



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

18. Oktober 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Alfredo Märker *Essay*

UNO und Völkerrecht in der Weltordnungskrise

7 Bardo Fassbender

Die souveräne Gleichheit aller Staaten – ein angefochtenes Grundprinzip des Völkerrechts

14 Oliver Dörr

Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht

21 Norman Paech

Epochenwechsel im Völkerrecht?

30 Patrick Sutter

Das humanitäre Völkerrecht in der Krise?

37 Johannes Varwick

Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **Das Parlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **Das Parlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 19,15 halbjährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Der „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“ und in dessen Folge der Angriffskrieg der USA zusammen mit einer „Koalition der Willigen“ gegen den Irak haben nicht nur den Vereinten Nationen einen schweren Schlag versetzt, sondern auch ein tragendes Prinzip der UN-Charta und des Völkerrechts, die souveräne Gleichheit aller Mitgliedstaaten, in Frage gestellt. Seitdem findet eine intensive politische Debatte über die Notwendigkeit einer Reform des größten Staatenbundes der Weltgeschichte statt. Das Völkerrecht müsse den neuen Herausforderungen angepasst werden, so eine Forderung von Kritikern der UNO. Die Präventivkriegsdoktrin, die US-Präsident George W. Bush im September 2002 verkündete, um gegen Al-Qaida und so genannte Schurkenstaaten vorzugehen, ließen die Vereinten Nationen und das Völkerrecht als antiquiert erscheinen.

■ Doch angesichts ausbleibender Erfolge der USA und ihrer Verbündeten im Irak könnte sich die UNO bestätigt fühlen. Eine solche selbstzufriedene Haltung wäre aber für die Weltorganisation langfristig fatal. Diese kommt um eine Reform an Haupt und Gliedern kaum herum. Die Organisation muss mit ihrer Rolle und ihren realen Möglichkeiten als wichtiger Akteur in der internationalen Politik und nach dem Ende der bipolaren Weltordnung selbstkritisch umgehen. Die neuen Herausforderungen sollten nicht unilateral angegangen werden, sondern die Völkergemeinschaft ist gefordert, sie gemeinsam zu bewältigen. Ob Deutschland künftig einen Sitz im UN-Sicherheitsrat erhält, ist dabei zweitrangig.

■ Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Weltorganisation in der Lage ist, den „großen Wurf“ der Selbstreform zustande zu bringen; sind doch Reformschritte immer auch von politischen Konjunkturen abhängig. Ein Ziel der angestrebten

Veränderungen muss es sein, die UNO wieder zu einem Ordnungsfaktor in den internationalen Beziehungen zu machen.

■ Die derzeitige multilaterale Ordnung des internationalen Systems beruht auf der souveränen Gleichheit aller Staaten, die durch das Gewaltverbot des Völkerrechts geschützt wird. Streitigkeiten sind grundsätzlich gewaltfrei zu lösen. Nur im Ausnahmefall steht den Staaten ein Selbstverteidigungsrecht gegenüber einem Angreifer zu. Im Fall des Iraks konnte von einem Recht auf Selbstverteidigung der USA jedoch kaum die Rede sein, da ein Angriff des Landes auf Amerika nicht bevorstand und ein solcher in absehbarer Zeit auch nicht zu erwarten war. Befindet sich nicht nur das Gewaltverbot der UNO, sondern darüber hinaus auch das humanitäre Völkerrecht in einer Krise, wie einige Wissenschaftler behaupten?

■ *Patrick Sutter* nennt fünf Beispiele, welche die These von der Krise des humanitären Völkerrechts zu bestätigen scheinen: den Luftkrieg der USA gegen Afghanistan, den Terrorismus in Israel, im Irak und in den USA, das Verhalten der israelischen Armee in den besetzten Gebieten, den Streit um den Kriegsgefangenenstatus von Mitgliedern der Taliban bzw. der Al-Qaida auf Guantánamo-Bay und die Anwendung von Folter im Rahmen des „Krieges gegen den Terrorismus“. Der Autor widerspricht der These von der Irrelevanz des humanitären Völkerrechts. Es sei nicht nur ein Akt der Klugheit und der Sittlichkeit, es zu beachten, sondern darüber hinaus sprächen rationale Gründe wie Reziprozität, Disziplin und Glaubwürdigkeit für dessen Einhaltung. Da sich das humanitäre Völkerrecht stets als Reaktion auf grauenhafte Erfahrungen weiterentwickelt habe, werde es aus den jüngsten Verletzungen gestärkt hervorgehen.

Ludwig Watzal



UNO und Völkerrecht in der Weltordnungskrise

In Zeiten, in denen viele Kommentatoren noch von der Logik imperialer Weltpolitik gesprochen haben – amerikanische Hegemonie, eventuell sogar schon eine künftige chinesische Übermacht im Blick –, mag die Beschäftigung mit den Vereinten Nationen und dem Völkerrecht fast antiquiert erscheinen. Zudem hatte sich in den vergangenen Monaten der Eindruck verfestigt, als seien Völkerrecht und die internationale Organisation am East River tatsächlich etwas Gestriges, Fossile des Staatenkriegs aus Zeiten vor Globalisierung und Al-Qaida und damit ganz so, wie es die Doktrin der USA glauben machen wollte. Dass sich diese Bewertung als verfehlt, vermutlich sogar kontraproduktiv erwiesen hat, scheint mit dem sukzessiven Scheitern der US-amerikanisch geführten Koalition im Irak inzwischen mehr als deutlich geworden zu sein. In Deutschland und anderen Ländern, in denen die Völkerrechtswidrigkeit des Irakkrieges vielfach betont und seine Zweckmäßigkeit bezweifelt worden ist, beobachtet man die aktuellen Entwicklungen mit wachsender Sorge. Genugtuung ob der eigenen Warnungen dürfte sich angesichts der Opfer und der kritischen Situation in weiten Teilen des NachkriegsIraks kaum eingestellt haben. Sie verbietet sich überdies aus einem weiteren Grund. Denn mehr noch als die militärische Intervention im Kosovo – die ebenfalls ohne Legitimation der UN stattgefunden hatte – wurde mit dem Waffengang an Euphrat und Tigris der Blick auf jene massiven Funktionsstörungen der internationalen Politik freigegeben, die sich eigentlich schon seit längerem angedeutet hatten. Spätestens seit diesem Zeitpunkt dürfte jedem klar geworden sein, dass sich die Weltordnung in einer ernststen Krise befindet und das System globaler und kollektiver Sicherheit nicht so funktioniert, wie es sollte – vollkommen unabhängig davon, ob man den Irakkrieg befürworten mochte oder nicht. Es ist darum nicht verwunderlich, dass sich in letzter Zeit ein regelrechter Boom an Ordnungsentwürfen und politischen Zukunftsszenarien entwickelt hat.

Die Rede von der Weltordnungskrise offenbart einiges darüber, in welchem Zustand sich Völkerrecht und Vereinte Nationen aktuell befinden. Sie lässt zum Beispiel erahnen, dass es sich um einen Transformationsprozess handeln muss, um die Abkehr vom Althergebrachten gepaart mit großer Unsicherheit. Bei aller notwendigen Besorgnis

wird dabei allerdings vergessen, dass sich aus dem Desaster im Irak durchaus neue Chancen für ein verbessertes multilaterales Handeln und die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ergeben. Wichtige Errungenschaften jüngerer Datums, wie die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) in Den Haag, geraten dabei ebenfalls schnell aus dem Blick. Es gibt keinen Anlass für einen überzogenen Pessimismus – ein Gedanke, den jüngst auch der Friedensforscher Lothar Brock in seiner Abschiedsvorlesung mit dem treffenden Titel „Ordnungsruf gegen Depression“ formuliert hat.¹ Beides, das Völkerrecht und die Vereinten Nationen, befinden sich nämlich schon seit längerem in einer Art Schwebezustand zwischen Rückschritt, Fortschritt und Stillstand.

Während der neunziger Jahre hatte es zunächst den Anschein, als sei globale Politik nur mehr im Sinne einer weltweiten zivilisatorischen Modernisierung zu verstehen. Allzu lange währte dieser Fortschrittsglaube allerdings nicht. Ausgehend von der Beendigung zahlreicher zermürender Kriege und dem Ende des Ost-West-Konflikts hatten viele den Beginn einer Epoche des Friedens und des Rechts erwartet, eine Ära der fortlaufenden Abrüstung und globalen Entwicklung und immer wieder auch die weltweite Durchsetzung von Menschenrechten. Die UN-Weltkonferenzen und das Ende der Blockadesituation im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gaben Anlass für die vage Hoffnung, die UNO könne zu einem Motor globaler Veränderung werden – zum Garanten weltweiter Sicherheit und gerechter Globalisierung. Jene „verhaltene Zuversicht“ – wie Brock es nannte – dauerte bis zu den brutalen Massenmorden in Somalia und Ruanda. Und spätestens mit den Grausamkeiten auf dem Balkan war endgültig deutlich geworden, dass die Weltgemeinschaft den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts nicht ausreichend gewachsen sein würde.

Die Rückschritte, welche das Völkerrecht und die globale Staatengemeinschaft seit den verheerenden Terroranschlägen in den USA hinnehmen mussten, sind in der Tat sehr ernst und betreffen zahlreiche Diskussionsfelder – allen voran die

¹ Vgl. Lothar Brock, Ein Ordnungsruf gegen Depression. Der Kampf um den Frieden schließt die Weiterentwicklung des Völkerrechts ein, in: Frankfurter Rundschau (FR) vom 1. 3. 2004.

Legitimierung von Angriffskriegen unter dem Deckmantel so genannter Präemption. So sehr man eine solche Strategie weit vorausschauender Verteidigung in Zeiten des internationalen Terrorismus und der unkontrollierten Verbreitung von Massenvernichtungswaffen auch propagieren mag, de facto bedeutet sie die Auflösung eines Grundpfeilers im modernen Völkerrecht. Besorgnis erregend ist auch die zunehmende Relativierung des absoluten Folterverbots, die sich im Krieg gegen den internationalen Terrorismus mittlerweile feststellen lässt. Sollte sich herausstellen, dass die Taten von Abu Ghraib Methode und ihren Ursprung nicht bei jenen Tätern hatten, denen inzwischen der Prozess gemacht wird, wäre dies sicher nicht weniger eklatant als die Folterungen mancher diktatorischer Regime. Vor dem Hintergrund der schrecklichen Bilder aus Saddam Husseins ehemaligem Staatsgefängnis und der weltweiten Empörung darüber mehren sich deshalb die Anzeichen für eine Rückkehr der einzig verbliebenen Weltmacht zu den Grundlagen des Rechts und den Vereinten Nationen. Ob sie von Dauer oder nur dem Wahltermin geschuldet ist, wird sich bald zeigen.

„Totgesagte leben bekanntlich länger“ heißt es in einem aktuellen Papier der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung² über den Frieden durch Recht. Ein Beleg für diese Tendenz ist das Guantanamo-Urteil des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten, in dessen Rahmen den Gefangenen künftig das Anrecht auf eine gerichtliche Anhörung sowie die Möglichkeit, den US-Rechtsweg bemühen zu können, zugesprochen wurde. Eine herbe Niederlage für die Regierung von George W. Bush, hatte sie doch angenommen, Recht nach Gusto interpretieren zu können. In einer Welt des Rechts darf es jedoch keine rechtsfreien Räume geben, also auch keinen rechtlosen Kombattanten. Ebenso wenig übrigens wie verpflichtungslose Soldaten, weshalb es auch erfreulich ist, dass die Bemühungen um eine Wiederauflage der Sicherheitsratsresolution 1487, die „Staatsbürgern aus Nicht-Vertragsstaaten“ bei UN-Missionen Straffreiheit vor dem IStGH zusicherte, inzwischen eingestellt wurden. Die ausdrückliche Immunität gegenüber dem IStGH für Soldaten, die sich im Rahmen von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen engagieren, schien geradezu eine Einladung dafür, es mit den Menschenrechten nicht allzu ernst zu nehmen. Sicher, die USA haben den Resolutionsentwurf angesichts der drohenden Niederlage im Sicherheitsrat zurückgezogen und würden dem Statut von Rom

2 Vgl. HSFK-Standpunkte – Beiträge zum demokratischen Frieden, Nr. 3/2004, Editorial ([www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-3-2004\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-3-2004(druckfrei).pdf)).

vermutlich selbst nach einem Regierungswechsel in Washington nicht beitreten. Gleichwohl regt sich inzwischen offenbar Widerstand gegen die zunehmende globale Aushöhlung des Rechts. Und was noch wichtiger ist, er entfaltet auch eine gewisse Wirksamkeit. Zu Recht sprach deshalb der Hamburger Völkerrechtler Thomas Bruha jüngst von sich aufzeigenden „Wegen aus dem Niemandsland“³. Die ersten Schritte zurück zur Achtung des Rechts sind jedenfalls getan.

Weder die Vereinten Nationen noch das Völkerrecht haben im letzten Jahr aufgehört zu existieren – ebenso wenig, wie sie sich zuvor zu seligmachenden Institutionen entwickelt hatten. Gleichwohl wird die internationale Gemeinschaft vieles ändern müssen, um dem gemeinsamen Recht und dem Gedanken kollektiver Friedenssicherung in Zeiten neuer Bedrohungen und Herausforderungen ausreichend Geltung zu verschaffen. Zerfallende, womöglich nie existierende Nationalstaaten, Neue Kriege, weltweite Gewaltmärkte, internationaler Terrorismus, global vernetzter Rauschgift-, Waffen- und Menschenhandel, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – der Schlagwortkatalog ist lang und bekannt. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat diesen drängenden Problemen deshalb bereits im November 2003 durch die Einrichtung eines „High-Level-Panels“ Rechnung getragen. Der Bericht dieses 14-köpfigen Gremiums – dem u. a. die Norwegerin Gro Harlem Brundtland, die Japanerin Sadako Ogata, der US-Amerikaner Brent Scowcroft sowie als Vorsitzender der Thailänder Anand Panyarachun angehören – wird Anfang Dezember erwartet. Und obwohl der Auftrag der hochrangigen Gruppe Strukturfragen nicht ausdrücklich einschließt, erhofft man sich vielerorts von den Empfehlungen auch wichtige Impulse für eine Reform der UN-Organisation.

Ein gerade in Deutschland viel diskutiertes Thema ist dabei gegenwärtig, ob und unter welchen Bedingungen die Bundesregierung einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anstreben sollte.⁴ Eigentlich ist die Idee einer permanenten Mitgliedschaft des immerhin drittgrößten Beitragszahlers im wichtigsten Gremium der Vereinten Nationen nichts Neues. Bereits unter

3 Vgl. Thomas Bruha, Wege aus dem Niemandsland, in: Vereinte Nationen, (2004) 3, S. 73 f.

4 Für eine Auflistung der wichtigsten Pro- und Contra-Argumente vgl. u. a. Karl Kaiser, Der Sitz im Sicherheitsrat – Ein richtiges Ziel deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, (2004) 8, S. 61 ff.; Gunther Hellmann/Reinhard Wolf, Neuer Spielplan auf der Weltbühne. Deutschlands Auftritt muss abgesagt werden, in: ebd., S. 71 ff.; Manuel Fröhlich, Zwischen „wünschenswert“ und „machbar“, in: FR vom 26. 7. 2004.

