

Die Herausforderungen eines „effektiven Multilateralismus“

von

Dr.jur. Günter Krings, LL.M.

Mitglied des Deutschen Bundestages

Vortrag anlässlich der Wilton-Park-Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung im April 2008

1. Einleitung

An diesem Wochenende haben wir bisher viel über zwei – aus europäischer Sicht – zentrale Akteure auf der internationalen politischen Bühne gesprochen, nämlich über die NATO und die Europäische Union. Beide Organisationen basieren zweifelsfrei auf einem multilateralen Konzept. In der abschließenden Sitzung unserer Konferenz möchte ich nun etwas grundsätzlicher über Fragen des Multilateralismus sprechen und - damit eng verknüpft - über den Prototyp eines globalen Multilateralismus, über die Vereinten Nationen. Es geht hier insbesondere um die Rolle der Vereinten Nationen in den Herausforderungen und Konflikten der kommenden Jahre. Eine Betrachtung multilateraler Konzepte im allgemeinen und der Vereinten Nationen im besonderen ist immer auch eine Betrachtung der Bedeutung und der Entwicklung des Völkerrechts.

Nicht zu trennen von einem solchen multilateralen Ansatz ist ferner das der westlichen Welt seit jeher eigene Konzept eines „Universalismus“, einer Weltsicht, die bestimmte Rechts- und Wertauffassungen als global verbindlich ansieht.

2. Konfligierende Weltbilder auf beiden Seiten des Atlantiks

Die transatlantischen Beziehungen werden seit einigen Jahren von einer zum Teil heftig geführten Auseinandersetzung zwischen der „Neuen Welt“ und dem „Alten Europa“ dominiert, welche sich um die Bedeutung multilateraler Lösungsansätze und um die Rolle der Vereinten Nationen in internationalen Konflikten und Krisen dreht. Strittig ist, wie wir mit den Herausforderungen insbesondere des internationalen Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001 umgehen. Aber auch andere zentrale Zukunftsfragen, wie die gemeinsame Verantwortung angesichts des

weltweiten Klimawandels, haben zum Anwachsen eines „transatlantischen Grabens“ beigetragen.

Wenn es auch richtig ist, dass die Vereinigten Staaten und die Europäische Union jedenfalls in ihrem Kern differieren, wenn es darum geht, ob ihre internationale Politik von einem Multilateralismus oder einem Unilateralismus geprägt wird, so haben sie jedoch etwas Wesentliches gemeinsam: Beide sind Universalisten. Das bedeutet nicht nur, dass sie sich das kulturelle Erbe des Christentums, des Humanismus, der Aufklärung und der Moderne teilen. Vor allem haben Europa wie Amerika Anteil an einer der größten historisch-kulturellen Errungenschaften, nämlich der Säkularisierung von Werten, die aus dem Christentum entstanden sind. In dieser aufklärerischen Tradition unseres nordatlantischen religiösen Erbes wurde eine Werte- und Rechtsordnung auch für Menschen geöffnet, die außerhalb des Christentums stehen. Und dieser Ansatz ist ein universalistischer, weil ihm eben die Überzeugung zu Grunde liegt, dass diese Werte weltweit anwendbar und verbindlich sind, ohne Rücksicht auf die Ethnie, die Religion oder den kulturellen Hintergrund eines Menschen oder Volkes.

Wenn diese gemeinsame universalistische Ausgangsbasis offenbar so prägend ist, ist die Frage um so interessanter, an welchem Punkt dieser gemeinsame Grund endet und einer strittigen Weltsicht weicht.

Festzuhalten ist zunächst, dass die Vereinigten Staaten sehr oft als eine „instrumentalistische“ Macht beschrieben werden. Die Politik der USA nutzt in der Tat die beschriebenen universalen Werte der Modernität und der Humanität zur Förderung ihrer eigenen sehr spezifischen machtpolitischen Interessen. Das bedeutet indes nicht, dass sie diese Werte nur vorschiebt, sie also nur als eine Marketingstrategie für eine wertfreie Machtpolitik nutzt. Es ist wohl eher so, dass für die amerikanische Außenpolitik sehr viel stärker als für die Außenpolitik der meisten europäischen Staaten der Nachkriegszeit Machtpolitik und eine universale werteorientierte Politik Hand in Hand gehen und in der Regel gar nicht als Widerspruch oder Spannungsverhältnis begriffen wurden.

