

# Arbeitskreis „Internationale Politik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung

## Das Völkerrecht nach der Irakintervention und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

### I. Veränderte Lage im Völkerrecht, Transatlantische Divergenzen

Neben der rechtlichen Zulässigkeit der Intervention liegt die völkerrechtliche Dimension des letzten Irakkrieges vor allem darin, ob sie eine Abkehr der USA von den Grundsätzen des Völkerrechts bedeutet.

Das Völkerrecht ist vor allem als Friedensordnung konzipiert. Ausgangspunkt ist dabei der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten. Begriffsnotwendig gehören zu ihr einerseits das Konsensprinzip bei der Entstehung neuer Staatenverpflichtungen durch Verträge und Gewohnheitsrecht, andererseits die territoriale Integrität der Staaten und damit also das Nichteinmischungsgebot, speziell das Gewaltverbot.

Seit dem Epochenwechsel 1989/90 wendet sich die Völkerrechtsordnung zunehmend von einem negativen zu einem positiven Friedensbegriff: Nicht mehr nur die Abwesenheit bewaffneter Auseinandersetzung konstituiert den Frieden, sondern in verstärktem Maße nun auch die Sicherung elementarer Menschenrechte, insbesondere der Basisschutz für Leib und Leben. Neu ist, dass die Menschenrechte allmählich in einem Maße aufgewertet werden, dass nicht mehr ausgeschlossen erscheint, sie auch militärisch durchzusetzen. Damit erfährt das bisher geltende Primat der Staatensouveränität eine gewisse Einschränkung. In diesem Fall würden Menschenrechte als *ius cogens*, als zwingendes Recht, auch gegen den Willen des betroffenen Staates durchgesetzt werden können. Das Institut der humanitären Intervention ist denn auch spätestens seit dem erfolgreichen Einsatz im Kosovo weithin anerkannt. Vergleichbares gälte für die Intervention zur Sicherung von Grund- und Menschenrechten in so genannten failed states, Staatenhüllen ohne funktionierende Staatsgewalt. Die Friedensordnung ist also bereits Werteordnung.

Die Anzahl der Staaten, die sich eine demokratische Ordnung geben, nimmt zu. Damit stellt sich auch die Frage, ob und wenn ja, in welcher Weise, auch diese politischen und bürgerlichen Menschenrechte in anderen Staaten durchgesetzt werden können. Ein moralisch indizierter Regimewechsel als Völkerrechtsfigur wäre somit nicht mehr undenkbar. Die angeführten Indizien jedenfalls weisen in diese Richtung, vor allem durch die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs, der die Straftatbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie das Verbrechen des Angriffskriegs (wobei die Definition „Angriffskrieg“ noch nicht abschließend geklärt ist).

Eine der Begründungen der amerikanischen Administration – nicht aber der britischen Regierung – für den letzten Militärschlag am Golf nahm diese mögliche Entwicklung im internationalen Wertesystem vorweg. Deutschland und Frankreich haben im Sicherheitsrat dieser Begründung die Gefolgschaft verweigert.

### II. Risiken und Chancen der neuen völkerrechtlichen Sachlage

#### a) *Risiken*

Interdependenzen zwischen verschiedenen Staaten, Systemen, Ordnungen wirken heute weltweit. Sie haben den klassischen Nationalstaat wirtschaftlich geöffnet, kooperativ vernetzt, friedlich eingebunden – und ihn verwundbar gemacht. Wenn lokale Ursachen globale Wirkungen entfalten, muss der Verantwortungsbereich von Politik zwangsläufig ebenfalls global konfiguriert werden. So kann es nicht verwundern, dass sich mit dem Vernetzungsgrad auch die Interventionstätigkeit erhöht hat – auf regionaler wie auch auf

globaler Ebene und in allen Politikfeldern. Die Grenze zwischen Austausch und Eingriff ist dabei fließend. Systemstabilität wird hier unausweichlich zum internationalen Interesse.