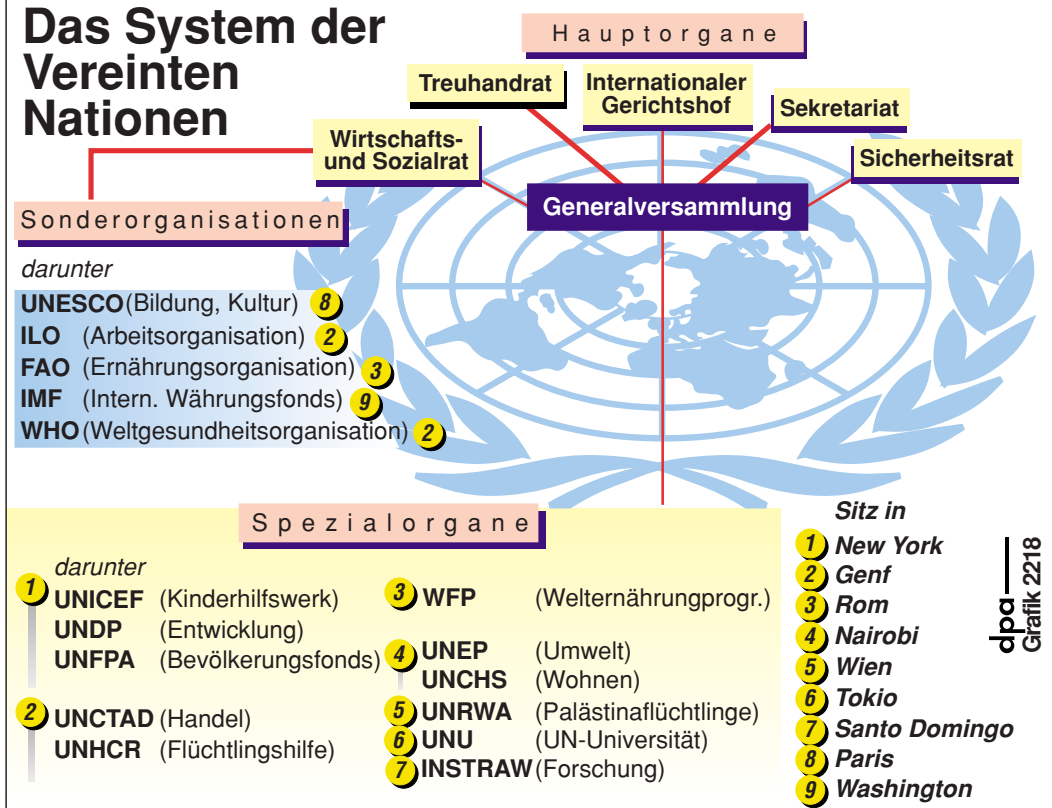
Außenminister Klaus Kinkel gab es erste diplomatische Schritte in diese Richtung. Indem nun aber Bundeskanzler Gerhard Schröder sich dessen angenommen hat, dürften die Erfolgsaussichten höher liegen als in den neunziger Jahren. Dennoch bleiben die Hürden einer Charta-Änderung hoch. Zwei Drittel der 191 UN-Mitglieder gilt es zu überzeugen, darunter die fünf Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat. Dies vor Augen und im Wissen, dass Reformüberlegungen zur Zusammensetzung des Sicherheitsrates seit Jahren ergebnislos ein Dauerthema in den Vereinten Nationen sind, könnte man die gegenwärtigen Bemühungen freilich auch als diplomatischen Leerlauf werten; zumal jenseits des vergleichsweise harmlosen deutschen Ansinnens manche Elemente einer Sicherheitsratsreform – wie etwa die Anwartschaft Indiens auf einen ständigen Sitz – bei manchen UN-Mitgliedern auf wenig Gegenliebe stoßen. Ob man sich darauf angesichts des indischen (Atom-)Konflikts mit Pakistan tatsächlich einlassen mag, ist zu bezweifeln. Auf der anderen Seite wird allerdings von niemandem bestritten, dass Reformen bei der Zusammensetzung des Sicherheitsrats dringend nötig sind, damit die Vereinten Nationen das Vertrauen der Weltöffentlichkeit wiedergewinnen. Und zentral ist auch, dass sich mit dem Ende der Amtszeit Kofi Annans am 31. Dezember 2006 das Zeitfenster womöglich auf längere Zeit verschließen wird. Entsprechend darf man gespannt sein, welche konkreten Vorschläge das so genannte Blue-Ribbon-Panel in wenigen Monaten dazu vortragen wird.

Dass die Bundesregierung die unwahrscheinlichere, wenngleich normativ legitimierungsfähigere Vorstellung eines gemeinsamen europäischen Sitzes inzwischen aufgegeben hat und auf direkte Machtausweitung setzt, ist überdies symptomatisch für das hier dargelegte Spannungsfeld zwischen Rückschritt, Fortschritt und Stillstand. Zwar teilt man in Berlin weiterhin die europäische Vision, tendiert jedoch in geradezu verantwortungsethischer Weise dazu, das Machbare zu wollen und das Wünschbare aufzuschieben – zumal eindeutig ist, dass Großbritannien und Frankreich ihre Sitze nicht aufgeben werden. Ob man mit rein nationalen Positionen allerdings den Vereinten Nationen und der europäischen Integration einen echten Gefallen tut, ist fraglich. Bei der UN läuft man Gefahr, das bestehende Zwei-Klassen-System und jenen „Club der Mächtigen“ zu zementieren, als welcher die Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat in den Augen der Weltöffentlichkeit oft

betrachtet werden. Und im Falle der EU muss die Frage erlaubt sein, welchen Sinn und Zweck die soeben in die Wege geleitete gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit Blick auf die Vereinten Nationen eigentlich erfüllen soll. In gewisser Weise ist man nun ganz im Sinne Max Webers in der Pflicht, das gesteckte Ziel einer dauerhaften nationalen Mitgliedschaft auch tatsächlich zu erlangen, um die so ausgeweiteten Handlungsoptionen zum Wohle der Vereinten Nationen und der weiteren Integration Europas einzusetzen. Ansonsten hätte man mindestens bei manchem europäischen Partner einiges an außenpolitischem Porzellan zerschlagen – unabhängig von Italien, das den deutschen Bestrebungen ohnehin schon immer neidvoll-skeptisch gegenüber steht.

Klar scheint außerdem, dass der Wunsch Deutschlands nach mehr Einfluss vor dem Hintergrund anderer Reformnotwendigkeiten innerhalb des UN-Systems zumindest nachrangig ist. Ein Scheitern dieses Vorhabens darf sich deshalb nicht negativ auf andere wichtige Aufgaben auswirken, sofern man ernsthaft daran interessiert ist, die UN und das Völkerrecht zu stärken. Schließlich sind einige Gegenden der Welt bislang überhaupt noch nicht im Sicherheitsrat vertreten. Wenn man sich auf das schwierige Unterfangen einer Veränderung der Charta einlässt, spricht außerdem vieles dafür, das Verhältnis und die Aufgaben der einzelnen UN-Organe neu zu überdenken. Vorschläge für eine Revitalisierung der Generalversammlung liegen ebenso auf dem Tisch wie die Idee, dem Treuhandrat neue Kompetenzen – etwa beim Umgang mit „*failed states*“ – zu geben. Auch mit der Tendenz, dass der Sicherheitsrat sich in einigen Politikbereichen zu einer Art Weltgesetzgeber entwickelt hat, gilt es, sich kritisch auseinander zu setzen. Immerhin geschieht gerade bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus inzwischen Rechtsetzung ohne direkte Kontrolle der UN-Mitgliedstaaten, geschweige denn demokratisch legitimiert. Es spricht also vieles dafür, sich für ein Gesamtpaket an Veränderungsmaßnahmen einzusetzen, bei dem sich Deutschland – auch angesichts seiner eigenen Ambitionen – als Motor beteiligen sollte. Ansonsten dürfte es kaum verwundern, wenn am Ende überhaupt keine Reform gelingen mag. Stillstand wäre in dieser Situation allerdings kaum besser als die gerade erlebten Rückschritte. Auf Dauer würde er die Idee einer legitimen globalen Ordnung – symbolisiert in der Weltorganisation – absurd erscheinen lassen, obwohl es dazu keine ernstzunehmende Alternative gibt.

Das System der Vereinten Nationen



Der UN-Sicherheitsrat

5 ständige Mitglieder

- USA
- Russland
- Frankreich
- Großbritannien
- China

besitzen Vetorecht bei Beschlüssen



10 nichtständige Mitglieder aus 5 Regionalgruppen

Jeweils zweijährige Amtszeit, jährlich werden 5 neu gewählt

3 afrikanische Staaten

- Algerien
- Benin
- Angola

2 lateinamerikanische Staaten

- Brasilien
- Chile

2 asiatische Staaten

- Philippinen
- Pakistan

2 westeuropäische oder andere West-Staaten

- Deutschland
- Spanien

1 osteuropäischer Staat

- Rumänien

● bis Ende 2004 ● bis Ende 2005

dpa - Grafik 9988

Die souveräne Gleichheit der Staaten – ein angefochtenes Grundprinzip des Völkerrechts

Artikel 2 Nr. 1 der Charta der Vereinten Nationen bestimmt: „Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.“ Es ist aber nicht nur die Organisation der Vereinten Nationen (United Nations, UN), die auf diesem Grundsatz beruht, sondern die ganze Völkerrechtsordnung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Was ist mit der „souveränen Gleichheit der Staaten“ gemeint? In einer bedeutenden, allgemein anerkannten Deklaration hat sich 1970 die UN-Generalversammlung auf die folgende Definition geeinigt: „Alle Staaten genießen souveräne Gleichheit. Sie haben dieselben Rechte und Pflichten und sind gleichberechtigte Mitglieder der internationalen Gemeinschaft, ungeachtet aller Unterschiede wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, politischer oder anderer Natur.“ Weiter heißt es: „Jeder Staat hat die Pflicht, die Rechtspersönlichkeit der anderen Staaten zu respektieren. Die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit jedes Staates sind unverletzlich. Jeder Staat hat das Recht, seine politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung frei zu wählen und zu entwickeln.“¹

Die souveräne Gleichheit der Staaten ist damit in erster Linie ihre Rechtsgleichheit: Jeder Staat ist vor dem Völkerrecht gleich, sei er groß oder klein, mächtig oder schwach, westlich-demokratisch verfasst oder etwa arabisch-islamisch. Entsprechend hat in der Generalversammlung der Vereinten Nationen jeder Staat das gleiche Stimmrecht (Art. 18 Abs. 1 der UN-Charta). Nach dem Grundsatz sind die Volksrepublik China, mit gut 1,3 Milliarden Menschen der bevölkerungsreichste Staat der Welt, und der pazifische Inselstaat Tuvalu, mit 11 000 Einwohnern der bevölkerungsmäßig kleinste,² gleichberechtigt. Die souveräne Gleichheit ermöglicht die Selbstbestimmung der einzel-

nen Völker, die ihre innere Ordnung frei wählen und entwickeln können sollen.³

Das Prinzip der souveränen Gleichheit gehört zu den rechtlichen Grundbedingungen der bestehenden multilateralen internationalen Ordnung. Multilateralismus setzt die Existenz einer größeren Zahl unabhängiger Akteure in den internationalen Beziehungen voraus. Mit einer – rechtlich anerkannten – Vorherrschaft einzelner Staaten über andere ist ein multilaterales System unvereinbar.

Geschützt wird die souveräne Gleichheit der Staaten vor allem durch das allgemeine Gewaltverbot des Völkerrechts: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“ (Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta). Auch der größte Staat darf dem kleinsten nicht seinen Willen aufzwingen, indem er ihn mit militärischer Gewalt überzieht oder bedroht.

An genau dieser Stelle aber gerät gegenwärtig das Prinzip der souveränen Gleichheit in eine angefochtene Position. Denn das Gewaltverbot befindet sich in einer Krise.⁴ Insbesondere die amerikanische Politik einer sehr weiten Auslegung des Rechts auf Selbstverteidigung im „Kampf gegen den Terrorismus“ weicht das Gewaltverbot auf. Die damit verbundene Erleichterung der Anwendung militärischer Gewalt gegen andere Staaten aber lässt es als möglich erscheinen, dass schwächeren Staaten gegenüber Druck ausgeübt wird, der im Widerspruch zu ihrem Status souveräner Gleichheit steht – Druck, der sie zu Entscheidungen zwingt, die nicht ihrer freien Wahl entsprechen.

In Anbetracht dieser aktuellen Situation, auf die ich später zurückkommen werde, soll in diesem

1 Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen („Friendly Relations Declaration“) vom 24. 10. 1970, Anhang zu Resolution 2625 (XXV), in: United Nations Year Book 24, New York 1970, S. 788, sowie in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Völkerrecht, Baden-Baden 2004², Nr. 6.

2 Vgl. die Liste der UN-Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl in: Vereinte Nationen, (2004) 1, S. 39.

3 Vgl. Bardo Fassbender, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Heinz-Peter Mansel u. a. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, München 2004, S. 1089, 1098 ff.

4 Vgl. ders., Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbotes vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), (2004), S. 241–256.

Beitrag der völkerrechtliche Begriff der souveränen Gleichheit der Staaten näher erklärt werden. Da es sich um einen Begriff handelt, der sich im Lauf der modernen Völkerrechtsgeschichte verändert hat, muss dabei auch die historische Dimension berücksichtigt werden. Um zu verstehen, was „souveräne Gleichheit“ heute bedeutet, und um abschätzen zu können, ob das Prinzip auch in der Zukunft die völkerrechtlichen Beziehungen der Staaten leiten wird, ist es nötig zu beschreiben, wie dieser Grundsatz entstanden ist.

Die Souveränität des Staates

Mit dem Ausdruck der „souveränen Gleichheit“ sind in der UN-Charta von 1945 zwei rechtliche Begriffe miteinander verbunden worden, nämlich die „Souveränität“ der Staaten und ihre (rechtliche) „Gleichheit“. Beide weisen ihre eigenen Schwierigkeiten auf. Wenden wir uns zunächst dem ersten Begriff, der Souveränität, zu, der jedenfalls bis 1945 die Hauptrolle gespielt hat.