Die meisten von uns werden sich an das Bild erinnern, dass Robert Kagan in einem Buchtitel benutzte, um die unterschiedliche politische Grundauffassung der Europäer

und der Amerikaner darzulegen: „Of Paradise and Power“ („Vom Paradies und von der Macht“). In Anlehnung an einen seinerzeitigen Bestseller zu den Beziehungswidersprüchen zwischen Männern und Frauen beschrieb er darin die Amerikaner als vom Mars und die Europäer als von der Venus kommend. Während das internationale Politikverständnis der Europäer – jedenfalls des alten Europas im Sinne der Gründungsmitglieder und des Kerns der Europäischen Union – ein kantianisches sei, das den ewigen Weltfrieden, der von einer internationalen Rechtsordnung garantiert werde, zum Leitbild habe, sehen nach Kagan die Amerikaner die Außenpolitik nach wie vor mit den Augen eines Thomas Hobbes. In Ihrem Erachtens müsse man auch künftig weiter „hard power“ und nötigenfalls Gewalt anwenden, um die eigene Position zu behaupten, einen Aggressor zu stoppen oder der Welt eine verlässliche Sicherheitsstruktur zu geben. Die USA würden dabei nicht zuletzt von ihrer schier militärischen Macht auf diese Haltung festgelegt. Denn wir wissen, der Militär-Etat der Vereinigten Staaten ist größer als die Summe der 20 nächstgrößeren Militär-Budgets weltweit. Allein die Ausgaben für Militärforschung ist größer als die Ausgaben von Deutschland und Großbritannien für ihren gesamten Militär-Etat. Und diese „physische“ Macht beeinflusst natürlich auch ihre politische Strategie. Um hier ein anderes Bild zu benutzen: Für jemanden, der einen Hammer besitzt, mögen alle Probleme bald die Gestalt von Nägeln haben.

Auf der anderen Seite ist die positive Grundhaltung zu multilateralen Problemlösungen auf der europäischen Seite maßgeblich beeinflusst durch die Erfahrung von zwei Weltkriegen, die sich hauptsächlich auf dem europäischen Kontinent abspielten. Nahezu alle europäischen Nationen waren im Ergebnis Verlierer dieser Kriege und beklagten erhebliche menschliche und wirtschaftliche Verluste. Die historische Erfahrung zeigt den Europäern, dass der Verhinderung von Krieg die höchste Priorität zukommt. Die Weltkriege des 20. Jahrhunderts haben das Vertrauen der Europäer auf die Effektivität militärischer Gewalt erschüttert. Da, wo sich die Amerikaner von dem Willen leiten lassen, die Erde zu einem besseren Ort zu machen, auch wenn sie dafür „ein paar Eier zerschlagen“ müssen, sehen sich die Europäer eher selbst wie Eier. Die europäischen Nationen scheuen sich daher tendenziell vor Konflikten. Auch sie hängen einem universalistischen Prinzip an, allerdings tun sie erheblich weniger, um dessen universelle Anwendung sicherzustellen. Während sich die Amerikaner im Besitz eines Planes für die Welt

wähnen, erheben die Europäer einen solchen Anspruch nicht; für sie ist es schon schwierig genug, einen Plan für sich selbst zu haben – wie die langwierige Debatte um die europäische Verfassung, den Verfassungsvertrag und schließlich den Lissaboner Vertrag überdeutlich gezeigt hat.

Festzuhalten ist also, dass die Vereinigten Staaten ihre Priorität eindeutig auf die Effektivität der internationalen Politik legen. Sie glauben an schnelle Lösungen auf der Basis einer überlegenen (im Zweifelsfalle militärischen) Technologie. Die Europäer hingegen betonen solide rechtliche Grundlagen für ihre Handlungen. Ihr Handlungsansatz ist damit eigentlich der wirklich konservative, denn sie legen eine im Kern skeptische Weltsicht zu Grunde. Sie agieren im Lichte der konservativen Erkenntnis, dass jede noch so gut gemeinte weitausgreifende Aktion, welche die Welt retten soll, diese sehr schnell auch ins Chaos stürzen kann. Und nicht selten gibt der Lauf der Dinge dieser skeptisch-konservativen Grundhaltung recht – wie etwa bei der amerikanischen Besetzung des Iraks im Jahre 2003, die zwar hoffnungsvoll begann, seit einigen Jahren aber tatsächlich chaotische Zustände in diesem Land hervorgerufen hat .

3. Das internationale Rechtsregime und seine Zukunft

Es ist offensichtlich, dass die unterschiedlichen Persepektiven zur internationalen Politik auf beiden Seiten des Atlantiks auch unmittelbar zu unterschiedlichen Auffassungen des Völkerrechts führen.

Die Europäer betonen nach wie vor die Notwendigkeit der Legitimität von Handlungen. Diese Legitimität muss aus der Charta der Vereinten Nationen erwachsen bzw. aus den Entscheidungen der UN-Organen. Denn hier handelt es sich um die einzige wirklich universale Organisation, die alle Staaten dieser Welt auch juristisch binden kann und letztlich auch eine gewaltsame Durchsetzung ihrer Beschlüsse anzuordnen vermag. Diese Position des „Legalismus“ ist freilich typischerweise die Position, die von der schwächeren Partei eingenommen wird.

