

Amerikas Krieg gegen den Terrorismus

Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington

IAN WILLIAMS

Kriege werden gemeinhin von kollateralem Nutzen wie von Kollateralschäden begleitet. Zum ersten Male überhaupt wurde den US-Amerikanern durch die Terrorschläge des 11. September bewußt gemacht, daß das Handeln ihrer Regierung im Ausland unmittelbare Konsequenzen für sie zu Hause haben kann. Bis zu diesem Zeitpunkt galt ihnen Außenpolitik als das, was Amerikaner Ausländern antun. Nun bewiesen die beispiellosen und auf spektakuläre Weise diabolischen Angriffe auf das amerikanische Festland den US-Bürgern, daß das auswärtige Tun und Lassen der Regierenden noch für den eingefleischtesten Isolationisten nicht folgenlos bleibt.

Insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges hat die US-amerikanische Außenpolitik allzuoft auf Glaubenssätzen beruht, deren ideologische Prämissen sich nicht an der Wirklichkeit außerhalb der Wandelgänge des Kapitols orientierten. Ein Luxus, den sich die Gesetzgeber des Landes bis dato wegen der geographischen Isolation und der wirtschaftlichen wie militärischen Stärke der USA leisten konnten. »Krieg« definierte ein Zyniker einmal als »Gottes Art und Weise, den Amerikanern das Fach Erdkunde beizubringen«. Er hätte hinzusetzen können, daß dies auch eine Methode des Schöpfers sein könnte, Washington an die Bedeutung und den Nutzen von Verbündeten, des Multilateralismus und vor allem der Vereinten Nationen zu erinnern.

Colin Powell und die Falken

Schon jetzt gehört die Weltorganisation zu den größten Kollateralnutznießern der Angriffe des 11. September und des sich daraus ergebenden Bedarfs der Regierung von George W. Bush, internationale Unterstützung für ihren »Krieg gegen den Terrorismus« – und dabei spezifisch ihres militärischen Vorgehens gegen das fernab gelegene Afghanistan – einzuwerben. Dies war schon der Fall, bevor Usama Bin Laden Anfang November das Image der Vereinten Nationen auf perverse Weise förderte, indem er die Weltorganisation zu einem seiner bevorzugten Ziele erklärte.

Die mit erheblicher Verspätung erfolgte Anweisung eines Teils der Schulden der USA an die Vereinten Nationen in Höhe von 583 Mill US-Dollar, das ebenso späte Bekenntnis zu der Notwendigkeit, militärische Aktionen durch Resolutionen des Sicherheitsrats absegnen zu lassen, sowie die Anerkennung von Lakhdar Brahimi in seiner Funktion als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs sind allesamt Anzeichen eines Wandels in der Haltung der Regierung, zumindest einer veränderten Schwerpunktsetzung. Auf der internationalen Ebene zeugen die Aufschiebung der provokatorischsten der »Sternenkriegs«-Tests und das unvermittelt einsetzende Tauwetter in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen von der Erkenntnis, daß die klebrige Mischung aus Isolationismus und Unilateralismus für eine Außenpolitik, die den Namen verdient, nicht länger ausreicht.

Seit ihrer Amtseinführung kristallisierten sich in der Regierung Bush zwei Lager auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen heraus. Der Graben zwischen diesen wurde weniger durch öffentlich eingestandene Uneinigkeit deutlich als vielmehr in den unterschiedlichen Facetten, die die Bush-Administration der Außenwelt präsentierte. Das eine Lager spiegelt die eher pragmatische, multilateral orientierte Weltsicht der ehemaligen Regierung von George Bush senior dar. Deren Mitglieder waren keine blauäugigen Idealisten. Sie waren texanische Ölbarone, die genau wissen, wo der Rest der Welt liegt – weil darunter Öl lagert, auf das sie ihre Hand legen wollen. Vor allem aber können sich die Vereinigten Staaten und mit ihnen die

ganze Welt glücklich schätzen, Colin Powell als Außenminister zu haben. Sein Pragmatismus gründet auf seiner Erfahrung als Soldat in Vietnam; er weiß, wer den Preis für die politischen Abenteuer der Ideologen zu zahlen hat.

Powell verfügt über gute persönliche Beziehungen zu UN-Generalsekretär Kofi Annan und zu seinem eigenen Haus – in den von den Reaktionären im Kongreß und im Apparat gezogenen Grenzen –, außerdem ist er um die Pflege eines vernünftigen Verhältnisses zu den Vereinten Nationen und den meisten ihrer Mitgliedstaaten bemüht. Anders als seine Vorgängerin Madeleine Albright, die ohne eigene politische Basis war und ihre Berufung allein dem Präsidenten zu verdanken hatte, genießt Powell das Vertrauen des Pentagon wie auch die Rückendeckung eines beträchtlichen Teils der Öffentlichkeit. Diese geht soweit, daß man in ihm einen überzeugenden Präsidentschaftskandidaten gesehen hätte, vielleicht sogar in Zukunft noch sehen wird. In militärischen Belangen vermag er gegenüber den Falken in der Politik mit dem Pfund seiner Kontakte zum Pentagon zu wuchern. Zudem bemühte er sich, die angeschlagene, mehr als ein Jahrzehnt lang durch die Feindseligkeit des Kongresses und die Gleichgültigkeit des Präsidenten gebrochene Moral des Außenministeriums und seiner Diplomaten wieder aufzurichten.

