



# Frieden durch Recht

Zur Verteidigung einer Idee gegen „die harten Tatsachen“ der internationalen Politik

## EDITORIAL

Totgesagte leben bekanntlich länger. Dies gilt auch für die Rolle des Rechts bei der Friedenssicherung. Ein aktuelles Beispiel dafür ist das Urteil des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten zur Situation der Gefangenen in Guantanamo. Das Gericht hat festgestellt, dass die Gefangenen ein Anrecht auf eine gerichtliche Anhörung haben und den US-Rechtsweg bemühen können. Für die gegenwärtige Administration bedeutet dieses Urteil eine Niederlage. Bis zuletzt hatte sie darauf bestanden, dass der „Kampf gegen den Terror“ und „harte Tatsachen“ der internationalen Politik die „besonderen Maßnahmen“ rechtfertigten. Das Völkerrecht sei im Fall der Guantanamo-Häftlinge nicht bindend.

Versuche dieser Art gibt es viele. Oft versucht die Politik, das Recht nach Maßgabe ihrer Interessen umzudeuten oder zu instrumentalisieren. Doch gerade die Versuche, das Rechts zu manipulieren, zeigen, dass seine Bedeutung ungebrochen ist. Handlungen sollen durch Rückgriffe auf die Sprache des Rechts als legitim erscheinen – schließlich sind Regierungen demokratischer Staaten auf die Zustimmung ihrer Bürger angewiesen. Wer sich jedoch der Sprache des Rechts bedient, unterwirft sich seiner Logik. Es ist nicht möglich, das Recht nur in Teilen wahrzunehmen und anzuwenden, denn es liegt in seiner Natur, dass es universal ist und sich Partikularinteressen entzieht. Ist Ordnung über Recht nicht mehr herzustellen, muss das Recht weiter entwickelt werden. Dies veranschaulicht Lothar Brock in seinem Standpunkt. *Marlar Kin*



*Kant blickt auf Kant: Das Recht bleibt immer das Gegenüber der Politik, trotz aller Versuche der Politik, sich das Recht gefügig zu machen.*  
Bild: picture alliane/akg-images

### Lothar Brock

Die Idee, Frieden durch Recht zu sichern, ist in Bedrängnis geraten. Am Ende des 20. Jahrhunderts, dem von John Hobsbawm so genannten „Jahrhunderts der Gewalt“, hatte diese Idee weite Verbreitung gefunden. Seit die US-Administration unter George W. Bush dem internationalen Terrorismus den Krieg erklärt, seit sie diesen Krieg in eine neue nationale Sicherheitsstrategie eingebunden (September 2002) und ihrer Bereitschaft zur militärischen Gewaltanwendung durch den Krieg gegen Irak (2003) erneut Nachdruck verliehen hat, wächst die Neigung, vom Diskurs über Frieden durch Recht<sup>1</sup> zu einem Diskurs über Ordnung als imperiales Projekt überzugehen.<sup>2</sup> In diesem Diskurs wird der Krieg, der angesichts der

Erfahrungen zweier Weltkriege und im Zeichen der nuklearen Ost-West-Konfrontation als unbedingt zu vermeidender Ernstfall galt (auch wenn er nicht vermieden wurde), nicht nur als Konstante, sondern verstärkt auch wieder als gestalterisches Mittel der Weltpolitik gesehen. Der vorliegende Text verteidigt demgegenüber die Idee des Friedens durch Recht und argumentiert, dass es trotz der zwischenzeitlich bekräftigten Gegenwart des Krieges in der Moderne keineswegs zwingend ist, den eben erwähnten Diskurswechsel zu vollziehen. Die „harten Tatsachen des Lebens“ im Allgemeinen und der internationalen Politik im Besonderen bilden keine unüberwindliche Schranke für die Weiterentwicklung des Völkerrechts, vielmehr ist die Berufung auf solche Gewissheiten als Teil des Tauziehens darum zu verstehen, was heute als

Recht gilt bzw. als geltendes Recht glaubhaft gemacht werden kann. Die Idee des Friedens durch Recht, wie sie hier verstanden wird, schließt die Anwendung von Gewalt nicht aus. Im Vordergrund steht vielmehr deren rechtliche Einhegung (kollektive Friedenssicherung) in Wechselwirkung mit der Internalisierung nicht-gewaltsamer Konfliktbearbeitung als universell geltendem Standard eines angemessenen Verhaltens. Die heikle Frage nach der Rolle des Krieges in einem historischen Prozess, der als Annäherung an den Frieden verstanden wird – eine Frage, die auch und gerade unter einer Kantianischen Friedensperspektive nicht apodiktisch beiseite geschoben werden kann – wird damit als Frage nach Möglichkeiten der Verwandlung des Krieges in eine rechtlich eingehegte Zwangsgewalt neu gestellt (aber, wie sofort zuzugeben ist, wieder nicht beantwortet).

## Fragen

Die Idee des Friedens ist Bestandteil der Geschichte des Krieges. Quer durch die Geschichte ist der Friede stets Zwischenkriegszeit geblieben. Das Projekt der Aufklärung besteht darin, diese Verknüpfung von Krieg und Frieden zu überwinden und in einer globalen Rechtsordnung aufzuheben. Den Frieden aus den Fesseln des Krieges zu befreien, das bedeutet aus aufklärerischer Sicht, die Gewalt an das Recht zu binden. Es geht also um die Einhegung der Gewalt in einem Rechtsfrieden, nicht um die Abschaffung jeglicher Zwangsgewalt.

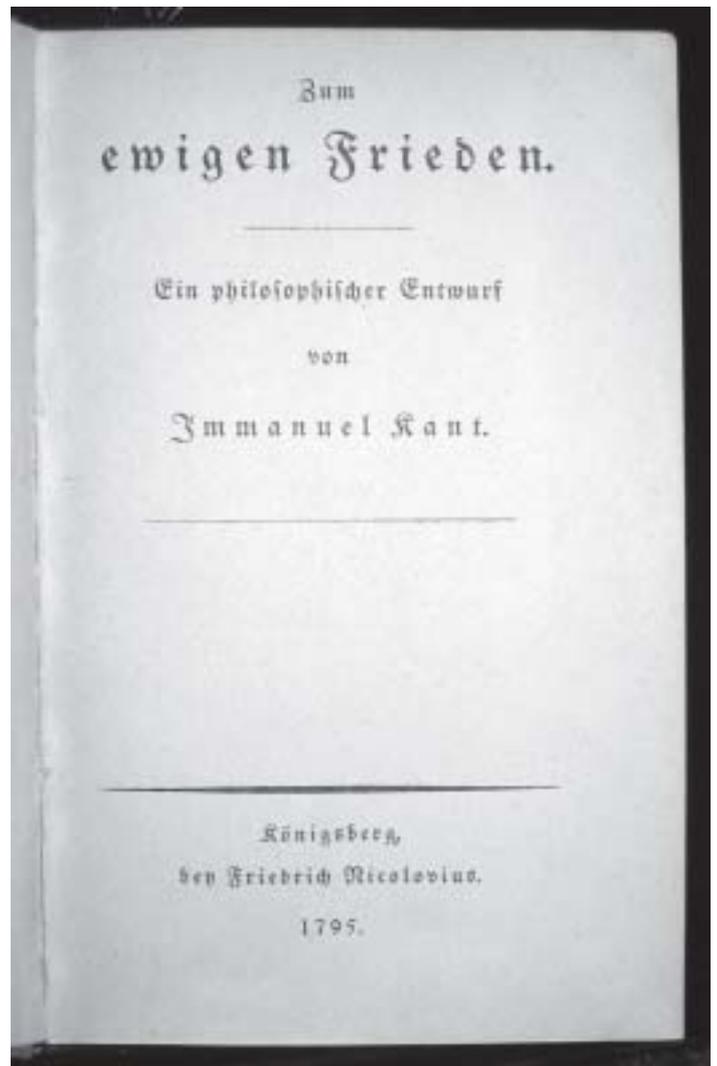
Die Gewalt an das Recht zu binden hat zwar das klassische Völkerrecht auch schon versucht. Es beschränkte sich jedoch weitgehend auf die Regulierung der Gewalt im Krieg. Wie Hugo Grotius, einer der Väter des Völkerrechts, in seinem grundlegenden Werk über das Recht des Krieges und des Friedens (1625) schrieb, ging es darum, „die laxen Sitten und Freiheiten, die in der Kriegführung eingerissen sind, auf das von Natur erlaubte Maß zurückzuführen und auf das Bessere innerhalb dieser Grenzen hinzuweisen.“

Insofern war das klassische Völkerrecht ein Recht des Krieges. In seiner Schrift zum Ewigen Frieden nennt Kant die Vertreter des klassischen Völkerrechts deshalb „lauter leidige Tröster“, die viel vom Frieden redeten, ohne mit ihrem Kodex je einen Krieg ver-

hindert zu haben, egal ob „philosophisch oder diplomatisch abgefasst“; denn dieser Kodex beruhe auf der gesetzlosen Freiheit der Staaten, „sich unaufhörlich zu balgen“. Die Vernunft gebiete, so Kant in seiner Schrift zum Ewigen Frieden (1795), diese gesetzlose Freiheit hinter sich zu lassen, also das Völkerrecht von einem Recht des Krieges in ein Friedensrecht zu überführen.

