

**EuropaInstitut**  
WIRTSCHAFTSUNIVERSITÄT WIEN

## **Working Papers**

EI Working Paper Nr. 57

HEINRICH SCHNEIDER

**LIQUIDIERT PRÄSIDENT BUSH DAS VÖLKERRECHT ?  
MACHT, RECHT UND EUROPA  
IN DER HEUTIGEN WELTORDNUNGSPOLITIK**

April 2004

Althanstraße 39 - 45, A - 1090 Wien / Vienna  
Österreich / Austria  
Tel.: ++43 / 1 / 31336 / 4135, 4134, 4133  
Fax.: ++43 / 1 / 31336 / 758, 756  
e-mail: europafragen@wu-wien.ac.at

### Impressum:

Die EI Working Papers sind Diskussionspapiere von MitarbeiterInnen und Gästen des Europainstituts an der Wirtschaftsuniversität Wien, die dazu dienen sollen, neue Forschungsergebnisse im Fachkreis zur Diskussion zu stellen. Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Instituts wieder. Sie sind gegen einen Unkostenbeitrag von € 7,20 am Institut erhältlich. Kommentare sind an die jeweiligen AutorInnen zu richten.

Medieninhaber, Eigentümer Herausgeber und Verleger: Europainstitut der Wirtschaftsuniversität Wien,  
Althanstraße 39—45, A—1090 Wien;  
Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller,  
Althanstraße 39—45, A—1090 Wien.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

**LIQUIDIERT PRÄSIDENT BUSH DAS VÖLKERRECHT?  
MACHT, RECHT UND EUROPA  
IN DER HEUTIGEN WELTORDNUNGSPOLITIK**

**Univ.-Prof. Dr. Heinrich Schneider\***  
heinrich.schneider@univie.ac.at

**ABSTRACT**

*Der Umgang des derzeitigen Präsidenten der USA mit dem internationalen Recht, insbesondere im Anschluß an den 11. September 2001, hat in Europa und anderwärts Sorgen ausgelöst und Diskussionen provoziert. Die Auseinandersetzung über die rechtliche und politische Weltordnung ist nicht neu. In aller Regel ging es dabei um die Machtkonstellation innerhalb des Staatensystems und zugleich um die ordnungspolitische Frage nach dem Verhältnis von Macht und Recht. Die eindeutige Vormachtstellung der übrig gebliebenen Supermacht und das politische Selbstbewußtsein ihrer Führung wirft die Frage auf, ob die bisherige Völkerrechtsordnung – wie sie insbesondere in der Satzung der Vereinten Nationen normiert ist – noch in der Weise maßgebend ist wie das vordem der Fall war. Zur Behebung der derzeitigen Unsicherheit gibt es zwei Rezepte: Entweder geht man auf eine effektivere Bindung der Macht an die Rechtsordnung aus, oder man will die Rechtsordnung stärker an die Machtverhältnisse anpassen. Eine tragfähige Weltordnung kann aber nicht einfach durch eine dem einen oder dem anderen dieser Rezepte folgende Völkerrechtsreform zustande gebracht werden. Weltordnungspolitik muß auf die Sanierung der globalen gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse ausgehen. Deren Zerklüftung in „vier Welten“ (Dieter Senghaas) ist, verglichen mit einer Reform der UNO, die größere Herausforderung. Die „Sicherheitsstrategien“ der USA und der Europäischen Union müssen vor diesem Hintergrund betrachtet werden.*

*The way the present President of the United States deals with International Law, especially in the aftermath of September, 11<sup>th</sup> 2001, has caused concerns and provoked discussions in Europe and elsewhere. The dispute about the legal and the political world order is not new. Usually it has been about the constellation of powers within the (International) System of States and at the same time about the structural-political (ordnungspolitisch) question concerning the relationship between power and law. The clear supremacy of the remaining superpower and the political self-perception of its leadership raises the question if the present International Law System – especially as it is laid down in the Charter of the United Nations – is still relevant to the same extent as it was before. Two ‘recipes’ exist to solve the present uncertainty: Either one aims at a more effective binding of power to the legal system or one wants to adapt the legal system better to the existing power relations. A sustainable world order cannot simply be reached by a reform of International Law following one or the other of these recipes. The policy concerning the world order (Weltordnungspolitik) has to aim at a reorganisation of the social and the political conditions. Their splitting into ‘four worlds’ (Dieter Senghaas) is even a bigger challenge – than a reform of the UN. The ‘security strategies’ of the USA and the European Union have to be considered in front of this background.*

**DESKRIPTOREN**

Weltordnung, Weltordnungspolitik, Präsident Bush und Völkerrecht, Recht und Macht, Krieg gegen den Terrorismus, europäische und amerikanische Sicherheitsstrategie, UNO

---

\* Dr. Heinrich Schneider war als Ord. Univ.-Prof. jahrzehntelang Vorstand des Instituts für Theorie der Politik bzw., des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Wien.

HEINRICH SCHNEIDER

**LIQUIDIERT PRÄSIDENT BUSH DAS VÖLKERRECHT?  
MACHT, RECHT UND EUROPA  
IN DER HEUTIGEN WELTORDNUNGSPOLITIK**

I. Ist alles klar und einfach? .....	5
II. „Weltordnungspolitik“: ein neues Konzept- und auch ein realer Prozeß? .....	5
III. Weltordnungspolitische Vorstellungen der USA .....	11
IV. Brüche in der Welt der Mächte.....	16
V. Wie kann es weitergehen? Kein Grund zur Zufriedenheit .....	24
VI. Hat Europa eine Position – und einer Berufung? .....	30
Literatur .....	35
Bisher erschienene EI Working Papers .....	41
Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Europainstituts.....	44

HEINRICH SCHNEIDER

**LIQUIDIERT PRÄSIDENT BUSH DAS VÖLKERRECHT?  
MACHT, RECHT UND EUROPA  
IN DER HEUTIGEN WELTORDNUNGSPOLITIK**

***I. Ist alles klar und einfach?***

Kürzlich hat mich ein ehemalige Mitschülerin vom Bamberger Gymnasium, in ihrem Berufsleben war sie Juristin im Staatsdienst, gefragt: „Hältst Du immer noch Vorträge?“, und ich sagte ihr: Ja, zum Beispiel demnächst – und ich nannte ihr als Thema die Überschrift zu diesem Beitrag. Sie meinte 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 dem Vortrag, auf den das vorliegende „Working Paper“ zurückgeht, gab es auch schon den Untertitel mit den Begriffen „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 2004 (den die Römisch-Katholische Kirche jeweils am 1. Januar begeht), 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; oder eigentlich doch nicht.

Nur für die Kirche gilt der Satz: „Roma locuta, causa finita.“

In der Politik ist es anders. Lassen wir uns doch etwas ausgiebiger auf die Sache ein.

***II. „Weltordnungspolitik“: ein neues Konzept- und auch ein realer Prozeß?***

Im Untertitel dieses Beitrags 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 ins Deutsche übersetzten Ausgabe wurde die den Band verantwortende Gruppe als „Kommission für Weltordnungspolitik“ ausgemalt.<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 intersozialen (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 sogenannten „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 gibt es die Wendung „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, Zivilgesellschaftlichen Akteuren („NGO's“ im heute modischen Jargon) und multinationalen Wirtschaftsgrößen würden eine neue der weltpolitische Konfiguration

<sup>1</sup> Lun-yü (die sog. Analekten), 13.3. Dazu Peter Weber-Schäfer Oikumene und Imperium: Studien zur Ziviltheologie des chinesischen Kaiserreichs, München 1968, 119ff.

<sup>2</sup> Original: The Commission on Global Governance (ed.), Our Global Neighbourhood, London 1955; 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Grundlegend: Stephen D. Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca, N.Y. / London 1983; Beate Kohler-Koch, (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989.

<sup>6</sup> 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.

hervorbringen, in der die Macht der Staaten, vor allem der Großmächte, abgefedert und in ein vielschichtiges Kraftfeld 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“ (I),
- und den Begriff „Ordnungspolitik“ (II).

(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) Der Begriff „Ordnungspolitik“ ist vor allem Nationalökonomern, namentlich Theoretikern und theoriebewußten Praktikern der Wirtschaftspolitik geläufig; in anderen Ländern wird er üblicherweise nicht wirklich verstanden.<sup>8</sup> So wie man „Governance“ im Deutschen mühsam

<sup>7</sup> Siehe z. B. Gorbatschows Rede vor der Vollversammlung der UNO am 7. Dezember 1988 (deutscher Text in: Europa-Archiv Jg. 1989 S. 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.

<sup>8</sup> 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).<sup>8</sup> 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 die 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“). Allemal 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.

und umständlich umschreiben muß, gilt dies für den Begriff „Ordnungspolitik“, wenn man ihn in Frankreich oder in 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, jahrzehntlang 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 und Aufrechterhaltung, 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 eingegengten und daher womöglich kurzschlüssigen Sinn, wie er derzeit an mindestens drei auf dem Ideenmarkt feilgehaltenen Varianten auffällt:

- In der ersten Variante wird ausschließlich auf die „weichen“ Mechanismen und Arrangements internationaler Regime abgestellt – wie im Konzept des „Global Governance“, und zwar „without Government“,
- In der zweiten Variante schließt die Aussicht auf „Global Governance“ die Herausbildung eines „Government“ ein, mit der Konsequenz einer womöglich föderativen Weltrepublik, so wie das jahrzehntlang von den Päpsten befürwortet wurde und neuerdings beispielsweise vom namhaften katholischen Sozialethiker Otfried Höffe propagiert wird.<sup>9</sup>
- Die dritte Variante läuft auf die Stabilisierung einer Weltordnung hinaus, die geradewegs von einer Supermacht definiert und garantiert wird.

Macht man solche konzeptionellen Engführungen rückgängig, dann erweist sich „Weltordnungspolitik“ als eine ganz und gar nicht neue Sache. 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, über den eigenen Zivilisationskreis hinaus.

<sup>9</sup> Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 2. Aufl. München 2002.

<sup>10</sup> Siehe die einleitenden Ausführungen in Band 1 des in der folgenden Anmerkung genannten Buches.

<sup>11</sup> 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 Hegemonie, der



Im Zeitalter der souveränen Machtstaaten ging „Weltpolitik“, wie sie namentlich von den „Großen Mächte“ betrieben wurde, in der Regel auf die Sicherung und Mehrung der eigenen Machtbasis und auf die Ausweitung des eigenen 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.<sup>13</sup> 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>14</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>15</sup>

---

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 entsprechendes politisches Handeln.

<sup>12</sup> Heinz Gollwitzer, *Geschichte des weltpolitischen Denkens*, Bd. 1/2, Göttingen 1972 und 1982.

<sup>13</sup> Zur „Weltordnungspolitik“ unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist immer noch lesenswert: Max Hagemann, *Der provisorische Frieden: Die Bauprinzipien der internationalen Ordnung seit 1945*, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1964.

<sup>14</sup> 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“ gehaltene 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 Herannahen 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).

<sup>15</sup> Rede am 25. September 1990 in: UN General Assembly Official Records, 45th Session, Plenary Meetings, 6th Meeting, Doc. A/45/PV.6.

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>16</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 er 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 zustande zu bringen, 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 Beitrags angesprochene Diskrepanz zwischen der Rechtslage und der Machtlage zu vermindern, wenn nicht gar zu überbrücken. Eben das kann aber auf ganz unterschiedlicher 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 unterschiedlichem Welten: in der Hobbesschen Welt des „homo homini lupus“, auf dem Mars, respektive in der Kantschen Welt des Strebens nach ewigem Frieden, auf der Venus. <sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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 internationale Politik*, Jg. 2002 Heft 10, S. 1194ff. Siehe inzwischen auch: Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York (Alfred A. Knopf) 2003.