Die Souveränität des Staates zählt zu den ältesten Ideen und Begriffen des neuzeitlichen Völkerrechts. Sie hat den Aufstieg des modernen rationalen Staates in Europa als des Inhabers umfassender Personal- und Territorialhoheit auf einem abgegrenzten Gebiet begleitet und unterstützt. Auch in der Gegenwart ist der souveräne Staat der „ordentliche“ Staat im Sinne des Völkerrechts und das „regelmäßige“ Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. Die Völkerrechtsordnung ist um die Aufrechterhaltung eines einheitlichen und universalen Systems souveräner Staaten bemüht.

In seiner langen Geschichte⁵ hat sich der Souveränitätsbegriff in überraschender Weise als wandlungs- und anpassungsfähig erwiesen. Er hat viele verfrühte Grabreden, die auf ihn gehalten wurden, ebenso überdauert wie Vorwürfe besonders im 20. Jahrhundert, er stehe jener gesteigerten Form internationaler Zusammenarbeit im Wege, die für das Überleben der Menschheit notwendig sei. Vieles spricht dafür, dass erst sein Verschwinden an einem noch unbekanntem Zeitpunkt der Zukunft das wirkliche Ende des modernen Staates markieren wird. Im Laufe der Jahrhunderte hat der

5 Vgl. Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität: Die Grundlagen, Frankfurt/M. 1970; ders., Souveränität: Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806, Berlin 1986; Michael Stolleis, Die Idee des souveränen Staates, in: Reinhard Müssgnug (Red.), Entstehung und Wandel verfassungsrechtlichen Denkens (Beiheft 11 zu „Der Staat“), Berlin 1996, S. 63–85.

Begriff eine beinahe mythische Qualität erworben. Obwohl – oder vielleicht gerade weil – seine Konturen so unscharf sind, spielte und spielt er in der Staats- und Völkerrechtstheorie sowie der Politik eine herausragende Rolle.

Nach einer weithin geteilten Auffassung hat die Souveränität des Staates zwei komplementäre und sich wechselseitig bedingende Seiten: Nach innen gewandt setzt ihr Inhaber letztverbindliches, von keiner anderen Macht abgeleitetes Recht. Nach außen ist er rechtlich weisungsfrei; er schuldet von Rechts wegen keinem anderen Gehorsam. Die innere Seite hatte die „Zwischengewalten“ im Auge, rechtlich oder tatsächlich unabhängige Herrschaften, welche sich die frühmoderne Zentralgewalt zu unterwerfen suchte. Der äußere Souveränitätsanspruch zielte auf „fremde“, auswärtige Mächte. Mit dem Anspruch auf Unabhängigkeit von diesen verband sich die Abschirmung des eigenen Territoriums, das von rechtlicher und tatsächlicher Einflussnahme von außen frei sein sollte. Entsprechend ist auch einerseits von staatsrechtlicher (innerstaatlicher), andererseits von völkerrechtlicher (internationaler) Souveränität die Rede.⁶

Souveränität: Recht und Politik

Wir sprechen hier von der Souveränität als einem Rechtsbegriff, doch besitzt sie als solcher im Staats- und im Völkerrecht eine politische Dimension. Souveränität als Rechtsbegriff ist von einer charakteristischen Spannung geprägt: Einerseits verfolgt sie das Ziel, die Macht dessen, der souverän zu sein behauptet, als Rechtsmacht zu definieren und damit zu begrenzen. Andererseits beruft sich der Souverän – jedenfalls von Zeit zu Zeit – auf sie, um sich der Bindung an rechtliche Regeln und Verfahren zu entziehen oder das Recht seinen Interessen gemäß zu ändern. Dieser zweite Aspekt, den man die „ungezähmte“ Seite der Souveränität nennen kann, kommt heute in den internationalen Beziehungen stärker zum Ausdruck als im inneren Staatsleben jedenfalls der westlichen Verfassungsstaaten, welches vergleichsweise wirksamere rechtliche Schranken kennt.

Der Aspekt weist zurück auf die Ursprünge des Begriffs, als er ganz und gar Ausdruck politischer Ansprüche war, Behauptung eines wirklichen oder nur angeblichen Rechtes oder Versuch der Durchsetzung eines Anspruchs in der Rechtswirklichkeit. Seit der französische Jurist und Philosoph Jean

6 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984³, S. 29 f.

Bodin den Souveränitätsbegriff im 16. Jahrhundert zum Thema der Staatstheorie gemacht hat,⁷ ist er als ein Argument in konkreten politischen Auseinandersetzungen benutzt worden – mehr normativ als deskriptiv. Am Anfang des neuzeitlichen europäischen Staatensystems diente er dazu, die Unabhängigkeit des französischen Königs von Kaiser und Papst und den Vorrang seiner rechtlichen Anordnungen vor dem von territorialen Partikulargewalten gesetzten Recht zu begründen.

Auch in der Gegenwart wird der Anspruch auf Souveränität gewöhnlich in politischen Krisen und Kämpfen, in Kriegen und Bürgerkriegen erhoben oder zurückgewiesen. Es bedeutete das vorläufige Ende selbstständiger deutscher Staatsgewalt, als die vier Hauptsiegermächte mit der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 die „oberste Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands“ übernahmen.⁸ Entsprechend groß war der Erfolg Bundeskanzler Konrad Adenauers, als die drei westlichen Mächte im Deutschlandvertrag von 1952/54 die Bundesrepublik zwar nicht in unbedingter Weise als souverän anerkannten, aber doch erklärten, diese werde mit dem Inkrafttreten des Vertragswerkes „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“ haben.⁹ Erst mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 12. September 1990, fünfundvierzig Jahre nach Kriegsende, erlangte Deutschland seine völkerrechtliche Souveränität zurück.¹⁰

Souveränität als Herrschaft über das Recht

Mit dem Niedergang naturrechtlicher Anschauungen, nach denen auch die Regenten unabhängig von ihrem Willen an bestimmte grundsätzliche Normen gebunden waren, wurde im späteren 18. und im 19. Jahrhundert aus der Souveränität auch

der Anspruch auf Herrschaft über das Recht abgeleitet. Jeder Staat, so kritisierte Kant im Jahre 1795, setze seine Majestät „gerade darin, gar keinem äußeren gesetzlichen Zwange unterworfen zu sein“¹¹. Nach der im 19. und im überwiegenden Teil des 20. Jahrhunderts herrschenden voluntaristischen Theorie galten die Staaten völkerrechtlich nur als an die Normen gebunden, denen sie selbst zugestimmt hatten, entweder durch vertragliche Vereinbarung oder gewohnheitsmäßige Anerkennung. Es galt eine Vermutung zugunsten der „unbeschränkten Souveränität“ eines Staates. Von auf naturrechtlichen, moralischen und religiösen Vorstellungen beruhenden Beschränkungen befreit, wurde das „Recht, zum Kriege zu schreiten“ (jus ad bellum), zum ersten Recht des souveränen Staates. Die Souveränität wurde zur Grundnorm einer Völkerrechtsordnung, die von Handlungs- und Eingriffsverboten in den zwischenstaatlichen Verhältnissen geprägt war.

Sich wechselseitig verstärkend, verbanden sich im 19. Jahrhundert Souveränitätsbegriff und Nationalstaatsidee. Der Akzent des Begriffs lag nicht mehr auf einem Auf- und Ausbau möglichst effektiver territorialer Staatsgewalt, sondern auf der Konkurrenz mit anderen Nationen. Die „souveränen Nationalstaaten“, konstruiert als sich gegenüberstehende geschlossene Einheiten, stritten miteinander um politische, wirtschaftliche und militärische Macht, bevölkerungs- und gebietsmäßige Größe und ihren Rang. Nach einem Wort des Historikers Otto Hintze musste sich der Staat als „Machtstaat“ behaupten; „jeder Staat muss sehen, wie er seine Interessen schützen und durchsetzen kann“¹².

Es ist daher verständlich, dass dem verabsolutierten Souveränitätsgedanken in der Rückschau vorgeworfen wurde, die beiden Weltkriege begünstigt zu haben. Entsprechend geriet der Begriff in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts, besonders aber nach 1945, in eine Krise. Die Völkerrechtswissenschaft reagierte auf die Annahme der Charta der Vereinten Nationen, indem sie den Begriff schrittweise relativierte und ihm den Begriff der Solidarität aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft¹³ zur Seite stellte. In West-

7 Vgl. Jean Bodin, *Les six Livres de la République*, Paris 1583, Aalen 1961, livre I, chap. VIII, IX und X., hier S. 122 und 162: „La souveraineté est la puissance absolue & perpétuelle d'une République.“ „Qui Rex est, Regem Maxime non habeat.“

8 Wortlaut der Erklärung in: Ingo von Münch (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1976², S. 19 ff.

9 Art. 1 Abs. 2 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. 10. 1954, in: *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) 1955 II, S. 305; I. v. Münch (Anm. 8), S. 229 ff.

10 Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, in: *BGBl.* 1990 II, S. 1318: „Das vereinte Deutschland hat demgemäß volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten.“

11 Vgl. Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, 1795, 2. Definitivartikel, 2. Abs. Zit. nach der von Rudolf Malter hrsg. Ausgabe, Stuttgart 1984, S. 16.

12 Vgl. Otto Hintze, *Wesen und Wandlung des modernen Staates* (1931), in: ders., *Staat und Verfassung*, hrsg. von Gerhard Oestreich, Göttingen 1962², S. 470, 478.

13 Vgl. Ulrich Scheuner, *Solidarität unter den Nationen als Grundsatz in der gegenwärtigen internationalen Gemeinschaft* (1975), Nachdruck in: ders., *Schriften zum Völkerrecht*, Berlin 1984, S. 379–405. Über den Begriff der internationalen Gemeinschaft: Christian Tomuschat, *Die internationale Gemeinschaft*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 33 (1995), S. 1–20.

europa ersetzte die Zusammenarbeit der Staaten im Zeichen der Supranationalität die Souveränität als Leitidee der internationalen Beziehungen. In diesem Sinne sprach die Präambel des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 von der Entschlossenheit der Parteien, „an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen (. . .) und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“¹⁴. Nur die aus der Entkolonialisierung hervorgegangenen neuen Staaten Afrikas und Asiens beriefen sich energisch auf ihre Souveränität, um ihre fragile Existenz zu festigen. Auch die sich ihrer unabhängigen Staatlichkeit ungewissen Länder des Ostblocks, vor allem die DDR, suchten bei jeder sich bietenden Gelegenheit nach einer Bestätigung ihrer Souveränität.

Die UN-Charta von 1945 als Wendepunkt

Seit der Annahme der Charta der Vereinten Nationen im Jahre 1945 hat eine tief greifende Anpassung und Begrenzung des überkommenen Souveränitätsbegriffs stattgefunden. Schrittweise und im Einklang mit der stetig gewachsenen Interdependenz der Staaten ist der als im Wesentlichen rechtlich ungebunden gedachte „souveräne Staat“ zu einer (primär räumlich definierten) Körperschaft geworden, die völkerrechtlich vielfach verpflichtet ist, und zwar auch ohne ihre Zustimmung, ja sogar gegen ihren Willen. Im Stufenbau der universalen Rechtsordnung zeichnet sie aus, mit dem vergleichsweise höchsten Grad an Autonomie ausgestattet zu sein.

Das Völkerrecht steht nicht mehr im Dienst der Staatsräson, sondern des Gemeinwohls der internationalen Gemeinschaft.¹⁵ Verbindendes Merkmal der verschiedenen normativen Inhaltsbestimmungen dieses Gemeinwohls ist der Schutz des einzelnen Menschen – vor kriegerischer Gewalt, vor Verletzungen seines Lebens, seiner Gesundheit, Freiheit und Würde im Frieden und im Krieg, vor schweren Gefährdungen seiner natürlichen Umwelt. Der Gedanke, den die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 in ihrem ersten Artikel mit dem Satz ausdrückte: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten gebo-

¹⁴ BGBl. 1952 II, S. 447 (448).

¹⁵ Vgl. Bardo Fassbender, Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls, in: EuGRZ, (2003), S. 1–16.

ren“, und den wenige Monate später das Bonner Grundgesetz mit seiner großartigen Wendung von den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Art. 1 Abs. 2) aufnahm, hat sich im Völkerrecht wirklich Bahn gebrochen. Treffend ist von einer „anthropozentrischen Wende im Völkerrecht“ gesprochen worden.¹⁶

Der heutige völkerrechtliche Gemeinwohlbegriff ist die Folge der Erfahrung eines Versagens der staatlichen Gemeinwesen im 20. Jahrhundert, vornehmlich in Europa: Der Staat schützte den Einzelnen nicht vor Gewalt und Unrecht, sondern wurde im Gegenteil zum Urheber derselben. Vor diesem Hintergrund wurde die völkerrechtliche Rechtsordnung zum Anwalt des Individuums gegenüber den Staaten (und insbesondere dem jeweiligen Heimatstaat des Einzelnen) erhoben – allerdings nur in den Interessen, die allen Menschen kraft ihres Menschseins gemeinsam sind (Leben, Gesundheit, Freiheit).

Souveräne Gleichheit als Autonomie der Staaten

Die Charta der Vereinten Nationen spricht nicht von „Souveränität“ als solcher, sondern postuliert allein das „Prinzip der souveränen Gleichheit (*sovereign equality/égalité souveraine*)“ aller Mitgliedstaaten (Art. 2 Nr. 1).¹⁷ Die UN-Gründungskonferenz von San Francisco entschied sich bewusst für einen neuen Begriff, mit dem der Idee der rechtlichen Gleichheit der Staaten der Vorrang vor der Souveränität gegeben wurde. Die Souveränität wurde zu einem attributiven Adjektiv herabgestuft, welches das Substantiv „Gleichheit“ näher bestimmt. Da es eine Gleichheit mehrerer Staaten nur in einer Gemeinschaft geben kann, wurde die Souveränität eines Staates unmittelbar mit seiner Mitgliedschaft in der internationalen Gemeinschaft (organisiert in Gestalt der Vereinten Nationen) verbunden. Das Prinzip der souveränen Gleichheit schließt die (rechtliche) Herrschaft eines souveränen Staates über einen anderen aus, nicht aber die gemeinsame Unterordnung aller Staaten unter die verfasste internationale Gemeinschaft. Es stellt klar, dass im Zeitalter der Verein-

¹⁶ Markus Kotzur, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, Berlin 2001, S. 143.

¹⁷ Vgl. Bardo Fassbender/Albert Bleckmann, Kommentierung von Art. 2 Nr. 1 UN-Charta, in: Bruno Simma u. a. (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, Oxford 2002², Bd. I, S. 68–91.

ten Nationen das Recht eines Staates auf Unabhängigkeit durch seine Verpflichtung bedingt wird, Gemeinschaftswerte und -ziele zu schützen und zu fördern.

