

128. Bergedorfer Gesprächskreis

## **Macht und Regeln – Elemente einer »Neuen Weltordnung«**

5.–7. März 2004, Wilton Park





## INHALT

Fotodokumentation	1
Teilnehmer	20
Zusammenfassung	21



## Protokoll

Begrüßung	22
<b>I.</b>	
<b>Macht und Zusammenarbeit</b>	<b>23</b>
<b>II.</b>	
<b>Neue Regeln und Mechanismen</b>	<b>59</b>
<b>III.</b>	
<b>Die Grenzen einer »Neuen Weltordnung«</b>	<b>97</b>

## Anhang

Teilnehmer	133
Literaturhinweise	142
Glossar	144
Register	158
Bisherige Gesprächskreise	164
Die Körper-Stiftung	175
Impressum	176

INITIATOR

**Dr. Kurt A. Körber**

DISKUSSIONSLEITER

**Dr. Christoph Bertram,**  
Direktor, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP),  
Berlin

REFERENTEN

**Dr. Ghanim Alnajjar,**  
Professor, Universität Kuwait  
**Botschafterin Avis Bohlen,**  
Public Policy Scholar, Woodrow Wilson Center,  
Washington D.C.  
**Heather Grabbe,**  
Stellvertretende Direktorin, Centre for European  
Reform, London  
**Dame Pauline Neville-Jones DCMG,**  
Vorstandsvorsitzende, QinetiQ Holdings Ltd., London  
**David Rieff,**  
Senior Fellow, World Policy Institute, New York  
**Dr. Michael Schaefer,**  
Politischer Direktor, Auswärtiges Amt, Berlin  
**Professor Paul W. Schroeder,**  
University of Illinois

TEILNEHMER

**Dr. Gerald Chan,**  
Senior Fellow, Centre of International Studies,  
Cambridge University  
**Dr. Patrick O. Cohrs,**  
Research Fellow, Humboldt-Universität  
Berlin und German Historical Institute, London  
**Dr. Elizabeth Economy,**  
Senior Fellow und Director of Asia Studies,  
Council on Foreign Relations, Washington D.C.  
**Antony Glees,**  
Professor, Direktor, Centre for Intelligence and Security  
Studies, Brunel University, Uxbridge  
**Karl-Theodor zu Guttenberg, MdB,**  
Mitglied des Deutschen Bundestages (CSU), Berlin  
**Dr. Amr Hamzawy,**  
Assistent Professor, Universität Kairo  
**Professor Pierre Hassner,**  
Centre d'Etudes et de Recherches Internationales  
(CERI-FNSP), Paris  
**Reinhard Hesse,**  
Beauftragter des Bundeskanzlers für das  
»Progressive Governance Network«, Berlin

**Botschafter John L. Hirsch,**  
Senior Fellow, International Peace Academy, New York  
**Dr. G. John Ikenberry,**  
Professor, Georgetown University, Washington D.C.  
**Colin Jennings,**  
Geschäftsführer, Wilton Park Conference Center  
**Stefan Kornelius,**  
Leiter des außenpolitischen Ressorts,  
Süddeutsche Zeitung, München  
**Dr. Stephen Krasner,**  
Professor, Stanford University  
**Dr. Nico Krisch,**  
Hauser Research Scholar und Visiting Fellow,  
New York University School of Law  
**Dr. Charles Kupchan,**  
Professor, Georgetown University, Washington D.C.  
**Lotte Leicht,**  
Direktorin, Human Rights Watch, Brüssel  
**Tod Lindberg,**  
Herausgeber, Policy Review, Washington D.C.  
**Simon Lunn,**  
Generalsekretär, NATO Parliamentary Assembly,  
Brüssel  
**Botschafter Thomas Matussek,**  
Botschafter der Bundesrepublik Deutschland  
in Großbritannien, London  
**Vyacheslav Nikonov,**  
Präsident, Politika Stiftung, Moskau  
**Botschafter Janusz Reiter,**  
Präsident und Geschäftsführer, Zentrum für  
internationale Beziehungen, Warschau  
**Prof. Dr. Thomas Risse,**  
Professor, Freie Universität Berlin  
**Jan Roß,**  
Redakteur, DIE ZEIT, Berlin  
**Dr. Ulrich Schlie,**  
Ressortleiter Europa und Internationales,  
Hessische Landesvertretung, Berlin  
**Botschafter Shimon Stein,**  
Botschafter des Staates Israel in Deutschland, Berlin  
**Karsten D. Voigt,**  
Kordinator für die deutsch-amerikanische  
Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt, Berlin  
**Dr. Klaus Wehmeier,**  
Stellvertretender Vorsitzender des Vorstands,  
Körper-Stiftung, Hamburg  
**Dr. Richard von Weizsäcker,**  
Bundespräsident a.D., Berlin  
**Dr. Samuel Wells,**  
Stellvertretender Direktor, Woodrow Wilson Center,  
Washington D.C.  
**Dr. Katja Wiesbrock,**  
Politische Referentin, Ständige Vertretung  
der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen,  
New York

## ZUSAMMENFASSUNG

Wie kann die internationale Ordnung den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden? Über »Macht und Regeln – Elemente einer Neuen Weltordnung« diskutierten beim 128. Bergedorfer Gesprächskreis 38 internationale Experten, Politiker und Publizisten. Unter dem Vorsitz Richard von Weizsäckers und der Moderation von Christoph Bertram nahmen sie in Wilton Park den Dialog des 124. Gesprächskreises »Konturen einer Neuen Weltordnung« wieder auf. Damals hatten US-amerikanische Befürworter unilateraler Präemption heftig mit europäischen Vertretern des Multilateralismus gestritten. In Wilton Park zeigte sich, dass beide Seiten angesichts der neuen Sicherheitsrisiken um die richtigen Prioritäten ringen, neue Institutionen und Allianzen durchdenken und den regionalen Fokus der Diskussion über die transatlantische Partnerschaft hinaus ausweiten wollen.

Schon die Situationsanalyse war kontrovers. Sind die Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure und *failed states* fundamental neu? Überfordern sie und die Vormachtstellung der USA das bisherige Regel- und Institutionenwerk, das auf nationaler Souveränität basiert? Manche Teilnehmer sahen in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA eine angemessene Reaktion auf neue Rahmenbedingungen. Andere erklärten, die Anschläge des 11. September 2001 seien kein geschichtlicher Wendepunkt. Die existierenden Regeln und Institutionen seien grundsätzlich wirksam und der einzige Weg zu einer friedlichen internationalen Ordnung. Die US-Strategie unilateraler Präemption werde andere Staaten zur Missachtung des Völkerrechts führen. Einige Teilnehmer argumentierten, Elend, Seuchen und Umweltprobleme seien bedrohlicher als der Terrorismus.

In einem zweiten Abschnitt ging es um Instrumente einer »Neuen Weltordnung«. Können Regeln die Realität beeinflussen und politischem Handeln Legitimität verleihen, oder kommt es auf politische Strategien und das Handeln selbst an? Wie effektiv sind Regeln in einer unipolaren Welt? Konkrete Reformvorschläge betrafen etwa die UNO, die Einbindung der Weltbank in die UN-Entscheidungsstrukturen und das transatlantische Verhältnis.

Der dritte Abschnitt behandelte inhaltliche und geografische Grenzen einer »Neuen Weltordnung«. Internationale Eingriffe in die Souveränität von Staaten nehmen zu. Bildet sich dabei ein funktionierendes Modell der Intervention heraus? Wie kann die internationale Gemeinschaft hierfür genügend Ressourcen aufbringen? Die Teilnehmer diskutierten Konzepte für *nation building*, eine stärkere Einbeziehung des arabischen Raumes und den Umgang mit Mächten wie Russland und dem immer wichtiger werdenden China.

## PROTOKOLL

### Begrüßung

von Weizsäcker



Ich begrüße Sie in der herrlichen englischen Landschaft von Wilton Park und danke Ihnen, dass Sie hierher gekommen sind. Wenn man draußen im Park die friedlichen Schafe sieht und in der heutigen Zeitung liest, ausländische Polospieler seien Großbritanniens Hauptsorge, so hat man den Eindruck, die Welt sei sicher.

Doch der britische Premierminister Tony Blair hat in einer Rede gestern – sozusagen im ersten Referat unseres Gesprächskreises – eine andere Einschätzung vertreten. Sein Thema waren die Gefahren für die internationale Sicherheit und die Notwendigkeit, ihnen zu begegnen. Blair steht damit in der Tradition von Woodrow Wilsons Forderung kurz vor dem Ende des Ersten Weltkrieges, »to make the world safe for democracy«. Damals wie heute ging es darum, wie politische Macht Sicherheit gewährleisten kann. Dabei stellt sich die Frage, ob die Macht den Willen und die Einsicht hat, Regeln zu definieren, zu nutzen und zu achten.

Hier in Wilton Park beschäftigen sich seit 1945 Konferenzen damit, die geistige Macht der Demokratie lebendig zu machen und zu erhalten. Ich hoffe, dass unser Gespräch über Macht und Regeln in der globalen Ordnung einen Beitrag zum Geist dieses Hauses leisten kann. Ob das gelingt, hängt auch von Christoph Bertram ab, der sich dankenswerterweise bereit erklärt hat, unsere Diskussion zu moderieren.

---

Dieses Protokoll enthält eine von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern autorisierte überarbeitete Version ihrer mündlichen Beiträge.

## I. Macht und Zusammenarbeit

Vielen Dank. Wir freuen uns, in Wilton Park ein Thema diskutieren zu können, das noch älter als das Gebäude selbst ist: Macht und Regeln – Elemente einer »Neuen Weltordnung«. Paul Schroeder wird uns freundlicherweise ins Thema einführen.

Einflussreiche Kreise in den Vereinigten Staaten, auch die Verantwortlichen der jetzigen Regierung, halten die nach dem Ende des Kalten Krieges erhoffte »Neue Weltordnung« für eine Illusion. Stattdessen zeige die jüngste Geschichte das Entstehen einer Neuen Weltordnung voller Instabilität und Gefahren. In so genannten gescheiterten und schurkischen Staaten eskalierten Gewalt, ethnische Säuberungen und Bürgerkriege. Dauerkonflikte zwischen wichtigen Nationalstaaten bedrohten die internationale Sicherheit. Weltweit organisierte Terroristen mit Massenvernichtungswaffen, heimlich von Schurkenstaaten unterstützt, bildeten eine neue Bedrohung der internationalen Ordnung. Die Antwort der amerikanischen Regierung auf diese Herausforderung ist die Bush-Doktrin. Danach kann nur eine permanente, unangefochtene militärische Überlegenheit der Vereinigten Staaten die Grundlage für weltweite Sicherheit und Ordnung bilden. Wenn es nötig erscheint, ist präventive Gewalt ein legitimes Mittel zur weltweiten Bekämpfung von Terrorismus oder Waffenverbreitung und zur Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft. In Afghanistan und im Irak hat die Regierung zum ersten Mal nach dieser Strategie gehandelt.

Ich halte die Grundannahmen der Bush-Doktrin für falsch und irreführend. Unser Weg sollte uns stattdessen »zurück in die Zukunft« führen, denn ich bin überzeugt, dass die »Neue Weltordnung«, die Präsident Bush senior ausgerufen hatte, in keiner Weise versagt hat. Zwar waren einige an sie geknüpfte Hoffnungen unrealistisch und damit zum Scheitern verurteilt, aber ihre meisten Errungenschaften haben Bestand, und ihre Prinzipien sind nach wie vor gültig. Die Bedrohungen, die sie angeblich zerstört haben, sind nicht neu und werden übertrieben. Und wie schwerwiegend sie auch sein mögen, langfristig können wir sie nur durch Regeln und Strategien der »alten Neuen Weltordnung« bewältigen.

Wir müssen untersuchen, welche Elemente dieser Ordnung noch funktionieren und wie sie sich wiederbeleben und heutigen Herausforderungen anpassen lassen. Die Bush-Doktrin dagegen hat schon bewiesen, dass sie nicht einmal mit den derzeitigen internationalen Sicherheitsrisiken fertig wird, geschweige denn mit jenen, die sich erst abzeichnen. Ihr Scheitern ist inzwischen so offensichtlich,

**Bertram**

**Schroeder**

Referat

Neue Weltordnung statt  
»Neue Weltordnung«?

Nein! Darum ist die Bush-Doktrin ein Irrweg

Im Irak und in Afghanistan ist  
die Bush-Doktrin gescheitert

Nach den Maßstäben der historischen Erfahrung ist der 11. September 2001 kein Wendepunkt der Weltgeschichte.

Schroeder



dass selbst die Regierung von ihr abzurücken beginnt. Das Versagen der Bush-Doktrin als Heilmittel für die Unordnung der Welt ist augenfällig bei den Beispielen Irak und Afghanistan. Und selbst wenn diese Experimente des Staatenaufbaus durch militärische Intervention doch noch erfolgreich enden oder den Besatzern wenigstens einen Abzug unter dem Zeichen des Erfolgs ermöglichen sollten, würden sie immer noch die Unbrauchbarkeit der Bush-Doktrin vor Augen führen. Denn Afghanistan und der Irak boten sich wegen ihrer militärischen Schwäche, politischen Isolation und Unbeliebtheit als scheinbar ideale Ziele an. Doch die Strategie, durch den Einsatz überlegener Militärmacht Regimewechsel, Demokratisierung und Frieden in Gang zu bringen, hat selbst hier so vielfältige Risiken und Mängel gezeitigt, dass man sie kaum je noch einmal einsetzen wird. Sie schneidet bei einer rationalen Kosten-Nutzen- oder Nutzen-Risiko-Analyse für die zahlreichen Unruheherde der Welt einfach zu schlecht ab.

Der 11. September ist kein historischer Wendepunkt ...

Auch glaube ich nicht, dass Terrorismus, Schurkenstaaten und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen alte Sicherheitsstrategien unbrauchbar gemacht haben. Das Ausmaß der gegenwärtigen Bedrohung mag neu sein, setzt aber eine historische Erkenntnis nicht außer Kraft, die ihre Vorsichtsmaßnahmen aus Vergleichen gewinnt. Nach den Maßstäben der historischen Erfahrung ist der 11. September 2001, anders als oft behauptet, kein Wendepunkt der Weltgeschichte. Der 11. September war ein aufsehenerregender Terrorakt und eine Tragödie für die Opfer; er hat der amerikanischen Gesellschaft und der politischen und wirtschaftlichen Weltordnung beträchtlichen, wenn auch vorübergehenden Schaden zugefügt. Aber seine konkreten Folgen bleiben hinter denen vieler Kriege, Naturkatastrophen, Bürgerkriege, ethnischer Konflikte und auch Terrorakte vergangener Jahrzehnte und Jahrhunderte zurück. Auch das Wesen des Terrorismus ist gleich geblieben: Er ist eine Waffe der Schwachen und Splittergruppen gegen Feinde, die wegen ihrer Übermacht nicht direkt angegriffen werden können.

... wenn ihn nicht die Reaktion der USA dazu macht

Und doch könnte der 11. September noch zu einem historischen Wendepunkt werden, aber nur dann, wenn ihm viele ähnlich spektakuläre Angriffe folgten, oder aber – was wahrscheinlicher ist – durch die Reaktionen der Angegriffenen. Regierungen von Staaten haben viel eher die Macht, Ereignisse wie den 11. September zu Wendepunkten zu machen, als wie gut auch immer organisierte Terroristen. Die Ermordung Franz Ferdinands in Sarajevo war für die Habsburger-Monarchie ein viel schwererer Schlag als der 11. September für die Vereinigten Staaten. Doch erst die Reaktionen der österreich-ungarischen



Krone und anderer Länder machten den Mord zu einem Wendepunkt der Weltgeschichte.

Eine weitere falsche und gefährliche Annahme der Bush-Regierung besagt, der Kampf gegen den Terrorismus sei Krieg und versetze die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten in den Kriegszustand. Dem ist nicht so. Der Kampf gegen den Terrorismus ist eine internationale Aktion gegen einen bestimmten Typ internationaler Kriminalität. Sie wird durchgeführt von Regierungen, die sich miteinander im Friedenszustand befinden und die in nationalen und internationalen Einrichtungen zusammenarbeiten. Darum hat der Kampf gegen den Terrorismus seinen Ort innerhalb des Systems und der Schranken normaler internationaler Beziehungen. Militärische Gewalt kann nicht die entscheidende Waffe sein. In Afghanistan war militärisches Eingreifen notwendig und allgemein akzeptiert, doch es genügte offensichtlich nicht, um den Terrorismus auszurotten. Im Irak hat der Einsatz militärischer Gewalt ein gefährliches Terrorzentrum dort geschaffen, wo es vorher keines gab.

In vielen Fällen kann militärische Gewalt nicht die Hauptwaffe gegen den Terrorismus sein, weil sie das Geflecht internationaler Beziehungen und besonders des Kampfes gegen den Terrorismus zerreißen würde. Pakistan etwa spielt seit vielen Jahren eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung terroristischer Gruppen und bei der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Doch weder kann das Land dafür militärisch bestraft noch zum Einsatz seiner eigenen Militärmacht für einen massiven Schlag gegen den Terrorismus gezwungen werden. Denn Pakistan ist ein souveräner Staat, dessen Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus unentbehrlich ist. Setzte man seine Regierung unter Druck, könnte sie stürzen.

Einige, die meine Zweifel an der Bush-Doktrin teilen, mögen skeptisch sein, ob wir zur »Neuen Weltordnung« von Bush senior zurückkehren können. Passt sie noch in eine so veränderte, gewalttätige und scheinbar chaotische Welt wie die heutige? Ich denke, ja, denn das Ende des Kalten Krieges hat tatsächlich die Aussicht auf eine friedlichere, kooperative Weltordnung entstehen lassen. Das war keine grundlose Euphorie, die schnell von der rauen Wirklichkeit eingeholt worden wäre. Das Konzept einer »Neuen Weltordnung« spiegelte echte, tiefgreifende Veränderungen in der internationalen Politik wider.

Während der letzten fünfhundert Jahre lebten die Großmächte in der dauernden Erwartung, dass irgendeine Streitfrage früher oder später einen Krieg mit rivalisierenden Mächten auslösen werde: Krieg war für sie ein unvermeidlicher

Es gibt keinen »Krieg« gegen den Terrorismus

Die »Neue Weltordnung« von Bush senior ist noch immer ein gültiges Konzept

Denn heute ist Krieg zwischen Nationalstaaten nicht mehr unvermeidlich



Teil internationaler Beziehungen. Mit dem Ende des Kalten Krieges hat sich diese grundlegende Annahme und Zukunftseinschätzung geändert, und zwar dauerhaft. Soweit ich sehe, handelt keine heutige Großmacht unter der Voraussetzung, dass sie auf die Dauer gegen eine andere Großmacht wird Krieg führen müssen. Nicht einmal Länder mit ernsthaften Dauerkonflikten wie Indien und Pakistan sehen Krieg heute noch als unvermeidlich an. Diese neue Situation verdankt sich tief gehenden Veränderungen der internationalen Beziehungen, die seit Jahrhunderten ablaufen und sich in jüngster Zeit rasant beschleunigt haben.

Erstens ist der Nutzen von Kriegen als Mittel der Staatskunst gesunken, während ihre Kosten und Risiken gestiegen sind. Zweitens hängt wegen des wachsenden Handels der Bestand eines Staates weniger von militärischer Macht ab als von wirtschaftlichem Erfolg. Drittens hat die Globalisierung einen exponentiellen Anstieg des Umfangs und der Geschwindigkeit, Intensität und Verflochtenheit weltweiter Transaktionen mit sich gebracht. Viertens haben die Zahl und die Verschiedenartigkeit der Akteure auf der internationalen Bühne drastisch zugenommen, zu denen neben Staaten heute auch internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, multinationale Konzerne und andere gehören. Als fünften Punkt könnte man hinzufügen, dass liberale parlamentarische Demokratie und Marktwirtschaft inzwischen weitgehend als einzig legitime und vorteilhafte Gesellschaftsmodelle akzeptiert sind. Selbst die Bush-Doktrin lehnt nur den ersten dieser fünf Punkte ab, nämlich dass der Nutzen des Krieges abnehme. Den übrigen vier stimmt sie zu.

Einige Beispiele zeigen, dass die »alte Neue Weltordnung« erfolgreich konkrete Herausforderungen bewältigt hat. Dass man im Irak keine Massenvernichtungswaffen gefunden hat, beweist, dass hergebrachte Mittel wie internationale Sanktionen selbst so hässliche Regime wie das Saddam Husseins wirkungsvoll abschrecken und eindämmen können. Um dieses Thema ging es bei der Spaltung in den Vereinten Nationen, und im Hinblick darauf fiel dann die Entscheidung für den Krieg. Heute müssen wir zugeben, dass wir zur Eindämmung der militärischen Gefahr im Irak die konventionellen Strategien internationaler Kontrolle nicht hätten aufgeben müssen – die Strategien der »alten Neuen Weltordnung«.

Ein zweiter Grund für den Einmarsch im Irak war die amerikanische Behauptung, ein militärischer Sturz Saddams würde die ganze Region verändern und Demokratie und Bürgerrechte im gesamten Mittleren Osten verbreiten. Heute hat selbst die amerikanische Regierung dieses zuversichtliche Versprechen zurückgenommen oder zumindest erheblich eingeschränkt und sich neuen Taktiken

Epochenwandel im internationalen System:  
Kosten der Kriege, Bedeutung der Wirtschaft,  
Globalisierung und Pluralisierung

Die Instrumente der »alten  
Neuen Weltordnung« funktionieren  
noch: Sanktionen im Irak ...

... G8 und KSZE-Ansatz ...

und Instrumenten zugewandt. Nun sucht sie die Unterstützung ihrer G-8-Partner zur Förderung von Demokratie und Bürgerrechten in der Region. Ihr neuer Ansatz orientiert sich, wie die »New York Times« berichtete, an der Schlussakte von Helsinki von 1975 – eine Rückkehr zu den frühen Entwicklungsstadien der »Neuen Weltordnung«.

Ein weiteres Element der »alten Neuen Weltordnung«, das ich zur Lösung heutiger Probleme für zentral halte, ist das Prinzip von Integration und Ausschluss. Natürlich ließ die alte Ordnung militärische Gewalt und internationale Sanktionen gegen offene Aggression und ethnische Säuberungen zu. Das zeigen der erste Irak-Krieg und die NATO-Intervention im Kosovo. Doch vor allem beeinflusste man Staaten durch das Zuckerbrot der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen mit all ihren Vorteilen und umgekehrt durch die Peitsche des Ausschlusses. Nie zuvor wurde dieser ehrwürdige Grundsatz internationaler Politik so durchgängig, wirkungsvoll und dauerhaft wie in den letzten Jahrzehnten angewendet. Er half nicht nur den Kalten Krieg beenden, sondern war auch erfolgreich bei der Erweiterung der Nato und der EU und bei Chinas Bemühungen um die Meistbegünstigungsklausel und um Aufnahme in die Welthandelsorganisation. Das Prinzip von Integration und Ausschluss nutzt man zurzeit im Zypern-Konflikt und gegenüber Libyen, Iran und Nordkorea. Sogar die Vereinigten Staaten lassen sich, mehr oder weniger freiwillig, in diese Bemühungen hineinziehen.

Natürlich behaupte ich nicht, man müsse nur in den achtziger Jahren die notwendigen Regeln für eine »Neue Weltordnung« sozusagen aufsammeln, um alle heutigen Bedrohungen zu meistern. Meine Sicht der internationalen Politik ist eher skeptisch als optimistisch. Doch so sehr ich mir der Gefährlichkeit eines utopischen Idealismus bewusst bin, fürchte ich doch noch mehr eine utopische Machtpolitik. Denn deren Überzeugung, mit genügend großer, genügend entschlossen eingesetzter Macht könne man fast alles tun und mit fast allem durchkommen, hat sich in der Geschichte als weitaus verbreiteter und gefährlicher herausgestellt. Das stärkt meine Auffassung, dass wir keine »neue Neue Weltordnung« aus dem Nichts schaffen müssen und sollten. Jahrhunderte langsamer, mit unvorstellbaren Kosten und Rückschlägen behafteter Entwicklung haben uns ein funktionierendes System internationaler Regeln, Normen, Übereinkünfte, Institutionen und Praktiken zur Problemlösung hinterlassen.

Noch funktioniert es schlecht und muss reformiert und weiterentwickelt werden, nicht weil es überholt ist oder von Verbrechern angegriffen wird, sondern weil diejenigen es verbiegen, manipulieren und ausbeuten, denen es am

... Beeinflussung durch  
Integration und Ausschluss

Utopische Machtpolitik ist gefährlicher  
als utopischer Idealismus

Das internationale System reformieren:  
Es ist das einzige, das wir haben ...

Es ist nackte Hybris, zu glauben, dass  
das internationale System in einer  
Art Schwebezustand verfügbar bleibt,  
während die Vereinigten Staaten seine  
Grundregeln verletzen und unterhöheln.

Schroeder

meisten nützt. Aber es ist das einzige System, das wir haben. Es zu zerstören hätte unabsehbare und entsetzliche Folgen. Wollen wir uns eine Perspektive für unsere Gegenwart und Zukunft erhalten, müssen wir dieses System benutzen, entwickeln und reformieren.

... wir können es nicht »in  
Wartestellung« behalten ...

Zum Schluss noch eine Warnung: Die Verteidiger der mit Namen wie »konsultativer Unilateralismus«, »instrumenteller Multilateralismus«, »Internationalismus à la carte« belegten weltpolitischen Strategie der Bush-Regierung mögen darauf hinweisen, dass diese Strategie das bestehende internationale System und seine Regeln weder ignoriert noch beiseite schiebt. Sie trage nur der Tatsache Rechnung, dass die Regeln des Systems nicht alle gegenwärtigen Probleme lösen könnten und dass die Vereinigten Staaten ihnen nicht ihre vitalen Interessen opfern dürften. Einige meinen sogar, das internationale System bleibe den Vereinigten Staaten als Auffangposition, wenn sie mit ihren Alleingängen scheiterten oder durch den Aufstieg neuer Weltmächte wie China ihre Stellung als einzige Supermacht verlören.

... während wir es missachten  
und unterhöheln ...

Lassen Sie es mich krass ausdrücken: Es ist schiere Torheit und nackte Hybris, zu glauben, dass das internationale System in einer Art Schwebezustand verfügbar bleibt, während die Vereinigten Staaten seine Grundregeln unablässig verletzen und unterhöheln. Dieser Fehler ist in der Geschichte oft begangen worden, häufig mit tragischem Ausgang. Hat ein Staat erst einmal zur Erreichung seiner Interessen ein bestehendes System von Regeln, Erwartungen, Normen und Praktiken zerstört, hat er erst einmal das Ethos und die Anreize des Systems unwirksam gemacht, dann können auch die größte Macht und die beste Strategie dieses System nicht wieder zum Leben erwecken.

... sondern müssen es gebrauchen,  
um es nicht zu verlieren ...

Bismarck hat es versucht. Der »weiße Revolutionär« der achtzehnhundertsechziger Jahre hat nach der machtpolitischen Durchsetzung seiner Ziele versucht, den saturierten, friedliebenden Konservatismus der Ära nach dem Wiener Kongress von 1815 wiederherzustellen. Obwohl er so viel geschickter und beweglicher war als die politische Klasse des heutigen Washington und anderer Hauptstädte, ist er gescheitert. Irgendwann gingen auch ihm die Auswege und Notlösungen aus. Die heutige internationale Ordnung hat sich als bemerkenswert belastbar und elastisch erwiesen. Aber sie ist nicht unzerstörbar. Einmal außer Kraft gesetzt, wird sie im besten Falle mit großer Anstrengung und enormen Kosten wiederherzustellen sein. Von diesem Instrument gilt daher nicht nur, dass man es benutzen muss. Man muss es benutzen, um es nicht zu verlieren.

Asymmetrische Kriegsführung  
ist eine fundamental neue Waffe  
der Schwachen gegen den  
weichen Unterleib der Starken.

Neville-Jones

Vielen Dank für dieses nachdenkliche und inspirierende Referat, das eine Alternative zum Mainstream der internationalen öffentlichen Debatte zeigt. Tony Blair hat uns gestern zum Kampf gegen die tödliche Bedrohung eines neuen Terrorismus gemahnt. Dagegen beschreiben Sie ein grundsätzlich funktionierendes internationales System, das durchaus die nötige Sicherheit bietet. Wir freuen uns jetzt auf Pauline Neville-Jones' Überlegungen.

Unser Thema konzentriert sich auf die Frage, ob das existierende Regelsystem geändert oder reformiert werden muss. Diese Frage setzt voraus, Regeln seien das wichtigste Element der internationalen Beziehungen. Auch ich denke, dass Regeln hilfreich und manchmal unverzichtbar sind. Aber ich glaube, dass sie eine vernünftige Diskussion über Antworten auf politische Herausforderungen auch behindern können. Darum möchte ich zeigen, dass Legitimität und politische Strategien mindestens ebenso wichtige Elemente einer stabilen internationalen Politik und Ordnung sind wie Regeln. Lassen Sie mich aber zuerst die aktuelle Lage und die wichtigsten Herausforderungen des internationalen Systems skizzieren.

Paul Schroeder hat die Annahmen herausgearbeitet, die der Diskussion über eine »Neue Weltordnung« zugrunde liegen. Erstens geht man davon aus, der 11. September 2001 und der Irakkonflikt hätten die Welt verändert und einige Grundsätze der internationalen Politik infrage gestellt. Zweitens sei die vor dem 11. September herrschende Ordnung besser als die heutige gewesen, und wir sollten möglichst zu ihr zurückkehren. Drittens sei das derzeitige Regel- und Institutionenwerk unzulänglich und müsse verändert werden. Herr Schroeder hat zwei dieser Annahmen infrage gestellt. Der 11. September habe, erstens, nicht so viel verändert. Denn er habe den langfristigen Trend nicht berührt, dass zwischenstaatliche Kriege verschwinden. Deshalb seien, zweitens, die seit 1990 herrschenden Grundsätze internationaler Politik noch immer gültig. Ich stimme zu, dass die großen Mächte heute tatsächlich Kriege gegeneinander nicht mehr für unvermeidlich halten.

Aber meine Analyse unterscheidet sich von der Paul Schroeders in einem zentralen Punkt. Heute müssen wir uns nicht mehr mit Konflikten zwischen Staaten auseinandersetzen. Die Bush-Doktrin führt militärische Gewalt als Mittel gegen eine andere Bedrohung ein, und zwar gegen neue internationale Akteure und asymmetrische Kriegsführung. Diese Art des Terrorismus ist tatsächlich eine fundamental neue Waffe der Schwachen gegen den weichen Unterleib der Starken. Terrorismus bedroht den Westen nicht nur direkt. Noch größer ist die Be-



**Bertram**

**Neville-Jones**

Referat

Nicht Regeln, sondern Strategien  
und Legitimität bilden die Grundlage  
der internationalen Ordnung

Der 11. September 2001 ist sehr wohl  
ein historischer Wendepunkt

Neu: Asymmetrische Bedrohungen  
durch nichtstaatliche Akteure



drohung durch den Aufruhr, den er in der islamischen Welt auslösen kann. Letztlich kann Terrorismus das Leben in westlichen Gesellschaften außerordentlich unangenehm machen, kann uns aber nicht in die Knie zwingen. Er kann aber wohl Regierungen in der islamischen Welt stürzen. Islamische Fundamentalisten sind die eigentlichen Anhänger gewaltsamen Regimewechsels, und sie sind es, die die existierende Weltordnung umstürzen wollen. Diese Bedrohung unserer Stabilität und unserer wirtschaftlichen und ökonomischen Interessen ignorieren wir zu unserem eigenen Unheil. Vor allem in der Golfregion herrscht eine vorrevolutionäre Situation; ohne Hilfe werden die dortigen Regierungen stürzen. Der Fall des Hauses Saud wird die derzeitige Lage im Iran wie ein Kaffeekränzchen erscheinen lassen, und er wird in der ganzen Welt tief greifende Auswirkungen haben.

Die heutigen Bedrohungen verlangen ...

Gegen die Herausforderung des Terrorismus genügen die Waffen nicht mehr, die den Westen angeblich stark gemacht haben. In einem Punkt hat die Bush-Doktrin Recht: Um diejenigen zu bekämpfen, die unsere Autorität infrage stellen, müssen wir neu definieren, zu welchem Zeitpunkt Gewaltanwendung legitim ist. Wir müssen das Recht auf Selbstverteidigung und humanitäre Intervention überdenken. Die Anpassung dieser Normen an die derzeitige Situation wird uns zu einem neuen Verständnis von Souveränität führen.

... neue Konzepte der Souveränität ...

Über dieses traditionelle Souveränitätsverständnis setzen sich Vertreter humanitärer Interventionen schon jetzt mit breiter Zustimmung hinweg. Für die Kosovo-Intervention etwa gab es kein UN-Mandat. Unser fortschrittliches Gewissen akzeptiert, dass Menschenrechte letztlich schwerer wiegen als territoriale Souveränität.

Ähnlich muss sich das Konzept der Souveränität angesichts der asymmetrischen Kriegsführung verändern. Das Recht der Staaten auf Selbstverteidigung war immer anerkannt und ist in Kapitel VII, Artikel 51 der UN-Charta verankert. Heute aber brauchen wir eine neue Definition der Selbstverteidigung. Im Kalten Krieg und davor bedrohten souveräne Staaten unsere Länder. Heute stehen wir der asymmetrischen und unsichtbaren Bedrohung durch Terroristen ohne formale territoriale Autorität und ohne fassbare Nöte, über die man verhandeln könnte, gegenüber, die von *failed states* aus operieren. Es gibt also gute Gründe für ein offensives Verständnis des Rechts auf Selbstverteidigung.

... und für den Zeitpunkt  
legitimer Gewaltanwendung

Territoriale Souveränität ist eine Worthülse, wenn *failed states* der Pflicht zum Schutz ihrer Nachbarn nicht mehr nachkommen können. Darum haben wir das Recht und die Pflicht, uns in ihre Angelegenheiten einzumischen. Aber auch

Legitimität ist die Grundvoraussetzung, um in der internationalen Politik effektiv zu handeln.

Neville-Jones

wenn dieses Selbstverteidigungsrecht allgemein akzeptiert ist, ist die Bestimmung des richtigen Moments zum Einsatz von Gewalt schwierig. Das ist eine der ernstesten Fragen, die auch die Menschen guten Willens entzweit. Ich selbst bin überzeugt, dass man nicht warten darf, bis das Unheil ganz unmittelbar bevorsteht, bis man das Recht hat, präemptive Maßnahmen zu ergreifen. Es ist darum zentral wichtig, sich zu einigen, zu welchem Zeitpunkt Gewaltanwendung legitim ist.

Aber all das heißt nicht, dass wir erst einmal unser internationales Regelsystem wieder aufbauen müssen. Regeln können uns beim Entschluss zum notwendigen Handeln helfen, aber Legitimität und brauchbare Strategien sind viel wichtiger. Der Streit darum, ob im Fall des Irak die Regeln beachtet wurden, hat uns außer einer Vergiftung des transatlantischen Dialogs nichts gebracht. Regeln werden uns auch nicht helfen, andere Länder von der Legitimität der politischen Projekte des Westens zu überzeugen.

Zuerst zur Legitimität. Eine auf möglichst umfassendem Konsens beruhende Legitimität ist die Grundvoraussetzung, um in der internationalen Politik effektiv zu handeln. Legitimität ist aber ein fundamentales politisches Konzept. Regeln sind nicht die einzige Grundlage der Legitimität, sondern unterstützen sie nur. Die Intervention im Kosovo war mein erstes Beispiel dafür, wie die internationale Gemeinschaft zum Schutz der Menschenrechte das traditionelle Konzept der Souveränität geändert hat. Dabei war der Schlüssel zum Erfolg, dass die Intervention weithin als legitim galt, obwohl sie nicht der ganzen Palette internationaler Regeln entsprach.

Legitimität erfordert konsensfähige Strategien zur Lösung konkreter Probleme. Lassen Sie mich darum einige solche Strategien skizzieren. Es scheint mir sehr wichtig, Wandel, Reform und Modernisierung außerhalb der westlichen Welt zu unterstützen. So können wir Terrorismus und drohenden Revolutionen dissidenter Kräfte den Boden entziehen. Dazu dürfen wir uns nicht mehr nur auf Sanktionen stützen. Wir brauchen weniger Bestrafung und mehr Verführung, nicht nur Peitsche, sondern auch Zuckerbrot. Wenn man *failed states* oder unkooperative Staaten dauerhaft ausschließt, führt das nicht zu Reformen. Europa hat sehr richtig bemerkt, dass Libyen erste Schritte zurück ins internationale System unternimmt, und hat das Land dabei unterstützt.

Die USA sehen das anders, und auch sie haben nicht Unrecht. Natürlich genügt die Ermutigung zu Reformen nicht, wenn dahinter weder Macht noch Kapazitäten zur militärischen Intervention stehen. Europa muss die Notwendig-

Diskussionen über Regeln:  
Im Fall des Irak nutzlos

Legitimität ist die Basis erfolgreichen politischen Handelns

Konkrete Strategien: Modernisierung außerhalb der westlichen Welt unterstützen

Drohung der Gewaltanwendung





NATO als Steuerungsmechanismus

keit militärischer Macht ebenso anerkennen wie die Amerikaner die Grenzen dieser Macht. Kofi Annan hat kürzlich von der Macht der Diplomatie gesprochen, die auf der Drohung der Gewaltanwendung ruht.

Um die Anstrengungen des Westens zu koordinieren, schlage ich eine Rückkehr zu den Mechanismen vor, die die Welt während des Kalten Krieges lenkten. Der klassische westliche Steuerungsmechanismus war die NATO, in der das koordinierte Handeln einiger weniger Länder die Richtung vorgab. Diese Mechanismen erlaubten es den westlichen Mächten, im UN-Sicherheitsrat geschlossen zu handeln. Wir brauchen sie heute nicht weniger als früher.

Wiederbelebung der  
transatlantischen Partnerschaft

Darum bedauere ich es zutiefst, dass der Streit um die Irak-Intervention vor allem ein transatlantischer war. Er hat das westliche Lager gespalten und damit Verbündete auseinander gebracht, die bisher die internationale Politik verantwortlich gesteuert hatten. Der Rest der Welt sah sich das interessiert an und schlug sich auf die Seite des einen oder anderen, wenn es opportun schien. Die Streitereien im westlichen Lager müssen aufhören. Herr Schroeder hat richtig gesagt, dass die Bush-Administration die Vorteile der Kooperation zu schätzen lernt. Aber es braucht eine gemeinsame europäisch-amerikanische Anstrengung, um die transatlantische Partnerschaft wieder aufzubauen. Diese Partnerschaft bleibt für mich nach wie vor die Basis jeder erfolgreichen Gestaltung der internationalen Politik.

Großbritannien zwischen  
Europa und den USA

Ich will aber Großbritannien nicht die Rolle der Brücke zwischen Europa und den USA spielen sehen. Brücken werden leicht zu Pontons, die sinken. Die Briten haben eine nützliche Rolle beim Wiederaufbau des transatlantischen Konsenses zu spielen, müssen aber von einer europäischen Basis aus operieren.

Pflichten von Staaten gegenüber ihren  
Bürgern in der UN-Charta verankern

Mein letzter Vorschlag ist, den Schwung der Debatte um die Reform der UN-Charta zu nutzen. Ein Hauptmanko der Charta ist deren Fokus auf die Beziehungen zwischen souveränen Mitgliedsstaaten. Sie behandelt ausführlich die Rechte dieser Staaten und deren Konflikte. Aber sie vernachlässigt die Frage, wie Staaten sich nach innen verhalten sollen und wie man diese Pflicht zu einer gesetzlichen Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft machen kann. Die UN-Charta sollte deshalb um Bestimmungen ergänzt werden, die Staaten zur Respektierung individueller Rechte verpflichten. Die Bush-Administration hatte nicht ganz Unrecht, als sie auf die Verankerung der Pflichten von Staaten gegenüber ihren Bürgern in der Schlussakte von Helsinki hinwies, die mit Belohnungen und Sanktionen verknüpft sind. Eine Reform der UN-Charta könnte zur Bildung eines Konsenses über die Behandlung von Staaten beitragen, die diese Rechte



Es ist die traurige Wahrheit, dass in der postkolonialen Ära nur eine Minderheit der souverän gewordenen Staaten tatsächlich effektiv regiert wird.

Krasner

verletzen. Gegenüber diesen Staaten müsste auch Gewaltanwendung als letztes Mittel denkbar sein.

Frau Neville-Jones hat sehr richtig den Wandel des Verständnisses von Souveränität betont. Die Prinzipien und Praktiken der Souveränität, auf denen unser internationales System beruht, waren immer sehr viel weniger perfekt, als man sich bewusst machte. Heute aber müssen wir erkennen, dass in großen Teilen der Welt Regierungen ihr Territorium nicht mehr wirksam kontrollieren können. Diese staatlichen Gebilde erfüllen einen zentralen Aspekt staatlicher Souveränität nicht mehr und werden es in der näheren Zukunft auch nicht tun. Es ist die traurige Wahrheit, dass in der postkolonialen Ära nach dem Zweiten Weltkrieg nur eine Minderheit der souverän gewordenen Staaten tatsächlich effektiv regiert wird. Während der vergangenen 30 Jahre hat sich die Situation in weiten Teilen Afrikas, Lateinamerikas und Asiens immerfort verschlechtert.

Mir scheint, das Problem liegt tiefer, als es Frau Neville-Jones beschrieben hat. Die Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Nationalstaaten zur Sicherung von religiöser Toleranz und Minderheitenrechten ist historisch so neu nicht. Es gab sie zum Beispiel auf dem Balkan im 19. Jahrhundert oder in den Minderheitenverträgen nach dem Ersten Weltkrieg. Clemenceau erklärte damals bei der Überreichung des Minderheitenvertrags an Polen, Vorschriften zur Behandlung von Minderheiten seien eine übliche europäische Praxis bei der Übergabe von Territorium. Neu ist heute etwas anderes. Wir müssen Regierungsstrukturen in schlecht funktionierenden Staaten aufbauen, die solche Strukturen jetzt und in der näheren Zukunft nicht selbst entwickeln können.