Das ist inzwischen der Form nach weitgehend geschehen. Die Völker haben sich unter der Charta der Vereinten Nationen zusammengeschlossen, um die Menschheit von der Geißel des Krieges zu befreien. Die Charta spricht ein allgemeines Gewaltverbot aus und etabliert eine dem Gewaltverbot entsprechende Friedenspflicht. Der Frieden ist damit von einer Idee zu einer Norm geworden. Was ist damit gewonnen? Zeigt sich heute nicht allzu deutlich, dass jeder Versuch, den Krieg durch Unterwerfung der Politik unter das Recht zu überwinden, nur neue Begründungen dafür liefert, ihn zu führen?

Wenn der Friede ein Gebot der Vernunft ist, also im ureigensten Interesse aller Beteiligten liegt, müsste er sich, wie Kant ausdrücklich bemerkt, auch in einer Welt von Teufeln einstellen – sofern nur die Vernunft Gelegenheit hat, sich Bahn zu brechen. Diese Bedingung sah Kant mit der modernen Demokratie gegeben; denn in der Demokratie hätten diejenigen Gelegenheit über Krieg und Frieden mitzuentcheiden, die die Lasten des Krieges zu tragen hätten. Aber sind es nicht gerade die Demokratien, die heute unter Verweis auf die Notwendigkeit, das Friedensrecht weiterzudenken, neue



Kann es einen ewigen Frieden diessits des Friedhofs geben?

Bild: HSFK

Kriegsführungsoptionen formulieren und durchsetzen? „Wen müssen wir schützen?“<sup>43</sup> fragen die demokratischen Vertreter der humanitären Intervention. Aber folgt dem nicht automatisch die von dem britischen Politikwissenschaftler Bary Buzan nach dem 11. September 2001 formulierte Frage: „Wen dürfen wir bombardieren?“<sup>44</sup> und jetzt sogar die Frage „Wen dürfen wir foltern?“<sup>45</sup>

Ich will auf die mit diesen Fragen angeschnittene Problematik wie folgt eingehen. Zunächst werde ich etwas über die 1990er Jahre als historische Gelegenheit zum Frieden sagen. Im zweiten Schritt behandle ich Gegentendenzen. Im dritten Schritt werde ich eine Geschichte aus dem Schatzkästchen maghrebinischer Weisheiten erzählen und mich dann einigen grundsätzlicheren Überlegungen zum Thema „Frieden durch Recht“ zuwenden. Es folgt abschließend der Versuch, die gegenwärtige Entwicklung im Lichte der grundsätzlichen Erwägungen zu bewerten.

## Die 1990er Jahre als historische Gelegenheit

Zu Beginn der 1980er Jahre sah die Welt von Europa aus gesehen ziemlich bedrohlich aus. Nehmen wir Frankfurt als Beispiel: Die Stadt liegt in der Verlängerung des damals so genannten Fulda Gap, das heißt des weiten landschaftlichen Einschnitts zwischen Kasseler Bergen und Rhön, der sich über die Wetterau bis zum Zusammenfluss von Main und Rhein fortsetzt. Für den Fall eines Krieges sahen die westlichen Szenarien voraus, dass die Truppen des Warschauer Paktes durch diesen Einschnitt in Richtung Rhein-Main-Region vorstoßen würden. Die Frankfurter begannen, sich nach Nischen umzusehen, in denen man einen Atomschlag überleben könnte. Zehn Jahre später war das Bild völlig verwandelt. Ost und West hatten sich in dramatischen Schritten angenähert. Die atomare Apokalypse war abgesagt. Die Aufrüstung wurde nicht nur gestoppt, über alle Erwartungen der Friedensbewegung hinaus wurde abgerüstet. Die Charta von Paris, in der Ost und West 1990 die Grundsätze für ein friedliches Zusammenleben der Völker niederlegten, las sich wie das schönste Friedensbrevier seit Erasmus von Rotterdam. Und nicht nur innerhalb Europas tat sich etwas. In Afghanistan, zwischen Irak und Iran, im südlichen Afrika, in Zentralamerika schwiegen die Waffen oder gab es berechtigte Gründe für die Erwartung, dass sie dies bald tun würden.

Die „Wahnsinn“-Stimmung, die beim Fall der Mauer herrschte, wich bekanntlich allzu schnell der Ernüchterung. Am 15. Januar 1991 läuteten hierzulande mitten in der Nacht die Kirchenglocken und wieder machte man sich in Frankfurt Sorgen, ob man sich schützen müsse – diesmal nicht gegen einen Atomschlag, aber immerhin gegen mögliche Virenattacken in der U-Bahn. Andernorts verkehrte sich der von dem amerikanischen Politikwissenschaftler James Rosenau beobachtete Wettlauf um Frieden in sein Gegenteil – in einen Wettlauf um die brutalsten Formen kollektiver Gewalt. Einige Autoren wie Hans Magnus Enzensberger in Deutschland oder Robert Kaplan in den USA prophezeiten den Beginn eines Weltbürgerkrieges, und Samuel Huntington orakelte über einen „Clash of

Civilizations“, während Realisten wie der amerikanische Politikwissenschaftler John Mearsheimer die Zukunft eher in der Vergangenheit wähten, in einer Welt rivalisierender und sich notfalls bekriegender Nationalstaaten.

Aber gottlob war da noch die Globalisierung, und die erlaubte es, den schroffen Wechsel der Ereignisse auch anders zu deuten, nämlich als kreative Turbulenz in der Weltpolitik, als konfliktträchtige Verflechtung aller Weltverhältnisse, die gleichwohl neue Perspektiven der Kooperation und der Verständigung eröffnete. Da der Ost-West-Konflikt friedlich überwunden worden war, schien es nicht unbillig zu hoffen, dass es auch möglich wäre, die Weltverhältnisse insgesamt friedlicher zu gestalten als sie es bis dahin gewesen waren. Diese Sichtweise der Entwicklung wurde stimmungsmäßig durch die großen Weltkonferenzen der 1990er Jahre gestützt. Auf diesen Konferenzen sollte der Weltpolitik eine neue Richtung gegeben werden. So wurden Agenden formuliert, die von der Integration von Umwelt und Entwicklung unter dem Schlagwort der Nachhaltigkeit, über die Anerkennung der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und die Durchsetzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung im Geschlechterverhältnis bis zur Einführung einer internationalen Sozialpolitik reichten. Eine Weltkonferenz für Wirtschaftsfragen gab es zwar nicht. Aber die Ministerkonferenzen der neu gegründeten Welthandelsorganisation wurden rasch zum Schauplatz heftiger Auseinandersetzungen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen um die Modalitäten der wirtschaftlichen Globalisierung, und selbst Weltbank und Internationaler Währungsfonds öffneten sich unter dem Druck der Peso- und der Asienkrisen von 1994 und 1997 teilweise den Debatten um Nachhaltigkeit, Menschenrechte und soziale Sicherung, die durch die Weltkonferenzen angestoßen worden waren.

Natürlich handelte es sich bei den Verlautbarungen der Weltkonferenzen zunächst nur um eine deklaratorische Politik, aber die Konferenzen wurden förmlich als Etappen in einem auf längere Frist angelegten Verhandlungsprozess ausgewiesen, in dessen Verlauf die Staaten auf konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der jeweiligen Programmatiken verpflichtet werden sollten. Dass dies passieren würde, dafür woll-

## Folter und Recht

*„Unter dem Eindruck der Ereignisse des 11. September 2001 werden Grundsätze in Frage gestellt, die vor diesem Termin unantastbar schienen. Schon im Januar 2003 widmete der „Economist“ die Titelgeschichte der Frage „Is Torture ever justified?“. Die Zeitschrift berichtete, gestützt auf Recherchen der „Washington Post“, nicht nur Beunruhigendes aus dem amerikanischen Kampf gegen den Terror: Von Verhören amerikanischer Gefangener durch Staaten, die Folter systematisch einsetzen, war die Rede, und auch von körperlichen Mißhandlungen durch den amerikanischen Geheimdienst CIA. Der „Economist“ berichtete auch über juristische Veröffentlichungen, in denen überlegt wurde, ob die Folter nicht zu rechtfertigen wäre, wenn nur so ein Anschlag wie der vom 11. September verhindert werden könne.*

*Auch in Deutschland wird seit mehr als einem Jahr wieder über Folter diskutiert.“*

Ralf Poscher,  
Menschenwürde als Tabu,  
FAZ, 2.6.2004, S. 8.