Völkerrechtliche Souveränität ist damit ein Sammelname für die Rechte (Kompetenzen) und Pflichten, welche die Völkerrechtsordnung zu einer bestimmten Zeit einem unabhängigen Staat zuweist. Diese spezifischen („souveränen“) Rechte und Pflichten konstituieren zusammengenommen die Souveränität eines Staates. Souveränität ist der völkerrechtlich definierte Rechtsstatus eines unabhängigen Staates. Die Souveränität ist also nicht die Quelle oder der Ursprung von Rechten und Ansprüchen. Die Eigenschaft eines Staates, souverän zu sein, verleiht diesem keine Rechte, sondern umgekehrt machen ihn bestimmte, ihm durch das Völkerrecht zugewiesene Rechte souverän.

Hieraus ergibt sich auch, dass die völkerrechtliche Souveränität eines Staates weder „natürlich“ noch statisch ist. Sie ist vielmehr veränderlich. Im Laufe des 20. Jahrhunderts ist die Handlungsfreiheit der einzelnen Staaten wesentlich beschränkt worden. Den mit der Satzung des Völkerbundes von 1919¹⁸ und dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928¹⁹ beschrittenen Weg energisch vollendend, hat die UN-Charta den Staaten ein zuvor als zentral betrachtetes Souveränitätsrecht genommen, nämlich das Recht, nach freiem Willen Krieg gegen einen anderen Staat zu führen. Heute wird das allgemeine Gewaltverbot der Charta (Art. 2 Nr. 4) nicht mehr als Beschränkung der Souveränität, sondern als eine Grundbedingung der Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten angesehen. Eine ebenso bedeutende Veränderung des Inhalts der Souveränität liegt in der Verpflichtung jedes Staates, die grundlegenden Menschenrechte der seiner Gewalt unterworfenen Personen zu achten, und dem entsprechenden Interesse der internationalen Gemeinschaft und aller ihrer Mitglieder am Schutz dieser Rechte.

Eine neuere, insbesondere europäische Richtung der Völkerrechtslehre versteht die Entwicklung des Völkerrechts seit der Zeit des Völkerbundes als einen Prozess der „Konstitutionalisierung“²⁰. Die Vereinbarung der Satzung des Völkerbundes und dann, nach dessen Scheitern, der UN-Charta wird als ein schrittweiser Versuch begriffen, der internationalen Gemeinschaft eine Verfassung im

Sinne einer Verfassungsurkunde zu geben, in der die Grundregeln des Zusammenlebens der Völker kodifiziert werden – und zwar in einer Weise, die diese Regeln für die Zukunft außer Streit stellt und dem individuellen Zugriff der Staaten entzieht. Es wird eine Hierarchie völkerrechtlicher Normen postuliert und darin „Völkerverfassungsrecht“ mit dem relativ höchsten Rang und besonderer Festigkeit ausgestattet. Zugleich greift der Begriff der Verfassung Momente der Organisation und Institutionalisierung auf, wie sie der modernen Staatsverfassung eigen sind.

Diese konstitutionelle Sicht des Völkerrechts der Gegenwart erlaubt auch eine zeitgemäße Definition der einzelstaatlichen Souveränität, die der verstärkten Gemeinschaftsbezogenheit des Staates Rechnung trägt: Die Souveränität des Staates ist die ihm durch die Verfassung der internationalen Gemeinschaft, vornehmlich die UN-Charta, eingeräumte und garantierte Autonomie.

Selbständigkeit und Gleichheit als Inhalte der Autonomie der Staaten

Welche verfassungsmäßigen Rechte oder Kompetenzen aber können wir als solche identifizieren, die zusammengenommen diese Autonomie eines Staates ausmachen? Es handelt sich um grundlegende, den Status und die Handlungsfähigkeit eines Staates betreffende Rechte. Diese Rechte sind auf zwei Pole hin ausgerichtet, nämlich auf den der Selbständigkeit oder Unabhängigkeit einerseits und den der Gleichheit andererseits. Entsprechend lassen sich unterscheiden: *erstens* Rechte zum Schutz der Selbstständigkeit eines Staates und damit des Raumes der Selbstbestimmung seines Volkes und *zweitens* Rechte zum Schutz der gleichberechtigten Mitgliedschaft eines Staates in der internationalen Gemeinschaft.

Zu den Rechten der ersten Gruppe gehören: das Recht, weder einer Androhung noch einer Anwendung von Gewalt von Seiten eines anderen Staates ausgesetzt zu werden (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta), das Recht der (vorläufigen) individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs (Art. 51 UN-Charta), das Recht eines Staates darauf, dass sich weder andere Staaten noch Organe der internationalen Gemeinschaft in seine inneren Angelegenheiten einmischen, das Recht eines Staates, sich eine Verfassung zu geben und seine politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung frei zu bestimmen, das Recht auf Respektierung dieser Verfassung und Ordnung durch die anderen

18 Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1919, S. 716, vgl. auch Walther Schücking/Hans Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes (Kommentar), Berlin 1931³.

19 RGBl. 1929 II, S. 97, vgl. auch in: Chr. Tomuschat (Anm. 1), Nr. 28.

20 Vgl. Bardo Fassbender, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, in: Columbia Journal of Transnational Law, 36 (1998), S. 529–619.

Staaten und die Organe der internationalen Gemeinschaft sowie das Recht eines Staates auf Bestimmung seines künftigen Rechtsstatus, darunter auch die Aufgabe seiner Unabhängigkeit.

Die Rechte der zweiten Gruppe sind im Wesentlichen Teilhaberechte. Sie richten sich auf die gleichberechtigte Beteiligung eines Staates an der Wahrnehmung der Aufgaben und der Ausübung der Befugnisse der internationalen Gemeinschaft, das heißt insbesondere die Beteiligung an der Erzeugung völkerrechtlicher Normen im Wege des Vertragsschlusses und des Gewohnheitsrechts, der Anwendung dieser Normen in dezentralisierter Form (durch die Staaten selbst) und durch die dazu berufenen Organe der internationalen Gemeinschaft sowie der verbindlichen Entscheidung über völkerrechtliche Ansprüche. Dies schließt nicht aus, in internationalen Organisationen einzelnen Staaten aus funktionellen Gründen besondere Rechte zuzuerkennen, die sie etwa bei Abstimmungen über bestimmte Fragen privilegieren.²¹ Jeder unabhängige Staat hat das Recht auf Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen und auf Beteiligung an der Arbeit der auf Dauer errichteten Organe der internationalen Gemeinschaft. Ein Staat im Sinne des Völkerrechts genießt eine umfassende völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit. Dies unterscheidet ihn von anderen Völkerrechtssubjekten, insbesondere den internationalen (zwischenstaatlichen) Organisationen, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit sich nach dem jeweiligen Gründungsvertrag bemisst. Auch in ihren wechselseitigen Beziehungen müssen sich die Staaten als Gleichberechtigte behandeln.

Der Raum der durch die Rechte der ersten Gruppe garantierten staatlichen Selbständigkeit hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kontinuierlich verkleinert. Vieles, was zuvor zu den „inneren Angelegenheiten“ der Staaten gezählt wurde, ist in die Verantwortung oder Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft übergegangen. Als überaus folgenreich hat sich der internationale Menschenrechtsschutz erwiesen. Indem sich die Staaten in umfassender Weise zur Gewährung von bürgerlichen, politischen und wirtschaftlichen Rechten verpflichtet haben, haben sie auch Grundregeln für ihre politische und gesellschaftliche Ordnung angenommen, die ihre Gestaltungsfreiheit entsprechend begrenzen. Bedeutsam sind auch Verpflichtungen auf Prin-

²¹ Vgl. zum Prinzip der souveränen Gleichheit in den Vereinten Nationen B. Fassbender/A. Bleckmann (Anm. 17), S. 87 f., sowie zum Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates Bardo Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective, Den Haag–London 1998, S. 285–318.

zipien der „good governance“ sowie solche zugunsten des Schutzes der natürlichen Umwelt. In multilateralen Vertragswerken niedergelegt, begründen diese Verpflichtungen zugleich ein rechtliches Interesse der übrigen Vertragsstaaten; diese dürfen, kommt es aus ihrer Sicht zu Verletzungen der Pflichten, diese Verletzungen anprangern und Abhilfe verlangen, ohne gegen das Nicht-einmischungsgebot zu verstoßen. In der Folge gibt es heute kaum mehr einen Bereich des öffentlichen Lebens, welcher der Kritik und Einflussnahme seitens anderer Staaten und internationaler Organisationen verschlossen wäre.

Diese Entwicklung bedeutet aber nicht allein eine Beschränkung der Souveränität der Staaten. Mit der Verringerung der inhaltlichen Reichweite der Unabhängigkeitsrechte ist nämlich eine Verstärkung der Teilhaberechte einhergegangen. Für kleinere Staaten überwiegt dieser Gewinn an internationaler Mitsprache wohl deutlich den Verlust von Selbständigkeit.

Schwächung des Gewaltverbotes und souveräne Gleichheit

Vor der schrittweisen Herausbildung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes in der Zeit des Völkerbundes, die mit der UN-Charta von 1945 ihren Abschluss fand, waren die Souveränität und Gleichheit der Staaten nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich nur schwach geschützt. Zwar waren die Staaten einerseits verpflichtet, die Unabhängigkeit und territoriale Integrität der anderen Staaten nicht zu verletzen, andererseits durften sie aber einander fast nach Belieben mit Krieg überziehen. Es ist klar, dass unter diesen Umständen ein mächtiger Staat einem schwächeren Nachbarstaat in der Regel seinen Willen aufzwingen konnte, denn hinter seinen „Wünschen“ oder „Anregungen“ stand immer unausgesprochen die Drohung mit einem Krieg, den der Schwächere verlieren würde. Das änderte sich rechtlich erst mit der Einführung des Gewaltverbotes. Nicht, dass dieses Kriege und Drohungen mit Krieg in dem halben Jahrhundert seit 1945 völlig hätte verhindern können. Aber die Regierungen waren immerhin gezwungen, das Gewaltverbot wenigstens äußerlich zum Dreh- und Angelpunkt ihrer Politik zu machen und jede Abweichung – mit großen politischen Kosten – als „Ausnahme“ zu rechtfertigen.

Neuerdings aber wird das Gewaltverbot auch als Rechtssatz in Frage gestellt – und zwar auch von den Regierungen und Völkerrechtsexperten west-

licher Staaten.²² Schon die Rechtfertigung der Kosovo-Intervention der NATO-Staaten (1999) mit dem rechtlich höchst umstrittenen und in der UN-Charta nicht vorgesehenen Argument der „humanitären Intervention“ hat das Gewaltverbot geschwächt. Der ebenfalls ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates erfolgte amerikanisch-britische Angriff auf den Irak vom Frühjahr 2003 und das von den USA seit den terroristischen Anschlägen des 11. September 2001 beanspruchte Recht auf „präventive Selbstverteidigung“ – gegen jede auch fern liegende Bedrohung ihrer Sicherheit – stellen das Gewaltverbot der UN-Charta prinzipiell zur Disposition. Die europäischen Regierungen haben gegen diese Ausdehnung des Selbstverteidigungsrechts nicht offen Stellung genommen; den Irakkrieg haben sie teilweise mitgetragen.

Wegen des engen Zusammenhanges zwischen dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Gewaltverbot bedeutet die derzeitige Krise des Gewaltverbotes nicht nur eine Gefahr für den Frieden, sondern auch für die Freiheit und Selbstbestimmung der militärisch relativ schwächeren Staaten. „Schwächer“ sind heute aber wegen der Entwicklung der Rüstung fast alle existierenden Staaten der Erde. Anders ausgedrückt: Eine Aufweichung des Gewaltverbotes nützt praktisch nur einer Handvoll von Staaten, die auf Grund ihres Rüstungsstandes heute überhaupt in der Lage sind, mit Aussicht auf Erfolg Kriege zu führen. Die anderen Staaten sind bei einer solchen Aufweichung zwar nicht unbedingt unmittelbar einer größeren Kriegsgefahr ausgesetzt; auch eine „Supermacht“ entschließt sich wegen der damit verbundenen Risiken und (menschlichen, politischen und finanziellen) Kosten nicht leicht zu einem Krieg. Sie stehen aber unter einem viel höheren Druck, ihre Politik der des mächtigen Staates anzupassen, jedenfalls aber politische Konflikte mit diesem Staat zu vermeiden. Denn stets bleibt das Risiko, dass der mächtige Staat doch zum „letzten Mittel“ der Anwendung militärischer Gewalt greifen könnte.

Souveränität als Chiffre des völkerrechtlichen Entwicklungsstandes

Zu der „ungezähmten“ Seite der Souveränität, von der im zweiten Teil dieses Beitrags die Rede war, gehört, dass in dem Wort noch immer seine

22 Vgl. B. Fassbender (Anm. 4), S. 248 ff.

ursprüngliche Bedeutung als „oberste und unbegrenzte Herrschaft“ mitschwingt – ungeachtet aller Bemühungen der Rechtswissenschaft, den Begriff zu domestizieren und ihn als völkerrechtlich (oder völkerverfassungsrechtlich) definierte Rechtsmacht eines Staates aufzufassen. Hinter dem Rechtsbegriff der souveränen Gleichheit, der sich nicht nur – wie hier versucht worden ist zu zeigen – sinnvoll und stimmig in die universale Rechtsordnung der Gegenwart einfügen lässt, sondern sogar als einer ihrer Ecksteine verstanden werden muss, lauert die alte Souveränität.

Wie auch schon in früheren Epochen ist die Souveränitätsidee in ihrer Widersprüchlichkeit Chiffre des rechtlichen Entwicklungsstandes unserer Zeit. Auf eine Souveränität im Sinne unbegrenzter und unkontrollierter Herrschaft können sich freilich in der weltpolitischen Realität des 21. Jahrhunderts nur noch wenige Staaten beziehen – allen anderen bleibt nur die Festigung des Multilateralismus und des universalen Rechts, wenn sie ihre Unabhängigkeit und Rechtsgleichheit bewahren wollen.

Der deutsch-englische Rechtsgelehrte Wolfgang Friedmann schrieb vor vierzig Jahren: „Der gegenwärtige Zustand der internationalen Organisation ist extrem widersprüchlich. Er reflektiert den Zustand einer Gesellschaft, die einerseits verzweifelt an den rechtlichen und politischen Symbolen nationaler Souveränität festhält, andererseits aber in die Richtung einer Bemühung um gemeinsame Belange und Ziele gedrängt wird, die nur bei einer stetig intensivierten internationalen Organisation erfolgreich sein kann.“²³ Diese Aussage trifft im Wesentlichen heute noch zu. Hält man am Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten fest, also ihrer Gleichberechtigung und Selbstständigkeit, welche ihre Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung ausmachen, gibt es für die notwendige weitere Entwicklung des Völkerrechts keinen anderen Weg als den einer konsequenten Konstitutionalisierung. Auch für die Staaten gilt: „Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.“ Dazu bedarf es eines neuen großen Impulses, ähnlich dem des Jahres 1945. Dieser kann nur von den Völkern ausgehen, die sich selbst eine rechtsstaatliche Verfassung gegeben haben und die Herrschaft des Rechts auch in den internationalen Beziehungen erstreben.

