen Akteuren („NGO's“ im heute modischen Jargon) und multinationalen Wirtschaftsgrößen würden eine neue der weltpolitische Konfiguration hervorbringen, in der die Macht der Staaten, vor allem der Großmächte, abgedefert und in ein vielschichtiges Kraffeld politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Größen und Beziehungen eingebunden würde.

Das war für die Propheten und Advokaten von „Global Governance“ die Alternative zur „Superpower Dominance“ zur hegemonial regulierten Steuerung des Weltgeschehens durch die nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Ostblocks verbliebene einzige Supermacht.

Der deutsche Ausdruck „Weltordnungspolitik“ führt das Denken aber eher in eine andere Richtung.

Er verknüpft zwei uns durchaus geläufige Begriffe miteinander:

- den Begriff „Weltordnung“
- und den Begriff „Ordnungspolitik“.

(I) „Weltordnung“ ist ein Begriff, der vor allem durch den Slogan von der „neuen Weltordnung“ Konjunktur bekam. Das war vor rund 15 Jahren.

Einige Zeit vor dem Durchbruch der großen Wende, als sich tiefgreifende Veränderungen bereits abzeichneten, war eine „Neue Weltordnung“ von Michael Gorbatschow und von George Bush senior thematisiert worden.

Beide meinten damit eine Ablösung der jahrzehntelang bestehenden feindseligen Bipolarität durch eine andere Konstellation, und sie gingen davon aus, daß die großen Mächte sich darum zielstrebig und entschlossen bemühen müßten.<sup>7</sup>

(Daß das nicht so vonstatten ging, wie die Protagonisten das sich vorgestellt hatten, ist bekannt, davon wird noch die Rede sein...)

(II) „Ordnungspolitik“ ist ein Begriff, der vor allem Nationalökonomern, namentlich Theoretikern und theoriebewußten Praktikern der Wirtschaftspolitik geläufig ist, in anderen Ländern wird er üblicherweise nicht wirklich verstanden.<sup>8</sup>

So wie man „Governance“ im Deutschen mühsam und umständlich umschreiben muß, gilt dies für den Begriff „Ordnungspolitik“, wenn man ihn in Frankreich oder Großbritannien verständlich machen will.

Es fällt schwer, keine Satire zu schreiben, wenn man daran denkt, daß im Rahmen des Europäischen Verfassungskonvents eine Arbeitsgruppe bestand, deren Thema in den englischen Papieren „Economic Governance“, in den deutschen aber „Ordnungspolitik“ lautete.

Das terminologische Tohuwabohu wird noch dadurch vergrößert, daß jene, die für eine effektive und sozialverträgliche Marktwirtschaft eine positive Ordnungspolitik für unerlässlich halten, jahrzehntelang als die „Neoliberalen“ bezeichnet wurden.

Seither ist der Sprachgebrauch auf den Kopf gestellt worden; heute gilt als „neoliberal“, wer sozusagen nur eine „negative Ordnungspolitik“ für gut hält, eine Deregulierung des wirtschaftlichen Handlungsfelds, einen Rückzug des Staates.

Für die Begründer und Verfechter des Konzepts der Ordnungspolitik und seines wirtschaftspolitischen Primats handelt es sich, etwas vereinfacht gesprochen, um die Einführung, Aufrechterhaltung und Verwirklichung einer freiheitlichen (aber die soziale Dimension nicht verdrängenden) Wirtschaftsverfassung.

Analog müßte man unter „Weltordnungspolitik“ sinnvollerweise eigentlich das Ringen um Konzeptionen der globalen Verfassung der Staaten- und Völkergemeinschaft verstehen.

Aber nicht in einem konzeptionell eingegrenzten und daher womöglich kurzschlüssigen Sinn, wie er derzeit an mindestens drei auf dem Ideenmarkt feilgehaltenen Varianten auffällt:

Erstens so, daß ausschließlich auf die „weichen“ Mechanismen und Arrangements internationaler Regime abgestellt wird – wie im Konzept des „Global Governance“, und zwar „without Government“.

Zweitens aber auch nicht da, wo die Aussicht auf „Global Governance“ die Herausbildung eines „Government“ einschließt, mit der Konsequenz einer womöglich föderativen Weltrepublik, so wie das jahrzehntelang von den Päpsten befürwortet wurde und neuerdings beispielsweise vom namhaften katholischen Sozialethiker Otfried Höffe propagiert wird.<sup>9</sup>

Drittens aber auch nicht einfach derart, daß an die Stabilisierung einer Weltordnung gedacht wird, die geradewegs von einer Supermacht definiert und garantiert wird.

Macht man solche konzeptionellen Engführungen rückgängig, dann wird klar, daß „Weltordnungspolitik“ alles andere als eine neue Sache ist.

Ein knapper historischer Rückblick mag das belegen.

Wenn man will, kann man schon an die Idee der „Pax Romana“ denken, und an noch ältere Vorstellungen von imperialer oder koexistenzbestimmter Konfigurationen in der Epoche der alten Hochkulturen.<sup>10</sup>

In jenen Zeiten, da die Europäer ihren Macht- und Einflußbereich mit dem zivilisierten Erdkreis gleichsetzten, gab es immer wieder Versuche, dem Mächtesystem eine bestimmte Ordnungslogik zuzuschreiben, sei es im Zeichen von Hegemonie oder Gleichgewicht, oder wie immer sonst.<sup>11</sup>

Später hat sich das „weltpolitische Denken“ ausgeweitet, den eigenen Zivilisationskreis transzendiert.

Im Zeitalter der souveränen Machtstaaten ging „Weltpolitik“, namentlich eine Sache der „Großen Mächte“, in der Regel auf die Sicherung und Mehrung der eigenen Machtbasis und auf die Ausweitung des Einflusses aus. Dennoch enthielten die entsprechenden Handlungsperspektiven oft auch eine „weltordnungspolitische“ Dimension, wie Heinz Gollwitzer gezeigt hat.<sup>12</sup>

Die Erfahrungen der Weltkriege führten dann zu einer neuen Ebene weltordnungspolitischen Planens und Handelns – markiert insbesondere durch die Errichtung des Völkerbundes und die Schaffung der UNO.

Bald nach deren Begründung bildete sich jedoch im Zuge des Ost-West-Konflikts eine bipolare Machtkonstellation heraus, auf deren Basis „Ordnungspolitik“ nur sehr reduziert bedacht und betrieben wurde:

Nämlich im Sinn einer begrenzten Rationalisierung des Systems wechselseitiger Abschreckung – auch wenn sensible Geister bereits damals über diese Ebene hinausdachten.<sup>13</sup>

Vor ungefähr einem Vierteljahrhundert trat denn die „große Wende“ ein.

- Nun sahen manche das Zeitalter eines massiven Nord-Süd-Konflikts heraufkommen,
- andere eine unipolare Weltordnung in Gestalt einer „Pax Americana“,
- und wieder andere eine friedlichere und demokratischere Weltordnung im Zeichen bewußt gestalteter Koexistenz und Interdependenz.

Angesichts solcher Optionen schien „Weltordnungspolitik“ wieder zum theoretischen Thema und zur praktischen Aufgabe zu werden.

Als jedoch im Sommer 1990 Saddam Husseins Truppen in Kuwait einmarschierten, nannte dies Edward Schewardnadze, damals Außenminister der noch existierenden Sowjetunion, vor der Vollversammlung der UNO einen „Terroranschlag gegen die entstehende neue Weltordnung“.<sup>14</sup>

Dies war ein Signal dafür, daß eine konstruktive Weltordnungspolitik von „einer anderen, mächtigeren Entwicklung gestört, verzerrt und in mancher Hinsicht überlagert“ wurde, nämlich von Tendenzen und Ereignissen „politischer Zersetzung und Anarchie“.<sup>15</sup>

Seither sind solche ordnungszersetzenden Tendenzen noch erheblich massiver wirksam geworden. Die Ereignisse am 11. September 2001 haben das wohl am markantesten deutlich gemacht.

Allerdings hat man versucht, aus der Not eine Tugend zu machen.

Der 11. September hat neue und sehr intensive Bemühungen um Bewältigung der Gefahren des sogenannten „Internationalen Terrorismus“ ausgelöst, mit weltordnungspolitischen Implikationen.

Der Versuch der USA, eine weltweite Anti-Terror-Koalition zustandezubringen, war mit dem Vorhaben verknüpft, eine neue weltweite Rechts- und Machtordnung in die Wege zu leiten.

Das alles besagt:

Weltordnungspolitik ist nicht nur eine Vision oder ein frommer Wunsch, sondern ein realer Interaktionszusammenhang

Es gibt eine Politik der Veränderung der Verhältnisse, die nicht so sind, wie Papst Johannes Paul II. und viele andere wohlmeinende Zeitgenossen sie sich wünschen und erhoffen.

Wer sich dafür engagiert, geht allemal auf eine Veränderung der bestehenden Verhältnisse „zum Besseren“ aus, mindestens auf eine Eindämmung von Tendenzen zum Schlimmeren.

Aber was das konkret heißt, darüber gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen.

Zum Beispiel in Amerika, in Europa und anderswo.

Meist geht es darum, die schon eingangs dieses Vortrags angesprochene Diskrepanz zwischen der Rechtslage und der Machtlage zu vermindern, wenn nicht gar zu überbrücken.

Eben das kann aber auf ganz unterschiedliche Weise versucht werden.

- Beispielsweise durch die Stärkung der Rechtsordnung, sowohl was die substanziellen Bestimmungen wie was ihre normative Kraft betrifft, mit der beabsichtigten Folge, daß die Macht stärker an das Recht gebunden – in der Konsequenz – ihm und seiner eigenen Potenz unterworfen wird.

- Oder aber umgekehrt dadurch, daß die Rechtsordnung stärker an die Machtkonstellation angepaßt wird.

Es lag schon für Denker der griechischen Antike auf der Hand,

- daß Akteure, die sich durch die Übermacht anderer eingeengt oder beunruhigt fühlen, die erste der beiden Strategien für wünschenswert halten,
- während umgekehrt Mächtige eher auf die zweite setzen.

