

Der Mythos vom Scheitern des „Weltgewissens“

Andreas Jacobs

Die meisten Beobachter sind sich einig, dass der Krieg im Irak schon vor Beginn der Kampfhandlungen ein prominentes Opfer gefordert hat: das System der Vereinten Nationen. Indem die USA den Willen der Mehrheit der Weltorganisation ignorierten und mit einer kleinen Koalition der Willigen einen Krieg anzettelten – so die verbreitete Meinung –, hätten sie den UNO-Sicherheitsrat seiner Funktion als Forum, auf dem über Krieg und Frieden auf dieser Welt verhandelt und diskutiert wird, entledigt. Das UNO-System der kollektiven Sicherheit sei einmal mehr durch engstirnige Macht- und Interessenpolitik einzelner Nationalstaaten umgangen, das „Gewissen der Welt“ durch gewissenlose Politik ausgeschaltet worden. Die entscheidende Frage der Zukunft, so schrieb etwa Michael Staack in der *Süddeutschen Zeitung*, werde deshalb sein, ob die Vereinten Nationen und ihr Sicherheitsrat als zentrales Entscheidungsgremium zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wieder respektiert würden oder ob sich die Welt auf eine imperiale Politik der einzigen Großmacht USA einstellen müsse, in der das UNO-System zur Bedeutungslosigkeit verdammt sei. Unabhängig davon, ob man die hinter dieser Aussage stehende politische Einschätzung teilt oder nicht, zeichnet sich eine neue Debatte über die Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik ab. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass diese Debatte zum Teil auf der Grundlage falscher Annahmen über die eigentlichen In-

tionen und Möglichkeiten des UNO-Systems geführt wird.

Führung im Kollektiv

Als sich im Spätsommer 1944 die Vertreter der drei Großmächte USA, UdSSR und Großbritannien trafen, um sich auf die Gestalt und Zielsetzung einer zukünftigen Weltorganisation zu einigen, war von Beginn an klar, dass weder eine Art Weltregierung mit militärischem Gewaltmonopol noch ein System kollektiver Sicherheit (mit automatischer Beistandsgarantie aller gegen einen Aggressor) entstehen sollte. Beides hätte einen erheblichen Transfer von Souveränität und eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit demokratischer Repräsentativorgane bedeutet. Was die drei Großmächte tatsächlich im Sinn hatten, war die Fortsetzung der Kriegscoalition in Friedenszeiten. Die späteren Vereinten Nationen sollten als Kooperationsrahmen für eine gemeinsame Verantwortung der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges für den Weltfrieden dienen. Der Leitgedanke der UNO war deshalb nicht die Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten (obwohl das natürlich in die Charta geschrieben wurde), sondern die Etablierung der damaligen drei und später fünf Großmächte als „Weltpolizisten“, die durch das UNO-System zu kollektivem Handeln ermächtigt werden sollten.

Nicht kollektive Sicherheit war und ist also der Grundgedanke der Vereinten Nationen, sondern kollektive Führung beziehungsweise Hegemonie. Das Funktio-

nieren einer derartigen „Kollektivhegemonie“ setzte aber von Beginn an den Konsens der Großmächte voraus. Für den Fall, dass ein solcher Konsens nicht hergestellt werden kann, wurden die Großmächte mit einem Veto-Recht im zentralen Entscheidungsorgan der Vereinten Nationen, dem UNO-Sicherheitsrat, ausgestattet. In diesem Gremium ist weder die ganze Welt Mitglied, noch sind alle seine Mitglieder gleich. Warum der UNO-Sicherheitsrat in Politik und Medien unbeirrt und fälschlicherweise „Welt-Sicherheitsrat“ genannt wird, ist deshalb nur schwer nachzuvollziehen. Tatsächlich können die fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates mithilfe ihres Vetos eine Entscheidung und damit ein Handeln im Rahmen der Vereinten Nationen verhindern. Dies ist kein lästiger Fehler im System, sondern es garantiert, dass keine Großmacht die Organisation gegen die Interessen einer anderen instrumentalisieren kann. Die UNO sollte ein Instrument kollektiver Führung sein, nicht das Instrument der Führung einer Großmacht.