Die Vereinigten Staaten haben eigentlich seit jeher eine sehr viel pragmatischere oder eben instrumentalistische Haltung zum Völkerrecht eingenommen. Diese

Position, die eben nicht erst mit der Bush-Doktrin des aktuellen Jahrtausends die US-Außenpolitik leitete, wurde etwa deutlich schon in der Kosovo-Krise der Neunziger-Jahre. Sie veranschaulicht das seinerzeit kolportierte Gespräch mit der damaligen Außenministerin Madeleine Albright und einem ihrer Berater: Als dieser sie warnte und meinte „unsere Juristen im Außenministerium sagen uns, wir dürfen eine Intervention im Kosovo nicht durchführen“, war Albrights knappe Antwort nur: „Besorgen Sie neue Juristen!“.

Für die Vereinigten Staaten ist das internationale Recht daher kein Wert an sich. Es steht sozusagen an zweiter Stelle und ist nur ein Hinweis auf eine Wahrheit, die politisch identifiziert wird. Das Recht jedenfalls sollte sich dieser Wahrheit nicht in den Weg stellen und nicht verhindern, dass sie durch politisches Handeln realisiert wird. Insofern hat es eben Wert nur als Instrument zur Erreichung guter Zwecke. Die Legalisierung bzw. juristische Absicherung von Handlungen ist damit nur eine politische Option und nicht ein unbedingtes (a-priori) moralisches Gebot. Konsequenz zu Ende gedacht feigt dieser Ansatz über drei Jahrhunderte europäischer Völkerrechtstradition zur Seite.

Diese instrumentalistische Sicht des Völkerrechts, die jedenfalls latent seit längerem die amerikanische Politik bestimmt, wurde nach den Terroranschlägen des Jahres 2001 ins Extreme gesteigert. Auch in der akademischen Welt wurden wir Zeugen, einer wachsenden Überzeugung, die das Völkerrecht für tot hielt. Einer der konsequentesten Vertreter dieser „nach-völkerrechtlichen“ Ära der amerikanischen Völkerrechtswissenschaft war Michael Glennon. Seine These ist, dass der bestehende Völkerrechtskörper im Allgemeinen und insbesondere das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen in der Praxis der letzte Jahrzehnte niemals effektiv funktioniert hat. Er beklagt aber nicht nur die mangelnden Rechtsdurchsetzung, sondern folgert aus der Unfähigkeit der Vereinten Nationen, den Frieden auch effektiv sicherzustellen, dass das zugrunde liegende Rechtsregime auch seine Rechtsgeltung verloren habe. Aus einem politischen Befund leitet er rechtliche Konsequenzen ab (vgl. seinen Aufsatz „Why the Security Council Failed“, Foreign Affairs, Ausgabe Mai 2003.) Sich dennoch an das internationale Recht zu halten würde seines Erachtens die Vereinigten Staaten nur davon abhalten, international gute Werke zu tun und ihre richtigen und notwendigen humanitären Ziele zu erreichen, welche letztlich nicht nur den USA, sondern der gesamten

zivilisierten Welt zugute kämen. Dieser Ansatz Glennons wird von vielen amerikanischen Juristen geteilt, die sich allerdings mehrheitlich nicht aus der klassischen Völkerrechtslehre, sondern aus dem Bereich der konservativen Staatsrechtler rekrutieren.

Markiert insbesondere Glennon das Extrem einer amerikanischen anti-völkerrechtlichen Haltung, so findet sich auf der anderen Seite immer noch eine sehr große Anzahl vorwiegend europäischer Völkerrechtler, die auf dem Boden eines tradierten Völkerrechtsverständnisses ausharren, aber dabei die machtpolitischen Veränderungen und die neuen Herausforderungen des internationalen Terrorismus der letzten Jahre juristisch so gut wie gar nicht zur Kenntnis nehmen. Sie bleiben bei einer strengen und engen Auslegung der Satzung der Vereinten Nationen. Weil sie rechtlich keine Veränderungen beobachten, gibt es für sie auch keine Notwendigkeit einer veränderten Auslegung der UN-Satzung. Die traditionelle Völkerrechtsordnung im Kontext der Vereinten Nationen bleibt in all ihrer Schönheit unverändert – und geht in all ihrer Schönheit langsam unter. Sie erkaufen die dogmatische Konsistenz mit realpolitischer Irrelevanz.

Allerdings zeichnet sich mehr und mehr ein dritter Weg zwischen diesen beiden Extrema ab. Er wird von einer wachsenden Zahl zumeist jüngerer europäischer Völkerrechtswissenschaftler eingeschlagen. Sie haben erkannt, dass insbesondere im Lichte der jüngeren Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in der unmittelbaren Folge des 11. Septembers 2001 sich zwangsläufig die Auslegung der UN-Satzung wandelt. Sie sind bereit, die Vorschriften dieser Satzung extensiv, bis an die Grenze ihres Wortlautes auszulegen. Dies gilt insbesondere für die vier wesentlichen Voraussetzungen für den Einsatz von militärischer Gewalt.