Robert Kagan hat diesen geläufigen Gedanken intellektuell aufwendig entwickelt:

Europäer und Amerikaner denken aneinander vorbei, wie immer Starke und Schwache, sie leben in unterschiedlichen Welten: in der Hobbeschen Welt des „homo homini lupus“, auf dem Mars, respektive in der Kantschen Welt des Strebens nach ewigem Frieden, auf der Venus.<sup>16</sup>

### 3. WELTORDNUNGSPOLITISCHE VORSTELLUNGEN DER USA

Vorhin habe ich drei Möglichkeiten der weltordnungspolitischen Entwicklung erwähnt:

- „Global Governance“,
- die Überführung der derzeitigen Konfiguration in eine tendenziell weltrepublikanische Ordnung
- die Gestaltung und Steuerung der Weltordnung durch die USA.

So interessant solche Szenarien sein mögen – es ist keineswegs ausgemacht, daß eines von ihnen auf Dauer zum Zug kommen wird, vielleicht gibt es auch noch Kombinationen von Elementen aus ihnen, oder gar noch ganz andere.

Das mag dahingestellt bleiben, und überhaupt sollte man im Auge behalten, daß das Modewort „Szenario“ im sozialwissenschaftlichen Kontext nicht das Drehbuch einer erwarteten oder einer zu inszenierenden Zukunft bedeutet, sondern ein Konstrukt, das unter der Voraussetzung heuristisch verwendet wird, daß man seine Realisierung, so wie es entworfen wurde, gerade nicht erwartet oder vorhersagt.

Heute ist die dritte der genannten Perspektiven freilich am ehesten „en vogue“. Manche Zeitgenossen meinen eine entsprechende Entwicklung im Blick auf die Politik der Bush-Administration in Washington zu erkennen, also die Herausbildung einer imperialen „Pax Americana“, vergleichbar der Befriedung des Erdkreises durch das antike Rom.

Es wäre jedoch zu simpel, das einfach George W. Bush dem Jüngeren und seinen Gewährsleuten zuzuschreiben.

Immerhin hat – um nur ein Beispiel zu nennen – ein so kluger Mann wie Zbigniew Brzezinski schon vor Jahren – längst vor dem Anbruch der Ära Bush Junior – markant für eine entsprechende Politik der USA plädiert:

Washington müsse „ohne Wenn und Aber“ darauf ausgehen, die „beherrschende Stellung“ Amerikas für noch mindestens eine Generation und wenn möglich noch länger aufrechtzuerhalten.<sup>17</sup>

Tatsächlich hat bereits Bill Clinton ab Mitte 1994 einen Kurswechsel zur autonomen Machtpolitik vollzogen und einerseits weltpolitische Führungsinitiativen ergriffen, andererseits die eigene Einbindung in multilaterale Regelwerke verhindert.<sup>18</sup>

Schon seit dem Zusammenbruch des „Ostblocks“ und dem Zerfall der Sowjetunion leben die Amerikaner im Bewußtsein einer einmaligen Machtposition und einer entsprechenden Verantwortung.

Die Geschehnisse am 11. September 2001 haben diesem Bewußtsein – vor allem dem der Regierenden unter George W. Bush – ein neues Profil gegeben.<sup>19</sup>

Was das heißt, und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, ist in Fachzeitschriften, Magazinen und Mediendiskussionen erörtert worden.

Viele haben den Eindruck, bisherige Selbstverständlichkeiten seien aus den Angeln gehoben wurden.

Ist die neue Lage wirklich überall begriffen worden?

Versuchen wir, uns auf das Geschehene einen Reim zu machen.

Im Anschluß an den 11. September 2001 erklärte Washington, man befinde sich im Krieg – der Kriegsgegner sei „der internationale Terrorismus“.

Die Aussage versteht sich nicht von selbst; sie wirft Fragen und Anmerkungen auf.

*Erstens:*

- Krieg im herkömmlichen Sinn setzt einen Kriegsgegner voraus.
- Das geltende Völkerrecht geht davon aus, daß Kriegsgegner Völkerrechtssubjekte sind (also Staaten).
- Gegen nichtstaatliche kriminelle Akteure wird (oder wurde) kein „Krieg geführt“, sondern gegen sie werden Polizeimaßnahmen eingeleitet, sie selbst sind „outlaws“.
- Anders ist das hingegen im Krieg und mit Kriegsgegnern: Krieg ist eine völkerrechtlich normierte Institution. Krieg bedeutet rechtlich gesehen, daß nicht mehr die Regeln des Friedensvölkerrechts gelten, sondern die des Kriegsvölkerrechts.
- Das heißt zum Beispiel: Man muß sich an die Genfer Konventionen halten, Kriegsgefangene haben bestimmte Rechte, sie sind gerade nicht „outlaws“. Würde es sich um einen regulären Krieg handeln, dann wären z. B. die Umstände, unter denen „Kriegsgefangene“ so behandelt werden wie die Gefangenen in Guantanamo, eindeutig völkerrechtswidrig.<sup>20</sup>

*Zweitens:*

- Der „internationale Terrorismus“ ist kein identifizierbares Subjekt, kein Akteur. „Terrorismus“ ist die Bezeichnung für eine zum Prinzip erhobene Methode der Gewaltanwendung, nämlich die nicht zur militärischen Besiegung eines Kriegsgegners unternommene, sondern zur Erregung von Furcht und Schrecken durchgeführte Gewaltanwendung, die zur Erzielung des psychischen Effekts insbesondere und gerade auch gegen Unbeteiligte und Unschuldige vollzogen wird. Auch deshalb kann man – wenn man eine begriffliche Präzision praktiziert – keinen Krieg gegen „den Terrorismus“ führen, sondern allenfalls gegen Akteure, die Terrorismus praktizieren.
- Präsident Bush erklärte am 20. September 2001: Unser Krieg gegen den Terror beginnt mit Al Qaida, und er wird so lange dauern, bis wir jede terroristische Gruppe mit globaler Reichweite aufgespürt, gestoppt und besiegt haben“. Abgesehen davon, daß Gruppen ohne Völkerrechtspersönlichkeit keine Kriegsgegner im Sinne des Völkerrechts sind, wird also ein Krieg gegen anonyme Kräfte proklamiert. Das hebt die bisherigen Begriffsbestimmungen des Krieges und die bisher selbstverständlichen völkerrechtlichen Regeln der Kriegführung aus den Angeln.

Eigentlich hätte man, auf der Basis bisheriger Vorstellungen, etwas anderes erwarten müssen, nämlich:

Die USA erklären, daß sie gegen die terroristischen Gruppierungen eine Polizeiaktion durchführen, so wie sie innerhalb eines Staates zur Verfolgung von Kriminellen (von Outlaws) stattfindet.

Abgesehen davon, daß in Rechtsstaaten bis zur gerichtlichen Verurteilung die Unschuldsvermutung gilt (was Festnahmen in flagranti oder bei offenkundiger Gefahr nicht ausschließt), ist eine solche polizeiliche Verfolgung traditionell nur auf dem eigenen Staatsgebiet zulässig.

(Wie schwierig war es doch, innerhalb der EU die Erlaubnis zur polizeilichen „Nacheile“ auszuverhandeln, wenn ein Verbrecher in flagranti ertappt wird und über die Grenze ins Nachbarland läuft...)

Gegen die Norm, daß polizeiliche Zwangsmaßnahmen nur im eigenen Staatsgebiet zulässig sind, wurde freilich längst immer wieder verstoßen – Leo Trotzki wurde von Schergen Stalins außerhalb der Sowjetunion ermordet, Geheimdienste entführten Staatsverbrecher, die sich im Ausland aufhielten, usw.

Aber das waren Einzelfälle. Nun beanspruchen die Vereinigten Staaten, sozusagen die ganze Welt als ihr Hoheitsgebiet betrachten zu dürfen, wenn es um die Liquidierung von Terroristen geht.

Es scheint, daß dahinter das Argument steht, Terroristen seien nicht nur Feinde der USA, sondern Feinde der menschlichen Zivilisation überhaupt.

Traditionell in Analogie zum innerstaatlichen Recht: Ihre Verfolgung und Liquidierung wird auf Grund eines „rechtfertigenden“ (übergesetzlichen) Notstands als zulässig betrachtet.

Ein italienischer Autor hat das mit dem Satz kommentiert:

„Die USA wollen im Zeichen des Antiterrorismus dem ganzen Planeten den Ausnahmezustand aufzwingen.“<sup>21</sup>

Man kann überlegen, ob es sich um außergewöhnliche Maßnahmen in einer außergewöhnlichen Situation handelte, von denen die Regierenden irgendwann wieder zur Normalität zurückfinden würden.

Aber so einfach ist das nicht.

Erstens sind wesentliche Grundgedanken nicht erst von George W. Bush konzipiert worden, sondern schon fast 100 Jahre vorher von einem seiner Vorgänger.

Präsident Theodore Roosevelt hat 1904 eine neue Version der Sicherheitsdoktrin der USA verkündet, sozusagen in Fortführung der Monroe-Doktrin; ich zitiere:

*„Wenn eine Nation zeigt, daß sie mit vernünftiger Effizienz und Ehrlichkeit in sozialen und politischen Angelegenheiten handelt, Ordnung hält, und ihren Verpflichtungen nachkommt, braucht sie keine Einmischung seitens der USA zu fürchten. Wiederholtes Fehlverhalten allerdings oder eine generelle Unfähigkeit, die zur Auflösung des spezifischen Zusammenhalts in einer zivilisierten Gesellschaft führt, kann es in Amerika wie auch anderswo erforderlich machen, daß eine zivilisierte Nation interveniert. In flagranten Fällen.. können sie (die USA) sich gezwungen sehen, die Funktion einer Weltpolizei auszuüben“<sup>22</sup>*

Zweitens hat inzwischen Präsident Bush am 20. September 2002 eine neue „Nationale Sicherheitsstrategie“ proklamiert, die die neuen Ideen sozusagen systematisiert und vor der Weltöffentlichkeit proklamiert.<sup>23</sup>

Die Doktrin beruht auf der Voraussetzung, daß die Vereinigten Staaten dazu berufen sind, ihre unvergleichliche Macht zu nutzen, um die Welt besser und sicherer zu machen.

Die Grundgedanken haben ihre Formulierung in den drei Prinzipien der Dominanz, der Prävention und des – wenn nötig – unilateralen (autonomen) Handelns gefunden.

Vielleicht sind dazu einige knappen Erläuterungen nicht überflüssig.