Ogleich Powell über sehr viel mehr Macht verfügt als seine Vorgängerin, hatte er im Hinblick auf sein eigenes Ministerium nicht völlig freie Bahn gehabt. So dürfte zum Beispiel sein für Abrüstungsfragen zuständiger Vize, John Bolton, nicht sein Wunschkandidat gewesen sein. Auch wenn Bolton ein Protegé des durchaus pragmatischen James Baker gewesen war, leitete er vormals in der rechten »Heritage Foundation« die für das Einprägeln auf die UN zuständige Abteilung und bewies noch auf der UN-Konferenz über Kleinwaffen¹ im Juli dieses Jahres, daß sich seine Haltung um kein

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Burkhard Dammann, geb. 1953, ist seit Januar 2001 mit der Koordination des »Globalen Programms gegen Menschenhandel« des Internationalen Zentrums für Verbrechensverhütung (CICP) in Wien betraut.

Hans-Peter Kaul, geb. 1943, Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes seit Oktober 1996, führt die deutsche Delegation bei den Verhandlungen der Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof.

Dr. Ulrike von Pilar, geb. 1952, arbeitet seit 1990 bei »Médecins Sans Frontières / Ärzte ohne Grenzen« und ist seit 1997 Geschäftsführerin der deutschen Sektion.

Dimitri Vlasis, geb. 1959, beim CICP in Wien tätig, war Sekretär des Ad-hoc-Ausschusses zur Ausarbeitung eines Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Juristisches Studium in Griechenland und den USA.

Ian Williams, geb. 1949, britischer Journalist, berichtet für das in New York erscheinende Wochenmagazin »The Nation« über die UN. Von seiner nahe des World Trade Center gelegenen Wohnung aus war er Augenzeuge des Geschehens vom 11. September.

Jota gewandelt hat. Die Protagonisten jenes anderen Lagers sind Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und sein Stellvertreter Paul Wolfowitz sowie Vizepräsident Richard Cheney mit einem fast paranoid zu nennenden Gehabe des Kalten Krieges, das auch nach dem Wegfall des eigentlichen Feindbilds beibehalten wurde.

Präsident Bush selbst scheint sogar noch weniger Interesse an der Außenpolitik zu haben als sein Vorgänger. Vielleicht ist es ganz gut, daß er bei seinem Amtsantritt nur wenige feste Vorstellungen zu diesem Sujet hatte, so daß die Ratschläge seines Vaters und von Alliierten wie Tony Blair, Jacques Chirac oder Joschka Fischer gemeinsam mit der Meinung Powells in die Waagschale geworfen werden können.

Der ›Krieg der Sterne‹ – das Programm der Strategischen Verteidigungsinitiative (SDI), dessen leidenschaftliche Verfechter Rumsfeld und seine Freunde ungeachtet der Auswirkungen auf bestehende vertragliche Vereinbarungen über Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper und ohne Rücksicht auf die Ansichten der Verbündeten sind – spiegelt die Perspektive der Falken wider. Von einem Klüngel von Science-Fiction-Autoren, Lobbyisten der Luftfahrtindustrie und glühenden Antikommunisten als Mittel zur Abschreckung und Auszehrung des Sowjetreichs bis zu dessen Ruin konzipiert, soll das SDI nach der geradezu religiös begründeten Gewißheit seiner Befürworter auch nach dem Untergang des ursprünglichen Zielobjekts (und trotz ausbleibender Anzeichen dafür, daß die Dollarmilliarden für ein wirklich funktionierendes System ausgegeben würden) fortgeführt werden.

Jenes Lager eint auch die gemeinsame Überzeugung, daß auf diesem – oder jedem anderen – Feld die USA an Bündnisse, Verträge oder Konventionen nicht gebunden seien. Und insbesondere Wolfowitz ist ein eifriger Verfechter der Sache Israels; die Namensliste der Feinde, die er schwenkt, ist identisch mit der bei Ariel Scharon geführten. In den Tagen unmittelbar nach der am World Trade Center verübten Greuelthat gab es beängstigende Anzeichen dafür, daß Teheran, Bagdad und Khartum auf dasselbe Register der Vergeltung geraten könnten wie Kabul. Fast hätte man auch um Moskau, Beijing, Managua und Havanna bangen müssen, denn diese Kämpen des Kalten Krieges sind im alten Denken fest verwurzelt.

Platz der UN in der Anti-Terror-Koalition

Unweit der rauchenden Trümmer des World Trade Center mit ihrem allgegenwärtigen Gestank kam am Folgetag des Anschlags der Sicherheitsrat zusammen und verabschiedete einmütig seine Resolution 1368², die als Blankoscheck angesehen wurde. Sie legte den Schluß nahe, daß die Vereinigten Staaten unter den Bestimmungen der UN-Charta zur Selbstverteidigung handeln können – was bedeutete, daß es für sie keine Notwendigkeit gab, ihre Militäroperationen durch eine weitere Entschließung des Sicherheitsrats legitimieren zu lassen. Scheinbar zufällig stand der Wortlaut der Resolution aufs engste mit dem der Entschließung des NATO-Rates in Einklang, in der der Angriff auf einen Mitgliedstaat des westlichen Bündnisses mit einem Angriff auf alle gleichgesetzt wurde.

Aktiv betrieben hatten die USA die Verabschiedung der UN-Resolution allerdings nicht. Tatsächlich war es ausgerechnet Frankreich, das den Entwurf eingebracht hatte. Unterstützt wurde es von Rußland und China, die aus ihrem Argwohn gegenüber der US-Hegemonie selten einen Hehl gemacht hatten. Für sie alle wurde die Ungeheuerlichkeit des Verbrechens noch durch die Ahnung verstärkt, daß der Sitz der Weltorganisation selbst ein Ziel hätte sein können. Bereits um 9.00 Uhr am 11. September wurde das Gebäude evakuiert und ist seitdem gewissermaßen im Belagerungszustand. Die davor verlaufende First Avenue wurde für den Verkehr gesperrt, und der Zugang zum Gebäude unterliegt strengster Kontrolle durch die Sicherheitskräfte der UN wie auch die New Yorker Polizei.