Danach kann zum ersten ein Angriff, der bekanntlich sowohl Reaktionen des Sicherheitsrates rechtfertigen kann als auch das „inhärente“ Recht auf Selbstverteidigung zu aktivieren vermag, nicht mehr nur von einem Staat ausgehen, sondern eben auch von einem nichtstaatlichen Akteur wie etwa einer international agierenden terroristischen Gruppe.

Zum zweiten kann die Verteidigung bzw. Selbstverteidigung gegen einen solchen Angriff dann gegen einen Staat gerichtet werden, der diesen Angriff zwar nicht selbst ausführte, den nichtstaatlichen (also in der Regel terroristischen) Akteuren allerdings einen „sicheren Hafen“ bot.

Zum dritten können solche Verteidigungshandlungen auch „präemptiv“, also nicht erst während einer bereits begonnenen Handlung erfolgen.

Und zum vierten kann eine militärische Intervention auch zur Verteidigung der Menschenrechte innerhalb eines Landes erfolgen, wenn etwa eine Minderheit der Bevölkerung systematisch verfolgt oder gar ausgerottet wird.

Klar ist für diesen „dritten Weg“ des Völkerrechts aber auch, dass es Grenzen für eine solche erweiternde Auslegung gibt. Die Akzeptanz *präemptiver* Selbstverteidigungshandlungen bedeutet eben nicht, dass auch *präventive* Selbstverteidigungshandlungen gerechtfertigt sind, wenn eben keine konkrete Gefahr dargelegt werden kann.

Dennoch: die Konsequenzen dieser Völkerrechtsbetrachtungen sind nicht zu unterschätzen. Eine solche Auslegung der Satzung der Vereinten Nationen vermag sowohl den Kosovo- als auch den Afghanistan-Krieg ohne weiteres zu rechtfertigen. Die Invasion des Irak im Jahre 2003 muss aber auch vor der Folie dieses Rechtsverständnisses als eindeutig völkerrechtswidrig erscheinen. Es ist indes mehr als ein Zufall, wenn gerade derjenige Krieg, der auch militärisch zu einer Katastrophe zu werden droht, zugleich die - weit gezogenen - Grenzen des Völkerrechts überschreitet. Völkerrecht und internationale Realpolitik entstammen offenbar keinen gegensätzlichen Welten. Auf das Völkerrecht zu hören, ist vielmehr in der Regel auch die in politischer Sicht weiseste Entscheidung.

4. Bedeutung und Relevanz der Vereinten Nationen

Die eingangs beschriebene transatlantische Spaltung der internationalen Politik und damit auch des Völkerrechts wirkt sich in besonderer Weise auf die Stellung der Vereinten Nationen und ihre Fähigkeit zu Konfliktlösungen aus.

Gemeinhin gehen wir davon aus, dass sich die Vereinten Nationen in einer schweren Krise befinden, seit die Vereinigten Staaten sehr viel stärker unilateral auf die internationale Terrorismusgefahr reagieren. Der Irak-Krieg steht hier als wichtigstes, keinswegs aber als singuläres Beispiel.

Die Annahme einer UN-Krise ist in dennoch eine Übertreibung. Das Veto-Recht der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, das die Hauptursache für die Lahmlegung dieses Gremiums auch heute noch ist, ist keineswegs ein neues Phänomen, sondern begleitet die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung. Nur in einem kurzen Zeitfenster in den neunziger Jahren nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und in den Monaten unmittelbar nach den furchtbaren Angriffen des 11. Septembers konnte Einstimmigkeit im Sicherheitsrat leichter hergestellt werden. Seither ist der Sicherheitsrat lediglich in seinen status quo ante zurückgefallen. Andererseits waren die Vereinten Nationen selbst in den Jahren des Kalten Krieges keinesweg gänzlich unfähig zu handeln und einen positiven Beitrag für die Sicherung des Weltfriedens zu leisten.

Der Grund, warum wir gerade heute einen besonders skeptischen Blick auf die Vereinten Nationen werfen, ist weniger eine Verschlechterung der Zusammenarbeit der maßgeblichen Mitgliedstaaten in langfristiger Perspektive als vielmehr eine erhebliche Steigerung der *Erwartungshaltung* an die Vereinten Nationen. Die Herausforderung insbesondere des internationalen Terrorismus lässt es um so dringender erscheinen, über eine starke und effektiv handlungsfähige globale Organisation zu verfügen. Im Licht dieser Erwartungshaltung müssen die Vereinten Nationen in der Realität freilich enttäuschen. Bei den Vereinigten Staaten geht diese Enttäuschung so tief, dass sie auch noch den Rest ihres ohnehin nie sehr großen Glaubens an das Gebilde „Vereinte Nationen“ verloren. Er wäre indes töricht, wenn die Europäer ihnen in dieser Resignation folgten.