Das Konzept des Schurkenstaates ermöglicht es nun der Internationalen Gemeinschaft in diesem Zusammenhang, fundamentale Sicherheitsinteressen auch im Vorfeld bewaffneter Konflikte kraftvoll zu artikulieren. Denn Staaten, die sich konsequent internationalen Ordnungs- und Kontrollregimes verweigern, können ein internationales Sicherheitsrisiko darstellen. Das Stigma schafft internationale Öffentlichkeit, indem es Sanktionen unterhalb der militärischen Interventionsschwelle bündelt, und so den Druck auf die betreffenden Regierungen erhöht. Die Idee des sog. rogue state ist dabei eine deutliche Abkehr vom alten Souveränitätsdenken. Nicht zufälligerweise kam das Konzept von Schurkenstaaten unmittelbar nach dem Kalten Krieg in den Vereinigten Staaten auf, der Nation mit den wohl ausgeprägtesten globalen Interessen. Schurkenstaaten sind durch ihr politisches System, ihre Ideologie, ihre Führung oder ihr generelles Verhalten diplomatisch isoliert und moralisch diskreditiert; beispielhaft Südafrika zur Zeit des Apartheid-Regimes, Syrien oder Nordkorea. Das Konzept ist eine Replik auf die beschleunigte, multidimensionale Vernetzung unserer Welt, die den Interventionsbegriff neu denkt: Eine Ausweitung des Begriffs der nationalen Bedrohung führt dann logischerweise auch zu einer Ausweitung der Definitionen von Abwehr, Abschreckung und Prävention. Im Grundsatz haben dies auch die Europäer akzeptiert. Allerdings bleibt dabei das Problem der Definitionshoheit: Nur ein möglichst breiter Konsens in der Staatengemeinschaft kann die Verurteilung als rogue legitimieren und das Sanktionsregime aufrechterhalten. Gänzlich frei von Dominanzen wird diese Kategorisierung aber wohl nie sein können. Macht ist eben immer auch Definitionsmacht.

Die klassische Lehre geht in Fragen von Krieg und Frieden von einem umfassenden Entscheidungsrecht des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen aus, das nur durch den Fall der Selbstverteidigung durchbrochen wird, der nach Art. 51 UN-Charta allerdings sofort dem Sicherheitsrat angezeigt und von diesem durch Resolution legitimiert werden muss. In dieses Spannungsfeld zwischen dem Entscheidungsmonopol des Sicherheitsrates und dem Selbsterhaltungsinteresse der Mitgliedstaaten ist nun Bewegung geraten: Die amerikanische Sicherheitsstrategie mit ihrem präemptiven und präventiven Handlungsinstrumentarium rührt an den Grundfesten des Völkerrechts, weil es den Selbstverteidigungsgedanken weit extensiver auslegt als bisher. Die Entscheidungsprärogative und damit die Definitionshoheit des Sicherheitsrates für alle Fälle von Aggression wird damit zugunsten der Einzelstaaten relativiert, die nun bei der Feststellung des Selbstverteidigungsfalles größere Unabhängigkeit praktizieren. Diese Flexibilität bedeutet freilich eine Schwächung des formalen Charakters des Völkerrechts und also ein Minus an internationaler Rechtssicherheit. Dieser Gefahr allerdings kann das internationale System nur schwer begegnen, fehlen seiner autoritativen Gerichtsbarkeit doch effektive Sanktionsmittel zur Maßregelung von Abweichlern.

Die neuen amerikanischen Definitionen von Bedrohung und Abschreckung in einer tiefgreifend vernetzten Welt führen zu einer stärkeren Betonung des eigenen einzelstaatlichen Selbsterhaltungsinteresses. Denn eine Multiplikation von (unmittelbaren) nationalen Bedrohungen führt ebenfalls zu einer Multiplikation von (subjektiven) Notwendigkeiten nationaler Gegenmaßnahmen. Je mächtiger ein Einzelstaat ist, desto weniger ausgeprägt wird in diesem Zusammenhang seine Neigung sein, bei einer als existentiell eingestuften Bedrohung allein auf die Effektivität der internationalen Organe zu vertrauen. Für Führungsmächte stellt sich dann die Frage, warum auf die zähe Entscheidungsfindung in der Staatengemeinschaft warten, wenn sie ihre Interessen doch weit effizienter selbst durchsetzen könnten? Aus nationalstaatlicher Perspektive geht es dabei nicht unwesentlich auch um die Zumutbarkeit subjektiv als empfindlich empfundener Lücken beim Schutz von fundamentalen Sicherheitsinteressen – gerade, wenn sich der Sicherheitsrat als entscheidungsschwach erweist. Multilaterale Maßnahmen müssen gegenüber unilateralen für die betroffenen Einzelstaaten nämlich ein Mehr an physischer, das heißt territorialer, Sicherheit abwerfen, sonst erodiert die Legitimität kollektiver Sicherheit. In Abwesenheit effektiver Maßnahmen durch die Vereinten Nationen kann Unilateralismus daher gerechtfertigt sein. Diese Rechtfertigung

stützt sich vor allem auf die Unmittelbarkeit einer nationalen Bedrohung: Auf eine Entscheidung des Sicherheitsrates zu warten, gefährde in jenem Fall elementare Sicherheitsinteressen und sei also nicht zumutbar. Es gilt: Sicherheit contra Souveränität.