### III. Weltordnungspolitische Vorstellungen der USA

Vorhin wurden 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 Gewährleuten 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>18</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>19</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

---

<sup>18</sup> 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 hellichtig das war, kann man ermessen, wenn man bedenkt, daß die Staats- und Regierungschefs der KSZE noch ein Jahr später, als es 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. 607ff 24.

<sup>19</sup> 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*, Aug. 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.

allem dem der Regierenden unter George W. Bush – ein neues Profil gegeben.<sup>20</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>21</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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 würde, seien sie doch im Gewahrsam von Behörden der USA, und daher dürften den Internierten gewisse Rechte nicht vorenthalten werden.

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“ aus zu verhandeln, 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 die Überzeugung steht, Terroristen seien nicht nur Feinde der USA sind, sondern Feinde der menschlichen Zivilisation überhaupt, und die Vereinigten Staaten von Amerika seien berufen, für die Rettung dieser Zivilisation mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln einzustehen.

Traditionell, und in Analogie zum innerstaatlichen Recht, gesprochen: 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>22</sup>

Die Überlegung liegt nahe, 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

---

<sup>22</sup> Giorgio Agamben, Der Gewarhamsam: 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.

Nation interveniert. In flagranten Fällen können sie (die USA) sich gezwungen sehen, die Funktion einer Weltpolizei auszuüben.<sup>23</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>24</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 knappe 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>25</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 „Nat. 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>26</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>27</sup>

<sup>23</sup> 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. Hervorhebung von H. S.

<sup>24</sup> 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:

<sup>25</sup> Siehe statt vieler: Dieter Blumenwitz, Der Präventivkrieg und das Völkerrecht, in: Politische Studien Jg. 2003, Heft 391, S. 21ff.

<sup>26</sup> Siehe ebd.

<sup>27</sup> Ausnahmen vom völkerrechtlichen Gewaltanwendungsverbot gibt es bekanntlich nur, wenn man tatsächlich angegriffen wird, oder wenn der UNO-Sicherheitsrat eine entsprechende Ermächtigung oder Beauftragung erteilt.

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>28</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, 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 da Gesetz, aber wenn wir im Dschungel operieren, müssen wir ebenfalls das Gesetz des Dschungels anwenden.“<sup>29</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>30</sup>

Dies 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.

<sup>28</sup> Michael J. Glennon, Showdown at Turtle Bay, in: Foreign Affairs, Heft 3/2003, zit. Nach Norman Paech, aaO. 2003, s. o. Anm. 24, hier S. 1266.

<sup>29</sup> Robert Cooper, The New Imperialism, in: The Observer, Ausg. v. 7. April 2002, zit. nach Norman Paech aaO. 2003, s. o. Anm. 24, S. 1260.

<sup>30</sup> 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.

Natürlich kann man die Frage stellen, ob Präsident Bushs Politik Sinn hatte und hat; und das heißt auch: ob sie erfolgreich war und ist. Das wird, vor allem im „alten Europa“, nachdrücklich bezweifelt.

- Ernst Otto Czempiel, 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>31</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>32</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>33</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>34</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.

#### **IV. Brüche in der Welt der Mächte**

Indessen, 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 derzeit regierenden Republikanern. Es gibt auch nicht nur

<sup>31</sup> Ernst Otto Czempiel, Die amerikanische Weltordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausg. vom 2. Dezember 2002 (B 48/2002), S. 3ff.

<sup>32</sup> Karl Kaiser, Zeitenwende, in: Internationale Politik Jg. 2003 Heft 5, S. 1ff.

<sup>33</sup> 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. !

<sup>34</sup> Mitteilung von Professor Burkart Holzner (Pittsburgh) im Dezember 2003 an den Autor dieses Beitrags.



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 Ausnahmebestimmungen verbieten zum Beispiel ein gewaltsames Eingreifen eines Staates, wenn Völkermord stattfindet. Und dies, wiewohl die Anti-Genozid-Konvention vom 9. Dezember 1948 die Staaten dazu verpflichtet, Völkermord zu verhindern und zu bestrafen. „Völkermord“ wird in der Konvention recht weit gefaßt; entsprechende Unternehmungen werden dort als Verbrechen bezeichnet.<sup>35</sup> Aber diese Bestimmungen der Konvention schränken 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 einer „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>36</sup>

Das muß man sich vor Augen halten, wenn man beispielsweise an die Kosovo-Intervention denkt, die ja 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

<sup>35</sup> 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 andere 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“, sowie die Teilnahme an Genozidaktionen.

<sup>36</sup> Joachim Krause, Multilaterale Ordnung oder Hegemonie: Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Aug. vom 28. Juli 2002, S. 3ff, hier S. 14, Anm. 40.

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 heute 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.

Zumal man hinzufügen muß, 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 Dieter Senghaas vorgelegt hat.<sup>37</sup> Demzufolge ist die menschliche Gesellschaft heute in „vier Welten“ fragmentiert<sup>38</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 geringer Symmetrie), und noch asymmetrischer sind die Beziehungen zwischen den USA und den ostasiatischen Partnern (etwa Japan).

<sup>37</sup> Dieter Senghaas, Die Konstitution der Welt – eine Analyse in Friedenspolitischer Absicht, in: Leviathan, Jg. 2003, Heft 1, S. 117ff. – Siehe auch Dieter Senghaas, Welches Paradigma für die internationalen Beziehungen angesichts welcher Welt(en)?, in: Hans Küng / Dieter Senghaas (Hrsg.), Friedenspolitik: Ethische Grundlagen internationaler Beziehungen, München 2003, S. 71ff.

<sup>38</sup> 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.

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>39</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 zustande kommen, und welche Bewußtseinshaltung wird dominieren? Die chauvinistisch-konfrontative oder die kooperative?
- Kann man sich vorstellen, daß China 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 kam nicht inklusionsfördernden Maßnahmen zugute, die mehr und mehr Teile der Gesellschaft sozusagen in Wohlstandsinseln produktiv eingegliedert hätten; sie alimentierte statt dessen parasitäre Eliten und Klientelstrukturen.

Das Aufkommen von virulenten Gegenbewegungen (Befreiungsbewegungen, Fundamentalismen) gegen die Autokraten oder Oligarchen ist unter solchen Umständen kein Wunder.

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>40</sup> Dort funktioniert die Befriedung durch

<sup>39</sup> Der oben in Anm. 10 erwähnte Entwurf einer weltweiten demokratisch-republikanischen Ordnung nimmt eben darauf nicht adäquat Rücksicht.

<sup>40</sup> Siehe dazu auch Robert J. Rotberg, *The New Nature of Nation-State Failure*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 2002 no. 3, S: 85ff.; Ulrich Schneckenner, *Staatszerfall als globale Bedrohung*, in: *Internationale Politik* Jg. 2003 Heft 1, S. 11ff, unterscheidet

- „weak states“ (in denen das Gewaltmonopol nicht 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 Belkarus 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

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 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“.

Ein aufschlußreiches Fallbeispiel bietet Afghanistan.<sup>41</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 Karzai; 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>42</sup>

---

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. 38, hier S. 1456, schreibt, daß die Zahl der gescheiterten Staaten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts dramatisch gestiegen sei.

<sup>41</sup> Siehe Conrad Schetter, Gewaltwirtschaft und „Warlords“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2003 Heft 10, S. 1233ff; vgl. auch: Wolfgang Günter Lerch, Zerklüftete Bergketten, verfeindete Stämme: Paschtunen, Tadschiken und Hazaras in einem Land der geographischen Extreme, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg. vom 24. September 2001, S. 11; Tom Carew, Vermint, vereist, verheerend: „Sie sind wie Bergziegen“ – Warum der Westen einen Landkrieg im zerklüfteten Afghanistan nicht gewinnen kann, in: ebd., Ausg. vom 27. September 2001, S. 15; Citha D. Maaß, Kabuler Kabalen: Afghanistan beherbergt 55 Ethnien, die in der Vergangenheit in unterschiedlichen Allianzen gegeneinander kämpften, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg., v. 13. Oktober 2001, S. 7.

<sup>42</sup> 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 Warlords, hohen Beamten und Politikern. Siehe Matin Baraki, Afghanistan zwei Jahre nach Petersberg – Eine Bestandsaufnahme, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 12, S. 1456ff hier S. 1466f.

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 Privatarmen, kriminellen Banden, verborgen agierenden Oppositionsgruppen (wie das jetzt in Gebieten, die sie nicht mehr kontrollieren, die Taliban sind). Etliche mächtigere der „Militärunternehmer“ „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 kamen Einkünfte in Gestalt von Unterstützungszahlungen 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 Gewaltherrschaften fertig zu werden.

Dies wiederum bedeutet, daß es unter solchen Umständen zu Verhältnissen kam, die für viele „failed states“ als typisch gelten:<sup>43</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 Einwerbung von Kindersoldaten sowie die Rekrutierung von Vermittlung von Prostituiertem. 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

<sup>43</sup> Vgl. z. B. Herfried Münkler, Die neuen Kriege, Reinbek 2002; Wolf-Christian Paes / Björn Aust, Bürgerkriegsökonomien: Staatszerfall und Privatisierung von Gewalt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2002 Heft 10, S. 1229ff.

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>44</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>45</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 International Security Assistance Force (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>46</sup>

<sup>44</sup> War seinerzeit in Somalia der Kriegherr 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...?

<sup>45</sup> 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 geltende Ex-Politiker. Siehe z. B. David Shearer, *Private Armies and Military Intervention*, London 1998 (Adelphi Paper 316, International Institute of Strategic Studies; Peter W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry*, in: *International Security* Jg. 26 (2001/2002), H. 3, S. 186ff. Eugene B. Smith, *The New Codottieri and U. S. Policy. The Privatization of Conflict and its Implications*, in: *Parameters*, Winter 2002/2003, S. 104ff. Vgl. für einen ersten Überblick auch: 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.; neuestens: Georg Weingartner, *Krieg als Geschäftszweig*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* Jg. 2004 Heft 2, S. 149ff.; Christian Clausen, *Die Entstaatlichung von Kriegshandlungen*, in: ebd. S. 175ff.

<sup>46</sup> Der deutsche Bundesverteidigungsminister Peter Struck meint, daß zu einer effektiven und nachhaltigen Befriedung Besatzungstruppen in einer Größenordnung vom 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.

Wie unter derartigen 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>47</sup>

Das afghanische „Staats“-Haushalt belief sich im Budgetjahr 2001/2002 auf 2.195 Millionen US-Dollar – die eigenen Einnahmen lagen aber bei nur 102 Millionen Dollar, 2.093 Millionen 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.<sup>48</sup>

Ob diese Verfassung wirklich normative Kraft gewinnt, ob die heimischen Machsträger auf Dauer gewillt sind, sie zu respektieren, sich also selbst weitgehend zu entmachten, das ist längst nicht ausgemacht.<sup>49</sup>

---

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: Marttin Wagener, Bindekuh-Spiel am Hindukusch, in: Das Parlament, Ausg., v., 27. Oktober 2003, S. 3.

<sup>47</sup> Das Kommando der ISAF wurde am 11. August 2003 von der NATO übernommen.