Resolution 1368 nimmt keine Beauftragung der Vereinigten Staaten in der Weise vor, wie es 1990 gegenüber Irak de facto geschehen war³. Vielmehr erteilt sie durch die Bezugnahme auf das Selbstverteidigungsrecht im vorhinein eine Befugnis an die USA. Da jede US-Regierung unter dem gewaltigen Druck gestanden hätte, irgend etwas zu unternehmen, scheinen sich die Ratsmitglieder irgendwie in das Unabwendbare gefügt zu haben. Doch wäre es falsch, das Maß der von den Ratsmitgliedern angesichts der Angriffe ernsthaft empfundenen Abscheu kleinzureden. Es war eben nicht in Bosnien oder Rwanda passiert, sondern nur ein paar Straßen weiter; als die Ratsmitglieder ihre Zustimmung zu Resolution 1368 dann feierlich im Stehen abgaben, erschien dies nicht einmal als theatralische Geste.

Doch schon eine Woche später fragten sich selbst die Vertreter der engsten Verbündeten der USA besorgt, ob sie sich nicht von einer Woge der Solidarität hatten wegreißen lassen. Eine heftige interne Auseinandersetzung in Washington fand ihren Ausdruck darin, daß einige Regierungsmitglieder sich abschätzig über die Weltorganisation äußerten und erneut die Möglichkeit zur Diskussion stellten, gleich mehrere Länder ins Visier zu nehmen.

Das kollektive Gedächtnis des Sicherheitsrats ist von Amnesie bedroht; wieder und wieder begeht das Gremium die gleichen Fehler. So hätten es einige Ratsmitglieder in den Jahren nach der Ermächtigung zu militärischen Schlägen und zu Sanktionen gegen Irak zwar gerne gesehen, daß die Militäroperationen beziehungsweise die Sanktionen durch ein zeitliches Limit (sunset clause) beschränkt worden wären; doch bei der Konzipierung neuer Entschließungen wurde diese Erfahrung immer wieder außer acht gelassen. Letztlich ist ihnen klar, daß die Vereinten Nationen nicht zu größerem militärischem Vorgehen in der Lage wären und daß diejenigen Staaten, die es sind, keine Anweisungen seitens der UN dulden würden. Freilich ist dies nicht nur die Position der USA. Selbst die viel stärker den Vereinten Nationen gewogene britische Regierung weigerte sich, ihre Truppen in Sierra Leone unter UN-Kommando zu stellen; man kann durchaus behaupten, daß sie im Ergebnis um so erfolgreicher waren.

Dieses Mal, nach der ersten Solidaritätswelle, sorgten sich die Ratsmitglieder über mögliche Reaktionen der Vereinigten Staaten. Wie Bill Clinton es oft genug vorgemacht hatte, ist der leichteste, für das heimische Publikum – für welches auch die in Washington gemachte Außenpolitik zum großen Teil gedacht ist – schmerzfreie Weg die Entsendung von Bombern. Wie es sich unter Clinton⁴ aber auch gezeigt hat, ist das Problem bei Bombenflügen die Gefahr, daß sie zu einer Art Reflex werden, der einer sorgsam politischen und militärischen Abwägung, wie sie vor riskanten Einsätzen der Landstreitkräfte in jedem Falle geboten ist, weder bedarf noch die Zeit für sie zuläßt. Dies bedeutet auch weniger Zeit zum Nachdenken über die langfristigen Konsequenzen derartiger Aktionen. Daher rührten etwa die falsche Auswahl der Ziele durch Clinton oder die häufig unbedacht eingesetzten Taktiken, was sich vor allem in der Bombardierung einer pharmazeutischen Fabrik in Khartum gezeigt hatte.

Als es nun nicht unmittelbar zu solcherart reflexhaften Bombenangriffen kam, zeigten sich die Mitglieder des Sicherheitsrats, die sich wegen des in Resolution 1368 ausgestellten Blankoschecks Sorgen gemacht hatten, zutiefst erleichtert. Sie konnten sogar rasche Lernprozesse in der US-Administration ausmachen. Schon bald hatte Präsident Bush die Verwendung des für muslimische Ohren so provokant klingenden Begriffs ›Kreuzzug‹ fallengelassen und hatte den Ratschlag seines Vaters beherzigt, die kriegerische Rhetorik zu dämpfen. Die Äußerungen einiger Vertreter der US-Regierung über mögliche weitere Vergeltungsziele und über die Verzichtbarkeit der UN verstummten, als Powell und seine Mitstreiter ihnen bedeuteten, daß sie statt einen ›Kreuzzug‹ zu erleichtern die Gefahr heraufbeschworen, jegliche Anti-Terror-Aktion im Mißerfolg enden zu lassen.

Menschenleben und Patente

Indes hätte bei den Konservativen ein Appell an die Vernunft allein nichts bewirkt. Im Inland nämlich hatten sie die Nase ohnehin vorn, nachdem auch die Demokraten rasch das Panier der ›nationalen Einheit‹ ergriffen hatten. In der Praxis bedeutete das nichts anderes, als daß diese sich der konservativen Agenda unterwarfen, was Polizeivollmachten, Steuersenkung für die Reichen, Subventionierung von Großunternehmen, Haushaltsmittel für den ›Krieg der Sterne‹ und alles, was mit einer gewissen Plausibilität in den ›Krieg gegen den Terrorismus‹ mit einbezogen werden könnte, angeht. Auf internationalem Feld aber mußten die US-Politiker schlicht der Realität ins Auge sehen. Um eine Militäroperation gegen Afghanistan zu beginnen, waren die Vereinigten Staaten auf Verbündete und praktische Zusammenarbeit angewiesen. Sie brauchten sichere Ausgangsbasen und nach Möglichkeit militärische Alliierte. Und in der arabischen und muslimischen Welt mußte man unbedingt verhindern, daß die Flammen des Anti-Amerikanismus zu hoch loderten. In pragmatischer Weise signalisierten alle diese Staaten, daß für sie eine stärkere Einbindung der Vereinten Nationen unabdingbar war – und daß bei einer Ausweitung des Konflikts auf Irak oder gar Iran alles wieder verloren wäre.