Das Dominanzprinzip bedeutet:

Die Überlegenheit der USA darf von niemandem in Frage gestellt werden)

Jeder mögliche Gegner muß von militärischer Ebenbürtigkeit gewaltsam abgehalten werden, auch ohne daß es irgendwelche Anzeichen gibt, daß er die USA angreifen wollte.

Das ist im bisherigen Sinn eindeutig völkerrechtswidrig <sup>24</sup>

Die Präventionsabsicht bedeutet:

Angesichts der Gefahr, daß schwache Staaten und (u.U. kleine) terroristische Gruppen große Nationen bedrohen können, behalten sich die USA vor, militärisch zu handeln, auch wenn damit keine unmittelbar bevorstehende Aggression verhindert werden soll: (Zitat aus der „Nationalen Sicherheitsstrategie“:)

*„Die Vereinigten Staaten haben sich lange Zeit die Option präventiver Maßnahmen offen gehalten, um akuter Gefahr für unsre Sicherheit zu begegnen.*

*Je größer die Bedrohung, desto größer das Risiko der Untätigkeit – und um so zwingender ist das Gebot antizipierender Maßnahmen, um uns zu verteidigen, selbst wenn Zeit und Ort des feindlichen Angriffs unsicher bleiben.“*

Auch das ist nach bisherigen Maßstäben eindeutig völkerrechtswidrig.<sup>25</sup>

Die Selbstermächtigung zu unilateralem (autonomen) Handeln bedeutet:

Wenn man das im eigenen Sicherheitsinteresse für geboten hält, kann man militärische Kampfeinsätze durchführen, auch ohne daß es dazu eine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder auch nur einen Beschluß eines Bündnisses wie der NATO gibt.

(Wer mitmacht, ist willkommen; „wer nicht für uns ist, ist gegen uns...“)

Das widerspricht ebenfalls dem geltenden Völkerrecht.<sup>26</sup>

Ein an der Tuft University wirkender amerikanischer Völkerrechtsgelehrter hat das kürzlich wie folgt in „Foreign Affairs“ (der Zeitschrift des außenpolitischen Establishments) kommentiert und gerechtfertigt:

In diesem Dokument tun die USA kund,

*„daß sie sich nicht länger durch die Vorschriften der UNO-Charta gebunden fühlten, die den Gebrauch von Gewalt regeln. Diese Regeln sind zusammengebrochen.*

*‚Rechtmäßig‘ und ‚rechtswidrig‘ haben aufgehört, angemessene Begriffe für die Anwendung von Gewalt zu sein.*

*Die Vereinigten Staaten hatten alles Recht, das sie brauchten, um den Irak anzugreifen –*

*nicht weil der Sicherheitsrat sie dazu ermächtigt hätte, sondern weil es kein Völkerrecht mehr gibt, welches das verbietet. Es war deshalb unmöglich, völkerrechtswidrig zu handeln.“<sup>27</sup>*

Soweit Professor Michael Glennon.

Man darf das nicht als Zynismus mißverstehen. Das Argument beruht auf der durchaus geläufigen These, daß geltendes Völkerrecht durch eine Staatenpraxis, die neues Gewohnheitsrecht schafft, revidiert wird.

Tatsächlich haben in der jüngeren Vergangenheit militärische Operationen stattgefunden, ohne daß einer der operierenden Akteure selbst angegriffen wurde, und ohne daß der Sicherheitsrat der UNO dazu eine Ermächtigung beschlossen hat.

In den Fällen „Kosovo“, „Afghanistan“ und „Irak“.

Die Welt hat das hingenommen.

Man kann daher durchaus behaupten, daß neues internationales Gewohnheitsrecht entstanden oder zumindest im Entstehen begriffen ist, das zentrale Bestimmungen der UNO-Charta überholt.

Das System von San Francisco hatte in der Zeit des Kalten Krieges nicht so funktioniert, wie die Völker das erhofft hatten; vor allem auf Grund des Veto-Rechts der Ständigen Sicherheitsratsmitglieder.

Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation hegten dann in der Tat viele die Hoffnung, die althergebrachte Machtpolitik könnte nun doch in ein Ordnungsgefüge des internationalen Rechts eingebunden werden.

Aber es hat sich herausgestellt, daß das allenfalls in einem Teil der Welt gilt, nämlich in unserem, dem westlichen Zivilisationskreis.

Der jetzige Kabinettschef von Javier Solana, Robert Cooper (früher war er Berater von Tony Blair) hat das aus britischer Sicht auf den Punkt gebracht:

*„Die Herausforderung der postmodernen Welt ist es, mit der Idee doppelter Standards klarzukommen. Unter uns gehen wir auf der Basis von Gesetzen und offener kooperativer Sicherheit um. Aber wenn es um traditionellere Staaten außerhalb des postmodernen Kontinent Europa geht, müssen wir auf die rauerer Methoden... zurückgreifen – Gewalt, präventive Angriffe, Irreführung.*

*Unter uns halten wir uns an das Gesetz, aber wenn wir im Dschungel operieren, müssen wir ebenfalls das Gesetz des Dschungels anwenden.“<sup>28</sup>*

Das sprengt sozusagen die Verfassung der Staatengemeinschaft, jedenfalls aber das herkömmliche System des Völkerrechts, das von der „souveränen Gleichheit“ der zum Respekt voreinander verpflichteten Staaten ausging.<sup>29</sup>

Das galt unabhängig davon, ob diese rechtsstaatlich und demokratisch verfaßt waren oder nicht.

„Schurkenstaaten“ gleichsam aus der ehrenwerten Staatengesellschaft mehr oder weniger weitgehend auszuschließen – das gab es durchaus auch schon bisher. Man braucht nur an die Apartheid-Staaten zu denken.

Aber entsprechende Beschlüsse lagen in der Befugnis der UNO, nicht in der Kompetenz eines einzelnen Staates.

Natürlich kann man die Frage stellen, ob Präsident Bush's Politik Sinn hatte und hat; und das heißt auch: ob sie erfolgreich war und ist.

Das wird, vor allem im „alten Europa“ nachdrücklich bezweifelt.

- Ein hochangesehener deutscher Wissenschaftler (ausgewiesen als Experte für die USA, für die UNO, für die Friedenssicherung) meinte zum 9. September und den Folgen nicht ohne Sarkasmus:

*„Erlebt haben die Vereinigten Staaten einen Massenmord, der von 19 Zivilisten, vor allem aus Saudi-Arabien, ausgeführt wurde.*

*Sie waren mit Koffern in die USA eingereist und hatten sich dort monatelang aufgehalten.*

*Sie benutzten keine Massenvernichtungswaffen, sondern funktionierten Verkehrsflugzeuge zu Brandbomben um.*

*Reagiert hat die Bush-Administration darauf mit einem Krieg gegen Afghanistan und... gegen den Irak...“<sup>30</sup>*

- Heute, geraume Zeit nach dem Sieg der USA und der Briten über Saddam Hussein, ist der Irak nun tatsächlich ein Operationsfeld für Terroristen geworden. Terroristische Gewalt wurde dort nicht liquidiert, sondern in eigentümlicher Weise ermöglicht:
- Die Verbindung zwischen Saddam und El Qaida war nur behauptet, nie verifiziert worden. Inzwischen herrscht im Irak ein Chaos, das Terroristen besonders günstige Operationschancen gibt.
- Die Amerikaner wissen nicht mehr recht, wie sie der Lage Herr werden können. Sie wollen sich lieber früher als später der Verantwortung für den Fortgang der Dinge im Irak entledigen, mindestens aber diese Verantwortung mit anderen teilen, nicht zuletzt mit den Europäern.
- Die Terrorismusbekämpfung findet, über den Daumen gepeilt, zu 75 Prozent im nichtmilitärischen Bereich statt.<sup>31</sup> Dazu braucht aber auch die stärkste Militärmacht die Zusammenarbeit mit vielen anderen Staaten. Schon dies setzt dem amerikanischen Anspruch, die Probleme im Alleingang zu bewältigen, Grenzen.

Ist also die Weltordnungspolitik von Präsident Bush gescheitert?

Es gibt Stimmen, die das bejahen.<sup>32</sup>

Übrigens ist dem Kongreß kürzlich eine Budgetanalyse vorgelegt worden, aus der hervorgeht, daß die Vereinigten Staaten vor dem Bankrott stehen; spätestens um 2006 würde die desaströse Lage die Regierung in die Knie zwingen.<sup>33</sup>

Aber damit werden sich die Probleme kaum erledigen.

Die Frage nach dem Verhältnis von Macht und Recht in der Weltordnung und nach den Möglichkeiten, dieses Verhältnis zum Besseren zu verändern, bleibt gestellt.

#### 4. BRÜCHE IN DER WELT DER MÄCHTE

Man würde es sich zu leicht machen, wollte man sich die Rückkehr zum „*status quo ante Bush*“ wünschen.

Mit dieser Aussicht wären übrigens nicht nur die Republikaner in den USA keineswegs einverstanden.

Die amerikanische Kritik am System und der Funktionsweise der UNO kommt nicht nur von den Regierenden.

Und es gibt nicht nur in den USA kritische Stimmen zur Charta.

Sie weist in der Tat Bruchstellen und Doppelbödigkeiten auf.

Nur einige Hinweise sollen das belegen.

- Das Gewaltverbot und die engen Ausnahmestimmungen verbieten zum Beispiel ein Eingreifen, wenn Völkermord stattfindet.

Und dies trotz der Anti-Genozid-Konvention vom 9. Dezember 1948.

„Völkermord“ wird in der Konvention recht weit gefaßt; entsprechende Unternehmungen werden dort als Verbrechen bezeichnet, zu deren Verhütung und Bestrafung alle Vertragsstaaten verpflichtet sind.<sup>34</sup>

Aber dies schränkt das Gewaltverbot nicht ein. Allemal liegt alle Entscheidungsmacht beim Sicherheitsrat.