Zur Loya Dschirga des Jahres 2002 vermerkt Martin Baraki aaO. 2003, s. o. Anm. 42, 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 Rauchgifthandel, 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 Gewaltunternemern des Landes rekrutiert...“

<sup>48</sup> Vgl. Peter Münch, Spagat für die Demokratie: Der Verfassungsentwurf Afghanistans ist ein schwer umsetzbarer Kompromiß zwischen Landes tradition und westlichen Werten, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. vom 30. September 2003, S. 2; Ders., Geburtsstunde des neuen Afghanistan: Die Verfassung ist nach vielen chaotischen und blutigen Jahren eine Chance für das Land, in: ebd., Ausg. vom 5. Januar 2004, S. 4 (Siehe auch ebd. S. 1: Loja Dschirga einigt sich nach langem Streit – Afghanistan hat eine neue Verfassung.“

<sup>49</sup> 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;

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. Es kommt hinzu, 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.

### **V. Wie kann es weitergehen? Kein Grund zur Zufriedenheit**

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>50</sup>

Angesichts dessen klingt übrigens die 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

---

(vgl. Konrad Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung*, Tübingen 1959). 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; und 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, S. 151ff. Was bei Löwenstein unter dem Titel „Ontologie“ behandelt wird, betrifft tatsächlich die Konfiguration des politischen Bewußtseins der Eliten und der Massen, wobei freilich das Bewußtsein nicht einfach Phantasiegebilde artikuliert, sondern in gewisser Weise „seinsgebunden“ (Karl Mannheim) ist. Zur normativen Kraft der Rechtsordnung hat man vermerkt, „... daß sich das Recht nur dann und nur soweit eine Wirklichkeit zuordnen wird als diese selbst der rechtlichen Normierung entgegenkommt und deren Inhalt vorzeichnet“ (so Herbert Krüger, *Der Verfassungsgrundsatz*, in: Roman Schnur (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag*, München 1974, S. 190).

Zur jüngsten Entwicklung in Afghanistan vgl. Sven Hansen, Ein Karsai macht noch keinen Frieden, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Jg. 2004, Heft 2, S. 139ff.

<sup>50</sup> 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. Juli 2003 (B 31-32/03), S. 15ff.



vorausgehen und es übertreffen“, und andererseits die besondere Betonung eines dieser Prinzipien, nämlich des Grundsatzes „pacta sunt servanda“.<sup>51</sup>

Aber die Probleme der angemessenen Balancierung von Macht und Recht in der heutigen Weltordnungspolitik gehen 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>52</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 substantielle 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 rund 190 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 zeigt, 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), nämlich im Fall Kosovo, im Fall Afghanistan, im Fall Irak, also 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.

---

<sup>51</sup> Botschaft Seiner Heiligkeit Papst Johannes Paul II. zur Feier des Weltfriedenstages 1. Januar 2004, Vatikanstadt 2003, Abschnitt 5, S.8f.

<sup>52</sup> Ebd. Abschnitt 7, S. 11.

Noch häufiger als das Wort von Bert Brecht über die Verhältnisse, die nicht so sind, wird wohl noch ein anderes zitiert: „Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral...“

Die Aussage stammt nicht von Brecht, er zitiert, etwas salopp, keinen Geringeren 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<sup>53</sup> von Aristoteles übernommen. Sie läßt sich unschwer auf unser Thema anwenden: 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.

Er wird kaum wirklich und rasch genug vorankommen, wenn diejenigen, die zur Unterstützung der entsprechenden Bemühungen imstande sind, sich nicht massiv dafür engagieren – und zwar nicht nur zur Sicherung eigener Machtpositionen vor Ort. 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 weiter oben zitierten Worte von Richard Cooper über die zwei politischen Lebenswelten auf der Erde, die zivilisierte und die des Dschungels, mögen zynisch klingen. Aber so lange die Lebenswelt der Menschen 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 in der Fortführung der päpstlichen Lehren, entworfen hat.

Es kommt daher wohl auch nicht von ungefähr,

- wenn einerseits die letzten Päpste wiederholt und eindringlich auf die nötige Institutionalisierung des menschheitlichen Gemeinwohls und auf das Erfordernis einer übernationalen Autorität, die dafür die Verantwortung überantwortet bekommen müsse, hingewiesen haben
- wenn aber andererseits gerade Johannes Paul II. immer wieder und ganz besonders das Erfordernis einer die Grenzen überschreitenden Solidarität betont hat: die Starken sollten den Schwachen sozusagen in horizontaler Hilfe beistehen, weil eine autoritativ, „von oben“ bewirkte Umverteilung nicht zu erwarten ist (traditionell formuliert: für die Praktizierung der „iustitia distributiva“ gibt es keinen befugten und potenten Akteur, und seine Installierung steht nicht in Aussicht; so hilft nur die Beschwörung „iustitia commutativa“).

Die Verhältnisse sind nicht so, daß es realistisch wäre, das Zustandekommen einer zugleich hinreichend effektiven und „gerechten“, ihre Aktionen tatsächlich am menschheitlichen Gemeinwohl (und damit am bestmöglichen Wohl aller Menschen) ausrichtenden „Weltautorität“ zu erwarten. Die Mächtigen sind kaum bereit, über den Schatten ihrer eigenen

---

<sup>53</sup> Thomas von Aquin, *De Rege ad Regem Cyprici*, Buch I, Kap. 15 (früher wurde die Schrift meist unter dem Titel „*De regimine principum*“ zitiert).

Machtinteressen zu springen und ihre Möglichkeiten des gestaltenden Eingreifens uneigennützig einzusetzen – nach wie vor gilt die Regel „Power tends to corrupt“.<sup>54</sup> Auch eine freiwillige Abdankung der Mächtigen zugunsten einer über ihnen stehenden gouvernementalen Instanz ist kaum zu erwarten, wohl nicht einmal eine teilweise.<sup>55</sup>

Im weltweiten Rahmen sind auch nach dem Ende des Kalten Krieges die Spannungen zwischen Staaten und Staatengruppen, zwischen Wohlstands- und Armutregionen, aber auch zwischen Zivilisationsräumen so groß, daß die Fähigkeit und die Bereitschaft zum freiwilligen Aufbau eines Integrationssystems, das die klassische Außenpolitik souveräner Staaten überwindet, sehr begrenzt sind.

Der fortgeschrittenste Fall von staatenverflechtender Integration hat sich bekanntlich in Europa entwickelt. Gleichwohl kann auch im Rahmen der Europäischen Union von einer „republikanischen Demokratie“ im Sinne Höffes nicht die Rede sein.

Die Europäische Union ist ein Staatenverbund eigener Art; die Mitgliedstaaten sind weit eher seine Herren als die Unionsbürger. Würde sich das ändern, käme dieser Wandel einer Revolution gleich. Manche Integrationstheoretiker und –politiker setzten darauf, daß sich diese Revolution sozusagen schleichend und unmerklich abspielen würde. Aber man kann das auch ganz anders sehen: Vor mehr als vier Jahrzehnten, zur Zeit des großen Anlaufs zur Wirtschaftsintegration der sechs damaligen EG-Staaten, meinte der damalige Präsident der

<sup>54</sup> So Lord Acton; seine Aussage geht weiter: „... and absolute power corrupts absolutely“. Das heißt: je größer die Herrschaftschance einer Weltmacht ist, desto gewisser ist die Freiheitsfeindlichkeit ihrer Politik – wenn sie nicht Vorkehrungen zur Eingrenzung der Regierungsmacht gibt. Vgl. Ulrich Noack, Politik als Sicherung der Freiheit – nach den Schriften von John Dalberg-Acton, Frankfurt/Main 1947.

<sup>55</sup> Diesbezüglich haben sich die Umstände seit jenen Tagen am Ende des letzten Weltkrieges, als es um die Ausgestaltung der staatenübergreifenden Rechts- und Friedensordnung ging, nicht wesentlich geändert; damals bewirkte nicht einmal die Furcht vor den zivilisationsgefährdenden Auswirkungen der Atomwaffen den Entschluß zur Begrenzung der Souveränität zugunsten einer supranationalen Kontrolle.

Im Jahre 1945 verfügten allein die USA über Kernwaffen; der ersten UNO-Vollversammlung wurde im Dezember 1945 ein Resolutionsentwurf über die Bildung einer Atomenergie-Kommission vorgelegt, die Vorschläge zur Kontrolle der Atomenergie zur Sicherstellung ihrer ausschließlich friedlichen Verwendung ausarbeiten sollte; die Resolution, hinter der die USA, Großbritannien, Kanada und die Sowjetunion standen, wurde im Januar 1946 einstimmig angenommen. In der ersten Sitzung unterbreitete der amerikanische Delegierte Bernard Baruch einen Vorschlag zur Errichtung einer internationalen Behörde vor, die Alleineigentümerin aller Uranbergwerke und Kernbrennstoffe werden und alle einschlägigen Produktionsstätten kontrollieren sollte. Alle nationalen Betriebe und Einrichtungen sollten schrittweise in die Hand dieser Behörde gegeben werden; man hat das einen „im Nuklearen verwurzelte[n] Ansatz zu einer Weltregierung“ genannt (so Werner Ungerer, Die Rolle internationaler Organisationen bei der Verhinderung mißbräuchlicher Verwendung der Kernenergie, in: Karl Kaiser und Beate Lindemann, Kernenergie und internationale Politik, München und Wien 1975, S. 153ff, hier S. 154). Die UdSSR lehnte die supranationalen Elemente des „Baruch-Plans“ strikt ab, aus der Initiative wurde nichts.

Gerade Bernard Baruch hat 1947 – noch vor dem endgültigen Scheitern der UNO-Verhandlungen über seinen Plan – die Formel vom „Kalten Krieg“ ins Wörterbuch der Politik eingeführt (dies nach Wilhelm Grewe, Spiel der Kräfte in der Weltpolitik, Düsseldorf und Wien 1970, S. 296). Westliche Kommentatoren meinten oft, in Moskau hätte man wegen des faktischen wissenschaftlich-technischen Vorsprungs eine Dominanz der Amerikaner in der geplanten Behörde befürchtet und das vorgesehene Inspektionsregime als eine Gefährdung der eigenen Sicherheit betrachtet (das war ja dann noch jahrzehntelang ein Motiv für das sowjetische Nein zu kontrollierten Abrüstungsmaßnahmen). Aber auch eine ideologische Grundüberzeugung stand der sowjetischen Zustimmung im Weg: Eine „überparteiliche“ Supranationalität war auf der Basis des Gegenübers (zumindest potentiell antagonistischer) Gesellschaftssysteme in marxistisch-leninistischen Augen eine widersinnige Vorstellung: politische Institutionen gehören zum „Überbau“, dieser aber ist in einer „ökonomischen Basis“ verwurzelt und kann sozusagen nicht freischwebend über miteinander unvereinbaren Gesellschafts- und Staatssystemen effektive Macht ausüben; aus diesem Grund war ja auch in sowjetischen Augen die Idee einer Weltföderation unsinnig – es sei denn, sie habe entweder eine kapitalistische oder eine sozialistische Basis; der Untergang eines der beiden Weltsysteme wäre mithin die Voraussetzung für eine Weltföderation oder etwas Ähnliches.

