

## 1.2. Empire versus Weltinnenpolitik – Ordnungsmodelle auf dem friedenspolitischen Prüfstand

*Sabine Jaberg*

Wem gebührte die Entscheidungsgewalt über militärische Zwangsmaßnahmen gegen den Irak Saddam Husseins? Wer besitzt das Recht, über den Status des Kosovos zu befinden? Hinter diesen Fragen verbirgt sich nicht nur das Ringen um die pragmatisch beste Konfliktlösung, sondern um leitende Prinzipien der Weltordnung. Zugespitzt betrachtet geht es um zwei Alternativen: Gelten die USA als Taktgeber einer ‚Koalition der Willigen‘, läuft dies auf ein Empire-Modell hinaus, mit dem sich Hoffnungen auf eine machtgestützte *pax americana* verbinden. Wird hingegen auf die Staatengemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen (UNO) gesetzt, dann weist der Pfad in Richtung einer Weltinnenpolitik, die eine nachhaltige Zivilisierung des internationalen Systems in Aussicht stellt.

Welches Modell verdient aus friedenspolitischer Perspektive den Vorzug – und warum? Zur Beantwortung dieser Frage gilt es zuerst, in idealtypischer Weise jenen Struktur- und Funktionszusammenhang zu verdeutlichen, von dem sich die jeweiligen Advokaten eine friedensdienliche Leistung versprechen. Danach müssen aber auch die systemimmanenten Gewaltfallen aufgespürt werden. Dazu verspricht die „detektivische Kraft“<sup>1</sup> des Galtung’schen Begriffsinventars einen zweckdienlichen Beitrag zu leisten: *Personale* Gewalt wird demnach von einem prinzipiell identifizierbaren Täter verübt. *Strukturelle* Gewalt ist in das System eingeschrieben; sie äußert sich in ungleichen Machtverhältnissen und Lebenschancen. *Kulturelle* Gewalt meint jene Elemente der symbolischen Sphäre, die personale wie strukturelle Gewalt legitimieren.<sup>2</sup>

---

1 Wolf-Dieter Narr: Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates, in: Leviathan, 8(1980): 4, S. 546.

2 Vgl.: Johan Galtung: Frieden mit friedlichen Mitteln. Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur, Opladen 1998.

## *Empire und Weltinnenpolitik als Friedensordnungen*

### *Imperialer Struktur- und Funktionszusammenhang*

In der Rede vom Empire bzw. Imperium klingen die historischen Vorbilder stets mit. Gleichsam als Paradigma dient das Römische Reich, wo der Begriff ursprünglich eine „Form cäsaristischer Herrschaft eines Imperators über ein großes, keineswegs aber notwendig koloniales Reich“<sup>3</sup> bezeichnete. Und vor allem verbindet sich mit ihm die Vorstellung einer etwa zwei Jahrhunderte währenden Friedensperiode. Herfried Münkler legt die Architektur des Empires als spezifische „Machtordnung“<sup>4</sup> frei. Ihre allgemeinen Strukturmerkmale lassen sich anhand der USA konkretisieren:

*Erstens* gehört zum Imperium eine spezifische Grenzkonstruktion: Zum einen übernimmt ein (realer oder virtueller) Limes konstitutive Funktion, indem er das ‚Reich‘ gegen die ‚Barbaren‘ erst konturiert. Im aktuellen amerikanischen Sprachgebrauch heißen sie ‚Schurkenstaaten‘ oder auch ‚Achse des Bösen‘. Zum anderen wird sowohl das Zentrum als auch das Reich von einer Grenze umhegt, die als nur einseitig durchlässig gilt: Einzig der Imperator darf sie zu Zwecken der Intervention überschreiten. Demnach trafen die Anschläge vom 11. September 2001 auf New York und Washington geradezu ins Mark des imperialen Selbstentwurfs.

*Zweitens* handelt es sich um ein Modell, bei dem sich um ein Zentrum konzentrische Ringzonen lagern, innerhalb derer die Reichsangehörigen nach dem Prinzip abnehmender Integrationsdichte platziert werden. Dabei geht es keineswegs um fixe Standorte, sondern um eine mit einem Gefügigkeitsfaktor versehene flexible Geographie: So gruppieren sich zwar die europäischen NATO-Verbündeten relativ dicht am amerikanischen Zentrum. Während der Kontroverse um den Irakkrieg rückten jedoch die willfährigen ‚Neueuropäer‘ wie Polen noch näher an die USA heran, während die widerborstigen ‚Alteuropäer‘ wie Frankreich oder Deutschland zeitweise dicht bis vor die ‚Barbarengrenze‘ verschoben wurden. Und der Irak Saddam Husseins rangierte solange in der äußeren Peripherie des Imperiums, wie die USA ihn als Gegengewicht zum islamischen Gottesstaat Iran protegieren, bevor er auf die ‚Achse des Bösen‘ rückte.