In der Theorie kann ich Herrn Schroeders Aussage kaum widersprechen, dass das existierende internationale System von den existierenden Alternativen am besten zur Bewältigung aktueller Bedrohungen geeignet ist. Aber: An ihren Taten sollt ihr sie erkennen. Darum möchte ich analysieren, was UNO, NATO und EU in den vergangenen Jahren tatsächlich geleistet haben.

Die UNO war der Irak-Krise offensichtlich nicht gewachsen. Daran waren auch mangelhafte Regeln schuld, obwohl man fehlenden politischen Willen nie durch Regeln ersetzen kann. Das existierende UN-Regelwerk und die Zusammensetzung des Sicherheitsrats kann die Mitglieder dazu verleiten, sich zurückzulehnen und sich aus prozeduralen und anderen Gründen auf Untätigkeit als einzige Option zu beschränken.

### **Krasner**

Die nationale Souveränität als Prinzip gilt nicht mehr: gescheiterte Staaten

Einmischung in innere Angelegenheiten zum Aufbau von Regierungsstrukturen

### **Matussek**

Das Versagen der UNO in der Irak-Krise war auch ein Regelproblem



Nicht viel besser steht die NATO da. Sie hat zwar nach dem 11. September sehr schnell den Bündnisfall nach Artikel 5 ausgerufen, kehrte dann aber sofort zum business as usual zurück. Als Konsultationsgremium gleichwertiger Partner hat sie keine große Rolle gespielt. Daran sind nicht nur die USA schuld, die die NATO als eine Art Werkzeugkasten gebrauchen, aus dem man sich je nach Bedarf bedient, oder sie durch Koalitionen der Willigen ersetzen wollen. Die transatlantischen Partner müssen die Rolle der NATO überdenken und sich vielleicht auf eine neue Charta und neue Regeln einigen.

Die Europäische Union ist auch nicht sehr eindrucksvoll aufgetreten. Man kann gegen die Bush-Doktrin sagen, was man will, aber immerhin hatten die USA eine Doktrin – Europa hatte keine. Die EU versucht erst jetzt, eine Strategie für den Umgang mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, mit *failed states* und mit dem Terrorismus zu formulieren. Insgesamt sieht meine Analyse des existierenden internationalen Systems also eher düster aus.

### Hassner

Die Zivilisierung der internationalen Beziehungen wird immer wieder unterbrochen

Weil ich am liebsten die Rolle des Vermittlers spiele, möchte ich Paul Schroeders Ansichten mit denen seiner Gegner zusammenbringen. Herr Schroeders herausragendes Buch »The Transformation of European Politics« zeigt, wie im Laufe eines Zivilisierungsprozesses Regeln der Kriegsführung, der Diplomatie und der Zusammenarbeit entstehen. Diese langfristige Entwicklung einer Weltordnung wird in unregelmäßigen Abständen unterbrochen von Angriffen auf die Legitimität des internationalen Systems und durch neue Techniken der Kriegsführung. Napoleon, die beiden Weltkriege und die totalitären Revolutionen des 20. Jahrhunderts waren solche Unterbrechungen. Die entscheidende Frage ist, ob der Prozess der Zivilisierung internationaler Beziehungen am Schluss die Oberhand behält oder die Dramen, die ihn immer wieder unterbrechen.

Fundamentalistischer Terror als Gegenreaktion auf die Globalisierung

Das Drama unserer Zeit sind die Gegenreaktionen, die die Globalisierung hervorruft. Die Globalisierung bringt diejenigen, die sich ausgeschlossen fühlen, zum Fundamentalismus und gibt ihnen Zugang zu Massenvernichtungswaffen. Als Hinweis darauf war der 11. September ein potentieller Wendepunkt der Weltgeschichte, ebenso wie der Gasangriff der Aum-Sekte auf Tokios U-Bahnsystem 1995. Die allmähliche Integration Russlands und Chinas in das internationale System wird das Gefühl der Ausgeschlossenheit bei jenen verstärken, die immer noch außen stehen. Fundamentalistischer Terrorismus hat also ein bisher ungekanntes Potential, den Prozess der Zivilisierung internationaler Beziehungen zu beschädigen.

## Was wäre gewesen, wenn die Terroristen Massenvernichtungswaffen gebraucht hätten?

Kupchan

All das zeigt, dass einerseits internationale Regeln die Welt der Staaten und ihrer wechselseitigen Beziehungen sicherer als je zuvor gemacht haben. Andererseits aber kontrollieren Staaten einen immer kleineren Anteil des Raumes, aus dem Gewalt hervorgeht.

Ich stimme Paul Schroeder zu: Die größte Gefahr des 11. September liegt darin, dass wir überreagieren, weil wir glauben, die Ereignisse forderten einen ganz grundsätzlichen Wandel. Die Angriffe waren tragisch, aber kein weltumstürzendes Ereignis. Pierre Hassner hat aber zu Recht auf ihr Potential verwiesen, eines zu werden. Der 11. September war ein Warnschuss, der eine grundsätzlich neue Bedrohung des internationalen Systems ankündigte. Was wäre gewesen, wenn die Terroristen Massenvernichtungswaffen gebraucht hätten? Nach dem, was wir über Proliferation aus Pakistan und Nordkorea wissen, ist das eine sehr reale Bedrohung, der wir uns dringend zuwenden müssen.

*Failing states* zwingen uns dazu, unser Konzept von Souveränität anzupassen. Ich widerspreche aber Stephen Krasner, dass das ein neues Phänomen ist. Seit langer Zeit misslingt es vielen Staaten, effektive Regierungssysteme aufzubauen. Heute treffen uns nur die Folgen dieses Scheiterns direkter. Deshalb machen wir uns mehr Sorgen darum als früher.

Ich möchte dafür plädieren, über Regeln zu sprechen statt über politische Strategien, wie Pauline Neville-Jones vorgeschlagen hat. Wir haben heute ein unipolares internationales System, in dem die USA die einzige Supermacht sind. Die Theorie des Mächtegleichgewichts geht davon aus, dass die *checks and balances* eines multipolaren Systems der internationalen Sicherheit dienlicher sind als Unipolarität. Ich denke, wir sollten ernsthaft erwägen, ob ein System mit verschiedenen Machtzentren, die sich gegenseitig ausgleichen, nicht eine stabilere Alternative wäre. Wenn das so ist, müssen wir diskutieren, welche Regeln Multipolarität fördern, statt Strategien für ein unipolares System zu entwickeln.

Zu Recht hat Paul Schroeder betont, dass wir keinen historischen Wendepunkt erleben, an dem die Grundregeln des internationalen Systems zur Disposition stehen. In der Vergangenheit hat es solche Momente gegeben, meist nachdem große Kriege die alte Ordnung zerstört hatten. Dann entstanden neue Regeln für den Umgang der Großmächte miteinander und zur Verhinderung künftiger Kriege. Heute sind die Beziehungen der Großmächte und mögliche Kriege zwi-

**Bertram**

Die Staatenwelt wird sicherer, aber Staaten kontrollieren immer weniger Raum

**Kupchan**

Der 11. September als Warnschuss

**Chan**

Regeln sind wichtig:

Unipolarität oder Multipolarität?

**Ikenberry**

Wir müssen das internationale System bewahren ...



... müssen es aber der Privatisierung  
des Krieges anpassen ...

schen ihnen nicht mehr das Hauptproblem. Wir haben eine internationale Ordnung geschaffen, die mehr physische Sicherheit und Wohlstand garantiert als jede vorherige. Sie ist das Ergebnis jahrzehntelanger Erneuerungen. Darum sollten wir in dem Sinne konservativ sein, dass wir die Kernelemente dieses Systems identifizieren und bewahren.

Aber ich denke auch, dass wir uns mit dem neuen Phänomen der Privatisierung des Krieges auseinander setzen müssen. Kleine Gruppen intelligenter, entschlossener und einfallsreicher Menschen können heute so großes Zerstörungspotential erwerben, wie es bisher nur wenige Staaten hatten. Robert Cooper bemerkt in seinem »The Breaking of Nations«, dass die Terroristen des 11. September nur 0,000001 Prozent der Menschheit darstellen. In Zukunft werden noch kleinere Gruppen noch größere Zerstörungskraft erwerben. Donald Rumsfeld hat zu Recht unsere Aufmerksamkeit auf die Gefahren gelenkt, die er »unknown unknowns« nannte – Dinge, von denen wir nicht wissen, dass wir sie nicht wissen. Terrorgruppen, von denen wir nichts wissen, könnten Waffen in die Hand bekommen, die wir sicher vor ihnen glaubten, und uns damit im Handumdrehen angreifen. Alle reifen demokratischen Gesellschaften sollten sich diese Gefahr sehr zu Herzen nehmen.

Terroristen kommen aus den *failed states*

Ich stimme darum Stephen Krasner zu: Wir müssen dem Aufbau von Gesellschaften mehr Aufmerksamkeit zuwenden, in denen Rechtstaatlichkeit und verantwortliche Regierungen herrschen. Terroristen kommen aus den *failed states*. Eine Möglichkeit ist es, in gemeinsamer Anstrengung gescheiterte Staaten in funktionierende umzubauen und damit stabile Gesellschaften zu schaffen. Ebenso kann man aber, wie Niall Ferguson und Robert Rockberg, argumentieren, dass der Nationalstaat für weite Teile der Welt eine unangemessene Einrichtung ist. Vielleicht ist Woodrow Wilsons Vision falsch, dass jedes Volk seinen eigenen Staat haben sollte. Stattdessen müssen vielleicht viele Gesellschaften durch Mandate und andere Aufsichtsmechanismen regiert werden. In jedem Fall müssen wir neue Wege finden, um Stabilität und Rechtstaatlichkeit in gescheiterten Staaten zu etablieren.

**Bertram**  
Ist die terroristische Gefahr  
wirklich so groß?

Extrapolieren wir nicht etwas zu leichtfertig den 11. September 2001 ins nukleare Zeitalter? Ich bezweifle, dass Terroristen wirklich unsere heutigen mächtigen Nationalstaaten bedrohen können. Wie Gerald Chan sagte, sind die USA die einzige Supermacht und können mit Leichtigkeit die härtesten Nüsse knacken.

Unser Land kann in keine transatlantischen  
oder europäischen Strukturen integriert werden,  
weil wir zu groß sind – und zu russisch.

Nikonov

Uns fehlt die Sprache, um die derzeitige Situation in der Welt angemessen zu analysieren. Unsere Begriffe beschreiben nur Teile der Wirklichkeit. Das Wort Unipolarität etwa bringt die überwältigende Militärmacht der USA zum Ausdruck. Aber es beschreibt nicht adäquat die Machtverteilung unter den Staaten der OSZE, die die Vision von Kants »Ewigem Frieden« verkörpert. Die Mitglieder der OSZE übernehmen, um Bruce Russetts Begriff zu gebrauchen, das Kantische Dreieck von wirtschaftlicher Verflechtung, starken Institutionen und freier Demokratie. Sie leben ebenso wenig in einer unipolaren Welt wie die Machtgruppen in den gescheiterten Staaten, die Stephen Krasner beschrieben hat.

Um den derzeitigen Zustand der Welt zu beschreiben, fallen mir die Begriffe Unübersichtlichkeit und Ungleichzeitigkeit ein. Die herrschende Machtverteilung ist komplex und stellt sich in verschiedenen Bereichen durchaus unterschiedlich dar. Ich warne vor dem Versuch einer einheitlichen Einschätzung.

Der Optimist glaubt, er lebe in der besten aller möglichen Welten, und der Pessimist fürchtet, der Optimist könnte Recht haben. In Russland gibt es heute keine Pessimisten mehr, weil sie alle nach Großbritannien gezogen sind, um da Fußballclubs zu kaufen. Ich als Russe muss darum den Zustand des internationalen Systems optimistisch sehen, und aus verschiedenen Gründen tue ich das tatsächlich.

Nie hat es weniger Gegensätze zwischen den Machtzentren der Welt gegeben als heute. Alle haben die universellen Prinzipien der Globalisierung akzeptiert, ausgenommen vielleicht die islamische Welt. Darum ist die Wahrscheinlichkeit eines Krieges zwischen den Großmächten minimal, zumal diese Mächte alle Atomwaffen besitzen.

Ich bin auch optimistisch, weil die Machtverteilung sich in die richtige Richtung entwickelt. Die USA als einzige Supermacht nehmen sich der Weltprobleme durchaus verantwortlich an, sind aber nicht allmächtig, wie wir im Irak sehen. Wahrscheinlich will Amerika auch gar nicht die Verantwortung für das Regieren der Welt alleine tragen, weil es dann seine Handlungsfreiheit verlieren würde. Zudem wird die wirtschaftliche Entwicklung die Rolle der USA verändern. Allen Prognosen zufolge werden im 21. Jahrhundert Brasilien, Russland, Indien und China die am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften sein. Im Jahr 2050 wird die chinesische Wirtschaft die größte der Welt sein, gefolgt von Amerika, Indien und Japan. Russland und Brasilien werden um den fünften Platz wetteifern. Auch Europa, geeint oder geteilt, wird ein wichtiges Machtzentrum sein.



## Risse

Unsere Welt ist gleichzeitig  
uni- und multipolar

## Nikonov

Fast alle Machtzentren der Welt  
akzeptieren die Globalisierung ...

... und die USA als einzige Supermacht  
agieren verantwortungsbewusst

Jede Herausforderung ist spezifisch.  
Darum wird es niemals ein Regelwerk  
geben, das auf jede Herausforderung  
die richtige Antwort findet.

Bohlen



Harmonisches Konzert der Mächte  
auf der globalen Bühne?

So wird ein ausgeglicheneres internationales System entstehen. Etwas Ähnliches wie das europäische Konzert der Mächte im 19. Jahrhundert wird auf der globalen Bühne erklingen, wobei ein Musiker mehr Soli als die anderen spielt. Wenn es eine harmonische Symphonie wird, habe ich nichts dagegen. Falls Robert Kagan mit seiner Behauptung Recht hat, Amerikaner kämen vom Mars und Europäer von der Venus, dann sieht sich Russland auf dem Planeten Erde. Unser Land kann in keine transatlantischen oder europäischen Strukturen integriert werden, weil wir zu groß sind – und zu russisch. Das Verständnis unter den russischen Politikern wächst, dass wir zu einer Existenz als unabhängiges Machtzentrum verdammt sind.

**Bohlen**

Der transatlantische Konflikt ist mit  
schuld am Versagen der UNO ...

So sehr ich Paul Schroeder zustimme, dass unser internationales System nicht zerstört ist, so sehr pflichte ich auch Pauline Neville-Jones bei. Der transatlantische Konflikt behindert das Funktionieren dieses Systems sehr ernstlich und muss darum aufhören. Er hat auch Schuld am Versagen der internationalen Institutionen, über das Thomas Matussek gesprochen hat. Die UN als eine Versammlung von Nationalstaaten kann nichts zustande bringen, wenn die Staaten sich nicht einig sind. Wir haben das während des gesamten Kalten Krieges ebenso gesehen wie während der Irakkrise. Aber sobald es einen Konsens gibt, kann die UN sehr effektiv sein.

... jetzt brauchen wir einen  
transatlantischen Konsens

Wir brauchen einen transatlantischen Konsens, weil die USA alleine nicht weit kommen – wenn man von ihrer militärischen Überlegenheit absieht. Keinesfalls kann sie die Probleme der Gegend lösen, über die wir gesprochen haben und die Brzezinski den »globalen Balkan« nennt. Um mit dieser Quelle des Terrorismus und der Gewalt fertig zu werden, die unsere Gesellschaften bedroht, brauchen wir keine neuen Regeln, sondern eine gemeinsame transatlantische Anstrengung.

Wie Pauline Neville-Jones bin ich Regeln gegenüber eher skeptisch. Solange der transatlantische Konsens funktionierte, haben wir uns nicht über Regeln oder Legitimität gestritten. Unsere Regel war, dass wir uns über die Werte und das Gesellschaftsmodell einig waren, für die wir standen. Ich bin auch skeptisch, ob man die Bush-Doktrin der Präemption als ein neues Regelsystem interpretieren kann. Die Doktrin wurde in hohem Maße im Hinblick auf den Irak geschrieben. Nun, da der Irak hinter uns liegt, sage ich ihr kein sehr langes und aktives Leben voraus. Wir sollten auch vorsichtig damit sein, die Doktrin der begrenzten Souveränität zu einem universellen Prinzip zu erklären, auch wenn sie auf einige unse-



rer derzeitigen Probleme passt. Jede Herausforderung ist spezifisch. Darum wird es niemals ein Regelwerk geben, das auf jede Herausforderung die richtige Antwort findet.

Paul Schroeder hat sehr elegant gezeigt, dass die Strukturen der »alten Neuen Weltordnung« sich noch immer zur Lösung der Probleme von heute eignen. Ich möchte mich darauf konzentrieren, warum uns das alte System anders scheint als das heutige.

Jahrzehntelang gab es große transatlantische Meinungsverschiedenheiten. Ich muss Sie nicht daran erinnern, wie heftig etwa die Diskussionen über den NATO-Doppelbeschluss in den frühen achtziger Jahren waren.

Ich denke, der gegenwärtige Konflikt beunruhigt uns deshalb so sehr, weil wir in drei Bereichen qualitative Veränderungen wahrnehmen. Erstens fühlt sich Europa nach dem Ende des Kalten Krieges in Fragen der Sicherheit weniger abhängig von den Vereinigten Staaten. Zweitens: Zwar hat der 11. September keine neue strategische Herausforderung geschaffen, weil keine Massenvernichtungswaffen verwendet wurden. Solche Bedrohungsszenarien wurden als Gründe für den Krieg gegen den Terror und gegen Staaten, die Terroristen Unterschlupf geben, angeführt. Bisher haben sie sich als falsch erwiesen. Aber wir wissen durch den 11. September, dass nicht mehr Staaten offene Gesellschaften bedrohen, sondern asymmetrische Kriegsführung und die Privatisierung des Krieges. Auf diese neue Herausforderung haben wir noch keine angemessene Antwort gefunden. Drittens haben Regierungen und Gesellschaften den Eindruck, die USA hätten sich verändert. Seit Jahrzehnten definiert und verfolgt Amerika seine Interessen. Aber heute scheint es sich von einer wohlwollenden Supermacht in ein Land verwandelt zu haben, das allen anderen paternalistisch seine Regeln vorschreibt. Hierin liegt, denke ich, der psychologische Hintergrund der transatlantischen Spaltung.

An dieser Stelle kommt Pauline Neville-Jones' Präferenz für politische Strategien gegenüber Regeln ins Spiel. Ich glaube, wir brauchen keinen neuen rechtlichen Rahmen. Aber wir müssen Strategien entwickeln, um innerhalb der in den letzten 50 Jahren entstandenen gesetzlichen Normen legitim zu handeln. Kapitel VII, Artikel 51 der UN Charta etwa erlaubt individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen unmittelbare Bedrohungen. Wir müssen den Begriff der Unmittelbarkeit so definieren, dass er den Herausforderungen von heute angepasst ist. Das wird uns erlauben, innerhalb der existierenden Normen legitim vorzugehen.

### **Schaefer**

Wir nehmen das internationale System heute anders wahr

Die Gründe: Unabhängigkeit Europas, asymmetrische Bedrohungen, Unilateralismus der USA

Wir brauchen Strategien des Handelns innerhalb der gesetzlichen Normen





### **Wells**

Weil die Bush-Administration  
zutiefst unilateralistisch ist ...

Paul Schroeder ist zu optimistisch, wenn er aus Veränderungen der amerikanischen Politik auf ein Umdenken der Schlüsselfiguren der derzeitigen Administration schließt. Wenn sich die Situation in Afghanistan oder im Irak verbessert, werden diese Leute weiterhin ihre Grundüberzeugungen verfolgen, wie sie in der Nationalen Sicherheitsstrategie niedergelegt sind. Manche Menschen glauben, dass nach einer möglichen Wiederwahl Bushs ein neues Team die Schlüsselpositionen besetzen wird, das dem Multilateralismus offener gegenübersteht. Aber mit großer Sicherheit wird mit Außenminister Powell der wichtigste – wenn auch nur mäßig erfolgreiche – Vertreter einer international ausgerichteten Politik die Regierung verlassen.

... braucht Europa eigene militärische Macht

Weil ein grundlegender Wandel der amerikanischen Politik unwahrscheinlich ist, muss die Europäische Union echte militärische Macht aufbauen. Die Schnelle Eingreiftruppe sollte bis 2003 einsatzbereit sein. Es ist höchste Zeit, diesen Plan umzusetzen. Denn ein Bedarf nach Interventionen wird weiterhin bestehen, ob in Haiti, Sierra Leone oder im Tschad. Solange den Europäern zur Intervention nur ein Hauptquartier zur Verfügung steht, aber keine Truppen, wird ihr Gewicht bei der Entscheidungsfindung im Verhältnis zu den USA marginal bleiben.

### **Stein**

Wir sind noch immer in der  
Übergangsphase, die 1989 begann

Der 11. September war sicher ein Weckruf für die Vereinigten Staaten. Ich stimme aber Paul Schroeder zu, dass wir ihn nicht zu schnell einen Wendepunkt nennen sollten. Wir befinden uns heute noch immer in der Übergangsperiode, die mit dem Ende des Kalten Krieges begonnen hat. Neue Spielregeln haben sich noch nicht etabliert.

Technologische Revolution der  
Kriegsführung und nichtstaatliche Akteure

Diese neuen Regeln werden zwei grundlegende Veränderungen berücksichtigen müssen, die während der vergangenen zwei Jahrzehnte stattgefunden haben. Die technologische Revolution wird sicher die Gestalt des Krieges verändern. Außerdem beeinflusst heute das Fernsehen Entscheidungen viel stärker als zuvor. Ebenso wichtig ist die Tatsache, dass Konflikte nicht mehr nur zwischen Staaten auftreten werden, sondern zwischen Staaten und nichtstaatlichen Organisationen. Die Tatsache, dass diese nichtstaatlichen Akteure in bisher ungekannter Weise ideologisch und religiös motiviert sind, macht die Beendigung von Kriegen viel schwieriger. Auch genügen Eindämmung und Abschreckung nicht mehr als Antworten auf Konflikte. Wir werden nicht nur neue Strategien entwickeln müssen, sondern auch das internationale System und das Völkerrecht reformieren müssen.



Al Kaida halte ich für ein außergewöhnliches Phänomen ohne historischen Vorläufer. Zum ersten Mal strebt ein nichtstaatlicher Akteur nach der Weltherrschaft.

Alnajjar

Ich freue mich, dass Paul Schroeder den 11. September so überzeugend geschichtlich eingeordnet hat. Auch asymmetrische Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure müssen wir einordnen. Ehrlich gesagt denke ich, sie werden übertrieben. Seit Jahrhunderten gibt es in der sich entwickelnden Welt nichtstaatliche Akteure. Sie haben während des Kalten Krieges eine Rolle gespielt und die Interessen der USA während der vergangenen 50 Jahre vor allem in Lateinamerika berührt.

Al Kaida dagegen halte ich für ein außergewöhnliches Phänomen ohne historischen Vorläufer. Zum ersten Mal strebt ein nichtstaatlicher Akteur nach der Weltherrschaft und kämpft nicht nur für nationale Interessen oder um spezifische Gebiete. Aber die Ansichten von Al Kaida teilt in der muslimischen Welt nur eine Minderheit. Selbst manche Extremisten finden Al Kaida ungewöhnlich und inakzeptabel. Außerdem möchte ich daran erinnern, in welchen historischen Umständen Al Kaida geschaffen wurde. Die Organisation ist ein Überbleibsel des Kalten Krieges, das in Afghanistan entstand und von den USA ebenso unterstützt wurde wie von Pakistan, Ägypten und Saudi-Arabien. Selbst wenn manche ihre Unterstützung leugnen, so haben sie doch die Entstehung zumindest zugelassen. Zum Problem wurde die Organisation erst, als sie die USA zu bekämpfen begann. Wir sollten nicht vergessen, dass Al Kaida und die »Rückkehrer aus Afghanistan« in einem großen arabischen Staat, nämlich in Ägypten, massive Zerstörung angerichtet haben, bevor die Angriffe gegen die USA angingen.

Al Kaida ist nicht nur deshalb eine Ausnahme, weil sie in der muslimischen Welt als Außenseiter gilt. Ich halte die Organisation auch deshalb für einzigartig, weil in absehbarer Zeit keine nichtstaatliche Entität von vergleichbarer Größe entstehen wird. Es gibt viele Beispiele aus der Region, die diese These belegen.

Während des Kalten Krieges übernahm Al Kaida langsam Somalia, Jemen und Afghanistan, ohne dass irgendwer etwas dagegen unternommen hätte. Im Gegenteil, der Westen half beim Aufbau der Organisation. Aber jetzt, da die Sowjetunion verschwunden ist, bläst man Al Kaida bewusst zur ersten Verkörperung einer strukturell neuen Bedrohung auf, weil die USA einen neuen Feind brauchen. Al Kaida aber bleibt eine Ausnahme in der arabischen Welt, weil die meisten Menschen ihre Prinzipien ablehnen. Der Versuch der USA, den Krieg gegen den Terror mit der Demokratisierung des Nahen Ostens zu verbinden, unterbricht in Wirklichkeit die wenigen erfolgversprechenden Demokratisierungsprozesse in der Region, weil den Vereinigten Staaten jede Glaubwürdigkeit bei den arabischen Völkern abgeht.

**Alnajjar**

Nichtstaatliche Akteure gibt es schon seit langem ...

... Al Kaida aber ist ein neues Phänomen

Die USA haben in Al Kaida den Feind gefunden, den sie so dringend brauchen



**Bertram** Könnte Al Kaida nicht einen Trend repräsentieren? Wie können Sie sicher sein, dass die Umstände nicht wieder vergleichbare Organisationen hervorbringen werden?

**Alnajjar**  
Al Kaida wird keine Nachfolger haben

Weil nur die Unterstützung der USA und regionaler Mächte während der sowjetischen Besatzung Afghanistans es bin Laden erlaubt haben, eine Organisation dieser Größe aufzubauen. Anderen terroristischen Gruppen fehlen die Ressourcen für internationales Agieren, wie Al Kaida sie besitzt. Sie werden nur Schaden innerhalb der Grenzen einzelner Länder anrichten können.

**zu Guttenberg**  
Der 11. September war ein Wendepunkt

Paul Schroeders Feststellung, »nine-eleven« sei kein Wendepunkt in der Geschichte gewesen, möchte ich leisen Widerspruch entgegensetzen. Nicht nur in den USA, sondern auch im so genannten *Greater Middle East* gibt es differierende Einschätzungen. Bereits der Umstand, dass die USA nun ein auf dem Begriff *Greater Middle East* basierendes Reformkonzept entwickelt haben, deutet darauf hin, welche tief greifenden Auswirkungen die Anschläge des 11. September haben.

Sowohl die Bedrohungswahrnehmungen ...

Zum Zweiten sollten wir der sehr unterschiedlichen Wahrnehmung von Bedrohungen in den verschiedenen Teilen der Welt mehr Aufmerksamkeit widmen. Eine abstrakt wahrgenommene Bedrohung löst völlig andere Reaktionen aus als ein Gefühl der Verwundbarkeit, das aus tatsächlichen Angriffen resultiert. Zwischen Europa und den USA herrschen daher sehr unterschiedliche Perzeptionen vor, die sich letztlich auch in unterschiedlichen Reaktionen fast widerspiegeln müssen.

... als auch die Interessen der USA und Europas unterscheiden sich

Auch in einem weiteren Sinne sollten wir unterschiedliche Interessen als Realität anerkennen. Nach dem Wegfall der Bipolarität müssen, obgleich wünschenswert, gerade im transatlantischen Verhältnis die Interessen und Wahrnehmungen nicht mehr unbedingt identisch sein. Deutschland und Europa wohnt oftmals eine gewisse Schüchternheit inne, diese Gegensätze anzusprechen. Frankreich mag hier eine Ausnahme bilden. Trotzdem glaube ich, dass die Brückenfunktion, von der Frau Neville-Jones vorhin gesprochen hat, nicht nur für Großbritannien, sondern auch für Deutschland eine attraktive, wieder herzustellende Option ist, die man ernsthaft durchdenken sollte.

**Glees** Interessanterweise spiegelten die Eingangsstatements den Grundwiderspruch zwischen dem Ansatz des Philosophen und dem des Königs wider, wie ihn Kant

Manchmal kann eine Demonstration  
der Entschlossenheit und der militärischen  
Macht einen neuen Anfang ermöglichen.

Glees

beschrieben hat. Paul Schroeder hat den philosophischen Ansatz vertreten, Pauline Neville-Jones den des Königs oder des politischen Entscheidungsträgers. Beide haben ihre Ansichten brillant vorgetragen. Ich persönlich tendiere dazu, mit Kant zu schließen, dass Politiker Menschen mit Macht sein sollten, die diese Macht auch zu gebrauchen verstehen, statt wie Akademiker aus intellektueller Sensibilität die Möglichkeiten zu scheuen, die die Macht bietet.

Herr Schroeder hat implizit gesagt, die Welt würde ohne Bush und Blair sicherer sein. Ich habe meinen Ohren kaum getraut und denke, er könnte gar nicht falscher liegen. Selbst wenn beide Fehler gemacht haben, haben sie doch versucht, ihre Macht zur Durchsetzung von Frieden und Demokratie einzusetzen, um eine bessere und sicherere Welt zu schaffen. Die Anschläge des 11. September waren ein Angriff auf Amerika, das sich aus seinem weltpolitischen Engagement zurückgezogen hatte, desto bitterer, als sie unprovokiert und unerwartet geschahen. Aber sie waren auch ein Angriff auf den Westen im europäischen Zusammenhang, der mit sich selbst so zufrieden war, dass er seine Bevölkerung verwundbar gegenüber dem Terrorismus machte und nicht den Mut hatte, den Terror direkt zu bekämpfen. Hätten Bush und Blair eine Niederlage der UN-Resolutionen erlaubt, wäre Europa vielleicht zufriedener gewesen. Aber wäre die Welt langfristig sicherer geworden? Ich bezweifle es. Es ist unschön, aber manchmal kann eine Demonstration der Entschlossenheit und der militärischen Macht einen neuen Anfang ermöglichen. Lassen Sie uns hoffen, dass es im Irak so sein wird.

Tony Blair hat sich praktisch – wenn auch nicht theoretisch – dafür entschieden, Iraks angeblichen Besitz von Massenvernichtungswaffen zum Hauptgrund des Krieges zu machen. Es ist sicher, dass der britische Geheimdienst und auch andere Geheimdienste überzeugt waren, es gebe die Gefahr, dass der Irak diese Waffen besitze und sie auch benutzen werde. Aber abgesehen davon, war die Intervention auch aus anderen Gründen wichtig. Herrn Schroeders Ansicht, die Sanktionen gegen den Irak hätten »funktioniert«, scheint aus der menschenrechtlichen Perspektive seltsam. Diese Sanktionen verhinderten, dass tausende irakischer Babys geboren wurden oder aufwachsen konnten. Das »Öl gegen Nahrungsmittel«-Programm diente der irakischen Führung, nicht der Bevölkerung. Dieses Versagen führte zu einem humanitären Desaster, aber uns in Europa haben diese Todesfälle nie gestört. Wir haben die Augen vor den schrecklichen Menschenrechtsverletzungen im Irak verschlossen, protestierten aber sofort gegen die bewaffnete Intervention, die diese Menschenrechtsverletzungen beenden würde.

Politiker müssen sich trauen,  
ihre Macht zu gebrauchen ...

... und genau das haben  
Bush und Blair getan

Die angeblich so humanen Sanktionen  
verursachten großes menschliches Leid



Interventionen können Demokratien hervorbringen, wie in Deutschland 1945

Ich fürchte, die Sanktionen haben nur das Gewissen derer beruhigt, die Angst hatten, die Ärmel hochzukrempeln und einen faschistischen Diktator zu beseitigen, der nichts lieber gemacht hätte, als die Ansinnen der internationalen Gemeinschaft zurückzuweisen und im Kleinen nachzugeben, um seine großen Pläne für den Nahen Osten weiter verfolgen zu können.

Ich glaube auch nicht, dass die Besetzung eines Landes grundsätzlich nicht zu einem zuträglichen Regimewechsel führen kann. Historische Beispiele wie etwa der Erfolg der Bundesrepublik Deutschland zeigen, dass Besetzungen freie Demokratien hervorbringen können. Ich kann nicht sicher sein, dass das im Irak passieren wird. Aber es nicht zu versuchen, weil das Risiko des Scheiterns zu groß ist, wäre schlimmer, als es zu probieren und zu scheitern. Nichts zu tun ist immer gefährlicher, als etwas zu tun, selbst wenn es unvollständig bleibt. Bill Clintons Amerika war eigentlich isolationistisch. Die Gefahren einer solchen Haltung wären letztlich größer als die, die das interventionistische Amerika George Bushs schaffen wird. Das sind harte Worte, und es brauchte den ersten Angriff auf amerikanischem Boden seit 200 Jahren, um so weit zu kommen. Wenn die USA im Irak keinen Erfolg haben, sieht es in der Tat schlecht aus. Nichts zu tun würde aber den Feinden des Westens die klare Botschaft senden, dass wir nicht länger bereit sind, unsere Werte und unsere Demokratie zu schützen. Europa muss nahe bei Amerika bleiben, wie schwierig das auch sein mag. Die deutsch-französische Position hat vielleicht den Krieg sogar wahrscheinlicher gemacht, nicht unwahrscheinlicher.

**Hesse**  
Nachkriegsdeutschland und  
der Irak sind nicht vergleichbar

Ich bezweifle sehr, dass man Nachkriegsdeutschland in der Weise mit den Ereignissen im Irak vergleichen kann, wie es Herr Glees vorschlägt. Ich will es etwas sarkastisch sagen: Vor der Naziherrschaft war Deutschland ein demokratischer Staat, wenn auch vielleicht ein *failing state*, und das demokratische Deutschland nach 1945 konnte auf demokratische Traditionen aufbauen. Der Irak Saddam Husseins war ein entsetzlicher Despotenstaat, aber bestimmt kein *failed state*. Jetzt ist dieser Staat dabei, zu scheitern. Wollen wir hoffen, dass die Dinge nicht außer Kontrolle geraten.

Der 11. September hat die Tagesordnung der Weltpolitik verändert

Ich möchte mich aber auf etwas anderes konzentrieren, auf einen Gegensatz, den ich in Paul Schroeders Referat sehe. Sie haben gesagt, der 11. September sei kein Wendepunkt gewesen. Aber Ihr Referat hat deutlich gezeigt, dass er ein Wendepunkt war, weil er die Tagesordnung der Weltpolitik verändert hat. Vielleicht ist durch die Terroranschläge die Welt materiell nicht anders geworden,

Es ist furchtbar arrogant zu sagen:

»Werdet wie wir, oder wir  
stellen euch unter Mandat.«

Hesse

und auch die Privatisierung des Krieges und der Gewalt mögen nicht so neu sein. In einer von mir herausgegebenen Zeitschrift haben wir 1994 eine Karte der Konfliktherde mit nichtstaatlichen Akteuren veröffentlicht. Sie sah nicht sehr anders aus, als sie heute aussähe. Aber der 11. September war ein Wendepunkt, nicht nur weil sich hier zum ersten Mal ein historisches Ereignis simultan auf den Fernsehschirmen in jedem Haushalt von Burma bis Illinois abspielte. Vor allem stehen seitdem ganz andere Konzepte zum Umgang mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und mit internationalen Krisenherden auf der Agenda.

Die neue Doktrin des Regimewechsels könnte ein Anreiz für die falschen Leute sein. Um es provokativ zu sagen: Wenn ich ein lokaler Kriegsherr wäre, würde ich jetzt einen Konflikt mit meiner Regierung anfangen, in der Hoffnung, dass die USA intervenieren und mich an die Stelle der Halunken setzen, die bisher an der Regierung waren. Sehen Sie sich nur Haiti an.

Eine andere Gefahr der neuen weltpolitischen Agenda ist, dass sie noch immer das Problem der Massenvernichtungswaffen in sehr oberflächlicher Weise behandelt. Besitzende und Besitzlose voneinander zu trennen genügt nicht, und der garantierte Zugang zur »friedlichen Nutzung der Atomenergie« ist ein zweischneidiges Schwert. Der Atomwaffensperrvertrag ist einer der internationalen rechtlichen Mechanismen, die offensichtlich nicht funktionieren. Das Proliferations-Netzwerk des pakistanischen Atomwissenschaftlers Abdul Quadeer Khan ist das bekannteste Beispiel, aber andere werden bald folgen. Hier liegt das Problem auf der staatlichen Ebene. Ich bin sicher, dass Khans Netzwerk vom Geheimdienst und großen Teilen der Regierung unterstützt wurde. Das ist insofern eine vergleichsweise gute Nachricht, als wir dieses Problem auf der staatlichen Ebene angehen können. Mit Regierungen und ihren Ämtern kann man leichter umgehen als mit nichtstaatlichen Akteuren. Wenn wir die Sache aber nur als Sicherheitsproblem sehen, kommen wir zu Fehlschlüssen.

Wir sollten sehr vorsichtig damit sein, Staaten ihr inneres Verhalten vorzuschreiben. Abgesehen davon, dass unsere Konzepte vielleicht falsch sind, scheint es mir auch furchtbar arrogant zu sagen: »Werdet wie wir, oder wir stellen euch unter Mandat.« Weil das mehr Probleme schafft als löst, sollten wir Konflikte lieber durch Verhandlungen lösen.

Außerdem möchte ich auf das Problem ungleicher Maßstäbe etwa beim Umgang mit Despoten hinweisen, die wir als Partner oder Stabilitätsanker brauchen. Wir werden Pakistan gegenüber andere Maßstäbe anwenden, weil wir uns eine Implosion des Landes nicht leisten können. Dasselbe gilt für Saudi-Arabien. Im

Wir müssen Massenvernichtungswaffen  
mehr Aufmerksamkeit schenken

Es ist problematisch, Staaten ihr inneres  
Verhalten vorzuschreiben ...

... vor allem, da wir mit manchen  
despotischen Regimen kooperieren

Die westlichen Politiker sprechen nur mit  
den islamischen Politikern, die sich  
westlich kleiden und Englisch sprechen.

Hirsch



israelisch-palästinensischen Konflikt werden die westlichen Länder und vor allem Deutschland immer gewissen historischen, moralischen und politischen Verpflichtungen folgen, die anderen Akteuren unausgewogen erscheinen mögen. Hier ist es wichtig klarzumachen, dass man nicht der »ewigen Gerechtigkeit« folgt, sondern eben ungleiche Maßstäbe anwendet, und zwar aus verständlichen Gründen – und dass man das ehrlich zugibt. Dann glauben einem die Menschen auch. Eine Politik ungleicher Maßstäbe zu verfolgen, ohne unsere Partner in der Welt zu verlieren, scheint mir die Hauptherausforderung beim Aufbau einer kooperativen Weltordnung. Bill Clinton hat das nach dem 11. September 2001 betont, als er die USA aufforderte, eine Welt mit weniger Terroristen und mehr Partnern zu schaffen. Ich glaube, zurzeit verliert der Westen Partner, und das kann zu mehr Terroristen führen.

### Hirsch

Marginalisierung und Ausgrenzung  
sind heute die größte Gefahr

An diese Bemerkungen über die Notwendigkeit von Partnern möchte ich anschließen. Das Haupthindernis für eine kooperative Weltordnung ist die Marginalisierung und Ausgrenzung vieler Völker auf der Welt. Wir glauben, potentiell gefährliche nichtstaatliche Akteure seien eine sehr kleine Gruppe, die wir mit der richtigen militärischen Strategie eliminieren könnten. Aber ähnliche Organisationen werden Al Kaida nachfolgen, wie Christoph Bertram sagte, solange wir nicht die dahinter stehenden strukturellen Probleme lösen.

Der Süden ist nicht in Entscheidungs-  
prozesse eingebunden ...

Der Großteil der Welt, vor allem der Süden, fühlt sich von den internationalen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Die USA verlangen etwa von Kenia oder Tansania Unterstützung im Kampf gegen Al Kaida. Aber sie geben diesen Ländern nicht einmal die Perspektive, dafür in den internationalen Entscheidungsprozess einbezogen zu werden.

... und die Industrieländer wollen der ganzen  
Welt westliche Konzepte aufzwingen

Nicht nur die Ausgrenzung der Entwicklungsländer von den wichtigsten Entscheidungsgremien – vom UN-Sicherheitsrat über die Weltbank zum Internationalen Währungsfonds – ist aber das Problem, sondern auch das Beharren auf der Akzeptanz westlicher Konzepte. Paul Schroeder hat erklärt, als Prinzip sei die liberale Demokratie heute auf der ganzen Welt akzeptiert. Ich weiß nicht, ob das im Fall der islamischen Welt oder anderswo stimmt. Robin Wright, die seit zwei Jahrzehnten für die Washington Post über Konflikte im Nahen Osten berichtet, hat kürzlich geschrieben, die westlichen Politiker lebten in der »grünen Zone«. Diese »grüne Zone« ist das Gelände der Besatzungsbehörden im Irak, das die Mitarbeiter laut Robin Wright nie verlassen. Sie sehen also niemals, was wirklich in Bagdad passiert. Ähnlich beschränken die westlichen Politiker, so sagt sie, ihre Sicht der



islamischen Welt. Sie sprechen nur mit den islamischen Politikern, die sich westlich kleiden und Englisch sprechen. Diejenigen, die nicht Englisch sprechen, traditionelle Gewänder tragen und westliche Politikmodelle skeptisch sehen, hält man für Feinde. Wir müssen auch mit diesen Menschen reden, statt von ihnen nur zu erwarten, dass sie das westliche Modell übernehmen. Unter den über eine Milliarde Moslems der Welt fühlen sich viele vom Westen und vor allem von den USA schlecht behandelt und von der Globalisierung zurückgelassen. Wir müssen nicht nur Wege finden, mit diesen Menschen ein konstruktives Gespräch zu führen, sondern auch die Strukturen des internationalen Systems ändern. In der Debatte um die Erweiterung des UN-Sicherheitsrates geht es vor allem um die Überwindung der tief eingewurzelten Wahrnehmung von Marginalisierung und Ausgrenzung.