Französischen Republik, Charles de Gaulle, eine in vollem Sinn supranationale Integration könne es auch für die einander so nahestehenden Staaten Europas nur geben, wenn ein zum System gehörender oder außenstehender „Föderator“ die Macht und den Willen habe, sie durchzusetzen.<sup>56</sup>

Im Blick auf die Welt als ganze hat man angesichts der Unwahrscheinlichkeit der gemeinsam und freiwillig vorangetriebenen Institutionalisierung eines staatenübergreifenden Gemeinwohls, das Vorrang vor den Partikularinteressen der bestehenden Mächte hätte, neuerdings die These vertreten, man könnte aus der Not der unausgewogenen

<sup>56</sup> Siehe Charles de Gaulles Ausführungen zur Europapolitik in seiner Pressekonferenz am 15. Mai 1962, in: Europa-Archiv Jg. 1962, S. 329ff. Die Vorstellung von einem „Föderator“ kann im französischen politischen Denken unterschiedliche Vorstellungen auslösen. Einerseits kann man an einem imperialen Einiger denken, wie etwa an Karl den Großen (Charlemagne) oder an Kaiser Napoleon I. Andererseits weckt der Gedanke aber auch Assoziationen an den schlechthin klassischen Text des französischen demokratischen Denkens, nämlich an den „Contrat social“ Jean Jacques Rousseaus. Für Rousseau gibt es ein gesundes Gemeinwesen nur dann, wenn die Glieder ihre Selbstsucht (den amour-propre) und die ihr entsprechende *volonté particulière* zugunsten der *volonté générale* überwinden, was aber die Artikulation der „guten“ Eigenliebe (amour de soi, das Streben nach dem, was für einen selbst wahrhaft gut ist) nicht ausschließt. Aber das würde die Abdankung von der eigenen, selbstsüchtigen Souveränität bedeuten. Die Menschen dazu zu bewegen, das mag nur der „Legislateur“; seine Aufgabe ist im Grunde nichts anderes als eine Umwandlung der menschlichen Natur, und dies bewirkt er ohne irdische Machtmittel; sein Werk ist das der Bekehrung, christlich gesprochen: die Verwandlung des sündhaften „Alten Adam“ (der ein fleischliches und autonomes Leben führt, seinem amour propre verfallen ist) in den zu einem partizipativen und geistigen Leben erlösten „Neuen Adam“. Dieses Werk hat „mit menschlicher Herrschaft nichts gemein“, ist aber „ein die menschliche Kraft übersteigendes Unternehmen“ – und doch ist die politische Macht des Legislaturs „gleich Null“. Die „erhabene Sendung“ des Gesetzgebers ist ein „wahres Wunder“ (Rousseau, *Le contrat social*, Buch III Kapitel 7). Das heißt: Das Gemeinwesen gleicht einem von einem übermenschlichen Erlöser gestifteten „corpus mysticum“, der Erlöser stiftet einen „neuen Bund“ – das Gemeinwesen beruht auf einer „Foederation“ (die Übernahme theologischer Denkfiguren in die Politik ist ein geläufiger Vorgang; vgl. z. B. Heinrich Schneider, *Eschatologie und Politik*, in: *Religion – Wissenschaft – Kultur* (Jahrbuch der Wiener Katholischen Akademie), Jg. 1972-1974, S. 55ff; Ders., *Heiligkeit und Entheiligung der Politik*, in: Adel Theodor Khoury / Gottfried Vanoni (Hrsg.), *„Geglaubt habe ich, deshalb habe ich geredet“*, Festschrift für Andreas Bsteh zum 65. Geburtstag, Würzburg und Altenberge 1998, S. 460ff. Zur „Föderaltheologie“ vgl. Gottlob Schrenk, *Gottesreich und Bund im älteren Protestantismus – vornehmlich bei Johannes Coccejus*, Gütersloh 1923 (dort wird die protestantische „Föderaltheologie“ insgesamt in ihren Grundzügen dargestellt, bis hin z.B. zu der Lehre, daß es schon vor aller Welterschöpfung einen frei geschlossenen Bundesvertrag zwischen Gott dem Vater und dem Sohn gegeben habe; die Kategorie des Bundes (zwischen wie im Ehebund, oder zwischen Gruppen und Gemeinwesen) wird dadurch ins Übermenschliche erhöht (siehe auch die Artikel „Bund“ in den maßgeblichen theologischen Wörterbüchern, etwa: im Lexikon für Theologie und Kirche, oder in: *Die Religion in Geschichte und Gegenwart*. Vgl. auch Gerhard Oestreich, *Die Idee des religiösen Bundes und die Lehre vom Staatsvertrag* (1958), in: Hanns Hubert Hofmann (Hrsg.), *Die Entstehung des modernen souveränen Staates*, Köln und Berlin 1967, S. 137ff.

Daß solche quasi-theologische Vorstellungen auch im politischen Denken von Friedensforschern des 20. Jahrhunderts vorkommen, zeigt eine Erinnerung an die Überlegungen Carl Friedrich von Weizsäckers. Er hat in seiner Vision der zur „Weltinnenpolitik“ führenden Umformung des internationalen Mächtesystems (s. o. Anm. 14) betont, daß diese Umformung „eine außerordentliche moralische Anstrengung“ erfordert (s. o. Anm. 14). Später sprach er vom Erfordernis des tiefgreifenden und umfassenden „Bewußtseinswandels“; aber dieser hat einen existenziellen Gehalt; siehe Carl Friedrich von Weizsäcker, *Wege in der Gefahr*, München und 1976 u. ö., S. 135ff, 236ff, 247ff, 250; *Der Weg des harten Forderns* (sich selbst und anderen gegenüber) führt meist zu einem tragischen Scheitern. „Moralischer Rigorismus, gesellschaftlich gelebt, ist fast nicht möglich ohne Selbstgerechtigkeit. Der andere Weg führt durch ein inneres Drama angesichts des Innewerdens der nötigen Änderung und ihrer Unerfüllbarkeit; dies führt zur Verzweiflung, aber ihr entrinnt man in einer „Erfahrung des neuen Lebens“, einer Auferstehung, in der sich zugleich eine „Öffnung der Vernunft“ ereignet, die zur Solidarität und zur Gerechtigkeit befähigt, in einem „Offensein für die Liebe, das die Angst überwindet.“ Weizsäcker meinte anscheinend, durch eine von Liebe geführte Vernunft könnten jene „Machtstrukturen“ aufgebrochen werden, „deren Träger durch den Druck des Partikularinteresses, ihre gesellschaftliche Macht zu bewahren, gehindert sind, das in das Gesamtinteresse der Menschheit eingebettete Gesamtinteresse des eigenen Staates deutlich wahrzunehmen oder gar durchzusetzen“ (ebd. S. 135). Was Bekehrungen oder dramatischen Katharsis-Prozessen mit Erfahrungen, die an Tod und Auferstehung gemahnen, auf der Makro-Ebene entspricht, und wie Derartiges zustande kommt, wird nicht recht klar gemacht.

Machtkonstellation geradezu eine Tugend machen, nämlich aus der „Unterminierung“ des Völkerrechts „durch das mächtigste Land der Welt“: Es sei wohl eine Illusion, die USA würden sich wieder in das bisherige Rechtssystem der Weltordnung zurückzwingen lassen. Umgekehrt wäre es realistischer, „...dass die Vereinigten Staaten selbst die Funktion der Weltpolizei übernehmen – nicht nur angemäht, nicht nur scheinbar, sondern wirklich; nicht zum Zwecke der Ölgewinnung, sondern zur Wahrung des Welt-Allgemeinwohls.“ So sieht das zum Beispiel Sibylle Tönnies; sie meint: im Grunde habe die entsprechende Weichenstellung schon am Tag nach dem 11. September 2001 stattgefunden, da nämlich hätten „die Völker den USA... einvernehmlich freie Hand in der Wahl der Mittel gegen den Terror gegeben.“<sup>57</sup>

Angesichts des Wortlauts der Resolution des Sicherheitsrats vom 12. September 2002 klingt das, gelinde gesagt, reichlich zugespitzt.<sup>58</sup> Immerhin hat die Staatengesellschaft die faktische Übernahme weltpolizeilicher Funktionen durch die USA hingenommen. Sibylle Tönnies gibt zu bedenken, die USA seien immerhin eine Demokratie, daher würden sie die Funktion des Weltpolizisten verantwortlicher wahrnehmen als eine autoritäre oder gar totalitäre Großmacht.<sup>59</sup>

Natürlich muß man auch das „cum grano salis“ nehmen: Die Einschränkung der Bürgerrechte im Zug der Einführung von Maßnahmen gegen terroristische Sicherheitsgefährdungen ist beträchtlich, und auch der Konformitätsdruck, so daß besorgte Stimmen Furcht davor zum Ausdruck bringen, „dass sich der amerikanische Exportschlager ‚Freedom and Democracy‘ substantiell aufgibt.“<sup>60</sup>

Die Übernahme weltpolizeilicher Verantwortung durch die Regierung in Washington wird denn auch keineswegs überall gutgeheißen. Auch nicht in Europa.

<sup>57</sup> Sibylle Tönnies, Ist das Völkerrecht noch zu retten?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003, Heft 7, S. 778, das letzte Zitat auf S. 780; die Autorin setzt fort: „Nicht nur Schröder versprach, uneingeschränkte Solidarität“. Von den Grenzen, die die Charta setzt, war damals keine Rede.“

<sup>58</sup> Deutsche Übersetzung der Resolution 1368 des UN-Sicherheitsrats vom 12. September 2001 in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2001, S. 1397f.; ebd. S. 140ff die deutsche Übersetzung der Resolution 1373 vom 28. September 2001. Sie verpflichtet alle Staaten – von Afghanistan bis zu den USA selbst, Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen; in der Präambel wird davon gesprochen, daß es darum gehe, dem Terrorismus „mit allen Mitteln“ entgegenzutreten – aber es heißt auch „in accordance with the Charter“, und die Charta erlaubt militärische Kampfeinsätze nur zur Verteidigung sowie auf Grund einer Ermächtigung oder Beauftragung durch den Sicherheitsrat. Das Vorgehen gegen Afghanistan war völkerrechtsgemäß, weil Afghanistan seiner Pflicht nicht nachkam, gegen Osama bin Ladin vorzugehen, und überhaupt Angriffe irgendwelcher Kräfte vom eigenen Territorium aus auf andere Staaten zu verhindern und auf S. 1403 werden Auszüge aus der Regierungserklärung des deutschen Bundeskanzlers vom 11. Oktober 2001 vor dem Bundestag wiedergegeben, in der Gerhard Schröder erklärt, bei den Militärschlägen der USA und Großbritanniens „haben unsere amerikanischen und britischen Freunde... nicht nur unsere uneingeschränkte Solidarität“, Deutschland werde sich aktiv am bewaffneten Kampf gegen den Terrorismus beteiligen. Da und solange die Taliban das nicht taten, waren die USA (samt Verbündeten) zur „Ersatzvornahme“ berechtigt. Die Qualifizierung der Resolutionen als „Freibrief für die USA“ geht indessen zu weit. Die Operationen gegen den Irak hatten dann allerdings keine entsprechende Rückendeckung durch den Sicherheitsrat.

<sup>59</sup> Sibylle Tönnies aaO. 2003, s. o. Anm. 57, S. 781. Der von Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ erhoffte Glücksfall, daß die Weltfriedensordnung unter der Führung einer Republik entwickelt würde, sei eingetreten.

<sup>60</sup> Margit Mayer, Schutz der Heimat: Über die Aushöhlung der Bürgerrechte in den Vereinigten Staaten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 7, S. 843ff, hier S. 852. Vgl. auch Frank Niess, McCarthys Wiederkehr: Bekenntniszwang und Überwachung in den USA, in: ebd., Jg. 2004 Heft 2, S. 233ff.

## **VI. Hat Europa eine Position – und einer Berufung?**

Dies alles ist auch und besonders ein Thema für die politische Diskussion in Europa. Europa muß über sein eigenes Schicksal nachdenken. Es kann sich der Weltpolitik nicht entziehen. Zumindest ist es von Entscheidungen anderer betroffen – wenn es nicht selbst an der Gestaltung der Weltordnung aktiv mitwirken will und kann.