*Drittens* übt der Imperator machtpolitische Dominanz aus, auch wenn es ihm nicht in allen Fällen gelingen mag, das gewünschte Ergebnis vollständig

3 Wolfgang J. Mommsen: Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Der moderne Imperialismus, Stuttgart u.a. 1971, S. 7.

4 Herfried Münkler: Das Prinzip Empire, in: Ulrich Speck/Natan Sznaider (Hrsg.): Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung, München 2003, S. 114.

durchzusetzen. Er steht nicht als *primus inter pares* innerhalb, sondern als *supremus* prinzipiell über der von ihm garantierten Ordnung. An ihre Regeln fühlt er sich umso weniger gebunden, je weiter er sich politisch-kulturell vom Zentrum entfernt, wie etwa die Gefangenenlager Guantánamo Bay auf Kuba oder Abu Ghraib im Irak augenfällig demonstrieren. Wenngleich Machtpotenziale sich nicht eindeutig feststellen und vergleichen lassen, so dürfte zumindest die militärische Übermacht der USA unbestritten sein.

Ein manchmal eingefordertes *viertes* Kriterium – die Ausübung formaler Herrschaft über die imperialen Teilgebiete<sup>5</sup> – muss aus systemtheoretischer Perspektive nicht zwingend erfüllt sein. Denn Kontrolle lässt sich auch über funktionale Äquivalente wie etwa Bündnisse und internationale Organisationen ausüben. Ohnehin befinden sich im informellen Empire der USA zahlreiche formelle Inseln: Seine mehr als 800 überseeischen Militärbasen lassen sich durchaus als „Minikolonien“<sup>6</sup> verstehen, die globale Interventionsfähigkeit und Einflussnahme garantieren. Bei der Anwendung imperiumstheoretischer Ansätze auf die USA handelt es sich also mitnichten um einen Kategorienfehler.

Nach Münkler erweist sich ein Imperium als umso überlebensfähiger, wie es folgende Leistungsmerkmale erfüllt: wirtschaftliche, administrative und kulturell-zivilisatorische Integration imperialer Teilgebiete in das Gesamtreich, akzeptable Beherrschungskosten für beide Seiten und militärische Dominanz der Zentralmacht, um den imperialen Raum nach innen zu befrieden und nach außen zu sichern. *Idealiter* befinden sich diese Dimensionen in einem ausgewogenen Verhältnis, und der Rückgriff auf Zwangsinstrumente tritt in den Hintergrund. Im amerikanischen Empire jedoch bestehen offenbar Unwuchten zugunsten des militärischen Faktors: Dies mag zum einen mit der nachlassenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der verblassenden Strahlkraft des *american way of life* und damit verbunden den beidseitig steigenden Beherrschungskosten zu tun haben. Zum anderen aber ist die Stärke der USA in diesem Bereich seit Jahren ohne Beispiel. Mittlerweile entfallen auf sie fast die Hälfte der weltweiten Rüstungsausgaben. Eine solche Konstellation leistet gewaltsamen Beherrschungsstrategien zusätzlich Vorschub. Die Friedensleistung imperialer Ordnung, nämlich die „Herstellung eines sicheren Raums, in dem Waren, Dienstleistungen und Informationen [ . . . ] problemlos ausgetauscht werden können“<sup>7</sup>, entsteht für ihre Befürworter letztlich aus dem auf-

5 Vgl. Joseph S. Nye jr.: Amerikas Macht, in: Ulrich Speck/Natan Sznaider, a.a.O., S. 157.

6 Chalmers Johnson: Der Selbstmord der amerikanischen Demokratie, München 2003, S. 53.

7 Herfried Münkler, a.a.O., S. 115.

geklärten Eigeninteresse des Imperators an der Langlebigkeit seines Reiches. Sie wäre damit eher beiläufiger Kollateralnutzen als intendierter Zweck.

