
Vorwort

Nach dem Irak-Krieg: Die Zukunft der UNO und des Völkerrechts

Bernhard Vogel

Die in diesem Band versammelten Beiträge beschäftigen sich mit den Zukunftsperspektiven der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. Sie gehen zurück auf eine Konferenz, die im November 2003 auf dem Petersberg bei Bonn stattgefunden hat.

Der Petersberg ist ein historischer Ort, denn hier wurde am 22. November 1949 das Petersberger Abkommen zwischen den Alliierten und der damals noch sehr jungen Bundesrepublik Deutschland geschlossen. Der kurz zuvor gewählte erste Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer ermöglichte mit diesem völkerrechtlichen Vertrag den außenpolitischen Neuanfang Deutschlands nach den Verheerungen des Zweiten Weltkrieges. Für Konrad Adenauer war dieses Abkommen der erste wichtige – wenn nicht sogar der entscheidende – Schritt der Westorientierung und zur Wiedererlangung der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland.

Dies ist natürlich für die Konrad-Adenauer-Stiftung eine besondere Verpflichtung. Mit der Konferenz und der vorliegenden Publikation der Beiträge wollen wir an die historische Bedeutung des Petersberger Abkommens für die Bundesrepublik Deutschland und die übrige Welt erinnern.

Damals entschied sich die Bundesrepublik Deutschland unter der Führung von Konrad Adenauer ganz bewusst für die Integration in die westeuropäische und transatlantische

Wertegemeinschaft. Nach 40 Jahren wurde der Ost-West-Konflikt und die damit einhergehende Teilung unseres Vaterlandes unerwartet schnell überwunden. Nun glaubten viele an eine friedliche und prosperierende Entwicklung auf der Welt.

Diese Hoffnungen haben sich indes seit Anfang der 1990er Jahre, spätestens aber seit dem 11. September 2001 nicht erfüllt. Und der Krieg gegen das Regime Saddam Husseins im Irak hat gezeigt, welche Auswirkungen das Fehlen einer funktionierenden Weltordnung hat.

Das Schlagwort von der „Weltinnenpolitik“ hat eine neue Dimension erhalten. Die klassische Einteilung in Außen-, Innen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik ist längst nicht mehr durchzuhalten. Ganz im Gegenteil müssen diese Felder künftig noch viel stärker aufeinander abgestimmt werden. Eine gerechte politische Weltordnung verlangt klar definierte ethische Grundlagen, die Globalisierung braucht einen verlässlichen internationalen Ordnungsrahmen.

Weltweit gültige Regelwerke wie das Völkerrecht können aber in Zukunft nur dann funktionieren, wenn sie aufgrund einer gemeinsamen Wertebasis allgemein anerkannt sind. Dies wirft eine Reihe schwieriger Fragen auf, die beantwortet werden müssen, wenn die Völkergemeinschaft einer friedlichen und prosperierenden Zukunft entgegensehen will:

- Welche Rolle sollen Organisationen der internationalen Sicherheit wie UNO, NATO und KSZE künftig spielen?
- Wie können diese Mechanismen weiterentwickelt werden?
- Wo endet präventive Politik und wo beginnt der präventive Militärschlag?
- Unter welchen Bedingungen ist militärische Gewalt in diesem Zusammenhang statthaft und wie werden die normativen Kriterien dazu bestimmt?

- Wer setzt notfalls den Freiheitsanspruch der Menschen gegen Diktatoren durch?

Zu dieser Diskussion um das Völkerrecht als Instrument und Garant internationaler Stabilität und friedlicher Entwicklung will die Konrad-Adenauer-Stiftung mit diesem Band einen Beitrag leisten. Denn von Anfang an hat die Stiftung ihre internationalen Aktivitäten als Beitrag zu Frieden und Sicherheit weltweit gesehen.

Das Völkerrecht, das Common Law of Mankind, wie es Wilfred Jenks schon 1958 bezeichnet hat, ist anders als jede staatliche Rechtsordnung. Es legitimiert sich aus dem Konsens aller seinen Regeln unterworfenen Subjekten – den Staaten und ihren Bürgern.

Dieser grundlegende Konsens beruht ganz wesentlich auf dem übereinstimmenden Willen zum friedlichen Zusammenwirken und der Anerkennung der Menschenrechte wie es in Artikel 1 der UN-Charta heißt.

Mit dem Petersberger Abkommen hat sich die Bundesrepublik Deutschland eindeutig zu diesem Grundkonsens bekannt. In dieser Abmachung zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem Deutschen Bundeskanzler heißt es wörtlich: „Die Bundesregierung, die aus freien demokratischen Wahlen hervorgegangen ist, bekräftigt ihren Entschluss, den Grundsätzen der Freiheit, Toleranz und Menschlichkeit, die die westeuropäischen Nationen verbinden, rückhaltlos Achtung zu verschaffen und sich in ihrem Handeln von diesen Grundsätzen leiten zu lassen“.

Dieser Grundkonsens hat uns zwar über ein halbes Jahrhundert lang vor einem dritten Weltkrieg bewahrt. Gleichzeitig hat er jedoch eine Vielzahl von regional begrenzten Kriegen nicht verhindert. Man denke nur an Korea, Vietnam und den Nahen Osten. Dabei hat es die Völkergemeinschaft nicht vermocht, zur Beilegung dieser Konflikte und

zur Durchsetzung der Menschenrechte beizutragen, bevor es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen kam.