Seit geraumer Zeit sieht sich die Europäische Union als der Sprecher und der Sachwalter Europas – und in der Tat gibt es eine Tendenz, die EU zu einer ganz Europa umfassenden Staatengemeinschaft auszubauen.<sup>61</sup> Sie kann und will sich von der Weltpolitik nicht abmelden. Auch die Weltordnungspolitik steht auf der Agenda der EU, auch wenn die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ primär die Aufgabe hat, Bedrohungen der Union selbst und ihrer Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.

Solche Bedrohungen kommen heutzutage nicht einfach von Nachbarstaaten oder von aggressiven Großmächten. Sie beruhen nicht zuletzt auf den strukturellen Widersprüchen und den Untiefen des weltpolitischen Gesamtsystems. Eben deswegen kann die EU die „Weltordnungspolitik“ nicht von ihrer Agenda fernhalten.

Sie hat sich dazu allerdings selbst Vorgaben gesetzt; der geltende Unionsvertrag legt für die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) die folgenden Ziele fest:

- die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen;
- die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen;
- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen;
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.<sup>62</sup>

Das klingt schön und gut, es handelt sich gleichwohl nicht – oder, angesichts der jüngsten Entwicklungen, nicht mehr - um Selbstverständlichkeiten oder um Leerformeln. So hat sich die Union nachdrücklich an die Grundsätze und die Ziele der UNO-Charta gebunden.<sup>63</sup> Es

<sup>61</sup> Das kommt z. B. in der Tendenz zum Ausdruck, dem Beitritt von 10 Staaten zum 1. Mai 2004 weitere Erweiterungsrunden folgen zu lassen. Selbstverständlich ist die „gesamteuropäische“ Entwicklungsperspektive der EU nicht – die sogenannten „Vereinigten Staaten von Amerika“ umfassen längst nicht alle Staaten Amerikas, ja nicht einmal den nördlichen Halbkontinent. So gibt es auch keinen zwingenden Grund, sich unter allfälligen „Vereinigten Staaten von Europa“ eine Zusammenfassung aller europäischen Staaten vorzustellen.

<sup>62</sup> Art. 11 Abs. 1 des Vertrags von Nizza; der Wortlaut wurde vom vorangehenden Vertrag von Nizza; der Wortlaut wurde aus dem vorangehenden Vertrag von Amsterdam übernommen. Gegenüber dem Unionsgründungsvertrag von Maastricht ist in Amsterdam die Betonung des Einklangs mit den Grundsätzen der UNO-Charta im ersten Spiegelstrichabsatz neu hinzugekommen, ebenso auch Hinweis auf die Außengrenzen am Ende des dritten Spiegelstrich-Absatzes. Im Maastrichtervertrag ist im zweiten Spiegelstrichabsatz noch von der „Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen“ die Rede.

<sup>63</sup> Die Mitgliedstaaten der EU sind an die Charta ohnehin auf Grund ihrer UNO-Mitgliedschaft gebunden. Da die Union gerade in der Dimension der GASP nicht als eine von den Mitgliedstaaten abgehobene Größe, sondern als „Staatenverbund“ handelt, hätte es des ausdrücklichen zweimaligen Hinweises auf die UNO-Charta wohl gar nicht bedurft. So erscheint der dennoch vorgenommene doppelte Hinweis als eine besondere Unterstreichung des freiwilligen und ausdrücklichen Bekenntnisses zu den Grundsätzen und Zielen der UNO.

wäre vertragswidrig, den Spuren der derzeitigen Regierung der USA folgend, die entsprechenden Prinzipien und Bestimmungen links liegen zu lassen. Man könnte sogar fragen, ob etwa das „alte Europa“ – nämlich jene Staaten, die nicht bereit waren, eine über die UN-Charta hinweggehende Politik<sup>64</sup> zu unterstützen – sich eher loyal an den EU-Vertrag gehalten haben, während das „neue Europa“ – jene Staaten, die sich mit der damaligen<sup>65</sup> Politik der USA solidarisierten – der entsprechenden Loyalitätspflicht zuwidergehandelt hätte.<sup>66</sup>

Wie immer diese Rechtsfrage beantwortet wird – die letzten Jahre zeigten nicht nur einen deutlichen Dissens in der aktuellen Irak-Politik, und damit ein Versagen der Bemühungen um die konkrete GASP; zugleich wurde klar, daß auch von einer gemeinsamen weltordnungspolitischen Position keine Rede sein konnte.

Dennoch haben sich die Dinge weiter entwickelt. Um die Jahresmitte 2003 hat Xavier Solana, als Generalsekretär des EU-Rates zugleich der Repräsentant für die GASP, dem Europäischen Rat in Thessaloniki den Entwurf einer „Europäischen Sicherheitsstrategie“ vorgelegt;<sup>67</sup> mit den folgenden hauptsächlichen Aussagen:

<sup>64</sup> Präsident Bush hat in seinem Bericht zur Lage der Nation am 28. Januar 2003 erklärt, die USA hätten zwar die Vereinten Nationen aufgefordert, ihrer Charta gerecht zu werden (d.h. zu ihrer Forderung nach der Abrüstung des Irak zu stehen) und auch weitere multilaterale Bemühungen unternommen; „... Dennoch hängt der Weg, den diese Nation einschlägt, nicht von den Entscheidungen anderer ab. Welches Handeln auch immer gefordert sein wird, wann immer Handeln erforderlich wird – ich werde die Freiheit und Sicherheit des amerikanischen Volkes verteidigen...“ (Text in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 3, S.375ff, hier S. 376.

<sup>65</sup> Im Anschluß an die Terroranschläge vom 11. September 2001 erklärten immerhin die Staats- und Regierungschefs der Union zusammen mit den Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie des Hohen Vertreters für die GASP am 14. September 2001 in Brüssel u. a.: „Sowohl die amerikanische Regierung als auch das amerikanische Volk bei der Ahndung dieses Verbrechens auf unsere volle Solidarität und unsere uneingeschränkte Zusammenarbeit zählen.“ Text in: Internationale Politik Jg. 2001 Heft 12, S. 87f.

<sup>66</sup> Am 30. Januar 2003 veröffentlichten die Regierungschefs Tony Blair (Vereinigtes Königreich), Silvio Berlusconi (Italien), Jose Maria Aznar (Spanien), Jose Maria Durao Barroso (Portugal), Peter Medgyessy (Ungarn), Leszek Miller (Polen), Anders Fogh Rasmussen (Dänemark) und der Präsident der Tschechischen Republik Vaclav Havel eine gemeinsame Erklärung, die als Solidarisierung mit der Politik der USA verstanden werden mußte (Text ebd., siehe vor. Anm. S. 373ff). Am 5. Februar 2003 publizierten die Außenminister der um den NATO-Beitritt bemühten Länder Albanien, Bulgarien, Kroatien, Estland, Litauen, Lettland, Mazedonien, Rumänien, Slowakei und Slowenien einen Aufruf an den Sicherheitsrat, die „Nötigen und angemessenen Maßnahmen“ zu ergreifen; auch das konnte nur als Unterstützungserklärung für die Politik der USA verstanden werden, zumal der Text mit dem Hinweis darauf beginnt, daß die USA dem Sicherheitsrat „überzeugende Beweise über die Massenvernichtungswaffen-Programme des Irak, seine aktiven Bemühungen um Täuschung der UN-Inspektoren und seine Verbindungen zum internationalen Terrorismus vorgelegt“ hätten; Text ebd. S. 374.

Die Politik der USA ging damals auf den Abbruch der Waffen- und Rüstungsinspektionen im Irak aus, weil die Administration offenbar entschlossen war, ohne weiteren Verzug militärisch gegen Saddam Hussein vorzugehen. Die erwähnten Erklärungen der Regierungschefs und Außenminister wurden ohne vorherige Konsultationen im EU-Rahmen veröffentlicht, nachdem sich kurz vorher, am 27. Januar 2003 die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten ausdrücklich zugunsten weiterer Inspektionen im Irak ausgesprochen hatten.

Im Unionsvertrag von Nizza (Art. 11 Abs. 2) – und so wortgleich auch schon im Vertrag von Amsterdam – finden sich gleich im Anschluß an den oben wiedergegebenen Zielkatalog der GASP folgende Bestimmungen:

„Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos in im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität. Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Rat trägt für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.“

Angesichts dessen ist die Kritik, die Präsident Chirac an den Beitrittsländern und ihrer Initiative übte, nicht ganz so erstaunlich, wie das viele Medien darstellten.

<sup>67</sup> Text in: Internationale Politik Jg. 2003, Heft 9, S. 107ff.

- Eine auf 25 Mitglieder erweiterte Europäische Union wird 450 Millionen Einwohner haben und ein Viertel des Bruttosozialprodukts der Welt erwirtschaften. Das bedeutet: sie wird die Qualität eines globalen Akteurs haben und akzeptieren müssen.
- Europa ist neuen Bedrohungen ausgesetzt, sie sind vielfältiger und weniger sichtbar, auch weniger vorhersehbar als die traditionellen, und zwar etwa:
- Der Internationale Terrorismus (seine Exponenten sind untereinander vernetzt, gut ausgestattet, extrem gewaltbereit, und sie möchten wohl Massenvernichtungswaffen in ihre Hände bekommen). Europa selbst ist Ziel und Stützpunkt von Terroristen (nachweislich gab oder gibt es Al Qaida-Zellen in Belgien, Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien).
- Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (z.B. im Nahen Osten).
- Die Existenz von gescheiterten Staaten (failed states) und von organisierter Kriminalität.
- Angesichts dessen sollte sich die Union vor allem drei strategische Ziele setzen:
  - (1) Die Ausdehnung des Sicherheitsgürtels um Europa
  - (2) Die Stärkung der Weltordnung (also vor allem der Vereinten Nationen, der regionalen internationalen Organisationen, und „verantwortlicher Regierungen“ (also die Hebung der Qualität der politischen Ordnung der einzelnen Staaten – z.B. der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der internationalen Verlässlichkeit und Kooperativität); es gelte, eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine normengestützte Weltordnung zu schaffen.
  - (3) Ein durchdachtes und entschlossenes gemeinsames Vorgehen gegen die drei genannten Hauptbedrohungen; auch mit vorbeugenden Maßnahmen, schon vor dem Ausbruch bedrohlicher Krisen, wobei der Einsatz rein militärischer Mittel ungeeignet oder unzureichend ist.
- Hierzu muß die konkrete Politik der Union aktiver und kohärenter werden, die Union selbst muß ihre Handlungsfähigkeit stärken nicht nur die militärische (bei den meisten Krisenbewältigungsaktionen der jüngsten Zeit folgte auf militärische Effizienz ziviles Chaos). Die Union muß auch intensiver mit Partnern kooperieren, insonderheit im Rahmen der transatlantischen Beziehungen, aber auch mit anderen Partnern (Rußland, Japan, China, Indien).
- Die Union sollte zu einem effektiven multilateralen System beitragen, das zu einer gerechteren und sichereren Welt führen würde.

Dieses Dokument determiniert die „Weltordnungspolitik“ der Europäischen Union keineswegs schon sehr konkret; es eröffnet immer noch ein breites Feld alternativer Möglichkeiten. Dennoch fixiert es Grundpositionen recht markant.