Wenn der Westen einen Dialog mit der muslimischen Welt beginnen will, schlage ich vor, die Bemerkungen von Thomas Risse über den Mangel einer gemeinsamen Sprache aufzunehmen. Uns fehlen nicht nur deskriptive, sondern auch normative gemeinsame Begriffe. Demokratie oder *good governance* gelten in westlichen Diskursen als brauchbare und eindeutige Konzepte. Aber Menschen in anderen Teilen der Welt definieren diese Konzepte anders. Es gibt keinen Konsens über die Kategorien, in denen man politische Ideale ausdrückt.

Der Westen will die arabisch-islamische Welt gar nicht integrieren. Westliche Länder vertreten die Ansicht, dass die arabische Welt sich außerhalb des existierenden normativen und begrifflichen Konsenses stellt. Der Westen aber tut nichts dafür, Araber und Moslems in die Diskussion über einen normativen Konsens einzubeziehen, sondern ignoriert diesen Teil der Welt einfach. Westliche Politiker präsentieren ihr Demokratiemodell und lassen uns wählen, ob wir es übernehmen oder ausgegrenzt werden wollen. Wie John Hirsch sagte, sprechen sie nur mit den herrschenden, verwestlichten Eliten in der islamischen Welt, obwohl diese Eliten als Haupthindernis der Demokratisierung in ihren Ländern eine sehr destruktive Rolle spielen.

Ungleiche Maßstäbe wenden wir an, sobald Realpolitik ins Spiel kommt, wie Herr Hesse sagte. Weil der Westen die Stabilität Saudi-Arabiens, Pakistans oder Ägyptens nicht aufs Spiel setzen will, ignoriert er seine eigenen Normen und arbeitet mit Regimen zusammen, die seit 20 Jahren hartnäckig die Demokratisierung behindern.

Westlern scheint es schwierig, andere Partner in der Region zu finden. Denn außer den herrschenden Eliten sehen sie nur Al Kaida – eine gestörte Wahr-

### **Hamzawy**

Der Westen und die islamische Welt haben verschiedene politische Begrifflichkeiten ...

... und der Westen will die islamische Welt nicht integrieren

Der Westen muss seine Partner unter den gemäßigten Islamisten suchen



Die EU streitet mit den USA nicht darüber,  
ob man Gewalt einsetzen darf, sondern wann  
der richtige Zeitpunkt dafür ist.

Wiesbrock



nehmung. Selbst unter den islamischen Fundamentalisten gibt es ein großes und vielfältiges Spektrum. Darin spielt Al Kaida nur eine Außenseiterrolle. Ich denke, moderate Islamisten könnten sogar strategische Partner bei der Demokratisierung sein. In Ägypten sehe ich, abgesehen von der herrschenden Partei, nur sie als mögliche Akteure politischer Transformation. Diese Leute haben ein Demokratieverständnis, sind in der Gesellschaft verankert und stehen Veränderungen relativ aufgeschlossen gegenüber. Der Westen muss darum sein vereinfachtes Bild aufgeben und eine Sprache finden, um mit ihnen Argumente auszutauschen.

**Bertram**

Konzentrieren sich im Nahen Osten  
die heutigen Bedrohungen?

Sie haben die wichtige Frage gestellt, ob man die Hauptbedrohungen für die Sicherheit in der Welt lokalisieren kann. Vereinigen sich im Nahen Osten – wie immer man die Region definieren will – die Bedrohungen durch soziale Instabilität, Despotenherrschaft, mangelnden Respekt für Menschenrechte und die Verfügbarkeit von Waffen für Terroristen? Ich denke, auf diese Frage sollten wir zurückkommen.

**Wiesbrock**

Die Großmächte sind uneinig über den  
Umgang mit asymmetrischen Bedrohungen

Paul Schroeder hat gezeigt, dass die Beziehungen der Großmächte heute in einer Hinsicht kein Problem mehr sind: Nicht von Großmächten geht heute eine Bedrohung der internationalen Sicherheit aus, sondern von asymmetrischen Konflikten. Doch die Beziehungen der Großmächte sind insofern problematisch, als die Mächte über den Umgang mit den neuen asymmetrischen Bedrohungen uneinig sind. Wir brauchen darüber einen strategischen und – da stimme ich Amr Hamzawy zu – möglichst umfassenden Dialog. Nicht nur die transatlantischen Partner, sondern auch Russland, China, die arabische Welt und die Zivilgesellschaft müssen an dieser Diskussion teilnehmen. Solange ein solcher Dialog nicht etabliert ist, fehlt Initiativen wie der *Greater Middle East Initiative* die nötige Unterstützung, und letztlich drohen sie zu scheitern.

Das Stereotyp der EU als politischer  
Weichling stimmt nicht mehr

Was die Machtpolitik angeht, wende ich mich gegen das Stereotyp der Beziehungen zwischen den USA und der EU, das Anthony Gleditsch gebraucht hat. Die EU wird als Weichling beschrieben, der mit Diplomatie und Eindämmung arbeitet, während die USA als harter Bursche militärisch intervenieren. Dieses Stereotyp ignoriert die Entwicklungen der letzten Jahre. Deutschland etwa setzt erst seit 1994 nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Truppen für NATO-Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets ein. Mit dem Aufbau einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat die EU erst vor sechs Jahren begonnen. Jetzt





plant die Union den Aufbau eines Hauptquartiers für ihre Kräfte innerhalb der NATO, und drei EU-Länder ergreifen die Initiative zum Aufbau von schnellen Eingreiftruppen, die bei Krisen im Rahmen der UNO eingesetzt werden sollen. Die EU streitet mit den USA nicht darüber, ob man Gewalt einsetzen darf, sondern wann der richtige Zeitpunkt dafür ist.

Wir haben nicht so sehr über die internationale Ordnung geredet, sondern vielmehr über die transatlantische Partnerschaft. Aber wir müssen umfassend über eine »Neue Weltordnung« nachdenken. Denn Paul Schroeders optimistisches Bild eines funktionierenden internationalen Systems verliert an Strahlkraft, sobald man hinter den Ural oder das Atlasgebirge sieht.

Um neue Konzepte zu entwickeln, müssen wir mit unserer Nabelschau aufhören. Wir tun so, als wäre alles in Ordnung, wenn nur Bonn, Paris und Washington sich einigen. Auch für unsere Bedrohungsanalysen brauchen wir einen weiteren Blickwinkel. Wir denken, dass nur der Terrorismus die Weltordnung bedroht. Aber viele Menschen, vor allem im so genannten globalen Süden sehen die Globalisierung als die größte Gefahr. Darüber müssen wir uns klar werden. Die Ansicht, die USA als Hauptakteur der Globalisierung und einzige Supermacht seien die Hauptbedrohung, hat in der ganzen Welt und sogar in Westeuropa viele Anhänger.

Andrew Marshall, der Leiter des internen Pentagon-Think Tanks, hat sogar gesagt, der Klimawandel sei in der Zukunft ein noch gefährlicheres Problem als Terrorismus. Vielleicht konzentrieren sich die mächtigsten Länder der Welt auf die falschen Dinge?

Ein anderes Problem ist unser übertriebenes Regelvertrauen. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die internationalen Regeln explosionsartig vermehrt. Aber materielle Veränderungen haben diese neuen Normen unterminiert. Wegen der technologischen Revolution der Kriegsführung muss etwa jede militärische Formation das Kriegsrecht missachten, die mit Aussicht auf Erfolg eine westliche Armee bekämpfen will. Nachtsichtgeräte machen es Guerillas unmöglich, im Schutz der Dunkelheit zu operieren. Darum geben Guerillas heute die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Soldaten auf – in der Sprache des Völkerrechts ist das Heimtücke. Wir können die Tatsache nicht aus der Welt moralisieren, dass Menschen Kriege anfangen, um sie zu gewinnen.

### **Rieff**

Die transatlantische Partnerschaft ist nicht das Hauptproblem ...

... und auch nicht der Terrorismus – viele fürchten vor allem die Globalisierung

### **Bertram**

Klimawandel als größte Sicherheitsbedrohung?

### **Rieff**

Guerillaarmeen müssen das Völkerrecht missachten ...



... wenn sie gegen westliche Armeen  
eine Aussicht auf Erfolg haben wollen

Niemand wird die westliche Überlegenheit einfach akzeptieren und auf dem Schlachtfeld sozusagen Selbstmord begehen. Amerikanische Verfassungsrechtler betonen gerne, dass unsere Verfassung nicht als Suizidpakt gedacht ist, und das gilt ebenso für das humanitäre Völkerrecht. Diese Spannung scheint mir viel zentraler für unser Gespräch über eine Neue Weltordnung als unsere Diskussion über transatlantische Beziehungen. Die transatlantische Partnerschaft wird nur dann interessant, wenn man, wie Niall Ferguson, eine von den europäischen Hilfskräften unterstützte Pax Americana als Basis der Neuen Weltordnung vertritt.

### **Neville-Jones**

Uns fehlt ein Konsens über den Umgang  
mit gescheiterten Staaten ...

Wir können funktionierende Staaten, die sich an die internationalen Regeln halten, von gescheiterten Staaten und Schurkenstaaten unterscheiden, die außerhalb des Systems stehen. Dabei müssen wir uns aber fragen, welche der jetzt funktionierenden Staaten ihre Stabilität langfristig erhalten können.

... und nichtstaatlichen Akteuren

Eine dritte Gruppe sind nichtstaatliche Akteure. Zu ihnen gehören, als neue Bedrohung, terroristische Netzwerke, die Massenvernichtungswaffen erwerben können. Al Kaida ändert ständig seine Struktur und sondert, wie eine Qualle, auch im zerschlagenen Zustand noch Gift ab. Die Organisation ist mit Zellen in westlichen Gesellschaften ebenso verbunden wie mit lokalen Bewegungen etwa in Tschetschenien. So nutzt sie die Ressourcen von Separatisten und anderen Gruppen mit langfristigen Zielen. Ich bezweifle sehr stark, ob Al Kaida entscheidend geschwächt worden ist. Unser Problem ist, wie Katja Wiesbrock zurecht gesagt hat, der fehlende Konsens innerhalb der Gruppe der funktionierenden Staaten darüber, wie man mit gescheiterten Staaten und nichtstaatlichen Akteuren umgehen soll.

Die transatlantische Partnerschaft ist ein  
zentrales Instrument internationaler Politik

Anders als David Rieff halte ich es für richtig, sich mit der transatlantischen Partnerschaft zu beschäftigen. Denn sie war und bleibt ein zentrales Instrument, um die internationale Politik zu lenken. Allerdings ist es richtig, dass die USA oft Fragen der Friedenssicherung ignorieren, wenn sie Bedrohungen mit militärischen Mitteln beseitigen wollen. Die Europäer wissen, dass wir auch die Not lindern müssen, die Unterstützung oder Toleranz für Terrorismus erzeugt.

Der 11. September war ein Angriff  
auf die internationale Gemeinschaft

Was den 11. September angeht, so widerspreche ich Anthony Glee's Einschätzung, dass Amerika angegriffen wurde. Die Amerikaner selbst stellen es so dar. Aber tatsächlich war es ein Angriff auf die internationale Gemeinschaft auf amerikanischem Boden. Amerikanische Politiker erwähnen es zwar selten, aber auch Ausländer kamen dabei ums Leben. Es wäre politisch klüger gewesen, diesen

Aspekt zu betonen, um die weltweite Solidarität zu erhöhen. Für mich liegt die wahre Bedeutung des 11. September darin, dass er das internationale Klima verändert hat, von Optimismus hin zu der Wahrnehmung, dass unsere Zivilisation einer echten Bedrohung gegenübersteht. Wir sind uns noch nicht klar darüber, welche Folgen diese Veränderung nach sich ziehen wird.

Die militärtechnologische Revolution erhöht die Versuchung für die Schwachen, zur asymmetrischen Kriegsführung überzugehen. Wie David Rieff sagte, sehen sie keinen anderen Weg, um die Starken anzugreifen.

Die neue Militärtechnologie erhöht aber auch die Versuchung für die Starken, mit militärischen Mitteln zu antworten. Denn sie erlaubt es, die Verluste auf der Angreiferseite zu minimieren. Man mag sogar versucht sein, noch vor der Ausschöpfung des gesamten Spektrums von Sanktionen militärisch zu intervenieren, denn Sanktionen verursachen viel Leid. Ich halte das für einen der wichtigsten Streitpunkte zwischen den transatlantischen Partnern. Die Debatte über »weiche« Sanktionen oder »harte« militärische Intervention zwischen den Europäern und den Amerikanern sollte weniger dogmatisch sein, dafür aber differenzierter und den verschiedenen Bedrohungen an unterschiedlichen Orten angepasst. In manchen Situationen wäre es voreilig zu erklären, dass man militärische Mittel erst als allerletzten Ausweg in Betracht zieht. Eine echte Diskussion über die Kriterien für den Einsatz von Gewalt gegen konkrete Bedrohungen könnte die transatlantischen Streitereien in eine konstruktive Debatte verwandeln.

Ich möchte mich auf die Ursache konzentrieren, die hinter den von uns wahrgenommenen Wandlungen und Bedrohungen des internationalen Systems steht. Symptome wie die Zunahme asymmetrischer Kriegsführung und der Bedeutungsverlust des Nationalstaates sind Folgen sinkender sozialer Stabilität, die wiederum demographischen Veränderungen geschuldet ist. Das zentrale Phänomen, das diese Probleme verursacht, ist die so genannte Globalisierung.

Die Globalisierung und die Fülle der von ihr geschaffenen Probleme überfordern unsere traditionellen internationalen Strukturen. So stand die EU im vergangenen Jahr kurz vor dem Zusammenbruch, die UNO ist ein Schatten ihrer selbst, und sogar Organisationen mit einem einzigen Ziel wie die NATO haben es schwer. Ich fürchte, diese neuen politischen Umstände verführen zum Rückzug in die vermeintliche Sicherheit des Nationalstaates. Das Reden über Kerneuropa oder eine deutsch-französische Achse innerhalb der EU zum Beispiel wäre noch

Die neue Militärtechnologie verleitet zur asymmetrischen Kriegsführung ...

... aber auch zu militärischen Interventionen

### **Kornelius**

Globalisierung als Ursache der Bedrohungen des internationalen Systems

Gefahr der Rückbesinnung auf den Nationalstaat

Der Rückzug auf nationalstaatliche Strukturen gefährdet die hoch entwickelten Werkzeuge internationaler Beziehungen, die in den vergangenen Jahrzehnten entstanden sind.

Kornelius



vor fünf Jahren undenkbar gewesen. Ich denke, der Rückzug auf nationalstaatliche Strukturen gefährdet die hoch entwickelten Werkzeuge internationaler Beziehungen, die in den vergangenen Jahrzehnten entstanden sind. Das gehört heute zu den größten Gefahren.

**Hassner**

Warum ist bin Laden in der islamischen Welt so populär?

Zu David Rieffs Befürchtung, wir ignorierten die Welt außerhalb der transatlantischen Beziehungen, möchte ich Herrn Hamzawy und Herrn Alnajjar etwas fragen. Bin Laden und Al Kaida sind sicher Ausnahmen, denen in der näheren Zukunft keine vergleichbaren Phänomene folgen werden. Aber Umfragen in Jordanien und in den Palästinensergebieten zeigen, dass bin Laden in diesen Gesellschaften enorme Popularität genießt. Man bewundert ihn dafür, dass er den Westen gezwungen hat, sich mit der islamischen Welt zu beschäftigen. Außerdem hat er diejenigen gerächt, die sich von den USA unterdrückt fühlen. Die Sehnsucht eines beachtlichen Teils der Menschheit nach einer solchen Person aus Opposition zum Westen mag keine direkte Unterstützung für den 11. September bedeuten. Aber sie ist ein ernst zu nehmendes und dauerhaftes Phänomen.

Passen nun Islamismus und Demokratisierung zusammen oder nicht?

Um diesen Hass zu überwinden, möchte ich Herrn Hamzawys Bemerkung über den Mangel an normativem Konsens aufnehmen. Sie haben gesagt, moderate Islamisten seien die besten Träger einer Demokratisierung und Liberalisierung. Könnten Sie das näher erklären? Denn Demokratisierung und Liberalisierung sind westliche Begriffe, die Sie doch vorher als für islamische Ohren unverständlich beschrieben haben. Ironischerweise ist Paul Wolfowitz, der Botschafter in Indonesien war, besessen von der Idee einer Demokratisierung durch moderate Islamisten. Was Wolfowitz aber tut, radikalisiert die muslimische Welt und unterminiert so die Position der moderaten Islamisten. Wie können wir diese Zwickmühle vermeiden?

**Hamzawy**

Bin Laden erfüllt die Sehnsucht der arabischen Welt nach einem Helden

Sie nennen bin Laden zu Recht einen Helden der islamischen Welt. Die zeitgenössische arabische politische Kultur ist besessen von der Suche nach einer Heldenfigur, die die Araber von allen Leiden befreien wird. Das ist insbesondere bei Jordaniern oder Palästinensern der Fall, weil sie besonders viel erdulden müssen. Sie sollten sich auch darüber klar sein, dass viele arabische Regime in dem Sinn gescheiterte Staaten sind, dass sie intern nicht effektiv regieren und nicht genug für ihre Gesellschaften tun. Bin Laden sieht man dagegen als jemanden, der nicht nur Versprechungen macht, sondern sie auch einhält – immerhin tut er irgendwas.

Der 11. September hat Regimen einen Vorwand geliefert, die die Menschenrechte einschränken und dissidente Gruppen unterdrücken wollen.

Economy

Mit einem Mangel an normativem Konsens meine ich, dass Westler mit Arabern über Demokratie oder Menschenrechte sprechen, ohne sich über die unterschiedlichen lokalen Bedeutungen dieser Begriffe klar zu sein. Ich schlage vor, sich weniger auf Begriffe und Bezeichnungen zu konzentrieren und mehr auf das, was wir wirklich meinen, etwa funktionierende politische Systeme und Verbesserungen der Menschen- und Bürgerrechte. Ich glaube tatsächlich, dass moderate Islamisten die Zielgruppe einer solchen diskursiven Anstrengung sein sollten. Ob in Saudi-Arabien, Ägypten, Marokko oder Bahrain, Regierungen und herrschende Eliten vertreten den Status quo. Westlicher Druck bringt sie höchstens dazu, demokratische Fassaden aufzubauen. Die einzigen in der Gesellschaft verankerten Akteure des Wandels sind moderate Islamisten mit ihrem Verständnis von Demokratie. Wir sollten sie in einen vorurteilslosen Dialog einbeziehen, der sich nicht auf bedeutungslose Etiketten stützt.

Bin Laden stellt sich als Multimillionär dar, der sein Luxusleben aufgegeben hat, um in Höhlen zu leben und für seine Prinzipien zu kämpfen. So ist es ihm gelungen, für viele Menschen zu einem Symbol zu werden, obwohl sie seine Morde an Zivilisten ablehnen. Das Phänomen lässt sich mit Che Guevara vergleichen, auch insofern, als es mit der Wahrnehmung der USA als Bedrohung für die Welt verbunden ist.

Ich möchte Pauline Neville-Jones' Beschreibung der transatlantischen Partnerschaft als wichtigstes Instrument der internationalen Beziehungen aus einer anderen Perspektive betrachten. Wir sollten uns darüber klar sein, dass man heute in Peking eine sehr ähnliche Diskussion über die »Neue Weltordnung« führen könnte. Chinesische Zeitschriften über internationale Beziehungen diskutieren Fragen der Souveränität, transatlantische Probleme und die Folgen des 11. September 2001 oder des Irak-Konflikts. Gleichzeitig haben Chinas Aktivitäten auf der internationalen Bühne merklich zugenommen, nicht nur in der UNO, sondern auch im Zusammenhang mit Nordkorea und der politischen Ordnung in Südostasien. Wir sollten versuchen, einen möglichst umfassenden Konsens über internationale Regeln zu finden, und sollten dabei zuhören, was China zu sagen hat.

Ob der 11. September ein Wendepunkt war, kann man noch nicht sagen. Jedenfalls aber hat er südostasiatischen Regimen einen Vorwand geliefert, die die Menschenrechte einschränken und dissidente Gruppen unterdrücken wollen.



Die politischen Eliten der arabischen Welt bauen demokratische Fassaden auf

### **Alnajjar**

Bin Laden als moderner Che Guevara: ein Kämpfer gegen die USA

### **Economy**

China agiert immer selbstbewusster auf der internationalen Bühne

Autoritäre Regime nutzen den 11. September, um die Bürgerrechte zu beschränken



Unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung haben Malaysia, Thailand und gerade auch China diese Gelegenheit dankbar ergriffen.

**Schlie**

Integration und Zerfall in der Staatenwelt

Der 11. September hat nicht die Wirklichkeit verändert, sondern deren Wahrnehmung. Mit Blick auf das Auf und Ab der internationalen Politik seit Anfang der 1990er Jahre leuchtet es ein, dass wir uns schwer tun mit der Definition dessen, was genau die Neue Weltordnung ausmache. Wir leben in einer Übergangszeit und sind in manchem an Golo Manns Diktum erinnert: »Geschichte ist Chaos, das ins Chaos schwankt.« Tatsächlich erleben wir die widerstreitenden Entwicklungen von Integration und Zerfall sehr nahe beieinander. Zerfall von Staaten als Phänomen ist übrigens auch in Europa nicht unbekannt, etwa in Moldawien oder Albanien. Die Beispiele Liberia, Sierra Leone oder Haiti verdeutlichen, dass dieser Prozess zum Teil auch wünschenswerte Entwicklungen hervorrufen kann.

Kann der Nationalstaat noch als Grundlage des internationalen Systems gelten?

In der Geschichte haben Wandlungen der Staatlichkeit immer auch Rückwirkungen auf das Staatensystem als Ganzes gehabt. Heute stellt sich die Frage, inwieweit die Grundsätze unseres Völkerrechts sich mit den realen Machtverhältnissen im Einklang befinden. Stefan Kornelius hat darauf in seiner eleganten Seitenbemerkung über die Vereinten Nationen hingewiesen. Deren Manko mag es sein, dass sie auf dem Grundsatz souveräner Mitgliedsstaaten basieren. Ruanda und Srebrenica haben die Schattenseiten des UN-Systems beklemmend vor Augen geführt. Die Vereinten Nationen sind gewiss weit davon entfernt, ein ideales System zu sein.

Die Domestizierung von Macht durch Recht bleibt ein alter Traum. Aber Außenpolitik und Völkerrecht haben sich trotz der Ausweitung des Völkerrechts in den letzten 50 Jahren zunehmend auseinander entwickelt.

**Krasner**

Wie will man denn prüfen, ob der 11. September ein Wendepunkt war?

In unserer Diskussion darüber, ob der 11. September ein Wendepunkt der Geschichte war und ob asymmetrische Kriegsführung eine neue Bedrohung darstellt, fehlt mir etwas Entscheidendes. Es fehlt ein Kriterienkatalog, um diese Behauptungen zu verifizieren oder zu falsifizieren. Ich denke, wir haben es mit neuen Bedrohungen zu tun, und ich würde die Frage gerne systematisch untersuchen. Darum wäre ich für Vorschläge dankbar.

**Reiter**

Die Angriffe auf das World Trade Center haben das Sicherheitsgefühl in den USA zerstört

Ich kann Ihnen kein systematisches Analyseraster für die Bedeutung des 11. September bieten, sondern ich möchte dazu eine Anekdote erzählen. In den achtziger Jahren antwortete der Direktor eines polnischen Instituts in New York auf die Frage, wann die dort lagernden polnischen zeitgeschichtlichen Archivmaterialien

Amerika hat sich von einer konstruktiven Kraft bei der Fortentwicklung des Völkerrechts zu einer destruktiven Kraft gewandelt.

Leicht

nach Polen verlegt werden könnten: »Niemals.« »Auch nicht, wenn Polen eines Tages frei ist?« »Nein, auch dann nicht. Die Geschichte zeigt, dass Polen immer ein unsicherer Ort ist und sein wird. Lassen Sie diese wichtigen Dokumente in New York.« Die feste Überzeugung dieses Mannes und vieler anderer Menschen, in den USA könne nichts passieren, ist durch den 11. September erschüttert worden. Diese Erschütterung des Mythos war für viele ein Schock, für Gegner Amerikas eine Ermutigung.

Zur Frage der Regeln und Normen internationaler Politik möchte ich eine Parallele zur Religion ziehen. Ich bin in einem katholischen Land aufgewachsen und habe in Diskussionen zwischen Katholiken und Protestanten viel über die Spannung zwischen Realität und Normen gelernt. Protestanten leiden sehr darunter, dass Normen und Realität oft nicht übereinstimmen. Die Katholiken kommen damit viel besser zurecht, weil sie Normen als Orientierungslinien sehen, die man aber durch sein Leben auch durchaus verändern kann. Ich denke, in der Weltpolitik brauchen wir eher die »katholische« als die »protestantische« Herangehensweise.

In diesem Sinne halte ich die erfolgreiche Lösung konkreter Probleme für den besten Beitrag zur Schaffung einer stabilen Ordnung und verlässlicher Regeln. Gute Beispiele zu geben ist nützlicher, als theoretisch eine globale Ordnung zu schaffen. Ermutigende Schritte sind Kosovo und Serbien. Dagegen bleiben das Schicksal Afghanistans und erst recht Iraks noch offen. Die Geschichte Iraks können alle Beteiligten zu Ende schreiben. Wenn es eine Erfolgsgeschichte wird – und dazu müssen Amerika und Europa über ihren Schatten springen und zusammenarbeiten –, werden beide attraktive Partner auch für andere Mächte werden. Wenn etwa Russland und China bereit sind, über solche Ansätze zu diskutieren, ist damit tatsächlich eine Basis für die Wiederherstellung oder Schaffung einer »Neuen Weltordnung« gelegt.

Eine dramatische Folge des 11. September und der Reaktion der Bush-Regierung ist, dass die Rolle der USA bei der Förderung der Menschenrechte und des Völkerrechts sich verändert hat. Amerika hat sich von einer wenigstens teilweise konstruktiven Kraft bei der Fortentwicklung des Völkerrechts und der Menschenrechte zu einer destruktiven Kraft gewandelt.

Zu Recht hat Elizabeth Economy auf opportunistische Regierungen verwiesen, die das Völkerrecht unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung ignorieren. Diese Regierungen berufen sich auf das amerikanische Modell, wenn sie sagen: »Weg

Die internationale Politik muss »katholischer« werden: Spannungen zwischen Realität und Norm aushalten

Was wir brauchen, sind Lösungsstrategien für konkrete Probleme

**Leicht**

Seit dem 11. September zählen die USA nicht mehr zu den Förderern des Völkerrechts ...

... und autoritäre Regierungen schließen sich ihrer Missachtung von Normen nur zu gern an





mit den Regeln, wir haben ein echtes Sicherheitsproblem.« Sie nutzen die Gelegenheit, um das Problem ganz neu zu definieren, und nennen Separatismus nun Terrorismus. Unter der Bezeichnung Terrorismus kann man mit politischem oder religiösem Dissens viel leichter umgehen, weil man die abtrünnigen Kräfte diskriminieren und marginalisieren kann. In Usbekistan etwa sind unabhängige muslimische Gruppen der Regierung schon lange ein Dorn im Auge. Aber noch vor acht Jahren haben die USA dieses Thema der Regierung gegenüber aufgebracht. Heute werden diese Gruppen so marginalisiert, dass möglicherweise manche von ihnen zu den Waffen greifen und zum Sicherheitsrisiko werden. Sie Terroristen zu nennen war eine sich selbst erfüllende Prophezeiung.

Wer ist unser Partner gegen den Terror:  
korrupte Regime oder unterdrückte Völker?

Dass Regierungen Terrorismus als Vorwand benutzen, bringt mich zu der Frage, wer unsere Verbündeten sein könnten. Herr Hesse hat Bill Clintons Appell zitiert, Partner im Kampf gegen den Terrorismus zu finden. Wir müssen klar definieren, ob unsere Verbündeten Regierungen sein sollen, die ihre Völker misshandeln, oder die von ihnen misshandelten Völker. Ich denke, wir sollten unser Verständnis für das Leid dissidenter Gruppen nicht vermindern und sollten Abweichler zulassen, ob wir mit ihnen übereinstimmen oder nicht.

Schließlich: Während wir hier über Terrorismus reden, würden die meisten Menschen in der Welt sagen: »Nicht Terroristen, sondern HIV/AIDS, Malaria und Kleinwaffen töten uns.« Deshalb war so wichtig, was Herr Hirsch über die »grüne Zone« gesagt hat. Wir können uns nicht in unsere Bunkermentalität zurückziehen, uns wichtig erscheinende Probleme lösen und die Welt um Geduld bitten. Die Probleme der Welt werden uns keine Auszeit gewähren.

### **Krisch**

Ich möchte betonen, dass man Sicherheitsfragen als politische Fragen sehen und über Ausgrenzung, Entfremdung und die Ansichten anderer Teile der Welt nachdenken muss.

Die Privatisierung der Kriegsführung  
ist kein historisch neues Phänomen

Außerdem möchte ich eine historische Einschränkung äußern. Zweifellos sind gescheiterte Staaten und die Privatisierung der Kriegsführung wichtige Herausforderungen, und vielleicht auch etwas Neues im 20. und 21. Jahrhundert. Aber auch in früheren Zeiten hat man solche Probleme heftig diskutiert. Schon die Kongo-Konferenz von 1884 setzte sich mit dem Problem gescheiterter Staaten auseinander. Andere Konferenzen des 19. Jahrhundert diskutierten die Privatisierung der Kriegsführung, etwa die Piraterie. Der Westen fand schließlich für diese Probleme eine imperialistische Lösung. Heute hat der Westen in der globalen Ordnung eine ähnlich dominante Position. Ich möchte dazu raten, die Parallelen



Es gibt eine Tendenz in westlichen Debatten, postmodernen Imperialismus zu diskutieren. Dieser Ansatz aber ist am Ende des 19. Jahrhunderts dramatisch gescheitert.

Cohrs

zwischen früheren Diskursen und denen, die wir heute führen, gründlich zu analysieren. Das könnte uns helfen, heute einige der Probleme zu vermeiden, die der Imperialismus damals geschaffen hat.

Ich sehe es als unsere größte Herausforderung, eine weitere Korrosion des vor dem 11. September aufgebauten internationalen Systems zu verhindern. Darum müssen wir darüber nachdenken, ob wir das Regelwerk unter der Ägide des gegenwärtigen Hegemon radikal neu aufbauen müssen oder ob wir die während der vergangenen Jahrzehnte entwickelten Regeln entwickeln und sie inklusiver gestalten können. Sonst werden die dominierenden Mächte je nach Bedarf ihre eigenen Regeln gestalten.

Im Anschluss an Nico Krisch möchte ich ebenfalls zur Vorsicht mahnen. Es gibt eine Tendenz in westlichen Debatten, postmodernen Imperialismus als potentiell Modell zu diskutieren. Die USA und Europa sollen, wie im 19. Jahrhundert, für den Rest der Welt sorgen. Dieser Ansatz aber ist am Ende des 19. Jahrhunderts dramatisch gescheitert. Ich glaube nicht, dass irgendeine neue Version davon uns heute helfen kann, eine inklusivere und stabilere Weltordnung aufzubauen.

Allein die Tatsache, dass mein Referat eine rege Diskussion angeregt hat, gibt mir ein Gefühl der Bestätigung. Mir scheint, ich bin nicht unversehrt davongekommen, aber mit akzeptablen Kollateralschäden; und ich stimme vielen Ihrer Einwände zu.

Zweifellos sind asymmetrische Kriegsführung und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, islamischer Fundamentalismus, gescheiterte Staaten und die negativen Folgen der Globalisierung zentrale Probleme. Und natürlich glaube auch ich nicht, dass das existierende internationale System diese Herausforderungen bewältigen kann, ohne ihnen angepasst zu werden. Manche Teilnehmer fanden meine Beschreibung des internationalen Systems zu optimistisch. In Wahrheit ist der einzige mir mögliche Optimismus der von Thornton Wilders »The Skin Off Our Teeth«. Irgendwie können wir überleben, und das internationale System hat nicht die Antworten, aber die Ressourcen, um Antworten zu entwickeln.

Eine dieser Ressourcen ist die natürliche Solidarität der Staaten gegen den Terrorismus. Er schließt auch gescheiterte Staaten ein, die ins internationale System zurückkehren könnten. Die Geschichte zeigt, dass dauernder Frieden nur



Cohrs

Der Westen läuft Gefahr, die Imperialismusmodelle des 19. Jahrhunderts wiederzubeleben

Schroeder

Auch zur Bewältigung der heutigen Bedrohungen sind die Ressourcen ...

... des derzeitigen internationalen Systems am besten geeignet



durch einen Konsens der wichtigsten Akteure möglich ist. Heute gibt es mehr und schwierigere Akteure als in früheren Zeiten.

Trotzdem müssen wir uns auf eine Definition von Frieden einigen, mit der all diese Akteure leben können. Ich sehe nicht, wie das ohne die existierenden Institutionen und Regeln möglich sein soll. John Braithwaite und Peter Drahos zeigen in ihrem Buch »Global Business Regulation«, wie man das internationale System reformieren und mehr Menschen integrieren kann. Gerade kleine Länder können das System nutzen, um mehr Gerechtigkeit zu erreichen.

### **Bertram**

Wir müssen die Frage stellen, ob der 11. September ein Wendepunkt war ...

Ich halte es für wichtig, weiterhin die Frage zu stellen, ob der 11. September ein Wendepunkt war und ob er eine so große Gefahr darstellt, wie die meisten Leute sagen. Ich teile die Sorge der meisten über das neue Phänomen der Globalisierung der Unsicherheit, die durch den 11. September deutlich wurde. Aber ich fürchte, dass große Teile der internationalen Debatte nur den Terrorismus-Aspekt dieses Phänomens behandeln. Ich wünsche mir eine strategischere Herangehensweise an diese Fragen.

... und sollten bei der Bedrohungsanalyse viel präziser sein

Erlauben Sie mir noch eine Beobachtung. Ich arbeite schon länger auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik, als ich zugeben möchte. Aber ich habe noch nie so schlampige Analysen von Sicherheitsrisiken erlebt wie heute – obwohl wir enorme Summen für diese Analysen ausgeben. Im Kalten Krieg habe ich gelernt, dass es nicht genügt zu wissen, welche Szenarien theoretisch möglich sind, sondern welche wahrscheinlich eintreten werden. »Das können wir nicht ausschließen«, ist keine Basis für seriöse Sicherheitsstrategien. Aber mir scheint, wir argumentieren in der aktuellen Diskussion genau so. Wir brauchen mehr Genauigkeit; und wir müssen klar zwischen verschiedenen Arten von Waffen und Terrorismus differenzieren.

## II. Neue Regeln und Mechanismen

Wir haben über Bedrohungsszenarien und die Frage gesprochen, ob unser internationales System den heutigen Herausforderungen gewachsen ist. Jetzt geht es um mögliche neue Regeln und Mechanismen. Welche Instrumente sind der gegenwärtigen Machtverteilung und der Bedrohung der internationalen Gemeinschaft durch asymmetrische Kriegsführung, Armut und Krankheit angemessen? David Rieff und Heather Grabbe leiten freundlicherweise unser Gespräch ein.

Janusz Reiter hat sich für einen »katholischen« Umgang mit der internationalen Politik ausgesprochen. So könnten wir mit den Widersprüchen zwischen unseren Normen und der Realität leben. Ich bin – in dieser Hinsicht – ein unverbesserlicher Protestant. Der wachsende Abstand zwischen Normen und Realität scheint mir das Hauptproblem des internationalen Systems zu sein. Er ist auch der Hauptgrund für die Phänomene, die es bedrohen.

Um diesen Abstand zu überbrücken, müssen wir eines anerkennen: Normen allein haben selten die Kraft, die Wirklichkeit zu ändern. Nur Spezialisten für internationale Beziehungen und utopische Reformer glauben, schon die Etablierung von Normen übe eine tatsächliche Wirkung auf die realen Verhältnisse aus. In den USA ist diese Ansicht seit der Zeit der Bürgerrechtsbewegung verbreitet, als man unpopuläre Normen aufstellte und die Wirklichkeit ihnen nach einer Weile wirklich folgte. Aber die Legitimität des Völkerrechts ist viel geringer als die staatlichen Rechts. Darum werden internationale Konventionen niemals dieselbe Wirkung haben.

Paul Schroeder und viele andere sagen, dass man unser umfangreiches, im Laufe der Zeit entstandenes internationales Regelwerk den gegenwärtigen Umständen anpassen könne. Aber sind das UN-System und das internationale Handels- und Kriegsrecht der Wirklichkeit noch gewachsen? Der heutige Krieg ist nicht mehr der, für den man die Regeln des Kriegsrechts aufgestellt hat. Unser Völkerrecht wurde für den Krieg zwischen Staaten geschrieben. Die heutigen Konflikte zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren aber spielen sich in einem nur zum Teil regulierten Raum ab, der darum weit reichende Interpretationen zulässt. In Guantanamo hat meine eigene Regierung die Unterscheidung zwischen Verbrechen und Krieg verwischt. Indem sie den Begriff *illegitimate combatant* ziemlich promisk anwendet, rechtfertigt sie die Internierung von Menschen, deren Status ganz unklar ist.

Während meiner langen Aufenthalte im Irak und in Afghanistan schien mir noch eine Veränderung im Wesen des Kriegs fundamental. Die CIA operiert zu-

**Bertram**

**Rieff**

Referat

Abstand zwischen

Normen und Realität

Normen können kaum jemals  
die Wirklichkeit verändern

Das Völkerrecht passt nicht mehr  
in die heutige Welt: Kriege gegen  
nichtstaatliche Akteure ...

... und Vermischung militärischer  
und ziviler Kräfte



nehmend wie eine militärische Organisation. Er ist in US-Militärkommandos integriert und spielt auf dem Schlachtfeld eine wichtige Rolle. Ein amerikanischer Zwei-Sterne-General rühmte sich neulich im Irak der »Interoperabilität« nicht nur von CIA, Delta-Force und regulären Truppen, sondern auch humanitärer Organisationen. So arbeiteten in Afghanistan amerikanische Militärbeamte bewaffnet, aber in Zivilkleidung als humanitäre Helfer und gefährdeten so alle anderen Helfer. Wenn Krieg, Spionage, Verbrechensbekämpfung und humanitäre Hilfe sich vermischen, kann das Kriegsrecht davon nicht unberührt bleiben.

Das internationale Regelsystem  
lohnt nicht einmal eine Reform ...

Unser Regelsystem zu reformieren scheint mir völlig nutzlos. Denn dieses System ist viel zu weit von der Wirklichkeit entfernt, um sie entscheidend zu beeinflussen – egal, ob in seiner alten oder neuen Form. Ich bin zum Beispiel zutiefst skeptisch, ob eine UN-Reform dazu beitragen würde, unsere Normen effektiver umzusetzen. Die UNO ist heute offensichtlich nützlicher darin, die negativen Folgen sicherheitspolitischer Einsätze zu lindern, als zur Steuerung dieser Einsätze. Sie steht als Institution außerdem unter Dauerbeschuss, nicht zuletzt durch meine Regierung.

... Reformen des UNO-Sicherheitsrats etwa  
sind aussichtslos und würden nichts bringen

Könnten neue Regeln die UNO stärker und effizienter machen? Ich denke, jede umfassende Reform etwa des Sicherheitsrats hat nicht die Spur einer Chance auf Realisierung. Über so vollkommen unrealistische Projekte zu reden scheint mir Zeitverschwendung. Zudem würde eine Reform des Sicherheitsrats den Rat nicht effizienter machen. Denn sie müsste aus Gründen der Gerechtigkeit einen großen islamischen Staat, Indien, Japan und Lula Brasilien zu ständigen Mitgliedern machen. Eine Intervention aber wie die im Kosovo wäre mit Lula Regierung kein bisschen leichter durchzusetzen. Deren Vertreter haben bisher solche Unternehmungen als imperialistische Kriege abgelehnt.

Der Westen ist zerstritten ...

Drei Haupthindernisse stehen einer Überwindung der Atrophie des internationalen Normensystems im Weg. Erstens haben die USA und Europa unterschiedliche Interessen, aber der Globale Süden sieht sie als eine relativ einheitliche Gruppe neokolonialistischer Staaten. Was die USA und Europa angeht, so mögen wir in unserem Gesprächskreis einen transatlantischen Konsens erreicht haben. Aber die Umfrageergebnisse aus Westeuropa zeigen, dass dort eine beträchtliche Minderheit Amerika zum ersten Mal seit 1945 als unmittelbare Bedrohung sieht. Ich denke, das gilt für viele Eliten außerhalb der politischen Klasse. Thierry Meyssons Buch »L'Effroyable Imposture«, das den Terrorangriff auf das Pentagon leugnet, hat sich in Frankreich innerhalb kürzester Zeit 350.000-mal verkauft.

Ich finde es etwas obszön, ausschließlich über Sicherheitspolitik zu reden, während ein ganzer Kontinent stirbt.

Rieff

Gleichzeitig sehen viele Regierungen in Entwicklungsländern keinen Unterschied zwischen der amerikanischen und der europäischen Position. Sie nehmen die westliche Einigkeit über humanitäre Interventionen wahr. Aber sie erkennen nicht unsere Meinungsverschiedenheiten über das Vorgehen, etwa die europäische Präferenz für UN-Sanktionen im Vergleich zum amerikanischen Grundsatz »mit Verbündeten wenn möglich, alleine wenn nötig«. Im Süden herrscht ein anderer Konsens, nämlich der, das so genannte humanitäre Projekt sei in Wahrheit ein neokoloniales.