Da sich schon 1944/45 die Interessensdivergenzen der Großmächte abzeichneten, wurde ferner das naturgegebene Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in Artikel 51 als „Reserve-Satzung“ (Werner Link) in die UNO-Charta aufgenommen. Dieser Artikel ist weit mehr als ein nur unter sehr engen Schranken geltendes und unverzüglich zu multilateralisierendes Selbstverteidigungsrecht, wie meist behauptet wird. Er ist die Legitimation dafür, dass nicht nur der UNO-Sicherheitsrat, sondern auch einzelne Staaten dazu befugt sind, individuell oder kollektiv Gewalt gegen einen Aggressor anwenden zu dürfen. Angesichts der Weigerung der Großmächte, den Vereinten Nationen Streitkräfte für kollektive Zwangsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen, eröffnete Artikel 51 den UNO-Mitgliedstaaten somit die Möglichkeit, ihre Sicherheit durch die Bil-

dung von Verteidigungsbündnissen zu gewährleisten. Keine Geringere als die NATO beruft sich in ihrem Allianzvertrag ausdrücklich auf dieses in der UNO-Charta verankerte Recht. Warum vor diesem Hintergrund in der deutschen Politik – gerade in den vergangenen Jahren – die Vorstellung von einem „Gewaltmonopol der Vereinten Nationen“ hochgehalten wird, bleibt rätselhaft. In keiner der anderen westlichen Demokratien findet die These vom Gewaltmonopol der Vereinten Nationen auch nur annähernd derartige Zustimmung. Primärer Bezugspunkt realen außenpolitischen Handelns ist sie ohnehin nirgendwo.

Bedingter Multilateralismus

Dem UNO-System war also von Beginn an das Recht zur bi- und multilateralen Wahrung der eigenen Sicherheit außerhalb der Vereinten Nationen immanent. Vor dem Hintergrund dieses Verständnisses, dem UNO-System im Irak-Konflikt Versagen vorzuwerfen, ist daher ebenso plausibel, wie die Schuld für einen Fahrfehler auf den Wagen zu schieben. Das UNO-System leidet nicht an institutionellen Defiziten oder an der Ignoranz und dem Machtstreben von Politikern, sondern es leidet an der geradezu naiven Fehleinschätzung seiner eigentlichen Intentionen und Möglichkeiten, vor allem in Deutschland.

Der Blick auf die Rolle der Vereinten Nationen und des UNO-Sicherheitsrates im Irak-Konflikt macht dies deutlich. Bereits der zweite Golfkrieg (1990/1991) stellte keine militärische Zwangsmaßnahme der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der UNO-Charta dar, sondern wurde von einem *Ad-hoc*-Bündnis kollektiver Verteidigung nach Artikel 51 geführt. Bei der sich anschließenden Überwachung der Abrüstung des Irak durch ein Nebenorgan des UNO-Sicherheitsrates handelte es sich dann weitgehend um eine Maßnahme der USA, unterstützt

Am 27. Januar legten die UN-Waffeninspektoren Blix und Baradei im UN-Sicherheitsrat ihren Bericht über die Suche nach Massenvernichtungswaffen im Irak vor.

© dpa, B3514 Chernin 1746559



und toleriert durch die anderen Großmächte. Das Handeln unter dem Dach der Vereinten Nationen war dabei sowohl für die USA als auch für die anderen Großmächte vorteilhaft. Für die USA bedeutete die Multilateralisierung ihrer Überwachungs- und Abrüstungsmaßnahmen ein Mehr an Legitimation. Für die übrigen Großmächte war eine solche Legitimation vorteilhafter als eine Tolerierung des amerikanischen Unilateralismus, weil sie ihnen eine gewisse Mitsprache einräumte und weil die USA das Wohlverhalten der übrigen Großmächte durch Kooperationsangebote in anderen Bereichen honorierten.