Solana plädierte ganz in der Perspektive der vertragsverbindlich fixierten Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Grundlinien werden klarer erkennbar, wenn man bedenkt, daß eine fundamentale Alternative immerhin denkbar wäre. Die Union könnte nämlich, abstrakt gesprochen, und zumindest „theoretisch“,

- sich entweder zu einer Art Festung machen, den eigenen Raum und die eigene Zivilisation sichern, sich aber aus Verwicklungen im Rest der Welt heraushalten, und gewissermaßen eine Art europäischer „Monroe-Doktrin“ entwickeln: „Europa den Europäern“, was draußen geschieht, ist nicht unsere Sache;
- oder aber ganz im Gegensatz dazu das Engagement zur Friedenssicherung in anderen Weltgegenden verstärken, sich für das globale Gemeinwohl mitverantwortlich sehen und gleichsam von einer „Unteilbarkeit der weltweiten Sicherheit“ ausgehen, aus der Einsicht, daß man weltweiten Interdependenzen heutzutage nicht entrinnen kann, aber das Beste aus ihnen machen sollte.

Selbstverständlich stellt sich diese Alternative in Wirklichkeit nicht so zugespitzt: weder könnte die Union sich jeglichen Interdependenzen entziehen, noch wäre es möglich und ratsam, sich auf alle irgendwo in der Welt stattfindenden Vorgänge distanzlos einzulassen.



Dennoch war es möglich, zumindest in Bezug auf die Akzentsetzung und tendenziell der einen oder der anderen Richtung den Vorzug zu geben: der Tendenz zugunsten eines europäischen Isolationismus, oder der zugunsten des aktiven Engagements.

Der Europäische Rat hat die Entscheidung so gefällt, wie der Autor des Strategiedokuments das vorgeschlagen hatte.

Schon in Thessaloniki war die „Solana-Doktrin“ auf weitgehende Zustimmung gestoßen; in den Grundzügen unverändert wurde sie am 12. Dezember 2003 in Brüssel vom Europäischen Rat angenommen.<sup>68</sup>

Die Differenzen zur Sicherheitsdoktrin der USA sind unverkennbar:

Erstens wird ein Großmacht-Unilateralismus eindeutig abgelehnt. Zweitens wurde, entgegen den amerikanischen Vorstellungen über die Inaussichtnahme von „pre-emptive strikes“, die Wort „pre-emptive“ mit Vorbedacht nicht verwendet; das „vorbeugende Engagement“ setzt auf die Chancen der Anwendung einer mehrdimensionalen Kombination von Einwirkungsinstrumenten.<sup>69</sup> Was die schwarzen Schafe in der Staatenwelt betrifft, so setzt die EU in erster Linie darauf, daß sie „zur internationalen Gemeinschaft zurückfinden“; jene, die dazu nicht bereit sind, sollten aber erkennen, daß sie dafür einen Preis bezahlen müssen.<sup>70</sup>

Die Generallinie entspricht damit dem, was man den Europäern – im Unterschied zu den USA in idealtypischer Stilisierung zugeschrieben hat: die Orientierung an den Idealen des Rechts und des Friedens. und das Zögern angesichts der Versuchung des Griffes zur Gewalt.

Man hat versucht, das als Konsequenz der politischen Schwäche Europas darzustellen.<sup>71</sup> Aber es gibt auch noch eine andere Perspektive. Vor mehr als 40 Jahren hat Romano Guardini sie aufgewiesen<sup>72</sup> nämlich angesichts der Frage, wie die Ordnung beschaffen sein müßte, „in welcher der Machtgebrauch seinen Sinn erfüllt“, und zwar im Zeitalter der wissenschaftlich-technisch ermöglichten Stärkung der Machtpotentiale. „Es scheint nicht, daß es, als Kontinent, Amerika sei, dem diese Aufgabe zugewiesen ist“ (der Glaube an den allgemeinen und sicheren Fortschritt sei dort dafür zu stark), auch Afrika und Asien seien dazu allem Anschein nach nicht berufen, wohl aber Europa.

Europa habe

„...Zeit gehabt, Illusionen zu verlieren“; es „hat schon so viel Unwiederbringliches untergehen sehen; ist in langen, mörderischen Kriegen so schuldig geworden, daß es fähig ist nicht nur die schöpferischen Möglichkeiten, sondern auch das Risiko, ja die Tragik der menschlichen Existenz zu empfinden“; es glaube „im Grunde weder an Garantien für den Gang der Geschichte, noch an Utopien von allgemeinem Weltglück. Dafür weiß es zu viel.

So glaube ich, die am wenigsten sensationelle, aber am tiefsten ins Wesentliche führende Aufgabe, die Europa zugewiesen ist, sei die Kritik an der Macht. Nicht negative Kritik, weder ängstliche noch reaktionäre; aber ihm sei die Sorge um den Menschen anvertraut, weil es dessen Macht nicht als Gewähr sicherer Triumphe, sondern als Schicksal erlebt, von dem dahinsteht, wohin es führen werde....“

<sup>68</sup> A secure Europe in a better world: European Security Strategy, Hrsg.: The European Union Institute for Security Studies, Paris 2003.

<sup>69</sup> Das ursprünglich im Text verwendete Wort „preemptive“ wurde eigens gestrichen; siehe Eric Bonse, EU schließt militärische Alleingänge aus, in: Handelsblatt, Ausg. vom 12. Dezember 2003.

<sup>70</sup> Als Beispiel für eine derart angelegte Politik mag die Bemühung gelten, den Iran zur Aufgabe der militärischen Nutzung der Nuklearenergie und zur Akzeptanz entsprechender Kontrollmaßnahmen der Internationalen Atomenergiebehörde zu bewegen. Allerdings haben sich auch die USA auf dem Verhandlungsweg um entsprechende Kursänderungen Libyens und Nordkoreas bemüht.

<sup>71</sup> Siehe den Hinweis auf die Thesen von Robert Kagan, oben in Anm. 17

<sup>72</sup> Romano Guardini, Europa – Wirklichkeit und Aufgabe, Mainz 1962; es handelt sich um den Text der Rede, die Guardini am 28. April 1962 anlässlich der Verleihung des Erasmus-Preises gehalten hat; hier S. 24ff. Zum Denkkontext vgl. Romano Guardini, Die Macht – Versuch einer Wegweisung, Würzburg 1952 u. ö.

Im übrigen gebe es „zwei Weisen, wie dem Menschen gegenüber Macht geübt werden kann. Die eine ist die der Herrschaft, die eine „maiestas“ zum Ausdruck bringt; es gebe aber auch „noch eine andere Form, wie Macht geübt wird, nämlich die des Dienstes“; das dürfe man nicht mit der „Ohnmacht der Schwäche“ verwechseln, es gehe um eine „Sache der Stärke, die sich für das Leben verantwortlich fühlt.“ Guardini spricht von „Demut“ als „dienender Stärke“, ohne Glanz und Erhabenheit, sondern in „schlichter Sachlichkeit“. „eine Ordnung, die dient“.

„Das zu erkennen und zu leisten, könnte ebenfalls Aufgabe Europas sein – des gleichen Europa, das so viel Gewalt geübt und leer gewordene Majestät in Anspruch genommen hat. Wird aber eingewendet, das sei eine ethische Utopie, so wollen wir uns daran erinnern, wie viele Utopien Vorformen von Realitäten gewesen sind“<sup>73</sup>

Derartige klingt in heutigen Ohren, wenn es nicht im „Wort zum Sonntag“ gesagt wird, etwas weltfremd. Romano Guardini war katholischer Priester; er kannte die Mahnung des Neuen Testaments: „Macht Euch nicht der Welt gleichförmig“.

Aber zugleich ist es eine alte europäische Tradition, Vollmachtpositionen als Dienstämter zu verstehen, Politik als Dienst am Gemeinwohl, am Wohl der Menschen.<sup>74</sup> In Epochen, die ihre Erfahrungen mit Ideologien gemacht und Ideologien als solche zu durchschauen gelernt haben, kommt die Nötigung hinzu, sich der Gefahr der „Lebenslüge der Obrigkeit“ bewußt zu sein (nämlich der Selbstgerechtigkeit des Mächtigen).<sup>75</sup>

Eben dieses Verständnis der Politik gehört zur europäischen Identität, und deshalb dürfen die Mahnungen kritischer Geister zur „Kritik der Macht“<sup>76</sup> nicht aus dem politischen Bewußtsein Europas verdrängt werden. Sie sind auch für die Besinnung über Europas Position und Berufung in der Weltordnungspolitik unverzichtbar.

Das gilt auch, wenn Europa im Wissen darum, daß Politik immer den Umgang mit Macht einschließt, seine Ohnmacht überwinden will, um seiner Verantwortung gerecht zu werden.

---

<sup>73</sup> Ebd. S. 27f.

<sup>74</sup> Vgl. z. B. Wilhelm Hennis, *Amtsgedanke und Demokratiebegriff* (1961), in: Ders., *Politik als praktische Wissenschaft*, München 1968, S. 48ff.

<sup>75</sup> Gustav Radbruch hat seinerzeit die Berufung auf das Gemeinwohl als „die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ bezeichnet.

<sup>76</sup> Vgl. auch die Erinnerung an die Thesen von Carl Friedrich von Weizsäcker, s. oben Anm. 14 und v. a. Anm. 56.

**Literatur**

- AGAMBEN, GIORGIO, Der Gewahrsam: Ausnahmezustand als Weltordnung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg. v. 19. April 2003, S. 33.
- BARAKI, MATIN, Afghanistan zwei Jahre nach Petersberg – Eine Bestandsaufnahme, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 12, S. 14563ff hier S. 1466f.
- BLUMENWITZ, DIETER, Der Präventivkrieg und das Völkerrecht, in: Politische Studien Jg. 2003, Heft 391, S. 21ff.
- BONSE, ERIC, EU schließt militärische Alleingänge aus, in: Handelsblatt, Ausg. vom 12. Dezember 2003.
- BREZINSKI, ZBIGNIEW, Post Communist Nationalism, in: Foreign Affairs, Autumn 1989.
- BREZINSKI, ZBIGNIEW K., Die einzige Weltmacht, dt. Berlin 1997.
- BUSH, GEORGE, Rede am 24. Mai 1989 vor der Cost Guard Academy in New London (Conn); in: Dept. of State Bulletin, July 1989, S. 19ff.
- BUSH, GEORGE, in seinem Bericht zur Lage der Nation vom 28. Januar 2003, Text in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 3, S.375ff, hier S. 376.
- CAREW, TOM, Vermint, vereist, verheerend: „Sie sind wie Bergziegen“ – Warum der Westen einen Landkrieg im zerklüfteten Afghanistan nicht gewinnen kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg. vom 27. September 2001, S. 15.
- CHARTA VON PARIS für ein neues Europa vom 21. November 1990; Text der Gipfeldokumente u. a. in: Europa-Archiv Jg. 1990, S. 607ff.
- COOPER, ROBERT, The New Imperialism, in: The Observer, Ausg. v. 7.April 2002, S. 1260.
- CZEMPIEL, ERNST-OTTO, 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.
- CZEMPIEL, ERNST OTTO, Die amerikanische Weltordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausg. vom 2. Dezember 2002 (B 48/2002), S. 3ff.
- DE GAULLES, CHARLES, Ausführungen zur Europapolitik in seiner Pressekonferenz am 15. Mai 1962, in: Europa-Archiv Jg. 1962, S. 329ff.
- ERKLÄRUNG DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS der Union zusammen mit den Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie des Hohen Vertreters für die GASP am 14. September 2001 in Brüssel, Text in: Internationale Politik Jg. 2001 Heft 12, S. 87f.