Auf der Mauer, vor dem Tor: Die 1990er Jahre als historische Chance.

Bild: picture alliance/dpa

ten fortan auch nicht-staatliche Akteure sorgen, die Nichtregierungsorganisationen, die aus den sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre hervorgegangen waren. Die Weltkonferenzen boten den Nichtregierungsorganisationen ein Forum zur wirkungsvollen Selbstdarstellung und ansatzweise sogar ein Einfallstor zur Teilhabe an der Weltpolitik. Die alte Dritte-Welt-Szene erlebte in diesem Zusammenhang ihre Wiedergeburt als Netzwerk für zivile Konfliktbearbeitung und als Teil einer sich allmählich herausbildenden internationalen Zivilgesellschaft, die sich aktiv und lautstark in die Politik der Staaten einmischte. Sie machte es sich unter anderem zur Aufgabe, die Konfliktfähigkeit marginaler Gruppen und kleinerer Entwicklungs- und Transformationsländer in internationalen Verhandlungen zu stärken und Alternativen zu dem in der Wirtschaftspolitik vorherrschenden Neoliberalismus zu entwickeln.

Während die Weltkonferenzen das normative Fundament der Politik in der Weltgesellschaft erweiterten, lieferte die „Agenda für Frieden“, die der Generalsekretär der UNO, Boutros Boutros-Ghali 1992 im Auftrag des Sicherheitsrates ausarbeitete, ein konkretes Programm für eine Ausweitung der kollektiven Handlungsfähigkeit der

UNO im Umgang mit Konflikten. Das Konzept umfasste neben der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung auch die aktive Konfliktintervention und Friedenserzwingung und sah hierfür eine Aufwertung der sicherheitspolitischen Autorität der UNO vor. Dazu gehörte auch eine indirekte Ausweitung der Zuständigkeiten des Sicherheitsrates. Nach der UN-Charta kann der Sicherheitsrat nur auf den Plan treten, wenn der *internationale* Friede gefährdet oder gebrochen wird. Demgegenüber ist es seit Ende des Zweiten Weltkrieges zu einer relativen Verlagerung des Kriegsgeschehens von der internationalen auf die innerstaatliche Ebene gekommen. Der Sicherheitsrat füllte die sich daraus ergebende Lücke zwischen seinen Kompetenzen und dem realen Konfliktgeschehen dadurch, dass er die systematische Missachtung der Rechte von Minderheiten (Irak), die grobe Missachtung von Menschenrechten (Bosnien), den Zusammenbruch der innerstaatlichen Ordnung (Somalia) und schließlich sogar den gewaltsamen Widerstand gegen Demokratisierung (Haiti) zu einer Bedrohung des *internationalen* Friedens erklärte. Damit eröffnete er die Möglichkeit, kollektive Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta auch bei innerstaatlichen Konflikten zu ergreifen. Diese Möglichkeit hatte der Sicher-

heitsrat zuvor auch schon im Kampf gegen die Apartheid in Südafrika genutzt – offensichtlich mit Erfolg.

Diese Aspekte der weltpolitischen Entwicklung wurden von einer lebhaften Debatte über Globalisierung und *Global Governance* begleitet, also über die bereits erwähnte weltweite Verflechtung aller Lebenszusammenhänge und neue Formen des Regierens jenseits traditioneller Staatlichkeit. *Global Governance* wurde in Verbindung mit der Globalisierung und nicht zu-

letzt auch vor dem Hintergrund der Europäischen Einigung zu einem Thema der Sozialwissenschaften, in dem sich ein breites Spektrum von Wandlungsprozessen bündeln ließ: die Entgrenzung der Staatenwelt und der Übergang zu einer „postnationalen Konstellation“ (Habermas), der Wandel von Staatlichkeit und die Herausbildung von Netzwerkgesellschaften, die Internationalisierung des Staates und deren Implikationen für die Demokratie, die Globalisierung des Rechts und die Transformation sozialer Bewegungen in eine globale Zivilgesellschaft.

Dies alles vollzog sich vor dem Hintergrundleuchten einer dritten Welle der Demokratisierung, die nunmehr die ganze Welt zu erfassen versprach. *Entwicklung* verband sich mit *Transformation*. Und wenn die Dinge auch von Land zu Land sehr unterschiedlich verliefen, so schien es doch möglich, den Niedergang des Realsozialismus durch eine Ausweitung des Geltungsbereichs der liberalen Demokratie vollenden zu können. Dies lag anscheinend in der Logik der Globalisierung, konnten Weltbank und Weltwährungsfonds doch mit Daten aufwarten, denen zufolge diejenigen Entwicklungs- und Transformationsländer die größten Fortschritte machten, die ihre Wirtschaft konsequent öffneten, sich einer

verantwortlichen Regierungsführung beflößigten und die Menschenrechte achteten.

### Die Idee des Friedens im Krieg

War das alles nur ein ängstliches Pfeifen im dunklen Wald? Die Schrecken von Somalia und der Völkermord in Ruanda standen noch allen lebhaft vor Augen, als die Ereignisse in Srebrenica das Grauen noch steigerten, weil es sich in Europa und in Gegenwart von UN-Blauhelmen vollzog. Die Handlungsfähigkeit der UNO erwies sich trotz Agenda für den Frieden und der Ausweitung des Aktionsradius' kollektiver Friedenssicherung als unzureichend. Aber statt die UNO im Geiste der Agenda für Frieden zu stärken, nutzten die NATO-Staaten das Debakel auf dem Balkan, um die Sicherheitspolitik im Bündnis auf Kosten der kollektiven Friedenssicherung im Rahmen der UNO aufzuwerten. So geriet die UNO von Seiten der NATO und insbesondere der USA unter Marginalisierungsdruck.

Die NATO hatte sich 1992 auf dem Balkan zunächst als Hilfstruppe der UNO zur Verfügung gestellt. 1995, im Bosnien-Krieg, ging sie schon eigene Wege. Die NATO handelte zwar noch im Rahmen der UNO-Mission auf dem Balkan, entschied aber weitgehend eigenständig über Militäreinsätze. 1999 im Kosovo-Konflikt wurde aus dem eigenständigen Handeln der NATO im Rahmen der UNO dann ein eigenmächtiges Handeln unter Umgehung des Sicherheitsrates. Zur gleichen Zeit nahmen die USA und Großbritannien mit Blick auf den Irak für sich das Recht in Anspruch, ohne weitere Rückkoppelung mit dem Sicherheitsrat darüber zu befinden, ob der Irak die einschlägigen UN-Resolutionen von 1991 einhielt oder nicht. Auf der Grundlage einer solchen eigenmächtigen Entscheidung wurde im Dezember 1998 die Bombardierung der „Flugverbotszonen“ im Irak wieder aufgenommen. Die Bombardierung wurde dann im März 2003 – wiederum unter Berufung auf die Nichterfüllung von UNO-Auflagen – zum Krieg gegen den Irak erweitert, der nachträglich auch als Teil des von den USA nach dem 11. September 2001 ausgerufenen Krieges gegen den Terror interpretiert wurde.

Unter diesen Bedingungen erhielt die von dem amerikanischen Politikwissenschaftler

und Politikberater Joseph Nye Anfang der 1990er Jahre lancierte und sich rasch verbreitende Rede von der „soft power“ eine neue Bedeutung.<sup>6</sup> Nye hatte sie ursprünglich als empirische Aussage über die wachsende Bedeutung nicht-militärischer im Vergleich zu militärischer Macht verstanden. Jetzt nahm sie eher den Charakter einer Beschwörung an, Weltpolitik nicht auf die Entfaltung einer globalen militärischen Machtausübung zu verkürzen; denn gerade dies schien sich im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September anzukündigen, als die US-Regierung die eben erwähnte Kriegserklärung gegen den Terror abgab, die ausdrücklich offen ließ, für welchen Zeitraum sie galt und gegen welche Konfliktparteien sie sich richtete.