Nachdem sie sich Scharons Krieg gegen den ›palästinensischen Terrorismus‹ nicht zu eigen gemacht hatten – was Wolfowitz gern gesehen hätte –, zwang die Dringlichkeit der Bündnisformierung die Vereinigten Staaten zu immer schärferen Tönen gegenüber Israel, als das Vorgehen des israelischen Ministerpräsidenten Usama Bin Ladens Behauptungen über die USA und Israel wahr werden zu lassen drohte.

1373 und die 583 Millionen

Als ihre Befürchtungen dann doch zerstreut wurden, fühlten sich viele Vertreter der Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen beinahe geschmeichelt, jedenfalls beruhigt, als die Vereinigten Staaten sich Ende September aktiv um eine weitere Entschließung des Sicherheitsrats bemühten, bevor sie ihre Militärschläge begannen. Vielleicht kommt die Resolution 1373 vom 28. September⁵ deswegen einem Blankoscheck noch stärker nahe; nichtsdestotrotz wurde sie ohne Widerstand und praktisch ohne Änderungen einmütig verabschiedet. Nachdem sie den Tenor der Resolution 1368 aufgegriffen und sich zusätzlich auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen berufen hatte, wurde eine lange Reihe von Einzelmaßnahmen aufgelistet, die die Staaten im Kampf gegen den Terrorismus erbringen müssen.

Die Frage einer genauen Definition des Begriffs ›Terrorismus‹ wurde zwar in der Generalversammlung debattiert; im Sicherheitsrat indes zweifelte niemand die Rechtmäßigkeit von Operationen der USA und ihrer Verbündeten in Afghanistan an. Zum Teil mag dies dem Empfinden geschuldet sein, daß niemand die US-Amerikaner in ihrem gegenwärtigen kriegerischen Gemütszustand vor den Kopf stoßen wollte, aber die schiere Tatsache, daß Washington sich an die Vereinten Nationen gewandt hatte (und angekündigt hatte, seine Beitragsrückstände zu begleichen), sandte das beruhigende Signal aus, daß der Gemäßigte Powell und sein Außenministerium in der US-Hauptstadt die Oberhand gewonnen hatten.

Der Großteil der Staatenvertreter am Sitz der Vereinten Nationen sieht mit diesen beiden Resolutionen im Gefolge des 11. September die Rechtmäßigkeit der Militäroperationen als gegeben an⁶, solange diese im Rahmen des Rechts der bewaffneten Konflikte ausgeführt werden. Und natürlich beziehen sich beide Entschließungen auf die früheren einschlägigen – lange übersehenen – Resolutionen des Sicherheitsrats, die die Taliban nach den Bombenattentaten auf die US-Botschaften in den Hauptstädten Kenias und Tansanias vom 7. August 1998 zur Auslieferung Bin Ladens aufforderten und sie mit Sanktionen belegten.

Wenn Menschenleben in großer Zahl von Infektionskrankheiten bedroht sind, spielt der Zugang zu lebensrettenden Arzneien eine besonders wichtige Rolle. Der Schutz des geistigen Eigentums der Pharmakonzerne muß dann hinter das öffentliche Interesse zurücktreten. WHO-Generaldirektorin Gro Harlem Brundtland hat dies in einer Stellungnahme zur Vierten Ministerkonferenz der WTO deutlich gemacht: »Der Patentschutz für pharmazeutische Produkte ist ein Bereich, in dem eine schwierige Balance zwischen Anreizen für Innovationen einerseits und dem Zugang zu existierenden Medikamenten andererseits gefunden werden muß.« Die Reaktionen der Vereinigten Staaten und Kanadas auf die Bedrohung durch Milzbrand illustrieren dies: Kanada umging das Patent der Firma Bayer auf das Antibiotikum zur Anthraxbekämpfung durch die Vergabe einer Zwangslizenz an einen anderen Hersteller; die USA drohten mit diesem Schritt, um Bayer dazu zu bewegen, das Medikament zu einem günstigeren Preis abzugeben.

Das ›Übereinkommen über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums‹ – das TRIPS-Abkommen – sieht Schutzmechanismen wie die erwähnten Zwangslizenzen oder auch Parallelimporte von Markenprodukten zu günstigeren Preisen vor. Bisher übten jedoch einige Industrieländer Druck auf Entwicklungsländer aus, wenn diese versuchten, die Schutzmechanismen in nationales Recht umzusetzen. Geschützt werden sollten auf diese Weise die Interessen der großen Pharmaunternehmen, denn sie befürchteten geringere Gewinne durch die Verbreitung preiswerter Nachahmerprodukte. Das bedeutet für die Patienten in Ländern wie Malawi oder Guatemala, daß lebenswichtige Medikamente unerschwinglich bleiben. Insbesondere gilt dies für den ›Aids-Cocktail‹; oft sterben Menschen, weil sie sich die notwendigen Arzneien auf Grund des erzwungenen rigiden Patent-schutzes nicht leisten können.

Auf der UN-Sondergeneralversammlung zu HIV/Aids wurde im Juni festgehalten, daß »der Mangel an bezahlbaren Arzneimitteln ... in vielen Ländern ein wirksames Vorgehen gegen HIV/Aids ... nach wie vor behindert«. Und der diesjährige ›Bericht über die menschliche Entwicklung‹ des UNDP forderte, die Entwicklungsländer sollten in der Praxis das tun können, was TRIPS ihnen in der Theorie erlaubt.