Das zweite Problem betrifft die Machtverteilung. Wer legt die internationalen Regeln fest, und wen binden diese Regeln? Ich halte ein internationales System, in dem eine Macht tut, was sie will, für eine sehr reale Option. Es gibt ein altes texanisches Sprichwort – oder eher eine texanische goldene Regel: Wer das Gold hat, bestimmt die Regeln. In der internationalen Politik bestimmt der die Regeln, der das Gold und die 101. Luftlandedivision hat.

Meine Regierung hat während der vergangenen Jahre viele Regeln verändert. Im so genannten »Krieg gegen den Terrorismus« steht die Bush-Regierung zwar zum Teil in der Tradition der Clinton-Ära und ist insofern keine grausige Anomalie – vielleicht grausig, aber keine Anomalie. Wie Lotte Leicht gezeigt hat, haben sich einige europäische und ostasiatische Regierungen diesen Veränderungen, insbesondere was staatliche Repressionsmaßnahmen angeht, gerne angeschlossen. So wären zum Beispiel manche Entscheidungen zur Überwachung von Bürgern in der Bundesrepublik vor dem 11. September undenkbar gewesen.

Die einzige verbleibende Supermacht in einer unipolaren Welt wird keine Regeln schaffen, die ihre eigene Handlungsfreiheit einschränken. Ihre Regeln werden nicht für Starke und Schwache gleichermaßen gelten, sondern die Starke aneinander binden. Ich sehe in solchen Regeln keinen besonderen Nutzen, außer dass die Regierungsbeamten besser schlafen.

Das dritte Dilemma internationaler Regeln ist: Eignen sie sich für die wahren Herausforderungen von heute? Kann man Regeln für Krisen zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren schaffen? Wird es im Kampf gegen HIV/AIDS irgend etwas helfen, unser im Wesentlichen sicherheitspolitisches Regelsystem zu ändern? Ich finde es etwas obszön, ausschließlich über Sicherheitspolitik zu reden, während ein ganzer Kontinent stirbt.

Ich möchte einen europäischen und damit deutlich regelfreundlicheren Blick auf die Frage werfen, welche internationale Ordnung wir aufbauen sollten. In Europa

... aber die Entwicklungsländer sehen ihn als kolonialistischen Block

Wer das Gold hat, macht die Regeln

Die internationalen Regeln gehen an den eigentlichen Problemen vorbei

**Grabbe**  
Referat



Europa liebt Regeln und ist damit gut gefahren

sind Regeln sehr beliebt, weil die Integration durch konsensuale Regeln seit 1945 für die Europäische Union wunderbar funktioniert hat. Zuletzt haben wir so nach dem Ende des Kalten Krieges erfolgreich das postkommunistische Europa in die EU gebracht. Zurzeit überlegt die Union, dieses Konzept mit einer Nachbarschaftspolitik auszuweiten, die bis zum Kaukasus reichen könnte. Auch die Vollendung der nächsten Erweiterungsrunde der EU in diesem Jahr wird an der Neigung nichts ändern, mit Hilfe von Regeln zu regieren.

Die tiefsten Spaltungen in Europa entstehen, wenn mächtige Staaten das Regelgebäude verlassen. Beispiele dafür sind der aktuelle Streit um den Irak und über ein gemeinsames Vorgehen großer Mitgliedsländer außerhalb des EU-Vertragswerks.

Multilaterale Institutionen sieht Europa oft skeptisch, will sie aber bewahren

Europa definiert sich nicht nur über Regeln, sondern auch über multilaterale Institutionen. Trotz einer weit verbreiteten Unzufriedenheit mit den alten Institutionen bemüht man sich, sie zu erhalten. Vielleicht liegt das daran, dass Ideen für Alternativen fehlen. In der Debatte über die NATO etwa sind die Europäer konservativer als viele Amerikaner. Das wurde klar, als US-Senator Richard Lugar vor zwei Jahren in Brüssel verschiedene Szenarien für die Zukunft der NATO entwarf. Die Europäer sprachen sich für sein erstes Szenario aus, nämlich die traditionelle Rolle als Hüter der europäischen Sicherheit. Lugers eigener Lieblingsvorschlag, die NATO zur Kontrolle der Verträge gegen Waffenproliferation einzusetzen, stieß auf Ablehnung. Deutschland und andere europäische Staaten sind auch vorsichtig damit, die NATO außerhalb Europas einzusetzen. Sie akzeptieren den Einsatz in Afghanistan, wenden sich aber gegen ein Engagement im Irak. Denn sie wollen nicht, dass die NATO zum Putzlumpen für den Dreck anderer Leute wird.

Integration als Ordnungsmechanismus: Funktioniert das auch außerhalb der EU?

Obwohl konservativ gegenüber internationalen Institutionen, experimentiert Europa viel mit neuen Ordnungsmechanismen. Unsere wichtigste Methode ist es, Staaten in juristische Regelwerke und wirtschaftliche Verflechtungen zu integrieren. Diesen Ansatz hat Robert Kagan eloquent kritisiert, indem er seine Effektivität außerhalb Europas infrage stellte. Europa möge den ewigen Frieden genießen, aber die Amerikaner kümmern sich um den Hobbesschen Dschungel außerhalb Europas. Ähnlich hat Robert Cooper betont, dass Regeln ein geeignetes Regierungsinstrument für den »postmodernen« Westen seien. Aber ihren Nutzen in den nicht westlichen »vormodernen« und »modernen« Gebieten sieht er skeptisch. Dort müsse man Regeln mit Gewalt durchsetzen und durch wohlwollende imperialistische Mandate aufrechterhalten. Die kommenden 20 Jahre werden zeigen, ob die Methoden der EU auch außerhalb ihrer traditionellen Sphäre funktionieren, etwa

## Europas Werkzeug zur Lösung internationaler Probleme: der Schraubenzieher.

Grabbe

in Nordafrika. Der erste Test wird der Erfolg des Konzepts eines »Wider Europe« sein, der europäischen Nachbarschaftspolitik gegenüber Ländern wie der Ukraine oder Weißrussland.

Es gibt gute Gründe dafür, die europäische Haltung zum Einsatz von Gewalt zu verteidigen. Meinungsumfragen zeigen, dass Europäer militärische Gewalt nur als letztes Mittel zur Durchsetzung von Regeln gutheißen. Wieder ist es Robert Kagan, der diese europäische Position geistreich ins Lächerliche zieht, und zwar indem er die Hammer/Nagel-Analogie umdreht. Üblicherweise heißt es: Wenn man als Werkzeug nur einen Hammer hat, sieht jedes Problem wie ein Nagel aus. Kagan macht daraus: Die Europäer leugnen die Existenz von Nägeln, weil sie keinen Hammer haben. Eine bessere Metapher für die europäische Methode aber ist der Schraubenzieher. Der arbeitet mit relativ wenig Kraftaufwand über längere Zeit und fixiert die Dinge schließlich durch vorsichtiges Anziehen ziemlich gut. Schrauben geben nicht so leicht nach, wenn man an ihnen zieht, während Nägel mit viel Kraft eingeschlagen werden und trotzdem wieder herausfallen können.

Ich möchte Ihnen einige der Schraubenzieher vorstellen, mit denen Europa internationale Ordnung durchgesetzt hat. Erstens hat die EU erfolgreich ihre wirtschaftlichen und politischen Modelle nach Mittel- und Osteuropa exportiert. Durch wirtschaftliche Integration hat sie politischen Konsens geschaffen und die Konvergenz politischer Systeme vorangebracht. Die Zukunft wird zeigen, ob das im Kaukasus, in Nordafrika oder im Nahen Osten auch ohne die Perspektive einer Vollmitgliedschaft funktioniert.

Unser zweiter Mechanismus zur Durchsetzung der politischen Ideale Europas sind Konditionalitäten. Wir stellen heute öfter Bedingungen als früher, obwohl wir gegenüber Russland oder Nordafrika weder sehr konsistent noch ausreichend entschlossen vorgehen. Auch andere Institutionen neben der EU nutzen Konditionalitäten. Die OSZE und der Europarat setzen sie auch nach der Aufnahme neuer Mitglieder ein. Der Europarat etwa hat die Ukraine aufgenommen und sie danach überzeugt, die Todesstrafe abzuschaffen. Die OSZE versucht in gewissem Maße dasselbe mit Russland.

Schließlich ist auch die Interoperabilität zwischen Polizeikräften und traditionellen militärischen Instrumenten ein interessanter »Schraubenzieher«-Effekt. David Rieff hat die Integration der CIA in die US-Armee wegen der Verwischung von Grenzen und des Mangels an Legitimität kritisiert. Aber die Europäer nutzen zunehmend und durchaus erfolgreich zivile Kräfte in ihren Mandaten. Die Po-

Europa erreicht auch ohne militärische Gewalt eine Menge ...

... etwa durch den Export seiner wirtschaftlichen und politischen Modelle ...

... Konditionalität ...

... und Interoperabilität polizeilicher und militärischer Kräfte



Die Mechanismen der EU funktionieren nicht gegenüber gesetzlosen Ländern ...

lizeimission der EU in Bosnien und der Einsatz von Polizisten im Kosovo sind Beispiele dafür. Hier baut die EU lokale Kompetenzen auf und hilft den Ländern mit ihren Friedenstruppen, bessere Regierungsstrukturen zu schaffen.

Diese Mechanismen taugen allerdings nicht überall zum Aufbau internationaler Ordnung. Sie funktionieren nur in Ländern, in denen Regeln herrschen. Durch Integration kann man heute nur in Europas unmittelbarer Nachbarschaft Ordnung aufbauen. Immerhin könnte diese Nachbarschaft eines Tages Zentralasien umfassen. Zweitens funktionieren sie nur bei kooperativen Staaten, die sich in die internationale Gemeinschaft eingliedern wollen. Europa hat viel Zuckerbrot und wenig Peitsche zu bieten. Libyen ist ein Beispiel dafür, wie man dieses Zuckerbrot effizient einsetzen kann. Als das Land sich bereit erklärte, dem Barcelona-Prozess der EU beizutreten, erkannte es implizit das Existenzrecht Israels an. Das ist ein außerordentlicher Erfolg. Drittens kann die Anziehungskraft der EU dabei helfen, in Zeiten des Regimewechsels die Ordnung zu erhalten. Das werden wir vielleicht einmal in Weißrussland beobachten. Was die EU dagegen nicht sehr gut kann, ist, einen Regimewechsel in Gang zu bringen.

... und greifen bei nichtstaatlichen Akteuren wie Unternehmen kaum

Die größte Einschränkung europäischer »Schraubenzieher«-Mechanismen ist, dass sie auf nichtstaatliche Akteure wie Unternehmen kaum anwendbar sind. Das ist ein strukturelles Problem regelbasierter Ordnung, die sich auf Nationalstaaten stützt. Die EU versucht, wirtschaftliche Akteure einzubeziehen, wenn sie etwa türkischen Unternehmen Handelskonzessionen anbietet. So integriert sie Akteure in einem Land, dem man noch keine Beitrittsperspektive eröffnet hat. Bis heute gelingt es der EU aber nicht, Gesellschaften außerhalb ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu integrieren. Der Mangel an Legitimität, den die »Pew Global Attitude Umfrage« nicht nur für die UN und die NATO, sondern auch für die EU gezeigt hat, ist eines der größten Probleme Europas. Es ist auch ein Problem von hoher Dringlichkeit. Denn die Teile der Welt, in denen die EU keine Legitimität genießt – und das sind all die großen Gebiete außerhalb ihrer unmittelbaren Nachbarschaft –, kommen uns immer näher.

Die Bevölkerung gescheiterter Staaten kommt zu uns – wir können sie nicht aussperren

Während des Kalten Krieges und vor der Globalisierung der Medien wussten die Menschen außerhalb der westlichen Sphäre weniger über globale Ungleichheit. Außerdem konnten sie sich nicht so frei bewegen. Heute stimmen sie mit ihren Füßen ab, indem sie nach Europa kommen, und mit ihren Armen, indem sie Terroristen werden. Wir haben nicht einmal ein Konzept, um die 12 Millionen jetzt schon in Europa lebenden Moslems wirklich zu integrieren, und noch weniger für den Umgang mit der muslimischen Welt außerhalb Europas. Ich wider-

spreche Stephen Krasners Behauptung, dass es heute mehr korrupte Regime oder gescheiterte Staaten als vor 1989 gibt. Aber heute trifft uns die Frustration der nicht westlichen Welt viel direkter. Darum muss Europa diese Menschen irgendwie einbeziehen. Wir müssen Instrumente für die Gebiete entwickeln, wo Ordnung durch Integration nicht funktioniert, weil die Staaten entweder nicht funktionieren oder sich nicht integrieren wollen. Zurzeit verfolgen wir die Strategie, gegenüber kooperationswilligen Ländern unsere traditionellen Mechanismen einzusetzen und alle anderen durch hohe Zäune auf Abstand zu halten. Das wird nicht lange gut gehen.

Ich möchte über den Hammer sprechen, nicht über Schraubenzieher. Denn ich denke, wir brauchen vor allem neue Regeln, um mit der neuen Realität der unipolaren Macht der USA fertig zu werden. Ob eine auf Regeln gegründete internationale Ordnung in einer Ära der Unipolarität möglich ist, scheint mir eine zentrale Frage des 21. Jahrhunderts.

Die derzeitige Machtverteilung ist ein historisch neues Phänomen. Zum ersten Mal seit dem Beginn der Moderne kann ein Staat auf der Weltbühne handeln, ohne dass ihn das Gegengewicht anderer Mächte beschränkt. Wir erleben heute einen geopolitischen Anpassungsprozess nach einer fundamentalen Verschiebung in der globalen Machtverteilung.

Ich denke, der Subtext nicht nur unseres Gesprächskreises, sondern der meisten internationalen politischen Debatten der vergangenen zwei Jahre war die Frage der amerikanischen Macht. Was sind die Regeln der neuen Ära, wenn es sie überhaupt gibt? Welche Strategie sollten die anderen Großmächte verfolgen – Blairs enge Bindung an Washington oder Chiracs Versuch, ein Gegengewicht zu bilden?

Noch wichtiger ist die Frage, ob die USA ihre Macht nutzen werden, um sich vom Rest der Welt zu lösen. Werden sie Unterstaatssekretär John Boltons Vorschlag folgen, die amerikanische Souveränität wieder zu etablieren? Ich denke, heute stehen zwei Logiken der Unipolarität zur Wahl. Entweder entscheiden sich die USA für eine Unipolarität liberaler Prägung. Das würde Paul Schroeders Vision entsprechen: Indem man mit der alten Infrastruktur internationaler Politik und ihren Normen und Institutionen die neuen Realitäten erfasst, erhält man den Genius der Nachkriegsordnung. Die Alternative ist eine Unipolarität mit imperialen Zügen, in der die USA einseitig dominieren, sich von internationalen Strukturen lösen und sich über das Völkerrecht stellen.

## **Ikenberry**

Die Hegemonie der USA stellt das geltende Regelsystem infrage

Zum ersten Mal kann ein Staat international tun, was er will

Wie gehen die USA mit ihrer Macht um: Dominanz oder Einbindung von Partnern?

## Bushs Vision von Unipolarität: Schweben wie ein Schmetterling und Stechen wie eine Biene

Ikenberry



Die imperiale Versuchung der USA ist nicht nur George W. Bush zuzurechnen ...

... die Westfälische Ordnung wird auf den Kopf gestellt ...

... durch die militärische Dominanz der USA und die Einschränkung nationaler Souveränität

Bush: Der amerikanische Leviathan löst das Hobbessche Problem

Die meisten Diskussionen über die amerikanische Strategie haben sich auf George W. Bush und die nationale Sicherheitsstrategie konzentriert. Tatsächlich hätten die USA den Irak-Krieg nicht begonnen, wenn nicht einige bestimmte Personen Teil der Bush-Regierung geworden wären. Dieser Krieg hing sehr von Persönlichkeiten und spezifischen Umständen ab. Aber Persönlichkeiten genügen nicht, um den Kampf um die zukünftige Logik der amerikanischen Unipolarität zu erklären. Die imperiale Versuchung ist nicht nur ein Problem der Bush-Regierung. Auch strukturelle Veränderungen sind daran schuld.

Wir befinden uns an einem historischen Wendepunkt, weil die seit 500 Jahren in Kraft befindliche Westfälische Ordnung der internationalen Politik etwas ganz Neuem weicht. Die Grundmerkmale dieser Ordnung waren das Machtgleichgewicht zwischen Staaten und die nationale Souveränität, also das Gewaltmonopol der nationalen Regierungen innerhalb ihrer Gesellschaften. Innerstaatliche Angelegenheiten wie die Durchsetzung des Gesetzes durch die Polizei waren streng getrennt von der internationalen Politik, zu der der Krieg zwischen nationalen Armeen gehörte.

Heute wird das ganze System auf den Kopf gestellt. Die USA haben ein Quasi-Monopol beim Einsatz von Gewalt auf der internationalen Ebene; die Ordnung beruht auf einem einzigen Machtzentrum statt auf einem Gleichgewicht der Mächte. Gleichzeitig ist die staatliche Souveränität eingeschränkter als je zuvor. Der liberale Internationalismus – verkörpert etwa durch Eleanor Roosevelt und die UNO-Menschenrechtscharta – hat während der vergangenen 60 Jahre Verpflichtungen für Staaten innerhalb ihrer Grenzen geschaffen. Wenn Staaten diesen Verpflichtungen nicht folgen, müssen sie Einmischung von außen befürchten. Auch eine Entwicklung in Richtung hin zur Volkssouveränität macht strikte staatliche Souveränität problematisch. Die Souveränität, wie wir sie kennen, zerfällt. Diese doppelte Veränderung findet zu einer Zeit statt, in der neue terroristische Bedrohungen und das Ende des Kalten Krieges es unklar erscheinen lassen, welche Regeln gelten.

Die Bush-Regierung hat diese Veränderungen gerne aufgenommen. Die nationale Sicherheitsstrategie ist radikal neu in ihrer Vision, dass der amerikanische Leviathan das Hobbessche Problem lösen werde. In seiner Rede in Westpoint im Sommer 2002 hat George W. Bush es sehr klar ausgedrückt. Die USA werden den Frieden erhalten mit Hilfe von Koalitionen der Willigen, aber ohne ebenbürtigen Partner. Dafür werden die übrigen Staaten ihnen einen Ausnahmestatus im internationalen Regelwerk gewähren, etwa beim Internationalen Strafgerichtshof.



Muhammed Alis liebste Selbstbeschreibung als Boxer war, er schwebt wie ein Schmetterling und sticht wie eine Biene. In gewisser Weise ist das Bushs Vision von Unipolarität – über den Regeln schweben und von dort oben herunterstoßen, um Stabilität und Ordnung zu retten.

Daraus folgt eine wichtigere Rolle der besonderen bilateralen Beziehungen zu Ländern wie Israel, Großbritannien, Japan, Australien und anderen Partnern im Krieg gegen den Terrorismus. Die USA werden diese getreuen Eckermanns mit Handelsabkommen und Sicherheitsabkommen überschütten und so das alte System mit seiner Verflechtung wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Beziehungen auflösen. Stattdessen gehen vom Zentrum USA die Speichen bilateraler Abkommen zu einer Vielzahl einzelner Partner aus. So kann Amerika seine Macht effektiver einsetzen, um Staaten zu belohnen und zu bestrafen. Das ist eine sehr ernst zu nehmende Alternative zu einer auf Regeln gegründeten internationalen Ordnung.

Ich denke, unsere Aufgabe ist es, neue Regeln zu finden, die beiden Veränderungen, von Multipolarität und nationaler Souveränität hin zu Unipolarität und beschränkter Souveränität, gerecht werden. Wir müssen uns auf Regeln einigen, die den Verfall und die Erosion unseres Systems regelbasierter internationaler Politik verhindern. Darum halte ich zwei Typen neuer Regeln für nötig: Regeln über den Einsatz von Gewalt brauchen wir, weil eine stabile Weltordnung unmöglich ist, solange ein unipolares Machtzentrum uneingeschränktes Recht zur Gewaltanwendung genießt. Deshalb müssen wir legitime internationale Abkommen über den Gebrauch von Gewalt unterhalb der Ebene des UN-Sicherheitsrats entwickeln.

Das zweite neue Regelpaket sollte ein Pakt über die Ausgestaltung der Unipolarität zwischen den USA und ihren Partnern sein. Wir müssen das wieder herstellen, was der Genius der Nachkriegsordnung war: Regelherrschaft trotz asymmetrischer Machtverteilung. Die USA werden einen Teil ihrer Autonomie eintauschen müssen, um dafür die Kooperation der anderen zu erhalten.

Beschreiben Sie nicht eine Welt, die es vor einem Jahr gegeben haben mag, die jetzt aber vergangen ist? Heute brauchen die USA die Vereinten Nationen, passen ihre inländische Gesetzgebung den Wünschen der EU an und rufen die NATO zur Hilfe. Ich habe den Eindruck, Sie stellen uns eine ziemlich unverfälschte Form des Cheney/Wolfowitz-Papiers von 1992 als Beschreibung der wirklichen Welt vor.

Wir brauchen neue Regeln  
für den Einsatz von Gewalt ...

... und für das Verhältnis der USA  
zu ihren Partnern: Kooperation  
gegen Verzicht auf Autonomie

**Bertram**



## Hassner

Ich halte die von Heather Grabbe beschriebenen europäischen Instrumente der Inklusion, Exklusion und Konditionalität für sehr effektiv, um andere Staaten zu beeinflussen. Wie man an Libyen sieht, lassen sie sich auch auf der globalen Ebene anwenden. Dabei mag es viel Heuchelei geben, aber, wie Jean de La Bruyère sagte: »Die Heuchelei ist die Huldigung des Lasters an die Tugend.«

Normen zwischen Moral, Legalität,  
Macht und sozialem Wandel

Ich will mich aber auf das konzentrieren, was John Ikenberry und David Rieff über das Verhältnis der amerikanischen Macht zu Regeln gesagt haben. Erstens möchte ich Normen von Regeln und Legitimität von Legalität unterscheiden. Normen entstehen aus dem Wechselspiel von Moralität, Legalität, sozialem Wandel und Macht. Sie sind umstritten und verändern sich dauernd, wie Coral Bells Artikel »Normative Shift« zeigt. Ward Thomas beschreibt in seinem Buch »The Ethics of Destruction« eindrucksvoll die Veränderung unserer Einstellung zu strategischen Bombardements und zur Ermordung führender ausländischer Politiker.

Durch moralischen Druck  
beeinflussen Normen die Realität ...

Ich glaube, David Rieff hat Unrecht, wenn er den Einfluss von Normen auf die Realität leugnet. Normen beeinflussen die Wirklichkeit, indem sie moralischen Druck ausüben. Mein erstes Beispiel dafür ist die Sklaverei, die als Praxis und Norm etwa in Großbritannien vor Jahrhunderten völlig akzeptiert war. Inzwischen hat sich diese Norm geändert. Zwar gibt es noch Sklaverei, aber keine Regierung auf der Welt würde sie noch verteidigen, weil sie sich nicht mehr rechtfertigen lässt. Ähnlich hat die Ächtung des Kriegs als Instrument nationaler Politik im Briand/Kellog-Pakt von 1928 zwar nicht die Nutzung des Krieges als Instrument nationaler Politik beendet. Aber kein Staat gibt heute noch zu, einen Angriffskrieg zu führen. Stattdessen behaupten alle Aggressoren, sie handelten aus Selbstverteidigung. Schließlich hat die normative Überzeugung, dass Genozid inakzeptabel ist und dass Staatsoberhäupter für die Verletzung individueller Rechte verantwortlich gemacht werden können, zur Intervention im Kosovo geführt und Milosevic nach Den Haag gebracht.

... und schränken selbst die Handlungen  
der Mächtigen ein

Es heißt, dass Osama bin Laden und Mullah Omar in Tora Bora entkommen konnten, weil die US-Truppen ihre Angriffe beschränkten, um zivile Opfer zu vermeiden. Während also die technischen Mittel der amerikanischen Armee Angriffe von ungekannter Präzision erlauben – weder Bagdad noch Belgrad sehen aus wie Dresden oder Hiroshima 1945 –, schränkt das Völkerrecht ihre Handlungen ein. Sogar die Mächtigen, die die Normen setzen, werden schließlich von den von ihnen selbst verkündeten Gesetzen eingeschränkt. Normen üben also doch eine gewisse Anziehungskraft auf die Wirklichkeit aus.

Das bringt mich zu John Ikenberrys Bemerkungen über amerikanische Macht und Legitimität. Rousseau hat es in seinem berühmten Zitat so ausgedrückt: »Auch der Stärkste ist nie stark genug, um immer Herr zu bleiben, außer er verwandelt seine Macht in Recht und den Gehorsam in Pflicht.« Es war eine problematische Strategie von Frankreich, die Invasion im Irak von einer Resolution des UN-Sicherheitsrats und damit von der Zustimmung teilweise tyrannischer Staaten abhängig zu machen. Aber die gegenwärtige amerikanische Position, Legitimität einzig und allein auf die US-Verfassung und das amerikanische Volk zu gründen und allen anderen gegenüber jede Rechtfertigung zu verweigern, ist nicht weniger problematisch. Normen müssen in einem gewissen Maß auf Intersubjektivität begründet sein. Sie sind keine objektiven Tatsachen, aber sie sind auch nicht etwas völlig Willkürliches, das allein vom Willen der Mächtigen abhängt.

Es geht also darum, welche Art von Dialog über Regeln des internationalen Systems man zwischen den USA und dem Rest der Welt etablieren kann. Ich denke, die USA sollten kein absoluter Monarch der Weltpolitik sein, sondern Elemente einer konstitutionellen Monarchie einführen. Es muss ein Element des Konsenses und der Beteiligung anderer Mächte dabei sein, selbst wenn die Macht letztlich bei den Vereinigten Staaten liegt. Die westlichen Gesellschaften werden keine neue imperiale Herrschaft akzeptieren, auch wenn Menschen in der Dritten Welt danach rufen.

Ein Dialog über internationale Regeln wird, wie Hedley Bulls English School betont hat, mit Mächten geführt werden müssen, die westlichen Werten skeptisch gegenüberstehen. Denn die Geschichte bewegt sich von Europa über Amerika und dann vielleicht nach Asien. Wir werden also normative Kompromisse aushandeln müssen.

Auch muss der Westen und müssen vor allem die USA entscheiden, ob sie ihre Handlungen am Prinzip der Reziprozität orientieren sollen. Sollen sie ihre eigene Handlungsfreiheit nur so weit einschränken, wie es die andern tun? Wir werden uns möglicherweise auferlegen müssen, gewisse Dinge auch den Leuten nicht anzutun, die sie uns sehr gerne antäten. Optionen wie einen präemptiven Atomkrieg werden wir vielleicht nicht wegen des Gegenseitigkeitsprinzips ausschließen müssen, sondern um unserer eigenen Freiheit und Werte willen.

Zum Schluss möchte ich betonen, wie wirkungsmächtig die Entwicklungen innerhalb der westlichen Welt sind. Zu Recht hat Coral Bell gesagt, dass wir es nicht mit einem Zusammenprall der Zivilisationen oder Religionen zu tun haben. Sondern innere Veränderungen im Westen, etwa beim Status der Frau oder des

Ohne Rechtlichkeit ist auch der Stärkste nicht stark genug

Mein Rat an die USA: nicht absoluter, sondern konstitutioneller Monarch des Weltsystems sein

Soll der Westen seine Handlungsfreiheit aus moralischen Gründen beschränken?

Die Liberalisierung im Westen wirkt als Affront auf andere Teile der Welt



Individuums, die durch die Globalisierung in der ganzen Welt verbreitet werden, lösen gewalttätige Gegenreaktionen anderer Kulturen aus. Ob wir es wollen oder nicht – was in unseren Gesellschaften passiert, ist im Rest der Welt eine revolutionäre Kraft. Wir können darum gar nicht gleichgültig gegenüber dem sein, was im Rest der Welt geschieht. Denn letztlich wird uns das einholen.

### Voigt

Die USA verlieren ihre Attraktivität

Während die Bundesrepublik zum ersten Mal in ihrer Geschichte Truppen ins Ausland sendet, entdecken die USA zurzeit wieder, dass militärische Macht nicht alles vermag. Amerika hat seine Macht über Jahrzehnte aus einer Kombination von *hard power* und *soft power* bezogen. Während der vergangenen Jahre hat es sich aber nur auf militärische Macht gestützt. Das hat die Attraktivität des amerikanischen politischen Modells und der amerikanischen Werte und Kultur in der ganzen Welt beschädigt. Dieses Problem werden auch US-Radio- und Fernsehstationen nicht lösen, die in arabischer Sprache senden. Denn es ist ein politisches und kein Kommunikationsproblem.

Ein reformiertes internationales Regelsystem  
könnte auch den USA nutzen

Die USA übersehen, dass die Anpassung des internationalen Normen- und Regelwerks an die Herausforderungen von heute auch ihnen Vorteile bringen könnte. Sie könnten so die neuen Bedrohungen des Terrorismus bekämpfen und dennoch ihre internationale Legitimität erhalten. Ich widerspreche David Rieff, dass die internationalen Regeln und Institutionen nicht effektiv reformiert werden können. Im Gegenteil, die UN-Resolutionen zu Afghanistan haben neues Völkerrecht geschaffen. Zum ersten Mal halten sie fest, dass innenpolitische Maßnahmen wie die Aufnahme von Terroristen einen Angriff auf einen Staat rechtfertigen können. Auch die Ausrufung des NATO-Bündnisfalls nach Artikel 5 in der Folge der Angriffe vom 11. September war eine Fortentwicklung des Völkerrechts. Die USA haben diese Entwicklungen aber nicht aufgenommen.

Die USA verletzen ohne Not das Völkerrecht

Ich kann verstehen, dass die Vereinigten Staaten außerhalb des Völkerrechts agieren, wenn sie unmittelbar bedroht sind und nicht auf die Gesetzgebung warten können. Aber die jetzige Regierung neigt dazu, das internationale System durch amerikanische Macht zu ersetzen. In Deutschland wissen wir, dass es nicht nur die Venus als Planet der Regelherrschaft gibt. Es gibt auch Planet Mars als Welt des Kampfes gegen diejenigen, die Regeln brechen. »Verrechtlichung«, die zunehmende Herrschaft des Völkerrechts, existiert neben »Vermachtung«, der Vorherrschaft der reinen Macht. Die USA aber leugnen, dass es außerhalb Europas überhaupt Völkerrecht gibt, und behaupten damit, dass wir für immer auf dem Mars, und nur auf dem Mars leben werden.



## Wir brauchen »Regeln für das Brechen von Regeln«.

Hesse

Der amerikanische Prestigeverlust durch die Betonung militärischer Macht wird vor allem spürbar sein, wenn die Amerikaner nach Regimewechseln die Demokratie einführen wollen. Wie jede Macht werden die USA beim Aufbau demokratischer Strukturen in anderen Weltteilen die Unterstützung zumindest ihrer demokratischen Partner brauchen. Das aber wird unmöglich sein ohne einen breiten Konsens über die Weiterentwicklung des Völkerrechts und internationaler Normen.

Obwohl international anerkannte Regeln in den USA keinen guten Ruf haben, werde ich noch entschiedener als Karsten Voigt für mehr statt weniger Regeln argumentieren. Um die internationale Sicherheit zu garantieren, brauchen wir nicht nur Regeln über den Einsatz militärischer Gewalt, sondern auch für die Steuerung der Globalisierung, des Welthandels und der Entwicklung.

Was die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen angeht, müssen wir zuerst den Atomwaffensperrvertrag ergänzen, der zurzeit nicht gut genug funktioniert. Das wäre sinnvoller, als unentwegt Interventionen in diesem oder jenem Land zu diskutieren.

Am dringendsten aber ist es, Regeln für den Einsatz von Gewalt und für Interventionen zu definieren. Weil das Völkerrecht den Einsatz von Gewalt praktisch verbietet – außer natürlich zur Selbstverteidigung –, müssen wir uns die internationalen Standards genauer ansehen und prüfen, ob sie den Herausforderungen der heutigen Welt angemessen sind. In der besten Absicht haben Experten aus Kanada, Australien, Algerien und anderswo sogar »Regeln für das Brechen von Regeln« gefordert, wenn nötig. Offensichtlich kann man keine breite Allianz für eine verantwortungsvolle Welt auf dem aufbauen, was die USA getan haben, nämlich auf der schlichten Missachtung der geltenden Regeln. Die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* unter der Leitung von Gareth Evans hat eine Art Handbuch zu der Frage entwickelt, wann Interventionen angesichts ethnischer Säuberungen, massiver Menschenrechtsverletzungen oder Genozids gerechtfertigt sind. Es wird fast unmöglich sein, diese Regeln in näherer Zukunft als Völkerrecht auf der UN-Ebene zu etablieren. Wie David Rieff gesagt hat, würden sich Regierungen wie die brasilianische ausdrücklich gegen eine Legalisierung des Einsatzes von Gewalt wenden. Allerdings erkennt vermutlich sogar Brasilien an, dass im Fall von Ruanda Gewalt unvermeidlich war. Darum wäre es vielleicht doch möglich, langfristig die UN-Charta um eine Bestimmung zu ergänzen, die den Einsatz von Gewalt zum Schutz gegen Massenmord erlaubt.

Zur Etablierung der Demokratie in vormaligen Diktaturen brauchen die USA Partner

### Hesse

Wir brauchen mehr, nicht weniger Regeln

Der Atomwaffensperrvertrag muss ergänzt werden ...

... und wir müssen Regeln für Interventionen finden



Was genau ist Terrorismus, was genau sind Massenvernichtungswaffen?

Diese sehr genauen Definitionen sollte man zum allgemein gültigen Handlungsleitfaden für alle diejenigen machen – ob NATO, EU oder andere Akteure –, die sich für humanitäre Interventionen zum Schutz des menschlichen Lebens und der menschlichen Würde entscheiden.

Um neue Regeln der Intervention zu entwickeln, brauchen wir zunächst mehr begriffliche Präzision. Ohne genaue Definitionen werden wir niemals einen internationalen Konsens darüber erreichen, wann wir Gewalt gegen asymmetrische Bedrohungen einsetzen können. Was genau ist Terrorismus, was genau sind Massenvernichtungswaffen? Internationale Legitimität, die die Voraussetzung jeder Legalität ist, ist ohne international akzeptierte Definitionen unerreichtbar.

**Bertram**

Was hilft es, das System internationaler Regeln zu verbessern und auszubauen, solange die USA sich nicht an diese Regeln halten? Sie haben selbst gesagt, dass Regeln in Amerika einen schlechten Ruf haben.

**Hesse**

In den USA sind viele an einer Zusammenarbeit mit Europa interessiert

Wenn man vorankommen will, darf man nicht immer nur kritisieren, was die anderen tun. Wenn Europa also unzufrieden darüber ist, dass die Amerikaner sich nicht an die Regeln halten, dann müssen wir ihnen eine Alternative anbieten, der sie sich anschließen können. Das mag schwierig aussehen, ist aber nicht unmöglich. Es gibt viele amerikanische Partner und Freunde, auch innerhalb der gegenwärtigen Regierung, die unsere Partnerschaft weiterentwickeln wollen. Also sollten wir etwas selbstbewusster Ideen vorbringen, was man zusammen machen könnte. Wie einer meiner amerikanischen Freunde sagte: »Bestellt euch nicht immer nur den Kinderteller!«

**Bertram**

Stephen Krasner, schließen Sie sich dem an?

**Krasner**

Amerikaner vereinbaren Regeln, um materielle Ziele zu erreichen ...

Amerikaner und Europäer verstehen Regeln und Gesetze fundamental anders. Europäer sehen Regeln als Verkörperung normativer Bestrebungen, die sich letztlich in der Wirklichkeit widerspiegeln werden. Das hat in Europa erstaunlich gut funktioniert. Die Europäische Union war ein ganz außergewöhnlicher Erfolg, viel mehr, als irgend ein politischer Führer in den 1950er Jahren hätte voraussehen können. Amerikaner dagegen sehen Regeln grundsätzlich als Vereinbarungen an, die man trifft, um bestimmte, meist materielle Ziele zu erreichen. Für uns beruhen Regeln auf Interessen, nicht auf normativen Ansprüchen.

Ich frage mich, ob Sie Europäer genauso reden würden, wenn Sie eine große Armee hätten.

Krasner

So hat man die WHO sehr geschickt mit dem Ziel geschaffen, inneramerikanische Barrieren gegen den Freihandel zu überwinden. Wie das GATT basiert die WHO auf Reziprozität. Darüber hinaus hat die WHO verpflichtende Schlichtungsprozesse eingeführt. Weder die Vereinigten Staaten noch irgendein anderes entwickeltes Land kann Handelsschranken errichten, ohne dafür spezifische Einschränkungen seiner Exportindustrien hinnehmen zu müssen. Durch Protektionismus kann man nicht mehr spezifische Vorteile einstreichen, während die Bevölkerung die diffusen Kosten trägt. Unter der WHO kann ein protektionistischer Staat zwar Vorteile für bestimmte Industrien sichern, muss dafür aber Kosten für bestimmte Exportsektoren hinnehmen. Das macht Protektionismus weniger attraktiv als in der Vergangenheit. Den amerikanischen Präsidenten, die meistens für handelspolitische Offenheit gewesen sind, bietet die WHO ein Regelwerk, mit dem sie ein bestimmtes materielles Ziel verfolgen können. Offensichtlich haben auch Europäer diese Art von Regeln im Bereich des Handels begrüßt.

Eine solche Begründung für Regeln ist leicht zu verstehen. Die Regeln setzen sich von selber durch, weil es im Interesse aller Beteiligten ist, sie zu befolgen. Der europäischen Debatte darüber, wie man das Handeln von Politikern durch Regeln direkt beschränken kann, höre ich dagegen mit einer gewissen Verwirrung zu. Zum Beispiel frage ich mich, ob Sie Europäer genauso reden würden, wenn Sie eine große Armee hätten. Auch scheint es mir völlig unrealistisch zu glauben, man könne sich völkerrechtliche Bestimmungen ausdenken, sie irgendwie in die Köpfe der Politiker hineinbugsieren und dann verhielten sich die Politiker entsprechend den Vorschriften. Meinen Sie, wenn Sie den Herrschern der Welt Kant zu lesen geben, folgen die plötzlich dem kategorischen Imperativ?

Trotzdem glaube ich aber, dass das Völkerrecht sehr wirksam sein kann. Es übt indirekt Einfluss aus, weil es die politischen Debatten vor allem in Europa beeinflusst. Der BBC-Kommentar über die Rede von Premierminister Blair gestern beschäftigte sich mit der Frage, ob die Handlungen der Amerikaner und der Briten völkerrechtlich legitim seien. Weil diese Frage für die Wähler wichtig ist, ist sie auch für die Regierung wichtig.

Internationale Normen können auch dazu beitragen, über die Grenzen traditioneller Souveränität hinweg die politischen Strukturen in schlecht funktionierenden Staaten zu verbessern, indem sie die Meinung der Bevölkerung beeinflussen. Das konnte man wunderbar beobachten, als Exxon-Mobile Ende der 1990er Jahre über die Erschließung eines Ölfelds im Tschad nachdachte. Weil die Firma den Vorwurf der Menschenrechtsverletzung und Umweltverschmutzung

... wie etwa das WHO-System

Europäer aber wollen Regeln, um das Handeln von Politikern zu lenken

Völkerrecht wirkt nur indirekt: durch Beeinflussung der Wählerschaft

Neue Modelle, um durch Normen schlechte Regierungen unter Druck zu setzen ...



*Good governance* im Tschad

fürchtete, bezog sie die Weltbank als Partner in dieses Projekt mit ein. Die Bank verlangte von der Regierung Tschads als Vorbedingung für einen möglichen Kredit die Verabschiedung eines Gesetzes, das die Verwendung von 40% der Öleinkünfte für soziale Zwecke festlegte. Ursprünglich war ein Aufsichtskomitee mit internationalen und nationalen Vertretern geplant. Dieses Komitee hätte nicht nur die Regierung Tschads gezwungen, sich an die Regeln zu halten. Es hätte auch Normen für gutes Regieren etabliert, auf die sich die Bevölkerung hätte beziehen können.

Die Wirklichkeit sah dann aber anders aus. Die afrikanischen Direktoren der Weltbank protestierten. Das haben mir mehrere Leute erzählt, obwohl ich keine schriftlichen Belege dafür habe. Das führte dazu, dass ein Aufsichtskomitee etabliert wurde, dessen Mitglieder alle aus dem Tschad stammten – immerhin waren Vertreter der Zivilgesellschaft vertreten. Hätten Europa und Amerika den ursprünglichen Vorschlag der Weltbank unterstützt, hätten sie echten Druck auf die Regierung des Tschad ausüben können, indem sie Normen der *good governance* für die Bevölkerung aufgestellt hätten. Ich glaube, solche Modelle geteilter Souveränität haben eine große Zukunft, sobald die USA und Europa sie mit vereinter Macht unterstützen.

### **Economy**

In China hat normativer Druck zur Entstehung von NGOs beigetragen

China widerlegt David Rieffs Behauptung, dass internationale Normen die Wirklichkeit nicht beeinflussen. Die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 hat eine entscheidende Rolle bei der Entstehung chinesischer NGOs gespielt. Weil es für China peinlich war, dort keine NGOs vorweisen zu können, wurde 1994 die erste Umweltschutz-NGO gegründet. Ähnlich hat internationaler Druck China dazu gebracht, inländische NGOs in die Bekämpfung des AIDS-Problems einzubeziehen. Denn sonst hätte es keine finanzielle Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft gegeben. Internationale Normen übten also einen Druck aus, der den existierenden Kräften vor Ort beachtliche Fortschritte ermöglichte.