- ETZIONI, AMITAI, Das kürzeste Empire aller Zeiten, in: Süddeutsche Zeitung (München), Ausg. vom 27. Oktober 2003, S. 13.
- ETZIONI, AMITAI, From Empire to Community (erscheint im Frühjahr 2004).
- EUCKEN, WALTER, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1952.
- EUROPÄISCHER RAT, A secure Europe in a better world: European Security Strategy, Hrsg.: The European Union Institute for Security Studies, Paris 2003.
- FASSBENDER, BARDO, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, in: Columbia Journal of International Law, Jg. 1998, S. 529ff.
- GLENNON, MICHAEL J., Showdown at Turtle Bay, in: Foreign Affairs, Heft 3/2003, S. 1266.
- GOLLWITZER, HEINZ, Europabild und Europagedanke, München 1951.
- GOLLWITZER, HEINZ, Geschichte des weltpolitischen Denkens, Bd. 1/2, Göttingen 1972 und 1982.
- GORBATSCHOW, MICHAEL, Rede vor der Vollversammlung der UNO am 7. Dezember 1988 (deutscher Text in: Europa-Archiv Jg. 1989 S. 23ff).
- GREWE, WILHELM, Spiel der Kräfte in der Weltpolitik, Düsseldorf und Wien 1970, S. 296.
- GUARDINI, ROMANO, Die Macht – Versuch einer Wegweisung, Würzburg 1952.
- GUARDINI, ROMANO, Europa – Wirklichkeit und Aufgabe, Mainz 1962.
- HAGEMANN, MAX, Der provisorische Frieden: Die Bauprinzipien der internationalen Ordnung seit 1945, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1964.
- HANSEN, SVEN, Ein Karsai macht noch keinen Frieden, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2004, Heft 2, S. 139ff.
- HASSNER, PIERRE, Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order, in: Survival, vol. 35 no. 2, Summer 1993, S. 50.
- HENNIS, WILHELM, Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1961), in: Ders., Politik als praktische Wissenschaft, München 1968, S. 48ff.
- HESSE, KONRAD, Die normative Kraft der Verfassung, Tübingen 1959.
- HIPPLER, JOCHEN, Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausg. vom 28. Juli 2003 (B 31-32/03), S. 15ff.
- HÖFFE, OTFRIED, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, 2. Aufl. München 2002.
- KAGAN, ROBERT, Of Paradise and Power: America and Europa in the New World Order, New York (Alfred A. Knopf) 2003.

- KAGAN, ROBERT, 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 internationale Politik, Jg. 2002 Heft 10, S. 1194ff.
- KAISER, KARL, Zeitenwende, in: Internationale Politik Jg. 2003 Heft 5, S. 1ff.
- KOHLER-KOCH, BEATE (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989.
- KRASNER, STEPHEN D. (ed.), International Regimes, Ithaca, N.Y. / London 1983.
- KRAUSE, JOACHIM, 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.
- KRAUSE, JOACHIM / IRLENKAEUSER, JAN / SCHEER, BENJAMIN, 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.
- LERCH, WOLFGANG GÜNTER, Zerklüftete Bergketten, verfeindete Stämme: Paschtunen, Tadschiken und Hazaras in einem Land der geographischen Extreme, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg., vom 24. September 2001, S. 11.
- LÖWENSTEIN, KARL, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 151ff.
- LUN-YÜ (die sog. Analekten), 13.3.
- MAASS, CITHA D., Kabuler Kabalen: Afghanistan beherbergt 55 Ethnien, die in der Vergangenheit in unterschiedlichen Allianzen gegeneinander kämpften, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg., v. 13. Oktober 2001, S. 7.
- MAYER, MARGIT, Schutz der Heimat: Über die Aushöhlung der Bürgerrechte in den Vereinigten Staaten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 7, S. 843ff.
- MENZEL, ULRICH, Comeback der drei Welten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Heft 12, S. 1453ff.
- MESSNER, DIRK / NUSCHELER, FRANZ, Global Governance – Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Dies., (Hrsg.), Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn 1996.
- MÜNCH, PETER, Spagat für die Demokratie: Der Verfassungsentwurf Afghanistans ist ein schwer umsetzbarer Kompromiß zwischen Landestradiation und westlichen Werten, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. vom 30. September 2003, S. 2.
- MÜNCH, PETER, Geburtsstunde des neuen Afghanistan: Die Verfassung ist nach vielen chaotischen und blutigen Jahren eine Chance für das Land, in: ebd., Ausg. vom 5. Januar 2004, S. 4.

- MÜNKLER, HERFRIED, *Die neuen Kriege*, Reinbek 2002; Wolf-Christian Paes / Björn Aust, *Bürgerkriegsökonomien: Staatszerfall und Privatisierung von Gewalt*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 2002 Heft 10, S. 1229ff.
- NIESS, FRANK, *McCarthys Wiederkehr: Bekenntniszwang und Überwachung in den USA*, in: ebd., Jg. 2004 Heft 2, S. 233ff.
- NOACK, ULRICH, *Politik als Sicherung der Freiheit – nach den Schriften von John Dalberg-Acton*, Frankfurt/Main 1947.
- OESTREICH, GERHARD, *Die Idee des religiösen Bundes und die Lehre vom Staatsvertrag (1958)*, in: Hanns Hubert Hofmann (Hrsg.), *Die Entstehung des modernen souveränen Staates*, Köln und Berlin 1967, S: 137ff.
- PAPST JOHANNES PAUL II. zur Feier des Weltfriedenstages 1. Januar 2004, Vatikanstadt 2003, Abschnitt 5, S.8f.
- PEACH, NORMAN, *Interventionsimperialismus: Von der Monroe- zur Bush-Doktrin*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 2003 H. 10, S. 1258ff,
- REINICKE, WOLFGANG H., *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington D.C. 1998.
- RESOLUTION 1368 DES UN-SICHERHEITSRATS vom 12. September 2001 (deutsche Übersetzung) in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 2001, S. 1397f.
- RHODES, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham 1997.
- ROOSEVELT, THEODORE, *Sicherheitsdoktrin*, <http://www.theamericanpresidency.net/1904.htm>, *Interventionsimperialismus: Von der Monroe- zur Bush-Doktrin*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 2003 H. 10, S. 1258ff, hier S. 1264.
- ROSENAU, JAMES N. / CZEMPIEL, ERNST OTTO, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, New York 1992.
- ROTBURG, ROBERT J., *The New Nature of Nation-State Failure*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 2002 no. 3, S. 85ff.
- ROUSSEAU, JEAN JACQUES, *Le contrat social*, Buch III Kapitel 7.
- RUDOLF, PETER, *Der 11. September, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik und der Krieg gegen den Irak*, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 2003, Heft 3, S. 257ff.
- SCHETTER, CONRAD, *Gewaltwirtschaft und „Warlords“*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 2003 Heft 10, S. 1233ff.
- SCHWARDNADZE, EDWARD, *Rede am 25. September 1990* in: *UN General Assembly Official Records, 45th Session, Plenary Meetings, 6th Meeting. Doc. A/45/PV.6.*

- SCHNECKENER, ULRICH, Staatszerfall als globale Bedrohung, in: Internationale Politik Jg. 2003 Heft 1, S. 11ff.
- SCHNEIDER, HEINRICH, Eschatologie und Politik, in: Religion – Wissenschaft – Kultur (Jahrbuch der Wiener Katholischen Akademie), Jg. 1972-1974, S. 55ff.
- SCHNEIDER, HEINRICH, Heiligkeit und Entheiligung der Politik, in: Adel Theodor Khoury / Gottfried Vanoni (Hrsg.), „Geglaubt habe ich, deshalb habe ich geredet“, Festschrift für Andreas Bsteh zum 65. Geburtstag, Würzburg und Altenberge 1998, S. 460ff.
- SCHNUR, ROMAN (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1974, S. 190.
- SCHRENK, GOTTLÖB, Gottesreich und Bund im älteren Protestantismus – vornehmlich bei Johannes Coccejus, Gütersloh 1923.
- SCHULTZE, RAINER-OLAF, 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.
- SCHWARZ, KLAUS-DIETER, Amerikas Visionen – Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) Oktober 2002 (SWP aktuell Nr. 38).
- SENGHAAS, DIETER, Die Konstitution der Welt – eine Analyse in Friedenspolitischer Absicht, in: Leviathan, Jg. 2003, Heft 1, S. 117ff.
- SENGHAAS, DIETER, Welches Paradigma für die internationalen Beziehungen angesichts welcher Welt(en)?, in: Hans Küng / Dieter Senghaas (Hrsg.), Friedenspolitik: Ethische Grundlagen internationaler Beziehungen, München 2003, S. 71ff.
- SHEARER, DAVID, Private Armies and Military Intervention, London 1998 (Adelphi Paper 316, International Institute of Strategic Studies).
- SINGER, PETER W., Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry, in: International Security Jg. 26 (2001/2002), H. 3, S. 186ff.
- SLOAN, STANLEY R., The US Role in a New World Order: Prospects for George Bush's Global Vision, Congressional Research Service, Washington D.C., 23. 03. 1991.
- SMITH, EUGENE B., The New Codottieri and U. S. Policy. The Privatization of Conflict and its Implications, in: Parameters, Winter 2002/2003, S. 104ff.
- SOLANA, XAVIER, Entwurf einer „Europäischen Sicherheitsstrategie“, in: Internationale Politik Jg. 2003, Heft 9, S. 107ff.
- STEFFENS, GERD, Der Weltbürger als Untertan, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Jg. 2003 Nr. 11, S. 1333ff.

- STEINBERGER, PETRA, Ganz persönliches Risiko – Militärs und Söldner für jeden: Wie der Krieg privatisiert wird, in: *Süddeutsche Zeitung* (München), Ausg. vom 2. 12. 2003, S. 11.
- THE COMMISSION on Global Governance (ed.), *Our Global Neighbourhood*, London 1955; dt.Ausgabe: Kommission für Weltordnungspolitik (Hrsg.), *Nachbarn in Einer Welt*, Bonn 1995.
- 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.
- THEMENHEFT 11/1998 der Zeitschrift „Internationale Politik“.
- THOMAS VON AQUIN, *De Rege ad Regem Cypri*, Buch I, Kap. 15.
- TODD, EMMANUEL, *Weltmacht USA: Ein Nachruf*, München 2003.
- TÖNNIES, SIBYLLE, Ist das Völkerrecht noch zu retten?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Jg. 2003, Heft 7, S. 778.
- ULRICH, STEFAN, *Justitia pocht auf ihr Recht – US-Gericht maßregelt Bush-Regierung im Fall Guantanamo*.
- UNGERER, WERNER, Die Rolle internationaler Organisationen bei der Verhinderung mißbräuchlicher Verwendung der Kernenergie, in: Karl Kaiser und Beate Lindemann, *Kernenergie und internationale Politik*, München und Wien 1975, S. 153ff.
- VON WEIZSÄCKER, CARL FRIEDRICH, Rede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des deutschen Buchhandels am 13. Oktober 1963 über das Thema „Bedingungen des Friedens“.
- VON WEIZSÄCKER, CARL FRIEDRICH, *Wege in der Gefahr*, München und 1976 u. ö., S. 135ff, 236ff, 247ff, 250.
- VON WEIZSÄCKER, CARL FRIEDRICH, *Der bedrohte Friede – Politische Aufsätze 1945-1981*, München 1981 (Taschenbuchausgabe München 1983, S. 125ff).
- WAGENER, MARTTIN, *Blindekuh-Spiel am Hindukusch*, in: *Das Parlament*, Ausg., v., 27. Oktober 2003, S. 3.
- WAGNER, WOLFGANG, Zwischen neuer Weltordnung und wachsender Anarchie, in: Wolfgang Wagner u.a.. (Hrsg.), *Die Internationale Politik 1991-1992*, München 1994, S. 1f, hier S. 2.
- WEBER-SCHÄFER, PETER, *Oikumene und Imperium: Studien zur Ziviltheologie des chinesischen Kaiserreichs*, München 1968, 119ff.
- YOUNG, ORAN, *International Governance*, Ithaca, N.Y. 1994.