23 Vgl. Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, London-New York 1964, S. 293 f.

Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht

Die Grundnorm der internationalen Ordnung

Der Irakkrieg, den eine Staatenkoalition der „Wiligen“ unter Führung der USA im März 2003 begann, hat die Frage nach Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen wieder in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Vor allem die zur Rechtfertigung der Invasion vorgebrachten Begründungen werfen Fragen nach dem Stand des geltenden Völkerrechts und nach seiner Tauglichkeit für die Bekämpfung neuer Bedrohungen im 21. Jahrhundert auf.

Die Begrenzung der Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen ist eine Errungenschaft des 20. Jahrhunderts. Während es noch bis zum Ende des Ersten Weltkrieges zu den wesentlichen Attributen des souveränen Staates gehörte, jederzeit zum Kriege schreiten zu dürfen, um seine außenpolitischen Interessen durchzusetzen, entwickelte sich – nicht zuletzt unter dem Eindruck jenes Krieges – in der Ära des Völkerbundes ein neues Verständnis internationaler Ordnung. Die Ächtung des Krieges und schließlich die Gewaltlosigkeit zwischen Staaten wurde zum wichtigsten Grundwert dieser Ordnung. Ein wesentlicher Meilenstein in dieser Entwicklung war der Briand-Kellogg-Pakt von 1928, in dem alle Vertragsparteien auf den Krieg „als Werkzeug nationaler Politik“ verzichteten. Daneben trat die Kollektivierung der internationalen Sicherheit: Schon die Völkerbundsatzung von 1919 beschrieb die Wahrung des internationalen Friedens als eine Angelegenheit des gemeinsamen Interesses aller Mitgliedstaaten. Ein funktionierendes System kollektiver Sicherheit aber brachte die Völkerbundszeit nicht hervor.

Die Charta der Vereinten Nationen schuf 1945 eine neue völkerrechtliche Grundlage sowohl für das materiell-rechtliche Gewaltverbot als auch für seine kollektive Durchsetzung durch die Staatengemeinschaft. Artikel 2 Ziffer 4 der Charta untersagt den Mitgliedstaaten grundsätzlich jede Androhung oder Anwendung von Gewalt in ihren internationalen Beziehungen. Jede militärische Gewalt – nicht mehr nur der Krieg – eines Staates

gegen einen anderen ist damit völkerrechtswidrig. Nach Kapitel VII der Charta obliegt es dem UN-Sicherheitsrat, im Falle einer Friedensbedrohung oder einer Angriffshandlung Maßnahmen gegen den Aggressor zu beschließen und durchzusetzen. An derartige Beschlüsse sind alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gebunden.

Das umfassende Gewaltverbot des Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta entwickelte sich in der Folgezeit zum tragenden Grundpfeiler der Vereinten Nationen und der gesamten internationalen Ordnung. Es wurde von allen Staaten auch außerhalb der Vereinten Nationen als wesentliche Richtschnur ihres außenpolitischen Handelns anerkannt und erlangte so die Qualität universellen Völkergewohnheitsrechts. Der Internationale Gerichtshof (IGH) bestätigte dies 1986 in seiner Nicaragua-Entscheidung und fügte erst kürzlich in seinem „Mauer“-Gutachten hinzu, dass deshalb auch der gewaltsame Gebietserwerb gewohnheitsrechtlich verboten sei.¹ Alle Staaten und internationalen Organisationen sind gehalten, die aus einer illegalen Gewaltanwendung resultierende Situation nicht anzuerkennen. Darüber hinaus ist das Gewaltverbot heute als ein Satz des *ius cogens* anerkannt, also als zwingende Völkerrechtsnorm, von der die Staaten auch im Rahmen einer vertraglichen Einigung nicht abweichen können.²

Im Zusammenhang mit dem Irakkrieg haben nun in jüngerer Zeit vor allem amerikanische Völkerrechtler die Fortgeltung des allgemeinen Gewaltverbots bestritten und sein Erlöschen vor allem mit der Untauglichkeit des UN-Systems begründet, den neuen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus wirksam entgegenzutreten.³ Die eindeutige Mehrheit der Völkerrechtler tritt diesem kurzfristigen Versuch, die außenpolitischen Handlungsoptionen der USA zu erweitern, jedoch

1 Vgl. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Rechtsgutachten vom 9. 7. 2004, § 87 (<http://www.icj-cij.org>).

2 Vgl. Art. 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969.

3 Vgl. Michael J. Glennon, The Rule of Law is Breaking Down, in: International Herald Tribune vom 22. 11. 2002, S. 8; ders., Why the Security Council Failed, in: Foreign Affairs, 82 (May/June 2003) 3, S. 22–24; Thomas M. Franck, What Happens Now? The United Nations after Iraq, in: American Journal of International Law (AJIL), 97 (2003), S. 610.

zu Recht entgegen. Denn nicht nur gilt das Gewaltverbot in Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta weiterhin als Bestandteil dieses völkerrechtlichen Vertrages fort. Vor allem aber hat die übergroße Mehrheit der Staaten aus Anlass der Afghanistan-Intervention 2001 sowie insbesondere des Irakkrieges 2003 ihr grundsätzliches Festhalten an dieser Fundamentalnorm bekräftigt. Und auch die USA und ihre „Koalition der Willigen“ haben dadurch, dass sie den Angriff auf den Irak mit Hilfe von Ausnahmeregeln zu rechtfertigen suchten, den Fortbestand der Grundregel implizit anerkannt. Der Konsens in der Staatengemeinschaft, dass militärische Gewalt eines Staates gegen einen anderen grundsätzlich verboten und damit völkerrechtswidrig ist, besteht also nach wie vor. Dies ist angesichts des gewaltigen Zerstörungspotenzials der modernen Waffentechnik auch rechtspolitisch ohne ernsthafte Alternative: Ein souveränes Recht zur Gewaltanwendung, vergleichbar dem internationalen Faustrecht des 19. Jahrhunderts, würde unter den technischen Bedingungen des 21. Jahrhunderts praktisch jede internationale Ordnung in Frage stellen. Die Aufrechterhaltung eines wirksamen völkerrechtlichen Gewaltverbots ist daher nicht zuletzt ein Gebot der praktischen Vernunft.

Ausnahmen für einzelstaatliche Gewaltanwendung

Doch wie bekanntlich rigide Rechtlichkeit höchste Ungerechtigkeit hervorbringt (*summum ius summa iniuria*), ist auch das völkerrechtliche Gewaltverbot ohne Ausnahmen nicht denkbar. Ein ausnahmsloses Verbot, das es auch in Zeiten höchster Not jedem Staat untersagte, seine existentiellen Interessen notfalls mit Gewalt zu wahren, wäre für viele Staaten inakzeptabel und würde den internationalen Konsens, auf dem die völkerrechtliche Norm beruht, zerstören. Dementsprechend sieht die UN-Charta selbst in Artikel 51 als wichtigste Ausnahme das Recht zur Selbstverteidigung vor. Andere Ausnahmen, die in der Völkerrechtslehre allerdings sehr umstritten sind, entwickeln sich als Gewohnheitsrecht in der Staatenpraxis. Dieses Instrument der Ausnahme muss sicherlich zurückhaltend eingesetzt werden, um das Gewaltverbot als Grundregel nicht zu unterlaufen und den wesentlichen Stützfeiler der Völkerrechtsordnung vor einer Aushöhlung zu bewahren. Dank seiner Dynamik und Flexibilität aber bietet es die Möglichkeit, veränderten Gefahrenlagen wirksam zu begegnen und dennoch die Staaten nicht aus dem disziplinierenden Regelwerk des Völkerrechts zu entlassen. Dementsprechend steht die Reichweite des Selbst-

verteidigungsrechts im Mittelpunkt der Debatten über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und den Irakkrieg, während der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte den Hintergrund für Forderungen nach humanitären Interventionen bildete.

Selbstverteidigungsrecht

Artikel 51 der UN-Charta erlaubt die individuelle und kollektive Selbstverteidigung nur im Falle eines „bewaffneten Angriffs“. Ohne einen solchen gibt es im geltenden Völkerrecht kein Recht zur Selbstverteidigung. Daher stehen die Auslegung dieser Formulierung und die nähere Bestimmung dessen, was einen „bewaffneten Angriff“ ausmacht, auch im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion. Wer kann in diesem Sinne „angreifen“, d. h., wer kann Adressat der darauf folgenden Verteidigungsmaßnahme sein? Wann ist die Schwelle zu einem solchen Angriff überschritten? Wie lange dauert dieser an? Auf alle diese Fragen kennt das Völkerrecht noch immer keine eindeutigen Antworten. Aber aus internationaler Praxis und wissenschaftlicher Diskussion ergeben sich Eingrenzungen, die eine inhaltliche, personelle und zeitliche Präzisierung des „bewaffneten Angriffs“ erlauben. Dadurch erhält das moderne Selbstverteidigungsrecht Konturen, welche die Staaten die ansonsten strikte Bindung an das Gewaltverbot – jedenfalls *grosso modo* – weiterhin akzeptieren lässt.

Inhaltlich ergibt sich aus der Rechtsprechung des IGH nur, dass ein „bewaffneter Angriff“ eine massive militärische Gewaltanwendung darstellt. Diese besondere Qualität wird anhand des Ausmaßes der Gewalt und ihrer Wirkungen („*scale and effects*“) gemessen und unterscheidet den „bewaffneten Angriff“ von einem reinen Grenzwischenfall. Unklar ist damit weiterhin, ob nicht nur der kompakte Großangriff darunter fällt, sondern auch eine Vielzahl kleiner Übergriffe quasi nach Art von „Nadelstichen“ diese Schwelle erreichen kann. Vor allem Israel und die Türkei, die solchen Attacken in der Vergangenheit aus dem Südlibanon bzw. dem Nordirak ausgesetzt waren, haben dies regelmäßig als Auslösung einer Selbstverteidigungslage interpretiert. Gesichert erscheint immerhin, dass der „Angriff“ von außen auf das Gebiet eines Staates erfolgen muss; Bedrohungen, die auf dem vom Staat selbst beherrschten Gebiet entstehen, lösen das Selbstverteidigungsrecht nicht aus. Entsprechend verwarf der IGH jüngst die israelische Rechtfertigung für die Errichtung einer Mauer um die besetzten palästinensischen Gebiete.⁴

⁴ Vgl. Legal Consequences (Anm. 1), § 139.

In *personeller* Hinsicht ergibt sich aus dem System des Völkerrechts, dass der „Angriff“ einem anderen Völkerrechtssubjekt zurechenbar sein und damit im Rechtssinne von diesem ausgehen muss. Das bedeutet nicht, dass ein anderer Staat den Angriff selbst mit eigenen Truppen führen muss. Schon im Nicaragua-Urteil 1986 hatte der IGH einen „bewaffneten Angriff“ auch darin gesehen, dass ein Staat bewaffnete Rebellen oder sonstige Private auf das Gebiet eines anderen Staates regelrecht „entsendet“. Die internationale Praxis unter dem Eindruck der Terrorangriffe vom 11. September 2001 geht noch darüber hinaus und ordnet auch die private Gewaltanwendung, wenn sie das Ausmaß einer staatlichen Militäraktion erreicht, als „bewaffneten Angriff“ ein: Der UN-Sicherheitsrat hatte unmittelbar nach den Terroranschlägen und mit Bezug auf diese das Selbstverteidigungsrecht der USA ausdrücklich betont und diese somit wohl in einer solchen Verteidigungssituation gesehen.⁵

In einem Fall privater Gewalt fragt sich dann, wer Adressat der Selbstverteidigung sein kann, d. h., gegen wen der angegriffene Staat gewaltsam vorgehen kann. In einem völkerrechtlichen Sinne können die Privaten selbst es nicht sein, da ihnen die Völkerrechtsfähigkeit fehlt und sie somit nicht Partei eines völkerrechtlichen Rechtsverhältnisses sein können. Im Ergebnis wird sich die Verteidigungsgewalt nur gegen einen anderen Staat richten können, dem der private Angriff völkerrechtlich zuzurechnen ist. Über die Kriterien für diese Zurechnung aber, die mithin für die personelle Reichweite des Selbstverteidigungsrechts von entscheidender Bedeutung sind, besteht keine Einigkeit. Die regelrechte „Entsendung“ begründet unproblematisch die Zurechnung zum Entsendestaat. Ebenso anerkannt ist, dass ein Staat, der sein Staatsgebiet für private Angriffe gegen einen anderen zur Verfügung stellt oder solche Angriffe duldet, seinerseits zum Angreifer wird.⁶ Im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen die Taliban in Afghanistan hat sich ein weiterer Zurechnungsgrund durchgesetzt: Nunmehr gilt auch derjenige Staat als legitimes Ziel der Selbstverteidigung, der private Gewalttäter durch die Gewährung von Unterschlupf („*safe haven*“) unterstützt. Auch die nachträgliche Zufluchtgewährung für Terroristen macht einen Staat also im Nachhinein zu einem Angreiferstaat, wenn diese zuvor einen

Anschlag vom Ausmaß eines „bewaffneten Angriffs“ begangen haben.⁷

Im Übrigen aber darf ein unbeteiligter Drittstaat, dem weder Unterstützung noch Duldung privaten Terrors vorzuwerfen ist, nicht zum Adressaten von Verteidigungsmaßnahmen gemacht werden. Dies ergibt sich aus dem System der UN-Charta, das offensichtlich davon ausgeht, dass ein Staat, der sich völkerrechtskonform verhält, nicht von einzelnen Staaten mit militärischer Gewalt überzogen werden darf. Auch ein möglicher Notstand ermächtigt daher einen angegriffenen Staat grundsätzlich nicht, zur Angriffsabwehr auf das Territorium eines Drittstaates auszugreifen. Dies wäre nur zulässig, wenn der betreffende Staat ad hoc zustimmt oder aber vertraglich zur Mitwirkung an der Verteidigung verpflichtet ist (kollektives Verteidigungsbündnis).