Die WTO ist für die Überwachung der Einhaltung des TRIPS-Abkommens zuständig. Auch wenn sie am äußersten Rand des UN-Systems positioniert ist, kann sie sich den Anstößen von UNDP, WHO und UN-Generalversammlung nicht verschließen. Durch den Druck, der aus dem Verband der Vereinten Nationen, von vielen internationalen NGOs sowie von den Entwicklungsländern aufgebaut wurde, hat sich die Vierte Ministerkonferenz in der katarischen Hauptstadt Doha im November 2001 mit dem Zusammenhang von TRIPS und Gesundheitsfragen auseinandergesetzt. Probleme, die nicht primär wirtschaftlicher Natur sind, waren damit zum ersten Mal Gegenstand einer Erklärung des höchsten Organs der WTO: Die im TRIPS-Abkommen vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit sollen voll genutzt werden können. Das Recht, Zwangslizenzen auszustellen, wird ebenso anerkannt wie das Recht, die Gründe für die Ausstellung von Zwangslizenzen selbst zu bestimmen. Die Frist für die Umsetzung des TRIPS-Abkommens in nationales Recht wurde für die am wenigsten entwickelten Länder bis 2016 verlängert.

Aus der Perspektive der Kranken ist diese Erklärung als erster Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Es muß jedoch darauf geachtet werden, daß sie tatsächlich hilft, bilateralen Handelsdruck auf Entwicklungsländer zu vermeiden. Zusätzlich muß Ländern ohne eigene Produktionskapazität erlaubt werden, Zwangslizenzen an Unternehmen im Ausland zu vergeben. Erst dann ist ein Patentschutz, der die Interessen der Industrie mit denen der Patienten in Einklang bringt, wirklich möglich.

In der Tat steht die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten vor Aufnahme der Militäroperationen gegen die Taliban den Sicherheitsrat angerufen haben, in bemerkenswertem Widerspruch zu der völligen Weigerung Albrights und der Regierung Clinton, die Einholung eines Mandats der Vereinten Nationen vor dem Kosovo-Krieg auch nur in Erwägung zu ziehen. Und dies, obgleich diese Regierung nach außen hin viel eher das Bild aufgeschlossener Multilateralisten vermittelt hatte.

Um der Resolution 1373 den Weg zu ebneten, brachte das Weiße Haus flugs einen Gesetzesentwurf durch den Kongreß, der die Begleichung von 583 Mill US-Dollar Beitragsschulden billigte. Diese Zahlung – das Ergebnis eines von Richard Holbrooke brachial ausgehandelten Kompromisses⁷ – war bislang im Kongreß hängengeblieben. Ursprünglich war die US-Zahlung im Gegenzug zur Senkung des amerikanischen Beitragssatzes sowie zu einem dicken Scheck von Ted Turner zugesagt worden. Mit einer Schamlosigkeit ohnegleichen und ohne Rücksicht auf die internationale Reputation der USA bestanden die Republikaner jetzt – in der gleichen Manier wie vor dem 11. September – im Kongreß darauf, die Vereinten Nationen sollten sicherstellen, daß kein US-Bürger vor dem künftigen Internationalen Strafgerichtshof angeklagt werden dürfe⁸. Selbstverständlich konnten die UN, selbst wenn sich einige ihrer Mitglieder entgegenkommend zeigten, eine derartige Garantie nicht abgeben; im Endeffekt hätte das Junktim dazu geführt, daß die Vereinigten Staaten ihr feierliches Versprechen erneut gebrochen hätten. Bezeichnenderweise konnte im Angesicht der Konsequenzen, die die weitere Zurückhaltung der Gelder für den ›Krieg gegen den Terrorismus‹ gehabt hätte, selbst der am stärksten isolationistisch gesonnene Abgeordnete die Schrift an der Wand sehen, und man verzichtete – vorerst – auf die Forderung. Derartige Schmierstücke kann man sich zwar erlauben, wenn keiner hinsieht; jetzt aber wollte sich niemand dabei erwischt lassen, das Staatsschiff auf seinem Weg in die Schlacht auf Grund zu setzen.

Nach der Verabschiedung der Resolution 1373 sahen sich auch die Vereinten Nationen gestärkt. Und trotz anfänglicher Skepsis auf seiten der US-Administration akzeptierte Washington schließlich die Berufung von Lakhdar Brahimi durch Kofi Annan zu seinem Sonderabgesandten für Afghanistan, der damit eine frühere (und ebenso undankbare) Aufgabe wieder aufnahm. Brahimi verfügt über gute Verbindungen zu allen Beteiligten einschließlich jener, mit denen die Vereinigten Staaten nicht in direkten Kontakt treten wollen, mit denen sie unter Umständen jedoch sehr wohl kommunizieren müssen.

Nach dem positiven Abschluß der Afghanistan-Verhandlungen auf dem Petersberg bei Königswinter Anfang Dezember sehen sich die Vereinten Nationen erst ihrer eigentlichen Belastungsprobe ausgesetzt. Es wäre freilich nicht das erste Mal, daß anschließend den UN angesichts einer unmöglichen Aufgabe alle Schuld in die Schuhe geschoben würde; man denke nur an Somalia oder Bosnien. Brahimi ist Realist und teilt seine Auffassung mit vielen ranghohen UN-Mitarbeitern und Staatenvertretern. Es wird angesichts der bestehenden Gemengelage kaum ein ›gutes‹ Ergebnis geben können, also sucht er nach dem am wenigsten schlechten. Zunächst hatte er kategorisch erklärt, daß die UN nicht daran interessiert seien, an der Neubegründung der afghanischen Nation und an friedenssichernden Maßnahmen in dem Land mitzuwirken. Dabei berief er sich auf seinen eigenen Bericht über Friedenssicherungsmaßnahmen, in dem er zu dem Schluß kam, daß die Weltorganisation sich nicht übernehmen dürfe. Eine einmal getroffene Entscheidung allerdings werde das UN-Sekretariat bis zum Ende durchfechten.