*Weltinnenpolitischer Struktur- und Funktionszusammenhang*

Die Konzeption der Weltinnenpolitik besteht ihrem geistigen Urheber, Carl Friedrich von Weizsäcker, zufolge aus zwei Elementen: Erstens wäre da die „Beurteilung weltpolitischer Probleme mit innenpolitischen Kategorien“<sup>8</sup>. Doch sie allein reicht nicht, um die konzeptionelle Eigenheit zu garantieren, denn schließlich betrachtet auch der Imperator die Welt gleichsam als seine ureigene innenpolitische Angelegenheit. Es muss also ein zweites hinzukommen: die Existenz „übernationaler Institutionen“<sup>9</sup>, die ihren Mitgliedern gegenüber *quasi* innenpolitisch agieren. Weltinnenpolitik wäre mithin der Versuch, die Idee des Weltstaats unter den Bedingungen einer nach wie vor vitalen Staatenwelt so weit wie möglich zu simulieren. Friedensstrategisch bemüht sie sich um eine Analogie zur nationalen Ebene, wo doch mit dem demokratischen Rechtsstaat eine prinzipiell tragfähige Lösung für das Problem des ‚Kriegs aller gegen alle‘ gefunden scheint. Der Grundgedanke lässt sich an jener Organisation studieren, die bei allen Unzulänglichkeiten heute am ehesten für Weltinnenpolitik steht, den Vereinten Nationen:

*Erstens* gibt die UNO-Charta der Staatengemeinschaft eine Art Weltverfassung. In ihrer Präambel verpflichten sich die mittlerweile 192 Mitglieder auf das Ziel, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“. Diese Vorgabe findet ihre Entsprechung in der Verpflichtung auf ein System zur Rüstungsregulierung gemäß Artikel 26, das über den Zweck der Ausgabenminimierung auch den der allseitigen Rüstungsbegrenzung einschließt. Die Globalität des Ansatzes soll zum einen der Gefahr vorbeugen, dass Ordnungsansprüche konkurrierender Mächte militärisch aufeinanderprallen. Zum anderen erwächst in einem weltumspannenden Kollektivsystem die Chance zur Optimierung friedenspolitischer Möglichkeiten, indem unterschiedliche Sichtweisen, abweichende Wissensstände und zerstreute Ressourcen gebündelt werden, um einem Problem möglichst angemessen zu begegnen.

*Zweitens* begründet die Charta eine globale Rechtsordnung, die den Staaten in Artikel 2 (Absatz 4) bei der Durchsetzung ihrer Anliegen ein Gewaltverbot auferlegt. Seiner Einhaltung dienen zum einen Instrumente friedlicher Streitbeilegung wie der Internationale Gerichtshof (IGH). Zum anderen soll

8 Carl Friedrich von Weizsäcker: Bedingungen des Friedens, in: ders. (Hrsg.): Der bedrohte Friede. Politische Aufsätze 1945-1981, München; Wien 1981, S. 131.

9 Ebd.

die glaubhafte Androhung wirksamer Beugemaßnahmen nach Kapitel VII das Kosten-Nutzen-Kalkül der Konfliktparteien zugunsten einer gewaltfreien Regelung beeinflussen. Darüber hinaus bemüht sich die Weltorganisation auf weiteren Feldern – Abrüstung, Wirtschaft, Umwelt, soziale wie humanitäre Mindeststandards – sowohl um den Abbau gewaltträchtiger als auch um die Entfaltung friedensfördernder Faktoren. Mit dem Gedanken des Rechts untrennbar verbunden ist jener der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten gemäß Artikel 2 (Absatz 1): Denn Recht gilt entweder für alle, oder es gilt nicht.

*Drittens* leistet die UNO einen Beitrag zur Zivilisierung des internationalen Systems. Ihre Charta bindet nicht nur, dem demokratischen Rechtsstaat vergleichbar, Macht an das Recht, sondern sie konditioniert gewaltsame Maßnahmen als *Ultima Ratio*. Das Recht auf Selbstverteidigung dürfen Staaten nach Artikel 51 ausschließlich in Reaktion auf einen bewaffneten Angriff und dann auch nur so lange beanspruchen, bis der Sicherheitsrat in der Angelegenheit aktiv wird. Dabei stehen ihm kollektive Zwangsmaßnahmen laut Artikel 42 nur dann zur Verfügung, wenn friedliche Maßnahmen keine Aussicht auf Erfolg versprechen. Gleiches gilt für die von der Generalversammlung 2005 ausgesprochene *responsibility to protect*: Sie überträgt dem Sicherheitsrat die Verantwortung, Menschen vor Völkermord und vergleichbaren Verbrechen notfalls auch unter Rekurs auf Gewalt zu schützen (A/Res/60/1, Ziffer 139). Damit greift ein zivilisatorischer Minimalanspruch der Weltorganisation zusehends auch auf das Innere der Staaten durch. Ein generelles Recht auf humanitäre Intervention, das beliebige Akteure nach Gutdünken für sich reklamieren könnten, ist damit indes nicht verbunden.