Das Völkerrecht ist kein starrer Rechtskörper, Rechtsgüterabwägungen sind also nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Doch der Übergang von einer vertikalen zu einer horizontalen Anordnung der Völkerrechtsgüter birgt das Willkürisiko bei ihrer Abwägung. Denn ohne formale Kollisionsgrundsätze, Schutzbereiche und Schranken stehen die verschiedenen Rechtsgüter wertfrei nebeneinander, einer arbiträren oder doch wenigstens interessengetriebenen Abgrenzung gegeneinander zugänglich. Verschiedene Akteure können, abhängig von ihren nationalen Prioritäten, der Völkerrechtsordnung also unterschiedliche Gewichtungen im Set der internationalen Rechtsgüter aufprägen. Die aktuelle nationale Sicherheitsdoktrin der USA reduziert die absolute Geltung des Gewaltverbots konsequent zu einer Abwägung unter verschiedenen Rechtsgütern des Völkerrechts, vor allem mit der einzelstaatlichen Selbsterhaltung – aber auch dem Menschenrechtsschutz, der Demokratisierung und der Freiheit. Werden streng formale Regeln aber von Abwägungsmechanismen verdrängt, werden nationale normative Freiräume erweitert und Staaten mit hegemonialer oder oligopoler Stellung in der internationalen Ordnung begünstigt. Diese werden am meisten von den neuen Freiräumen und den damit verbundenen (durch die legitime Rechtsgüterabwägung dann auch legitimen) Möglichkeiten zur Interessendurchsetzung profitieren, haben doch nur sie die Macht, diese neue Abwägung im Zweifel auch militärisch durchzusetzen.

Es gibt jedoch Grenzen des Unilateralismus: Zwar verleihen moderne Interdependenzen auch geografisch entfernten Regionen den Führungsmächten gegenüber eine gewisse Bedeutung, was potentiell die Wahrscheinlichkeit für diese irrelevanter Konflikte verringert. Allerdings können militärische Macht und Interessen nicht überallhin gleichzeitig projiziert werden, was die Frage nach den Auswahlkriterien für unilaterales Engagement aufwirft. Realistisch betrachtet, kann eine universelle Moral hier nur ein Richtwert sein, der neben andere, handfeste nationale Interessen treten muss. Die Gefahr des willkürlichen Gebrauchs des moralischen Plädoyers für unilaterale Aktionen liegt dabei natürlich auf der Hand: Kosovo ist nicht überall – und kann es auch nicht sein.

Das Ergebnis dieses Prozesses ist noch offen, doch an dessen Ende könnte bei andauernder Selbstblockade der Vereinten Nationen die gewohnheitsrechtliche Definition des Primats des Selbsterhaltungsinteresses als zwingendes Recht stehen.

## b) Chancen

Eine Stärkung des Sicherheitsrates könnte den nicht unproblematischen Abwägungen zwischen verschiedenen Völkerrechtsgütern formale oder wenigstens fallbezogene Konturen geben. Doch dem stehen die Entscheidungsmechanismen im Sicherheitsrat selbst entgegen: Die Veto-Position der ständigen Mitglieder erlaubt ihnen, politische Präferenzen über eine von völkerrechtlichen Prinzipien gesteuerte Abwägung zu stellen. Eine UN-Intervention wird auf diese Weise vom Mächtenspiel im Sicherheitsrat abhängig. Art. 24 UN-Charta überträgt zwar dem Sicherheitsrat als Ganzem die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, macht aber ebenso deutlich, dass sich aus dieser Verantwortung auch Pflichten ergeben, die die Sicherheitsratsmitglieder im Namen der gesamten Staatenfamilie wahrzunehmen haben. Die Mitwirkungsrechte im Sicherheitsrat sind damit für all seine Mitglieder mit einer kollektiven wie individuellen treuhänderischen Pflicht zur Abwendung von Bedrohungen für die Völkerrechtsordnung verbunden.