Auch Terroranschläge gegen Menschen und Einrichtungen vornehmlich westlicher Länder hat es in der Vergangenheit und leider bis zum heutigen Tag immer wieder gegeben. Aber erst der 11. September 2001 in New York und Washington hat mit seiner ungekannten Intensität und Grausamkeit der Welt vor Augen geführt, dass es doch nicht genügt, hehre Grundsätze zu postulieren.

Es stellt sich heute die Frage, wie wir angesichts ganz anderer Bedrohungsszenarien diese Werte in Zukunft für alle Menschen und Völker sichern können. Dazu ist die behutsame Fortentwicklung des Völkerrechts notwendig.

Das herkömmliche Völkerrecht, das ganz wesentlich auf der Souveränität der Staaten und dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten beruht, kennt weder eine zentrale Rechtsetzungsautorität noch ernsthafte Möglichkeiten zur Durchsetzung der als Gemeingut erachteten Grundwerte.

Angesichts der jüngsten Entwicklungen stimmen – so glaube ich – wohl alle überein, dass hier neue Wege gefunden und beschritten werden müssen, wenn nicht die Vereinten Nationen zur Bedeutungslosigkeit verurteilt sein sollen.

Wir können im Hinblick auf unser Bekenntnis zu den völkerverbindenden Grundwerten der Freiheit, Toleranz und Menschlichkeit nicht mehr die Augen vor Unterdrückung und Massenmorden in einzelnen Ländern verschließen. Das gebietet gerade uns Deutschen unsere Verantwortung vor der Geschichte aber sicherlich auch die Erkenntnis, dass wir mehr denn je von der friedlichen und gerechten Entwicklung in allen Teilen der Erde in Zukunft abhängig sind.

Darum war auch das Eingreifen der NATO im Kosovo zur Wahrung der Menschenrechte von einer breiten Zu-

stimmung getragen, wenngleich auch in diesem Fall eine eindeutige Entscheidung des UN-Sicherheitsrates nicht zustande kam.

Beim Irak-Krieg des Jahres 2003 war die Legitimierung für viele nicht so offensichtlich. Die hierbei zu Tage getretenen heftigen Meinungsunterschiede innerhalb Europas und über den Atlantik hinweg machen besonders deutlich, wie wichtig es ist, über Konkretisierungen und Veränderungen in den Grundregeln des Zusammenlebens der Völker nachzudenken.

Amerika hat eine zentrale Rolle im Aufbau internationaler Institutionen gespielt. Die von den USA vorangetriebene Weltwirtschaftsordnung, die mit den Begriffen Bretton Woods, GATT, WTO, IWF und Weltbank umschrieben wird, hat durch zunehmende Globalisierung den Weg für Wachstum und Wohlstand frei gemacht. Zu diesen wirtschaftlichen Strukturen kommen die Vereinten Nationen und die NATO als Kernelemente internationaler Ordnung und Stabilität. Weder die USA noch Europa sollten diese Struktur gefährden. Die Folge wären internationale Destabilisierung und ein Ansehensverlust der USA, die als internationale Ordnungsmacht unentbehrlich sind und bleiben.

Die Weltordnung jedenfalls der näheren Zukunft wird ganz wesentlich von Europa und Amerika, also dem transatlantischen Band bestimmt werden. Europa und die Vereinigten Staaten sind in einer Welt voller Spannungen und Gefahren die wichtigsten Repräsentanten von Rechtsstaat, Demokratie, Freiheit und Marktwirtschaft. Sie dürfen nicht gespalten werden, wenn unsere Ordnungs- und Wertvorstellungen langfristig überleben sollen.

Hier sehe ich eine echte Herausforderung an die USA und Europa: Nicht, sich die Weltherrschaft zu teilen, sondern „Partner in Leadership“ zu werden, wie es der frühere amerikanische Präsident George Bush senior am 3. Okto-

ber 1991 formuliert hat. Damit meine ich eine „Leadership“ auch in Moral und Verantwortungsbewusstsein.

Und es geht dabei um Europa als Ganzes. Die These von einer Achse Paris-Berlin-Moskau halte ich für verfehlt. Ein in den wesentlichen Fragen uneiniges Europa schadet den USA und allen übrigen Nationen – am meisten aber sich selbst. Die vordringlichste Aufgabe deutscher Außenpolitik dabei ist es, die bewährte Balance zwischen den engen und besonderen Beziehungen zu Frankreich, der Freundschaft zu den USA und dem Respekt vor den historischen Erfahrungen und den nachvollziehbaren Interessen unserer kleineren Nachbarländer wiederzufinden.

Aus dieser neu definierten Werteallianz zwischen Europa und Nordamerika müssen neue Impulse für die Weiterentwicklung der Lebensbedingungen der Menschen in der ganzen Welt erwachsen.

Es versteht sich jedoch von selbst, dass die Perspektiven für die künftige Weltordnung auch mit den sich entwickelnden Ländern diskutiert werden müssen, denn dort lebt der überwiegende Teil der Menschheit – und das oft in Armut und konfliktträchtigen Spannungen.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung engagiert sich seit mehr als 40 Jahren auf den von mir skizzierten Feldern in aller Welt, um zu Frieden, Recht und Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand für alle Menschen beizutragen. Darum freue ich mich besonders, dass es uns gelungen ist, Vertreter aus ganz unterschiedlichen Regionen und Ländern der Welt zusammen zu bringen, um gemeinsam über die künftige Völkerrechtsordnung nachzudenken.