Wenngleich aus Perspektive des demokratischen Rechtsstaats Kritik an der schwachen Gewaltenteilung und an den teilweise bescheidenen Kompetenzen der jeweiligen Instanzen geübt werden mag: Mit dem Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem IGH verfügen die Vereinten Nationen *viertens* über (entfaltungsbedürftige) Attribute einer globalen Exekutive, einer globalen Legislative und einer globalen Judikative. Die stärkste Stellung kommt dabei dem Sicherheitsrat zu. Zwar besitzt er keine eigenen Zwangsinstrumente, da ihm die Mitglieder bislang jene Streitkräfte vorenthalten, die sie ihm laut Artikel 43 zur Verfügung zu stellen eigentlich verpflichtet wären – von einem exklusiven Besitzrecht ganz zu schweigen. Auch die alleinige Vollstreckungsbefugnis des Sicherheitsrats ist umstritten, da er nach Artikel 48 gegebenenfalls einzelne Mitglieder mit der Durchführung autorisierter Maßnahmen betrauen darf. Eindeutig jedoch kommt ihm ein legitimierendes Gewaltmonopol zu. Denn außerhalb einer Selbstverteidigung gestattenden Situation stellt gemäß Artikel

39 allein der „Sicherheitsrat [ . . . ] fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“. Ausschließlich er „gibt Empfehlungen ab und beschließt, welche Maßnahmen [ . . . ] zu treffen sind, um den Frieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“.

## *Gewaltfallen innerhalb der jeweiligen Friedensmodelle*

### *Gewaltfallen im Empire*

Dem imperialen Modell sind seine Gewaltanteile gleichsam eingebrannt: In *personaler* Hinsicht basiert es auf militärischer Vorherrschaft des Imperators, die es gegenüber möglichen Rivalen zu bewahren gilt. Diesen Anspruch reklamieren die USA deutlich in ihrer nationalen Sicherheitsstrategie von 2002, deren Grundprinzipien sich auch im Folgedokument von 2006 niederschlagen. Demnach soll die eigene Armee „stark genug sein, potenzielle Gegner von ihren Aufrüstungsvorhaben abzubringen, die sie in der Hoffnung auf Überlegenheit oder Gleichstellung im Hinblick auf die Macht der Vereinigten Staaten betreiben“.<sup>10</sup> Ein derartiges Credo impliziert nicht nur die programmatische Geringschätzung solcher Verträge, die der Weltmacht in ihrem Streben nach militärischer Dominanz Fesseln anlegen. Es schließt darüber hinaus ‚Entwaffnungskriege‘ gegen künftige Widersacher als Option mit ein. Problemverschärfend wirkt das Bekenntnis zur „antizipatorischen Selbstverteidigung“.<sup>11</sup> Dieses Prinzip gelte sogar dann, „wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird“<sup>12</sup>. Solange Antworten auf diese Fragen aber noch ausstehen, ist letztlich auch keineswegs gesichert, dass der zum Feind Erklärte tatsächlich attackieren wird. Es handelt sich folglich um eine Strategie militärischer Generalprävention, die prinzipiell alles ins Visier nimmt, was sich aus amerikanischer Sicht zu einer künftigen Gefährdung aufbauen könnte. Zwar braucht das Imperium aufgrund der eklatanten Überlegenheit seiner Gewaltmittel keinen einzigen Akteur zu fürchten. Allerdings droht ihm die Gefahr, in zahlreichen kleineren, aber langwierigen und kostenträchtigen Konflikten aufgerieben zu werden. Hieraus resultiert eine spezifisch imperiale „Ökonomie der Gewalt“<sup>13</sup>. Demnach geht es bei regelmäßig durchgeführ-

10 The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>, S. 30 (Zugriff: 31.3.2008).

11 Ebd. S. 15.

12 Ebd. und The National Security Strategy of the United States of America, March 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, S. 23 (Zugriff: 31.3.2008).