Auch die euphorische Rede über Globalisierung und den Wandel von Staatlichkeit wurde gedämpft. Die Globalisierung manifestiert sich offenbar auch in der Herausbildung von Weltgewaltmärkten, über die jedes noch so atavistisch anmutende Gemetzel in die Weltwirtschaft integriert wird, und der Wandel von Staatlichkeit scheint sich in Wechselwirkung mit dem Terrorismus auch als Entdemokratisierung und Entrechtlichung der Sicherheitspolitik zu vollziehen. Die *public private partnerships*, in denen sich die Kräfte der Globalisierung zum allgemeinen Wohl wechselseitig verstärken sollen, werden in offenbar zunehmendem Maße auch als ein Mittel zur Auslagerung („outsourcing“) von Kriegsoperationen genutzt. Ein Heer von Privatunternehmen ist direkt an militärischen Eingriffen in die Konflikte des Südens beteiligt – Service-Unternehmen, die vor allem für die Kriesslogistik sorgen, aber auch Hilfestellung bei der Bedienung komplexer Waffensysteme leisten. Nach Angaben des *Bonn International Conversion Centre* (BICC) hat sich die Zahl der zivilen Hilfstruppen der Militärs auf Seiten der USA zwischen dem zweiten Golfkrieg und dem Irak-Krieg verzehnfacht. Sollte sich hier ein allgemeiner Trend abzeichnen, wären die Konsequenzen gravierend: Auf der einen Seite könnten solche Firmen indirekt Entscheidungen über Krieg oder Frieden beeinflussen (besonders was kleine und begrenzte Kriege betrifft), zum anderen könnten die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gegenüber Militäreinsätzen eingeschränkt werden, sofern private Fir-

### Vorreiter

*„Gleichwie wir nun die Anhänglichkeit der Wilden an ihre gesetzlose Freiheit, sich lieber unaufhörlich zu balgen, als sich einem gesetzlichen, von ihnen selbst zu konstituierenden, Zwange zu unterwerfen, mithin die tolle Freiheit der vernünftigen vorzuziehen, mit tiefer Verachtung ansehen, und als Rohigkeit, Ungeschliffenheit und viehische Abwürdigung der Menschheit betrachten, so, sollte man denken, müßten gesittete Völker (jedes für sich zu einem Staat vereinigt) eilen, aus einem so verworfenen Zustande je eher desto lieber herauszukommen.“*

Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, in: Wilhelm Weischedel (Hg.), Immanuel Kant. Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik, Band VI, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), 1983.

men, die dem Militär zuarbeiten, sich dem kontrollierenden Zugriff der Parlamente entziehen.

Schlimmstenfalls könnte es zusätzlich zur Misshandlung von Gefangenen durch reguläre Sicherheitskräfte – wie jüngst im Fall Irak – sogar zur Übertragung von gesetzwidrigen Methoden der Informationsbeschaffung an private Sicherheitsfirmen kommen. Bisher leisten hier offenbar auch befreundete Länder Hilfe, und in Afghanistan sind es einheimische militärische Einheiten, die mit den dezentral operierenden US-Kommandos zusammenarbeiten und ihre Gefangenen nach vorliegenden Berichten routinemäßig misshandeln. Das könnte dazu beitragen, die gegenwärtig sich schon vollziehende Entrechtlichung des Krieges gegen den Terror innerhalb der westlichen Demokratien voranzutreiben. Die Gerichte werden, wie beim Hamburger Terrorismusprozess zu Beginn des Jahres 2004, im Kampf gegen den Terror blockiert, wenn nicht marginalisiert, weil die Geheimdienste ihnen Informationen vorenthalten, bei deren Beschaffung man sich nicht unbedingt an die Strafprozessordnung hält und bei deren Verwertung es nicht um Rechtsprechung, sondern um Gefahrenabwehr (wenn nicht um die Machtsicherung der Geheimdienste selbst) geht.<sup>7</sup>

Hinzu kommt, dass die unumgängliche Forderung nach Anerkennung von Differenz mit der unermüdlichen Konstruktion neuer Differenzen beantwortet wird, selbst dort, wo man sie vorher gar nicht vermutet hat. „Mars und Venus“, „altes und neues Europa“ sind die Früchte solcher Konstruktionen. Hinter diesen Sprachspielen steht eine unerfreuliche Entwicklung: Kritik vermischt sich mit Stimmungsmache, Anti-Imperialismus mit Antiamerikanismus und Antisemitismus – nicht nur in Frankreich, sondern auch bei uns, wie Umfragen belegen. Umgekehrt wurden in der US-amerikanischen Öffentlichkeit im Vorfeld des Irak-Krieges vor allem über das Internet wahre Hasskampagnen gegen „alteuropäische“ Kritiker der US-Politik organisiert, wobei diese Kritiker auch in den etablierten Medien kaum zu Wort kamen, sondern nur über polemische Zusätzungen ihrer Argumentate durch die diversen „news shows“ wahrgenommen wurden.

„Der Westen“ scheint sich selbst auf diesem Wege in Frage zu stellen. Er verfolgt zwar

einerseits als Staatengemeinschaft das Projekt, den Rest der Welt auf die friedensstiftende Idee der liberalen Demokratie einzuwirken zu können. Andererseits wächst heute aber die Angst, dass diese Idee womöglich nicht einmal ausreichen könnte, den inneren Zusammenhalt der westlichen Staatengemeinschaft selbst zu wahren. Und wenn die US-Politik, wie Autoren ganz unterschiedlicher Provenienz meinen, einer imperialen Handlungslogik folgt, die sie zur Weltherrschaft drängt, dann könnten wir nicht einmal mehr sicher sein, dass es den Demokratien gelingen wird, auf Dauer untereinander *Frieden* zu halten.

Erweist sich also der Schrecken, den die erste Verkündung einer neuen Weltordnung zu Beginn der 1990er Jahre durch George Bush den Älteren auslöste, doch als berechtigt? Waren die zwischenzeitlich sich ausbreitenden Vorstellungen über zivilisatorische Prozesse, eine zweite reflexive Moderne oder Global Governance letztlich doch nur Makulatur?

### Leidiger Trost? Recht und Politik

Diese Frage soll hier bezogen auf einen bestimmten Aspekt der Debatte behandelt werden – die Idee des Friedens durch Recht. Die Argumentation richtet sich, wie einleitend bereits angemerkt, gegen einen vorschnellen Übergang vom Diskurs über Frieden durch Recht zu einem Diskurs über die Errichtung einer imperialen Weltordnung. Selbst wenn die gegenwärtige US-Politik einer imperialen Handlungslogik folgte, bestünde die Möglichkeit und wäre es vernünftig, gegen eine solche Logik die Idee des Rechts zu setzen und zwar deshalb, weil auch die gegenwärtige US-Regierung Rechtspolitik betreibt. Sie tut damit nichts Neues. Die Entwicklung des Völkerrechts stand schon immer unter dem Einfluss hegemonialer Mächte, deren jeweilige Vorherrschaft die Epochen der Völkerrechtsentwicklung seit dem späten 14. Jahrhundert kennzeichnet. Dennoch war das Völkerrecht – wie hier argumentiert wird – stets mehr als bloß ein Instrument dieser Hegemonialmächte. Das soll im Folgenden erläutert werden.

Für den politikwissenschaftlichen Ansatz ist in dem hier behandelten Themenfeld die Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden konstitutiv, wohlgermerkt: die Unter-

scheidung zwischen *Krieg* und *Frieden* und nicht zwischen negativem und positivem Frieden, nicht zwischen manifestem und latentem, großem und kleinem, offenem und verdecktem Krieg. Die Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden verweist auf gegensätzliche Verhaltensweisen in Konflikten. Der Krieg steht für die *willkürliche* Anwendung von Gewalt. Friede ist die Aufhebung willkürlicher Gewaltanwendung in einer Rechtsordnung, die freilich – um Bestand zu haben – auf der Internalisierung der in ihr geltenden Regeln beruht.<sup>8</sup> Willkürliche Gewaltanwendung heißt, dass die Konfliktparteien nach eigenem Ermessen über die Anwendung von Gewalt entscheiden. Auch der „gerechte Krieg“ beruht insofern auf Willkür, weil das Wesentliche des Krieges in ihm erhalten bleibt, nämlich die Inanspruchnahme eines souveränen Rechts, über die Anwendung kriegerischer Gewalt eigenständig zu entscheiden. Deshalb ist der (heute so populäre) Rückgriff auf die Lehre vom gerechten Krieg entschieden zurückzuweisen; es sei denn, dass die Kriterien des gerechten Krieges dazu dienen, die Anforderungen an zulässige kollektive Zwangsmaßnahmen im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta zu spezifizieren.<sup>9</sup> In diesem Fall erübrigt sich aber der Bezug auf die Denkfigur des gerechten Krieges; denn dann geht es nicht mehr um legitime und illegitime, sondern um legale oder illegale Gewaltanwendung.

Diese kategoriale Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden ist natürlich für alle Friedensforscher, die mit Johann Galtungs Unterscheidung zwischen negativem und positivem Frieden groß geworden sind, ein ärmliches Argumentationsangebot. Die Unterscheidung schließt jedoch ebenso wenig die Frage nach Möglichkeiten der Überwindung kollektiver oder auch individueller (krimineller) Gewalt aus wie die Frage nach dem Wandel des Krieges, die heute so intensiv erörtert wird. Und auch die Terrorismusproblematik wird nicht einfach ignoriert. Vielmehr lädt die Unterscheidung dazu ein, das Spezifische an der terroristischen Gewalt im Vergleich zum Krieg genauer zu bestimmen und bei den Gegenmaßnahmen zwischen einem „Krieg gegen den Terror“ und kollektiver Terrorbekämpfung (die dann eher den Charakter einer Polizeiaktion mit entsprechender gerichtlicher Überprüfung der Vorgehensweise hätte) zu unterscheiden.