Multinationale Unternehmen setzen sich für bessere Regierungsstrukturen ein

Stephen Krasner sagte, große Projekte multinationaler Unternehmen böten eine Gelegenheit, Entwicklungspolitik mit der Verbesserung von Regierungsstrukturen zu verbinden. Shell hat genau das getan, als die Firma sich um eine Mitwirkung an der West-Ost-Pipeline in China bemühte. Sehr sorgfältig baute man einen Beirat aus internationalen und inländischen NGOs auf und entwickelte Konzepte für eine faire Verteilung der Profite aus der Pipeline auch an die lokale Bevölkerung.

Die europäischen Nationalstaaten hatten sowohl Macht als auch sehr starke Armeen. Das Ergebnis konnte man dann in den Ruinen der europäischen Städte nach dem Zweiten Weltkrieg sehen.

Schaefer

Wir nähern uns jetzt dem Kern der Debatte um Macht und Regeln. Ich wende mich ebenso gegen Stephen Krasners Behauptung, nur die Schwachen bräuchten Regeln, wie gegen Reinhard Hesses Plädoyer für mehr Regeln. Was wir brauchen, sind Mechanismen, mit denen wir Legitimität schaffen können und die uns erlauben, uns innerhalb des existierenden Regelwerks zu bewegen.

Stephen Krasner hat angedeutet, dass die Europäer nicht mehr über Gesetze nachdenken würden und sollten, sobald sie nur militärische Macht hätten. Aber das 20. Jahrhundert hat eindeutig die These widerlegt, Macht brauche keine Regeln. Die europäischen Nationalstaaten hatten sowohl Macht als auch sehr starke Armeen. Das Ergebnis konnte man dann in den Ruinen der europäischen Städte nach dem Zweiten Weltkrieg sehen.

Reinhard Hesse dagegen meinte, wir bräuchten neue Gesetze. Aber auch wenn wir einige neue Gesetze zur Bewältigung neuer Herausforderungen brauchen, ist das nicht unser eigentliches Problem. Vielmehr geht es darum, wie wir innerhalb des formalen völkerrechtlichen Regelwerks legitim agieren können. Wir müssen unser Handeln den aktuellen Herausforderungen anpassen, ohne zur unbeschränkten Gewaltanwendung zu greifen.

John Ikenberry hat darum mit dem Stichwort Legitimität den Kernpunkt der Debatte um die internationale Ordnung benannt. Ich werde Ihnen einige Beispiele dafür nennen. Erstens ist präemptive Gewaltanwendung, wie sie in der Nationalen Sicherheitsstrategie niedergelegt ist, keine neue Idee. Kapitel VII, Artikel 39 der UN-Charta erlaubt genau das. Es liegt nicht an einem Mangel gesetzlicher Möglichkeiten, dass der Sicherheitsrat nicht den Einsatz von Gewalt gegen eine unmittelbare Bedrohung aus dem Irak autorisiert hat. Schuld ist der fehlende politische Wille der beteiligten Länder, den UN-Mechanismus zu nutzen. Wahrscheinlich hätten die USA ihr Anliegen in einer für alle akzeptablen Weise vorbringen können; aber sie haben nicht alles dafür getan, um durch Konsens Legitimität zu erzeugen.

Der Kosovo-Einsatz war legitim, weil die Mehrzahl der Länder akzeptierte, dass massive Menschenrechtsverletzungen gestoppt werden mussten und völkerrechtskonform gestoppt werden konnten. Wir brauchen einen Mechanismus, um unterhalb formaler Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat einen breiten Konsens zu finden. So könnten wir das Veto umschiffen und Legitimität schaffen. Das Recht zur Selbstverteidigung bleibt einem immer als letzter Ausweg, aber Legitimität auf der Basis eines breiten Konsenses, der auch die betroffenen Regionen einschließt, ist viel besser.

Schaefer

Nur die Schwachen brauchen Regeln?  
Nichts könnte falscher sein

Wir brauchen nicht neue Regeln,  
sondern Strategien des  
Handelns im Rahmen der Regeln

Legitimität als Schlüssel erfolgreichen  
Handelns im internationalen System



Das europäische und US-amerikanische  
Vorgehen gegenüber dem Iran

Auch im Fall des Iran ist es entscheidend, wie man innerhalb des gesetzlichen Regelwerks vorgeht. Dieses Problem könnte Europa und die USA ebenso entgegen wie der Irak-Krieg. Zwar sind sich die transatlantischen Partner über die strategische Bedrohung durch iranische Atomwaffen einig. Aber ihre Antworten unterscheiden sich fundamental. Die amerikanische Regierung will das Iranproblem sozusagen mit dem Hammer lösen, indem sie es vor den Sicherheitsrat bringt. Aber ich sage voraus, dass die USA dort keine Entscheidung erreichen werden. Gleichzeitig wird der Iran aus dem Atomwaffensperrvertrag austreten, und wir stehen ohne jeden Kontrollmechanismus da.

Dagegen versuchen die Europäer, den Iran einzubeziehen. Wir stellen eine Reihe von Vorbedingungen und versprechen Zusammenarbeit, wenn der Iran sie erfüllt. Das mag in der zweiten oder dritten Phase riskant werden, aber nicht im Moment. Ich glaube, diese Vorgehensweise ist zwar schwierig und langwierig. Sie verspricht aber viel eher Erfolg, als wenn man ein Land ohne Aussicht auf positive Ergebnisse in die Ecke drängt. Das europäische Vorgehen erlaubt, ein strategisches Ziel im Rahmen der gesetzlichen Bedingungen zu erreichen.

**Bertram**  
Rechtliche Strukturen beweisen  
ihre Nützlichkeit oft nach  
einer Phase der Missachtung

Es kann nützlich sein, rechtliche Strukturen zu schaffen oder zu bewahren, selbst wenn man sie in dem Moment nicht nutzt. Denn es mag einmal die Zeit kommen, wenn man sich auf sie verlassen möchte. Wir sehen das etwa daran, wie die USA jetzt mit den Vereinten Nationen die Verantwortung für den Irak zu teilen versuchen.

**Matussek**  
Normen beeinflussen die Realität,  
denn sie schaffen Legitimität

David Rieff hatte Unrecht, als er sagte, die Realität passe sich nicht an die Normen an. Regeln und Normen, die für Mächtige und Schwache gleichermaßen gelten, schaffen Legitimität. Und sogar das mächtigste Land braucht Legitimität, um Partner zu gewinnen, weil es nicht alles alleine machen kann. Die Regierungen demokratischer Gesellschaften brauchen Legitimität auch, um die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen. Wir sehen das an der Diskussion in Großbritannien über Tony Blairs Rolle im Irakkrieg. Allgemein akzeptierte Normen sind also ein wichtiges Instrument, um die Realität zu beeinflussen.

Was den UN-Sicherheitsrat angeht, möchte ich daran erinnern, dass Probleme oft zur Entstehung der jeweils für ihre Lösung angemessenen Foren führen. So beschäftigen sich etwa die G7, G8 und das Nahostquartett mit unterschiedlichen Themen. Es wäre das Beste, den Sicherheitsrat als höchsten Sitz der Legitimität zu etablieren, aber das bleibt unmöglich, solange er nicht repräsentativ ist.



David Rieff und Heather Grabbe haben uns zwei verschiedene Welten gezeigt, als sie über Regeln in der internationalen Politik sprachen. Beide Welten existieren, weil sie zwei widersprüchliche Trends repräsentieren, die zur selben Zeit ablaufen.

Auf der einen Seite leben wir in dem am stärksten verrechtlichten internationalen System, das es je gegeben hat. Die Zahl internationaler Verträge steigt ebenso stetig wie die Zahl der Vertragsstaaten. Moderne Staatlichkeit und die Anforderungen an einen guten internationalen Staatsbürger bestehen zu einem gewissen Anteil darin, Menschenrechts- und Umweltschutzverträge zu unterzeichnen. Regeln oder ihre Anerkennung sind darum nicht unser Problem. Vielmehr ist es die sinkende Einhaltung von Regeln, und damit treten wir in David Rieffs Welt ein. Ich weiß aber nicht, ob wir gute empirische Daten über Regelerfüllung haben. Vielleicht gleichen sich die Zunahme von Vertragspartnern und die von Regelbrüchen gegenseitig aus. Oder die wachsende Anzahl uns bekannter Regelverletzungen ist besseren Berichtsmechanismen geschuldet.

Christoph Bertram und Heather Grabbe haben auf ein anderes ernstes Problem im internationalen Regelsystem hingewiesen. Bisher ruht dieses System noch auf der Annahme, dass Staaten seine Hauptakteure sind. Wir müssen es der Tatsache anpassen, dass Staaten immer kleinere Teile der Gebiete kontrollieren, in denen Gewalt stattfindet. Wir Europäer müssen anerkennen, dass die Privatisierung der Kriegsführung eine ernsthafte Herausforderung für das Völkerrecht ist. Wir sollten allerdings nicht so tun, als seien Terrornetzwerke die einzigen nichtstaatlichen Akteure, mit denen wir es zu tun haben. Auch multinationale Konzerne und NGOs überschreiten die Grenzen des Nationalstaats.

Obwohl nichtstaatliche Akteure eine immer wichtigere Rolle in der internationalen Politik spielen, können Staaten immer noch die gesetzlichen Rahmenbedingungen festlegen. Das sollten wir im Auge behalten.

Ich kann mir fünf mögliche Institutionen vorstellen, die internationale Ordnung schaffen: die Vereinten Nationen, die NATO, die USA, Koalitionen der Willigen und die G8. Alle haben ihre Mängel, aber auch ihr spezifisches Problemlösungspotential. Diese Themen möchte ich aus russischer Perspektive beleuchten.

Die russische Regierung ist durchaus dazu bereit, eine Reform und Erweiterung des UN-Sicherheitsrats zu diskutieren. Zwar mag die Aufnahme neuer Mitglieder die Effektivität des Sicherheitsrats nicht erhöhen, aber bestimmt seine

## **Risse**

Zwei Welten der internationalen Politik ...

Verrechtlichung einerseits, Missachtung geschlossener Verträge andererseits

## **Bertram**

Rolle der Nationalstaaten für die  
Regelsetzung in einer globalisierten Welt

## **Nikonov**

Mögliche Institutionen der  
internationalen Ordnung sind ...

... die UNO – reformbedürftig ...



Die NATO als Schöpfer globaler Regeln  
ist aus russischer Sicht problematisch –  
einfach, weil wir nicht dazugehören.

Nikonov



Repräsentativität. Stalin, Churchill und Roosevelt haben sich das UN-System 1945 ausgedacht. Wir sollten es darum nicht als heilige Kuh betrachten. Auch sollten wir uns daran erinnern, dass es nie sehr effizient war. Die Sowjetunion und die USA haben während des Kalten Kriegs regelmäßig das Völkerrecht verletzt. Nur einmal wandten sie im Einklang mit dem Völkerrecht Gewalt an, und zwar im Koreakrieg. Das war nur möglich, weil Russland an der entscheidenden Sicherheitsratsabstimmung nicht teilnahm. Darum sollten wir einer Veränderung der UN-Charta gegenüber aufgeschlossen sein. Russland könnte sich auch mit Vorschlägen einverstanden erklären, die humanitäre Interventionen und präemptive Gewaltanwendung auch gegen nichtstaatliche Akteure erlauben.

... die NATO – auf der Suche  
nach ihrer Rolle ...

Die NATO als Schöpfer globaler Regeln ist aus unserer Sicht problematischer – nicht nur, weil ihre alte Mission obsolet geworden ist, sondern einfach, weil wir nicht dazugehören. Es fällt schwer, eine militärische Allianz zu mögen, der man niemals angehören wird. Das gilt nicht nur für Russland, sondern auch für viele andere Länder. Wie auch immer, die NATO wird weiter bestehen. Die Rolle, die sie in Afghanistan zu spielen beginnt, zeigt vermutlich, was sie als ihre zukünftige Mission wählen wird.

... die USA – nicht bereit zur  
Übernahme von Verantwortung ...

Eine noch problematischere globale Regierung wären die Vereinigten Staaten. Die USA beanspruchen Handlungsfreiheit, um ihre nationale Sicherheit zu verteidigen. Aber sie übernehmen keine Verantwortung für den Rest der Menschheit.

... Koalitionen der Willigen –  
ohne Struktur und Ansehen ...

Koalitionen der Willigen werden sicher ein wichtiges Instrument für die Lösung internationaler Probleme sein. Russland wird sich an einigen dieser Koalitionen beteiligen. Aber diesem Modell internationaler Ordnung fehlt Struktur. Außerdem werden die Nicht-Willigen die Handlungen der Willigen niemals als legitim betrachten.

... die G8 – Legitimationsmangel

Schließlich könnte sich die G8 durchaus zu einer ernsthaften internationalen Institution entwickeln, vor allem wenn sie sich zur G9 oder G11 ausweitet und institutionalisiert wird. Ich bin ziemlich sicher, dass das passieren wird. Diejenigen aber, die ausgeschlossen bleiben, werden diese Institution nicht als legitim ansehen, sondern als eine Oligarchie.

Die Bedeutung und Zahl der  
Nationalstaaten nimmt keineswegs ab

Vermutlich wird in der näheren Zukunft eine Kombination dieser Institutionen die internationalen Beziehungen bestimmen. Das heißt aber nicht, dass Nationalstaaten keine wichtige Rolle mehr spielen werden. Ich wage, Christoph Bertrams Beobachtung zu widersprechen, Staaten und nationale Regierungen kontrollierten immer weniger Raum und verlören ihre Relevanz. Die europä-



ischen Nationen mögen ihre Souveränität an supranationale Strukturen abgeben, und in gescheiterten Staaten mögen Regionen entstehen, in denen nationale Regierungen keine Kontrolle mehr ausüben.

Aber ich zum Beispiel komme aus einem Nationalstaat, der erst 1991 gemeinsam mit 14 anderen Ländern als Nachfolger der früheren Sowjetunion entstand. Diese Länder sind noch nicht bereit, ihre Souveränität aufzugeben. Ich bin auch sicher, dass die Entstehung von Nationalstaaten sich im 21. Jahrhundert außerhalb Europas fortsetzen und beschleunigen wird. 1945 gab es nur rund 50 Nationalstaaten, die der UN beitreten konnten. Jetzt haben die Vereinten Nationen 190 Mitglieder, und es gibt 60 weitere Länder außerhalb des UN-Systems. In 30 Jahren wird es 300 oder 400 Nationalstaaten geben – ein sehr komplexes internationales System, für das wir alle effektiven Institutionen globalen Regierens brauchen.

Ich möchte davor warnen, die Einstellung der USA zu einer regelbasierten internationalen Ordnung als Entweder-oder zu sehen. John Hirsch hat die Situation als Alternative zwischen liberaler Ordnung und imperialer Hegemonie dargestellt. Die USA hätten sich erst nach dem 9. September dagegen entschieden, dem Pfad des Multilateralismus zu folgen. Wenn wir zur Kreuzung zurückkehren und wieder den Weg des Völkerrechts einschlagen könnten, würden wir auch die gemeinsame Basis mit Europa zurückgewinnen.

Aber schon unter Clinton wuchsen die Unstimmigkeiten der USA nicht nur mit dem globalen Süden, sondern auch mit den transatlantischen Partnern. Einerseits wurde Europa reifer und folgte seinem amerikanischen Beschützer nicht mehr unbedingt, weil es ihn weniger brauchte. Aber Clinton war – obwohl er mehr Stil hatte als Bush – ebenso uneinig mit Europa über Kyoto, den Internationalen Strafgerichtshof, den Atomteststopp und viele andere Dinge. Unter der Oberfläche gab es mehr Unstimmigkeiten, als unsere Diskussion bisher gezeigt hat.

Auch sind nicht nur Bush und Wolfowitz an der Erosion des liberalen Internationalismus in den USA schuld. Diese Entwicklung spiegelt auch tiefere längerfristige Trends in der amerikanischen Innenpolitik. Während die Bevölkerung des Nordostens schrumpft und das liberale Establishment erodiert, wächst die Macht des ländlichen Südens und der westlichen Gebirgsregionen mit ihren populistischen Einstellungen stetig. Diese neue strukturelle republikanische Mehrheit verfolgt eine viel härtere Konzeption von Souveränität als die traditionell demo-

## **Kupchan**

Die USA werden nicht einfach zum Pfad multilateraler Tugend zurückkehren

Schon lange entfremden sich die USA und Europa, und die...

... demographische Entwicklung in den USA zerstört die Basis liberaler Außenpolitik

Heute leidet mehr als die Hälfte der Menschheit unter Problemen, die sich nicht militärisch lösen lassen und die darum im Gesichtskreis des Sicherheitsrats überhaupt nicht auftauchen.



von Weizsäcker

kratischen Ostküsten-Liberalen. Innenpolitisch wird es darum sehr schwer werden, die USA zu einem liberaleren Internationalismus zurückzubringen, der sich stärker auf Regeln stützt.

#### **von Weizsäcker**

Konkrete Reformvorschläge statt abstrakter Begriffsdiskussionen ...

... wie kann man die UNO zur Lösung der heutigen Probleme befähigen?

Ich möchte vorschlagen, dass wir konkreter mögliche Reformen des internationalen Regel- und Institutionensystems diskutieren. Die üblichen Reformkonzepte für den UN-Sicherheitsrat etwa gehen meiner Meinung nach nicht weit genug und lösen die fundamentalen Probleme nicht. Neue ständige Mitglieder aufzunehmen würde die strukturellen Mängel des Rats nur desto deutlicher zutage treten lassen. Wir sollten hier grundsätzlicher nachdenken.

Die Vereinten Nationen wurden seinerzeit gegründet, um einen Dritten Weltkrieg zu verhindern. Ihre einzige machtvolle Institution, der Sicherheitsrat, ist darum auf militärische und sicherheitspolitische Fragen beschränkt. Heute aber leidet mehr als die Hälfte der Menschheit unter Problemen, die sich nicht militärisch lösen lassen und die darum im Gesichtskreis des Sicherheitsrats überhaupt nicht auftauchen.

Einbindung von IWF und WHO in die UNO zur effektiven Armutsbekämpfung?

Könnten nicht der Internationale Währungsfonds, die Welthandelsorganisation oder die Weltbank in ein direkteres verpflichtendes Abhängigkeitsverhältnis zu den Vereinten Nationen gebracht werden? Sollte man sie nicht, im Rahmen eines stimmigen Konzepts, ebenso eng in die UN integrieren wie den Sicherheitsrat? Strukturelle Reformen dieser Art würden weit mehr Menschen helfen als die Neujustierung sicherheitspolitischer Institutionen. Sie sind natürlich sehr schwer umzusetzen. Aber es reicht nicht aus, wenn WHO, IWF oder Weltbank gelegentlich vor Gremien der UN Lageberichte abgeben. Natürlich ist es trotzdem legitim und wichtig, etwa die Definition von Selbstverteidigung in Kapitel VII, Artikel 51 der UN-Charta zu diskutieren und, wenn nötig, neuen Bedrohungen anzupassen.

#### **Neville-Jones**

Die USA können sich weltpolitische Alleingänge finanziell nicht dauerhaft leisten

Ich bezweifle, dass Sicherheitsfragen und die Macht der USA, über die wir hier diskutieren, in einem Jahr noch so wichtig erscheinen werden. Selbst wenn die amerikanischen Wähler George W. Bush wiederwählen, werden die amerikanischen Steuerzahler doch kaum ein US-Imperium finanzieren wollen. Anders als frühere Kolonialmächte sind die Amerikaner nicht wirklich an der »Bürde des weißen Mannes« interessiert, sobald sie dafür Steuern zahlen müssen. Darum scheuen die USA die volle Regierungsverantwortung in besetzten Gebieten. Weil sie nicht alle die Länder regieren werden, deren Regime sie gestürzt haben, werden andere helfen müssen.

Anders als frühere Kolonialmächte sind die Amerikaner nicht wirklich an der »Bürde des weißen Mannes« interessiert, sobald sie dafür Steuern zahlen müssen.

Neville-Jones

In jedem Fall wird König George W. ebenso den Grundsatz »no taxation without representation« lernen müssen wie einst König George III. Darum werden die Amerikaner kooperativ sein, sich wieder mit ihren Partnern beraten und mehr multilaterale Aspekte in ihre Außenpolitik einführen müssen. Die Rückkehr der amerikanischen Normalität wird die Aussichten auf ein amerikanisches Imperium auf ganz natürliche Weise wieder verschwinden lassen.

Aber die Dinge werden nicht mehr so sein wie vorher, weil die Welt sich verändert hat. Heute bestimmen Bedrohungsanalysen unsere Politik in einem Ausmaß wie zuletzt zu Beginn des Kalten Krieges, als der Ost-West-Konflikt noch kein Ritual war. Zum ersten Mal seit Jahrzehnten fürchten wir eine Bedrohung, über deren Wesen wir uns nicht ganz klar sind. Die Lage ist heute ebenso unsicher wie während der 1950er und 1960er Jahre, nur viel komplexer.

Die internationale Politik hat sich auch insofern verändert, als humanitäre und präemptive Interventionen legitime Instrumente der Außenpolitik bleiben werden. Ein zentrales Element der Bush-Doktrin wird also erhalten bleiben.

Ich denke, es wird zwei Hauptrechtfertigungen für Interventionen geben. Lassen Sie mich das an zwei Beispielen illustrieren. Die humanitäre Intervention im Kosovo wurde von den Europäern und der politischen Linken unterstützt. Solche Interventionen auf humanitärer Basis werden weiterhin möglich bleiben.

Afghanistan dagegen ist ein Beispiel für erweiterte Selbstverteidigung. Diese Intervention genoss breite Zustimmung. Sie hatte die nötige UN-Unterstützung, bezog aber ihre Legitimität aus der verbreiteten Überzeugung, sie sei eine nötige und angemessene Antwort auf die Angriffe Al-Kaidas am 11. September. Es war allgemein akzeptiert, zur Bekämpfung der terroristischen Bedrohung in dem Gebiet zu intervenieren, das sich Afghanistan nannte und letztlich ein gescheiterter Staat war. Das US-Internierungslager für angebliche Al-Kaida-Kämpfer in Guantanamo aber zeigt, wie man sich selbst ein Bein stellen kann, wenn man angeblich im Namen der Freiheit handelt und dann seine eigenen Werte verrät.

Der Irak dagegen wird eher die Ausnahme bleiben und ist nicht exemplarisch für zukünftige amerikanische Interventionen. Der Krieg geschah unter besonderen Umständen, die sich in absehbarer Zeit wohl nicht wiederholen werden.

Die meisten Interventionen werden nicht den Umfang derer in Afghanistan, im Kosovo oder im Irak annehmen. In Zukunft werden sie die ganze Bandbreite von der Besetzung eines Landes über kleine Operationen mit Spezialkräften bis zur Zerstörung eines Autos mit Terroristen durch unbemannte Flugkörper ab-

Wir verstehen das Wesen der terroristischen Bedrohungen noch nicht

Humanitäre und präemptive Interventionen wird es auch weiterhin geben



Wir brauchen ein Instrumentarium  
legitimer politischer Strategien ...

... und nicht abstrakte Gesetze

Schwache Staaten unterstützen, um dem  
Terrorismus den Boden zu entziehen

Entwicklungshilfe und  
*good governance* verbinden

**Chan**  
Wer macht die Regeln?  
Die Sieger und die Großmächte!

decken. All diese Aktionen müssen sicher legitimiert werden, aber ebenso sicher werden sie sich nicht alle auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrats stützen. Das Wesen der kleineren Aktionen, die meistens die USA durchführen werden, erlaubt das nicht.

Darum müssen wir keine neue Regelbasis schaffen, sondern Konventionen darüber, wann solche Interventionen gerechtfertigt sind. Wir brauchen ein Instrumentarium allgemein akzeptierter politischer Strategien, die sich auf Werte, wenn auch nicht unbedingt auf Regeln stützen.

Eine effektive Weiterentwicklung des Völkerrechts werden wir nicht erreichen, indem wir abstrakte Gesetze formulieren. Vor allem Konvention und Praxis werden diese Evolution voranbringen. Durch Afghanistan und Kosovo hat sich das Recht auf Intervention aus humanitären oder Sicherheitsgründen weiterentwickelt. Weil sich das Völkerrecht aus Vorstellungen über legitimes und angemessenes Handeln speist, wird sich eine Norm entwickeln, die diese Interventionen legitimiert. Letztlich landen wir immer wieder bei der Definition: Legitim ist, was vernünftige Leute für vernünftig halten. Wir brauchen darum eine breite öffentliche Diskussion, deren Kern die westlichen Mächte und die Mitglieder des Sicherheitsrats sein müssen.

Zwei weitere Strategien sollten Interventionen ergänzen oder verhindern. Erstens müssen wir wirtschaftlich und politisch schwache Staaten unterstützen, um die Anziehungskraft des Terrorismus zu begrenzen. Zweitens müssen wir, wenn das misslingt, die Regierungen in diesen Staaten wieder aufbauen und einen Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung in Gang setzen.

Wirtschaftliche Entwicklung ist seit langem ein Hauptziel der internationalen Gemeinschaft, aber wir müssen viel mehr Wert auf *good governance* legen. Was wir in den vergangenen zwanzig Jahren gelernt haben, müssen wir stimmig anwenden und uns auf eine Definition von *good governance* einigen. Hier die Führungsrolle zu übernehmen wäre eine angemessene Aufgabe für die USA. So könnte auch die Demokratisierung des Nahen Ostens und der dahinter liegenden Länder neuen Schwung gewinnen.

Ich denke, die Frage ist: Wer macht welche Regeln, für wen und mit welchem Zweck? In Kriegszeiten machen vor allem die Sieger internationale Regeln, um die Besiegten zu kontrollieren. In Friedenszeiten sind es hauptsächlich die Großmächte, die die Regeln machen, nämlich Europa und die USA. Der »globale Süden« spielt dabei kaum eine Rolle.

Ohne die Kampagnen der NGOs hätten wir heute keinen einzigen Menschenrechtsvertrag, auch nicht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Risse

Auf der anderen Seite, um Thomas Risses Bemerkungen über Regelerfüllung aufzunehmen, wer muss denn die internationalen Normen erfüllen? Die armen Länder im Süden müssen das tun, um Handels- oder andere Sanktionen zu vermeiden. Aber wie zwingt man reiche Länder zur Erfüllung der Regeln? Das scheint mir die zentrale Frage zu sein. Ich weiß nicht, welche Art von Mechanismus wirken könnte – vielleicht das UN-System? Antworten hierauf zu finden, wäre ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu mehr Gerechtigkeit im internationalen System.

Der derzeitige Streit um nukleare Proliferation zeigt genau dieses Problem. Wer entscheidet, welches Land Nuklearwaffen haben darf? Sollten nur reiche Staaten sie besitzen oder nur Demokratien? Woher kommt die Autorität für solche Regeln, wenn nicht aus einem umfassenden Konsens?

Gerald Chan war ziemlich pessimistisch in der Frage, wer die Regeln macht. Was die Entwicklung der internationalen Menschenrechte angeht, sehe ich die Dinge positiver. Nicht die großen und starken Länder, sondern die kleinen und mittelgroßen führen in diesem Bereich das Feld an. Die Konvention gegen Landminen haben die Opfer durchgesetzt, diejenigen Länder, die unter Landminen leiden, und die nationalen und internationalen NGOs. Genauso ist der Internationale Strafgerichtshof durch eine bemerkenswerte Koalition von kleinen und mittelgroßen Ländern und NGOs entstanden, die damit kürzlich zu zwei wichtigen Errungenschaften des Völkerrechts beigetragen haben.

Lotte Leicht hat über die zunehmende Bedeutung kleinerer Länder bei der Aufstellung von Regeln gesprochen. Tatsächlich wurde schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vor allem von Libanon, Kuba, Chile und Panama ausgearbeitet, die 1945 genauso wenig Supermächte waren wie heute. Heutzutage spielen NGOs eine zentrale Rolle bei der Fortentwicklung des Völkerrechts. So waren sie etwa viel wichtiger für das Zustandekommen des Internationalen Strafgerichtshofs als Nationalstaaten.

Ich würde noch weiter gehen: Ohne die Kampagnen der NGOs hätten wir heute keinen einzigen Menschenrechtsvertrag, auch nicht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Wer muss die Regeln befolgen?  
Die Besiegten und die armen Länder

**Bertram**

**Leicht**  
NGOs und kleine Länder spielen eine große Rolle bei der Entwicklung des Völkerrechts

**Alnajjar**

**Risse**

Ob die USA ein Hegemon sind oder eine unipolare Macht oder eine Hypermacht – sie sind einsam und brauchen Freunde.

Lindberg



**Lindberg**

Die USA und Europa arbeiten in vielen Bereichen eng zusammen ...

... und Europa hat großen Einfluss auf die USA

Mehr, als man denkt, suchen die USA nach Verständigung

Mich hat während der Diskussion die implizite Behauptung verstört, die Europäer hätten keinen Einfluss auf die USA. Ich halte das für völlig falsch. Die Regierungen arbeiten in vielen Fragen sehr eng zusammen, auch wenn das natürlich nicht in die Schlagzeilen kommt. Europäische Regierungen kooperieren zum Beispiel erfolgreich mit den USA bei der Verfolgung von Al Kaida und anderen Sicherheitsrisiken.

Europas Unterstützung oder Widerstand haben großen Einfluss darauf, was die USA tun können oder nicht. Stahlzölle sind ein gutes Beispiel dafür, wie die EU sich gegen amerikanischen Druck wehrt – und die USA finden sich damit ab. Oder, wenn Sie mir ein kontrafaktisches Geschichtsszenario gestatten: Was wäre wohl aus der Kosovo-Intervention geworden, wenn sie ein unilaterales amerikanisches Unterfangen gewesen wäre? Hätten die USA trotz unerwartet starken Widerstands den Kurs gehalten, wenn es keine europäische Unterstützung und keine Einrahmung durch die NATO gegeben hätte?

Im Irak hat Amerika eingesehen, dass man mehr Legitimität hätte erreichen können. Manche mögen es bestreiten, aber ich bin mir sicher, dass solche Einsichten Auswirkungen haben. Auch haben die USA bei ihrer Weigerung, dem Internationalen Strafgerichtshof beizutreten, dieses Vorhaben nicht grundsätzlich infrage gestellt. Sie brachten spezifische Einwände vor. Die Versöhnung der europäischen und der amerikanischen Position könnte einen internationalen Strafgerichtshof schaffen, der seinen Namen verdient, weil die USA beteiligt sind.

Trotz Richard von Weizsäckers Intervention haben wir hier eine Metadiskussion geführt und nach Regeln gesucht, um Regeln zu machen. Ich glaube, hier ist eine praktische Norm von zentraler Bedeutung, nämlich die, sich um Verständigung zu bemühen. Die USA stehen dem aufgeschlossener gegenüber als Sie vielleicht denken. Wenn es um spezifische Regeln geht, werden Sie Amerika für Vorschläge offen finden. In vielen Bereichen, vor allem im Zusammenhang mit der neuen terroristischen Herausforderung, ringt die amerikanische Regierung um Lösungen und wird jeder konstruktiven Idee Aufmerksamkeit schenken. Vorschläge für bessere Entscheidungsmechanismen und Regeln wären nützlicher als eine Litanei von Beschwerden über die USA, und vielleicht würden sie auf mehr Offenheit stoßen, als viele glauben.

Abschließend: Ob die USA ein Hegemon sind oder eine unipolare Macht oder eine Hypermacht – sie sind einsam und brauchen Freunde.





Es ist wichtig, sich daran zu erinnern, dass der Irakkrieg als ein Konflikt über Regeln begann. Die Briten und Amerikaner haben darauf reagiert, dass die Iraker sich nicht an die Regeln gehalten haben. Unser Premierminister hat in seiner bedeutenden Rede gestern klargemacht, dass es hier um Normen geht. Wir folgen hier seinem Vorschlag, genau darüber zu diskutieren. Dabei sind wir uns, denke ich, alle einig, dass Regeln und Gesetze der wichtigste Aspekt der Bemühung sind, die Bedrohung durch Terror und Schurkenstaaten zu entschärfen.

Das große Problem aber ist: Was tun, wenn man keine Einigkeit darüber erzielt, was zu tun ist? Wir in diesem Gesprächskreis können leicht betonen, wie wichtig ein transatlantischer Konsens ist. Aber was, wenn der Konsens herrscht, nichts zu tun? Tony Blair und George W. Bush hatten von vielen EU-Staaten genau diesen Eindruck. Es wird immer Momente geben, in denen die großen und mächtigen Staaten die Verantwortung übernehmen müssen, die mit Macht einhergeht.

Aber auch unsere Regierung und vor allem die Behörden, die unsere Sicherheit garantieren sollen, müssen sich im Rahmen dieser Gesetze bewegen. In Großbritannien gab es eine Debatte darüber, dass die Regierung für die CIA unsere europäischen Partner ausspioniert hat. Wenn das wirklich geschehen ist – und das glaube ich –, dann war es eine gefährliche Sache, die uns daran erinnert, was unsere Geheimdienste tun, und daran, dass ihre angeblichen Erkenntnisse oft nicht das sind, was sie scheinen. Ich glaube, dass der Westen das Rechtsprinzip und damit das Fundament der internationalen Ordnung untergräbt, wenn man sich in den kleinen Dingen nicht an die Regeln der Menschlichkeit und der Menschenrechte hält. Man sieht das im Fall der Gefangenen von Guantanamo. So gefährdet der Westen, was er eigentlich vertritt, dass nämlich zivile Rechtstaatlichkeit und Völkerrecht Hand in Hand gehen. Wir können den so genannten Schurkenstaaten keine gesetzlich fundierte Ordnung aufzwingen, wenn wir uns nicht strikt an unsere eigenen Gesetze halten, vor allem im Bereich der Menschenrechte. Die Amerikaner ins Boot zu holen – und das ist die andere Seite der Interventions-Medaille – bringt allerdings die Rechtlichkeit und die zentrale Bedeutung der Menschenrechte viel wirksamer voran, als wenn man immer nur auf George W. Bush eindrischt.

Ich denke nicht, dass in der internationalen Gemeinschaft der Konsens herrschte, im Irak nichts zu tun. Eine überwältigende Mehrheit von Staaten wollte die Inspektionen fortsetzen. Diese Mehrheit hatte durchaus eine Meinung und eine alternative Strategie für den Irak.

## Glees

Was tun, wenn die Staatengemeinschaft nicht handeln will?

Gerade die westlichen Regierungen müssen sich strikt an ihre eigenen Gesetze halten

## Wiesbrock

Das Inspektionsregime war eine ernsthafte Alternative zur Intervention

Ich bestreite grundsätzlich,  
dass die Irak-Intervention eine  
humanitäre Intervention war.

Leicht



**Leicht**

Als eine Art Gesetzes-Fundamentalistin stimme ich zu, dass Regeln und Völkerrecht wichtig sind. Trotzdem sollten wir weniger über neue Regeln als über Durchsetzungsmechanismen sprechen, denn die existierenden Regeln sind so schlecht nicht. Sie erlauben sogar die Verfolgung nichtstaatlicher Akteure, die das humanitäre Völkerrecht verletzen.

Die Institutionen für die  
Verfolgung von Menschenrechts-  
verletzungen sind mangelhaft

Ernsthafte institutionelle Mängel sehe ich beim Umgang mit Menschenrechtsverletzungen, die noch keine Sicherheitsbedrohung darstellen. Wir sollten über den Aufbau einer permanenten UN-Menschenrechtskommission in Genf nachdenken, in der die Botschafter wöchentlich Berichte über Menschenrechtsverletzungen diskutieren. Ein solches Gremium wäre ein wichtiger »Frühwarn«-Mechanismus für den Sicherheitsrat und würde mehr Erfolg und Effektivität versprechen als die alljährlichen, immer gleichen Sitzungen der derzeitigen UN-Menschenrechtskommission mit den immer gleichen Auseinandersetzungen, Resolutionen und am Ende der Vertagung auf das nächste Jahr. Diese Probleme müssen wir angehen, wenn wir eine echte UNO-Reform zustande bringen wollen.

Der Irakkrieg als humanitäre Intervention?  
Nein, denn ...

In unserer ersten Diskussionsrunde hat mich die Aussage provoziert, der Irakkrieg sei eine humanitäre Intervention gewesen. Meine eigene Organisation, Human Rights Watch, und andere Menschenrechtsorganisationen haben versucht, Bedingungen für humanitäre Interventionen zu definieren, damit Menschenrechte nicht für andere Zwecke missbraucht werden können.

... weder stand Genozid unmittelbar  
bevor, noch verfolgte die Intervention  
primär humanitäre Zwecke

Unserer Meinung nach gilt folgende Grundvoraussetzung: Nur aktueller oder unmittelbar bevorstehender Genozid oder vergleichbare Verluste an Menschenleben rechtfertigen humanitäre Interventionen ohne Zustimmung des betroffenen Landes. Außer dieser Voraussetzung muss eine Intervention mindestens vier weitere Bedingungen erfüllen, um als humanitär zu gelten. Erstens muss militärisches Handeln die letzte Option nach Ausschöpfung aller anderen Mittel sein, um die Ermordung von Menschen zu verhindern. Zweitens muss die Intervention primär einen humanitären Zweck verfolgen. Drittens muss man alle Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass die Mittel der Intervention das humanitäre Völkerrecht respektieren. Die von einigen vertretene Meinung, dass manche Untaten gerechtfertigt sind, um andere Untaten zu stoppen, ist unhaltbar. Viertens muss es einigermaßen wahrscheinlich sein, dass militärisches Handeln mehr Gutes als Schlechtes bewirken wird. Schließlich noch eine prozedurale Voraussetzung: Der Sicherheitsrat oder wenigstens irgendein anderes legitimes internationales Forum sollten hinter der Aktion stehen.

Wenn das Recht auf humanitäre Intervention die nationale Souveränität einschränkt, muss man das durch eine Übertragung von Souveränität auf die internationale Ebene ausgleichen.

Wiesbrock

Wenden Sie diese Kriterien einmal auf die Irak-Intervention an. Dann werden Sie verstehen, warum ich grundsätzlich bestreite, dass das eine humanitäre Intervention war.

Ich möchte David Rieff in drei Punkten widersprechen. Erstens, wenn Normen die Wirklichkeit nicht verändern, sondern im besten Fall widerspiegeln können, warum brauchen wir dann überhaupt Normen?

Zweitens haben Sie gefragt, ob man realistischere noch von Regeln sprechen kann, wenn die Hauptrisiken von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Ich denke, die Frage sollte nicht sein, ob wir Regeln brauchen, sondern welche Regeln. Es gibt internationale Regeln – supranationale Regeln –, die sich direkt an die Bürger richten. So beziehen sich etwa Teile des humanitären Völkerrechts direkt auf nichtstaatliche Akteure. Der Internationale Strafgerichtshof wurde als Organ zur Umsetzung dieser Regeln konzipiert.

Drittens glaube ich unbedingt, dass eine Reform des Sicherheitsrats sich lohnen würde. Denn in seiner jetzigen Form mangelt es dem Rat an Legitimität, aber wir brauchen dringend ein legitimes Gremium. Im Irak etwa verweigern die Aufständischen Gespräche mit der Besatzungsmacht, aber sie sprechen mit dem UN-Beauftragten Brahimi. Um es abstrakter auszudrücken: Wenn das Recht auf humanitäre Intervention die nationale Souveränität einschränkt, muss man das durch eine Übertragung von Souveränität auf die internationale Ebene ausgleichen. Darum brauchen wir ein supranationales Gremium, auf das wir Souveränität übertragen können.

Schließlich möchte ich kurz etwas zu Richard von Weizsäckers Frage sagen, ob wir eine umfassendere UNO-Reform brauchen. Sollten wirtschaftliche und Umweltschutzprobleme, Krankheiten und Überbevölkerung immer noch in der UNO-Generalversammlung oder im ECOSOC behandelt werden? Ich sehe eine Tendenz, Kompetenzen von diesen Institutionen zum Sicherheitsrat zu verschieben, aber ich sehe das nicht als positive Entwicklung. Die internationale Gemeinschaft akzeptiert keine Regeln, die ihr von einem Gremium mit 15 oder in Zukunft vielleicht 25 Mitgliedsstaaten auferlegt werden. Wir sollten über andere Wege nachdenken, Völkerrecht im Bereich der Wirtschaft und der Umwelt zu schaffen.

Ich schlage vor, zuerst einmal die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organen der UNO zu optimieren. Der Präsident der Generalversammlung und der Präsident des ECOSOC sollten im Sicherheitsrat sprechen können und



**Wiesbrock**

Normen ändern die Wirklichkeit ...

... man braucht sie auch für den Kampf gegen nichtstaatliche Akteure ...

... und UNO-Reformen sind sehr wohl nötig und erfolgversprechend

Zusammenarbeit zwischen UNO-Organen verbessern



umgekehrt. So könnte man eine Verbindung zwischen diesen Organen schaffen, aber die Themen innerhalb der ihnen angemessenen Foren belassen.

### **von Weizsäcker**

Konkrete Reformideen für die  
Anpassung der UNO-Architektur

Genau diese Art von Diskussion wollte ich in Gang bringen. Wie sollen wir mit der Tatsache umgehen, dass die einzig mächtige Institution der UNO sich nicht mit ökonomischer Gerechtigkeit und dem Kampf gegen die Armut beschäftigt? Wie können wir für diese Probleme ein angemessenes Forum im internationalen System schaffen? Ich hatte nicht vor, eine perfekte und detaillierte Lösung anzubieten, sondern ich wollte Sie nur zu Vorschlägen für neue Regeln und Institutionen ermutigen.

### **Bohlen**

Legitimität durch umfassenden Konsens

Bei der Definition abstrakter Regeln für humanitäre oder präemptive Interventionen drohen wir den Kontakt mit der Wirklichkeit zu verlieren. Als Schnittstelle zwischen Regeln und Politik kann der Begriff der Legitimität dienen. Denn das Völkerrecht und seine Regeln entstehen aus legitimen Handlungen, gehen ihnen aber nicht voraus. Darum stimme ich Pauline Neville-Jones zu, dass man zuerst durch die Einbeziehung möglichst vieler Mächte Legitimität schaffen muss. Die UN wird aktiv und effektiv, sobald die großen Mächte sich einig sind. Ich schliesse mich der »Neville-Jones-Regel« an: Was vernünftige Leute vernünftig finden, ist legitim. Wenn die internationale Gemeinschaft diesem Leitspruch folgt, werden sich die entsprechenden Regeln schon entwickeln.