13 Stephen Peter Rosen: Ein Empire auf Probe, in: Ulrich Speck/Natan Sznaider, a.a.O., S. 98.

ten offensiven Militäroperationen nicht nur darum, mögliche Unbill bereits im Keim zu ersticken, sondern auch um Warnsignale an künftige Herausforderer bzw. Unruhestifter. In diesem Lichte betrachtet handelte es sich etwa beim Krieg der USA gegen den militärischen Zwerg Afghanistan (2001) oder auch gegen den durch jahrelange Sanktionen der Weltstaatengemeinschaft bereits weitgehend abgerüsteten Irak (2003) um eine imperiale Kommunikationsstrategie zur präventiven Einschüchterung künftiger – möglicherweise potenterer – Querulanten. Während dieses Kalkül mit Blick auf Libyen offenbar aufgegangen zu sein scheint, das seinen nuklearen Ambitionen abgeschworen hat, stellen sich mit Blick auf Iran Fragezeichen ein. Allen militärischen Drohungen zum Trotz beharrt der Golfstaat auf seinem Recht zur zivilen Nutzung der Atomenergie – militärische Hintergedanken bislang weder erwiesen noch ausgeschlossen.

*Strukturelle* Gewaltanteile sind dem imperialen Modell gleich mehrfach immanent: Erstens handelt es sich um eine Herrschaftsordnung, in der das reklamierte Befehlsrecht mit Gehorsamserwartung einhergeht. Dort, wo ‚freiwillige‘ Gefolgschaft verweigert wird, sieht sich das Zentrum zu deren Erzwingung gleichsam genötigt. Zweitens bricht das Imperium mit der Anerkennungslogik des Westfälischen Systems, nach welchem sich Staaten bei allen Unterschieden wechselseitig als Akteure gleichen Rechts betrachten. Es degradiert sogar die Verbündeten entweder zum ungefragten Leidtragenden möglicher Kriegsfolgen oder zum bloßen Erfüllungsgehilfen des imperialen Projekts. Auch die vorbehaltlose Mitwirkung am Krieg gegen den Irak hat weder Polen noch Großbritannien irgendeine Einflussnahme auf die amerikanische Politik beschert. Und je näher die Staaten der ‚Barbarengrenze‘ kommen, desto mehr wächst für sie die Gefahr, Objekt imperialen Ordnungswillens zu werden. Das Zentrum versetzt diese Kandidaten in ein Stadium permanenter Unsicherheit, auf das sie in zwei Weisen reagieren können: Entweder sie bemühen sich durch demonstrative Botmäßigkeit um die Vermeidung möglicher Interventionsgründe. Angesichts der imperialen Neigung zur demonstrativen Gewaltanwendung verbleibt hier stets ein Restrisiko. Oder aber sie versuchen, den erwartbaren Kriegspreis vorab möglichst hoch zu schrauben. Zumindest jene Staaten, die sich wie Nordkorea einen entsprechenden Erfolg ausrechnen, könnten nach Massenvernichtungswaffen streben, um imperiale Interventionen abzuschrecken. Andernfalls bliebe immer noch ein umfangreiches Repertoire asymmetrischer Nadelstiche möglichst in den inneren Zonen des Empires. Damit hängt drittens der friedenspolitische Kollateralnutzen nicht zuletzt vom Willen wie der Fähigkeit des Zentrums zum Ausgleich seiner unmittelbaren

Eigeninteressen mit dem imperialen Gesamtwohl ab – Augenmaß bei militärischen Aktionen eingeschlossen.

*Kulturelle* Gewaltanteile stecken erstens in der Konstruktion des Limes als einer mehrdimensionalen Scheidelinie zwischen ‚Reich‘ und ‚Barbaren‘. Normativ separiert sie Gut von Böse; ontologisch wie anthropologisch trennt sie – pointiert formuliert – Existenz von Nichtexistenz: Sein und Leben werden innerhalb des ‚Reiches‘ mit einer sehr hohen, außerhalb desselben mit einer äußerst niedrigen Wertigkeit versehen. Während etwa der Opfer des 11. September 2001 regelmäßig gedacht wird, verschwinden die Toten der Kriege gegen Afghanistan und den Irak in einer entmenschten Statistik sogenannter Kollateralschäden. Zweitens bedürfen hierarchische Ordnungen, die nicht allein auf Furcht oder Zweckrationalität gründen sollen, nach Max Weber des Glaubens der Unterworfenen an die Legitimität der jeweiligen Herrschaftsgewalt.<sup>14</sup> Dabei gilt: Je stärker das Eigengewicht dieser Begründungsmuster, umso mehr wächst die Gefahr, dass sie imperiales Verhalten nicht nur nach- oder vorsorglich legitimieren, sondern zusätzlich antreiben. Dann mutiert Rechtfertigungsideologie zur Mission: Unter neokonservativer Federführung sieht die amerikanische Administration die Welt spätestens nach den Terroranschlägen auf New York und Washington in einem Endkampf, in welchem das Gute nur obsiegen kann, indem es das Böse vernichtet – heiße es nun Osama bin Laden, Saddam Hussein oder Mahmud Ahmadinedschad.