Die *zeitliche* Komponente des Selbstverteidigungsrechts hat in der Praxis zu zahlreichen Zweifelsfragen geführt, die sich sowohl auf den Beginn als auch auf das Ende der Selbstverteidigungslage beziehen. Im Zusammenhang mit dem Irakkrieg 2003, den die USA jedenfalls partiell als „preemptive strike“ orchestrierten,⁸ stellte sich die Frage, wie weit die aus einem „bewaffneten Angriff“ erwachsende Bedrohungssituation antizipiert werden kann, d. h., unter welchem Umständen präventive Selbstverteidigung zulässig ist. In ihrer nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 nehmen die USA für sich ein Recht zur Gewaltanwendung unabhängig von einer konkreten militärischen Bedrohung in Anspruch: Nach dieser „Bush-Doktrin“ soll allein die abstrakte Gefahr, die in Zukunft von einem „Schurkenstaat“ oder einer unberechenbaren Regierung ausgehen könnte, das Recht zur einseitigen Gewaltanwendung eröffnen. Diese überzogene Form der Prävention wird in Lehre und Praxis mit Recht zurückgewiesen, denn durch sie würde das Gewaltverbot praktisch hinfällig. Ebenso hatte die Staatengemeinschaft 1981 einen israelischen Angriff auf einen Kernreaktor im Irak verurteilt, der damit begründet worden war, dort würde an einer Nuklearwaffe für einen Angriff gegen Israel gearbeitet. Eine Gegenmaßnahme derart weit im Vor-

7 Vgl. Thomas Bruha, Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, in: Archiv des Völkerrechts, 40 (2002), S. 383 ff.; Markus Krajewski, Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe nicht-staatlicher Organisationen – Der 11. September 2001 und seine Folgen, in: ebd., S. 183 ff.; Hans-Georg Dederer, Krieg gegen Terror, in: Juristenzeitung, (2004), S. 421 ff.

8 Vgl. Ruth Wedgwood, The Fall of Saddam Hussein, Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense, in: AJIL, 97 (2003), S. 582 ff.; Abraham D. Sofaer, On the Necessity of Pre-emption, in: European Journal of International Law, 14 (2003), S. 209 ff.

5 Vgl. Security Council Resolution (SC-Res.) 1368 (2001), Abs. 3 der Präambel; SC-Res. 1373 (2001), Abs. 4 der Präambel.

6 Vgl. schon Art. 3 Buchst. f der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung, GA-Res. 3314 (XXIX) vom 14. 12. 1974.

feld eines möglichen Angriffs zuzulassen, würde zum Missbrauch geradezu einladen.

Auf der anderen Seite kommt ein zeitgemäßes Selbstverteidigungsrecht im 21. Jahrhundert ohne ein Element der Prävention nicht aus. Eine Völkerrechtsnorm, die es den Staaten verböte, ihre Bevölkerung gegen absehbare Bedrohungen von außen zu schützen, nur weil diese Bedrohung noch nicht die Form eines militärischen Erstschlages angenommen hat – eine solche Norm wäre in Zeiten extrem effektiver ABC-Waffen schwer zu vermitteln. Es kann also nur darum gehen, das legitime Maß an Prävention zu bestimmen.

Ein Zwischenfall im kanadischen Unabhängigkeitskampf des 19. Jahrhunderts zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich brachte die viel zitierte Caroline-Formel des US-Außenministers Daniel Webster hervor. Danach sollte eine präventive Verteidigung nur zulässig sein im Falle einer „instant and overwhelming necessity leaving no choice of means and no moment for deliberation“. Diese Umschreibung trifft auch heute noch den Kern der präventiven Selbstverteidigung: Es geht um unbedingt notwendige Maßnahmen gegen einen unmittelbar bevorstehenden Angriff, der dem Angegriffenen keinen anderen Ausweg lässt. Nur sind diese Anforderungen heute vor dem Hintergrund der modernen Waffentechnologie und der gewandelten globalen Sicherheitsstrukturen zu sehen: Sie müssen z.B. der Situation gewachsen sein, dass eine private, weltweit operierende Terrorgruppe Massenvernichtungswaffen zur Verfügung hat, die leicht zu verbergen und mit geringem Aufwand einzusetzen sind, dabei aber erhebliche Schäden unter der Zivilbevölkerung anrichten können. Diese und ähnliche – keinesfalls abwegige – Szenarien prägen heute die Vorstellung von einer zeitgemäßen, wenngleich auf das unbedingt Notwendige beschränkten Prävention. Die weiterhin notwendige Konkretisierung im Einzelfall muss sich am drohenden Schaden und den verbleibenden Eingriffsmöglichkeiten orientieren: Je gravierender die mutmaßliche Bedrohung, je schwieriger die Angriffsabwehr bei weiterem Zuwarten, je kleiner das „Zeitfenster“ für ein effektives Eingreifen, desto eher ist ein Staat befugt, den sich abzeichnenden Angriff vorwegzunehmen.⁹

Die abstrakte Gefahr durch einen „verrückten Diktator“ oder ein „Schurkenregime“ aber kann nach geltendem Völkerrecht in keinem Fall zu präventivem Eingreifen berechtigen. Die Anerkennung einer zeitgemäßen Prävention im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts ist daher nicht

geeignet, die Völkerrechtswidrigkeit des Irakkrieges 2003 in Frage zu stellen.

Die zweite *zeitliche* Grenze der Selbstverteidigung ergibt sich ebenfalls mit Blick auf den „bewaffneten Angriff“: Dieser muss noch andauern, sonst wird die Verteidigung zur reinen Vergeltung und verstieße dann mangels eines rein defensiven Charakters gegen das Völkerrecht. Das Andauern der Bedrohung war bislang stets auf die einzelne Militäraktion bezogen und in diesem Zusammenhang meist einfach zu bestimmen. Nun aber erklären Staaten einen „Krieg gegen den Terror“ und verstehen dabei das Bestehen privater Terrornetzwerke und die latente Bedrohung durch diese als eine permanente Verteidigungssituation. Wird auf diese Weise die als Ausnahmefall gedachte Situation zum Dauerzustand, so verschwimmen die Grenzen der Selbstverteidigung, ja das Konzept dieses Rechtsinstituts selbst gerät in solchen Konstellationen aus dem Blick.

Rettung eigener Staatsangehöriger

Während das Recht zur Selbstverteidigung in der UN-Charta (Artikel 51) ausdrücklich festgeschrieben ist, haben sich in der internationalen Staatenpraxis Rechtfertigungsgründe für den einzelstaatlichen Gewalteinsatz entwickelt, denen eine ausdrückliche Grundlage fehlt. Das gilt vor allem für die gewaltsame Rettung eigener Staatsangehöriger, die heute fast zu einem alltäglichen Ereignis geworden ist und deren Zulässigkeit daher kaum noch bestritten wird. Wenn eigene Staatsangehörige im fremden Staat tatsächlich an Leib und Leben bedroht sind, der fremde Staat die Bedrohung nicht abstellt und andere – z.B. diplomatische – Rettungsversuche erfolglos blieben, dann erlaubt das Völkerrecht dem Heimatstaat der Bedrohten den geringstmöglichen Gewalteinsatz, um die bedrohten Staatsangehörigen herauszuholen. Präzedenzfälle, die kaum je auf ernsthaften Protest gestoßen sind, gibt es viele. Am bekanntesten sind vielleicht die israelische Geiselnbefreiungsaktion in Entebbe 1976 und die regelmäßigen Rettungseinsätze französischer und belgischer Truppen in Afrika. Aber selbst die deutsche Bundeswehr ist 1997 in Albanien eingedrungen, als dort anarchische Zustände herrschten und deutsche Staatsangehörige in Gefahr waren.

Humanitäre Intervention

Sehr viel problematischer als ein Fall einzelstaatlicher Gewaltanwendung ist dagegen die humanitäre Intervention, also die Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz der Bevölkerung im angegriffenen Staat. Hier geht es nicht um den Schutz des eigenen Gebiets oder der eigenen

⁹ Vgl. John Yoo, *International Law and the War in Iraq*, in: *AJIL*, 97 (2003), S. 572 ff.

Staatsbürger, sondern um den Schutz der Menschenrechte, also eines objektiven Rechtsgutes der internationalen Gemeinschaft, im anderen Staat. Dieses Rechtsgut ist nicht nur in der UN-Charta, sondern in vielen völkerrechtlichen Verträgen verankert, im Prinzip also vom gleichen Rang wie das Gewaltverbot. Kann ein einzelner Staat daher berechtigt sein, sich gegenüber einem anderen zum Protektor dieses Allgemeininteresses aufzuschwingen, und dies auch noch mit Gewalt?

Immer wieder hat es solche Interventionen gegeben (Bangladesch 1971, Kambodscha 1979, Uganda 1979, Flugverbotszonen im Nordirak 1991), die allerdings regelmäßig mit anderen rechtlichen Argumenten als mit dem der Humanität gerechtfertigt wurden. Die normbildende Überzeugung der Staaten, der Konsens, dass eine solche altruistische Intervention im Dienste der Menschenrechte zulässig sein kann, war bislang schwer nachzuweisen. Und das ist auch kein Wunder, denn die Gefahren, die durch ein Öffnen dieser Büchse der Pandora erzeugt werden könnten, sind immens: Wie leicht kann ein Staat behaupten, die Menschenrechte, so wie er sie versteht, seien in einem Nachbarstaat bedroht, um daraus die Legitimation zur gewaltsamen Intervention, einschließlich kriegerischer Besetzung und erzwungenen Regimewechsels, abzuleiten. Wegen dieser großen Missbrauchsgefahr, die viele Staaten unter Umständen selbst zu potentiellen Interventionsopfern machte, war die humanitäre Intervention bis vor kurzem kein völkerrechtlich anerkannter Rechtfertigungsgrund für militärische Gewalt: Die genannten Militäraktionen mögen legitim gewesen sein, legal waren sie nicht.

Im März 1999 aber meinten 19 NATO-Staaten, dass die Behandlung, welche die Albaner im Kosovo durch das serbische Regime unter Slobodan Milošević erfuhren, ein gewaltsames Eingreifen rechtfertigte. Die Reaktionen der anderen Staaten waren sehr unterschiedlich, keinesfalls also Ausdruck eines neuen Konsenses zur humanitären Intervention in der Völkergemeinschaft. Immerhin aber erscheint es wegen der breiten Beteiligung an der Intervention und der Zustimmung, die sie in Teilen der Staatengemeinschaft gefunden hat, nun möglich, dass sich hier eine gewohnheitsrechtliche Ausnahme vom völkerrechtlichen Gewaltverbot in der Entwicklung befindet. Sollte eine solche Norm in Zukunft entstehen, so wird sie Vorkehrungen gegen allzu einfachen Missbrauch enthalten müssen. Eine dieser Kautelen könnte der multilaterale Charakter der Intervention sein, der die Gefahr, dass in Wirklichkeit einzelstaatliche Sonderinteressen verfolgt werden, zumindest verringern kann. Nur ein genuin multilaterales Vorgehen kann also in Zukunft als

humanitäre Intervention gerechtfertigt sein. In diese Richtung weist nicht zuletzt die UN-Charta selbst, wenn sie in Artikel 52 den Einsatz „regionaler Abmachungen oder Einrichtungen“ zur Wahrung von Frieden und Sicherheit vorsieht.

Sanktionen bei Rechtsverstößen

Wenn keine dieser drei Ausnahmeregeln zugrunde liegt, verstoßen die Staaten, die ohne Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat militärische Gewalt androhen oder anwenden, gegen die Fundamentalnorm des geltenden Völkerrechts. Dies hat Folgen jedenfalls auf der völkerrechtlichen Ebene: Der gewaltanwendende Staat ist zur Wiedergutmachung verpflichtet, d. h., er muss die Folgen der unzulässigen Gewalt, soweit möglich, rückgängig machen und verbleibende Schäden in Geld ausgleichen. Der angegriffene Staat kann sich mit Repressalien, aber natürlich auch mit militärischen Gegenmaßnahmen zur Wehr setzen. Als Repressalien ließen sich z. B. denken die Suspendierung bindender völkerrechtlicher Verträge, die Sperrung von Bankguthaben oder das Verweigern der Transitpassage. Schließlich kann der angegriffene Staat, wenn die Voraussetzungen vorliegen, Klage beim IGH in Den Haag erheben. Da es sich beim Gewaltverbot um eine Fundamentalnorm des Völkerrechts handelt, deren Einhaltung die Staatengemeinschaft als Ganzes angeht, können auch dritte Staaten dem angegriffenen Staat zur Seite stehen. Das betrifft nicht nur die kollektive Selbstverteidigung, sondern auch sonstige Sanktionen durch Staaten, die von der verbotenen Gewaltanwendung unmittelbar überhaupt nicht berührt sind: Auch sie können also die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten gegenüber dem Angreiferstaat aussetzen.

Ob die verbotswidrige Gewalt auch auf der innerstaatlichen Ebene Folgen hat, hängt von den betroffenen nationalen Rechtsordnungen ab. Die innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Normen wie auch die Möglichkeit von Individuen, sich vor nationalen Gerichten auf diese zu berufen, steht grundsätzlich im freien Ermessen der Staaten. Wenn nun die Verfassung des Angreiferstaates dem völkerrechtlichen Gewaltverbot innerstaatliche Geltung verleiht, so kann eine Klage einzelner Gewaltopfer vor dessen Gerichten in Betracht kommen. Unter Umständen ergibt sich nach Maßgabe des nationalen Haftungsrechts sogar ein Schadensersatzanspruch für Privatpersonen. In Deutschland klagen gegenwärtig Opfer des NATO-Luftangriffs 1999 auf die serbische Stadt

Varvarin gegen die Bundesrepublik Deutschland; wegen der begrenzten Inkorporation völkerrechtlicher Regeln in die deutsche Rechtsordnung (vgl. Artikel 25 GG) wird ihnen allerdings wohl der Erfolg versagt bleiben.¹⁰ Demgegenüber scheidet eine Klage Einzelner vor den nationalen Gerichten eines anderen (z. B. des angegriffenen) Staates aus, da der Angreiferstaat als souveräner Staat nicht der Gerichtsbarkeit anderer Staaten unterliegt und diese staatliche Immunität auch durch einen schwerwiegenden Völkerrechtsverstoß grundsätzlich nicht verliert.

Kollektive Durchsetzung durch den UN-Sicherheitsrat

Neben die Instrumente der einzelstaatlichen Durchsetzung stellt die UN-Charta – nicht zuletzt als Reaktion auf Defizite des Völkerbundes – ein System der kollektiven Durchsetzung des Gewaltverbots. Dieses in den Verhandlungen von Dumbarton Oaks 1944 vereinbarte Konzept beruht auf der Idee, dass die in den Vereinten Nationen organisierte Staatengemeinschaft im Falle einer Aggression zusammensteht und gemeinsam unter Führung des UN-Sicherheitsrats gegen einen Aggressorstaat vorgeht. Dieses Konzept hat wegen der ideologischen Spaltung der internationalen Gemeinschaft im Kalten Krieg praktisch nicht funktioniert. Nach seinem Ende wurde das Sanktionssystem zwar zum Leben erweckt, erfuhr aber wegen der veränderten internationalen Sicherheitsstrukturen in den neunziger Jahren einschneidende Veränderungen. Zur Anwendung kommt daher jetzt in der völkerrechtlichen Praxis ein Sanktionsmechanismus, der mit den Vereinbarungen von 1944 fast nur noch den normativen Aufhänger gemein hat.