Ein Sicherheitsrat, der gänzlich von einzelstaatlichen Interessen frei ist, wird wohl eine Utopie bleiben. Eine Vermischung von nationalem und internationalem Interesse ist nicht zwangsläufig schädlich, wie vor allem die internationale Nachkriegsordnung selbst zeigt, die ja unter amerikanischer Führung und nach amerikanischen Vorstellungen geschaffen wurde. Eine solche Vermischung kann positive externe Effekte haben, indem die gewonnene Stabilität und Sicherheit des Gesamtsystems auf die nationale Ordnung

zurückwirkt – zum Beispiel durch die Erschließung und Stabilisierung neuer Märkte in einstigen Krisenregionen, durch die Sicherung des Zugangs zu wirtschaftlich wesentlichen Ressourcen oder überhaupt durch die Stärkung elementarer Menschenrechte als zukünftige Konfliktvorsorge. Die (auch präemptive) Durchsetzung weniger idealistischer Interessen kann bei einer Rückbindung an Freiheitswerte gleichsam als spillover helfen, elementare Menschenrechte im betroffenen Staat zu stärken. Ob sich diese Argumentation im Irak bewahrheitet steht allerdings noch aus.

Die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten bewegt sich dabei mit dem Konzept der aktiven Verteidigungspolitik durchaus in den Bahnen des traditionellen Völkerrechts. Es ist eine Fortentwicklung der klassischen Definitionen von Bedrohung und Selbstverteidigung, nicht deren Negation – und damit keineswegs ein revolutionäres Dokument. Es beruft sich prominent auf den universellen Wert der Teilhabe an Demokratie, Entwicklung, freier Marktwirtschaft und Freihandel – und bindet eventuelle Interventionen ausdrücklich an diese Werte. Seine Schwerpunkte in der Bedrohungsanalyse sind, ähnlich dem Solana-Papier der Europäischen Union: Terrorismus, gescheiterte Staaten und Proliferation sowie organisierte Kriminalität. Das Dokument weist dabei ein ganzes Bündel von militärischen und nichtmilitärischen Handlungsinstrumenten zu ihrer Bearbeitung auf, die von der Exekutive auf den Einzelfall abgestimmt werden müssen. Kapitel VII der Sicherheitsstrategie zählt einige der zivilen Werkzeuge auf, unter anderem die Erhöhung der amerikanischen Entwicklungshilfe, die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Entwicklungsbanken und die Sicherung von Gesundheits- und Bildungssystemen in den Zielländern – wenn möglich auch im Konzert mit Verbündeten und Partnern. Im Kapitel V findet sich ein eindeutiges Bekenntnis zu eben dieser Abwägung der Konsequenzen: Es gibt keinen Automatismus gewaltsamer Präemption, obgleich das Recht auf antizipatorische Selbstverteidigung ausdrücklich festgeschrieben ist.

Allerdings kann die Sicherheitsdoktrin auch als eine doppelte Antwort auf neue Herausforderungen verstanden werden: Einerseits reagiert sie mit Präemption und Prävention auf das neue Bedrohungsszenario in der vernetzten Welt selbst. Andererseits versucht sie, die Effektivität der Rechtsdurchsetzung generell zu stärken, indem sie sich vom Vorgabenkorsett der Vereinten Nationen befreit und sie unter einzelstaatlichen (und werteorientierten!) Führungsanspruch stellt. Amerika hat diese Führungsverantwortung definiert und auf sich genommen.

Ein gewisses Maß an Rechtsunsicherheit dürfte die positive Wirkung der universellen Interventionsdrohung der Vereinigten Staaten sogar noch verstärken: Bei extensiver Auslegung des Begriffs des elementaren Sicherheitsinteresses ist bei Zweifeln über die Völkerrechtswidrigkeit einer Bedrohung dann nämlich beim potentiellen Urheber der Bedrohung risikoscheue Zurückhaltung rational: Ein möglicher Aggressor wird sich also um den Preis einer Intervention bedeckt halten. Diese Art der Abschreckung dürfte auch für nichtstaatliche Akteure gelten – wenn eine Intervention in Zusammenarbeit mit den Zielländern dort auch Polizeiaufgaben wahrnimmt. So haben seit dem Militärschlag gegen den Irak zum Beispiel Libyen und der Iran ihre nichtkonventionellen Waffenprogramme für Inspektionen geöffnet. In beiden Fällen waren auch andere Faktoren entscheidend, doch hat die amerikanische Drohkulisse nicht unerheblichen Anteil daran.