Nach diesem kurzen Exkurs zurück zur Sache. Die Charta der Vereinten Nationen verbietet die Anwendung von Gewalt (Art. 2/4). Das Gewaltverbot besagt, dass kein Staat nach eigenem Ermessen in den Beziehungen zu anderen Staaten Gewalt anwenden darf. Als einzige Ausnahme gilt die Selbstverteidigung. Aber auch hier ist das Moment der Willkür weit zurückgedrängt: Das Recht auf Selbstverteidigung wird zwar im Art. 51 der UN-Charta als „naturegegeben“ anerkannt, aber es kann nur im Falle eines bewaffneten Angriffs in Anspruch genommen werden und auch nur so lange, bis der Sicherheitsrat sich der Sache annimmt.

Nun kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass ein Gewaltverbot ausreicht, willkürliche Gewaltanwendung tatsächlich zu verhindern. Deshalb sieht die UN-Charta in Kapitel VII die Möglichkeit vor, notfalls mit militärischer Gewalt auf die Bedrohung oder den Bruch des internationalen Friedens zu reagieren – aber eben nur auf der Grundlage einer hierfür erforderlichen Entscheidung des UN Sicherheitsrates. Die UN-Charta folgt hier im Grundsatz dem Prinzip, dass niemand in eigener Sache Richter sein soll. Da aber gerade die Ständigen Mitglieder in vielen der zu entscheidenden Fällen zumindest indirekt selbst beteiligt (also Partei und Instanz in einem) sind, ist dieses Prinzip mit der gegenwärtigen Regelung nur sehr unvollkommen umgesetzt worden. Das ist äußerst problematisch, bietet aber keinen Grund, unter Berufung auf den „gerechten Krieg“ noch hinter diese Stufe der Verrechtlichung der internationalen Friedenssicherung zurückzufallen. Ist diese Verrechtlichung ein bloßer Fetisch der Friedensforschung? Um diese zu erörtern, sei zunächst die angekündigte Geschichte erzählt.

Zu Nazeredin Hodscha, einem bekannten Weisen aus dem Morgenland, kam eines Tages ein Pächter, der sagte: „Mein Pachtherr verweigert mir die Nutzung des Bodens. So verweigere ich ihm die Zahlung der Pacht. Habe ich Recht?“ Der Hodscha antwortete: „Du hast Recht.“ Wenig später kam der Pachtherr zum Hodscha und sprach wie folgt. „Mein Pächter verweigert mir die Zahlung der Pacht. So verweigere ich ihm die Nutzung des Bodens. Habe ich Recht?“ Nazeredin Hodscha antwortete: „Du hast Recht.“ Als der Pachtherr gegangen war, sagte der Schüler des Weisen, der

alles mit angehört hatte: „Du kannst doch nicht, weiser Lehrer, dem Pächter sagen: ‚Du hast Recht‘, und dem Pachtherrn ebenfalls sagen: ‚Du hast Recht!‘“. Darauf antwortete der weise Hodscha: „Du hast Recht.“

Es kommt also auf den Bezugsrahmen an, unter dem Tatsachenbehauptungen gemacht und Kausalzusammenhänge identifiziert werden. Für sich genommen hat jeder Recht, der (bezogen auf die Grundannahmen) konsistent argumentiert. Sofern aber die jeweiligen Behauptungen als sich wechselseitig ausschließende Positionen formuliert werden, können nicht alle Behauptungen in gleicher Weise richtig sein (wie der Hodscha gegenüber seinem Schüler konzidiert). Bezogen auf die internationale Politik lässt sich dieser Sachverhalt wie folgt darstellen: Wenn man das internationale System vorrangig als anarchische Machtordnung sieht, hat man Recht, wenn man behauptet, dass hier die Logik der Anarchie, also ein machtgestütztes *Autonomiestreben*, das Verhalten der Akteure bestimmt. Wenn man das internationale System hingegen als ein vielschichtiges Netz aus politischen Akteuren und gesellschaftlichen Gruppen versteht, kann davon ausgegangen werden, dass hier die Logik der Verflechtung, also die *Selbstbindung* der Akteure an bestimmte Regeln, deren Beziehungen zueinander kennzeichnet. Können beide Sichtweisen gleichzeitig richtig sein? Sofern aus den beiden Positionen sich wechselseitig ausschließende Verhaltensimperative abgeleitet würden, wäre das zweifellos nicht der Fall. Aber so, wie die Auffassungen von Pächter und Pachtherrn die zwei Seiten *einer* Rechtsbeziehungen ansprechen, so können auch die unterschiedlichen Sichtweisen der internationalen Politik als die zwei Seiten *einer* Sache betrachtet werden, nämlich des altbekannten Paradoxon, dass die Freiheit des Einzelnen nur gelebt werden kann, wenn dies als Anerkennung der Freiheit aller geschieht. In diesem Sinne wären auch Autonomiestreben und Selbstbindung auf der Ebene der internationalen Politik als die zwei Seiten einer Sache zu sehen, also der Selbstbehauptung in einer dezentralen Machtordnung.

Die Einheit von Autonomiestreben und Selbstbindung soll hier aus politologischer Sicht als Ambivalenz des Rechts gefasst werden. Im modernen Staat hat sich der Schritt zur Zivilisierung des Konfliktverhaltens als

## Der „gerechte“ Krieg

*„Die Theorie des gerechten Krieges ist infolge des Vietnamkrieges in den amerikanischen Streitkräften zu so etwas wie einer akzeptierten Doktrin avanciert. Wenn man in einem fremden Land einen begrenzten Krieg führt, ist es notwendig, Herz und Verstand der dort lebenden Menschen für sich zu gewinnen. Deshalb muss man es vermeiden, eine große Anzahl dieser Menschen zu töten. Die Immunität der Nichtkombattanten, der Schutz der zivilen Bevölkerung also, ist der zentrale Grundsatz für eine gerechte Kriegsführung. Gerechtigkeit wurde demnach als etwas anerkannt, was der militärischen Notwendigkeit nicht nur nahestand, sondern mit ihr identisch war.“*

*[...] Politisch oder religiös motivierte Feldzüge – etwa zur Verbreitung des Christentums oder des Islams, des Sozialismus oder der Demokratie – sind keine gerechten Kriege.“*

Michael Walzer,  
Es muß einen Ausweg geben,  
FAZ, 16.8.2003, S. 9.

Herausbildung eines staatlichen Gewaltmonopols vollzogen. Dieses Gewaltmonopol gilt als legitim, soweit es gewalttätige Selbsthilfe zugunsten einer rechtlich gehegten Konfliktaustragung zurückdrängt. Das Gewaltmonopol verwandelt *violentia* in *potestas* und stiftet damit Ordnung. Diese Ordnung wird aber erst in dem Maße zur Friedensordnung, in dem staatliches Handeln sich selbst bestimmten Regeln unterwirft, das staatliche Gewaltmonopol also rechtstaatlicher Kontrolle unterstellt wird. Dies leistet eine Verfassung.

Nun bleibt aber auch in der rechtsstaatlich eingehetzten Gewalt noch ein Element der Willkür erhalten. Das liegt daran, dass die Einhegung von Gewalt sich quer durch die Geschichte und bis auf weiteres im Kontext ungleicher Entwicklung und ungleicher Machtverhältnisse vollzieht. Der formalen Gleichheit des Rechts entspricht also auch im Verfassungsstaat (Rechtsstaat) keine Gleichheit des Zugriffs auf das Recht (weder hinsichtlich seiner Formulierung, noch seiner Anwendung). Es ist in diesem Sinne stets mit Versuchen zu rechnen, über das Recht nach eigenem Interesse zu verfügen, das Recht also zu manipulieren. Aber der Manipulation des Rechts sind Grenzen gesetzt, die in der Natur des Rechts selbst liegen; denn das Spezifikum des Rechts besteht darin, dass es sich der vollständigen Einvernahme für partikulare Zwecke entzieht, andernfalls wäre es kein Recht (und könnte als solches nicht mehr für die Verrechtlichung von Sachverhalten genutzt werden). Wer sich der Sprache des Rechts bedient, unterwirft sich der Logik des Rechts, weil andernfalls der Bezug auf das Recht politisch wirkungslos bliebe. Jeder Bezug auf das Recht ist insofern ein Akt der Selbstbindung an das Recht.