- Der Sicherheitsrat ist in Angelegenheiten der Abwehr von Friedens- und Sicherheitsbedrohungen und der Bestrafung von Friedensbrüchen mit überaus weitreichenden Befugnissen ausgestattet. Seine Ermessensentscheidungen unterliegen keiner Kontrolle. Die einzige Begrenzung liegt im Mehrheitsprinzip und im Vetorecht der Ständigen Mitglieder. Diese können sich sozusagen alles leisten, was sie wollen.
- Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den Anordnungen des Sicherheitsrates Folge zu leisten, aber wenn der Sicherheitsrat sich nicht zu effektiven Maßnahmen entschließen kann, sind ihnen die Hände gebunden, zumindest die militärischen und polizeilichen außerhalb des eigenen Staatsgebiets.
- Dem Gewaltverbot unterliegt einerseits nicht nur militärische Gewalt. Das Selbstverteidigungsrecht gilt andererseits für den Fall eines „Military attack“, nicht schon gegen einen „act of aggression“, etwa gegen eine subversive Aggression oder gegen Aktionen wie die vom 11. September.
- Daß die UNO zu einer militärischen Intervention in Ruanda unfähig war, führte zur Tötung von 800.000 Menschen, manche meinen: von fast einer Million.
- Im Bosnien-Herzegowina-Konflikt hat der Verzicht auf militärisches Einschreiten in den Jahren zwischen 1992 und 1995 nach glaubwürdigen Schätzungen ungefähr 250.000 Menschen das Leben gekostet.<sup>35</sup>

Das muß man sich vor Augen halten, wenn man beispielsweise an die Kosovo-Intervention denkt, die sozusagen der erste Ernstfall des Militäreinsatzes ohne vorausgehenden Angriff auf einen der intervenierenden Staaten und ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat war.

(Immerhin hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen damals von Anstalten zum Völkermord gesprochen...)

Es gibt aber noch ein weiteres, sehr fundamentales Problem in unserem Überlegungskontext:

Das überkommene Völkerrecht, auch das der UNO, geht mit dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten davon aus,

- daß Staaten Respekt verdienen (also Anspruch auf die Achtung ihrer Souveränität und Integrität haben), und
- daß sie prinzipiell imstande sind, ihren Rechtspflichten nachzukommen (dazu gehört z. B. auch die Pflicht, das eigene Territorium – und gegebenenfalls das der von ihnen abhängigen Gebiete – sowie die sich dort Aufhaltenden so weit zu kontrollieren, daß die Entsendung von bewaffneten Banden, Gruppen, Freischärlern oder Söldnern verhindert wird, ganz zu schweigen von einer Beteiligung an solchen Aktionen).

Aber eben diese Voraussetzungen sind in jüngster Zeit keineswegs mehr überall gegeben.

Eben deshalb sind Ausdrücke wie „Schurkenstaaten“ und „gescheiterte Staaten“ („failed states“) üblich geworden.

Die Völkerrechtsordnung setzt nicht nur formal, sondern auch im Hinblick auf die sozialen und politischen Strukturen in gewissem Sinn eine Einheit der Welt voraus. Aber diese ist nicht wirklich gegeben.

Nicht nur „Pluralität“ – der Nationen, der Zivilisationskreise, der Ideenkreise, der Sozialsysteme – kennzeichnet die Welt von heute, sondern eine Zerklüftung besonderer Art.

Sie mag vordergründig an die früher gängige Unterscheidung von „entwickelter“ und „unterentwickelter Welt“ erinnern, an den trivialen Gegensatz von „Reichen“ und „Armen“. Aber so einfach ist die Sache nicht.

Man muß freilich hinzufügen, daß auch moderne und funktionierende Staaten oft außerstande sind, die sogenannte „organisierte Kriminalität“ unter Kontrolle zu halten, von organisierten terroristischen Organisationen zu schweigen – wobei es zwischen kriminellen, mafiösen sowie terroristischen Gruppen Übergänge und Verknüpfungen gibt.

Zur Realität der heutigen Machtkonstellation gehört sozusagen auch eine neuartige transnationale Unterwelt.

Das hat die Umstände, unter denen man heute über das Verhältnis von Macht und Recht im Weltsystem diskutieren kann, grundlegend verändert.

Die faktischen Voraussetzungen dazu sind uns nicht immer angemessen bewußt.

Was diese gebrochene Einheit der Welt, betrifft, so möchte ich dazu eine Darlegung referieren die vor nicht sehr langer Zeit kürzlich mein Kollege und Freund Dieter Senghaas vorgelegt hat.<sup>36</sup>

Demzufolge ist die menschliche Gesellschaft heute in „vier Welten“ fragmentiert<sup>37</sup>.

Die „erste Welt“ ist die der OECD-Staaten, also der fortgeschrittenen Industriegesellschaften.

- Die zu ihr gehörenden Länder sind zunehmend miteinander verflochten, zwischen ihren Volkswirtschaften hat sich eine substitutive Arbeitsteilung herausgebildet, man ist relativ integrationswillig und -fähig, desto mehr, je symmetrischer die strukturellen Beziehungen sind.
- Die Europäische Union ist der in dieser Entwicklung am weitesten fortgeschrittene Komplex; hier werden die nationalen Interessen als miteinander verflochten begriffen, es gibt bejahte ideelle Gemeinsamkeiten, Kriege zwischen den Beteiligten sind kaum vorstellbar.
- Demgegenüber bleiben die transatlantischen Beziehungen strukturell etwas zurück (auf Grund geringerer Symmetrie), und noch asymmetrischer sind die Beziehungen zwischen den USA und den ostasiatischen Partnern (etwa Japan).

Im EU-Raum ist das von der sogenannten realistischen Schule beschriebene Muster der zwischenstaatlichen Beziehungen – gekennzeichnet durch die Machtbesessenheit der Großen, durch egozentrische Interessendefinition und durch Souveränitätsfixierung – zumindest nicht mehr selbstverständlich.

Für eine solche „Welt der Integration“ ist ein vergleichbares Produktions- und Kompetenzniveau eine unerläßliche Voraussetzung. Asymmetrische Interdependenz, gar Dependenz, erlaubt keine produktive Integration.<sup>38</sup>

Die „neue Zweite Welt“ besteht aus Staaten, die auf dem Weg sind, die „erste Welt“ einzuholen; dazu gehören die EU-Beitrittsländer, Taiwan, Südkorea, aber auch China.

Die wirkliche Integration der europäischen Beitrittsländer in die EU wird nicht von heute auf morgen, einfach durch den formellen Beitritt, vor sich gehen. Probleme sind vorprogrammiert.

Die asiatischen Staaten dieser Kategorie haben im Rahmen autoritärer politischer Systeme eine Wirtschaftsdynamik entwickelt, die einen Gesellschaftswandel mit der Folge politischen Partizipationsbegehrens ausgelöst hat.

Die kritische Frage ist die nach der Zukunft Chinas:

- Wird in diesem Land selbst angesichts der Kluft zwischen dem „blauen“ weltwirtschaftlich orientierten Küsten-China und dem „gelben“ binnenorientierten China eine innere Homogenisierung zustandekommen, und welche Bewußtseinshaltung wird dominieren? Die chauvinistisch-konfrontative oder die kooperative?
- Kann man sich vorstellen, dass China sich in ein regionales oder transpazifisches Integrationssystem eingliedert, ohne dieses massiv dominieren zu wollen?
- Was wird geschehen, wenn ein ökonomisch entwickeltes China mit Exportoffensiven beginnt, die bei weitem massiver sein werden als seinerzeit die japanischen oder koreanischen?

Die „Dritte Welt“ wird von Ländern Lateinamerikas, Afrikas, des Mittleren Ostens sowie Südasiens (zum Teil auch Südasiens) gebildet.

- Dort ist die Entwicklungspolitik schiefgelaufen.
- Anstelle breitenwirksamer Erschließung von Massenmärkten kam es zur extremen Ungleichheit der Verteilung von Ressourcen und Einkommen.
- Die Entwicklungshilfe von außen alimentierte parasitäre Eliten und Klientelstrukturen. Anstelle inklusionsfördernder Maßnahmen.

Das Aufkommen von virulenten Gegenbewegungen (Befreiungsbewegungen, Fundamentalismen) gegen die Autokraten oder Oligarchen ist nicht erstaunlich.

Die „Vierte Welt“ ist die der „scheiternden Staaten“, in Schwarzafrika, im Kaukasusraum, und in den Andengebieten Lateinamerikas (wie v. a. in Kolumbien) auch in Ländern, die traditionell der „Dritten Welt“ zugerechnet werden.<sup>39</sup>

Dort funktioniert die Befriedung durch das staatliche Gewaltmonopol eben so wenig wie die öffentliche Verwaltung, das Rechts-, das Bildungs-, das Gesundheitswesen. Auch das Wirtschaftsleben kann sich nicht angemessen entfalten.

Die Massen überleben allenfalls mithilfe einer fragilen Subsistenzökonomie, exportabhängige Exklavenwirtschaften (faktisch oft in ausländischen Händen) sichern der postkolonialen Elite ein Renteneinkommen, das auch zur Alimentierung des Staatsapparats und des zur Sicherung des status quo dienenden Loyalitätskaufs von Klientelgruppierungen dient.

Gehen die Renteneinkünfte zurück (z.B. infolge der Kürzung von Militär- oder Entwicklungshilfe oder auf Grund der Rücknahme von Investitionen), dann verschärfen sich die Verteilungskämpfe um die Rente, es kann zu Bürgerkriegen und zum Staatszerfall kommen.

Warlords übernehmen mit ihren Milizen, ihrer Soldateska, lokal oder regional die Herrschaft, sie konstituieren „Gewaltmärkte“.

#### *Fallbeispiel Afghanistan*

Ein aufschlußreiches Fallbeispiel bietet Afghanistan.<sup>40</sup> Manches, was dort stattfand und stattfindet, hängt mit spezifischen Verhältnissen im Land zusammen; manches aber ist typisch für die „Vierte Welt“.

Afghanistan verfügt über wenig Bodenschätze oder fruchtbare Anbaugelände, die Analphabetenrate liegt bei 60 Prozent.

Aber es gibt einen prosperierenden Sektor: Die „Gewaltwirtschaft“.

Sie bietet großen Teilen der Bevölkerung die einzige Überlebenschance.

Schon in den neunziger Jahren zerfiel das Land in viele Herrschaftsgebiete (oft nur eine Oase oder ein Tal umfassend), die von lokalen Machthabern regiert werden.

Die Taliban versuchten in der Zeit ihrer Herrschaft gewaltsam eine Zusammenfassung.