Wie auf dem Petersberg vereinbart, wird den Vereinten Nationen bei der Nachkriegsregelung eine gewichtige Rolle zukommen; immerhin hatten sie auch in den düstersten Zeiten versucht, als einzige neutrale Organisation, die mit all den einander mißtrauenden Parteien

(außer vermutlich mit Bin Laden und seiner Al-Qaida selbst) zusammenarbeiten konnte, eine Präsenz in Kabul aufrechtzuerhalten. In den Berghängen Afghanistans ist freilich nicht das Paradies gelegen, und die UN werden womöglich doch wieder in der Rolle des Sündenbocks enden, wenn die internationale Gemeinschaft nach einiger Zeit dem Wiederaufbau zu wenig Aufmerksamkeit – und finanzielle Mittel – zuwenden wird.

Langanhaltender ›Krieg gegen den Terrorismus‹

Abgesehen von der unmittelbaren Befassung mit den Ereignissen in Afghanistan sind die Vereinten Nationen auch eng in den fortwährenden Kampf gegen den internationalen Terrorismus einbezogen. Mit seiner Resolution 1373 richtete der Sicherheitsrat einen Anti-Terrorismus-Ausschuß unter dem Vorsitz des britischen Ständigen Vertreters Sir Jeremy Greenstock ein. Dieses Gremium befaßt sich nicht mit dem Kriegsgeschehen in Afghanistan, sondern statt dessen mit der Ausarbeitung langfristiger Perspektiven.

Botschafter Greenstock selbst drückte dies folgendermaßen aus:

»Hauptaufgabe des Anti-Terrorismus-Ausschusses ist es nicht, an kurzfristigen politischen Entscheidungen mitzuwirken ... (oder) ... sich um die Lösung von Problemen zu bemühen, die vor die Generalversammlung gehören. Auch nicht, eine Definition des Terrorismus anzustreben oder sonstwie zu versuchen, einige der heiklen politischen Aufgaben zu lösen, die direkt oder indirekt mit dem Kampf gegen den Terrorismus verknüpft sind. Wir sind dazu da, der Welt beim Ausbau ihrer Fähigkeit zu helfen, dem Terrorismus Raum, Geld, Unterstützung und Zuflucht zu entziehen, und um ein Netzwerk aus Informationsfluß und handlungsorientierter Zusammenarbeit aufzubauen, in dem auch internationale Institutionen ... mitwirken können.«

In diesem Zusammenhang nannte er beispielsweise Interpol und die ICAO.

Eine der Zielsetzungen ist die Zeichnung und Ratifizierung der zwölf bestehenden internationalen Übereinkommen, etwa zu dem Aspekt der Geldwäsche, durch alle Staaten⁹. Es ist freilich nicht sonderlich hilfreich, daß bislang lediglich ein Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats – Großbritannien – die Konvention gegen die Finanzierung des Terrorismus ratifiziert hat, und dies trotz der im November nach dem Muster des Millenniums-Gipfels anberaumten speziellen Gelegenheit zur Zeichnung multilateraler Verträge. Um so wichtiger ist es, daß der Ausschuß jedem Mitgliedstaat einen Fragebogen zukommen läßt, aus dem die jeweils geltende Gesetzgebung und Regelungen ebenso hervorgehen wie die zur Behebung noch bestehender Defizite beabsichtigten Maßnahmen.

Wegen der nach den Angriffen des 11. September vorgenommenen Verschiebung der Generaldebatte hatten sich die zur 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung zusammengekommenen Delegationen schon einmal in die Ausarbeitung eines Entwurfs für eine umfassende Konvention gegen den Terrorismus vertieft. Doch vermochten sie es nicht, in der Definitionsfrage, die Botschafter Greenstock so elegant beiseite geschoben hatte, eine abschließende Antwort zu finden. Die Arbeit an der Konvention soll Ende Januar 2002 in dem bereits 1996 zu diesem Zweck eingerichteten Ad-hoc-Ausschuß weitergehen.

Ein Grund für die vergleichsweise große Einmütigkeit, die die bislang vorliegenden Anti-Terrorismus-Dokumente kennzeichnet, liegt wohl darin, daß sie es jedem Mitgliedstaat gestatten, die Texte auf seine spezifischen Feinde zu projizieren. China etwa tut sich schwer damit, den Begriff ›Terrorismus‹ von dem des ›Separatismus‹ zu unterscheiden; Moskau sucht nach Absolution für seinen brutalen Krieg in Tschetschenien. Der intensivste semantische Schlagabtausch findet natürlich im Nahen Osten statt, wo Israelis und Araber sich in diametral entgegengesetzten Definitionen dessen üben, wer als Terrorist und wer als Verteidiger der Menschheit zu gelten hat.

Interessanterweise war die Definitionsproblematik durch John Bolton in seiner Eigenschaft als Delegationsleiter bei der Konferenz über

Kleinwaffen im Juli dieses Jahres aufgegriffen worden, als er erklärte:

»Wir unterstützen keine Regelungen, die den Handel (mit Kleinwaffen) allein den Regierungen vorbehalten. Dieser Vorschlag ist nach unserer Überzeugung vom Ansatz und von der Praktikabilität her mit Fehlern behaftet. ... Vor allem würde dieser Vorschlag eine Unterstützung unterdrückter nichtstaatlicher Gruppen, die sich gegen ein auf Völkermord ausgerichtetes Regime wehren, ausschließen. Unterscheidungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sind irrelevant bei der Bestimmung der Verantwortlichen und der unverantwortlichen Endverbraucher der Waffen.«

Man wüßte schon gerne, ob er diese Worte so energisch auch nach dem 11. September vorgetragen hätte, oder vielmehr, ob die Regierung in Washington es zulassen würde, daß er sie unter den gegenwärtigen Umständen wiederholt.