Wenn sie erst einmal da sind, können Regeln aber viel bewirken – auch wenn man sie nicht immer effektiv durchsetzen kann. Der Atomwaffensperrvertrag ist ein gutes Beispiel dafür. Zwar haben eine Reihe von Ländern dagegen verstoßen und andere die Ratifikation verweigert. Doch er manifestiert die Idee einer Welt, in der Länder keine Atomwaffen erwerben. Das war ein entscheidender Schritt, auch wenn wir die gravierenden praktischen Mängel des Vertrags noch beheben müssen.

Europa und die USA entwickeln  
sich strukturell auseinander

Zu Recht hat John Ikenberry darauf hingewiesen, dass es in unserer Diskussion eigentlich um die Macht der USA geht. Im Vorfeld des Irakkriegs sind zwei große europäische Länder mit dieser Macht sehr unterschiedlich umgegangen. Während Großbritannien sich den USA anschloss, wandten sich Frankreich und andere gegen Amerika. Keines dieser Länder hat es geschafft, die Vereinigten Staaten zu beeinflussen. Ich glaube, dass mit dem Ende des Kalten Krieges nicht nur die Einschränkung amerikanischer Macht durch die Sowjetunion, sondern auch der Einfluss Europas auf die USA aufgehört hat. Zwar stimme ich Tod



Lindberg zu, dass Europa als Partner immer noch wichtig ist. Aber Amerikas strategisches Hauptinteresse liegt nicht mehr hier – und das bedeutet einen großen Verlust an Einfluss. Die gemeinsame Intervention im Kosovo, bei der interessanterweise Europa die USA zu unilateralem Vorgehen drängte, hat diesen grundsätzlichen Trend nur verschleiert.

Auf der anderen Seite möchte ich daran erinnern, dass die Vereinigten Staaten seit 1945 häufig unilateral Gewalt angewandt haben, ohne eine solche Empörung auszulösen. Grenada, Panama und sogar Vietnam waren für Europa weniger wichtig als der Irak; darum durften die USA dort mehr oder weniger machen, was sie wollten.

Christoph Bertram hat von uns zu Recht präzisere Begriffe gefordert. Darum möchte ich erstens anmerken, dass die amerikanische Doktrin der Präemption eigentlich eine Doktrin des Präventivkriegs ist. Das Völkerrecht erlaubt Präemption im Angesicht einer unmittelbaren Bedrohung, aber die Bush-Doktrin vertritt Präventivkriege gegen vermutete feindliche Intentionen.

Zweitens müssen wir den Begriff Massenvernichtungswaffen klären. Es liegen Welten zwischen chemischen oder biologischen Waffen einerseits und Atomwaffen andererseits. In der Debatte über Massenvernichtungswaffen, die der Irak angeblich innerhalb von 45 Minuten einsetzen könne, wäre das sehr wichtig gewesen. Ich bezweifle, dass diese Frage so umstritten und einflussreich gewesen wäre, wenn die Politiker hätten spezifizieren müssen, dass es um chemische und nicht um Atomwaffen geht.

Unsere Konzentration auf den Irak ist sehr verständlich. Trotzdem könnte es nützlich sein, über die UNO als wichtigste Institution des internationalen Systems zu sprechen. Ich habe die vergangenen fünf Jahre bei der International Peace Academy verbracht, die als unabhängige Organisation den Generalsekretär und den Sicherheitsrat unterstützt. Aus meiner Sicht hat die UNO wichtige Reformen begonnen und in dieser Zeit auch schon eine Menge erreicht.

Erstens: Wie Lotte Leicht gesagt hat, ist die Landminen-Konvention ein großer Erfolg der UNO. Zweitens wird der kürzlich etablierte Internationale Strafgerichtshof (ICC) in seinem ersten Fall Rebellen verfolgen, die für Kriegsverbrechen gegen die Menschlichkeit in der Provinz Ituri der Demokratischen Republik Kongo verantwortlich sind. Damit wird er eine wichtige Botschaft aussenden. Auch das Internationale Tribunal für das frühere Jugoslawien (ICTY) und das Internationale Tribunal für Ruanda (ICTR) sind bedeutsame Schritte für den Aufbau einer Kultur

Schon lange wenden die USA  
unilateral Gewalt an

Präemption ist nicht Präventivkrieg ...

... und biologische Waffen sind  
etwas anderes als Atomwaffen

## Hirsch

Die UNO hat viel erreicht, etwa ...

... die Landminenkonvention  
und internationale Tribunale ...

... bei Übergangsregierungen und  
Vermittlung in Krisengebieten ...

... bei der Verbindung von  
UN-System, IWF und Weltbank ...

... beim Wiederaufbau nach Konflikten ...

... und für die Verbesserung  
der Arbeit des Sicherheitsrats

der Verantwortlichkeit. Sie zeigen ganz klar, dass die Tage der Straffreiheit für diejenigen vorbei sind, die ihre eigene Bevölkerung umbringen.

Drittens hat die UNO die Übergangsregierungen im Kosovo und in Ost-Timor betrieben – wer sonst hätte das gekonnt oder gewollt? Die Rollen des geschätzten algerischen Diplomaten Lakhdar Brahimi als Sondergesandter des UNO-Generalsekretärs, Leiter der UN-Hilfsmission in Afghanistan und jetzt im Irak zeigen die Bedeutung der UNO in diesem Gebiet sehr konkret.

Viertens: Richard von Weizsäckers Vorschlag, die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds ins UN-System zu integrieren und sich damit mehr auf den Kampf gegen die Armut zu konzentrieren, ist sicherlich sinnvoll. Generalsekretär Annan hat sich gemeinsam mit James Wolfensohn von der Weltbank und Horst Köhler vom IWF sehr darum bemüht, engere Verbindungen aufzubauen. Auch wenn sich das als schwierig erwiesen hat, ist der UNO das Problem also bewusst. Die Vereinten Nationen versuchen auch, ihre politischen und sicherheitspolitischen Institutionen mit ihrem ökonomischen Arm zu verbinden.

Der Schwerpunkt der UN-Arbeit verlagert sich zurzeit in signifikantem Maß auf den Wiederaufbau nach Konflikten. Das *The Security-Development Nexus* Programm der IPA will die Erhaltung des Friedens in Ländern sichern, in denen lang andauernde Konflikte abgeflaut sind. Nach dem Abzug der UN-Friedenstruppen ist ein Engagement für wirtschaftlichen Wiederaufbau, die Schaffung von Arbeitsplätzen und verwandte Gebiete nötig.

Der Sicherheitsrat ist noch immer das wichtigste Forum der internationalen Sicherheitspolitik und wird es auch bleiben. Natürlich hat es »Forum-Shopping« gegeben, etwa als die G8 bei der UN-Resolution zum Kosovo vermittelte. Aber das hat die zentrale Rolle des Sicherheitsrats nicht beeinträchtigt. Reformen sollten nicht darauf zielen, den Sicherheitsrat zu vergrößern, egal wie – denn hierum geht ein großer Teil der Debatte –, sondern seine Transparenz und Konsultationsprozesse zu verbessern. Hier ist schon eine Menge geschehen. All die Länder, die die derzeitige Zusammensetzung und Verfahrensordnung des Sicherheitsrats kritisieren, bewerben sich trotzdem um einen Sitz. So nutzlos oder illegitim kann der Rat darum nicht sein.

Schließlich zeigt der von Reinhard Hesse erwähnte Bericht von Gareth Evans und Mohamed Sahnoun »The Responsibility to Protect«, wie aktiv die UNO zur Systematisierung internationaler Normen beiträgt. Der Bericht entwickelt weniger Kriterien für militärische Interventionen, als um Staaten und Staatsführer zum Schutz ihrer Bürger zu verpflichten. Diese wichtige Initiative entstand aus



einer Debatte, die UN-Generalsekretär Annan über Ruanda und den Kosovo eröffnet hat. Ich denke, diese Beispiele zeigen, in welchem großem Umfang die UNO zu praktisch allen Aspekten des internationalen Systems beiträgt.

In unserer Diskussion über eine »Neue Weltordnung« ist der Nahe Osten, mein Forschungsschwerpunkt, von großer Bedeutung. Wenn wir das, was wir über Normen und Regeln gesagt haben, auf die Region anwenden, müssen wir zwei Aspekte unterscheiden.

Regeln können entweder festlegen, was internationale Akteure tun sollten oder was sie nicht tun sollten. Normen für die Beschränkung von Handlungen, durch Institutionen oder Mechanismen zur Konsenssuche, sind relativ leicht zu finden. Was die Handelnden aber tun sollten, ist eine sehr viel schwierigere Frage. Sie geht über das Thema der Regeln hinaus und berührt Fragen der Normativität.

Ich sehe ein Hauptdefizit in den Initiativen zur Unterstützung der Stabilität und der Demokratie im Nahen Osten – sei es die *Greater Middle East Initiative* oder die Initiative, die der deutsche Außenminister Joschka Fischer kürzlich vorgeschlagen hat: Diese Initiativen basieren auf den Jahresberichten des *United Nations Development Programs* und auf dem *Arab Human Development Report*. Letzterer wurde deshalb gelobt, weil Araber ihn geschrieben haben – und das obwohl seine Autoren in der Region bedeutungslos sind. Diese Berichte zu zitieren ist nicht nur für die Region nutzlos, sondern schließt sogar die hier lebenden Menschen aus. Man muss regionale Wahrnehmungen einbeziehen und einen Konsens in der Region suchen, statt westliche Lösungen zu entwickeln und die Menschen dann entscheiden zu lassen, ob sie sie freiwillig oder gezwungenermaßen annehmen möchten.

Was gerade in Haiti geschehen ist, beweist, dass man Interventionen nicht dadurch legitimieren kann, dass man sich einfach an die Regeln hält. Einerseits gab es ein UNO-Mandat für Haiti, und jeder war mit dem Ergebnis zufrieden. Auf der anderen Seite beschwerte sich Aristide, er sei von den USA ins Exil gezwungen worden. Tatsächlich wissen wir nicht, wie er in das Flugzeug gekommen ist, mit dem er die Insel verlassen hat. Letztlich geht es doch immer auch um Politik und nicht nur um Regeln.

Die Deutschen sind von Natur aus etwas regelbesessen. Aber sogar als Deutscher verstehe ich die amerikanische Besorgnis, dass Regeln als Vorwand dienen können, um sich vor der Verantwortung für politisches Handeln zu drücken.

### **Hamzawy**

Die »Neue Weltordnung« im Nahen Osten

Reforminitiativen für den Nahen Osten ignorieren die Meinung der Betroffenen

### **Kornelius**

Probleme der Intervention in Haiti

Regeln: Für das Handeln oft hinderlich ...



Ich glaube nicht, dass in unserer unipolaren Welt der Gulliver USA ein Interesse daran hat, sich durch Regeln zu binden.

Kornelius

Reinhard Hesse sagte, wir bräuchten Regeln, wann man Regeln brechen darf. Das scheint mir eine sehr europäische Perspektive zu sein. Amerikaner würden vermutlich sagen: Weg mit den Regeln, die uns daran hindern, das zu tun, was wir als legitim erachten. Es würde ihnen nicht einfallen, nach Regeln für Ausnahmen von diesen Regeln zu fragen. Auch glaube ich nicht, dass in unserer unipolaren Welt der Gulliver USA ein Interesse daran hat, sich durch Regeln zu binden.

... und wegen ihrer Abstraktheit uneindeutig

Lotte Leicht hat die Schwäche von Regeln genannt: Ihr notwendig abstraktes und vages Wesen führt zu sehr unterschiedlichen Anwendungen und Interpretationen. Wann dient eine Intervention im Namen der Menschenrechte diesen Rechten, und wann beschädigt sie sie? Regeln sind also eine schwierige Sache. Konsens ist eine tragfähige Basis für Handlungen, aber Konsens und Regeln sind nicht dasselbe.

#### **Reiter**

Die EU hat mit ihrer Vielzahl an Regeln und Normen viel erreicht ...

Heather Grabbe hat die beeindruckenden Erfolge der Europäischen Gemeinschaft mit ihrer hohen Regel- und Normendichte dargestellt. Doch es stellt sich die Frage, was die Normen und Instrumente der EU zu einer »Neuen Weltordnung« beitragen können. Die Erfolge der EU liegen in Bereichen wie Minderheitenpolitik, bei deren Behandlung die Gemeinschaft Macht durch gemeinsame Regeln ersetzt hat. Staatengröße, Durchsetzungskraft und Prestige spielen keine so bedeutende Rolle mehr, wie das früher der Fall war und in anderen Regionen der Welt auch noch der Fall ist. Schließlich wurde die EU ja auch aufgebaut als Schutz gegen die desintegrierenden Kräfte der Machtpolitik.

... doch verleitet ihr Regelinstrumentarium gelegentlich zur Untätigkeit

Die weltpolitische Schattenseite ist, dass ihre Mitglieder sich gerne auf den gemeinsamen Nenner des Nichtstuns einigen, vielleicht auch weil die EU-Instrumente nicht direkt auf weltpolitische Herausforderungen anwendbar sind. Immerhin mögen sie aber wertvolle Ansätze bergen.

Die NATO als Synthese von Vermachtung und Verrechtlichung

Karsten Voigt hat zu Recht eine Konvergenz zwischen Verrechtlichung und Vermachtung gefordert. Ich denke, prädestiniert als Institution einer solchen Konvergenz ist die NATO. Trotz all ihrer – auch von den USA verschuldeten – Probleme bietet sie einen Rahmen, den man bei einer Neuverhandlung des Atlantischen Vertrages den neuen Umständen anpassen könnte. Es wäre falsch, wenn die Europäer ihren weltpolitischen Ehrgeiz außerhalb der NATO realisieren wollten. Nicht moralisch falsch, sondern politisch falsch, weil unrealistisch. Am Ende entscheidet über die Legitimität solcher Ansätze eben auch der Erfolg.



Wir schwanken seit einiger Zeit zwischen den Alternativen Völkerrecht – oder kein Völkerrecht? Das ist eine seltsame Dichotomie, die uns die eigentliche Frage verpassen lässt: welches Völkerrecht? Sogar als Hegemon eines unipolaren Systems engagieren sich die USA in vielen Bereichen des Völkerrechts, um ihre Außenpolitik zu unterstützen. Die meisten früheren Imperien haben es genauso gemacht. Üblicherweise nutzt der Hegemon das Völkerrecht als Werkzeug und unterstützt die eher hierarchischen Mechanismen, hält sich aber nicht einfach aus dem Völkerrecht heraus. Dementsprechend drängen die USA über den Sicherheitsrat, die Weltbank oder den IWF, in denen sie allesamt eine dominante Position innehaben, die internationale Gemeinschaft zum Handeln. Ich denke, eine Untersuchung, welche Mechanismen des Völkerrechts Amerika unterstützt, könnte aufschlussreich sein. Dann könnte man auch darüber nachdenken, welche dieser Mechanismen auch der Einbeziehung der Supermacht ins internationale System dienen könnten.

Europäer stellen zwar das Völkerrecht gerne als Sphäre des Guten und Richtigen dar, aber tatsächlich benutzen auch sie es, um andere zu beeinflussen. Sie mögen Verträge, weil viele der derzeit geltenden Verträge sehr in ihrem Interesse sind. Auch der Sicherheitsrat ist so populär, weil er ein nützliches Werkzeug ist – immerhin ist Europa dort massiv überrepräsentiert. Die Menschen im »globalen Süden« würden vermutlich bestreiten, dass die USA und Europa in Sachen Völkerrecht sehr weit auseinander sind. Hier haben wir es mit einem ernsthaften Legitimitätsproblem zu tun – auch für Europa.

Ich bezweifle, dass eine Reform des Sicherheitsrats der erfolgversprechendste Weg ist, um die Effizienz des internationalen Systems zu erhöhen. Die Sondermechanismen der UNO sind eine viel wichtigere Einrichtung, die tatsächlich reformiert werden kann. Die unabhängigen Experten dieser Mechanismen sind Freiwillige, die nicht von der UNO angestellt sind. Sie können mit den meisten Staatspräsidenten reden, ohne die üblichen bürokratischen UNO-Prozeduren befolgen zu müssen. In letzter Zeit hat man ihnen gestattet, im Sicherheitsrat zu sprechen. Die Sondermechanismen werden es der UNO erlauben, in Zukunft eine wichtige Rolle zu spielen.

Was der Sicherheitsrat und die UNO tun werden, hängt meiner Meinung nach davon ab, wie der Sicherheitsrat die UN-Charta interpretiert und umsetzt. Wird man sie zum Beispiel so interpretieren, dass sie unter gewissen Umständen

### **Krisch**

Völkerrecht auch in Zeiten der Unipolarität

Europäer loben das Völkerrecht,  
weil es ihnen nutzt

### **Hamzawy**

### **Neville-Jones**

Entscheidend ist die Interpretation des  
Völkerrechts, etwa der UN-Charta



Präventivkrieg erlaubt? Diesen Teil der Bush-Doktrin werden die USA nicht aufgeben.

Auch die innere Sicherheit wird in Zukunft präventive Interventionen umfassen. Je weiter sich die *homeland security*-Politik in den USA entwickelt, desto mehr wird sie sich als sehr umfassendes Konzept erweisen. Letztlich wird eine große »geschützte Zone« entstehen, die auch andere Länder einschließt, in deren Interesse Amerika handelt und auch interveniert, wenn man es für nötig erachtet.

Kein zweites Gremium neben dem Sicherheitsrat schaffen, sondern spezifische UN-Behörden

Ein zweites Gremium neben dem Sicherheitsrat und damit zwei parallele Gesetzgeber zu schaffen würde zu Inkonsistenz und Konflikten führen. Aktivitäten außerhalb der Kompetenzen des Sicherheitsrates sollte man auf neue Verträge gründen, die jeweils eigene Durchsetzungsmechanismen haben. Ich sehe die Zunahme von UN-Behörden neben dem Sicherheitsrat als viel versprechende Entwicklung. Diese Einrichtungen haben eine Art Monopol bei der Lösung zentraler Probleme der internationalen Politik wie humanitärer Hilfe, Flüchtlingen und Sicherheitskräften. Soweit ich sehe, haben sie auch mehr als der Sicherheitsrat vorzuweisen, was Effektivität und die Erzielung eines internationalen Konsenses angeht.

Regionale Kommissionen unter dem Dach der UNO

Ich schlage die Wiederaufnahme eines Modells vor, das nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgreich war: regionale Kommissionen unter dem Dach der UNO. Dazu zählen etwa die *Economic Commission for Europe*, UNECE, die 1947 vom ECOSOC ins Leben gerufen wurde. Beleben wir doch diese Kommissionen wieder und schaffen Pendant für andere Teile der Welt. Das würde uns ein wirkungsvolles Instrument in die Hand geben, um die Einwohner dieser Gebiete in die Lösung ihrer Probleme einzubeziehen. So können wir Verantwortungssinn schaffen und wirtschaftliche Unterstützung mit Fragen der *good governance* zusammenbringen.

**Grabbe**  
*Soft power* und *hard power*  
der EU und der USA

Wir haben die Beziehung zwischen Regeln und Macht ausführlich diskutiert, aber wir haben die Rolle der *soft power* vernachlässigt. Europäer wie Amerikaner haben zurzeit Probleme mit ihrer *soft power*, bei der es eigentlich um Legitimität geht. Letztlich kann sich Macht nur durch Legitimität erhalten und so den Mächtigen langfristig Sicherheit geben. General Marshall hat nach dem Zweiten Weltkrieg darauf hingewiesen, dass Sicherheitspolitik etwas anderes ist als Politik zu Kriegzeiten: »Unsere Politik ist nicht gegen irgendein Land oder eine Doktrin, sondern gegen Hunger, Armut, Verzweiflung und Chaos gerichtet.« Während der letzten

Trotz massiver Menschenrechtsverletzungen durch Länder von Algerien bis Zimbabwe hat die EU kein einziges Abkommen gekündigt.

Grabbe

langen unipolaren Ära der Weltgeschichte konnte das Römische Reich nur deshalb über fast vier Jahrhunderte seine Macht erhalten, weil es Regeln aufstellte, die durch Macht gestützt wurden. Diese Verbindung von *hard power* und *soft power* erlaubte es Rom, einen solch gewaltigen Binnenmarkt aufzubauen, und brachte die Bevölkerung der eroberten Staaten zur Akzeptanz der römischen Herrschaft.

Die Europäer haben darum allen Grund, darüber entsetzt zu sein, wie die USA die Institutionen zerstören, die sie selbst nach 1945 aufgebaut oder zu deren Aufbau sie die Europäer gedrängt haben. Die amerikanische *soft power* in Europa ist dadurch ernsthaft beschädigt worden. Der Ruf der USA und der sie unterstützenden europäischen Länder wurde durch die Irakintervention beschädigt. Erstens, weil sie das Völkerrecht umgingen, und zweitens, weil sie ihr erklärtes Kriegsziel verfehlten, die Welt sicherer zu machen. Es gibt ernsthafte Zweifel, ob der Krieg die Bedrohung durch den Terrorismus vermindern wird. Die Legitimität einer Politik hängt aber davon ab, ob diese Politik tatsächlich ihrem erklärten Zweck dient. Meinungsumfragen auf der ganzen Welt zeigen, dass die USA einen großen Teil ihrer *soft power* verloren haben.

Europas Imageprobleme haben andere Ursachen. Europäer benutzen deshalb ihre *soft power* schlecht, weil sie sich zu sehr darauf stützen. Sie definieren *good governance* oder Demokratie nicht hart genug und setzen ihre Ziele nicht konsequent genug durch. Die EU hat etwa die Menschenrechtsklauseln nie genutzt, die Teil jeder europäischen Vereinbarung mit einem dritten Land sind. Trotz massiver Menschenrechtsverletzungen durch Länder von Algerien bis Zimbabwe hat die EU kein einziges Abkommen gekündigt. Auch Russland lassen wir zu leicht vom Haken. Effektiv hat die EU ihre *soft power* nur benutzt, als der Erweiterungsprozess die politische Transformation Mittel- und Osteuropas deutlich beeinflusste.

Europäer und Amerikaner müssen darüber nachdenken, was Regeln Legitimität gibt. Lotte Leichts Kriterien für humanitäre Interventionen und Amr Hamzawys Forderung nach Integration der Betroffenen bezeichnen zwei wichtige Bedingungen für Legitimität. Es reicht nicht, wenn Europäer und Amerikaner sich auf Regeln einigen, solange diese Regeln inkonsistent sind und keine Unterstützung finden. Denn die arabische Bevölkerung spürt Heuchelei. Bei jedem Besuch in Libyen oder Syrien fragen die Leute einen: »Wieso habt ihr in Kuwait interveniert, aber nicht in Tibet?« Vergangene Woche fragten mich Lateinamerikaner, wieso die USA am Sturz des demokratisch gewählten Präsidenten von Haiti mitgewirkt haben. Wir müssen konsistent genug handeln, um jene zu über-

Die USA zerstören, was sie aufgebaut haben

Europa ist nicht entschlossen genug

Der Westen muss sich an seine eigenen Regeln halten, denn Heuchelei spürt man



zeugen, die betroffen sind. Nur so können wir unser Handeln auf einen breiten Konsens gründen.

**Rieff**  
»Narzissmus des kleinen Unterschieds«  
zwischen Europa und den USA

Um den bisher vorgebrachten hübschen Zitaten noch eines hinzuzufügen, möchte ich Sigmund Freuds Begriff des »Narzissmus der kleinen Unterschiede« anbringen. Unsere Diskussion hat gezeigt, dass sehr viel weniger Europa von Amerika trennt, als was beide vom Rest der Welt trennt. Solange die Länder, die das Völkerrecht bestimmen, andere nicht am Gesetzgebungsprozess teilhaben lassen, wird kein neues Regelpaket sich auf einen Konsens stützen können.

Unsere Diskussion über Regeln einer Neuen Weltordnung hat sich auf die Bedrohung durch Terrorismus und Schurkenstaaten konzentriert. Ich halte das für einen wichtigen Aspekt der nationalen Selbstverteidigung. Was ihn angeht, sind wir nicht über seine Bedeutung, sondern höchstens über die Modalitäten uneinig. Sogar mein eigener Widerspruch gegen die Bush-Regierung bezieht sich nicht auf die Frage, ob mein Land das Recht auf Selbstverteidigung hat, sondern darauf, welche Bedrohung vom Irak ausging. Aber Konzepte für den Umgang mit Terroristen und Schurkenstaaten bilden keine Grundlage für eine Neue Weltordnung. Aus der Sicht des Globalen Südens sind das nicht die entscheidenden Bedrohungen. Das wahre Problem einer Neuen Weltordnung ist das Elend, all die Menschen, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen und die durch Krankheiten wie HIV/AIDS ihr Leben verlieren.

### III. Die Grenzen einer »Neuen Weltordnung«



An solchen Tagen ist Großbritannien unwiderstehlich: Es ist Sonntagmorgen, draußen im Park weiden die Schafe, und drinnen haben sich die Denker zu einer spannenden Diskussion versammelt. Heute werden wir uns auf die praktischen Folgen unserer Überlegungen zu Macht, Regeln und einer »Neuen Weltordnung« konzentrieren. Wo muss sich das internationale System mit seinen neuen Modellen der Durchsetzung von Ordnung und Regeln bewähren? Haben wir aus den Ereignissen auf dem Balkan etwas gelernt, und haben wir das Gelernte in Afghanistan oder im Irak angewendet? Bilden sich also Konturen eines neuen Modells der Intervention heraus? Ghanim Alnajjar wird unser Gespräch mit einer Übersicht über die Interventionen der vergangenen Jahre einleiten.

Wenn Optimisten von einer entstehenden »Neuen Weltordnung« sprechen und Pessimisten von einer neuen Weltunordnung, sind sich wenigstens beide einig, dass Ordnung etwas Gutes ist. Wie man aber diese Ordnung aufbauen soll, ist eine der Hauptfragen der internationalen Politik. Manchmal spielen dabei kleine Länder eine große Rolle. Während der vergangenen Jahrzehnte haben darum gerade sie oft Interventionen der Großmächte erlebt.

In Somalia etwa gab es zwei Interventionen, unter sehr verschiedenen Umständen. 1977 löste Somalias Einfall in Äthiopien zur Eroberung der Region Ogaden fast den Dritten Weltkrieg aus, als die Sowjetunion sich einmischte und die Äthiopier unterstützte. Zur zweiten Intervention kam es nach dem Sturz des Regimes von Siad Barre 1991. Die UNO bat um militärische Unterstützung, um Lebensmittel an die Bevölkerung verteilen zu können. So entstand die humanitäre Intervention, »Operation Restore Hope«, die 1993 mit dem Rückzug der US-Truppen in einer Katastrophe endete. Die Somalier sahen die Intervention nicht als Versuch, das Land im Interesse seiner Einwohner zu befreien – so wie etwa die Kuwaiter es erlebten, als die USA und ihre Alliierten 1991 die irakischen Besatzer vertrieben.

Ein weiteres Überbleibsel des Kalten Krieges ist Afghanistan. Hier wurde der Kampf zwischen den beiden Supermächten ausgefochten. Die US-Unterstützung für den antisowjetischen Widerstand trug zur Entstehung von Al Kaida und damit letztlich zu den Anschlägen des 11. September bei. Heute hat das Land eine Verfassung, die auf der Stammesstruktur basiert und noch nicht ratifiziert wurde – mir scheint die Rede von einer funktionierenden afghanischen Demokratie zu optimistisch.

Jetzt möchte ich mich auf die Intervention im Irak konzentrieren, weil ich dort seit dem Sturz des Hussein-Regimes viel Zeit verbracht habe. Kann das Expe-

**Bertram**

**Alnajjar**

Referat

Kleine Länder in der internationalen Politik:  
Objekt von Interventionen

Die Eingriffe der Großmächte in Somalia ...

... und in Afghanistan

Der Irak als Modell für Interventionen? Dagegen sprechen ...

Viele Menschen denken, dass die USA diese Missgeschicke geplant haben, weil sie wollen, dass die Situation im Irak sich verschlechtert.

Alnajjar



... die haarsträubenden Planungsfehler ...

... riment Irak ein Modell für künftige Interventionen werden? Es gibt Grund zum Zweifel.

Die meisten Iraker waren froh, Saddam Hussein loszuwerden. Aber das Land leidet seit der Machtübernahme durch die USA und ihre Verbündeten an einem unglaublichen Mangel an Planung. Die Amerikaner erwarteten einen Flüchtlingsstrom und hunderte brennende Ölquellen für die Zeit nach der Invasion. Aber letztlich kamen keine Flüchtlinge, und nur zwölf Ölquellen gingen in Flammen auf. Die meisten davon haben irakische Ingenieure gelöscht, für \$ 20.000.- pro Einsatz; zwei davon hat die Halliburton-Tochter KBR für je \$ 1,5 Mio. gelöscht – auf Kosten der amerikanischen Steuerzahler. Die Iraker sehen also in ihrem Land seit der Intervention zwei neue Dinge: ausländisches Militär und ausländische Unternehmen, die mit dem Militär zusammenhängen. Außerdem sind die USA außerstande, das Elektrizitätssystem wieder in Gang zu bringen; wir sind in unseren Hotelzimmern förmlich zerschmolzen.

... und die enormen Versäumnisse  
in Sicherheitsfragen ...

In Fragen der Sicherheit sieht es nicht besser aus. Entgegen allen Erwartungen bekamen die Baathisten die Gelegenheit, sich nach dem Sieg der Alliierten neu zu organisieren. Das war die erste Invasion, die ich erlebt habe, bei der es keine Ausgangssperren gab – und so konnten sich die Anhänger der Baath-Partei ungestört treffen. Die irakische Bevölkerung beklagte sich darüber bei den amerikanischen und britischen Soldaten. Aber niemand hörte den Leuten zu, bis die Angriffe auf die Besatzer begannen. Die Lage im Irak ist nicht so schlimm, wie die Medien es darstellen, aber es ist eine sehr fragile Situation, die jederzeit explodieren kann. Die Iraker glauben inzwischen an Verschwörungstheorien, weil sie eine derartige Inkompetenz nicht für möglich halten. Viele Menschen denken, dass die USA diese Kette von Missgeschicken geplant haben, weil sie wollen, dass die Situation im Irak sich verschlechtert.

Das Irak-Experiment ist missglückt

Die Pläne westlicher Politiker, durch die Invasion im Irak den Aufbau einer »Neuen Weltordnung« in Gang zu bringen, mögen in der Theorie sehr ansprechend sein. Aber in Wirklichkeit ist dieses Experiment viel zu eindeutig misslungen, als dass die Planer in Washington es wiederholen wollten. Auch die Drohung an Nachbarländer des Irak, sie könnten als Nächste dran sein, sind deshalb nicht glaubwürdig, und die Unterstützung von Allianzpartnern wäre dafür kaum zu bekommen. Darum scheint mir der Irak als neues Modell für Interventionen nur begrenzt tauglich.

Vorbildlich: die Arbeit der NGOs im Irak

Immerhin gab es auch positive Erfahrungen. Während die internationale Gemeinschaft über ihren politischen Kämpfen in New York und in den europä-





ischen Hauptstädten vergaß, im Irak zu helfen, haben internationale NGOs großartige Arbeit geleistet. *Human Rights Watch* und *Amnesty International* waren als Erste da. Sie haben etwa bei der Lösung des Problems der Kriegsgefangenen sehr geholfen. Tausende irakische Soldaten waren verhaftet worden. Das war absurd, nachdem die Alliierten all diese Flugblätter abgeworfen hatten, in denen die Soldaten zur Kapitulation aufgefordert wurden. Nach drei Monaten harter Verhandlungen überzeugten die NGOs die Militärvertreter, diese Soldaten nach und nach zu entlassen. Mit Hilfe der NGOs könnte man einen gemeinsamen Wiederaufbau des Iraks verwirklichen. Sie werden auch eine zentrale Rolle beim Aufbau einer Zivilgesellschaft im Irak spielen, die es während der vergangenen 35 Jahre nicht gab. In diesen Punkten können wir aus den Ereignissen im Irak lernen und diese Lektionen in zukünftigen ähnlichen Fällen anwenden.

Letztlich wird der Erfolg oder das Misslingen des irakischen Experiments aus Sicht der USA und des Irak davon abhängen, welches politische System entsteht. Die Menschen im Irak arbeiten jetzt sehr hart an dieser Frage, aber sie werden Zeit brauchen. Darum ist eine weitere Lehre aus der Invasion im Irak, wie überwältigend wichtig der Aufbau eines funktionierenden Staates nach dem Sturz des alten Regimes ist.

Sie haben die Frage gestellt, ob die Invasion im Irak ein Modell für zukünftige Interventionen sein könnte. Wenn man die Besetzung des Irak bewertet, muss man immer im Kopf behalten, dass sie sich noch in einem frühen Stadium befindet. Der militärische Einsatz hat vor nicht einmal einem Jahr begonnen. Ich bezweifle außerdem, dass wir ein Scheitern des irakischen Experiments und einen Rückzug des Westens auf seine eigenen Probleme überhaupt zulassen dürfen. Ich möchte das Argument umdrehen: Irak muss ein Erfolg werden, weil wir woanders bald ähnlich vorgehen müssen. Ed Luttwak sagte über Despoten: »Er mag ein Schwein sein, aber immerhin hält er die Lage stabil, also rührt ihn nicht an«. Das ist für Saddam Hussein ebenso falsch wie für den israelisch-palästinensischen Konflikt.

Trotzdem ist eine nüchterne Fehleranalyse nötig, wenn man aus der Irak-Invasion lernen will. Ich sehe es als zentrales Problem, dass vor der Entscheidung über die Invasion die Planung für die Besetzungszeit nicht weit genug fortgeschritten war. Das Chaos der Anfangszeit scheint in eine noch schlimmere Unordnung, ja möglicherweise sogar in einen Bürgerkrieg überzugehen. Im Mai 2003 habe ich in der »Times« geschrieben, dass weder die Amerikaner noch die Briten Pläne für

Entscheidend ist der Aufbau eines funktionierenden Staats im Irak

### **Glees**

Die Invasion im Irak muss ein Erfolg werden

Mängel in der Vorbereitung der Besetzung



die Übernahme der Archive des Saddam-Regimes hatten. Es ist aber eine Voraussetzung für den Aufbau einer neuen Nation, die Motive der alten Nation zu verstehen. Ein weiterer Mangel der amerikanischen Planung war der Glaube an eine Besetzung »light«. Zwar konnte man tatsächlich Saddam mit einer relativ kleinen Truppe stürzen. Aber um den Irakern nach dem Sieg Sicherheit zu gewähren, wäre eine viel größere Armee nötig gewesen. Die Besetzung muss einen freien Irak möglich machen. Dabei müssen die Besatzer zeigen, dass sie es als ihre Rolle sehen, die Iraker zu befreien und die Menschenrechtsverletzungen unter Saddam zu beenden. Gelingt das nicht, so wird nicht nur das Leid der irakischen Bevölkerung zunehmen. Die Entwicklung wird dann auch den europäischen und amerikanischen Gegnern einer Intervention in die Hände spielen, und der Westen wird nicht als Freund angesehen werden, sondern als ein Feind, der an Grausamkeit den Baathisten um nichts nachsteht.

### Rieff

Ich habe einen Großteil des vergangenen Jahres im Irak verbracht. Darum möchte ich auf die Frage zurückkommen, was man aus den Ereignissen im Balkan für den Irak lernen konnte und gelernt hat. Ich denke, dass die Situation im Balkan und im Irak für einen Lerneffekt zu unterschiedlich ist.

Der Kosovo ist als  
Protektorat beherrschbar ...

Aus dem Kosovo konnte man ein Protektorat machen, das die Besatzungskräfte der NATO, EU und USA umfassend kontrollieren. Der so genannte Erfolg im Kosovo mag zwar seine Mängel haben. Und vielleicht sind Washington und Brüssel vorgegangen wie US-Senator George Aiken, der den Vietnam-Krieg dadurch beenden wollte, dass man den Sieg erklärt und nach Hause geht. Aber in einem gewissen Maß haben sie die Situation unter Kontrolle.

... aber der Irak ist dazu viel zu groß

Die Situation im Irak ist völlig anders. Diesmal bleiben wir und erklären den Sieg, aber der Sieg ist, gelinde gesagt, sehr partiell. Den Irak kann man nicht wie den Kosovo zu einem Protektorat machen. Er ist zu groß, zu gut bewaffnet und der Widerstand zu gut organisiert. Im schiitischen Süden haben sich die US-Truppen nach dem Einmarsch aus den Heiligen Städten und vielen Dörfern herausgehalten. Auch die britische Armee hat sich zurückgezogen, nachdem sie in einem Gefecht in einer kleinen Stadt sechs Soldaten verloren hat. Sie hat nicht einmal Vergeltungsmaßnahmen versucht, aus dem einfachen Grund, dass es keine Aussicht auf Erfolg gab. Das sunnitische Dreieck ist nicht erobert, und die Koalitionstruppen im Süden gehen sehr zögerlich vor. Man erklärt das oft mit dem Wunsch der USA, Verluste zu vermeiden. Aber ich denke, in gewisser Weise ist es einfach die irakische Wirklichkeit. Aus dem Kosovo

Obwohl Saddams Irak ein böses Regime war – ein gescheiterter Staat war dieses Land nicht.

Rieff

und Bosnien konnte man also nichts für den Irak lernen und hat es auch nicht getan.

Es gibt noch einen wichtigen Unterschied. Was im Balkan geschah, hat man zu Recht eine humanitäre Intervention genannt. Diesen Begriff auf den Irak anzuwenden ist gängig, aber fundamental falsch. Eine humanitäre Krise im eigentlichen Sinne gab es im Irak nicht. Entwicklungsfragen und humanitäre Bedürfnisse standen auf der Tagesordnung, wie in jedem armen Land in einem Krisengebiet. Aber im Vergleich zu Kinshasa oder Freetown war das keine humanitäre Krise. Die Koalition hat die UNO-Sonderbehörden und die humanitären NGOs benutzt, um politische Entscheidungen humanitär zu legitimieren. Auch wer für die amerikanische Invasion ist, kann zugeben, dass der Begriff »humanitär« in diesem Zusammenhang missbraucht wurde. Als Ergebnis befindet sich die humanitäre Bewegung selbst in der Krise, und viele NGOs wie etwa *Enfants de la Terre* haben sich zurückgezogen, um ihre Ressourcen sinnvoller zu verwenden. Sie möchten auch nicht ihre Unabhängigkeit verlieren und die Politik von Regierungen ausführen.

Schließlich möchte ich leisen Widerspruch gegen Ghanim Alnajjars Einschätzung anmelden, im Irak gebe es keine Zivilgesellschaft. Die schiitischen Räte haben Saddam Husseins Herrschaft viel besser überstanden, als die Gegner und die Befürworter der Invasion je erwartet hätten. Als nach dem Sturz Saddams die Plünderungen begannen, haben sie außerordentlich effektiv gehandelt. Der Westen sollte nicht den verbreiteten Fehler begehen, zu glauben, dass die Besatzer die Zivilgesellschaft und den Staat aus dem Nichts wieder aufbauen müssen. Im Irak gibt es Elemente einer Zivilgesellschaft, und obwohl Saddams Irak ein böses Regime war – ein gescheiterter Staat war dieses Land nicht.

Ich halte die Frage für mäßig nützlich, ob der Irak ein Modell für künftige Interventionen ist. Es gibt in der internationalen Politik kein für alle Fälle brauchbares Modell. Weder die Probleme im Balkan noch die in Afghanistan oder die im so genannten *Greater Middle East* sind dieselben wie im Irak. Wir sollten deshalb die Suche nach einem perfekten Regelwerk für Interventionen und für den Aufbau von Staaten beenden. Wir müssen es hinnehmen, dass es in der internationalen Politik nicht ohne Ad-hoc-Lösungen für individuelle Fälle geht. Nur so kann sich die internationale Gemeinschaft Handlungsfreiheit in der realen Welt mit all ihrer Vielfalt bewahren.

Die Intervention im Balkan war eine humanitäre, die im Irak nicht

Eine Zivilgesellschaft gibt es im Irak durchaus

### **Bohlen**

Wieso suchen wir nach Modellen?  
Wir müssen Ad-hoc-Lösungen finden

**Bertram**  
Erkenntnisse aus den Interventionen im Irak  
und in Afghanistan für USA, UNO und NATO

Der Irak und Afghanistan zeigen mehrere Trends, die für die internationale Ordnung relevant sind. Es ist klar geworden, dass Interventionen von der UNO abhängig bleiben, und die USA versuchen jetzt, so viele Länder wie möglich für den Wiederaufbau des Irak zu gewinnen. Die NATO beginnt eine globale Rolle zu übernehmen, die sie erst noch verdauen muss. Inwiefern sind die Umstände im Irak und in Afghanistan spezifisch, und inwiefern entsteht ein Modell für internationale Interventionen?

Michael Schaefer hat viele Jahre für das Auswärtige Amt auf dem Balkan gearbeitet und koordiniert jetzt als Politischer Direktor einen Großteil der Irakpolitik. Hat die internationale Gemeinschaft aus den Ereignissen im Balkan für den Irak gelernt, und wenn ja, was? Welche Erfahrungen sollten wir für den Irak oder ähnliche zukünftige Fälle im Kopf behalten?

**Schaefer**  
Die Lage im Irak ist zu einzigartig,  
um daraus zu lernen ...

Ich denke, der Irak ist in so vielen Aspekten einzigartig, dass es schwierig ist, überhaupt über ihn als Modell für zukünftige Interventionen nachzudenken. Von Anfang an war die internationale Gemeinschaft über die Irak-Frage mehr zerstritten als über irgendeine andere Frage in der näheren Vergangenheit oder Zukunft. Solch eine Konstellation wird es kaum so bald wieder geben. Andere Fälle scheinen mir mehr Einsichten und mehr Grund zum Optimismus für künftige Herausforderungen zu bieten.