Unilaterales Handeln reduziert sich im Kern auf die Abwägung zwischen Effizienz und Legitimität. Unilateralismus weist regelmässig ein Mehr an Effizienz und ein Weniger an Legitimation auf. In Abwesenheit multilateraler Anstrengungen können solche unilateralen Antworten zweckmäßig sein. Effektiver Menschenrechtsschutz ist dabei sehr wohl möglich – er ist aber teuer, risikoreich und unter Umständen arbiträr und unbeständig.

### **III. Maßnahmen zur Stärkung des völkerrechtlichen Dialogs zwischen den Partnern**

Ein effektiver Sicherheitsrat liegt im aufgeklärten Eigeninteresse der Ständigen Fünf: Sie selbst könnten ihrem eigenen Handeln durch den Sicherheitsrat Legitimität verleihen. Für die Herstellung und Fortentwicklung von Evidenzkriterien für das Tätigwerden des Sicherheitsrates sorgen sie dort selbst. Die Treuhänder können nur so die Lasten von Sanktion und Intervention gegen betroffene Einzelstaaten auf mehrere Schultern verteilen – kein burden sharing ohne Legitimation. Interessen können dabei durchaus in die Beratungen des Sicherheitsrats einfließen – nicht jedoch als unilaterale, politische Vorwegnahme dieser Entscheidung. Das verstieße eklatant gegen das Repräsentationsprinzip, wonach die Sicherheitsratsmitglieder für die Gesamtheit der Vereinten Nationen über den Weltfrieden wachen sollen und nicht allein über ihre eigenen ordnungspolitischen Vorstellungen. Der Prozess der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat soll ein kooperatives Interesse kollektiv legitimieren – und ist damit das natürliche Dialogforum, auch für die transatlantischen Partner.

Auch eine Hegemonialmacht muss sich um eine möglichst breite Akzeptanzbasis für sein unilaterales Handeln bemühen, denn sie bleibt auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, Konkurrenten, Partnern, Verbündeten in einer Vielzahl weiterer Bereiche angewiesen. Vertrauen, Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit sind auch in der internationalen Politik wertvolles Kapital. Gegengewichtsbildung würde nicht nur die Gefahr eines neuen Wettrüstens bergen, sondern auch das internationale System zur Gänze blockieren. Man sollte sich dennoch nicht vorschnell der Illusion hingeben, eine neue US-Administration würde einfach zum status quo ante zurückkehren: American supremacy ist ein Grundsatz, welchen sich Demokraten wie Republikaner gleichermaßen auf die Fahnen geschrieben haben.

Letztlich stärkt die Hinwendung vom negativen zum positiven Friedensbegriff neben den Menschenrechten per se eben auch die Rolle ihres durchsetzungsstärksten Proponenten, der USA. Die Vereinigten Staaten haben damit ein Interesse an einer leistungsfähigen Völkerrechtsordnung. Schon weil ihre Stellung als „unverzichtbare Nation“ im internationalen Ensemble durch die skizzierten Entwicklungen weiter gestärkt werden wird, ist die Abwendung vom Völkerrecht unwahrscheinlich – ebenso unwahrscheinlich allerdings dürfte auch die Abwendung von ihrer Praxis der selektiven Selbstbindung an völkerrechtliche Verträge sein.

Die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft ist selektiv, daher sind auch Fälle gerechtfertigter Interventionen denkbar, in denen die Vereinten Nationen nicht tätig werden. Es wird immer Interessenverfolgung regionaler Akteure geben – und die Vereinten Nationen können nicht überall sein. Deshalb aber einen Abgesang auf die Relevanz der UNO anzustimmen, übersieht die Rolle des Sicherheitsrats als völkerrechtliches Legitimationsorgan, als Weltforum. Die Pflichten aus der Treuhänderschaft für die internationale Sicherheit würden den Ständigen Mitgliedern durch eine dynamische Auslegung der bestehenden Verträge damit eine gedämpft interessengetriebene Politik auf der Weltbühne ermöglichen. Ihre Kooperation nämlich schüfe erst das Positivsummenspiel internationaler Sicherheit: Verantwortung statt Veto.