Die Veränderung der amerikanischen Prioritätensetzung in der Irak-Politik nach dem 11. September veranlasste die USA, zunehmend auf eine militärische Erzwingung der Abrüstung des Irak hinzuwei-

ten. Präsident Bush folgte im Herbst 2002 allerdings nicht dem Drängen von Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld, hierbei von Beginn an den UNO-Rahmen zu umgehen. Stattdessen hörte er auf den Rat seines Außenministers Powell und brachte die amerikanischen Klagen gegen die irakischen Verletzungen der bisherigen UNO-Resolutionen vor den Sicherheitsrat. In seiner Rede vor der UNO-Generalversammlung im September 2002 machte Bush parallel hierzu klar, dass die USA vorzugsweise im Rahmen des UNO-Systems handeln wollten, notfalls ihre Interessen aber auch außerhalb der Vereinten Nationen durchsetzen würden.

Dieses Bekenntnis zum „bedingten Multilateralismus“ leitete das diplomatische Gerangel um die UNO-Resolution 1441 ein. Während die USA und Großbri-

tannien eine eindeutige Autorisierung von Militärschlägen anstrebten, erhoben Frankreich und Russland, unterstützt von einer Reihe nichtständiger Mitglieder des Sicherheitsrates, erhebliche Bedenken gegen eine solche klare Autorisierung und forderten offenere Formulierungen sowie die Festlegung auf weitere Konsultationen im Vorfeld von militärischen Maßnahmen. Erst am 8. November war der Resolutionstext so weit auf eine Kompromissformel heruntergebrochen, dass er einstimmig verabschiedet werden konnte.

Doch die Debatte um eine zweite, militärische Gewalt gegen den Irak ausdrücklich gestattende Resolution ging weiter. Vor allem Frankreich ließ keinen Zweifel daran, dass es gegen eine solche Resolution sein Veto einlegen werde. Diese Drohung hat Paris viel Kritik eingebracht. Die französische Regierung habe hierdurch das UNO-System geschwächt und ihren eigenen Einfluss in den Vereinten Nationen untergraben, angeblich weil die USA nun noch weniger bereit seien, in Zukunft ihre Politik im Sicherheitsrat zur Diskussion zu stellen. Werner Link hat kürzlich in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* überzeugend dargelegt, dass diese Annahmen nicht plausibel ist. Die französische Veto-Drohung war nichts anderes als der Versuch, eine Instrumentalisierung des UNO-Sicherheitsrates durch eine Großmacht zu verhindern. Wenn schon keine Mitsprache an amerikanischen Entscheidungen erzwungen werden konnte, so sollte doch wenigstens das unilaterale Handeln der USA delegitimiert werden. Dieser Versuch war erfolgreich: Eine zweite Resolution wurde nicht in den Sicherheitsrat eingebracht, ein französisches Veto wurde nicht notwendig.

Unilateralistischer Sündenfall?

Betrachtet man diesen Vorgang im Kontext der vorangegangenen Überlegungen, bleibt festzuhalten, dass es also nicht der

Sicherheitsrat war, der mit der Resolution 1441 das Heft des Handelns in der Irak-Politik in die Hand genommen hatte, um es wenig später von der US-Regierung unter Missachtung des Völkerrechtes wieder entrissen zu bekommen. Es waren vielmehr die USA, die zunächst eine bedingte Multilateralisierung ihrer Politik im Dienste der Legitimation suchten und diese Politik beendeten, sobald eine solche Suche nach Legitimation nicht mehr effektiv erschien. Der „unilateralistische Sündenfall“ amerikanischer Politik war dies im Übrigen nicht. Die grundsätzliche Bereitschaft zum Unilateralismus hat Präsident Bush vielmehr von seinem Amtsvorgänger Bill Clinton übernommen. Dieser hatte schon 1994 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die USA unilateral dort handeln würden, wo ihre direkten nationalen Interessen am stärksten betroffen sind, in der Allianz, wenn die Interessen von anderen geteilt werden, und multilateral, wenn die Interessen eher allgemeiner Natur sind. Indem der Sturz Saddam Husseins zum direkten nationalen Interesse der USA erhoben wurde, war also absehbar, dass dieses Interesse notfalls auch unilateral durchgesetzt werden würde.