... aber aus den Balkan-Einsätzen  
haben wir für Afghanistan gelernt

Tatsächlich glaube ich, dass man aus dem Balkan lernen konnte und gelernt hat, weniger für den Irak als für Afghanistan. Wir sind im Balkan durch verschiedene Phasen gegangen. Nach Bosnien kam Kosovo und schließlich Mazedonien. In jeder Phase haben wir unterschiedliche Ressourcen der internationalen Gemeinschaft genutzt. Die im Balkan gewonnenen Erfahrungen haben wir in gewissem Umfang in Afghanistan angewandt.

Lernprozess im Balkan:  
von Bosnien-Herzegovina bis  
zum Kosovo und Mazedonien

Lassen Sie mich zuerst unseren Lernprozess im Balkan skizzieren. Bei unserem ersten Einsatz, in Bosnien-Herzegovina, herrschte ein Durcheinander internationaler Organisationen, die völlig unkoordiniert vorgingen. Das Büro des Hohen Repräsentanten stimmte sich ebenso wenig mit der NATO ab wie mit der UN, der OSZE und einer Vielzahl anderer Organisationen. Keiner dieser Akteure war mit einem der anderen verbunden. Diese Struktur hat sich im Kosovo durch UNMIK und den Vier-Säulen-Ansatz verbessert. Diese Lektion haben wir erfolgreich in Bosnien gelernt, auch wenn wir im Kosovo noch weit vom Erfolg entfernt sind und die schwierigste politische Phase noch vor uns liegt. Das nächste Handlungsfeld der internationalen Gemeinschaft, Mazedonien, ist eine unterschätzte



Erfolgsgeschichte. Wir waren früh da und gingen koordiniert vor. Dabei beschränkte sich das Militär auf die Stabilisierung des politischen Prozesses. Denn Sicherheitskräfte können kein *nation building* betreiben, sondern dafür nur einen Rahmen relativer Stabilität liefern. Mit dem Ohrid-Prozess ist uns, unterstützt von der internationalen Gemeinschaft, *nation building* von unten herauf gelungen.

Afghanistan ist natürlich etwas ganz anderes. Das Land ist nicht nur größer als die Balkanländer, sondern zerfällt auch in Einflussphären von *warlords* und lokalen Herrschern. Dort hat die Zentralregierung keine Kontrolle. Doch das Vorgehen der internationalen Gemeinschaft dort gründet sich erfolgreich auf die Erfahrungen, die wir im Balkan gemacht haben. *Nation building* geschieht vor allem durch afghanische Initiative, die internationale Gemeinschaft greift nur unterstützend ein. Kleine Militäreinheiten gewährleisten Sicherheit. Das Militär ist sehr hilfreich bei der Beruhigung der Situation und schafft so die Rahmenbedingungen für den Aufbau von Sicherheitsstrukturen, obwohl der Süden ein Problemgebiet bleibt.

Der größte Fehler der internationalen Gemeinschaft war es, die Stabilisierungsbemühungen auf Kabul zu konzentrieren. Wir hätten früher in die Provinzen gehen müssen, wie wir es jetzt mit den *Provincial Reconstruction Teams* tun. Das hätte wenigstens einige der derzeit rasant anwachsenden Probleme begrenzen können, vor allem das Drogenproblem. Um ihre Aufgabe in Afghanistan zu erfüllen, muss die internationale Gemeinschaft auch drastisch mehr Mittel und zivile Unterstützung zur Verfügung stellen. Die NATO sollte sich, denke ich, auf Afghanistan als ihren ersten Einsatz in weit entfernten Gebieten konzentrieren. Sich auch im Irak zu engagieren würde die Ressourcen der NATO überfordern und so den Erfolg in Afghanistan aufs Spiel setzen.

Michael Schaefer hat zu Recht den Ansatz der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan als Erfolgsmodell charakterisiert – in der Theorie. In der Praxis aber knirscht es in gewissen Bereichen noch allzu offensichtlich. Gerade die Abstimmung innerhalb der *Provincial Reconstruction Teams* muss noch erheblich verbessert werden, wenn sie sich zum Exportmodell für andere internationale Einsätze entwickeln sollen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auf eine mögliche neue, weiter gefasste Rolle der NATO zurückkommen. Der Ruf nach einer Neuformulierung der NATO-Strategie von 1999 wird zu Recht immer lauter. Ob das Stichwort Harmel 2 dabei sehr glücklich gewählt ist, sei allerdings dahingestellt. Tatsächlich ist es für das

Was in Afghanistan gelernt ...

... und was versäumt wurde

### zu Guttenberg

Afghanistan ein Erfolgsmodell?

In der Praxis knirscht es noch ziemlich

Wir müssen die Strategie der NATO neu formulieren ...

Ressourcen sind das eigentliche Problem  
der NATO: Werden ihre Fähigkeiten  
ihren politischen Ambitionen gerecht?



Lunn

... und dabei tragfähige  
globale Konzepte entwickeln

Bündnis zentral wichtig, seinen Platz zwischen der europäischen Sicherheitsstrategie und der nationalen Sicherheitsstrategie der Amerikaner zu definieren. Soll die NATO eine Scharnierfunktion einnehmen oder wesentliche Punkte beider in eine eigene, überwölbende Strategie integrieren?

Ich sehe es vor allem als dringlich, Konzepte für das globale Agieren der NATO zu entwickeln, ohne dabei die Rolle des Weltpolizisten zu besetzen. Wie könnte die NATO etwa im so genannten *Greater Middle East* handlungsfähiger werden? Ich gebrauche den Begriff des *Greater Middle East*, den ich durchaus kritisch sehe, im weit gefassten Sinn für die Region zwischen Marokko und Pakistan. Mir scheint die Idee einer NATO *plus*, also einer Anbindung gewisser Staaten unterhalb der formalen Mitgliedschaft, sehr fruchtbar für die Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Akzeptanz. Dies könnte etwa für Russland gelten, oder in anderen Zusammenhängen für Indien oder China. Mindestens ebenso wichtig ist es, die strategische Partnerschaft zwischen NATO und Europäischer Union auf Komplementarität statt auf Duplizität auszurichten. Schließlich sollte die NATO die Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sehr viel expliziter zu ihren Zielen erklären und mit konkreten Strategien unterlegen.

**Lunn**  
In Afghanistan zeigt sich  
das Problem der NATO ...

... es fehlen Ressourcen  
sowohl beim Material ...

Das zentrale Problem der NATO zeigt sich in Afghanistan. Die Invasion im Irak sollte uns nicht von diesem Testfall ablenken, in den so viel politisches Kapital investiert worden ist. Ressourcen sind das eigentliche Problem der NATO: Werden ihre Fähigkeiten ihren politischen Ambitionen gerecht?

Einen Sicherheitsschirm für *nation building* in Afghanistan zu gewährleisten, wie Michael Schaefer es skizziert hat, geht an die Grenzen der Leistungsfähigkeit der NATO. Dieser Einsatz ist enorm personalaufwendig, weil er nachhaltig ist, die Truppen regelmäßig ausgetauscht werden und Lufttransportkapazitäten nötig sind. Aber die Mitgliedstaaten sind bisher außerordentlich widerwillig, wenn es um ihre Beteiligung und die Erhöhung ihrer Beiträge geht. Beim Treffen der Verteidigungsminister in Brüssel im Dezember etwa hat Generalsekretär Robertson angeblich die Minister fast erpressen müssen, um neue Helikopter von ihnen zu bekommen. Man hat ihm daraufhin sieben versprochen, viel weniger, als er wollte, und selbst diese sieben sind noch nicht geliefert worden. Mindestens ein Mitgliedsland hat sogar die USA gebeten, den Transport zu bezahlen.

... als auch bei der Truppenstärke

Auch die Zahl der einsatzfähigen NATO-Truppen zeigt, welcher Mangel herrscht – zumal wichtige Länder für ihren Einsatz im Irak erhebliche Ressourcen aufbringen müssen. Für diese Überforderung gibt es keine schnelle Lösung. Die



meisten Mitgliedsstaaten der Allianz sind dabei, ihre Streitkräfte zu restrukturieren und zu reorganisieren – manche haben das schon getan –, um ihre Kapazitäten den neuen Sicherheitsanforderungen anzupassen. Aber diese Reformen brauchen Zeit, und auch nach ihrem Abschluss wird der Bedarf möglicherweise die vorhandenen Kapazitäten übersteigen.

Zum jetzigen Zeitpunkt müssen wir so einfallsreich und flexibel bei der Durchführung friedenserhaltender Einsätze und bei der Einbeziehung der Kontingente aus Nicht-NATO-Ländern sein. Initiativen zur Nutzung der Ressourcen anderer Länder, wie beispielsweise der neuseeländischen *Provincial Reconstruction Teams*, sollten wir ermutigen. Auf welche Probleme diese Teams in Afghanistan stoßen werden, bleibt eine offene Frage. Zweifellos leisten sie aber dadurch, dass sie den Einfluss der Zentralregierung über Kabul hinaus ausdehnen und der lokalen Bevölkerung ein Gefühl der Sicherheit geben, einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Stabilität und Sicherheit in Afghanistan. Auch das im Balkan sowohl in der SFOR als auch in der KFOR angewandte Modell der Einbeziehung von Einheiten verschiedener Länder wie Marokko oder Ägypten sollten wir wieder in Erwägung ziehen. Für welche Methoden und Mittel wir uns auch immer entscheiden, die NATO muss jedenfalls in Afghanistan beweisen, dass sie die zur Erfüllung ihrer Pläne nötigen Ressourcen aufbringen kann.

Russland gehört nicht zur NATO und wird niemals dazugehören. Ungeachtet unseres Protests nähert sich diese Allianz seit Jahrzehnten immer mehr unseren Grenzen. Darum ist keine Organisation in Russland so unbeliebt wie die NATO. Man sieht sie als Überbleibsel des Kalten Krieges auf der Suche nach einer neuen Aufgabe, dessen *raison d'être* noch immer völlig unklar ist. Unsere Beziehungen zu den NATO-Mitgliedern sind besser als die zur NATO.

Wird der NATO-Russland-Rat das ändern? Bestimmt nicht in seiner jetzigen Form. Im NATO-Hauptquartier in Brüssel werden die russischen Vertreter lediglich informiert, aber sie werden nicht in die Diskussionen und schon gar nicht in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Mit Ländern wie Island oder Dänemark und bald auch Estland oder Bulgarien über Nonproliferation und Terrorismus zu sprechen ist sicher interessant und lustig. Aber jeder ernst zu nehmende russische Politiker würde es vorziehen, diese Themen bilateral in Washington oder London zu diskutieren.

Weil meine Voraussagen für den NATO-Russland-Rat eher pessimistisch sind, glaube ich, dass Russland in einer isolationistischen Stimmung verharren wird.

## **Nikonov**

Die NATO ist in Russland unbeliebt ...

... und das wird auch der  
NATO-Russland-Rat nicht ändern

Russland bleibt isolationistisch gestimmt



China übernimmt mehr Verantwortung für  
die Stabilität in der asiatisch-pazifischen Region.

Economy



Unsere Hauptprobleme liegen im Inland. Darum wird Russland jede Verwicklung in internationale Einsätze wie die im Irak oder in Afghanistan zu vermeiden versuchen. Diese Probleme sieht Russland nicht als die seinen an. Trotzdem möchten wir natürlich nicht, dass der Westen scheitert, denn das würde die Instabilität an unseren Grenzen erhöhen.

**Economy**

Chinas Rolle in der internationalen  
Gemeinschaft ändert sich ...

Lassen Sie mich eine Einschätzung der Rolle Chinas im entstehenden internationalen Gefüge von Institutionen und Allianzen geben. China wird in den Vereinten Nationen aktiver und übernimmt mehr Verantwortung für die Stabilität in der asiatisch-pazifischen Region. Das gilt etwa für seine Aktivitäten im Zusammenhang mit dem nordkoreanischen Atomprogramm. Aber wir sind noch weit weg von einer »NATO plus China«, obwohl es erste Diskussionen darüber gibt. Die Idee, China könnte eine treibende Kraft zur Förderung der Demokratie werden, ist noch abwegiger und nicht ohne Ironie. Zurzeit verfolgt China innerhalb der UNO seine eigenen Prioritäten. Um eine internationale Anerkennung Taiwans zu verhindern, unterstützt China etwa keine friedenserhaltenden Missionen in Ländern, die Taiwan anerkannt haben – zuletzt in Liberia.

... in 10 Jahren ist China  
vielleicht ein Stabilitätsanker

Doch China bewegt sich in die richtige Richtung, was seine innere politische und wirtschaftliche Entwicklung angeht. Eine Kombination von internationalem Druck und internen Entwicklungen könnte durchaus dazu führen, dass China innerhalb der nächsten 10 Jahre zu einem wichtigen internationalen Stabilitätsanker wird. Diese Entwicklungen und die langfristig guten Chancen einer Demokratisierung in China werden das Land zu einer positiveren Rolle in der internationalen Gemeinschaft führen. Der Weg dorthin aber wird lang und unwegsam sein.

**Bertram**

Gerald Chan, die NATO ist in Afghanistan praktisch an der chinesischen Grenze tätig, amerikanische Truppen stehen in Usbekistan. China scheint plötzlich von einer westlichen militärischen Präsenz umgeben. Sieht das Land das mit Misstrauen oder mit Interesse? Es heißt, kürzlich sei ein hoher NATO-Vertreter nach China eingeladen worden, um über mögliche Kontakte zu sprechen.

**Chan**

Chinas Außenpolitik zwischen Misstrauen  
gegenüber anderen Mächten ...

Chinas Außenpolitiker teilen sich in zwei Denkschulen. Einerseits ist China misstrauisch gegenüber einer Umklammerung durch die USA oder die NATO und vertritt eine fast royalistische Sicht der Souveränität, die jede Einmischung in



innere Angelegenheiten ablehnt. Das erklärt sich mit der historischen Erfahrung vielfacher Invasionen und Erniedrigungen durch das Ausland.

Andererseits sind die Chinesen sehr daran interessiert, bessere Verbindungen zur Außenwelt aufzubauen. Sie haben mit sechs Ländern Zentralasiens die *Shanghai Cooperation Organization* aufgebaut, um die regionale Zusammenarbeit bei der Terrorbekämpfung, beim Handel und in anderen Feldern zu verbessern. Um die Stabilität in der asiatisch-pazifischen Region zu erhöhen, hat China im Rahmen der ASEAN seine Beziehungen zu vielen Ländern verbessert. Als großes sich entwickelndes Land strebt China auch eine Führungsrolle innerhalb der Dritten Welt an. Beim WHO-Gipfel in Cancun hat es erfolgreich Länder wie Brasilien an seine Seite gebracht, um gegen die amerikanischen und europäischen Agrarsubventionen vorzugehen. Mit einigen europäischen Mächten ist China in dem Bestreben vereint, ein multilaterales internationales System als Gegengewicht zur amerikanischen Unipolarität zu fördern. Die Chinesen sind hier den Franzosen und den Deutschen näher als den Briten. Frankreich hat sogar 2004 zum »Jahr Chinas« erklärt, um die Beziehungen zu China zu verbessern und ein multipolares System zu fördern. Mit den USA hat China eine problematische Beziehungsgeschichte. Aber selbst dieses Verhältnis hat sich in letzter Zeit verbessert, weil die Chinesen verstanden haben, wie unentbehrlich die USA für viele ihrer außenpolitischen Ziele sind – etwa was das Verhältnis zu Taiwan oder zu Nordkorea angeht.

Einige Aspekte aber werden die Tendenzen Chinas beschränken, sich zu öffnen und engere Beziehungen zu anderen Mächten aufzubauen. Ich will nur einen nennen: Noch immer fehlen dem Land ausgebildete Diplomaten und Erfahrungen in internationalen Gremien. Aber China entwickelt sich und lernt bemerkenswert schnell.

Amerikas Sicht auf die neue Weltordnung ist zumindest zweigeteilt. Es findet eine sehr viel ernsthaftere Debatte statt als vor einem Jahr, und wer sich durchsetzen wird, bleibt offen.

Die radikale Weltsicht der so genannten Neocons hat bekanntlich die Ansichten der Bush-Administration beeinflusst, auch wenn beide nicht identisch sind. Ihren extremsten Ausdruck findet sie in Richard Perles und David Frums Buch »An End to Evil«. Dieses ungehemmte Plädoyer für die Anwendung amerikanischer Macht liest sich sehr unterhaltsam. Neben einem gewaltsamen Regimewechsel im Iran und Nordkorea fordern die Autoren die Unterstützung von Abspaltungsbewe-

... und Öffnung

Mangel an ausgebildeten Diplomaten

**Bohlen**  
Referat

Debatte in den USA über Außenpolitik zwischen Neocons ...



gungen im östlichen Saudi-Arabien. So sollen die Ölreserven des Landes gesichert werden für den Fall, dass das Haus Saud seine Schwierigkeiten nicht in den Griff bekommt. Die europäischen Länder werden gezwungen, sich zwischen Frankreich und den USA zu entscheiden, mit harten Strafen für die, die die falsche Wahl treffen. Als positive Entwicklung sagt das Buch voraus, dass die Demokratisierung Iraks Vorbild für den Nahen Osten sein wird.

... und liberalen Internationalisten

Die entgegengesetzte, traditionellere liberal-internationalistische Ansicht hat Paul Schroeder in seinem Referat skizziert. Sie gründet die internationale Ordnung darauf, dass die USA ihre Macht in Kooperation mit ihren europäischen Verbündeten einsetzen. Dabei stützt sie sich auf die *soft power* der USA und die internationalen Organisationen, die von den USA mitgegründet wurden. Die amerikanische Vormachtstellung gilt nicht als Allmacht, und Legitimität ist wichtiger als im ersten Ansatz.

Die Bush-Administration zwischen  
unilateralen Alleingängen ...

Die heutige Position der Bush-Administration liegt zwischen diesen Polen. Zweifellos sind diese Leute im Herzen immer noch Einzelkämpfer. Noch immer verteidigt die Administration den Irakkrieg, wenn auch mit anderen Gründen als vor einem Jahr. Sie beharrt auf ihrem Recht zu unilateralen Präventivkriegen und zum Regimewechsel und vertritt immer noch die Prämisse »entweder ihr seid für uns oder gegen uns«. Ideologisch trennen Europa und die USA darum noch immer Welten.

... und der Einsicht in die  
Notwendigkeit von Partnern

Aber angesichts der tatsächlichen Entwicklung herrschen heute realistischere Ansichten vor. Die Irakinvasion hat ernüchternd die Grenzen militärischer Macht gezeigt. Bis heute ist die mächtigste Militärmacht der Welt unfähig, einen Aufstand niederzuschlagen, der nicht einmal breite Unterstützung in der irakischen Bevölkerung genießt. Die US-Besatzung hat beim Nachkriegswiederaufbau wenig erreicht, dank eines atemberaubenden Mangels an Planung und irrealer Vorstellungen über die Formbarkeit der irakischen Gesellschaft. Verspätet hat die Bush-Administration eingesehen, dass sie nicht alleine oder nur mit einer Koalition der Willigen vorgehen kann. Darum hat sie sich an die UNO gewandt, um den Streit um Wahlen zu schlichten und dem Machttransfer Legitimität zu verleihen. Trotz der andauernden Verstimmung gegenüber Frankreich bemüht man sich leise um eine Versöhnung mit den Europäern und um eine Einbindung der NATO in den Irak. Wenn der Irak die volle Souveränität wiedererlangt hat, werden die USA noch dringender andere Partner und ihre Ressourcen brauchen.

Die überwältigenden Schwierigkeiten und Kosten der Intervention im Irak haben auch den Appetit auf weitere Präventivkriege gemindert. Sowie so war Ge-

Wir müssen unsere Unstimmigkeiten ungeklärt  
hinter uns lassen und nach vorne schauen.

Bohlen

walt immer die am wenigsten attraktive Option für den Umgang mit Iran und Nordkorea, den beiden anderen Teilen der »Achse des Bösen«.

Heute möchten beide Seiten den Streit des vergangenen Jahres hinter sich lassen, obwohl keiner seine Meinung über den Krieg geändert hat. Schadenfreude der Europäer ist dabei ein Luxus, den wir uns nicht leisten können. Denn wir können nicht riskieren, dass der Irak und die angrenzende Region im Chaos versinkt. In Europa verbreitet sich die Einsicht, dass es keine Option ist, sich zurückzulehnen, die amerikanische Kriegstreiberei zu kritisieren und sich aufs Nichtstun zu verlegen. Der Weg nach vorne liegt nicht im Versuch, gemeinsame Lehren aus dem Irakkrieg zu ziehen. Dann wären wir dazu verdammt, das kommende Jahrzehnt mit Streit zu verbringen. Wir müssen unsere Unstimmigkeiten ungeklärt hinter uns lassen und nach vorne schauen. Das deutsch-französisch-britische Protokoll mit dem Iran über dessen Nuklearprogramm ist ein ermutigendes Zeichen, auch wenn Washington zum Teil gegen dieses Vorgehen ist. Auch sind alle europäischen Mächte bereit, sich an der sogenannten *Proliferation Security Initiative* zu beteiligen, die das Aufbringen von Schiffen mit verbotener Fracht erlaubt, obwohl es dafür keine klare völkerrechtliche Basis gibt.

Diese Kooperation ist eine gute Nachricht, denn ohne US-europäische Zusammenarbeit ist keine funktionierende internationale Ordnung möglich. Natürlich werden die USA der dominante Partner bleiben, unangefochtene Militärmacht und Hauptexporteur von Sicherheit – genauso wie in den vergangenen 50 Jahren. Aber sie werden sich wieder auf die transatlantische Partnerschaft stützen und sich mit anderen Mächten wie Russland, China oder Indien und ihren traditionellen Partnern wie Japan, Australien und Neuseeland zusammenschließen müssen. Der Wunsch beider Seiten, trotz aller Verbitterung nach vorne zu sehen, bietet eine vernünftige Grundlage, um wieder zusammenzuarbeiten. In vielen Bereichen hat der Streit um den Irak den gemeinsamen Kampf gegen den Terror ebenso wenig unterbrochen wie die Bemühung, eine gemeinsame Prioritätenliste zu definieren.

Wir sollten uns aber nicht vormachen, dass das leicht sein wird. Selbst wenn man Robert Kagans simplistische Kategorien Mars und Venus vermeidet, muss man zugeben: Das grundsätzliche Einverständnis der Zeit des Kalten Kriegs – und auch da gab es Streitigkeiten – ist aus und vorbei. Europa und die USA haben sich in den letzten 10 Jahren in vielen Bereichen auseinander entwickelt. Denken Sie etwa an den Gebrauch militärischer Gewalt, den Druck auf Israel in der Palästinafrage oder unsere dauernden Handelsstreitigkeiten. Immer mehr Stimmen

Die USA und Europa müssen ihre Streitigkeiten hinter sich lassen ...

... denn die transatlantische Kooperation ist die Basis der internationalen Ordnung

Strukturelle Differenzen zwischen Europa und den USA



Was die Europäer beizutragen haben:  
das Beispiel *Greater Middle East* ...

in Amerika bezweifeln den Wert eines geeinten Europa. Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und das Vorgehen gegenüber dem Iran werden schwierige Fragen bleiben. All diese Differenzen sind struktureller Art und werden mit dem Ende der Bush-Administration nicht verschwinden.

Aber die Kosten fortdauernder Uneinigkeit sind einfach zu hoch und die gemeinsamen Interessen, vom Kampf gegen den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis zur Lösung des Nahostkonflikts, zu umfangreich, um sich weiter zu streiten. Jeder in den USA weiß, wie wichtig der Nahe Osten ist, aber Amerika braucht Partner, die Konzepte beitragen. Die *Greater Middle East Initiative* unseres Präsidenten hat viele Schwachpunkte. So liefert sie keine brauchbaren Vorschläge zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts. Es fehlen auch Ideen, wie man den Nahen Osten demokratisieren kann, ohne die Regierungen zu destabilisieren, die unsere Freunde und Zentren der Stabilität waren, die aber heute den Wandel behindern.

... und das Beispiel NATO und OSZE

Auch bei der Anpassung existierender Institutionen an neue Herausforderungen müssen wir unsere Kräfte vereinen. Simon Lunn hat zu Recht diagnostiziert, dass die Ressourcen der NATO strapaziert sind. Aber sobald wir einsehen, dass wir nur an wenigen Orten Truppen zur Friedenssicherung brauchen und öfter Instanzen zum Aufbau staatlicher Strukturen, können wir mit einer Kombination von NATO und OSZE die Probleme lösen.

**Voigt**  
Heute sehen wir die Grenzen der Macht der  
USA und der internationalen Gemeinschaft

Im vergangenen Jahr hatte man den Eindruck, die USA könnten die Welt lenken, zumindest in Zusammenarbeit mit den westlichen Mächten. Heute entdecken nicht nur die USA die Grenzen dessen, was sie alleine tun können. Wir beginnen zu begreifen, dass finanzielle, politische und psychologische Grenzen bestehen bleiben, selbst wenn alle Großmächte gemeinsam vorgehen, und dass es immer Widerstand geben wird. Wenn es mehr Probleme gibt, als wir lösen können, brauchen wir eine Debatte über Prioritäten. Für die transatlantische Partnerschaft bedeutet das eine Debatte über Strategie nicht nur im europäischen, sondern im globalen Maßstab.

Die transatlantische Partnerschaft und das  
internationale System neu ausbalancieren

Wir brauchen auch eine transatlantische Debatte über das Gleichgewicht der Mächte. Die amerikanische Verfassung schafft mit dem starken Kongress und der starken Justiz ein Gegengewicht zum starken Präsidenten. Ebenso haben in einer Allianz demokratischer Länder die schwächeren Partner den legitimen Wunsch, ein Gegengewicht zur dominanten Macht zu schaffen. Im vergangenen Jahr schienen die USA ihre traditionelle Stärke der Offenheit gegenüber äußeren Einflüssen



zu verlieren. Das hat den europäischen Wunsch nach einem multipolaren internationalen System verstärkt. Wenn beide Seiten des Atlantiks ihre Partnerschaft nicht neu verhandeln, werden wir kein funktionierendes globales System aufbauen können, das irgendwann einmal sogar Russland oder China einbeziehen könnte. Es wird keinen Konsens in der UNO geben, und gemeinsame Aktionen, etwa mit der NATO im Irak, werden ohne transatlantische Strategie im Streit enden. Beim Aushandeln dieser Strategie muss man berücksichtigen, dass nicht nur die USA heute weniger von Europa abhängen, sondern Europa auch weniger von den USA. Die Partnerschaft zeichnet sich nicht dadurch aus, dass eine Seite stärker und die andere schwächer wird, sondern durch qualitative Veränderungen auf beiden Seiten.

Zunächst zur Lageanalyse: Der Streit über Irak, der ein transatlantischer und ein innereuropäischer Streit gewesen ist, hat eine neue Diskussion über Chancen und Grenzen transatlantischer Kooperation in Gang gesetzt.

Kolumnisten wie Charles Krauthammer sprechen »vom Ende der NATO«, Atlantiker wie Ivo Daalder vom »Ende des Atlantizismus«. Und Robert Kagan hat dem die Spitze aufgesetzt, als er in seinem Artikel »Power and Weakness« vor zwei Jahren feststellte, »dass Amerikaner vom Mars und Europäer von der Venus« kommen und beide endlich damit aufhören sollten, so zu tun, als ob Europa und Amerika etwas gemeinsam haben.

Und in der Tat: Zwischen Europa und Amerika gibt es weitreichende strukturelle Unterschiede. In unseren Fähigkeiten, in unseren Perzeptionen, in unseren Strategien. Doch gab es die nicht immer? Was löst auf einmal diese verbreitete Unsicherheit aus?

Drei Gründe scheinen mir mitentscheidend: Erstens das Ende des Kalten Krieges mit der Folge sinkenden Bewusstseins der Abhängigkeit Europas von Amerika.

Zweitens nenne ich das Trauma des 11. September: Er hat uns die neue Qualität sicherheitspolitischer Bedrohung deutlich gemacht; nicht mehr primär ausgehend von Staaten, sondern als asymmetrische terroristische Bedrohung; auf sie hat die internationale Gemeinschaft noch keine gemeinsame Antwort.

Drittens sehen wir heute ein Amerika, das in dieser Phase der weltpolitischen Neuorientierung beginnt, seine Interessen nicht nur wie bisher allein zu definieren, sondern sie allein oder im Konvoi mit wenigen Partnern durchzusetzen: von der wohlwollenden Supermacht zum paternalistischen Ordnungsverständnis.

## Schaefer Referat

Im transatlantischen Bündnis gibt es ...

... strukturelle Konfliktlinien.  
Daran schuld sind vor allem ...

... Europas Unabhängigkeit, der  
11. September und die Alleingänge der USA

Mit einem vor allem mit sich selbst  
beschäftigten Europa ist es vorbei.

Schaefer

Der transatlantische Wertekonsens  
ist noch immer eine tragfähige Basis

Die gegenwärtige Krise im transatlantischen Verhältnis ist also keine rein irak-bezogene; ihre Wurzeln liegen tiefer. Eins ist sicher: Ungeachtet aller Divergenzen bilden Europa und Amerika nach wie vor den größten Friedens- und Wohlstandsraum, den es je auf dem Globus gegeben hat. Ungeachtet mancher divergierender Interessen stützen wir uns auf einen nach wie vor breiten Wertekonsens, der als Antriebsmoment für langfristige Politik tragfähig ist.

Aber: Die vorhandenen Unterschiede dürfen nicht oberflächlich zugekittet werden; sie müssen objektiv analysiert, Handlungsspielräume klarer als bisher miteinander definiert werden. Ein vertiefter transatlantischer strategischer Dialog ist unverzichtbar, um die notwendige Anpassung des internationalen Systems vorzunehmen, auf dem eine neue Agenda globaler Kooperation aufbauen könnte.

Elemente einer neuen globalen Agenda

Ich möchte auf fünf Schlüsselemente einer solchen neuen weltpolitischen Agenda eingehen.

Eine strategische Dimension für die EU

Erstens: Die EU muss eine strategische Dimension entwickeln. Die Europäische Gemeinschaft wurde aus der Erfahrung der Katastrophe zweier Weltkriege geschaffen. Sie wurde pragmatisch unter vorwiegend wirtschaftlichen Interessen aufgebaut, hatte aber eine historische Dimension: die Versöhnung zwischen den Kriegsgegnern, insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland, Deutschland und Polen.

Was nach dem 9. September 1989 hätte klar werden müssen, ist uns erst mit dem 11. September 2001 bewusst geworden: Die EU steht vor einem grundlegenden Paradigmenwechsel. Wir begreifen, dass es mit einem vor allem mit sich selbst beschäftigten Europa vorbei ist.

Wir stehen vor neuen Aufgaben, die unser 21. Jahrhundert bestimmen werden: Wir müssen mit einer Bevölkerung von mehr als 420 Mio. Menschen die Globalisierung politisch mitgestalten. Und wir müssen die asymmetrischen Bedrohungen beherrschen.

Die EU hat eine strategische Dimension gewonnen. Das hat tief greifende Konsequenzen. Wir meistern sie nur, wenn die Europäische Union sich auch zu einem handlungsfähigen Akteur in der Sicherheitspolitik entwickelt. Dazu muss die EU das erforderliche Schwergewicht haben. Konzepte wie Kerneuropa werden dieser neuen strategischen Dimension nicht gerecht. Ansätze zu verstärkter Zusammenarbeit können nützlich sein. Aber eine »klein-europäische« Lösung wäre die falsche Antwort auf die großen Herausforderungen.

Wenn europäische Einigung diese strategische Dimension hat, dann gewinnt





etwa die Aufnahme einer Türkei, die den europäischen Standards entspricht, eine ganz andere Bedeutung.

Die Evolution zu einer EU mit strategischer Dimension geht allerdings nur mit mehr Integration und stärkeren Institutionen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bedarf neuer, kräftiger Verstreben. Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie haben wir einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung getan. Sie stärkt die Kohärenz nach innen und sendet ein kräftiges Signal europäischen Handlungswillens nach außen.

Dies muss sich auch in den Strukturen der EU niederschlagen. Die Europäische Verfassung weist den Weg zu größerer Handlungsfähigkeit der EU. Sie ist flexibel, dynamisch, hat Entwicklungsmöglichkeiten. Die Regierungskonferenz ist *unterbrochen*, nicht *abgebrochen*. Ich bin zuversichtlich, dass sie zu einem positiven Abschluss kommt.

In einer EU der 25 brauchen wir mehr Führung. Der Europäische Außenminister, unterstützt von einem europäischen Auswärtigen Dienst, wird Schlüssel sein für ein außen- und sicherheitspolitisch noch handlungsfähigeres Europa.

Last but not least: So wichtig europäische *soft power* ist, ohne eine signifikante Steigerung ihrer militärischen Fähigkeiten geht es nicht. Die wachsende Rolle der EU im Bereich der Sicherheitspolitik lässt sich nicht mit Wunschdenken ausfüllen, sondern nur mit angemessenen militärischen Mitteln, die ihre zivilen ergänzen. Die französisch-britisch-deutsche Initiative zur Schaffung so genannter *battle groups* für Einsätze im Rahmen eines Mandats des UN-Sicherheitsrates ist ein Beispiel für die Verbesserung operativer Fähigkeiten.

Zu meiner zweiten These: Globale Sicherheit erfordert eine neue transatlantische Partnerschaft. Die USA sind die einzig global agierende Macht. Sie werden auf lange Zeit die westliche Führungsmacht bleiben.

Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft

Ein sich gegen Amerika definierendes Europa wäre zum Scheitern verurteilt. Multipolares, gegen Dritte gerichtetes europäisches Denken führt in die Sackgasse. Europa kann Handlungsfähigkeit nur gewinnen als Akteur in einem welt-politischen System, das auf effektivem Multilateralismus aufbaut.

Doch der äußere Ring des transatlantischen Zusammenhalts, der Ost-West-Konflikt, existiert nicht mehr. Unsere neuen Bedrohungen sind diffuser geworden, und sie sind nicht leicht zu lokalisieren. Die Überwindung des Ost-West-Konflikts birgt Gefahren, aber auch Chancen.

Zunächst die Gefahr des Unilateralismus durch den Hegemon. Die USA sind versucht, sich Partner zur Durchsetzung ihrer nationalen Interessen zu suchen,



NATO als Zwei-Säulen-Modell  
mit europäischem Caucus

multilaterale Instrumente *à la carte* zu nutzen. Dieser *tool-box*-Ansatz hätte, wenn er zur Regel wird, das Ende der NATO und anderer multilateraler Organisationen zur Folge.

Das ist nicht im Interesse Europas, das kann auch nicht im amerikanischen Interesse sein. Der Nachkriegs-Irak beweist das. Wir haben vielmehr ein starkes Interesse an einer effektiven und handlungsfähigen Allianz.

Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis liegt auf der Hand: Die alte NATO hat sich überlebt, die neue NATO lässt sich langfristig nur als Zwei-Säulen-Modell vorstellen, mit den USA als Führungsmacht und der erweiterten EU als vollwertigem Partner, arbeitsteilig, sich komplementierend, aber auf Augenhöhe. Zunächst mit einem europäischen Caucus, längerfristig mit der EU als NATO-Mitglied.

Diesen Prozess zu fördern heißt, die EU im internationalen Konfliktmanagement schneller und effektiver als bisher in Verantwortung einzubeziehen. Die Operationen Concordia und Artemis waren erste erfolgreiche Ansätze. Die Ablösung der SFOR in Bosnien und Herzegowina wird echter Prüf- und Meilenstein für die neue sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU sein.

Die Europäische Sicherheitsstrategie ergänzt die bestehenden transatlantischen Sicherheitsstrukturen durch einen glaubwürdigen politischen Handlungskatalog. Er sendet ein klares Signal transatlantischer Solidarität und europäischen Handlungswillens nach außen. Eine handlungsfähige EU entlastet die USA und stärkt die transatlantische Partnerschaft.

Strategische Partnerschaft  
der EU mit Russland

Meine dritte These lautet: Das transatlantische Verhältnis muss durch eine strategische Partnerschaft mit Russland ergänzt werden. Eine effektive Antwort auf die neuen Bedrohungen ist nur in enger Zusammenarbeit mit Russland denkbar. Das gilt in besonderem Maße für die Stabilität in und um Europa, aber auch für den Krisengürtel des Nahen und Mittleren Ostens.

Russland durchläuft derzeit eine schwierige Transformationsphase. Die innenpolitische Entwicklung, die manche gern mit dem Begriff »Demokratie« skizzieren, das im Tschetschenien-Konflikt zutage kommende Menschenrechtsverständnis und neue Anklänge von Hegemonialdenken gegenüber dem post-sowjetischen Raum geben Anlass zur Sorge.

Doch der sehr komplexe und in einem Riesenreich wie Russland heterogene Paradigmenwechsel erfordert Geduld und Augenmaß.

Beide Seiten müssen bereit sein, auch strittige Fragen bedingungslos, offen und fair zu behandeln. Tschetschenien und Medienfreiheit in Russland müssen ebenso Thema sein können wie nationale Minderheiten in der EU.

Ziel muss es sein, die Basis unserer gemeinsamen Überzeugungen und Werte kontinuierlich auszubauen. Das gilt im direkten Verhältnis EU-Russland, das gilt aber zum Beispiel auch für die OSZE, wo wir unmittelbar und gemeinsam Verantwortung tragen. Die Probleme etwa in Moldawien können nur durch Ausgleich aller Interessen, nicht durch einseitiges Vorgehen gelöst werden.

Viertens: Der Mittlere Osten kann zum Testfall einer neuen weltpolitischen Kooperation werden. Der Krisengürtel des Mittleren Ostens mit der vom Djiha-Terrorismus ausgehenden strategischen Gefahr für alle offenen Gesellschaften stellt die ernsthafteste Herausforderung des beginnenden 21. Jahrhunderts dar. Ein Kernproblem ist, Modernisierung und demokratische Partizipation so in Einklang zu bringen, dass fanatischer Nationalismus keine Chance mehr erhält. Dies wird sich nur durch global angelegtes Handeln und eine Bündelung aller zur Verfügung stehenden Mittel abbauen lassen.

Mittlerer Osten als Testfall  
weltpolitischer Kooperation

Amerika und Europa müssen diese gewaltige Herausforderung zusammen mit Russland, Japan und anderen Partnern in Angriff nehmen. Die Serie der Gipfeltreffen in diesem Frühjahr – G8, EU/USA und NATO – gibt uns Gelegenheit dazu. Aus diesem Grunde hat Bundesminister Fischer einen Vorschlag für eine transatlantische Initiative gemacht.

Entscheidend: Die Initiative darf nicht paternalistisch sein, nicht *top-down* als Bevormundung perzipiert werden. Sie muss vielmehr Wünsche der betroffenen Staaten in der Region aufnehmen und gemeinsam mit den betroffenen Staaten Lösungen entwickeln. Analysen aus der Region wie der von UNDP durchgeführte *Human Development Report* haben bereits eine gute Vorarbeit geleistet.

Es geht nicht um die Schaffung neuer Institutionen oder Strukturen. Es geht darum, die bestehenden effektiver einzusetzen und Synergien durch Arbeitsteilung zu erzielen.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass ohne signifikante Fortschritte im israelisch-palästinensischen Konflikt sowie im Irak arabische Bereitschaft zur Kooperation mit dem Westen eher zurückhaltend sein wird.

Und schließlich meine fünfte These: Weltpolitische Kooperation kann nur auf der Stärke des Rechts, nicht auf dem Recht des Stärkeren aufbauen. In der Europäischen Sicherheitsstrategie heißt es: Die Charta der Vereinten Nationen bildet den fundamentalen Rahmen für die internationalen Beziehungen.

Das Völkerrecht muss die Basis der  
internationalen Ordnung bleiben

Der Umgang mit den Vereinten Nationen, insbesondere die Rolle des Sicherheitsrats, im Irak-Konflikt hat uns zweierlei gelehrt. Erstens: Auch für die einzige Supermacht ist und bleibt die UNO die wichtigste Quelle internationaler Legitimi-



tät. Zweitens: Die UNO muss den neuen weltpolitischen Herausforderungen angepasst werden. Was heißt das konkret?

In seiner Zusammensetzung, das ist fast schon eine banale Feststellung, reflektiert der Sicherheitsrat die post-2. Weltkrieg-Konstellation. Sie wird damit den neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht gerecht. Regionale Mächte, die Verantwortung übernehmen müssen – etwa Japan, Indien, Südafrika, Ägypten oder Brasilien –, müssen ständig in die Entscheidungsfindung und -umsetzung einbezogen sein. Das gilt zweifellos auch für Deutschland. Ohne eine breitere Basis der Entscheidungen des Sicherheitsrates erodiert seine Legitimität noch weiter.

Ebenso entscheidend ist die Frage der Legitimität sicherheitspolitischen Handelns. Die Diskussion über präemptive Anwendung von Gewalt, ein wichtiger Aspekt der nationalen Sicherheitsstrategie der USA, ist Ausdruck der verbreiteten Unsicherheit über die Frage, mit welchen Mitteln die internationale Gemeinschaft auf die neuen Herausforderungen wie Proliferation oder Terrorismus reagieren kann.

Anwendung von Gewalt  
im Rahmen des Völkerrechts

Im Kern geht es um die Frage: Wann lässt das Völkerrecht die Anwendung von Gewalt zu? Die Frage ist weit weniger schwierig zu beantworten, als mancher meint. In jedem Falle bedarf es nicht neuer völkerrechtlicher Regeln. Kapitel VII der Charta enthält einen Regel-Ausnahme-Mechanismus.