Der Erosion seines Entscheidungsmonopols kann der Sicherheitsrates dadurch begegnen, indem er sich an die Spitze von völkerrechtlichen Entwicklungen setzt. Jede Entscheidung des Sicherheitsrates, zustimmende wie ablehnende, stärkt die internationale Rechtssicherheit, indem sie Tatbestände gruppiert und rechtliche Definitionen schärft – etwa im Falle des Völkermords oder in dem der Aggressionsdefinition. Stellungnahmen des Sicherheitsrates helfen also im Wege der dynamischen Auslegung der Charta der Vereinten Nationen der Rechtsklarheit, der Evidenz und also der Berechenbarkeit. Dies wiederum enthält den Anreiz zur Systemloyalität, den pull to compliance: Denn ein dysfunktionales UN-Völkerrechtssystem erst schafft die Möglichkeiten und Anreize, nach Lösungen außerhalb der bestehenden Ordnung zu greifen. Die Opportunitätskosten dabei wären immens: Ein derart vom Faustrecht erschütterter Regelungsraum wäre deutlich instabiler als die bestehende Weltordnung mit all ihren Schwächen.

Die Grenzen zwischen dynamischer Auslegung, offener Rechtsfortbildung und stiller Vertragsänderung sind unscharf. Grundsätzlich kann jede Veränderung der völkerrechtlichen Praxis durch eine weite Auslegung der entsprechenden Vertragstexte gedeckt werden, sofern sie – ähnlich wie im Völkergewohnheitsrecht – durch allgemeine Übung und deren Anerkennung durch die Vertragsparteien als Recht Legitimation erlangt. Recht findet dabei nicht im geschichtslosen Raum statt. Dennoch darf bei der Auslegung auch nicht starr am historischen Parteiwillen während der Unterzeichnung der internationalen Verträge gehaftet werden. Nach den Regeln der dynamischen Interpretation sind Vertragsbestimmungen in Übereinstimmung mit dem zur Zeit der Auslegung geltenden Völkerrecht und der ihnen entsprechenden Begriffsinhalte, also kontextual, zu interpretieren. Unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung mit ihrem universellen, expliziten Ratifikationserfordernis kann so der Rechtskörper organisch wachsen, indem er Ausnahmen von der bis dato herrschenden Praxis zulässt, die sich mit der Zeit als Präzedenzfälle etablieren und sich schließlich zur allgemeinen Übung verfestigen können. Dennoch bleibt das Problem der dabei notwendigen Mehrheiten. Sicher müssen nicht alle Parteien einer Praxis ausdrücklich oder stillschweigend zustimmen, damit sie Völkergewohnheitsrecht wird. Die Konsensmehrheiten dürften weiterhin je nach Intensität des Eingriffs in das jeweilige Völkerrechtsgut variieren. Auch hier schaffen Entscheidungen des Sicherheitsrates Klarheit und Berechenbarkeit. Der Dynamik des Werdens um Legitimation liegt damit eine gewisse Wettbewerbslogik zugrunde, die das Konsensprinzip aufweicht jedoch nicht abschafft.

Völkerrechtsfortbildung bietet die Flexibilität für den nötigen Wandel innerhalb des bestehenden UN-Systems. Dem Sicherheitsrat kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle zu: Er hat nach Art. 39 UN-Charta die Pflicht, Bedrohungen und Brüche des Weltfriedens festzustellen; er legitimiert sich dabei nicht nur durch partizipatorische Strukturen, sondern nicht zuletzt durch seine Effektivität. Denn so idealistisch er angelegt ist, der Völkerrechtskorporus atmet Realpolitik.

Es empfiehlt sich daher die kooperative Evidenzherstellung durch die treuhänderischen Mächte im Sicherheitsrat: Indem sie so elementare Sachverhalte wie „asymmetrische Bedrohungen“ oder den „internationalen Terrorismus“ als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gemeinsam einheitlich definieren, stärken sie die Rechtssicherheit im Völkerrecht. Über diese Kasuistik hinaus müssen sie allerdings auch eindeutige Kriterien formulieren, um einerseits die völkerrechtliche Würdigung von Interventionen zu erleichtern und andererseits ein Übermaß bei der Interventionstiefe verhindern: Denn unterschiedliche Bedrohungen erzwingen unterschiedliche Antworten. Ein gedämpft interessengesteuerter Multilateralismus auf beiden Seiten des Atlantiks kann so Reibungen beim Schmieden zukünftiger Koalitionen minimieren.

(Christian Rieck)