Das Konzept der Charta

Nach der Konzeption des Kapitels VII der UN-Charta ist die kollektive Sanktionierung verbotener Gewalt beim UN-Sicherheitsrat monopolisiert. Dieser stellt gemäß Artikel 39 UN-Charta fest, ob „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung“ durch einen Staat vorliegt. Trifft er eine solche Feststellung, wofür es nach Artikel 27 UN-Charta der Zustimmung von neun Sicherheitsratsmitgliedern, einschließlich der fünf Ständigen Mitglieder, bedarf, dann hat der Sicherheitsrat drei Optionen: Er kann nur Emp-

fehlungen abgeben, nichtmilitärische Sanktionen beschließen oder militärische Sanktionen durchführen. Als nichtmilitärische Maßnahmen sieht Artikel 41 der UN-Charta insbesondere verschiedene Formen des Embargos (Handel, Verkehr, Kommunikation) vor. Die Durchführung der militärischen Sanktionen sieht Artikel 42 der UN-Charta in der Hand des Sicherheitsrates selbst, der zu diesem Zweck durch einen Generalstabsausschuss (Artikel 47) unterstützt wird. Die notwendigen Streitkräfte stellen die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat nach Maßgabe von Sonderabkommen zur Verfügung (Artikel 43), außerdem halten die Staaten Luftstreitkräfte zum sofortigen Einsatz unter Leitung des Generalstabsausschusses bereit (Artikel 45). Die Zwangsmaßnahmen sind gegen einen Staat gerichtet (Artikel 50) und werden, wenn der Sicherheitsrat dies entscheidet, von allen oder einigen UN-Mitgliedstaaten durchgeführt (Artikel 48).

Die Veränderungen nach dem Kalten Krieg

Seitdem Kapitel VII der UN-Charta Anfang der neunziger Jahre wieder belebt wurde, hat der Sicherheitsrat dieses Konzept in seiner Praxis den Anforderungen und Bedrohungen der Gegenwart angepasst. Die meisten dieser Veränderungen werden mittlerweile vom Konsens der UN-Mitgliedstaaten getragen und haben sich damit als Modifizierungen der UN-Charta durchgesetzt.

Zunächst hat sich der Auslöser jeder Zwangsmaßnahme, der *Begriff der Friedensbedrohung* in Artikel 39 der UN-Charta, verändert. War damit am Ende des Zweiten Weltkrieges noch die militärische Bedrohung durch einen Aggressorstaat gemeint, so bezieht der UN-Sicherheitsrat den Begriff heute auch auf innerstaatliche Situationen wie humanitäre Notlagen (Somalia), Unruhen (Albanien, Ost-Timor, Haiti 2004) oder Bürgerkriege (Ruanda, Sierra Leone). Auch die Absetzung eines demokratisch gewählten Präsidenten (Haiti 1994) oder die Nichtauslieferung mutmaßlicher Terroristen (Libyen) nahm der Sicherheitsrat bereits zum Anlass für Sanktionsmaßnahmen. Letztere werden auf diese Weise zu einem Mittel zur Abwehr externer Aggression zu einem Instrument veritabler Weltinnenpolitik.

Die zweite Veränderung betrifft den *Inhalt der nichtmilitärischen Sanktionen* nach Artikel 41 der UN-Charta. Während die Norm im Wesentlichen auf Embargomaßnahmen zielt, hat sich in der UN-Praxis eine breite Palette verschiedener Maßnahmen entwickelt. Der Sicherheitsrat hat zum Beispiel einen Entschädigungsfonds für Aggressionsopfer eingerichtet (Irak 1991), Straftribunale (Jugoslawien 1994, Ruanda 1994) und internatio-

¹⁰ Vgl. das abweisende erstinstanzliche Urteil des Landgerichts Bonn vom 10. 12. 2003, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (2004), S. 525; Juristenzeitung, (2004), S. 572.

nale Behörden zur Verwaltung von Gebieten (Bosnien-Herzegowina 1995, Kosovo 1999, Ost-Timor 1999) errichtet oder eine Jurisdiktionssperre für den Internationalen Strafgerichtshof verhängt (2002 und 2003). Dabei sind jedenfalls die materiellen Strafnormen der Straftribunale auch an einzelne Privatpersonen, nicht mehr nur an völkerrechtswidrig handelnde Staaten adressiert: Der Sicherheitsrat greift also in den Souveränitätsbereich der Mitgliedstaaten ein, indem er selbst Verhaltenspflichten für deren Staatsangehörige schafft und ihre Durchsetzung organisiert. Auch der Erlass allgemeiner Regeln zur Terrorismusbekämpfung wurde auf Kapitel VII der UN-Charta gestützt und dadurch mit dessen völkerrechtlicher Autorität ausgestattet,¹¹ obwohl für einen solchen Schritt eher der Abschluss eines multilateralen Übereinkommens die passende Handlungsform wäre.

Drittens schließlich hat der Sicherheitsrat die *Durchführung der militärischen Zwangsmaßnahmen dezentralisiert*: Statt einer Durchführung durch UN-Organe werden bestimmte oder auch beliebige Staaten zum Gewalteinsatz ermächtigt. Der Sicherheitsrat zieht sich darauf zurück, die besondere Autorität des Kapitels VII der UN-Charta auszulösen, hat mit der praktischen Umsetzung aber in Wirklichkeit nichts zu tun. Die zur Durchsetzung bereiten Staaten erhalten praktisch *carte blanche*, wenn sie zu den „notwendigen Maßnahmen“ autorisiert werden. Dieses Modell ist seit der Operation Desert Storm (Irak 1991) zum praktischen Regelfall geworden (z. B. in Somalia 1992, Ruanda und Haiti 1994, Ost-Zaire 1996, Ost-Timor 1999, Haiti 2004), auch wenn der den Staaten eingeräumte Spielraum im Einzelfall durchaus unterschiedlich bemessen war. In dem Maße, wie der Sicherheitsrat die Gewaltanwendung im gemeinsamen Interesse somit praktisch aus der Hand gibt, wird das ihm nach der UN-Charta zugedachte Gewaltmonopol aufgeweicht.

Resümierend kann festgestellt werden, dass sich ein kollektives Sanktionssystem entwickelt hat, das zwar in der Praxis heute passabel funktioniert, das aber deutlich anders abläuft, als sich das die

11 SC-Res. 1373 (2001). Vgl. dazu M. Wagner, Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext – von Wirtschaftssanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung?, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 63 (2003), S. 899 ff.

Urheber der UN-Charta gedacht haben. In seinem Zentrum steht ein Sicherheitsrat, der praktisch frei von rechtlichen Bindungen agiert und sich die Kompetenznormen der Charta wie ein „aufgeklärter Despot“ nach eigenem Gusto zurechtlegt. Neben ihm treten als Mitspieler die politisch und militärisch potenten Staaten, die nicht nur über ihre Vertreter im Sicherheitsrat dessen Beschlussfassung bestimmen, sondern darüber hinaus durch ihre maßgebliche Rolle bei der militärischen Umsetzung die Funktionsweise des ganzen Systems entscheidend prägen. Dadurch ist die kollektive Anwendung militärischer Gewalt – entgegen dem Konzept der UN-Charta – nicht beim Sicherheitsrat konzentriert, sondern unterliegt praktisch doch wieder den Prinzipien von Selbstdurchsetzung und Gegenseitigkeit, die das allgemeine Völkerrecht außerhalb der Vereinten Nationen prägen.

Ausblick

Das völkerrechtliche Gewaltverbot bleibt die zentrale Norm der internationalen Ordnung. Der Verzicht auf militärische Gewalt gehört mit dem Schutz der Menschenrechte zu den wesentlichen völkerrechtlichen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts; beide prägen als Grundwerte der Staatengemeinschaft auch das neue Jahrhundert. Allerdings muss sich das Gewaltverbot, um weiterhin vom Konsens der souveränen Staaten getragen zu sein, den veränderten Bedrohungen der Gegenwart anpassen. Die dafür erforderliche Flexibilität erhält die Norm durch ein – in Grenzen – dynamisches System von Ausnahmen, von denen vor allem das Selbstverteidigungsrecht und das Recht zur (kollektiven) humanitären Intervention in den Sicherheitsstrukturen des 21. Jahrhunderts eine maßgebliche Rolle spielen werden. Das Schicksal des Gewaltverbots wird nicht zuletzt davon abhängen, ob der zu seiner kollektiven Durchsetzung in Kapitel VII der UN-Charta vorgesehene Sanktionsmechanismus flexibel und verantwortungsvoll gehandhabt wird. An einer bemerkenswerten Flexibilität hat es dem UN-Sicherheitsrat und den ihn tragenden Staaten in den letzten Jahren insoweit nicht gefehlt. In Bezug auf ihr Verantwortungsbewusstsein werfen dagegen die Vorgänge im Vorfeld des Irakkrieges 2003 einige Zweifel auf.

Epochenwechsel im Völkerrecht?

Über die Auswirkungen der jüngsten Kriege auf das UNO-Friedenssystem

Die Herausforderungen der neuen Weltordnung

Seit dem 11. September 2001 ist viel von „Epochenwechsel“, „Umbruch“ und „Neuordnung der Welt“ die Rede. Selbst der Historiker Eric Hobsbawm sprach von einer „unbestreitbaren und dramatischen Zäsur in der Weltgeschichte“¹. Sie lässt mitunter vergessen, dass diese Metaphern bereits die Diskussion nach der Auflösung der Sowjetunion und des gesamten sozialistischen Lagers zehn Jahre zuvor beherrschten, die Dialektik von Untergang und Neuanfang nunmehr aber vor allem eine neue Richtung erhielt. Damals hatte US-Präsident George Bush senior in seiner Botschaft am Vorabend des 2. Golfkrieges im September 1990 die Zukunft der internationalen Beziehungen auf die Koordinaten und Prinzipien des klassischen Völkerrechts orientiert, auf die UNO-Charta und das gleiche Recht, die Souveränität und territoriale Integrität aller Staaten, ob stark oder schwach. Er hatte für seinen Feldzug gegen die irakischen Truppen in Kuwait die Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat gesucht und bekommen und sich trotz starken Drucks aus seiner Administration an den begrenzten Auftrag der Res. 678 vom 29. November 1990 gehalten und vor Bagdad Halt gemacht. Welche Motive ihn dabei auch immer bewogen haben mögen, ist gleichgültig, bemerkenswert war, dass er sich an den völkerrechtlichen Rahmen gehalten hat.

Diese Position ist zwar weder von Clinton noch von Bush junior offiziell aufgegeben worden. Aber mit dem 11. September 2001 beansprucht die US-Administration drastische Revisionen an den überkommenen Regeln der Friedenssicherung für sich,² und es mehren sich die Stimmen, die zumindest das zentrale Prinzip der UN-Charta, das Gewaltverbot des Artikels 2 Ziffer 4, für tot erklären.³ Die seit 1945 entwickelten Prinzipien werden

nicht länger als richtungweisend für die Weiterentwicklung des Völkerrechts erachtet, sondern unter dem Vorwurf ihrer Ineffizienz und Ohnmacht angesichts der neuen Gefahren einer radikalen Umwertung unterworfen. Der 11. September diente der Ausrufung des weltweiten Ausnahmezustandes, mit dem sich die USA ermächtigten, unter dem Diktat des Terrors zur Verteidigung einer Weltordnung aufzutreten, in der von jetzt ab sie allein die Feinde der zivilisierten Welt definieren und bekämpfen. Der kolonialistische Unterton dieser Debatte um Fundamentalismus und Kulturkampf ist bereits in der Auseinandersetzung mit Huntingtons „Clash of Civilizations“⁴ verschiedentlich angemerkt worden.⁵ Er spiegelt jedoch das politische Projekt der neunziger Jahre nach dem Untergang der Sowjetunion wider, mit dem die allein übrig gebliebene Hegemonialmacht die Neuordnung der Welt zunächst dort in Angriff nahm, wo es ihre Interessen am meisten erforderten.

„Weil wir eine Nation mit globalen Interessen sind,“ heißt es in dem „New Strategy“-Papier des Weißen Hauses aus dem Jahr 1997, „sehen wir uns einer Vielzahl von Herausforderungen unserer Interessen gegenüber, oftmals weit über unsere Küsten hinaus. Wir müssen unsere überlegenen diplomatischen, technologischen, industriellen und militärischen Fähigkeiten immer aufrechterhalten, um diesen weiten Bereich von Herausforderungen anzugehen, so dass wir, wenn möglich, gemeinsam mit anderen Nationen, wenn es sein muss, aber auch alleine reagieren können.“⁶ Weit aus konkreter, aber repräsentativ für zahlreiche andere Einschätzungen der US-Weltpolitik formuliert Samuel Huntington ihre Ziele: „...die Interessen amerikanischer

3 Vgl. Michael J. Glennon, How War Left the Law Behind, in: New York Times vom 21. 11. 2002, S. A 33; ders., Show-down at Turtle Bay. Why the Security Council Failed, in: Foreign Affairs, (May/June 2003), S. 3 ff.

4 Samuel P. Huntington, Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München-Wien 1996.

5 Vgl. Norman Paech, Krieg der Zivilisationen oder Dritte Dekolonisation?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1994) 3, S. 310 ff.

6 Zit. in: Frank Deppe, Die Risiken der „neuen Weltordnung“ und die neue Strategie der NATO, in: Supplement der Zeitschrift „Sozialismus“, (1999) 10, S. 5 ff.