Solange der Sicherheitsrat nicht tätig wird, gilt das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51. Er ist eng gefasst und erfordert einen unmittelbar bevorstehenden Angriff als Rechtfertigung für die Gewaltanwendung. Im Zeitalter der Hochtechnologie, der Massenvernichtungswaffen und ballistischen Trägersysteme mit großer Reichweite muss es eine Verständigung über die Auslegung des Begriffs der »Unmittelbarkeit« des Angriffs geben.

Viel weiter gefasst ist der in Kapitel VII enthaltene Regelfall. Der Sicherheitsrat kann jederzeit die Anwendung von Gewalt legitimieren, vorausgesetzt, er stellt nach Art. 39 eine »Bedrohung des Weltfriedens« fest. Gewaltanwendung ist also immer bereits möglich, wenn der SR sich über die Notwendigkeit einzugreifen einig ist. Nicht erst bei einem Friedensbruch oder einer Angriffshandlung.

Daraus folgt: Nicht die Charta ist das Problem, sondern der mangelnde politische Wille. Es müssen daher *benchmarks* entwickelt werden für Fälle zwangsweiser Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen. Die Frage des materiellen Anwendungsbereichs des Vetos darf dabei kein Tabu sein.

Reform der UNO-Strukturen

Es ist zu hoffen, dass die nach dem Irak-Disput von Kofi Annan eingesetzte Blue Ribbon-Kommission konkrete Antworten auf diese Fragen findet. Fest steht

Wir müssen erkennen, dass weder zum Multilateralismus noch zu den Vereinten Nationen oder zur NATO eine Alternative existiert.

Schlie

für mich, dass die Vereinten Nationen und nur die Vereinten Nationen als Legitimationsgrundlage für effektive weltpolitische Kooperation infrage kommen. Irak ist dafür das beste Beispiel: Wir erleben derzeit, wie das Dossier Irak genau dort wieder anlandet, wo es im Anfang war: im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Ich möchte Herrn von Weizsäcker Recht geben: Die Zusammensetzung des Sicherheitsrates entspricht nicht mehr der Realität der internationalen Machtverteilung, aber das kann nicht das einzige Moment sein. Der Sicherheitsrat muss sich in Zukunft in einem frühzeitigen Stadium mit der Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen befassen. Verletzungen der Menschenrechte, des Atomwaffensperrvertrags oder anderer wichtiger völkerrechtlicher Verpflichtungen müssen vom Sicherheitsrat behandelt werden, und zwar nicht erst, wenn Gewalt angewendet werden muss. Der Sicherheitsrat muss stärker zu einem Instrument präventiver Außenpolitik werden.

Was den strategischen Dialog angeht, so sehe ich das Problem weniger bei der Analyse als beim politischen Willen zur Umsetzung des einmal als richtig Erkannten. Hier bin ich eher pessimistisch gestimmt. Auf dem Weg zum Irakkrieg haben wir uns in den transatlantischen Beziehungen weiter als nötig voneinander entfernt, und wir haben leichtfertig die Institutionen geschwächt, auf die wir angewiesen sind.

Entscheidend ist die Erkenntnis – und die Orientierung im politischen Handeln an dieser Erkenntnis –, dass weder zum Multilateralismus noch zu den Vereinten Nationen oder zur NATO eine Alternative existiert. Ich möchte auch davor warnen, innerhalb der NATO einen *European caucus* gegen amerikanische Führungsansprüche in Stellung zu bringen. Überhaupt gilt für das transatlantische Verhältnis: Arbeitsteilung ist keine Alternative zur Partnerschaft, und Partnerschaft kann auch bedeuten, unangenehme Arbeit übernehmen zu müssen.

Was Herr Schaefer über die Erfahrungen im Balkan und ihre Anwendung auf Afghanistan gesagt hat, mag richtig sein. Aber die politische Lehre des Balkankonflikts ist doch, dass wir Europäer nur zusammen mit den USA in der Lage waren, den verlorenen Frieden wiederherzustellen. Genau gegen diese Prämisse haben wir im Vorfeld des Irakkonflikts verstoßen und damit die Zusammenarbeit mit den USA dauerhaft belastet.

Ich habe nicht eine europäische Fraktion in der NATO gefordert, die sich gegen die Vereinigten Staaten richtet. Aber die sich integrierende EU mit ihrer

**Schlie**

Nicht an der politischen Analyse hapert es, sondern am politischen Willen

Europa und die USA müssen den Willen zur Partnerschaft aufbringen

**Schaefer**

Wenn uns alle Ressourcen der Welt zur Verfügung ständen – wüssten wir dann, was wir machen sollen? Ich glaube nicht.

Krasner



neuen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird, da bin ich sicher, eine gemeinsame Stimme entwickeln. Das wird seinen Ausdruck in den NATO-Strukturen finden.

### Krasner

Hören wir auf, über sicherheitspolitische Gremien zu diskutieren ...

Ich glaube, dass wir in unserem Gespräch meist die falschen Fragen stellen. Wir sollten nicht nur darüber nachdenken, wie man die UNO oder die NATO nutzen sollte, sondern vor allem darüber, wofür man sie nutzen will. Wenn es keinen transatlantischen Streit gäbe, wir uns über den Irak einig wären und uns alle Ressourcen der Welt zur Verfügung ständen – wüssten wir dann, was wir machen sollen? Ich glaube nicht. Obwohl sich die internationale Gemeinschaft über das Vorgehen in Haiti einig war, werden die langfristigen Folgen dieser Intervention möglicherweise nicht besser sein als im Irak.

... denn die eigentliche Aufgabe heute ist es, Konzepte für *nation building* zu entwickeln ...

Die wichtigste Herausforderung heute ist es, effektive Methoden des *nation building* zu finden. Wie kann die internationale Gemeinschaft Regierungsstrukturen in schlecht funktionierenden Staaten verbessern? In unserer Diskussion sind viele interessante Fragen aufgekommen. Hat die EU mit ihrer unglaublichen Erfolgsgeschichte im Aufbau von Staaten ein Modell anzubieten? Wie sehen die Dinge aus der Empfängerperspektive aus? Welche Rolle sollten nichtstaatliche Akteure wie NGOs oder multinationale Unternehmen bei der Veränderung von Regierungsstrukturen spielen? Darüber wissen wir praktisch nichts.

... und Alternativen zur konventionellen Souveränität zu finden

*Nation building* erfordert auch gangbare Alternativen zur konventionellen Souveränität. Selbst wenn wir genug Ressourcen hätten und uns zum gemeinsamen Handeln durchringen könnten, sollten wir nicht versuchen, in allen gescheiterten Staaten konventionelle Souveränität wieder aufzubauen. Es ist viel nützlicher, etwa über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten von De-facto- oder De-jure-Protectoraten nachzudenken.

Die internationale Gemeinschaft muss ein Regelwerk für *nation building* und neue Formen der Souveränität finden, dem die USA und die Europäer ebenso zustimmen können wie die Chinesen, die Japaner, die Russen und die Entwicklungsländer. Alle Großmächte haben ein Interesse daran, das internationale Umfeld durch die Stärkung schwacher Regierungen zu stabilisieren. Fortschritte in diesem Bereich sind wichtiger als das Nachdenken über ein stabileres Machtgleichgewicht. Darum liegt unser Problem nicht so sehr in Ressourcen und institutionellen Strukturen, sondern in der Frage, was wir machen sollen, wenn wir alle Mittel haben, von denen wir träumen.

## Internationale Truppen dürfen nicht zu einem Teil des Problems werden.

Leicht

Lassen Sie mich etwas zum Wiederaufbau nach Konflikten und friedenserhaltenden Einsätzen sagen. Eine erste Voraussetzung für Erfolg ist bessere Sicherheit. Darum müssen die Demobilisierung und die Entwaffnung der Kriegsparteien viel besser vorbereitet und viel schneller durchgeführt werden als bisher. In Afghanistan haben die Truppen der lokalen Warlords, die schon entwaffnet waren, ihre Waffen von der Operation »Enduring Freedom« wiederbekommen. Die *Provincial Reconstruction Teams* haben das Problem ignoriert und dadurch verschlimmert. Das hat viele ISAF-Einsätze und grundsätzlich alle Bemühungen erschwert, die Sicherheit in Afghanistan zu verbessern. In Bosnien wurden die Entwaffnung und Demobilisierung besser durchgeführt, aber in Liberia kümmert man sich gar nicht darum. Im Kongo hörte man mit der Demobilisierung wieder auf, kaum dass man angefangen hatte, und die Leute wurden wieder rekrutiert. Heute beginnt der Konflikt von neuem.

Zweitens: Weil die internationale Gemeinschaft die Sicherheit eines Landes nicht ewig überwachen kann, muss man lokale Polizei- und Sicherheitskräfte ausbilden. Dabei müssen wir besser überprüfen, wen wir trainieren. In Afghanistan haben die *Warlords* ihre Leute zum Training nach Kabul geschickt – die nach dem Ende der Ausbildung wieder für sie arbeiteten. Immerhin in diesem einen Punkt könnten wir von Kambodscha lernen: Leute, die von den Lokalherrschern geschickt wurden, kamen nach dem Training an einen anderen Ort, um sie aus ihrer üblichen Umgebung herauszunehmen.

Drittens sollten bei Interventionen unabhängige Institutionen wie die UNO Beweismaterial sichern. Im Irak ist viel Beweismaterial verschwunden, und dem verbliebenen Material traut man nicht. Denn es wurde nicht von einer unabhängigen Organisation geschützt. Im Kosovo gingen viele Beweise nach dem Einmarsch der Truppen verloren, weil die NATO mit der Wahrung ihrer eigenen Sicherheit beschäftigt war. Informationen aus erster Hand über die Untaten der Kosovo-Befreiungsarmee waren nicht so archiviert, dass die Ermittler sie hätten benutzen können. Die Untersuchung von Verbrechen läuft darum Gefahr, eine ziemlich einseitige Angelegenheit zu werden.

Viertens – und das ist mein Hauptpunkt – dürfen internationale Truppen nicht zu einem Teil des Problems werden. So nimmt etwa beim Eintreffen der Truppen der Frauenhandel in jedem Land zu, sei es in Bosnien, im Kosovo oder in Afrika. Jetzt werden bosnische Frauen in den Irak gebracht, weil die Nachfrage dort oder in Afghanistan so hoch ist, dass man Frauen aus dem Ausland braucht. Die Besitzer der Bordelle sind Unternehmer und wissen genau, dass die Gegenwart internatio-

## Leicht

Checkliste für den Wiederaufbau nach Konflikten: schnelle Demobilisierung ...

... Training von Sicherheitskräften ...

... Sicherung von Beweismaterial durch unabhängige Institutionen ...

... Schutzmechanismen gegen Gesetzesverstöße internationaler Truppen





naler Truppen steigende Nachfrage bedeutet. In den meisten dieser Länder ist Prostitution illegal. Darum unterstützt jeder Soldat, der ein Bordell besucht, das organisierte Verbrechen, und damit ein Haupthindernis für langfristige Entwicklung. Es gibt kaum Mechanismen, um diese Leute intern zur Verantwortung zu ziehen. Oft ist das Schlimmste, was einem Soldaten passieren kann, dass man ihn über Nacht in sein Heimatland ausfliegt. Nicht einmal die Kriminellen kann man verfolgen, denn mit den ausgeflogenen Soldaten sind ja die Zeugen weg. Ich habe gerade an einem historischen Kongress der NATO über Frauenhandel teilgenommen. Die NATO versteht jetzt, dass man mit der Einstellung »Männer sind eben Männer« das organisierte Verbrechen unterstützt. Die Bereitschaft ist da, das Problem anzugehen – aber es muss noch viel mehr getan werden, um innerhalb der NATO und anderer Institutionen interne Kontrollen aufzubauen.

### **Hirsch**

Wir sollten kein einheitliches Modell suchen,  
sondern individuelle Lösungen

Ich glaube, die Suche nach einem überall anwendbaren Modell zur Lösung der Probleme der internationalen Gemeinschaft und vor allem des Westens führt in die Irre. Es ist keine fruchtbare Idee, die Machtzentren der Welt – die USA, Europa, Russland, China und Indien – mit einer mechanistischen Formel dazu zu bringen, einem einzigen Paradigma zuzustimmen. Das gilt auch für den Ruf nach einer einzigen, einheitlichen Agenda. Wenn wir mit solchen Zielen die Latte für einen »Erfolg« so hoch legen, fällt leicht unter den Tisch, was wir erreicht haben. Wir drücken uns damit auch vor einer vorsichtigeren Einzelfallanalyse, was in welcher Gegend für den Aufbau einer sichereren Welt getan werden muss – etwa in unseren derzeitigen Hauptbetätigungsfeldern Afghanistan und Irak oder in den Entwicklungsländern.

Der Westen hat viel erreicht, indem er zum Aufbau friedlicher Beziehungen der Staaten des weiteren Europa beigetragen hat. Gelungen ist das durch die Unterstützung der NATO und der Europäischen Union und durch die Einbeziehung der GUS in einen Dialog über die Bedingungen einer friedlicheren und stabileren Welt – so unvollkommen und unbefriedigend dieser Dialog auch oft gewesen sein mag. Die einstimmige Verurteilung der Terroranschläge des 11. September und aller terroristischen Akte, und die zwingende Verpflichtung, internationale Konventionen gegen den Terrorismus umzusetzen – in der Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates –, ist ebenfalls ein großer Schritt vorwärts. Dass es keine allgemein anerkannte Definition von Terrorismus gibt, weil man sich über die Beurteilung nationaler Befreiungsbewegungen nicht einig werden kann, ist nur ein kleiner Wermutstropfen.

Darum sollten wir nicht so trübselig und pessimistisch sein. Eines fehlt uns aber immer noch schmerzlich: Wie können wir die Milliarden Menschen vor allem in der islamischen Welt, aber auch im globalen Süden so einbeziehen, dass sie sich auch eingebunden und am Aufbau einer friedlicheren Welt beteiligt fühlen? Der Westen kann den »Krieg gegen den Terror« nicht allein durch militärische Mittel gewinnen, auch nicht durch die Tötung Osama bin Ladens und anderer Al Kaida-Führer. Es werden so lange neue Al Kaidas entstehen, wie die Anklagen der Terroristen Wiederhall bei vielen Menschen finden.

Einbeziehung der islamischen Welt

Das so genannte *nation building* oder *state building*, auch Wiederaufbau nach Kriegen genannt, ist eine große Herausforderung in Afghanistan, im Irak und in den *failed states* in Afrika – in Liberia, Sierra Leone oder in der Demokratischen Republik Kongo. Wir haben in der Ära nach dem Kalten Krieg während der vergangenen fünfzehn Jahre einen Prozess von Versuch und Irrtum durchlaufen – und auch hier gibt es nicht die eine magische Formel. Immerhin können wir einige vorläufige Beobachtungen anstellen. Menschen brauchen Hoffnung, sie müssen glauben, dass eine bessere Zukunft für ihre Kinder möglich ist. Menschen brauchen das Gefühl, dass sie am Wiederaufbau ihres zerstörten Landes beteiligt sind und dass ihnen das Vorgehen nicht von außen vorgeschrieben wird. Der Gebrauch von Gewalt oder der Einsatz von Friedenstruppen ist oft zum Wiederaufbau von Ordnung und zur Eindämmung lokaler Kriegsherrn nötig. Aber Soldaten allein können den Wiederaufbau nicht leisten.

Hoffnung für die Bewohner von Krisengebieten

Die internationale Gemeinschaft kann mit finanzieller und technischer Unterstützung helfen, durch den Aufbau von Infrastruktur, das Training von Polizeikräften und die Förderung von Transparenz in den staatlichen Strukturen, schließlich durch die Etablierung von Parlamenten und effektiven Kontrollmechanismen. All das verlangt Geld, Zeit, Geduld – und Kenntnisse über die lokalen Werte, Traditionen und Führer.

Hierbei ist die UNO unentbehrlich. Nur sie kann einer internationalen Intervention Legitimität verleihen. Die Erfahrungen der UNMIK im Kosovo und der UNTAET in Ost-Timor als Übergangsverwaltungen mögen Ausnahmen sein. In diesen beiden Fällen hat die UNO als De-facto-Kolonialverwaltung agiert. In der jüngsten Vergangenheit, in Afghanistan, hat die UN mit einer zurückhaltenden Präsenz die Karzai-Regierung unterstützt. Im Irak ist die UNO unersetzlich – die USA brauchen sie, um die Übergabe der Regierungsgewalt von einer unpopulären Besatzungsmacht an eine irakische Regierung für die irakische Öffentlichkeit und die dortigen Stammesführer akzeptabel zu machen. Die UN sollte eine integrale

UNO als Legitimationsbasis für Interventionen



Vielfalt im internationalen System akzeptieren

Rolle beim Wiederaufbau des Irak spielen – aber als Ratgeber für eine neue irakische Führung.

Alles in allem sollte der Westen nicht versuchen, ein einziges neues globales System aufzubauen. Wir müssen eher mehr als weniger Meinungsvielfalt akzeptieren – wir sind noch nicht am »Ende der Geschichte«. Wir müssen auch über die harten Bedrohungen von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen hinaus die weichen Gefahren der Bevölkerungsexplosion, der Globalisierung und des Gefühls der Ausgeschlossenheit ins Auge fassen. Durch die soft power der multilateralen Zusammenarbeit und des Dialogs sollten wir Perspektiven für Frieden und Wohlstand schaffen. Wir haben viel zu tun, nicht auf der Ebene großartiger Ideen, sondern durch den geduldigen und langfristigen Wiederaufbau von Ländern und Gesellschaften nach Konflikten und indem wir den Menschen neue Hoffnung auf eine bessere Zukunft für sich selbst und ihre Kinder geben.

### Grabbe

Den NATO-Mitgliedern geht es nicht um die Zukunft des Irak, sondern um die der NATO

Angesichts der Probleme beim Staatsaufbau wirkt unsere Diskussion über internationale Organisationen etwas narzisstisch. Die Debatte über die Rolle der NATO im Irak ist insofern trügerisch, als es dabei weniger um die NATO als Instrument für den Aufbau von Staatlichkeit im Irak geht als um die Zukunft der NATO. Wird ein Scheitern der NATO im Irak zum Beispiel einen friedenserhaltenden Einsatz der NATO im israelisch-palästinensischen Konflikt unmöglich machen? Wird die Einbeziehung der NATO, obwohl sie nicht von Anfang an dabei war, mehr internationale Legitimität für Länder wie Polen schaffen, deren Einsatz auf internen Widerstand stößt? Kann man so Deutschland und Frankreich einbinden? In der Debatte zählt, was gut für die NATO und die Beziehungen ihrer Mitgliedsstaaten ist, nicht, was gut für den Irak ist.

Taugen die Instrumente der EU für den Aufbau des Irak?

Das wirkliche Problem ist aber, wie man den Irak zu einem funktionierenden Staat macht. Ich will nicht von *nation building* sprechen, denn Nationen existieren im Irak bereits. Wie aber baut man Institutionen auf, die einen Zusammenbruch des Irak verhindern und ihn zu einem lebensfähigen Staat machen? Abgesehen von den Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft auf dem Balkan ist die EU die einzige internationale Organisation, die sich mit *state building* auskennt. Sie hat im Lauf ihrer Erweiterung erfolgreich Staaten aufgebaut. Wenn der Irak ein potentieller EU-Mitgliedsstaat wäre, könnte die Union ihre Werkzeuge zum Aufbau staatlicher Strukturen, vor allem administrativer Kapazitäten, einsetzen. Da das aber nicht so ist, müssen wir über ein umfassendes Programm des *state*



*building* nachdenken. Es reicht nicht, eine Verfassung abzuliefern, die Wahlen vorzubereiten und dann »tschüs!« zu sagen.

Ich sehe in dieser ehrgeizigen Agenda für den Aufbau staatlicher Strukturen eine gewisse Gefahr. Eine der Fragen, die bei unserer Diskussion immer mitschwingen, ist, ob die transatlantische Partnerschaft selbst ein Ziel oder ein Mittel zur Erreichung gemeinsamer Ziele ist. Ich denke, man sollte sie jedenfalls nicht ohne guten Grund aufs Spiel setzen.

Darum bin ich darüber besorgt, dass *state building* als Ziel die transatlantische Partnerschaft gefährden könnte. Es ist gefährlich, ihre Zukunft vom erfolgreichen gemeinsamen Aufbau staatlicher Strukturen abhängig zu machen, denn Frieden für den Irak, Pakistan oder Saudi-Arabien und Pluralismus für die islamische Welt lassen sich sehr schwer erreichen. Wenn wir das anstreben, dürfen wir dabei nicht die transatlantischen Beziehungen gefährden. Wir müssen uns nüchtern und realistisch klarmachen, wie schwierig es ist, funktionierende Staaten aufzubauen.

Michael Schaefer hat zum *state building* etwas Wichtiges gesagt: Wir gehen in den Krisenregionen dieser Welt viel zu oft top-down vor. Statt zuzuhören, was die Betroffenen zu sagen haben, zwingen wir ihnen Lösungen auf. Wenn wir uns den Problemen jenseits der transatlantischen Agenda zuwenden – und das müssen wir –, müssen wir Bescheidenheit lernen. Wir können die Werkzeuge anwenden, die wir entwickelt haben. Aber um Veränderungsprozesse in den instabilen Regionen dieser Welt auszulösen, müssen wir die Gesellschaften mobilisieren.

In dieser Hinsicht sehe ich eine wachsende Kluft in der transatlantischen Partnerschaft, denn der europäische Ansatz des *state building* unterscheidet sich fundamental vom amerikanischen. Einer dieser Ansätze ist zu sehr von oben nach unten, der andere wahrscheinlich ein wenig zu sehr von unten nach oben. Als ich kürzlich den Kosovo besuchte, brachten uns amerikanische Helikopter zu den deutschen Truppen. Während die amerikanischen Soldaten in voller Gefechtsmontur waren, mit kugelsicheren Westen und geladenen Waffen, standen im deutschen Camp die Offiziere mit Barett und aufgekrempelten Hemdsärmeln und unterhielten sich mit der Bevölkerung über Mülltrennung.

Ich freue mich sehr, dass Sie die Einbeziehung der Betroffenen aus den Regionen fordern, in denen Sie *state building* betreiben wollen. Aber im bisherigen Verlauf

### **Kupchan**

Konzentrieren wir uns auf den Erhalt der transatlantischen Partnerschaft ...

... denn *state building* ist ein luftiges Ziel

### **Kornelius**

*State building* muss von unten nach oben passieren

Europäische und amerikanische Ansätze

### **Hamzawy**

Wenn Sie Normen und Regeln festlegen,  
wen soll das überzeugen?

Hamzawy

Beziehen Sie endlich die Betroffenen ein,  
wenn Sie staatliche Strukturen aufbauen!

der Diskussion habe ich doch hauptsächlich gehört, dass Europäer und Amerikaner aufeinander angewiesen sind und sich auf gleicher Augenhöhe gegenüber treten sollen. Was hat das mit uns in den anderen Regionen dieser Welt zu tun? Wenn Sie Normen und Regeln festlegen, wen soll das überzeugen? Sie möchten der UNO eine größere Rolle zumessen? Ich muss Ihnen sagen, dass auch die UNO im arabischen Raum keine besondere Glaubwürdigkeit genießt. Sie erwähnen stolz, dass der schwer zugängliche irakische Großayatollah Al Sistani das Gespräch mit dem UN-Beauftragten Brahimi sucht. Aber umgekehrt ist es richtig: Brahimi muss das Gespräch mit Sistani suchen, weil dessen Einfluss bei der schiitischen Bevölkerung so groß ist, dass es ohne ihn einfach nicht geht.

Sie hören uns nur als Alibi-Araber an

Wenn man die Region in die Diskussion um eine »Neue Weltordnung« einbeziehen will, sieht das so aus: Erst äußern sich zahlreiche Vertreter zu den USA, zu Europa, zu China und Russland und ihren Perspektiven. Danach dann, und das ist auch in unserem Gespräch nicht anders, dürfen zwei Araber etwas aus der Sicht des so genannten *Greater Middle East* sagen. Dieser Begriff suggeriert eine geostrategische Einheit, die keine Entsprechung in der Realität hat. Marokko und Indonesien sind vollkommen unterschiedlich, aber Sie fassen sie in eine Region zusammen, präsentieren dieser Region westliche Pläne zur Lösung ihrer Probleme und fragen nach der Ansicht des *Greater Middle East*. Abgesehen davon, dass dieses Vorgehen ebenso problematisch ist wie der Begriff an sich, identifiziert sich auch niemand mit dieser künstlich geschaffenen Region. Ich fühle mich dem Nahen Osten zugehörig, oder der arabischen Welt – aber gewiss nicht dem *Greater Middle East*.

NATO, EU, USA – wo ist die arabische Liga?

Auch wenn es um Institutionen geht, die bei der Lösung der regionalen Probleme helfen können, sprechen die Teilnehmer von der alten NATO, der neuen NATO, den Beziehungen zwischen EU und NATO oder zwischen den USA und der NATO, aber nicht über die regionalen Strukturen der Region. Es ist noch kein Wort über die Arabische Liga gefallen. Mich würde die Meinung von Herrn Schaefer zu deren Rolle interessieren. Ich wüsste auch gerne, wie Sie zum zunehmenden Bedürfnis in der Region stehen, regionale Strukturen vor allem vom wirtschaftlichen Gebiet her aufzubauen. Die von den transatlantischen Partnern entworfene politisierte Agenda und Stichworte wie Demokratisierung sind bei den Regierungen und Zivilgesellschaften der Region sehr viel weniger populär. Die EU hat auch als Wirtschaftsgemeinschaft begonnen, und das war eine sehr weise Entscheidung.



Wieso nutzen Sie Diskussionen wie diese nicht als Gelegenheit, die Ansichten der Empfängerseite vorzubringen?

Genau das ist das Problem: dass auch bei diesem Gesprächskreis der Region eben nur die Rolle von Empfängern zgedacht ist. Schon die verwendeten Kategorien und die Institutionen, mit denen man plant, machen es uns unmöglich, da herauszukommen.

Herr Hamzawy, ich betrachte Sie jetzt einmal als Repräsentanten der sich entwickelnden Zivilgesellschaften in der Region, also genau der Zielgruppe, die wir erreichen müssen. Mir erscheint die Aussage, für die Region sei das transatlantische Verhältnis irrelevant, hoffnungslos naiv. Vor einem Jahr hat der große Elefant USA den Status quo in der Region grundsätzlich infrage gestellt und Signale ausgesandt, die Unterstützung des saudischen Herrscherhauses sei Geschichte. Wie können Sie sagen, der transatlantische Diskurs sei uninteressant? Ich finde das auch deshalb gefährlich, weil nicht nur das Verhalten der USA große und potentiell schädliche Auswirkungen auf die Region hat, sondern auch die bisherige Erfolgslosigkeit der EU mit ihrem Barcelona-Prozess.

Ich habe nicht gemeint, das transatlantische Verhältnis sei irrelevant! Ich denke aber, die Formulierung eines großen normativen, politischen und sozioökonomischen Entwurfs für die Region darf sich nicht primär auf das transatlantische Verhältnis stützen. Hier geht es um *ownership*. Man darf regionale Stimmen nicht nur am Rande oder nachher anhören, sondern muss sie als primäre Dialogpartner ernst nehmen.

Wie Amr Hamzawy sagte, spielt die UNO im Nahen Osten keine zentrale Rolle. Ich als Israeli sehe nicht, wie sie zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts beigetragen hätte oder beitragen könnte. Israel hat kein besonderes Interesse daran, die UNO einzubeziehen. Ich stimme auch zu, dass der vage Begriff des *Greater Middle East* – ein rein geographischer Begriff – dem Westen nicht beim Aufbau eines Dialogs mit der Region hilft. Die EU möchte bei ihren kommenden drei Gipfeln ein Konzept für den Nahen Osten entwerfen. Ich empfehle sehr, erst einmal mit den Betroffenen zu sprechen, statt sie mit einem fertigen Plan zu konfrontieren, dem sie dann folgen sollen.

Trotz aller Konflikte über die Intervention im Irak sind sich Europäer und

**Bertram**

**Hamzawy**

Uns ist nur die Rolle von Empfängern zgedacht

**Risse**

Gerade für den arabischen Raum ist die transatlantische Partnerschaft wichtig

**Hamzawy**

**Stein**

Die UNO kann zum israelisch-palästinensischen Konflikt nichts beitragen

Wenn die Region irgendwann während  
der vergangenen 50 Jahre ihre Probleme  
gelöst hätte, würden wir nicht hier  
sitzen und über den Nahen Osten reden.

Hesse

Europäer und Amerikaner sehen,  
dass sich der Nahe Osten ändern muss

Amerikaner einig, dass der Status quo im Nahen Osten unhaltbar ist. Das ist ein wichtiger Schritt nach vorne, verglichen mit der früheren deterministischen Einstellung des Westens, die Region erst einmal zu lassen, wie sie ist. So sträubten sich etwa die USA wegen ihrer Interessen in Saudi-Arabien dagegen, das Land in einen kritischen oder konstruktiven Dialog einzubeziehen. Charles Kupchan hat zu Recht Realismus bei der Auswahl unserer Ziele gefordert. Aber ich rate zu ehrgeizigen Zielsetzungen, die man dann in realistischer und pragmatischer Weise verfolgt.

Was die NATO angeht, so sollte sie zu diesem Zeitpunkt keine Rolle im israelisch-palästinensischen Konflikt übernehmen. Denn die Lage ist sehr anders als im Irak. Die EU hat mit ihrem Barcelona-Prozess einen Versuch unternommen, die Modernisierung der Region zu fördern. Aus neun erfolglosen Jahren sollte die Union lernen, dass Worte ohne Taten nutzlos sind. Alles in allem muss man im *Greater Middle East* individuelle Ansätze und maßgeschneiderte Lösungen für jedes Land finden.

**Hesse**  
Die Vertreter des Nahen Ostens  
beschweren sich über imperiales  
Verhalten des Westens ...

Wenn ein Marsmensch Shimon Stein und Amr Hamzawy zugehört hätte, hätte er den Eindruck eines durch und durch imperialistischen Unterfangens bekommen. Die Menschen im Nahen Osten leben im Frieden miteinander und haben Lösungen für alle ihre Probleme – aber die NATO und die westlichen Mächte ignorieren sie und zwingen ihnen fremde Konzepte auf. Das ist Unsinn. Wenn die Region irgendwann während der vergangenen 50 Jahre ihre Probleme gelöst hätte, würden wir nicht hier sitzen und über den Nahen Osten reden.

... statt positive Ansätze aufzunehmen

Ich sehe die *Greater Middle East* Initiative als großen Schritt nach vorne. Tony Blair und George Bush sind so auf Bedrohungen fokussiert, dass sie die Region nur als Sicherheitsbedrohung sehen, die mit militärischen Mitteln und in einem top-down-Ansatz eliminiert werden muss. Jetzt haben wir einen umfassenden Ansatz, der die politischen, normativen und sozioökonomischen Bedingungen einschließlich der Zivilgesellschaft einbezieht. Die Menschen aus der Region haben das immer gefordert. Jetzt weisen sie die Initiative zurück, obwohl sie alle ihre Anforderungen erfüllt. Man macht es sich auch zu leicht, wenn man den Barcelona-Prozess zu einem europäischen Fehlschlag erklärt. Ich denke, es ist der Nahe Osten, der Barcelona braucht. Dass aus dem Irakkonflikt die *Greater Middle East* Initiative entstanden ist, öffnet ein Zeitfenster für echte Fortschritte. Wenn die Menschen in der Region dieses Fenster aber schließen, kann Europa nicht hindurchschlüpfen.





Ich freue mich, dass jemand sich um den Nahen Osten Gedanken und Sorgen macht. Aber bei ihrem ersten Test erwies sich die *Greater Middle East Initiative* als vollkommener Fehlschlag. Als einer der Diktatoren der Region vor kurzem das Weiße Haus besuchte, übte man keinen Druck auf ihn aus, sondern ermutigte ihn, weiterzumachen wie bisher. Initiativen, die nur auf dem Papier stehen und nicht umgesetzt werden, werden niemals Glaubwürdigkeit erlangen. Der Westen muss jetzt Taten vorweisen, um sich einen Ruf als Motor des Wandels zu erwerben, nachdem er so lange den Status quo und korrupte Regierungen unterstützt hat. Es wäre auch ein Schritt nach vorne, zwei Prozent des Verteidigungsbudgets für internationalen Dialog auszugeben.

Sie haben wahrscheinlich bemerkt, dass ich den Begriff *Greater Middle East* nicht benutzt habe. Ich werde ihn auch nicht benutzen, weil ich ihn nicht für sehr nützlich halte. Ich spreche lieber von der weiteren mittelöstlichen Region. Übrigens sehe ich das nicht nur als amerikanische Initiative. Europa hat ein substantielles Interesse daran, den Nahen Osten zu stabilisieren. Denn die dortigen Konflikte bedrohen vor allem Europa. Die Initiative kann eine sehr wichtige transatlantische Initiative werden, die auf einer echten Partnerschaft mit den Ländern in der Region beruht.

Wir sind an einer solchen echten Partnerschaft interessiert, nicht an einem top-down-Ansatz der G8 in Sea Island oder der NATO in Istanbul. Der Gipfel von Tunis der Arabischen Liga wird enorme Bedeutung haben. Wir bereiten ihn mit Vertretern der arabischen Welt vor. Hoffentlich werden sie erste Reformvorschläge für ihre Gesellschaften machen – eine Aufgabe, deren Lösung Generationen in Anspruch nehmen wird. In der richtigen Kombination ergeben die verschiedenen Nahost-Initiativen einen Plan für die nächsten 10 bis 20 Jahre, der dazu beitragen kann, die größte Bedrohung unserer Stabilität seit den Weltkriegen zu bewältigen.

Ich stimme Shimon Stein zu, dass wir im Nahen Osten etwas tun müssen, weil der Status quo unhaltbar ist. Die Probleme, mit denen wir seit dem 11. September kämpfen und denen die USA im Irak zu entgegnen meinten, entstehen zum Teil aus diesem unhaltbaren Zustand. So entstehen viele unserer Schwierigkeiten aus den Beziehungen der USA mit Saudi-Arabien. Amr Hamzawy hat zu Recht gesagt, dass wir den Nahen Osten nicht benutzen dürfen, um die transatlantischen Partner zu versöhnen. Wir müssen ein Konzept entwickeln, das in der Region beginnt.

### **Alnajjar**

Die *Greater Middle East Initiative*:  
wieder einmal nichts als Worte

### **Schaefer**

Europa braucht Stabilität im Nahen Osten

Die EU will eine echte Partnerschaft

### **Bohlen**

Menschenrechtsaktivisten in Minsk oder  
Rangun brauchen einen einigen  
Verbündeten in ihrem Kampf für Freiheit.

Roß



**Roß**

Der Westen muss geeint auftreten, denn die  
Unterdrückten brauchen einen Verbündeten

Ich möchte die Idee eines geeinten Westens verteidigen und die transatlantischen Partner aufrufen, ihren Narzissmus des kleinen Unterschieds hinter sich zu lassen – um David Rieffs Freud-Zitat wieder aufzunehmen. Den Westen nehmen nicht nur seine Kritiker im Globalen Süden als Einheit wahr, sondern auch die Regionen und Menschen, die ihre Hoffnungen auf ihn setzen. Menschenrechtsaktivisten in Minsk oder Rangun zum Beispiel interessieren sich nicht für die Streitigkeiten zwischen Europa und Amerika oder die Existenz einer multipolaren Weltordnung. Sie brauchen einen einzigen Bezugspunkt und Verbündeten in ihrem Kampf für Freiheit. Das sollten wir nicht vergessen.

Der Westen hat immer noch große moralische Autorität und eine historische Mission. China wird bestimmt nicht neue Ideen zu humanitären Interventionen in der UNO vorbringen, und Russland wird nicht die Führung bei der Entwicklungshilfe übernehmen. Der Westen ist immer noch das Zentrum dieser Aktivitäten, auch wenn er einen Konsens mit anderen Mächten finden muss.

**Ikenberry**

Ein neues Projekt als Kern  
der internationalen Ordnung?

Während der ganzen Konferenz habe ich mich gefragt, ob wir im großen oder im kleinen Maßstab denken sollen. Das Erstere hieße, die internationale Ordnung um ein neues Projekt wie die *Greater Middle East Initiative* herum ganz neu zu konzipieren. Im kleinen Maßstab zu denken hieße, die existierenden Teile der internationalen Ordnung zu bewahren, die man nicht verlieren will oder die für den Weiterbestand der alten Welt unverzichtbar sind.

Richard Haass hat für den umfassenden Ansatz plädiert. Die Bemühungen um eine Einbeziehung der arabisch-islamischen Welt, sagte er, würden den Westen ebenso vereinen wie der Konflikt mit der Sowjetunion während des Kalten Krieges. Ich widerspreche dem, weil ich nicht glaube, dass wir mit diesem Teil der Welt gut umgehen können. Wir wissen nichts von seinen Komplexitäten und wären nur damit beschäftigt, Schäden zu beheben, die wir selbst angerichtet haben. Mit der arabisch-islamischen Welt zurechtzukommen, erfordert außerdem nicht nur, sich in der Region zu engagieren, sondern die Architektur des Nationalstaats neu zu denken. Eine der wichtigsten Erkenntnisse dieser Konferenz scheint mir zu sein, dass wir über alternative politische Strukturen in großen Teilen der Welt nachdenken müssen.

Beschränken wir uns auf  
die Wiederbelebung der  
transatlantischen Partnerschaft ...

Der Spatz in der Hand – in diesem Fall die Wiederherstellung der transatlantischen Partnerschaft – scheint mir erstrebenswerter. Wir vergessen oft, dass die internationale Ordnung auf dieser Partnerschaft beruht. Wenn die transatlantischen Partner sich auf Regeln der Weltordnung und Multilateralismus einigen,



können wir andere Teile der Welt in diese Struktur einbeziehen. Die Grundcharakteristika des westlichen politischen Systems, seine modernistischen Normen, sind für nichtwestliche Mächte attraktiv. Bei meinen Reisen nach Indien oder China hatte ich den Eindruck, dass die dortige Vision einer internationalen Ordnung darin besteht, sich in die westliche Ordnung einzugliedern. Diese Länder wollen mit am Tisch sitzen und Teil der westlichen Welt sein, nicht aber eigene neue Institutionen schaffen.

Der Westen hat den Kalten Krieg durch Einigkeit gewonnen. In einem gegen den Ostblock vereinten Westen konnte sich die expansivste Wirtschaft und erfolgreichste politisch stabilisierende Ordnung der Geschichte entwickeln. Als Innovationsmaschine für Wohlstand und Kreativität übte der Westen eine große Anziehungskraft aus, weil andere Länder dazugehören wollten. Darum bedeutet ein Schutz der atlantischen Ordnung letztlich, eine Grundlage für die Integration eines größeren Systems zu bilden.

Wir ringen noch immer damit, wie sehr die Welt sich geändert hat. Im alten Kontext zu denken, im Rahmen der Ressourcen, die wir bisher aufgewandt haben, genügt nicht mehr. So entsteht eine Glaubwürdigkeitslücke zwischen dem, was wir angeblich wollen, und dem, was wir tatsächlich tun – die Lücke zwischen Worten und Taten, von der einige Teilnehmer gesprochen haben. Wenn die heutigen Herausforderungen so ernst sind, wie wir hier meinen – nicht nur die Sicherheitsbedrohungen, sondern die Verflochtenheit unserer globalisierten Welt, in der die Ereignisse anderswo sich direkt auf uns auswirken –, dann müssen wir in unserem Denken viel ehrgeiziger werden. Die Erweiterung von Organisationen und große Deklarationen sind nicht mehr ausreichend. Wir müssen zu ernsthaften Opfern bereit sein, und mir scheint, davon sind wir noch weit entfernt.

Darf ich einige Worte des Danks an unseren Moderator anschließen: Christoph Bertram war sehr konzentriert und hat Strenge und Liberalität miteinander verbunden. Eine Diskussion mit so vielen klugen Menschen ist viel schwerer zu leiten als eine Bundestagssitzung. Danke, dass Sie uns immer wieder auf das eigentliche Thema zurückgebracht haben.

Unser Gesprächskreis hat gezeigt, wie sehr eine mögliche »Neue Weltordnung« noch immer in der Entwicklung begriffen ist. Auch wenn wir uns einig sind, dass die Bedrohungen und die Machtverteilung sich geändert haben, schät-

... sie kann als Basis eines umfassenden, erneuerten internationalen Systems dienen

### **Bertram**

Ressourcenmangel und die Lücke zwischen Worten und Taten:  
Wir müssen ehrgeiziger werden

### **von Weizsäcker**

Bildet sich eine »Neue Weltordnung«, und wie wird sie aussehen?

Es führt kein Weg vorbei an einer mutigen  
und fundamentalen Reform des UN-Systems.

von Weizsäcker



zen wir doch das Ausmaß dieser Änderungen unterschiedlich ein. Auch unsere Ideen, wie man auf diesen Wandel reagieren sollte, unterscheiden sich. Mit welchen Regeln, Strategien und Institutionen sollten wir die Herausforderungen von heute angehen, und welche davon sollten wir reformieren, abschaffen oder neu erfinden?

Kleine Reformschritte genügen nicht mehr

Unser Gespräch hat ein umfassendes Bild der aktuellen Positionen gezeichnet und interessante neue Denkansätze präsentiert. Ich denke, es führt kein Weg vorbei an einer mutigen und fundamentalen Reform des UN-Systems und seiner Beziehung zu anderen internationalen Akteuren. Wir neigen dazu, unsere Überlegungen auf kleine Reformen zu beschränken, die wir für politisch durchsetzbar halten. Das wird nicht genügen, um die Strukturen und Regeln des internationalen Systems den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Hoffentlich werden einige der mutigeren Analysen und Ideen, die wir hier gehört haben, ihren Weg in die politische Debatte finden. Ich freue mich darauf, bei unserem nächsten Treffen zu sehen, welche Elemente einer »Neuen Weltordnung« sich als die entscheidenden herausgestellt haben.