An die Stelle einer internationalen multilateralen Ordnung, die jedenfalls in Teilen auf das Rechtsregime der Vereinten Nationen aufbaut, haben die USA ihre Außenpolitik nun nach der sogenannten Bush-Doktrin formiert. Sie basiert im Wesentlichen auf fünf Grundthesen. (1.) Amerika ist danach im Krieg mit dem globalen Terrorismus und muss mit den terroristischen Netzwerken und ihren staatlichen Unterstützern fertig werden. (2.) Der Angriff ist die beste Form der Verteidigung, die als Präemption

in einem noch frühen Stadium ausgeübt werden muss. (3.) Amerika muss dabei unabhängig handeln, um seine Freiheit zu bewahren – was allerdings nicht notwendiger Weise heißen muss, dass es alleine handeln muss. (4.) Der konsequente Gebrauch der amerikanischen (militärischen) Macht werde potentielle Freunde ermutigen, sich den Vereinigten Staaten anzuschließen, und potentielle Feinde von der Verfolgung ihrer „bösen“ Ziele abhalten. Und schließlich: (5.) Die beste Antwort auf den globalen Djihaat ist nach der Bush-Doktrin der weltweite Export der Demokratie.

Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung ist die Bush-Doktrin allerdings keine Absage an den Multilateralismus in jeglicher Form. Schon der Irak-Krieg hat gezeigt, dass es für die Vereinigten Staaten nach wie vor von Bedeutung ist, eine Koalition zu bilden und andere Nationen für eine militärischen Beteiligung zu gewinnen. Es wird dadurch immer noch eine gewisse politische, wenn auch vielleicht nicht juristische Legitimation für ihre Kriege vermittelt. Ein multilaterales Vorgehen wird durchaus angestrebt, so lange es sich allerdings nach den Regeln der Vereinigten Staaten, nicht aber zwingend nach denen der Vereinten Nationen abspielt.

Auch hier trägt die unmittelbare Gegenüberstellung mit dem europäischen Multilateralismus-Verständnis zur Klärung bei: Die Europäische Union folgt dem tradierten Satz: Die Koalition bestimmt die Mission. Die Vereinigten Staaten kehren dies – mit den Worten ihres früheren Verteidigungsministers Rumsfeld - um: Die Mission bestimmt nun die Koalition.

Was sind nun – auch jenseits der Bush-Doktrin – Alternativen zu dem traditionellen, UN-basierten multilateralen Ansatz der internationalen Politik.

Durchaus im Einklang mit der Bush-Doktrin werden die Vereinigten Staaten vielfach als ein modernes „Reichs-Gebilde“ gesehen. Seine Rolle als „Reich“ sei Amerikas Schicksal, ist einer der Sätze, die sehr häufig fallen.

Es ist daher angezeigt, einen Augenblick bei diesem Reichs-Gedanken zu verharren und zu fragen, ob dieser Gedanke, der schon begrifflich als aus einer ganz anderen historischen Epoche kommend anmutet, für den Fall der USA tatsächlich einen

Deutungsbeitrag leisten kann. Konstitutiv für den Reichs-Gedanken ist in jedem Falle der machtpolitische Wille eines Staates, für eine größere, eben über das eigentliche Staatsgebiet hinaus greifende Region Verantwortung zu übernehmen und politische Macht auszuüben. Dies wird am klarsten in den einschlägigen Schriften des – wegen seiner damit verbundenen Rechtfertigung des Nazi-Regimes zu Recht nicht unumstrittenen – Staatsrechtlers Carl Schmitt. In seinem Werk „Völkerrechtliche Großraumordnung – mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte“ hat er den Reichsgedanken in seiner modernen Bedeutung prägnant herausgearbeitet. Die hier entwickelte Großraumidee besagt, dass ein Kernstaat für einen weit über ihn hinausgreifenden Großraum eine Art Oberherrschaft ausübt. Diese Reichsidee basiert also notwendigerweise auf eine regionale Aufteilung der Erde in verschiedene Reichsgebiete mit verschiedenen Reichsmächten. Sie ist eben nicht gleichzusetzen mit einem weltweiten Herrschaftsanspruch, sondern kennt eine multipolare Struktur. Da die Herausforderungen, auf welche auch die Bush-Doktrin reagieren will, allerdings gerade weltweit existieren, scheidet die Reichsidee von vornherein als potentielle Antwort darauf aus. In Zeiten eines international vernetzten Terrorismus weiß eben niemand mehr, in welchem Teil der Welt die nächste konkrete Krise erwächst und wo als nächstes eine Reaktion erforderlich ist. Eine regionale Abgrenzung der Welt wird diesen modernen Herausforderungen nicht gerecht. Die Reichsidee hilft im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr weiter.