Politische Akteure sind also versucht, sich etwas verfügbar zu machen, dessen Wert für sie in seiner Unverfügbarkeit besteht. Hierin liegt die Ambivalenz des Rechts begründet. Das herrschende Recht ist stets Recht der *Herrschenden*, aber zugleich und ebenso notwendig auch *herrschendes* Recht. Als herrschendes Recht dient es als Medium, über das Unrechtserfahrungen artikuliert und in Unterlassungs- oder Wiedergutmachungsansprüche übersetzt werden können, wie vor allem der Frauenforschung mit ihrem Hinweis auf die Bedeutung des Rechts für den Schutz von Frauen insbeson-

dere in Konflikten in den vergangenen Jahren herausgearbeitet hat.<sup>10</sup>

Auch für das Völkerrecht gilt, dass seiner Manipulation und Korrumpierung Grenzen gesetzt sind, die in der Natur des Völkerrechts als Recht liegen. Auch wer sich auf die Sprache des Völkerrechts einlässt, unterwirft sich den Regeln, die mit dem Sprechen in Kategorien des Rechts einhergehen, und vollzieht dementsprechend einen Akt der Selbstbindung. Da es auf internationaler Ebene kein Gewaltmonopol gibt, kommt der Selbstbindung besondere Bedeutung zu. Denn hier schlagen ungleiche Entwicklung und ungleiche Machtverteilung noch viel stärker durch als auf die Handhabung des Rechts im innerstaatlichen Rahmen.

Die Regelungen der UN-Charta unterwerfen alle Mitgliedstaaten der Pflicht, sich in ihrem Verhalten auf eben diese Regeln zu beziehen. Da es Staaten waren, die dies beschlossen haben, handelt es sich um eine Selbstverpflichtung. Diese Selbstverpflichtung wird von der Einsicht getragen, dass durch die Bindung der Politik an das Völkerrecht eine Erwartungssicherheit geschaffen wird, die in einem dezentralen Machtssystem der Wahrnehmung der eigenen Interessen zugute kommt. Das betrifft ebenso die Interessen der Starken wie der Schwachen. Die Starken sind darauf aus, über die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen Kosten bei der Durchsetzung ihrer Interessen einzusparen; die Schwachen sind an der Verrechtlichung interessiert, weil sie hoffen, das Recht gegen unbillige Ansprüche der Starken in Stellung bringen zu können und gleichzeitig eigene Ansprüche gegenüber den Stärkeren dadurch Nachdruck zu verleihen, dass sie diese zum Gegenstand eines Rechtsdiskurses machen. Es sei hier nur auf den langen Streit über den Begriff der Menschenrechte und das Tauziehen um das Recht auf Entwicklung verwiesen.

Es bleibt jedoch nicht bei der reinen Kostenkalkulation. Vielmehr ergeben sich aus den Rechtsnormen auch Standards der Angemessenheit, die ihrerseits das Verhalten der Rechtssubjekte beeinflussen. Das Völkerrecht ist eben nicht nur insoweit wirksam, wie ihm durch eine unmittelbar wirksame Kostenkalkulation oder eine kollektive Sanktionsgewalt (nach Kapitel VII UN-Charta) Nachdruck verliehen wird. Vielmehr beruht seine Wirkung in erster Linie darauf, dass es als angemessen inter-

nalisiert wird. Dies gilt genauso für das innerstaatliche Recht. Es wäre zwar töricht, bestreiten zu wollen, dass es einen großen Unterschied macht, ob in einem Gemeinwesen ein Gewaltmonopol existiert oder nicht. Das Gewaltmonopol der modernen Staaten ist eine historische Errungenschaft, die es zu verteidigen gilt. Seine Bedeutung für die Rechtsbefolgung wird aber überschätzt, wenn man aus dem Fehlen eines internationalen Gewaltmonopols ableiten wollte, dass das Völkerrecht gar kein Recht sei. Auch auf innerstaatlicher Ebene hat das Gewaltmonopol eher eine Sozialisations- als eine Erzwingungsfunktion. Deswegen wirkt auch das Völkerrecht trotz einer äußerst begrenzten Sanktionsgewalt der Staatengemeinschaft, soweit es als angemessen internalisiert wird. Gleichzeitig ist das Völkerrecht wegen der dezentralen Machtordnung, in der es sich entfaltet, ständig „in Bewegung“. Die Politik bindet sich zwar selbst an die Regeln, die sie sich gibt, aber die Regeln werden durch die politische Praxis auch ständig verändert.<sup>11</sup>

So gesehen erleben wir heute keineswegs eine fortschreitende Marginalisierung des Völkerrechts, sondern eine Intensivierung des Kampfes darum, was im Sinne dieses Rechts als angemessen gilt. In diesem Licht ist auch die Debatte über das Recht oder die Pflicht zur humanitären Intervention zu sehen. In ihr spiegelt sich ein wachsendes Spannungsverhältnis zwischen der Ausdifferenzierung substanzieller Rechtsnormen auf internationaler Ebene (Menschenrechte) und der Beibehaltung prozeduraler Normen, die durch das Streben der Staaten nach möglichst großer Handlungsautonomie bestimmt sind (Abstimmungsmodus im Sicherheitsrat). Aus der Sicht der westlichen Demokratien gilt es als angemessen, die Menschenrechte international zu schützen; aber auch und gerade unter diesen Demokratien ist höchst umstritten, inwieweit der internationale Schutz der Menschenrechte die Selbstbindung an einen starken Multilateralismus voraussetzt. Aber gerade in diesem Sachbereich zeigt sich die Stärke der Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden als Unterscheidung zwischen der Anwendung willkürlicher und rechtlich gehegter Gewalt. Es gibt bisher keinen Fall einer „humanitären Intervention“, bei dem die Inanspruchnahme humanitärer Motive unstrittig gewesen wäre. Da hier der Ermes-

sensspielraum besonders groß ist, ist es besonders wichtig, die Regeln *kollektiver* Friedenssicherung einzuhalten. Nur so kann dem Eindruck entgegengetreten werden, dass humanitäre Motive nur vorgeschoben werden, um andere Interventionszwecke zu kaschieren.

Die Herausbildung von Standards der Angemessenheit wird – wie man wiederum mit Kant formulieren könnte – durch eine „gute Verfassung“ gestärkt. Denn die Teufel, denen Kant den Frieden zutraut, weil er ihrem Interesse entspricht, müssen dazu befähigt werden, dieses Interesse am Frieden zu erkennen und ihm zu entsprechen. Gibt es so etwas auch auf internationaler Ebene? Und wäre das überhaupt erstrebenswert? Dazu sei hier nur Folgendes angemerkt: Betrachtet man die Volkssouveränität als Kern demokratischer Selbstbestimmung, so erscheint jede über den Staat hinausgreifende Verfassungsbildung als problematisch. Regelungen der internationalen Beziehungen müssen dann auf zwischenstaatliche Verträge beschränkt bleiben, die der Oberhoheit der Parla-

mente unterworfen sind.<sup>12</sup> Es ist jedoch zu fragen, ob das ausreichen kann, um die materiellen Einschränkungen demokratischer Selbstbestimmung aufzufangen, die mit der globalen Verflechtung aller Lebensverhältnisse einhergehen. Auch hier gilt, dass demokratische Selbstbestimmung, also Autonomie, in einer materiell verflochtenen Welt nur im Rahmen der Selbstbindung möglich ist. Und zur Stärkung dieser Selbstbindung reicht die Vernunft der einzelnen Staaten – auch der Demokratien – offenbar nicht aus. Dementsprechend müsste man auch

auf internationaler Ebene auf den erzieherischen Effekt einer guten Verfassung setzen, die dazu beiträgt, der Vernunft auf die Sprünge zu helfen. Deshalb bedarf es internationaler Normen, die der autonomen Verfügungsgewalt der Einzelstaaten entzogen sind, gleichwohl aber nicht als Einschränkung demokratischer Selbstbestimmung zu betrachten wären, sondern als Voraussetzung für die Ausübung demokratischer Selbstbestimmung in einer verflochtenen und zugleich vielgestaltigen Welt gelten könnten.

## Perspektiven der Völkerrechtspolitik

Was folgt aus den vorausgegangenen Überlegungen für die Einschätzung der Entwicklung seit Ende des Ost-West-Konflikts?

In ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 nehmen die Vereinigten Staaten für sich in Anspruch, das Recht auf eine vorbeugende Kriegführung (*pre-emptive strike*) zu haben. Die Begründung

Guantanamo: Es gibt keine rechtsfreien Räume in der Welt. Bild: www.defenselink.mil



## Weiterführende Literatur

- Mathias Albert/Bernhard Moltmann/Bruno Schoch (Hg.): Die Entgrenzung der Politik. Internationale Beziehungen und Friedensforschung, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Band 47, Frankfurt/M. (Campus), 2004.
- Ulrich Beck (Hg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1998.
- Michael Bothe, Die Mauer im Westjordanland. Ein Crashtest für das Völkerrecht?, HSFK-Standpunkte Nr. 2/2004, Frankfurt/M.
- Lothar Brock, Was ist das „Mehr“ in der Rede, Friede sei mehr als die Abwesenheit von Krieg?, in: Astrid Sahn/Manfred Sapper/Volker Weichsel (Hg.), Die Zukunft des Friedens, Opladen (Leske + Budrich), 2002, S. 95-116.
- Michael Byers (Hg.), The Role of Law in International Politics. Essays in International Law and International Relations, Oxford (Oxford University Press), 2000.
- Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München (C.H. Beck), 1991
- Thomas Fues/Brigitte Hamm (Hg.), Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance, EINE-WELT-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 12, Bonn (J.H.W. Dietz Nachfolger GmbH), 2001.
- Jürgen Habermas, Der gesplittene Westen, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 2004.
- Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1998
- Cordelia Koch, Freiheitsbeschränkung in Raten? Biometrische Merkmale und das Terrorismusbekämpfungsgesetz, HSFK-Report Nr. 5/2002, Frankfurt/M.
- Beate Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1998
- Gert Krell, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, HSFK-Report Nr. 1/2003, Frankfurt/M.
- Matthias Lutz-Bachmann/James Bohman (Hg.), Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung, Frankfurt/M. (Suhrkamp Verlag), 1996
- Harald Müller, Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September, Frankfurt/M. (Fischer Verlag), 2003
- Volker Rittberger/Bernhard Zangl/Matthias Staisch, Internationale Organisationen, Opladen (Leske + Budrich), 2003
- Schoch, Bruno, Frieden als Progress? Ein Großbegriff zwischen politischem Projekt und Geschichtsphilosophie, in: Albert/Moltmann/Schoch (Hg.), Entgrenzung der Politik. (s.o.), S. 13-39
- Georg Soerensen, Changes in Statehood. The Transformation of International Relations, Houndmills (Palgrave Macmillan), 2001
- Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1998

hierfür läuft darauf hinaus, unter Berufung auf „jahrhundertealte“ Völkerrechtstraditionen die Ausdifferenzierung und den Wandel des Völkerrechts in den vergangenen hundert Jahren (d.h. seit den Haager Friedenskonferenzen von 1897 und 1907) vom Tisch zu fegen. Aber die Entscheidung zum Krieg gegen den Irak wurde nicht im Rückgriff auf die Argumentation der Nationalen Sicherheitsstrategie begründet. Vielmehr berief sich die amerikanische Regierung zusammen mit der britischen (und der australischen) auf die einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates (Res. 678, 687 und 1441) und argumentierte, dass deren Nichterfüllung durch den Irak einen Rechtsgrund für militärische Zwangsmaßnahmen lieferte. Wie erwähnt, war genau dieses Verhalten bereits bei der Wiederaufnahme der Bombardements im Dezember 1998 praktiziert worden. Entscheidend war hierbei, dass die USA und Großbritannien sowohl 1998 wie auch im Vorfeld des Irak-Krieges von 2003 das Recht für sich in Anspruch nahmen, eigenmächtig darüber zu befinden, inwieweit ein „material breach“ der UN-Resolutionen durch den Irak vorlag. Die USA stellten sich aber nicht außerhalb des Völkerrechts, sondern beriefen sich auf UN-Resolutionen. Man mag das als zynischen Versuch zur Manipulation des Rechts sehen. Andererseits verweist der Manipulationsversuch auf die Bedeutung, die dem Recht im Sinne der eben vorgeführten Argumentation zugewiesen wird, auch von den USA. Die USA haben dem Völkerrecht keineswegs den Rücken zugekehrt, sondern versuchen, ihm ihren Stempel aufzudrücken.

Diese Feststellung mag nun ihrerseits als zynisches Argument betrachtet werden. Aber der Versuch der USA und Großbritanniens, die ausdrückliche Zustimmung der UNO für den Krieg gegen Irak zu erlangen, hat den Sicherheitsrat und damit die Frage der Legitimation von Gewalt in einer präzedenzlosen Weise in den Mittelpunkt der Weltpolitik gerückt. Und nicht nur das. Die Auftritte des amerikanischen Außenministers im Sicherheitsrat vor dem Krieg bis hin zu seinem Eingeständnis ein Jahr nach dem Krieg, dass die der Kriegsentscheidung zugrundeliegenden Informationen offensichtlich nicht zuverlässig gewesen wären, liefern ein Beispiel für die Selbstverstrickung der Politik in der Sprache des

Rechts. Diese Selbstverstrickung dürfte ein Grund dafür sein, dass die USA sich auf die Resolution 1483 des Sicherheitsrates vom 22. Mai 2003 eingelassen haben, die die Rechte und Pflichten der Besatzungsmächte im Irak und den Modus der Transformation detailliert festlegt und damit den Anspruch der internationalen Gemeinschaft auf Mitsprache bei der Regelung der Nachkriegsfragen anerkennt.<sup>13</sup>

Betrachtet man die Irak-Politik im Rahmen der Gesamtpolitik der USA, so ergibt sich folgendes Bild. Die Bush-Administration scheint darauf abzielen,

- sich zwar auf das Völkerrecht zu berufen, den Selbstbindungseffekt an das Völkerrecht aber so gering wie möglich zu halten,
- in diesem Sinne zwar einschlägige UNO-Resolutionen mitzutragen, für sich aber das Recht auf eine eigenständige Interpretation ihrer Folgewirkungen in Anspruch zu nehmen;
- das Recht auf Selbstverteidigung gegenüber Maßnahmen der kollektiven Friedenssicherung aufzuwerten, ohne sich dabei aber den Restriktionen zu unterwerfen, die Art. 51 der UN-Charta für die Praktizierung der Selbstverteidigung vorsieht; und schließlich
- unter Berufung auf die besondere Verantwortung als einzig verbliebene Supermacht in der Tendenz für sich eine Sonderposition im Völkerrecht anzustreben, gleichzeitig aber als Hüter des Völkerrechts anerkannt zu werden.

Die gegenwärtige US-Administration verfolgt offenbar (wie viele hegemoniale Regime vor ihr) die Strategie, unter Ausnutzung der eigenen militärischen Übermacht das Spannungsverhältnis zwischen Autonomiestreben und Selbstbindung zugunsten des Autonomiestrebens zu lösen. Es gibt von daher allen Anlass, der Handhabung des Völkerrechts durch die gegenwärtige US-Regierung entschieden entgegenzutreten und sich mit der Bush-Administration auf einen beharrlichen Streit um das Völkerrecht einzulassen. In dieser Hinsicht ist aber zum Beispiel die deutsche Bundesregierung höchst zurückhaltend, nicht zuletzt weil sie befürchten muss, sich wegen ihrer passiven Teilnahme am Irak-Krieg (Gewährung von Überflugrechten, Beteiligung an der Luftaufklärung in den AWACS-Flugzeugen, etc.) selbst in einen Rechtsdiskurs zu verwickeln,

der eine gewisse Eigendynamik entfalten könnte. Der Verzicht auf die weitere Thematisierung der Rechtsfrage könnte dazu beitragen, dass das Recht auf Selbstverteidigung immer breiter ausgelegt wird und auf Kosten der kollektiven Friedenssicherung wieder in den Mittelpunkt der Weltordnungspolitik rückt. Das Recht auf Selbstverteidigung wurde durch Art. 51 UN-Charta zwar als „naturegegeben“ anerkannt; es kann aber nur im Falle eines bewaffneten Angriffs in Anspruch genommen werden und nur so lange, bis der Sicherheitsrat sich der Sache annimmt. Diese Bestimmung signalisiert die Entschlossenheit der Gründungseltern der UNO, multilateralen Entscheidungen über die Anwendung von Gewalt den Vorrang gegenüber unilateralen Entscheidungen einzuräumen und insofern auch auf internationaler Ebene *violentia in potestas* zu überführen. Nicht zufällig wurde das Recht auf Selbstverteidigung erst am Ende des Kapitels VII in die UN-Charta eingerückt. Das unterstreicht, dass es sich hier um eine Residualkategorie des alten Völkerrechts handelt und die intendierte Ordnung auf eine *kollektive* Friedenssicherung ausgerichtet ist. Gegen die Neigung Washingtons, es genau andersherum zu sehen und ein breit ausgelegtes Recht auf Selbstverteidigung in Verbindung mit *ad hoc*-Koalitionen kooperationswilliger Staaten in den Mittelpunkt der eigenen Weltordnungspolitik zu stellen, wäre, auf einem Ausbau kollektiver Friedenssicherung zu bestehen.