Nun ist das Land erneut fragmentiert, auch wenn es eine Regierung in Kabul gibt, unter Präsident Karsai; sie ist de facto kaum mehr als eine Stadtverwaltung.

Anderswo agieren örtliche Machthaber als Kriegsunternehmer („Warlords“); ihr Sachkapital sind Waffen, sie sind die bestzahlenden Arbeitgeber (die reguläre Armee kann nicht konkurrieren).

Die Hauptaufgabe der Arbeitnehmer, der Milizionäre, ist die Einhebung von Schutzgeld bei den Ansässigen, von Wegzoll bei Passanten.

Das ist bequemer als das Bauernleben auf vermintem Gelände – und wenn man agrarisch produziert, ist Opiumproduktion immer noch lukrativer als jede andere; aus Afghanistan kommen etwa 75% der Weltproduktion von Heroin...<sup>41</sup>

Hauptberufliche Milizionäre gibt es nur etwa 100.000, aber die Zahl der „Gelegenheitskämpfer“ liegt bei einer Million.

Sie gehören zu sehr unterschiedlichen Formationen: vom dörflichen oder stammeseigenen Selbstverteidigungsaufgebot bis zu hochprofessionellen Privatarmeen, kriminellen Banden, verborgen agierenden Oppositionsgruppen (wie das jetzt in Gebieten, die sie nicht mehr kontrollieren, die Taliban sind).

Etliche mächtigere der „Militärunternehmer“ bzw. „Großunternehmer“ hatten (oder haben) allerdings häufig Zusatzeinkünfte, etwa

- den Anbau und den Handel mit Opium,
- die Abholzung von Wäldern im Osten des Landes,
- die Exploitation von Bodenschätzen,

(der Herrscher in Kandahar, Gul Agha Shirzai, hat z. B. das Monopol für Steinbrüche und Baustoffwerke in einem Teil des Landes in der Hand; der jüngere Bruder des legendären Ahmad Schah Massud, Ahmad Wali, schürft die Lapislazuli-Minen in Badakhschan aus.)

- den Schmuggel (Erdöl aus dem Iran, High Tech Produkte aus Dubai, Waffen aus den GUS-Staaten, gestohlene Autos aus Pakistan, ... Schon die Taliban nahmen im Jahre 1997 über 2 Milliarden Dollar aus dem Transitschmuggel ein.).

Dazu kommen Einkünfte in Gestalt von Unterstützungen oder Sachleistungen, die von Ländern wie Iran, Pakistan, Rußland und den USA kommen (diese Länder betrachteten die Kriegsunternehmer als ihnen genehme Bürgerkriegsparteien, deren Stärkung ihre eigenen Einflußchancen auf das Geschehen im Land verbessern würde).

Das alles heißt: Jeder Versuch eine funktionierende staatliche Ordnung durchzusetzen oder ein „zivilisiertes“ Wirtschaftssystem einzuführen (z.B. den Opiumanbau einzudämmen) bedroht die Macht der Mächtigen.

So war es kein Wunder, daß die sogenannte „Internationale Staatengemeinschaft“, gelinde gesagt, große Mühe hatte und noch immer hat, mit der landesweiten Anomie, dem Chaos, dem Nebeneinander und Gegeneinander der lokalen und regionalen Gewalt Herrschaften fertig zu werden.

Dies wiederum bedeutet, daß unter solchen Umständen etwas möglich ist, was als das maßgebende Merkmal vieler „failed states“ gilt:<sup>42</sup>

- Erstens können sich in der anomischen Struktur der fragmentierten Gesellschaft Machthaber mit ihren Gefolgsleuten breit machen, die die Stabilisierung eines staatlichen Gewaltmonopols, und damit erst recht der Etablierung rechtsstaatlicher oder gar demokratischer Verhältnisse effektiv und auf Dauer verhindern.

Unter diesen Umständen entwickelt sich eine Klasse von politischen oder kriminellen Raubrittern, die auf die Kontrolle von Rohstoffen (Diamanten, Gold, Erze, Drogen, Edelhölzer) ausgehen, die Kontrolle von Handelswegen erstreben und sich Einnahmen durch die Plünderung von Geldvermögen und Hilfsgütern (nicht zuletzt von humanitären Lieferungen und Entwicklungshilfe) verschaffen.

Die Einhebung von Wegzoll für humanitäre Lieferungen gehört mit hierzu.

Ein wesentliches Element ist der Menschenhandel – nicht zuletzt die Anwerbung sowie die Rekrutierung von Kindersoldaten und die Vermittlung von Prostituierten.

Von den Ansässigen und Passanten werden Zölle und Steuern eingehoben, dafür wird ihnen Schutz vor Übergriffen durch eigene und fremde Kräfte versprochen.

Damit diese Leistung geschätzt (und bezahlt) wird, müssen die Mächtigen ein Interesse daran haben, daß die Sicherheit im Lande nicht zum Normalzustand wird. Man lebt von der „Gewaltwirtschaft“, und ist daher nicht bereit, sie zurückzufahren oder gar aufzugeben.

- Zweitens entwickeln sich unter solchen Umständen eigentümliche Verquickungen von Politik und Geschäft, Kriminalität und regulärer Staatsapparatur.

(Wenn noch halbwegs funktionierende Staaten infolge sinkender Militär- und Entwicklungshilfe und zunehmender Verschuldung nicht mehr die Loyalität der Streitkräfte erkaufen können, errichten Soldaten aus Eigeninitiative Straßensperren, erheben Maut, Offiziere werden zu Gewaltunternehmern...)

Die Grauzone zwischen Staatlichkeit und Kriminalität wird immer breiter.<sup>43</sup>

Scharmützel zwischen konkurrierenden Banden gehen nicht auf den Sieg der einen über die anderen aus, sondern auf die Stabilisierung eines Zustands, der ihnen allen die Weiterführung ihres Kriegsgeschäfts ermöglicht...

Neben den Banden operieren aber auch private Militärunternehmen, die von Regierungen oder von Firmen angeheuert werden wie Sicherheitsdienste.<sup>44</sup>

- Drittens haben in einer solchen unübersichtlichen und unkontrollierbaren Gemengelage von Machtgruppierungen und -konfigurationen, in einem schlichtweg chaotischen Umfeld, Terroristengruppen besonders günstige Chancen, sich einzunisten und Operationsbasen zu etablieren.

Selbstverständlich ist vor allem die „erste Welt“ daran interessiert, daß solche Zustände überwunden werden. Aber das ist zuweilen nur sehr langsam und schrittweise möglich, Wieder ist es signifikant, daß im Rahmen der ISAF erst nach langen Überlegungen der Entschluß

gefaßt wurde, Außenposten der internationalen Sicherheitskräfte in wichtigen (aber doch halbwegs sicheren) Gegenden außerhalb des Großraums Kabul zu stationieren, wie im nordafghanischen Kundus; dort sollen inzwischen 125 Bundeswehrangehörige ihren Standort haben, bis zum Frühsommer 2004 soll das Kontingent auf 250 Mann aufgestockt werden, und andere Staaten (Belgien, Frankreich, Rumänien, die Schweiz und Ungarn) haben dem Vernehmen nach eine Beteiligung zugesagt.

Von einer Kontrolle des ganzen Landes wird man aber noch lange Zeit weit entfernt sein.<sup>45</sup>

Wie unter solchen Umständen in Ländern der „Vierten Welt“ eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie entstehen und sich stabilisieren kann, das ist eine erregende Frage.

Genügt es, daß eine Regierung eingesetzt (oder nach allgemeinen Wahlen gebildet) wird, die sich als demokratisch darstellt und vielleicht auch wirklich gewillt ist, sich um den Aufbau einer demokratischen Staatsordnung zu bemühen?

Auch in Bezug darauf ist das „Beispiel Afghanistan“ aufschlußreich.

Was bedeutet ein Präsidentenamt, wenn erstens die Wahl des Präsidenten Hamid Karsai im Sommer 2002 durch die Loya Dschirga, die „Große Ratsversammlung“ auf eine nachdrücklich geführte Regie der USA (und vielleicht auch noch der UNO) zurückgeht, und wenn zweitens die Reichweite der Regierungsentscheidungen kaum über die Hauptstadt Kabul hinausreicht, weil nur dort die „ISAF“, die Internationale Sicherheitstruppe, dafür sorgt?<sup>46</sup>

Der afghanische „Staats“-Haushalt belief sich im Budgetjahr 2001/2002 auf 2,195 Milliarden US-Dollar – die eigenen Einnahmen lagen aber bei nur 102 Millionen Dollar, 2,093 bestanden aus Zuwendungen aus dem Ausland. In Kabul sind rund 800 internationale NGO's vertreten; sollten ihre Bemühungen um das Überleben der Bevölkerung eingestellt werden, dann brähe die Versorgung mit dem Lebensnotwendigen schlicht zusammen; der afghanische Wiederaufbauminister erhält jedoch keine Informationen über das, was die Hilfsorganisationen tun.

Daß die Loya Dschirga, die traditionelle „Große Ratsversammlung“, zur letzten Jahreswende nach mehrwöchigen Auseinandersetzungen einen Verfassungsentwurf angenommen hat, der den Vorstellungen des Präsidenten sowie besonders der amerikanischen Berater des vorbereitenden 35 Mitglieder umfassenden Verfassungsausschusses weitgehend entspricht und z. B. ein Präsidialsystem nach dem Muster der Verfassung der Vereinigten Staaten vorsieht, ist – vor allem im Ausland weithin begrüßt worden. Auch deswegen, weil zwar der Heilige Islam zur privilegierten Religion des Landes erklärt, aber Religionsfreiheit für Andersgläubige und insbesondere die Gleichstellung von Frauen und Männern festgeschrieben wurde.