### *Gewaltfallen in der Weltinnenpolitik*

Auch die Konzeption der Weltinnenpolitik kalkuliert friedensstrategisch mit einer Restgewaltsamkeit: Im Rahmen der UNO hat sich mittlerweile ein ganzes Maßnahmenspektrum von der Friedenswahrung über Friedenserzwingung bis hin zur Friedenskonsolidierung entwickelt, das in unterschiedlichen Graden auf *personale* Gewalt zurückgreift: Während etwa die aus der Mode gekommenen klassischen Blauhelme ihre Waffen allenfalls zum Selbstschutz verwenden durften, wird dies heute in der Regel auch zur Durchsetzung des Missionsauftrags gestattet. Und die in der Charta vorgesehenen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII erlauben sogar den robusten Kampfeinsatz. Gleichwohl verweigern die Mitglieder der Weltorganisation immer noch die hierfür erforderlichen Bordmittel. Dieser Sachverhalt besitzt friedensstrategische Ambivalenz: Einerseits bedeutet die geliehene Macht eine doppelte Achillesferse. Beschlossene Maßnahmen drohen entweder wie während des Völkermords in

<sup>14</sup> Vgl.: Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundrisse der verstehenden Soziologie. Studienausgabe. 5., rev. Aufl., Tübingen 1980, S.20.



Ruanda (1994) bereits am fehlenden Willen der Mitglieder zur Truppenstellung zu scheitern oder wie gegenwärtig in Afghanistan der Kontrolle durch den Sicherheitsrat zu entgleiten. Andererseits lässt sich die Mittelschwäche in friedenspolitische Stärke ummünzen. Denn sie drängt die Weltorganisation zur Suche nach der gewaltärmsten Lösung.

Die Konzeption der Weltinnenpolitik läuft auf die tendenzielle Herausbildung eines Gewaltmonopols hinaus, das sich in den Vereinten Nationen im Sicherheitsrat institutionalisiert. Dort zeigen sich auch die *strukturellen* Gewaltanteile am deutlichsten: Erstens fassen hier 15 Mitglieder stellvertretend für 192 Staaten verbindliche Beschlüsse über Krieg und Frieden. Anders als im imperialen Modell haben aber alle Beteiligten mit ihrem Beitritt zur UNO-Charta in Artikel 24 (Absatz 1) grundsätzlich anerkannt, dass der Sicherheitsrat „in ihrem Namen handelt“. Während zehn Mitglieder die Rolle als kollektiver *primus inter pares* nur zeitlich befristet ausfüllen, sind – zweitens – einige Mächte mit einem ständigen Sitz privilegiert: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Diese Auswahl spiegelt noch dazu die schon lange überholten Machtverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg wider. Die fünf Schwergewichte besitzen drittens mit dem exklusiven Vetorecht die Fähigkeit, sogar einen Beschluss zu blockieren, der – theoretisch – von allen übrigen Mitgliedern getragen würde. Beispielsweise scheiterte die Lockerung bzw. Aufhebung des humanitär verheerenden Embargos gegen den Irak Saddam Hussains über Jahre hinweg allein am Widerstand der USA. Durch solchen Missbrauch droht das Kollektivsystem zur reinen „Machtfigur“ zu schrumpfen, „die nach Opportunitätsgesichtspunkten in alle möglichen Richtungen manipuliert wird“<sup>15</sup>.