Und diese theoretische Zurückweisung des Reichs-Gedankens wird bestätigt von der Realität der Weltpolitik seit dem Jahre 2003. Selbst die beeindruckenden physisch-ökonomischen Kräfte der USA werden durch den Irak-Krieg und das Engagement in Staaten wie Afghanistan deutlich überstrapaziert. Und selbst wenn die Ressourcen der USA als solche ausreichen würden, so ist die amerikanische Öffentlichkeit offensichtlich nicht bereit, dauerhaft die Last einer weltweiten „Reichsverantwortung“ zu schultern.

Als Alternative zum klassischen Völkerrecht der UN wird auch den USA immer wieder die Vision einer neuen internationalen Weltordnung artikuliert. Nur ein tabula rasa der gegenwärtigen Vereinten Nationen könne eine internationale Rechtsordnung wieder herstellen, die effektive Antworten auf die neuartigen Herausforderungen gebe. Dies wäre dann die moderne, jedenfalls scheinbar

konstruktive Form eines Multilateralismus – nach amerikanischem Muster.

Tatsächlich scheint dies wohl eher eine rhetorische Verbrämung der Feststellung zu sein, dass eben die gegenwärtige Struktur der Vereinten Nationen politisch wirkungslos und damit letztlich auch rechtlich unbeachtlich sei. Der Ruf nach einer gänzlich neuen Weltordnung gerät so zur Rechtfertigung einseitiger Aktionen der Vereinigten Staaten, so lange eine solche neue Ordnung eben nicht in Sicht ist.

Die Geschichte lehrt, dass ein solch gänzlich neues System internationaler Beziehungen allenfalls unter ganz exzeptionellen Umständen denkbar ist. Nur nach äußerst blutigen und langanhaltenden Kriegen gelangen solche Umwälzungen der internationalen Rechtsordnung:

- 1648 nach dem Dreißigjährigen Krieg
- 1815 nach der französischen Revolution und den napoleonischen Kriegen
- 1918/19 nach dem Ersten Weltkrieg
- 1945 nach dem Zweiten Weltkrieg

Es mag sein, dass für viele in den Vereinigten Staaten die Angriffe auf das World Trade Center und das Pentagon im Jahre 2001 zunächst eine Dimension annahmen, die diesen Ereignissen ähnlich war. Für den Rest der Welt und wahrscheinlich in der Rückschau auch für die Mehrheit der Amerikaner sind diese Ereignisse des 11. Septembers, so furchtbar sie auch waren, allerdings nicht ernsthaft mit solchen langjährigen und nahezu die gesamte Bevölkerung umfassenden Kriegen zu vergleichen. Das historische Momentum für einen kompletten Umbau oder besser einen Neuaufbau der Vereinten Nationen existiert daher einfach nicht.

Festzuhalten bleibt also, dass es nicht nur unmöglich ist, eine neue Weltordnung aufzubauen, sondern auch, dass die Bush-Doktrin beinahe auf der ganzen Linie gescheitert ist. Nur zur Erinnerung: Der Krieg im Irak hat die terroristischen Netzwerke dort gestärkt und zum Teil erst die Gründung neuer induziert. Neue lokale Aufstände wurden erst nach dieser Invasion möglich. Der Effekt, dass sich Alliierte den Vereinigten Staaten infolge des Irakkrieges in ihrer Strategie anschlossen, trat nicht ein und die Abschreckung möglicher Feindstaaten blieb ebenfalls aus. Und nicht zu unterschätzen ist schließlich, dass die amerikanischen Versuche,

Demokratien gegen den Heiligen Krieg des Islams als Bollwerke zu errichten, fehlschlagen. In Palästina etwa gingen aus demokratischen Wahlen eben keine freiheitlich-demokratischen Kräfte, sondern die radikalen islamistischen Kämpfer der Hamas als Sieger hervor.

5. Die Chancen eines effektiven Multilateralismus

Wenn also Alternativen nicht funktionieren, stellt sich umso vehementer die Frage, ob es realistische Hoffnungen für einen „effektiven Multilateralismus“ auf der Basis bestehender multilateraler Strukturen gibt.

Nach dem Desaster der US-Politik insbesondere im Irak wird auch auf jener Seite des Atlantiks klar, wie unverzichtbar multilaterales Vorgehen ist. Die Vereinigten Staaten allein, und selbst dann, wenn sie mit einer kleinen Zahl von Alliierten vorgehen, bringen nicht die notwendige Legitimität für ihre militärischen Aktionen mit. Ganz abgesehen von den juristischen Implikationen schwächt dies auch ihre moralische Kriegsführung, die gerade in einer globalisierten Medien-Welt fast so wichtig wird wie der tatsächliche militärische Krieg am Boden. Und diese mangelnde internationale Legitimität hat offensichtliche Rückwirkungen inzwischen selbst auf die amerikanische Öffentlichkeit. Wenn der Rest der Welt das amerikanische Vorgehen offen ablehnt, wird auch die amerikanische Öffentlichkeit auf Dauer nicht ruhig bleiben. Die aktuellen Umfrageergebnisse zur Akzeptanz der Kriegsführung insbesondere im Irak zeigen dies. Und schließlich werden auch die militärischen Kräfte, die in Friedenszeiten notwendigerweise nicht in dem Maße vermehrt werden können wie im Rahmen einer Generalmobilmachung in Kriegszeiten, leicht überspannt.