Ob diese Verfassung wirklich normative Kraft gewinnt, ob die heimischen Machtträger auf Dauer gewillt sind, sie zu respektieren, sich also selbst weitgehend zu entmachten, das ist längst nicht ausgemacht.<sup>47</sup>

So einleuchtend es ist, daß die USA – und nicht nur sie – die „Vierte Welt“ zum Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit (und nicht nur der kognitiven Aufmerksamkeit) gemacht haben, so schwierig ist es, Länder mit entsprechenden Verhältnissen sozusagen an die „zivilisierte Welt“ heranzuführen. Die seit den sechziger Jahren oft unternommenen und nicht selten – wenigstens vorläufig – gescheiterten Versuche, Staaten der damaligen „Dritten Welt“ zu modernisieren und zu demokratisieren, sprechen dagegen, daß das kurzfristig und nachhaltig möglich ist – ganz abgesehen davon, daß eine schlichte Implantation westlicher Modelle in ganz andere kulturelle Kontexte fehlschlagen kann und nicht selten scheiterte; aus mancherlei Gründen, auch weil „Verwestlichung“ außerhalb der Ersten Welt „Entfremdung“ bedeuten kann, mit verhängnisvollen Folgen.

## 5. KEIN BERUHIGENDES FAZIT

Was sich schlußendlich aus allen diesen Befunden ergibt, kann nur noch knapp und thesenartig dargelegt werden.

Zunächst wird man wohl, angesichts des gestellten Themas, festhalten müssen, daß die derzeitige Führung der USA sich tatsächlich in mannigfacher Hinsicht über das geltende Völkerrecht hinweggesetzt hat, und zwar mit nicht nur dann, wenn man sich in einer sozusagen

unentrinnbaren Notlage sah, sondern weil man überzeugt ist, daß die eigenen Interessen, so wie man sie selbst definiert, Vorrang vor international-rechtlichen Verpflichtungen haben.<sup>48</sup>

Angesichts dessen klingt übrigens bestimmte Aussage des Papstes in seiner eingangs erwähnten Botschaft zum Weltfriedenstag 2004 recht eindeutig kritisch; so einerseits der Hinweis auf „allgemeine Prinzipien“ des Völkerrechts. „die dem innerstaatlichen Recht vorzugehen und es übertreffen“, und andererseits die besondere Betonung eines dieser Prinzipien, nämlich des Grundsatzes „pacta sunt servanda“.<sup>49</sup>

Aber die Probleme der angemessenen Balancierung von Macht und Recht in der heutigen Weltordnungspolitik gehen in Wahrheit erheblich über die des Umgangs der Regierung Bush mit dem Völkerrecht und namentlich mit den Bestimmungen der UNO-Charta, so wie sie heute verbindlich sind, hinaus.

Der Papst plädiert in seiner Botschaft auch für eine Reform, „die die Organisation der Vereinten Nationen für die Erreichung ihrer noch immer gültigen satzungsgemäßen Ziele funktionsfähig machen soll“.<sup>50</sup>

In der Tat, wenn es darum geht, Macht und Recht in der weiten Welt von heute neu auszutarieren, dann reicht es nicht aus, einerseits über die Mißachtung der UNO-Charta und andererseits über ihre Unzulänglichkeit Klage zu führen.

Die Wiederherstellung des „status quo ante Bush“ würde, wie schon vermerkt, die Probleme nicht lösen.

Eine substanzielle Reform des Systems der Vereinten Nationen, oft und von vielen als dringend wünschenswert bezeichnet, ist erstens schwer zu erreichen, und zweitens wäre auch sie kaum der Weisheit letzter Schluß.

Zum ersten:

- Eine Satzungsänderung würde eine große Mehrheit der Staaten erfordern (mehr als 120 von den weit mehr als 180 Mitgliedern).
- Außerdem müßten alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zustimmen. Das ist vor allem dann nicht zu erwarten, wenn ihrer Ausnahmestellung in Frage gestellt würde, ihr Vetorecht im allein zur Verhängung von Sanktionen befugten Sicherheitsrat, und ihre Freiheit von jeder Sanktion, wenn sie selbst das Recht verletzen...  
Wenn aber eben diese Bestimmungen unverändert in Kraft bleiben, ist die Entscheidungsunfähigkeit in kritischen Situationen auch in Zukunft so vorprogrammiert wie bisher.

Zum zweiten aber: Man kann die Frage stellen, ob denn überhaupt die Reform des Willensbildungssystems der UNO ausreichen würde, um die Kluft zwischen Macht und Recht zu überbrücken.

Es ist ja, wie die von Dieter Senghaas entwickelte Analyse der Gebrochenheit der Welt gezeigt hat, gar nicht so, daß nur das Recht, insbesondere das Völkerrecht, ohnmächtig wäre.

Ganz am Anfang dieses Beitrags habe ich Bertolt Brecht zitiert:

„Doch die Verhältnisse, die sind nicht so...“

und die triviale Folgerung gezogen: Man müßte, man muß sie ändern.

Ob die Änderung jeweils so betrieben werden kann und sollte, wie das z. B. die USA unternommen haben, mit oder ohne Unterstützung von Verbündeten (etwa der NATO), im Fall Kosovo, im Fall Afghanistan, im Fall Irak, nämlich in erster Linie militärisch, das haben viele bezweifelt.

Es gibt gute Gründe für die These, daß man in argen Fällen ohne militärische Einsätze nicht auskommt, und daß zu langes Zögern die Zahl der unschuldigen Opfer ins Unerhörte vergrößert.

Aber es gibt eben so gute Gründe für die These, daß eine Politik militärischer Intervention unzulänglich ist, wenn nicht auch anderes geschieht, um die Verhältnisse zu ändern.

Es gibt noch ein Wort von Bert Brecht, das noch häufiger zitiert wird als das von den Verhältnissen: „Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral...“

Die Aussage stammt nicht von Brecht, er zitiert, etwas salopp, keinen anderen als den Heiligen Thomas von Aquin: Ein gewisses Maß materieller Güter ist nötig, wenn man ein tugendhaftes Leben führen will.

Thomas wiederum hat diese Einsicht in seinen Fürstenspiegel (Buch I. Kapitel 15 „De Rege ad regem Cypri“) von Aristoteles übernommen.

Das heißt aber: Ein anständiges, nicht schurkenhaftes, nicht von elementaren Nöten getriebenes Verhalten von Menschen, von Gruppen – und von Staaten (!) kann erst erwartet, und also auch rechtlich normiert, werden, wenn der Zivilisationsprozeß in den kritischen Regionen, in der Dritten und vor allem in der Vierten Welt vorankommt.

Und das heißt auch: Von denen, die zur Unterstützung imstande sind, vorangebracht wird.

Das erfordert zum Beispiel neue und verstärkte Anstrengungen zur Schaffung oder Verbesserung der Lage in Bezug auf die Infrastruktur, das Bildungs- und Gesundheitssystem, die Staats- und Rechtsordnung (also Befriedung und Sicherheitsgewährleistung) dort, wo es da Defizite gibt.

Wo „Kriegsherren“, „Gewaltmärkte“, „mafiose Strukturen“ die Szene beherrschen, ist das aussichtslos.

Die vorhin zitierten Worte von Richard Cooper mögen zynisch klingen.

Aber so lange die Welt so gebrochen und zerklüftet ist, wie das beschrieben wurde, ist keine stabile und menschenwürdige Weltordnung realisierbar.

Die Inklusion der Vierten Welt in die zivilisierte muß Vorrang haben.

Ohne eine solche Politik der Inklusion fehlt auch die Basis für eine föderal-republikanische Weltdemokratie, wie sie z. B. Otfried Höffe entworfen hat.

Es kommt daher wohl auch nicht von ungefähr,

- wenn einerseits die letzten Päpste wiederholt und eindringlich eine entsprechende Perspektive entwickelt haben, mit ihren Hinweisen auf die nötige Institutionalisierung des menschheitlichen Gemeinwohls und auf das Erfordernis einer übernationalen Autorität, die dafür die Verantwortung überantwortet bekommen müsse,
- wenn aber andererseits gerade Johannes Paul II. immer wieder und ganz besonders das Erfordernis einer die Grenzen überschreitenden Solidarität betont hat.

Deren Praktizierung nämlich ist entscheidend, wenn die Voraussetzungen für eine gerechte und funktionsfähige Weltordnung geschaffen werden sollen.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Lun-yü (die sog. Analekten), 13.3. Dazu Peter Weber-Schäfer, Oikumene und Imperium: Studien zur Ziviltheologie des chinesischen Kaiserreichs, München 1968, 119ff.
- 2 Original: The Commission on Global Governance (ed.), Our Global Neighbourhood, London 1995; dt. Ausgabe: Kommission für Weltordnungspolitik (Hrsg.), Nachbarn in Einer Welt, Bonn 1995. Siehe dazu das Themenheft 11/1998 der Zeitschrift „Internationale Politik“ sowie auch: Dirk Messner / Franz Nuscheler, Global Governance - Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Dies., (Hrsg.), Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn 1996.
- 3 So zutreffend Rainer-Olaf Schultze, Artikel „Governance“, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 7: Politische Begriffe (hrsg. von Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, Suzanne S. Schüttemeyer), München 1998, S. 236,
- 4 Siehe z. B. Oran Young, International Governance, Ithaca, N.Y. 1994. R. A. W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability, Buckingham 1997.
- 5 Grundlegend: Stephen D. Krasner (ed.), International Regimes, International Regimes, Ithaca, N.Y. / London 1983; Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989.
- 6 Siehe z. B. James N. Rosenau / Ernst Otto Czempiel, Governance without Government: Order and Change in World Politics, New York 1992. u. ö.; Wolfgang H. Reinicke, Global Public Policy: Governing without Government? Washington D.C. 1998.
- 7 Siehe z. B. Gorbatschows Rede vor der Vollversammlung der UNO am 7. Dezember 1988 (deutscher Text in: Europa-Archiv Jg. 1989 S. D 23ff) und George Bushs Rede am 24. Mai 1989 vor der Cost Guard Academy in New London (Conn); in: Dept. of State Bulletin, July 1989, S. 19ff.) Dazu auch: Stanley R. Sloan, The US Role in a New World Order: Prospects for George Bush's Global Vision, Congressional Research Service, Washington D.C., 23. 03. 1991.
- 8 Das hängt mit der Verwurzelung des Begriffs in der ordoliberalen Schule der theoretischen Wirtschaftspolitik zusammen, die die Basis für die Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“ abgab (in anderen Ländern spricht man vom Rheinischen Kapitalismus).
- 9 Der Grundgedanke besagt, daß man in der Wirtschaftspolitik zwischen Ordnungspolitik (als das Mühen um die Einführung, die Sicherung und den Ausbau einer bestimmten Wirtschaftsordnung) einerseits und Prozeß- oder Ablaufpolitik andererseits unterscheiden muß. Die Ordoliberalen meinen, daß Ordnungspolitik die Basis der gesamten Wirtschaftspolitik im Ganzen bilden und der Prozeßpolitik gegenüber Vorrang haben muß; die Wirtschaftsverfassung hat den Primat, aktuell erforderliche Eingriffe dürfen sie nicht in Frage stellen. Für die Ordoliberalen ist die „richtige“ Wirtschaftsordnung die der Marktwirtschaft (auf der Basis des Privateigentums an Produktionsmitteln); aber diese entsteht und besteht nicht von selbst, so daß der Staat allenfalls bei Bedarf interveniert und vielleicht auch noch eine von der Marktwirtschaft abgehobene, allenfalls mit ihr koordinierte „Öffentliche Wirtschaft“ betreibt. Vielmehr ist die Marktwirtschaft auf die „staatliche