Der Ansatz der Weltinnenpolitik reiht sich ein in die Narrative der Aufklärung über die zivilisierende Leistung des staatlichen Gewaltmonopols. Die hierin versteckten *kulturellen* Gewaltanteile zeigen sich im globalen Kontext besonders deutlich im Recht des Sicherheitsrats, auch drastische – wirtschaftliche wie militärische – Sanktionen nach Kapitel VII zu verhängen. Außerdem besteht die Gefahr, den Einsatz von Zwangsmitteln zwar nicht begründungsrhetorisch, aber faktisch vom Ziel des Friedens zu entkoppeln: Wäre der imperiale Krieg gegen den Irak etwa zur friedensdienlichen Beugemaßnahme mutiert, wenn es die USA zuvor vermocht hätten, im Sicherheitsrat eine entsprechende Ermächtigung zu erwirken? Obwohl sich sogar die humanitäre

---

15 Dieter Senghaas: „Den Frieden stiften“. Architektur einer Weltordnungspolitik für das 21. Jahrhundert, in: Johannes Müller/Johannes Wallacher (Hrsg.): Weltordnungspolitik für das 21. Jahrhundert. Historische Würdigung – Ethische Kriterien – Handlungsoptionen, Stuttgart 2000, S. 94.

Schutzverantwortung der Weltgemeinschaft als Einfallstor für ein allgemeines „Recht zu präventiver militärischer Intervention [ . . . ] auch gegen Terroristen und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen“<sup>16</sup> entpuppen könnte, so erwächst doch eine besondere Missbrauchsanfälligkeit aus dem Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51: Nicht zufällig versuchen insbesondere die großen, aber auch mittlere Mächte wie jüngst die Türkei mit ihrer Invasion im Nordirak, genau diese Figur aus ihren strikten Konditionierungen zu lösen und in Richtung einer generellen Ermächtigung zum Waffeneinsatz außerhalb ihrer Landesgrenzen aufzuboahren. Recht verfiere dann wieder zum Recht des Stärkeren.

### *Friedenspolitische Bewertung*

Imperium und Weltinnenpolitik teilen eine immanente Gewaltsamkeit. Die friedensstrategischen Programmatiken unterscheiden sich jedoch grundlegend: Das Empire produziert Frieden allenfalls als Kollateralnutzen, Weltinnenpolitik sieht ihn als genuinen Zweck. Das Empire bricht mit der Anerkennungslogik der Staatenwelt, Weltinnenpolitik bleibt ihr verhaftet. Das Empire hängt sowohl vom Willen als auch von der Fähigkeit des Imperators ab, Weltinnenpolitik verteilt die Verantwortung auf viele Schultern. Das Empire stellt den Imperator prinzipiell über die von ihm protegierte Ordnung, Weltinnenpolitik bindet ihre Institutionen an strikte Rechtsregeln. Das Empire gründet auf Zonen unterschiedlicher Sicherheit, Weltinnenpolitik zielt auf einen gemeinsamen Sicherheitsraum. Das Empire räumt dem militärischen Faktor einen hohen Stellenwert ein, Weltinnenpolitik sucht seine Bedeutung zu minimieren. Und genau hier liegt die augenfälligste friedenspolitische Differenz beider Modelle: Will der Imperator seinen Geltungsanspruch durchsetzen, muss er seine entsprechenden Fähigkeiten stets neu unter Beweis stellen. Das führt zwar nicht notwendigerweise zur permanenten Kriegführung, leistet aber demonstrativer Hochrüstung und periodisch statuierten Exempeln Vorschub. Zwar vermag eine solche imperiale Drohstrategie unter günstigen Umständen die gewünschten Erfolge zu zeitigen. Für ihre Adressaten bedeutet sie jedoch stets Provokation und Risiko. Asymmetrische Reaktionen etwa in Form terroristischer Anschläge oder auch das Streben nach abschreckenden Massenvernichtungswaffen stellen naheliegende Optionen dar. Die Tendenz zur wildwüchsigen Aufrüstung ist dem Empire-Modell damit ebenso immanent wie die Verfestigung kon-

---

16 Otfried Nassauer: Kein großer Wurf? Bundesregierung einigt sich auf Weißbuch, NDR Info. Das Forum, Streitkräfte und Strategien, 21. Oktober 2006, Sendemanuskript, S. 6.

frontativer Beziehungsmuster mit der Neigung zur gewaltsamen Entladung. Die Verhinderung solcher Entwicklungen stellt geradezu die *raison d'être* der weltinnenpolitischen Alternative dar. Ihr Ziel, die Menschheit vor ‚der Geißel des Krieges zu bewahren‘, verlangt nach solchen Handlungsmaximen, die imperialer Logik grundsätzlich zuwiderlaufen: Abrüstung und Rüstungskontrolle, Kooperation und Interessenausgleich. Damit erweist sich Weltinnenpolitik bei aller Restgewaltsamkeit als das friedensförderlichere Rahmenmodell.