**Bisher erschienene EI Working Papers**

- 1 *Gerhard Fink*, A Schedule of Hope for the New Europe, Oktober 1993.
- 2 *Gerhard Fink, Jutta Gumpold*, Österreichische Beihilfen im europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Oktober 1993.
- 3 *Gerhard Fink*, Microeconomic Issues of Integration, November 1993.
- 4 *Fritz Breuss*, Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, November 1993.
- 5 *Gerhard Fink, Alexander Petsche*, Central European Economic Policy Issues, July 1994.
- 6 *Gerhard Fink, Alexander Petsche*, Antidumping in Österreich vor und nach der Ostöffnung, November 1994.
- 7 *Fritz Breuss, Karl Steininger*, Reducing the Greenhouse Effect in Austria: A General Equilibrium Evaluation of CO<sub>2</sub>-Policy-Options, March 1995.
- 8 *Franz-Lothar Altmann, Wladimir Andreff, Gerhard Fink*, Future Expansion of the European Union in Central Europe, April 1995.
- 9 *Gabriele Tondl*, Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence?, April 1995.
- 10 *Jutta Gumpold*, Nationale bzw. gesamtwirtschaftliche Effekte von Beihilfen - insbesondere Exportbeihilfen, April 1995.
- 11 *Gerhard Fink, Martin Oppitz*, Kostensenkungspotentiale der Wiener Wirtschaft - Skalenerträge und Kostendruck, August 1995.
- 12 *Alexander Petsche*, Die Verfassung Ungarns im Lichte eines EU-Beitritts, September 1995.
- 13 *Michael Sikora*, Die Europäische Union im Internet, September 1995.
- 14 *Fritz Breuss, Jean Tesche*, A General Equilibrium Analysis of East-West Migration: The Case of Austria-Hungary, January 1996.
- 15 *Alexander Petsche*, Integrationsentwicklung und Europaabkommen EU - Ungarn, Juli 1996.
- 16 *Jutta Gumpold*, Die Ausfuhrförderung in der EU, Juni 1996.
- 17 *Jutta Gumpold*, Internationale Rahmenregelungen zur Ausfuhrförderung, Juni 1996.
- 18 *Fritz Breuss*, Austria's Approach towards the European Union, April 1996.
- 19 *Gabriele Tondl*, Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds, Mai 1996.
- 20 *Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Klatzer, Mayer, Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen, Juni 1996.
- 21 *Stefan Griller*, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, Oktober 1996.
- 22 *Michael Sikora*, Der „EU-Info-Broker“ – ein datenbankgestütztes Europainformationssystem im World Wide Web über die KMU-Förderprogramme der Europäischen Kommission, November 1996.
- 23 *Katrin Forgó*, Differenzierte Integration, November 1996.
- 24 *Alexander Petsche*, Die Kosten eines Beitritts Ungarns zur Europäischen Union, Januar 1997.

- 
- 25 *Stefan Griller, Dimitri Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Januar 1997.
- 26 *Dimitri Droutsas*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität Österreichs, Juli 1997.
- 27 *Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997, Juli 1997.
- 28 *Michael Nentwich, Gerda Falkner*, The Treaty of Amsterdam. Towards a New Institutional Balance, September 1997.
- 29 *Fritz Breuss*, Sustainability of the Fiscal Criteria in Stage III of the EMU, August 1998.
- 30 *Gabriele Tondl*, What determined the uneven growth of Europe's Southern regions? An empirical study with panel data, März 1999.
- 31 *Gerhard Fink*, New Protectionism in Central Europe - Exchange Rate Adjustment, Customs Tariffs and Non-Tariff Measures, Mai 1999.
- 32 *Gerhard Fink, Peter Haiss*, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Review of the Commission (1998) Progress Report on Enlargement, Juni 1999.
- 33 *Fritz Breuss*, Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations, Juni 1999.
- 34 *Gerhard Fink, Peter R. Haiss*, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Theoretical aspects and statistical analyses, August 1999.
- 35 *Fritz Breuss, Mikulas Luptacik, Bernhard Mahlberg*, How far away are the CEECs from the EU economic standards? A Data Envelopment Analysis of the economic performance of the CEECs, Oktober 2000.
- 36 *Katrin Forgó*, Die Internationale Energieagentur. Grundlagen und aktuelle Fragen, Dezember 2000
- 37 *Harald Badinger*, The Demand for International Reserves in the Eurosystem, Implications of the Changeover to the Third Stage of EMU, Dezember 2000.
- 38 *Harald Badinger, Fritz Breuss, Bernhard Mahlberg*, Welfare Implications of the EU's Common Organisation of the Market in Bananas for EU Member States, April 2001
- 39 *Fritz Breuss*, WTO Dispute Settlement from an Economic Perspective – More Failure than Success, Oktober 2001.
- 40 *Harald Badinger*, Growth Effects of Economic Integration – The Case of the EU Member States, Dezember 2001.
- 41 *Gerhard Fink, Wolfgang Koller*, Die Kreditwürdigkeit von Unternehmen im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion - Wien im österreichischen Vergleich, Dezember 2001.
- 42 *Harald Badinger, Gabriele Tondl*, Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s, Januar 2002.
- 43 *David Blum, Klaus Federmair, Gerhard Fink, Peter Haiss*, The Financial-Real Sector Nexus: Theory and Empirical Evidence, September 2002.
- 44 *Harald Badinger, Barbara Dutzler*, Excess Reserves in the Eurosystem: An Economic and Legal Analysis, September 2002.

- 
- 45 *Gerhard Fink, Nigel Holden*, Collective Culture Shock: Constrastive Reactions to Radical Systemic Change, Oktober 2002.
- 46 *Harald Badinger, Fritz Breuss*, Do small countries of a trade bloc gain more of its enlargement? An empirical test of the Casella effect for the case of the European Community, Oktober 2002.
- 47 *Harald Badinger, Werner Müller, Gabriele Tondl*, Regional convergence in the European Union (1985-1999). A spatial dynamic panel analysis, Oktober 2002.
- 48 *Harald Badinger / Fritz Breuss*, What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade?, February 2003.
- 49 *Gerhard Fink / Peter Haiss / Sirma Hristoforova*, Bonds Market and Economic Growth, April 2003.
- 50 *Fritz Breuss / Markus Eller*, Efficiency and Federalism in the European Union, The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government, May 2003.
- 51 *Gabriele Tondl / Goran Vuksic*, What makes regions in Eastern Europe catching up? The role of foreign investment, human resources and geography, May 2003.
- 52 *Fritz Breuss*, Balassa-Samuelson Effects in the CEEC: Are they Obstacles for Joining the EMU?, May 2003.
- 53 *Angelika Hable*, Handlungsformen und Kompetenzen in der Europäischen Verfassungsdebatte, September 2003.
- 54 *Heinrich Schneider*, Kerneuropa. Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, Februar 2004.
- 55 *Harald Badinger*, Do we really know that the EU's Single Market Programme has fostered competition? Testing for a decrease in markup ratios in EU industries, February 2004.
- 56 *Michaela Seifert*, Die Rechtlichen Grundlagen des Bologna-Prozesses und der Lissabon-Strategie – europaweite Vereinheitlichung der Studienstrukturen und Maßnahmen zur Erleichterung der Anerkennung von Diplomen, März 2004.

**Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Europainstituts**

(Zu beziehen über den Buchhandel)

- 1 Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Karl Korinek/Heinz Peter Rill*. Wien 1990, Verlag Orac. XXIV und 416 Seiten. (öS 1.290,-)
- 2 Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Ulrich Runggaldier*. Wien 1990, Verlag Orac. XIII und 492 Seiten. (öS 1.290,-)
- 3 Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial und rechtswissenschaftliche Aspekte. Hrsg von *Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 4 Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hrsg von *Heinz Peter Rill/Stefan Griller*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 455 Seiten. (öS 760,-)
- 5 Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsforschung. Von *Stefan Griller/Alexander Egger/Martina Huber/Gabriele Tondl*. Wien 1991, Verlag Orac. XXII und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 6 Nationale Vermarktungsregelungen und freier Warenverkehr. Untersuchung der Art. 30, 36 EWG-Vertrag mit einem Vergleich zu den Art. 13, 20 Freihandelsabkommen EWG - Österreich. Von *Florian Gibitz*. Wien 1991, Verlag Orac. XIV und 333 Seiten. (öS 550,-)
- 7 Banken im Binnenmarkt. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1992, Service Fachverlag. XLII und 1634 Seiten. (öS 1.680,-)
- 8 Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1993, Service Fachverlag. XVII und 269 Seiten. (öS 440,-)
- 9 Die Kulturpolitik der EG. Welche Spielräume bleiben für die nationale, insbesondere die österreichische Kulturpolitik? Von *Stefan Griller*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 10 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Entstehung, Rechtsprechung, Sekundärrecht, nationale Handlungsspielräume. Von *Michael Nentwich*. Wien 1994, Service Fachverlag. XII und 403 Seiten. (öS 593,-)
- 11 Privatrechtsverhältnisse und EU-Recht. Die horizontale Wirkung nicht umgesetzten EU-Rechts. Von *Andreas Zahradnik*. Wien 1995, Service Fachverlag. (öS 345,-)
- 12 The World Economy after the Uruguay Round. Hrsg von *Fritz Breuss*. Wien 1995, Service Fachverlag. XVII und 415 Seiten. (öS 540,-)
- 13 European Union: Democratic Perspectives after 1996. Von *Gerda Falkner/Michael Nentwich*. Wien 1995, Service Fachverlag. XII und 153 Seiten. (öS 385,-)
- 14 Rechtsfragen der Wirtschafts- und Währungsunion. Hrsg von *Heinz Peter Rill und Stefan Griller*. Wien 1997, Springer Verlag Wien/New York, 197 Seiten.

- 15 The Treaty of Amsterdam – Facts Analysis, Prospects. Von *Stefan Griller, Dimitri P. Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich*. Wien 2000, Springer Verlag Wien/New York, 643 Seiten.
- 16 Europäisches Umweltzeichen und Welthandel. Grundlagen, Entscheidungsprozesse, rechtliche Fragen. Von *Katrin Forgó*. Wien 1999, Springer Verlag Wien/New York 1999, 312 Seiten.
- 17 Interkulturelles Management. Österreichische Perspektiven. Von *Gerhard Fink, Sylvia Meierewert* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2001, 346 Seiten
- 18 Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung: Anspruchsgrundlage und materielle Voraussetzungen. Zugleich ein Beitrag zur Gemeinschaftshaftung, Von *Birgit Schoißwohl*, Springer Verlag Wien/New York, 2002, 512 Seiten.
- 19 The Banana Dispute: An Economic and Legal Analysis. Von *Fritz Breuss, Stefan Griller, Erich Vranes* (Hrsg.), ca 400 Seiten (2003).
- 20 External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union, Von *Stefan Griller, Birgit Weidel* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2002, 500 Seiten.
- 21 Wachstumseffekte der Europäischen Integration, Von *Harald Badinger*, Springer Verlag Wien / New York 2003, 235 Seiten.
- 22 The European System of Central Banks: An Autonomous Actor? The Quest for an Institutional Balance in EMU, *Barbara Dutzler*, Vienna / New York (Springer) 2003, 293 pages.
- 23 Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU, Von *Fritz Breuss, Gerhard Fink, Stefan Griller* (Hrsg.), Springer Verlag Wien / New York 2003, 346 Seiten.