- Veranstaltung“ einer Wettbewerbsordnung und auf Regeln zur Korrektur sozial inakzeptabler Auswirkungen des „Laissez-faire“ angewiesen; diese umfaßt Verhinderung oder Kontrolle von Wettbewerbsverzerrungen durch Monopole und Kartelle, die Stabilisierung des Wettbewerbs durch Konjunkturpolitik, finanzpolitische Korrektur der rein marktbedingten Einkommensverteilung, und gesetzliche Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Arbeitskraft (von einer dem Gesundheitsschutz und der Chance menschenwürdiger Lebensführung dienenden Arbeitszeitregelung bis zur allfälligen Festsetzung von Mindestlöhnen) und der Ressourcen-Nachhaltigkeit („Verhinderung von Raubbau“).
- Allemaal muß auf die Wechselwirkung und die gegenseitige Verträglichkeit vom Wirtschafts-, Gesellschafts-, Rechts- und politischer Ordnung Bedacht genommen werden. Vgl. grundlegend: Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1952 u. ö.
- 10 Otfried Höffe, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, 2. Aufl. München 2002.
  - 11 Siehe die einleitenden Ausführungen in Band 1 des in der folgenden Anmerkung genannten Buches.
  - 12 Siehe z. B. Heinz Gollwitzer, Europabild und Europagedanke, München 1951; dort meint der Autor im Blick auf die „europäischen Konzeptionen“ der politischen Akteure: „Soweit diese über das opportunistische Spiel der Allianzen hinausgingen und systematischen Charakter annahmen, wurden sie in der politischen Theorie hauptsächlich nach den Grundformen der Universalmonarchie, der Suprematie und Hege- monie, der Gleichgewichtslehre und bündischer Vorstellungen unterschieden. In der politischen Wirklichkeit sind die Grenzen zwischen diesen Typen stets fließend...“ (S. 409).  
Das heißt aber: Es gab nicht nur ordnungspolitische Projekte und Spekulationen, sondern auch entsprechen- des politisches Handeln.
  - 13 Heinz Gollwitzer, Geschichte des weltpolitischen Denkens, Bd. 1/2, Göttingen 1972 und 1982.
  - 14 Vgl. beispielsweise die anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels am 13. Oktober 1963 von Carl Friedrich von Weizsäcker über das Thema „Bedingungen des Friedens“ gehalten- e Rede mit den Thesen
    - Der Weltfriede ist notwendig, er ist Lebensbedingung des technischen Zeitalters.
    - Er könnte allerdings eine der düstersten Epochen der Menschheitsgeschichte werden; soll er in einer guten Gestalt kommen, dann bedarf das einer außerordentlichen moralischen Anstrengung.
    - „Sein Herrannahen drückt sich in der allmählichen Verwandlung der bisherigen Außenpolitik in Welt- Innenpolitik aus, im Zuge der Entstehung übernationaler Institutionen und der Beurteilung weltpolitischer Probleme mit innenpolitischen Kategorien.“
 Den Begriff „Weltstaat“ verwendete Weizsäcker wohlweislich nicht; er geht aber auch nicht auf allfällige Abgrenzungskriterien seines Konzepts von Weltstaatsentwürfen ein. Text der Rede u. a. in: Carl Friedrich von Weizsäcker, Der bedrohte Friede – Politische Aufsätze 1945-1981, München 1981 (Taschenbuchausgabe München 1983, S. 125ff.).
  - 15 Rede am 25. September 1990 in: UN General Assembly Official Records, 45th Session, Plenary Meetings, 6th Meeting. Doc. A/45/PV.6.
  - 16 So Pierre Hassner, Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order, in: Survival, vol. 35 no. 2, Summer 1993, S. 50, zit. nach. Wolfgang Wagner, Zwischen neuer Weltordnung und wachsender Anarchie, in: Wolfgang Wagner u.a. (Hrsg.), Die Internationale Politik 1991-1992, München 1994, S. 1f., hier S. 2.
  - 17 Robert Kagan, Power and Weakness, in: Policy Review (Hoover Institution), no. 113 (May/June 2002); dt.: Macht und Schwäche – Was die Vereinigten Staaten und Europa auseinander treibt, in: Blätter für deutsche und internat. Politik, Jg. 2002 Heft 10, S. 1194ff.
  - 18 Zbigniew K. Brzezinski, Die einzige Weltmacht, dt. Berlin 1997.- So plädierte eben jener Analytiker, der schon im Herbst 1989 vor einer Euphorie angesichts des Niedergangs des Ostblocks gewarnt und eine Balkanisierung Osteuropas sowie eine Libanonisierung der Sowjetunion an die Wand gemalt hatte (siehe Zbigniew Brzezinski, Post Communist Nationalism, in: Foreign Affairs, Autumn 1989). Wie hellsichtig das war, kann man ermesen, wenn man bedenkt, daß die Staats- und Regierungschefs der KSZE noch ein Jahr später, als in Jugoslawien schon längst Schußwechsel stattgefunden hatten, die frohe Botschaft vom Anbruch eines neuen Zeitalter verkündeten: Nun würden sich die Hoffnungen der Völker auf eine gewaltfreie Welt endlich erfüllen. (Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990; Text der Gipfeldokumente u. a. in: Europa-Archiv Jg. 1990, S. D 607ff. 24.)
  - 19 Ausgelöst wurde das wohl einerseits durch das Desaster des Engagements der USA in Somalia, und andererseits und durch die Stärkung der Republikaner im Kongress infolge der Mid-Term-Wahlen, vgl. z. B. Ernst- Otto Czempel, Rückkehr in die Hegemonie - Zur Weltpolitik der USA unter Präsident Clinton, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausg. v. 18. Oktober 1996 (B 43/96), S. 25ff. - Für die eine Tendenz mag die Durchsetzung der Friedensregelung für Bosnien und Herzegowina in Dayton, Ohio als Beispiel dienen, für die andere die Versuche, das Verbot von Antipersonen-Landminen oder die Errichtung des Internationalen Straftribunals zu verhindern.
  - 20 Zur Vorgeschichte der Neuorientierung siehe z. B. Peter Rudolf, Der 11. September, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik und der Krieg gegen den Irak, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 2003, Heft 3, S. 257ff.
  - 21 Die gegen Ende 2003 bekannt gewordene richterliche Schelte der Politik der Administration gründet sich essentiell auf staatliche Rechtsnormen der USA. Vgl. Stefan Ulrich, Justitia pocht auf ihr Recht - US-Gericht maßregelt Bush-Regierung im Fall Guantanamo; dort wird die Argumentation des Berufungsgerichts in San Francisco wie folgt referiert: Auch in Zeiten eines nationalen Notstandes ist die Justiz verpflichtet, „die Beibehaltung unserer verfassungsmäßigen Werte sicherzustellen und zu verhindern, daß die Exekutive die Rechte von Bürgern und Ausländern mit Füßen tritt“. Auch wenn die in Guantanamo gehaltenen Gefangenen in Übersee gefaßt worden und nun außerhalb des Territoriums der USA festgehalten würden, seien sie doch im Gewahrsam von Behörden der USA, und daher dürften den Internierten gewisse Rechte nicht vorenthalten werden.
  - 22 Giorgio Agamben, Der Gewahrsam: Ausnahmezustand als Weltordnung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg. v. 19. April 2003, S. 33. Noch kritischer: Gerd Steffens, Der Weltbürger als Untertan, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Nr. 11, S. 1333ff.
  - 23 Quelle: <http://www.theamericanpresidency.net/1904.htm>; nach Norman Peach, Interventionsimperialismus: Von der Monroe- zur Bush-Doktrin, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003 H. 10, S. 1258ff., hier S. 1264.
  - 24 The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C., September 2002: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf); deutsch in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2002 Heft 12, S. 1505ff.