Diese Einschätzung darf aber nicht zur Trübung des kritischen Blicks verleiten. Auch die Konzeption der Weltinnenpolitik kann sich prinzipiell in ihren Gewaltfallen verfangen. Darüber hinaus bestehen architektonische Schwächen etwa bei der systematischen Einbindung nichtstaatlicher Akteure. Vor allem kommt es darauf an, das weltinnenpolitische Potenzial in der Praxis auch auszuschöpfen. Genau hier liegt ein großes Problem: Denn erstens macht den Vereinten Nationen die Überlagerung mit imperialen Ambitionen schwer zu schaffen. Zwar haben sie sich trotz intensiven Drucks der USA einer Indienstnahme für den Irakkrieg verweigert. Danach blieb ihnen aber kaum eine Wahl, als die durch ihn geschaffenen Realitäten anzuerkennen. Und in Afghanistan verschmelzen die von der UNO autorisierte Internationale Unterstützungstruppe (ISAF) sowie die von den USA im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 einseitig ausgerufene *Operation Enduring Freedom* (OEF) bis zur Unkenntlichkeit. Zweitens instrumentalisieren auch andere ständige Mitglieder den Sicherheitsrat zur Verfolgung ihrer partikularen Anliegen. Zwar ließe sich Russlands Vetodrohung gegen den Kosovokrieg der NATO (1999) aller landläufigen Meinung zum Trotz durchaus als Ausübung friedenspolitischer Verantwortung interpretieren. Bei der Weigerung Chinas im gleichen Jahr, das Mandat der Überwachungsmission in Mazedonien zu verlängern, handelt es sich hingegen eindeutig um eine Retourkutsche auf die zuvor erfolgte Anerkennung Taiwans durch den Balkanstaat. Unter beiden Entwicklungen – imperiale Überformung wie interessenorientierter Missbrauch des Vetorechts – leidet die Legitimität der Weltorganisation.

Allerdings lässt sich von den praktischen Unzulänglichkeiten dieses Ansatzes nicht auf die konzeptionelle Überlegenheit des imperialen Modells schließen. Eine andere Konsequenz wäre schlüssig, nämlich die verbliebene weltinnenpolitische Substanz zu schützen und zu stärken. Nachdem die Bundesregierung diesem Ansinnen mit der Anerkennung des Kosovos in einer ‚Koalition der Willigen‘ einen Bärendienst erwiesen hat, täte sie gut daran, andere ordnungspolitische Probleme wie das iranische Atomprogramm in die UNO zu holen bzw. dort zu halten. Die hier erzielten Lösungen versprechen nicht nur höhere weltpolitische Legitimität, sondern auch bessere Chancen auf Aus-

## WELTORDNUNG

schöpfung friedenspolitischer Instrumentarien. Als heikel dürfte sich hingegen das Changieren zwischen den Modellen je nach politischer Opportunität erweisen. So stellt die Bundesregierung im Weißbuch 2006 Selbstautorisierungen der NATO wie im Kosovokrieg und Mandate des UNO-Sicherheitsrats ordnungspolitisch auf eine Stufe. Und in der politischen Praxis dient insbesondere der Einsatz des Kommandos Spezialkräfte (KSK) weder der – ohnehin abwegigen – Verteidigung deutscher Sicherheit am Hindukusch noch dem Frieden in Afghanistan, sondern der Pflege des angeschlagenen deutsch-amerikanischen Verhältnisses: „Wir sind nach Afghanistan geschickt worden, um die uneingeschränkte Solidarität zu zeigen und das haben wir auch gemacht. Wir haben die Aufträge, die uns die Amerikaner gegeben haben, erfüllt“<sup>17</sup> – lautet das Fazit eines Kommandosoldaten, das mittlerweile weder in Politik noch Wissenschaft ernsthaft bestritten wird. Schutzpatron der Weltinnenpolitik und Erfüllungsgehilfe imperialen Ordnungswillens – beide Rollen passen auf Dauer nicht zusammen.

---

17 Zit. nach: Alexander Richter: Anti-Terror-Operation „Enduring Freedom“, NDR Info. Das Forum, Streitkräfte und Strategien, 17. November 2007, Sendemanuskript, S. 6.