Aber nicht nur die Effektivität ist auf Legitimität angewiesen. Umgekehrt ist eben auch die Effektivität der internationalen Politik ohne Alternative. Ein Multilateralismus ohne Effektivität hilft nicht weiter. Am Ende diskreditiert er selbst das schönste juristische Dokument oder die menschenfreundlichste internationale Organisation.

In einem ersten Schritt ist es daher unabdingbar, dass zum einen die USA von Europa etwas über Multilateralismus und Koalitionsbildungen lernen, und auf der

anderen Seite Europa etwas lernt von den Vereinigten Staaten über die Effektivität außenpolitischer Aktionen.

Sind beide Seiten dazu bereit? Die Zeichen dazu stehen günstiger als viele denken.

Die Europäer betonen mehr noch als die Vereinigten Staaten die Bedeutung der Menschenrechte in der internationalen Politik. Werden Menschenrechte verteidigt, ist Europa sehr viel offener selbst für militärische Interventionen als wenn es um die Verfolgung von Machtinteressen im klassischen Sinne geht. Vielleicht wären die Europäer sogar geneigter gewesen, den Irak-Krieg zu akzeptieren oder zu unterstützen, wenn die Vereinigten Staaten ihr Nebenziel, die humanitäre Situation der Kurden im Nord-Irak zu verbessern, in den Mittelpunkt ihrer Argumentationsführung gestellt hätten. Europa ist ferner bereit, die sogenannte zweite Generation des Völkerrechts zur Grundlage ihrer internationalen Politik zu erheben. Dies kommt einer nicht zu unterschätzenden Bereitschaft gleich, den solange für juristisch „heilig“ gehaltenen „Panzer“ der staatlichen Souveränität in Einzelfällen zu durchbrechen, wenn nur dadurch etwa Greultaten wie ethnische Säuberungen unterbunden werden können. Das Positiv-Beispiel hierfür ist der Kosovo. Aber Europa hat diesbezüglich wohl noch mehr gelernt von den Gegenbeispielen Bosnien und Ruanda, wo man eben (noch) nicht bereit war, diesen „Souveränitäts-Panzer“ im Interesse der Menschen zu durchbrechen. Der Preis war, mit ansehen zu müssen, wie übelste Grausamkeiten begangen wurden unter den Augen europäischer Soldaten, die zu einer nur beobachtenden Rolle verdammt waren.

Aus diesen Beispielen hat Europa gelernt, dass multilaterale Lösungen im Zweifelsfall nur effektiv durchgeführt werden können, wenn dies gemeinsam mit den Vereinigten Staaten geschieht. Realistischerweise wird Europa allerdings nicht davon ausgehen können, dass ein Mittun der Vereinigten Staaten in jeder Hinsicht auf Augenhöhe erfolgen kann. Die Vereinigten Staaten werden nicht beanspruchen können, Europa die Bildung und das Vorgehen einer Koalition zu diktieren, allerdings sind sie aufgrund ihrer herausragenden faktischen Stellung sicherlich ein „primus inter pares“. Nur ein Völkerrecht, das diese besondere Rolle der Vereinigten Staaten jedenfalls zur Kenntnis nimmt, hat die Chance, die Realitäten innerhalb der

internationalen Politik abzubilden und kann nur so eine rechtlich bindende Kraft im 21. Jahrhundert behaupten.

Auch die USA haben ganz offensichtlich aus dem Irak-Krieg bittere Lehren ziehen müssen. Für den Fall einer demokratischen Präsidentschaft ab dem Jahre 2009 gibt es ganz offensichtlich gute Chancen auf einen Neuanfang. Seit jeher tendieren die Demokraten zu einer größeren Offenheit im Dialog mit Europa. Andererseits werden sie von Europa im Gegenzug mehr Engagement innerhalb dieser Zusammenarbeit einfordern. Und das gilt natürlich für ein militärisches Engagement.

Und wenn die Bereitschaft und Fähigkeit der Vereinigten Staaten, einseitig umfangreiche militärische Engagements zu schultern, in der Zeit unmittelbar nach dem 11. September 2001 maßgeblich auf der fast einhelligen öffentlichen Unterstützung für die Politik von Präsident Bush basierte, so erleben wir derzeit exakt das Gegenteil. Die Unterstützung bröckelt und die Außenpolitik wird in den Vereinigten Staaten erstmalig seit Jahrzehnten nicht mehr in der Bevölkerung konsensual und überparteilich betrachtet. Es gibt insbesondere zwischen Republikanern und Demokraten erbitterte Kämpfe über die richtige Außenpolitik. Diese werden sich in den nächsten Jahren eher noch verschärfen. Gerade dies wird dazu führen, dass die Vereinigten Staaten ein deutlich weniger selbstsicherer Akteur auf der internationalen Bühne sein werden. Es spricht viel dafür, dass die USA mehr denn je bereit sind für multilaterale Lösungen, selbst für solche, die sich innerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen abspielen.