- Siehe dazu z. B. Klaus-Dieter Schwarz, *Amerikas Visionen – Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten*, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) Oktober 2002 (SWP aktuell Nr. 38); Joachim Krause / Jan Irlenkaeuser / Benjamin Scheer, *Wohin gehen die USA? Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Ausg. v. 2. Dezember 2002 (B 48/2002), S. 40ff.
- 25 Siehe statt vieler: Dieter Blumenwitz, *Der Präventivkrieg und das Völkerrecht*, in: *Politische Studien Jg. 2003*, Heft 391, S. 21ff.
- 26 Siehe ebd.
- 27 Ausnahmen vom völkerrechtlichen Gewaltanwendungsverbot gibt es bekanntlich nur, wenn man tatsächlich angegriffen wird, oder wenn der UNO-Sicherheitsrat eine entsprechende Ermächtigung oder Beauftragung erteilt.
- 28 Michael J. Glennon, *Showdown at Turtle Bay*, in: *Foreign Affairs*, Heft 3/2003, zit. Nach Norman Paech, aaO. 2003, s. o. Anm. 23, hier S. 1266.
- 29 Robert Cooper, *The New Imperialism*, in: *The Observer*, Ausg. v. 7. April 2002, zit. nach Norman Paech aaO. 2003, s. o. Anm. 23, S. 1260.
- 30 Zur Berechtigung der Rede von der „Verfassung“ der Staatengemeinschaft vgl. Bardo Fassbender, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in: *Columbia Journal of International Law*, Jg. 1998, S. 529ff.
- 31 Ernst Otto Czempiel, *Die amerikanische Weltordnung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Ausg. vom 2. Dezember 2002 (B 48/2002), S. 3ff.
- 32 Karl Kaiser, *Zeitenwende*, in: *Internationale Politik Jg. 2003 Heft 5*, S. 1ff.
- 33 Siehe z. B. Emmanuel Todd, *Weltmacht USA: Ein Nachruf*, München 2003 (der Schlußsatz lautet: „Wenn Amerika weiter darauf beharrt, seine Allmacht zu demonstrieren, wird es schließlich der Welt nur seine Ohnmacht enthüllen.“); Amitai Etzioni, *From Empire to Community* (erscheint im Frühjahr 2004); vgl. auch Amitai Etzioni, *Das kürzeste Empire aller Zeiten*, in: *Süddeutsche Zeitung* (München), Ausg. vom 27. Oktober 2003, S. 13.!
- 34 Mitteilung von Professor Burkart Holzner (Pittsburgh) im Dezember 2003 an den Vortragenden.
- 35 Als „Völkermord“ im Sinne der Konvention gilt jede der folgenden Handlungen, die begangen werden, um eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten: Tötung von Mitgliedern der Gruppe, Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe; vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre physische Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen; Verhängung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind; gewaltsame Überführung von Kindern in eine andre Gruppe...  
Zu bestrafen sind nicht nur solche Handlungen selbst, sondern auch die „Verschwörung Völkermord zu begehen“, „unmittelbare und öffentliche Anreizung Völkermord zu begehen“, „Versuch Völkermord zu begehen“, Teilnahme an Genozidaktionen.
- 36 Joachim Krause, *Multilaterale Ordnung oder Hegemonie: Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Ausg. vom 28. Juli 2002, S. 3ff., hier S. 14 Anm. 40.
- 37 Dieter Senghaas, *Die Konstitution der Welt – eine Analyse in Friedenspolitischer Absicht*, in: *Leviathan*, Jg. 2003, Heft 1, S. 117ff.
- 38 Eine nicht unähnliche Einteilung in „drei Welten“, nämlich „in eine postmoderne, eine moderne und eine prämoderne Zone“ hat jüngst ein langjähriger Kollege von Senghaas vorgelegt und erläutert: Ulrich Menzel, *Comeback der drei Welten*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 12*, S. 1453ff.
- 39 Der oben in Anm. 2 erwähnte Entwurf einer weltweiten demokratisch-republikanischen Ordnung nimmt eben darauf nicht adäquat Rücksicht.
- 40 Siehe dazu auch Robert J. Rotberg, *The New Nature of Nation-State Failure*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 2002 no. 3, S: 85ff.; Ulrich Schneckener, *Staatszerfall als globale Bedrohung*, in: *Internationale Politik Jg. 2003 Heft 1*, S. 11ff., unterscheidet  
 ° „weak states“ (in denen das Gewaltmonopol noch halbwegs aufrechterhalten wird, aber der Staat weder imstande oder willens ist, für ein menschenwürdiges Leben der Einwohner zu sorgen oder ihnen demokratische Mitbestimmungsrechte zu gewährleisten - dazu rechnet er Simbabwe, Kenia und Uganda im südlichen Afrika, Haiti und Kuba in Lateinamerika, Kasachstan und Kyrgystan in Zentralasien, Nordkorea in Ostasien, Albanien, Mazedonien und Belarus in Südost- bzw. Osteuropa, sowie Pakistan, Syrien, Saudi-Arabien, Ägypten, Jordanien und den Iran in der islamischen Welt);  
 ° „failing states“, in denen das Gewaltmonopol und das Steuersystem unzulänglich funktionieren, und wo der Staat nicht das ganze Territorium und auch nicht die Außengrenzen effektiv kontrolliert; und wo separatistische und andere Gewalt anwendende Gruppierungen operieren; hierzu rechnet der Autor Kolumbien, Sri Lanka, die Philippinen, Indonesien, Georgien, den Sudan und Nepal; sowie  
 ° „collapsed states“, die keine der von einem Staat üblicherweise erwarteten Leistungen halbwegs zufriedenstellend erbringen, wie Somalia (in den Jahren nach 1992), Afghanistan, die „Demokratische Republik Kongo“, Bosnien-Herzegowina, Tadschikistan, den Libanon. - Ulrich Menzel aaO. 2003, s. o. Anm. 39, hier S. 1456, schreibt, daß die Zahl der gescheiterten Staaten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts dramatisch gestiegen sei.
- 41 Siehe Conrad Schetter, *Gewaltwirtschaft und „Warlords“*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 2003 Heft 10, S.1233ff.
- 42 Im Jahre 2001 sollen in Afghanistan etwa 185 Tonnen Opium produziert worden sein, im Jahre 2002 nach UNO-Angaben etwa 3.500 Tonnen, die Ernte 2003 wird auf über 4.600 Tonnen geschätzt. Der derzeitige Finanzminister in Kabul nennt Afghanistan einen „Drogenmafia-Staat, auf Grund der Verflechtung zwischen Beamten und Politikern. Siehe Martin Baraki, *Afghanistan zwei Jahre nach Petersberg – Eine Bestandsaufnahme*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 12*, AS. 14563ff. hier S. 1466f.
- 43 Vgl. z. B. Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbek 2002; Wolf-Christian Paes / Björn Aust, *Bürgerkriegsökonomie: Staatszerfall und Privatisierung von Gewalt*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 2002 Heft 10, S. 1229ff.
- 44 War seinerzeit in Somalia der Kriegsherr Aideed ein „General“ oder ein Bandenführer? Fand dort also ein wirklicher Krieg statt? Oder handelte es sich um Bandenkämpfe, oder um die Bekämpfung von Banden durch ausländische Interventionstruppen...?

- 45 Das hat sich in vielen Ländern so oder ähnlich ergeben. Die „private Sicherheitsindustrie“ ist eine Wachstumsbranche, da viele Staaten, auch durchaus funktionierende, einen immer größeren Teil ihrer herkömmlichen Aufgaben an nichtstaatliche Unternehmen „auslagern“, nicht nur Post, Autobahn, Schienennetze u.dgl., sondern auch Sicherheitsdienstleistungen einschließlich militärischer, in diesem Fall an „PMC’s“ (Private Military Companies) oder „PMF’s“ (Privatized Military Firms“). Dabei handelt es sich oft um hochprofessionelle Unternehmen, die vielerlei Aufgaben übernehmen, von militärischer Ausbildung bis zur Räumung von Antipersonenminen, vom Objektschutz bis zur „Beschaffung“ (Entführung) von Kriminellen oder als kriminell geltenden Ex-Politiker. Siehe z. B. Petra Steinberger, Ganz persönliches Risiko – Militärs und Söldner für jeden: Wie der Krieg privatisiert wird, in: Süddeutsche Zeitung (München), Ausg. vom 2. 12. 2003, S. 11.
- 46 Der deutsche Bundesverteidigungsminister Peter Struck meint, daß zu einer effektiven und nachhaltigen Befriedung Besatzungstruppen in einer Größenordnung von 700.000 Mann nötig wären. Die in Kundus stationierten 250 Bundesheersoldaten sind für ein Gebiet zuständig, das mit rund 85.000 Quadratkilometern größer ist als Österreich und 3,2 Millionen Einwohner hat. Die der Regierung in Kabul unterstehende Afghanische Nationalarmee verfügt gegenwärtig über 5.000 bis 7.000 Mann, sie soll zu einer Stärke von 70.000 Mann ausgebaut werden. Siehe: Martin Wagener, Blindkuh-Spiel am Hindukusch, in: Das Parlament, Ausg. v. 27. Oktober 2003, S. 3.
- 47 Das Kommando der International Security Assistance Force wurde am 11. August 2003 von der NATO übernommen.  
Zur Loya Dschirge des Jahres 2002 vermerkt Matin Baraki aaO. 2003, s. o. Anm. 43, S. 1468: „Wäre die UN tatsächlich willens und in der Lage gewesen, ihre eigenen Kriterien zur Wahl der Vertreter in der Loya Dschirga durchzusetzen – keine Verbindung zu terroristischen Organisationen, keine Beteiligung am Rauschgifthandel, an der Ausplünderung Afghanistans, an Kriegsverbrechen oder an Korruption, kein Einsatz von Gewalt oder Bestechung im Wahlkampf, hätten fast alle Männer Afghanistans ausgeschlossen werden müssen. Nichts dergleichen geschah.. Das Ergebnis ist die jetzige Warlordisierung Afghanistans, sprich: eine Regierung, die sich fast ausschließlich aus den Gewaltunternehmern des Landes rekrutiert....“
- 48 In funktionierenden demokratischen Rechtsstaaten ist man gewohnt, daß eine Verfassung ernst genommen wird, daß sie normative Kraft hat und also das politische Leben und das Wirken der Staatsorgane tatsächlich ordnet. Das ist aber nicht immer und überall so. Eine Verfassung kann z. B. eine Zielproklamation sein – eine zwar ernst genommene, aber deswegen noch lange nicht realisierte Verheißung; es gibt aber auch „Verfassungen“, die sozusagen nur der Maskerade dienen, also eine ganz andere Verfassungswirklichkeit mehr oder weniger gut verschleiern; es gibt „Verfassungen“, die lediglich in Worte fassen, was ohnehin „der Fall ist“, also lediglich die tatsächliche Machtkonstellation beschreiben, statt sie wirksam zu prägen. Vgl. den Abschnitt über die „Ontologie“ der Verfassungen, in: Karl Löwenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959 (Was bei Löwenstein unter dem Titel „Ontologie“ behandelt wird, betrifft tatsächlich die Konfiguration des politischen Bewußtseins der Eliten und der Massen.)
- 49 Typisch ist etwa die Antwort des Präsidentensprechers Ari Fleischer bei einem Press Briefing am 27. Juli 2001 auf die Frage nach der Relevanz internationaler Abkommen für die Politik der USA: „...the President is going to demonstrate American leadership... because the President is more interested in doing what is right for America and have America lead the world to good solutions to difficult problems... The President will not shirk from his duties to protect the American people from any international agreements that the President does not think are in America’s interest.“; zit. nach Jochen Hippler, Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausg. vom 28.07.2003 (B 31-32/03), S. 15ff.
- 50 Botschaft Seiner Heiligkeit Papst Johannes Paul II. zur Feier des Weltfriedenstages 1. Januar 2004, Vatikanstadt 2003, Abschnitt 5, S.8f.