Beim Streit um das Völkerrecht ist allerdings zu berücksichtigen, dass die gegenwärtige Machtposition der USA und die Politik der Bush-Administration nur die eine Seite des Problems darstellen. Die andere besteht in den Herausforderungen, mit denen sich jeder Versuch einer rechtlichen Einhegung der Gewalt heute unabhängig von der US-Position auseinandersetzen muss. Zu diesen Herausforderungen gehören innerstaatliche Kriege, Staatenzerfall und transnationaler Terrorismus. Es geht also um mehr als um die Einhegung US-amerikanischer Bereitschaft zur Gewaltanwendung. Gerade weil es erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Frage gibt, wie mit diesen Herausforderungen umzugehen ist, besteht die Gefahr erratischer einseitiger Maßnahmen von Seiten der USA. Diese wiederum können zur Verschärfung der



Das Recht zieht seine Bahn: Trotz aller Widerstände nahm der Internationale Strafgerichtshof am 11.3.2003 seine Arbeit auf.  
Bild: picture alliance/dpa

Probleme führen, die gelöst werden sollen, wie sich dies schon beobachten lässt: Im Zeichen des Krieges gegen den Terror ist der Terror eskaliert. Ein verlässlicher Multilateralismus würde als solcher den Terrorismus nicht überwinden, aber möglicherweise dazu beitragen, einer weiteren Eskalation entgegenzuwirken.

Bei der Entwicklung kollektiver Handlungsfähigkeit stehen demokratiespezifische Vorbehalte gegen die Internationalisierung des Staates, Opportunitätserwägungen (einschließlich ökonomischer Interessen) und Herrschaftsinteressen gegeneinander. Dieses Spannungsverhältnis kann weder durch eine nassforsche Relativierung noch durch eine kategorische Verabsolutierung des Interventionsverbots gelöst werden. Hier sind grundlegende Fragen weiterhin ungeklärt. Einerseits erscheint es unerlässlich, den Status von Souveränität neu zu überdenken soweit die Berufung auf die nationale Souveränität einer Abschirmung von

Menschenrechtsverletzungen dient. Andererseits besteht ein berechtigtes Misstrauen auf Seiten der (potenziell) betroffenen Länder gegenüber den potenziellen Interventen. Hinzu kommt, dass die bisherigen historischen Erfahrungen (etwa mit der Demokratisierung Deutschlands und Japans nach dem Zweiten Weltkrieg) keine eindeutigen Anhaltspunkte für die Beurteilung der gegenwärtigen Chancen bieten, demokratischer Selbstbestimmung unter den je spezifischen Umständen durch einen international forcierten Regimewechsel den Weg zu bahnen. Umso wichtiger erscheint es, den erreichten Stand kollektiver Handlungs-

kompetenz im Rahmen von Kapitel VII UN-Charta gegen die Verlockungen eines einseitigen Interventionismus zu verteidigen.

Ein wesentlicher Aspekt der Weiterentwicklung prozeduraler Normen ist der Ausbau der internationalen Gerichtsbarkeit. Die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes stellt in diesem Rahmen (das heißt bezogen auf Völkermord, Kriegsverbrechen und „crimes against humanity“) einen Meilenstein in einer langfristige Entwicklung dar, die von Einzelregierungen aufgehalten, aber wohl nicht mehr zum Stillstand gebracht werden kann. Der Kampf der Bush-Administration gegen den Internationalen Strafgerichtshof ist in historischer Perspektive als ein Rückzugsgefecht zu werten und nicht als Signal für eine Kehrtwende in der Völkerrechtspolitik. Allerdings tut sich hier ein neues Spannungsverhältnis auf, das zwischen der Ausdifferenzierung internationaler Rechtsnor-

## Anmerkungen

- 1 Matthias Lutz-Bachmann/James Bohman (Hg.), *Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung*, Frankfurt (Suhrkamp Verlag) 1996.
- 2 Ulrich Speck/Natan Sznajder (Hg.), *Empire America. Perspektiven einer neuen Weltordnung*, Stuttgart (Deutsche Verlags-Anstalt) 2003.
- 3 International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001; J. L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (Hg.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge (Cambridge University Press) 2003.
- 4 Barry Buzan, *Who May We Bomb? in: Ken Booth/Tim Dunne (Hg.), Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, New York (Palgrave Macmillan) 2002, S. 85-94.
- 5 Vgl. Heinrich Wefing, *Entsichert. Ein Tabu aus der Grauzone: Neue Fragen zur Folter*, FAZ, 10.5.2004, Feuilleton sowie *The Economist*, A memo too far. „A scholarly effort to define the perimeters of law“, Vol. 371, No. 8379, June 12th 2004.
- 6 Joseph S. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York (Basic Books) 1990.
- 7 Konrad Schuller, *Justiz in Zeiten des Terrors*, FAZ, 25.1.2004, S. 6.
- 8 Siehe das „zivilisatorische Hexagon“ von Dieter Senghaas, Ders., *Frieden als Zivilisierungsprojekt*, in: Ders. (Hg.), *Den Frieden denken*, Frankfurt (Suhrkamp) 1995, S. 196-226.
- 9 Michael Haspel, *Friedensethik und Humanitäre Intervention*, Neukirchen (Neukirchener Verlag) 2002.
- 10 Vgl. Ute Gerhard/Mechtild Jansen/Andrea Maihofer/Pia Schmid/Irmgard Schulz (Hg.), *Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht*, Frankfurt/Main (Ulrike Helmer), 1990.
- 11 Michael Bothe, *Friedenssicherung und Kriegsrecht*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hg.), *Völkerrecht*, Berlin/New York (Gruyter) 2001, S. 603-679; Ruth Wedgwood, *The Law's Response to September 11*, in: *Ethics and International Affairs* 16:1, 2002, S. 8-13; George A. Lopez, *The Style of the New War: Making the Rules as We go Along*, *ibid.*, S. 21-26.
- 12 Ingeborg Maus, *Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: Der Niedergang der Demokratie*, in: Matthias Lutz-Bachmann/James Bohman (Hg.), *Weltstaat oder Staatenwelt?*, Frankfurt (Suhrkamp) 2002, S. 226-259.
- 13 In diesem Sinne Jochen A. Frowein, *Ist das Völkerrecht tot?*, in: FAZ, 23.7.2003, S. 6.

men und der Weiterentwicklung gerichtlicher Überprüfungsmöglichkeiten auf der einen Seite, die Tendenz zu einer Entrechtlichung des Kampfes gegen den Terrorismus auf der anderen. Dies wirft nicht so sehr Probleme der Privatisierung des Staates als vielmehr der Aushöhlung der Demokratie auf. Hier ergibt sich als weitere große Herausforderung, den liberalen Rechtsstaat im Kontext der Terrorbekämpfung nicht nur nach außen, sondern auch nach innen gegen eine Einschränkung bestehender Freiheiten durch Maßnahmen zu verteidigen, die ihrem Schutz dienen sollen.

## Fazit

Aus politologischer Sicht ist das Recht eine Ressource der Macht; es kann aber als solche nur wirksam werden, solange es von den Adressaten als Recht anerkannt wird. Jeder Bezug der Politik auf das Recht stellt insofern immer eine Form der Instrumentalisierung des Rechts und zugleich der Bindung an das Recht dar. Anders ausgedrückt, die Berufung auf das Recht beschränkt sich nie auf seine Anwendung, sondern ist immer auch ein Akt der Rechtspolitik. Das entwertet das Recht nicht, sondern unterstreicht, dass es nicht ganz aussichtslos ist, über den Bezug auf das Recht neue Standards der Angemessenheit im Umgang mit den jeweiligen Fragen der Weltpolitik zu entwickeln. In diesem Sinne gilt es, die im Rahmen der Vereinten Nationen bestehenden Ansätze zur Etablierung einer Weltrechtsordnung zu stärken und weiterzuent-

wickeln. Ob das gelingt, ist ungewiss. Kants Perspektive ist die einer ins Unendliche gehenden Annäherung an eine Ordnung, die immer wieder neu als vernünftig zu begründenden ist. Diese Perspektive verweist auf die Notwendigkeit enttäuschungsfester Konzepte der Friedenssicherung, die gegen eine verhängnisvolle Sehnsucht nach Erlösung (sei es durch ein neues Weltimperium, sei es durch den Gottesstaat) durchgehalten werden können. Der Idee des Friedens durch Recht kann man durchaus mit Skepsis begegnen. Diese Skepsis muss aber nicht zu der Einsicht gesteigert werden, dass Fortschritt nur darin besteht, seine Unmöglichkeit anzuerkennen, oder darin, sich mit Samuel Beckett (oder Walter Benjamin) auf die Idee des Fortschreitens im Fortschrittlosen zurückzuziehen. Der Streit um das Recht ist in dem Bewusstsein zu führen, dass

er immer neues Unrecht schafft, aber nicht mit der Folge, dass er aufgegeben werden müsste.



*Prof. Dr. Lothar Brock (Jahrgang 1939) ist Leiter der Forschungsgruppe „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ an der HSFK und Professor em. für Internationale Bezie-*

*hungen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.*

### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Frieden und Herrschaft des Rechts“ sowie „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“. Zudem gibt es die forschungsgruppenübergreifende Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“ und den Arbeitsbereich „Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie“. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden. Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF-Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in

Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der „HSFK-Standpunkte“ ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design und Layout: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332