Sind derzeit aufgrund des spannenden innerparteilichen Wahlkampfes alle Augen auf die demokratischen Bewerber gerichtet sind, so verdient es doch festgehalten zu werden, dass das detaillierteste außenpolitische Programm der republikanische Präsidentschaftskandidat John McCain vorweist, der zudem auch über die größte außenpolitische Erfahrung aller Kandidaten verfügt. Er wartet mit konkreten Ideen zur Revitalisierung der transatlantischen Partnerschaft auf. Hierzu gehört nicht nur eine gemeinsame Energiepolitik, ein transatlantischer gemeinsamer Markt, sondern auch eine institutionalisierte Kooperation bei Themen wie Klimawandel, Entwicklungshilfe und der internationalen Förderung von Demokratie. Ein Präsident McCain würde sicherlich mehr als demokratische Präsidenten substantielle Teile der Bush-Doktrin

erhalten. Aber es ist eben nicht davon auszugehen, dass auch in seiner Außenpolitik die Mission die Koalition definiert. Im Gegenteil, es ist gerade McCain, der den interessanten Vorschlag einer Ergänzung der Vereinten Nation durch eine weltweite Liga der Demokratie macht. Inwieweit ein solcher Vorschlag realistische Chancen auf eine zeitnahe Umsetzung hat, ist zwar schwerlich abzuschätzen. Der Ansatz einer intensiveren und dauerhaften Zusammenarbeit demokratischer Staaten innerhalb des UN-Rahmens – sozusagen als „Fraktion“ in der UN-Generalversammlung – zeugt deutlich von einem grundsätzlichen Bekenntnis zum Multilateralismus.

Dieser Ansatz einer internationalen Liga der Demokratien sollte allerdings nicht den fehlgeschlagenen Aspekt der Bush-Doktrin, den Demokratie-Export um jeden Preis zu betreiben, wiederholen. Eine so verstandene Demokratisierungspolitik hat in der Vergangenheit den islamistisch-terroristischen Kampf gerade nicht eingedämmt, sondern zur Stärkung rein formal demokratischer, aber politisch-radikaler Kräfte geführt. Wichtiger und nachhaltiger als ein Demokratie-Export bzw. die Betonung einer Kooperation von Demokratien ist die Stärkung persönlicher Freiheitsrechte und Rechtsstaatlichkeit. Die Zusammenarbeit mit Staaten auch außerhalb der nordatlantischen Zone innerhalb der Vereinten Nationen sollte an die Achtung dieser Bedingungen anknüpfen. Demokratien, die nicht auf Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte gegründet sind, müssen auf Dauer in sich zusammenfallen, während sich auch zunächst wenig demokratische Rechtsstaaten auf Sicht ganz zwangsläufig zu Demokratien weiterentwickeln müssen.

Und auch international gilt: ein Staat, der sich als Rechtsstaat sieht und Freiheitsrechte beachtet, wird auch eher eine rechtlich gebundene Völkerrechtsordnung unterstützen und die Menschenrechte weltweit achten. Die Amerikaner empfinden es gerade deshalb rückblickend als Schmach, dass sie als eine der Heimstätten der Rechtsstaatlichkeit im Zuge des Kampfs gegen den Terror gerade diese rechtsstaatlichen Gebote nicht mehr voll akzeptiert haben.

Ich denke daher, dass es sehr gute Chance für eine evolutionäre Verbesserung der internationalen Rechtsordnung mit Hilfe der USA gibt. Die Chancen für einen „effektiven Multilateralismus“ sind besser als zumindest im letzten halben Jahrzehnt.

Nicht nur im transatlantischen Dialog, sondern gerade auch soweit wir mit den neuen Weltmächten in Asien interagieren, muss uns bewusst werden, dass gerade Europa und Amerika bei allen Verschiedenheiten die gleichen Werte und das gleiche grundsätzliche Konzept teilen, wie Menschen und Völker zusammenleben sollten. Dies sind im wahrsten Sinne universale Werte und Politik-Konzepte, deren Export etwa nach China und Indien sich lohnt und deren internationale Durchsetzung nur dann möglich ist, wenn die Vereingten Staaten und Europa geschlossen zusammenstehen. Um es mit den Worten eines der Gründerväter der Vereinigten Staaten von Amerika, Benjamin Franklin, zu sagen: „Nun meine Herren, müssen wir uns alle gemeinsam hineinhängen, andernfalls werden wir bald alle getrennt hängen.“