Der UNO-Sicherheitsrat wurde nicht dazu geschaffen, den Großmächten Grenzen zu setzen. Er dient vielmehr dazu, ihr Handeln multilateral einzubinden. Multilaterales Handeln bedeutet ein höheres Maß an Legitimität und verspricht Einfluss auf die Politik der anderen. Die Voraussetzung für multilaterales Handeln im Rahmen der UNO wird durch die Zustimmung der fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates geschaffen. Ist diese Zustimmung nicht zu haben, müssen andere Legitimationen für Militäreinsätze gefunden werden. 1999 waren es im Kosovo die Menschenrechte, 2003 ist es im Irak die Demokratie. Wenn diese Zustimmung aber auf dem Weg der Kompromissfindung zu Stande kommt, be-

deutet dies in der Wahrnehmung der für ihre Politik um Zustimmung werbenden Großmacht zumeist eine Einschränkung von Effektivität beziehungsweise eine weniger vorteilhafte Umsetzung nationaler Interessen. Für die Großmächte ist die Entscheidung über eine Einschaltung der Vereinten Nationen deshalb weniger eine Frage von Recht und Moral. Sie ist das Ergebnis einer politischen Gewichtung von Legitimität, Einfluss und Effektivität bei der Wahrung außenpolitischer Interessen. Den Krieg gegen den Irak als völkerrechtswidrigen Angriffskrieg zu verdammen ist deshalb ein müßiges Unterfangen und verdeckt die eigentlich entscheidende Frage, ob er politisch sinnvoll und ethisch verantwortbar ist.

Die Alternative der Realpolitik

Der Irak-Krieg hat also nicht das Ende der Vereinten Nationen oder das Versagen des UNO-Sicherheitsrates aufgezeigt. Er hat vielmehr schlaglichtartig die eigentliche Machtverteilung im internationalen System deutlich gemacht. Eine Kollektivhegemonie der Großmächte mittels des UNO-Sicherheitsrates wird in dem Maße unwahrscheinlicher, in dem im Verhältnis zwischen den Großmächten eine Großmacht eine überragende Machtposition erhält. Was im Moment infrage gestellt ist, ist also nicht die Rolle der UNO, sondern die Rolle der USA. Es ist keineswegs auszuschließen, dass das Beispiel unilateraler Weltpolitik und damit die Abkehr der USA von einer hegemonialen hin zu einer imperialen Politik prägend für die zukünftige Weltordnung sein wird. Für Deutschland und seine europäischen Partner wäre eine solche Tendenz aus offensichtlichen Gründen nicht wünschenswert. Zum Glück sprechen wichtige Indizien gegen eine solche Entwicklung. Die amerikanische Gesellschaft ist weitaus demokratischer, als es in Europa den An-

schein hat. Der hier zu Lande wenig beachteten inneramerikanischen Debatte um den Irak-Krieg mögen zwar die gewichtigen politischen Stimmen fehlen, dennoch spricht sie für die wache und wachsame politische Kultur der Vereinigten Staaten, und sie lässt hoffen, dass die USA zur Politik des (wenn auch bedingten) Multilateralismus zurückkehren werden. Auch interessenpolitisch ist dies nahe liegend. Die USA konnten immer dann ihre Interessen am besten durchsetzen, wenn sie breite Koalitionen bilden und internationale Regelsysteme etablieren konnten.

Der Irak-Krieg stellt also eine politische Herausforderung für die Gestaltung der europäischen und transatlantischen Politik dar und nicht eine institutionelle Herausforderung für das UNO-System. Wer nach Alternativen zur gegenwärtigen Politik der USA ruft, wird diese kaum im Bemühen um eine Reform des Systems der Vereinten Nationen finden. Die bisherigen Vorschläge zur Reform der UNO laufen auf eine Schwächung des Einflusses der USA hinaus und würden deshalb deren Bereitschaft zu multilateralem Handeln im Rahmen der Vereinten Nationen nur weiter verringern. Abgesehen hiervon ist nur schwer vorstellbar, warum die Vereinigten Staaten gegen solche Reformvorhaben nicht ihr Veto einlegen sollten. Eine sinnvolle Vision für die Weltpolitik im 21. Jahrhundert beruht deshalb nicht auf der idealistischen Vorstellung einer reformierten UNO, sondern auf dem realistischen Leitbild einer aus den Prinzipien der klugen Diplomatie, der Machtbalance und der multilateralen Zusammenarbeit abgeleiteten Politik. Die Vereinten Nationen können hierbei gute Dienste leisten als nützliches und bewährtes Forum und Instrument, aber nicht als handelnder Akteur und „Weltgewissen“.