Die Definitionsfrage hat allerdings für viele Länder eine Bedeutung jenseits aller akademischen Haarspalterei. Wenn einer der durchaus repressiven Frontstaaten der neuen Koalition, etwa Usbekistan, unter der Anschuldigung einer Beteiligung am Terrorismus die Auslieferung eines Oppositionellen verlangt, könnte ein allzu locker formulierter Konventionstext einem demokratischen Staat wie Deutschland oder Großbritannien auferlegen, diese Person unter Garantie der Folter und willkürlicher Haft zu überantworten. Die Vereinten

Staaten kämen in eine noch heiklere Lage, denn die meisten Definitionen von terroristischen Handlungen wären mit Sicherheit auf die gezielte Ermordung einzelner Palästinenser durch die israelische Regierung anwendbar.

Ogleich der Terrorismus sich wohl dauerhaft der präzisen Definition entzieht, wird außer ein paar Narren niemand jemals in Frage stellen, daß die Ereignisse des 11. September unter diese Rubrik fallen. Und es ist offenkundig, daß eine Antwort auf den internationalen Terrorismus nicht möglich sein wird ohne das aktive Engagement der Vereinten Nationen, ihrer Organe und Sonderorganisationen; und genau deswegen hat Usama Bin Laden die Weltorganisation Anfang November auf seiner persönlichen Liste der Haß- und Vergeltungsobjekte ganz oben gesetzt.

Eine unendliche Geschichte: USA und UN

Die Beziehung zwischen den Vereinigten Staaten und den Vereinten Nationen ist von außerordentlicher Bedeutung: während sie für die USA lediglich nützlich ist, ist sie für die Weltorganisation unentbehrlich¹⁰. Die UN können, wollen sie ihrer ursprünglichen Konzeption einigermaßen gerecht werden, in keinem Bereich ohne die Mit-

Gespräche über die politische Zukunft Afghanistans nach dem Ende des Taliban-Regimes fanden nahe der ehemaligen Bundeshauptstadt auf dem Petersberg in Königswinter vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 statt. Die Bundesregierung hatte, so der Bundesaußenminister in seiner Eröffnungsansprache, »der Bitte der Vereinten Nationen gern entsprochen, dieses Treffen in Deutschland abzuhalten«. Fischer verwies auf die »breite internationale Übereinstimmung, daß den Vereinten Nationen als Dach für alle Friedensbemühungen eine entscheidende Rolle zukommt. Die UN sind als Rahmen für den politischen Prozeß und als Garant innerafghanischer Vereinbarungen unverzichtbar.« Zum Abschluß der Gespräche kam auch Bundeskanzler Gerhard Schröder an den Konferenzort; mit dieser Geste sollte der Erfolg der UN und der vertretenen afghanischen politischen Kräfte bekräftigt werden.



wirkung der einzig verbliebenen Supermacht auskommen. In den Vereinten Nationen sind alle Staaten gleich, aber die Vetomächte sind gleicher als die anderen – und die USA sind noch gleicher, weswegen man ihnen manches nachsieht. Es gibt Zeiten, in denen man die Vereinigten Staaten wegen ihrer politischen Unzulänglichkeit auf dem internationalen Feld kritisieren müßte, aber allen UN-Mitarbeitern und den Vertretern der Mitgliedstaaten ist klar, daß jetzt nicht der rechte Moment dafür ist. Es besteht stillschweigendes Einverständnis darüber, die Weltorganisation für die USA möglichst unverzichtbar zu machen und darauf zu hoffen, daß die Affäre nicht einfach eine Zweckbeziehung ist, die auf der einen Seite auf unerwidelter Liebe beruht, sondern daß die guten Manieren, die Washington neuerdings an den Tag legt, zur Gewohnheit werden.

Als in der Zeit des Luftkriegs gegen das Taliban-Regime einige rangniedere UN-Bedienstete ihre Besorgnis über die Auswirkungen der US-Bombenflüge auf die Lieferung humanitärer Hilfsgüter äußerten, gaben sich die höheren Chargen – nicht zuletzt der Generalsekretär selbst – sehr viel vorsichtiger. Während mancher noch das Donnern der B-52-Bomber im Ohr hatte und sich an die militärisch wirkungslosen Einsätze dieser Fossilien in Vietnam erinnerte, steuerte Annan auf seinem wie üblich sorgfältigst ausgelegten Kurs – genau in der Mitte. Gewissenhaft darauf bedacht, nicht in die Rufe nach einer Unterbrechung der Bombardements einzustimmen, äußerte er sich vor der Presse in Genf so:

»Für unseren Teil würden wir die militärischen Operationen am liebsten so rasch wie möglich beendet sehen, damit wir mit unserer Arbeit weitermachen können. Ich nehme an, diejenigen, die die Operationen ausführen, dürften das genauso wollen, denn es ist notwendig, unsere humanitären Einsätze auszuweiten und den Menschen dort zu helfen.«

Ähnlich diplomatisch erinnerte Brahimi die Welt vorsichtig daran, wie es zu der gegenwärtigen Situation gekommen ist, als er die Erfordernisse des Wiederaufbaus beschrieb:

»Es wird eine Mammutaufgabe sein, die die finanziellen Anstrengungen und die Unterstützung all jener Länder erfordert wird, die Afghanistan die ganzen Jahre über links liegen gelassen haben. Man hat uns versprochen, die Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen. Das ist überaus ermutigend. Die mächtigsten Staaten der Welt haben öffentlich anerkannt, daß sie gegenüber Afghanistan in der Vergangenheit versagt haben, als sie das afghanische Volk seinem Schicksal überließen, und sie versprechen, daß sie den Afghanen nun helfen wollen. Das wollen wir ihnen erst einmal glauben.«

Natürlich wurde den USA seitens der übrigen Welt nach dem 11. September zunächst ein gewaltiger Kredit eingeräumt. Doch weist die Anti-Terror-Koalition die vorhersehbaren Sollbruchstellen auf. Man denke nur an die doppelte Moral, die für die USA gilt, wenn es um Israel und Palästina geht; an die zivilen Opfer, die Begleitscheinung aller Fliegerangriffe sind; und erst recht an die Verwendung von Streubomben. Im Rahmen ihrer politischen Möglichkeiten hat die US-Regierung aber einiges geleistet, um diese Risse zu kitzen. So hatte sie sich – jedenfalls vor der neuen Welle der Gewalt in Nahost, die Anfang Dezember einsetzte – bemüht, Ariel Scharon im Zaum zu halten, sie hat gewaltige Finanzmittel für Hilfsoperationen vorgesehen, sie hat wahllose Flächenbombardements nach dem Muster des Vietnamkriegs vermieden und sie hat in Rechnung gestellt, daß der »CNN-Faktor« die Unterstützung der Koalitionspartner aufzuweichen droht, je länger militärische Einsätze andauern.

Gerecht und rechtmäßig?

Die unabhängige internationale Kommission zum Krieg im Kosovo unter dem Vorsitz des südafrikanischen Richters Richard Goldstone¹¹ brachte den originellen Gedanken hervor, daß dieser moralisch wohlfundiert war, zugleich aber von zweifelhafter Rechtmäßigkeit. Je nach dem Verhalten der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten im Afghanistankrieg könnte es hier zu einer spiegelverkehrten Bewertung kommen: legal, aber unethisch. In diesem Zu-

sammenhang mag sich der eine oder andere wieder darüber aufregen, daß der Sicherheitsrat ein politisches Organ ist. In der Tat ist er das, nicht anders als das Oberste Gericht der USA oder der Kongreß. Der Internationale Gerichtshof hat jedoch zum Beispiel im Falle Libyen entschieden, daß die Entschließungen des Sicherheitsrats gegenüber den anderen Erscheinungsformen des Völkerrechts Vorrang haben, da sich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an seine Beschlüsse gebunden haben. Das wird nicht immer jedermann schmecken, doch können die Protestierer schwerlich Israel, Indonesien oder Marokko aufrufen, die Resolutionen des Rates zu befolgen, und gleichzeitig andere, für sie unbequeme Beschlüsse ignorieren.

Die Kritik an dem Krieg in den Vereinigten Staaten selbst kommt eher verhalten daher: einige Kritiker sind unsicher, ob sie die Kriegführung anzweifeln sollen – wobei sie riskieren, von ihren Landsleuten für unpatriotisch gehalten zu werden –, oder den Krieg selbst – was ihnen das Schandmal des Verräters eintragen könnte. Eine Vorstellung von der Atmosphäre gewinnt man unschwer, wenn man weiß, daß Kommentatoren in den großen Medien der USA allen Ernstes die Frage aufwerfen, ob bei als Terroristen Verdächtigten nicht die Anwendung der Folter angebracht sein könnte.

Doch gibt es auch differenziertere politische Überlegungen, die den Ewigfriedensbewegten mit ihrer herkömmlichen Schwarzweißparole »Gegen jeden Krieg« verschlossen bleiben. Denn immerhin ist die Zeit jetzt günstig, um die Lücke zu erweitern, die Colin Powell offengehalten hat, und in Washington einen Brückenkopf des Multilateralismus zu errichten. Die auswärtigen Angelegenheiten sind den Amerikanern nun nicht länger fremd. Isolationismus ist keine Option mehr, und plötzlich gibt es auch für sie überzeugende Gründe, multilaterale Initiativen mitzutragen.

Zweifellos beruht die gegenwärtige Unterstützung Washingtons für die Vereinten Nationen auf Zweckmäßigkeitserwägungen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß die gleichen Leute, die jetzt nach internationalem Handeln rufen, so vieles Sinnvolle sabotiert haben wie zum Beispiel die Kontrollmechanismen für chemische und biologische Waffen oder für Kleinwaffen. Aber wenn man es geschickt genug anstellt, dann könnten die, die gerade erst ihre Geographielektion gelernt haben, dafür sorgen, daß eines Tages in den USA und anderswo der als regelrecht unpatriotisch gelten wird, der sich gegen die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs sträubt oder die Zahlung von UN-Beiträgen verabsäumt. Womöglich könnte sogar einmal die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls als vernünftige Tat Anerkennung finden.

1 Vgl. Herbert Wulf, Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit. Die Bemühungen der Vereinten Nationen um Mikroabrüstung, VN 5/2001 S. 174ff.

2 Text: VN 5/2001 S. 197f.

3 Die »Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits kooperieren« wurden in der Resolution 678 des Sicherheitsrats v. 29.11.1990 (Text: VN 6/1990 S. 218) ermächtigt, gegen Irak »alle erforderlichen Mittel einzusetzen«.

4 Die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) bemerkte in einer Bilanz seiner Präsidentschaft süffisant, daß in der Ära Clinton »Aussenpolitik zeitweise nur noch aus dem Abschüssen von Cruise Missiles auf unliebsame Potentaten« bestand; NZZ v. 4.11.2000.

5 Text: VN 5/2001 S. 198f.

6 Ob dieser politische Blick auf die Ereignisse im einzelnen auch einer völkerrechtlichen Bewertung standhält, kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben. Siehe aber Thomas Bruha / Matthias Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlügen vom 11. September 2001, VN 5/2001 S. 161ff.

7 Siehe Wilfried Koschorreck, Ted Turner als Deus ex machina, VN 2/2001 S. 65ff.

8 Näheres bei Hans-Peter Kaul, Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs. Schwierigkeiten und Fortschritte, S. 215ff. dieser Ausgabe.

9 Vgl. Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff.

10 Siehe etwa Ian Williams, Szenen einer Ehe. Die unamerikanischen UN, VN 4/1996 S. 135ff.

11 The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report: Conflict. International Response. Lessons Learned, Oxford etc. 2000.