1 Eric Hobsbawm, Gefährliche Zeiten. Ein Leben im 20. Jahrhundert, München-Wien 2003, S. 463.

2 So vor allem in der National Security Strategy vom September 2002.

Unternehmen unter den Schlagwörtern ‚freier Handel‘ und ‚offene Märkte‘ zu fördern; die Politik der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds so zu gestalten, dass diese eben diesen Unternehmensinteressen dient; (...) andere Staaten zu zwingen, eine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu verfolgen, die amerikanischen Wirtschaftsinteressen entgegenkommt; amerikanische Waffenverkäufe ins Ausland zu fördern, während sie gleichzeitig vergleichbare Verkäufe seitens anderer Staaten zu verhindern suchen; (...) bestimmte Länder als ‚Schurkenstaaten‘ einzustufen und sie damit aus globalen Institutionen auszuschließen, weil sie sich weigern, amerikanischen Wünschen nachzugeben.“⁷ Geographisch gebündelt sind diese Interessen und Ziele derzeit am dichtesten im Nahen und Mittleren Osten, wo auch ihre Gefährdung am größten ist und wo sich hinter der unverhüllt propagandistischen Fassade eines Demokratieprojekts „Greater Middle East“ der Schlachtplan für Afghanistan, Palästina, Irak, Iran und Saudi-Arabien sowie Ägypten präsentiert.⁸

Es ist wichtig, sich deutlich zu machen, dass die gegenwärtige Terrorismusdebatte⁹ eine nicht unbedeutende Rolle in der Entfaltung und Legitimierung der hegemonialen Weltordnungsplanung der USA spielt. Die Vermutungen, dass der 11. September mehr als Vorwand denn als Auslöser der nachfolgenden, aber bereits seit längerer Zeit geplanten Kriege gegen Afghanistan und den Irak diente, haben sich eher verdichtet, als dass sie widerlegt worden sind. Die letzten Kriege der USA gegen Afghanistan und den Irak haben die Landkarte des Nahen und Mittleren Ostens entscheidend verändert. Hier wurden Protektorate eingerichtet und – nehmen wir den eskalierenden Palästina-Konflikt hinzu – ein permanenter Kriegszustand geschürt: dies lässt das Demokratieprojekt als fragwürdig erscheinen,¹⁰ hat aber auf jeden Fall die absolute Dominanz der USA in dieser Region vorerst gesichert. Die Rekolonisierung des Mittleren Ostens, d. h. die Wiederausrichtung seiner Wirtschaftsstruktur und seiner Reichtumsquellen auf die Interessen der USA, bildet die Grundtextur des Demokratieprojektes „Greater

Middle East“.¹¹ Davor schiebt sich der Kampf gegen den Terrorismus, mit dem der Krieg aus seinen völkerrechtlichen Fesseln befreit und als legitimes Mittel der Politik neu begründet wird.¹² Vergessen wir auch nicht die passive und aktive Mithilfe der NATO, die auf die gleichgerichteten Interessen der europäischen Staaten hinweisen und den Dissens über die angewandten Methoden (Krieg gegen den Irak ohne Mandat der UNO) schließlich in den Hintergrund schieben.

Lassen wir demgegenüber die einander widersprechenden Einschätzungen über den langfristigen Erfolg des Kriegseinsatzes und die Stabilität dieser unter dem militärischen Schild der USA und der NATO auf Vasallentum, Klientelismus und Korruption aufbauenden Herrschaftsordnung außer Betracht. Im Folgenden soll es lediglich um die viel diskutierten Auswirkungen auf jene Regeln des internationalen Rechtssystems gehen, die bisher Kriege verhindern und Frieden gewährleisten sollten.

Das Erbe des Völkerrechtsnihilismus

Der Tod des Völkerrechts ist wiederholt schon vor dem 11. September 2001 verkündet worden. 1970, fünfundzwanzig Jahre nach der Verkündung der UNO-Charta, schrieb z. B. Thomas Frank, dass das zentrale Prinzip der Charta, das Gewaltverbot des Artikels 2 Ziffer 4, tot sei.¹³ Sechzehn Jahre später befand Jean Combacau: „Die internationale Gemeinschaft glaubt nicht mehr länger an das System der Charta, weil die kollektive Garantie, die ihre Mitglieder gegen ihr individuelles Recht auf Gewaltanwendung eingetauscht haben, nicht funktioniert und dafür kein wirklicher Ersatz gefunden worden ist (...). Was uns auch immer offiziell mit der gesetzlichen Situation vorgespiegelt wird, die internationale Gemeinschaft ist faktisch wieder dort angelangt, wo sie vor 1945 war: im Naturzustand; und dort macht der Begriff der

7 Samuel P. Huntington, Die einsame Supermacht, in: Foreign Affairs, (March/April 1999), zit. in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1999) 5, S. 548 ff., hier S. 550.

8 Vgl. die ehemaligen Clinton-Mitarbeiter Robert Asmus/Kenneth M. Pollack, Transformation des Mittleren Ostens. Das neue transatlantische Projekt, in: Policy Review, 115 (Sept./Oct. 2002), zit. in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 12, S. 1457 ff.

9 Hobsbawm nennt ihre Protagonisten nicht zu Unrecht „Scharlatane des Kriegs gegen den Terrorismus“ (Anm. 1), S. 467.

10 Vgl. Wolfgang Fritz Haug, Herrschaft ohne Hegemonie?, in: Das Argument, 249 (2003), S. 11 ff., 16.

11 Vgl. zu den unmittelbaren Öinteressen Michael Ehrke, Erdöl und Strategie – Zur politischen Ökonomie eines angekündigten Krieges, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2003) 1, S. 9 ff.; Volker Nienhaus, Kosten eines Irakkrieges: Wirtschaftliche und politische Aspekte, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, (2003) 16, S. 10 ff.; Heiner Dürr, Öl – M(m)acht – Raum – geopolitische Optionen, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, (2003) 16, S. 14 ff.

12 Vgl. Markus Kotzur, „Krieg gegen den Terrorismus“ – politische Rhetorik oder neue Konturen des „Kriegsbegriffs“ im Völkerrecht?, in: Archiv des Völkerrechts, 40 (2002), S. 454 ff.

13 Vgl. Thomas M. Franck, Who killed Article 2 (4)? Changing Norms Governing the Use of Force by States, in: American Journal of International Law (AJIL), 64 (1970), S. 809 ff.

Selbstverteidigung bekanntlich keinen Sinn.“¹⁴ Seine Begründung lässt sich mit den Worten Michael Glennons zusammenfassen, mit denen auch er den Abgang auf das Gewaltverbot anstimmt: „Seit 1945 haben sich Dutzende von Mitgliedstaaten an gut über 100 zwischenstaatlichen Konflikten beteiligt, die Millionen von Menschen getötet haben. Das internationale Rechtssystem ist freiwillig, und die Staaten werden nur durch die Regeln verpflichtet, denen sie zugestimmt haben. Ein Vertrag kann seine bindende Wirkung verlieren, wenn eine genügende Anzahl von Vertragsstaaten ein Verhalten praktizieren, welches gegen die Regeln des Vertrages verstößt. Die Übereinstimmung der UN-Mitgliedstaaten in dem allgemeinen Gewaltverbot, wie es in der UNO-Charta zum Ausdruck kommt, ist auf diesem Weg durch eine veränderte Absicht ersetzt worden, wie sie in ihren Handlungen ausgedrückt worden ist. (...) Es scheint, dass die Charta tragischerweise den Weg des Briand-Kellogg-Paktes gegangen ist, der vorgab, den Krieg zu illegalisieren, und der von jedem größeren Weltkriegsteilnehmer unterschrieben worden ist.“¹⁵

Ein altes Argument besagt, dass die massenhafte Verletzung einer Norm diese gleichsam auflöst und aufhebt. Es ist schon in den Nürnberger Prozessen von der Verteidigung gegen das Kriegsverbot des Briand-Kellogg-Paktes – allerdings erfolglos – vorgebracht worden.¹⁶ Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat auf das Bemühen fast aller kriegführenden Staaten hingewiesen, ihren Krieg als Ausnahme vom absoluten Gewaltverbot hinzustellen, und daraus gefolgert: „Wenn ein Staat in einer Weise handelt, die dem ersten Anschein nach unvereinbar mit den anerkannten Regeln ist, aber sein Verhalten damit rechtfertigt, dass er sich auf Ausnahmen oder Rechtfertigungsgründe beruft, die in der Regel selbst enthalten sind, dann bedeutet dieses Verhalten – gleichgültig ob dieses Verhalten des Staates nun wirklich gerechtfertigt ist oder nicht – eher eine Bestätigung denn eine Schwächung dieser Regel.“¹⁷ In den Kriegen der Jahrtausendwende haben alle beteiligten Regierungen ihren Beitrag mit der UNO-Charta zu rechtfertigen versucht.

14 Jean Combacau, The Exception of Self-Defense in U.N. Practice, in: Antonio Cassese (Hrsg.), *The Current Legal Regulation of The Use of Force*, 1986, S. 32 ff.

15 M. J. Glennon, *How War Left ...* (Anm. 3). Ähnlich auch Sybille Tönnies, *Cosmopolis now. Auf dem Weg zum Weltstaat*, Hamburg 2002, S. 91.

16 Vgl. Norman Paech, *Das Versprechen von Nürnberg: Zur Aktualität der Prozesse nach fünfzig Jahren*, in: *Beiträge zur Geschichte der nationalsozialistischen Verfolgung in Norddeutschland*, (1997) 3, S. 12 ff.

17 IGH *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, 1986 ICJ Reports 14, para. 186.

Vor allem US-amerikanische Autoren haben immer wieder ihren Völkerrechtsnihilismus in die Debatte eingebracht.¹⁸ Er ist allerdings auch in der Diskussion nach dem 11. September die Ausnahme geblieben,¹⁹ bildete aber den Hintergrund für weitgehende Revisionsansätze und Uminterpretationen des geltenden Friedenskodexes. Wer schon die Geltungskraft eines Kodexes in Frage stellt, glaubt sich damit einen umso freieren Umgang mit seinen Inhalten und Einzelregelungen verschaffen zu können. Ausgangspunkt ist die unbestreitbare Feststellung, dass sich die Gefahren und Bedrohungen für das internationale System der Friedenssicherung, die Art, Methoden und der Charakter der Kriege sowie die Qualität der Waffen wie auch des Kriegspersonals fundamental gegenüber dem Zweiten Weltkrieg geändert haben, die Vorbild für das Friedenssicherungssystem der UNO gewesen sind. Daraus hat sich eine überaus fruchtbare Literatur entwickelt, die das „Neue“ in den unterschiedlichsten Varianten der „neuen Gefahren“ und „neuen Kriegen“ thematisiert, mit der eindeutigen Botschaft, dass ihnen die alten Instrumente der Nachkriegszeit zu ihrer Prävention oder Zivilisierung nicht mehr gewachsen sind.²⁰ Die Kritik richtet sich gegen das UNO-System, welches die Aufgabe der Gewalt- und Polizeifunktion im Dienste des internationalen Friedens eindeutig von den Staaten auf die UNO verlagert hatte. Die Forderungen nach einem neuen Interventionismus angesichts des „Scheiterns des UN-Sicherheitsrats“ konzentrieren sich auf die Auflösung dieses ohnehin nie eingehaltenen Gewaltmonopols der UNO und die Rückübertragung auf die souveränen Staaten.²¹ Allein die Akzentverschiebung, die in der Proklamation nicht nur eines Rechts auf Intervention, sondern sogar einer Pflicht zur Intervention²² liegt, zeigt den starken Legitimationsverfall des UNO-Paradigmas.

18 Weitere Beispiele bei Mary Ellen O'Connell, *Re-Leasing The Dogs of War*, in: *AJIL*, 97 (2003), S. 446 ff.; vgl. auch Norman Paech/Gerhard Stuby, *Völkerrecht und Machtpolitik in den Internationalen Beziehungen*, Hamburg 2001, S. 316 ff.

19 Vgl. Christian Tomuschat, *Iraq – Demise of International Law?*, in: *Die Friedens-Warte*, 78 (2003), S. 141 ff.

20 Vgl. Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Hamburg 2002, und die dort zitierte Literatur.

21 Vgl. Werner Ruf, *Zurück zur Anarchie? Die Demontage des UN-Systems seit dem Ende der Bipolarität*, in: *Z*, 50 (2002), S. 7 ff.; Daniel Thürer, *Mehr als nur ein Gewaltverbot. Von der komplexen Gestalt des Völkerrechts*, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 25. 6. 2004; Tobias Debiel, *Souveränität verpflichtet: Spielregeln für den neuen Interventionismus*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2004) 3, S. 61 ff.; Herfried Münkler, *Angriff als beste Verteidigung? Sicherheitsdoktrinen in der asymmetrischen Konstellation*, in: ebd., S. 22 ff.; Stefan Mair, *Intervention und „state failure“: Sind schwache Staaten noch zu retten?*, in: ebd., S. 82 ff.

22 Vgl. den Report der von der kanadischen Regierung eingesetzten International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001, der zu einer Standard-Referenz zahlreicher

Bruchstellen des UNO-Systems I: die „humanitäre“ Intervention

Es ist nicht zu übersehen, dass die jüngsten großen Kriege der USA und der NATO wie Hebammen bei der Geburt der neuen Interventionskonzepte gewirkt haben. So steht der Krieg gegen Jugoslawien zur Verhinderung einer „Menschenrechtskatastrophe“ im Kosovo 1999 für die Wiederbelebung der alten Figur der „humanitären Intervention“. Der Krieg gegen die Taliban in Afghanistan als Krieg gegen den Terrorismus treibt die Ausdehnung der Selbstverteidigung über Art. 51 UNO-Charta hinaus, und der Krieg gegen den Irak zur Verhinderung der Entwicklung und des Einsatzes von Massenvernichtungsmitteln präsentiert sich als die Probe aufs Exempel des neuen Präventiv- bzw. Präemptivkonzepts der Selbstverteidigung. Auch die zwar nicht neue, aber doch neu definierte Erscheinung zerfallener Staaten (*failed states*), deren innere und äußere Souveränität durch permanente Wirren, Bürgerkrieg, Naturkatastrophen und politisches Chaos faktisch verloren gegangen ist, hat die Schwelle des Interventionsverbots drastisch gesenkt und die Diskussion um eine Interventionspflicht ange-regt.²³

Wenden wir uns den völkerrechtlichen Begründungsversuchen dieser neuen Interventionskonzepte zu und lassen wir auch hier die unterschiedlichen und sich z. T. heftig widersprechenden Einschätzungen ihrer politischen und faktischen Grundlagen auf sich beruhen. Nehmen wir also im Falle der Bombardierung Jugoslawiens die offizielle Begründung für erwiesen an, eine humanitäre Katastrophe im Kosovo zu verhindern,²⁴ so ließ erst der offenkundige Verstoß gegen die UNO-Charta und die Begründungsnot die NATO-Regierungen auf eine alte Figur des kolonialen Völkerrechts der Vor-Charta-Ära als Rechtfertigung zurückgreifen: die so genannte humanitäre Intervention. Zwar haben die USA bei ihren Interventionen in Latein-

neuerer „Zukunfts“-Überlegungen geworden ist. Vgl. etwa das Memorandum der Heinrich Böll Stiftung, *Die Zukunft des Völkerrechts und der VN in einer globalisierten Welt. Sicherheitspolitische Herausforderungen an die Internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin 2004.

23 Vgl. Daniel Thürer, *Der „zerfallene Staat“ und das Völkerrecht*, in: *Die Friedens-Warte*, 74 (1999), S. 275 ff.; S. Mair (Anm. 21); Lee Feinstein/Anne-Marie Slaughter, *A Duty to Prevent*, in: *Foreign Affairs*, (January/February 2004).

24 Über die erheblichen Zweifel daran vgl. Heinz Loquai, *Der Kosovo-Konflikt. Wege in einen vermeidbaren Konflikt. Die Zeit von Ende 1997 bis März 1999*, Baden-Baden 2000; Dieter S. Lutz, *Krieg nach Gefühl. Manipulationen: Neue Zweifel am Kosovo-Einsatz im Kosovo*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 15. 12. 2000, S. 12.

amerika (Grenada 1983, Nicaragua 1984, Panama 1989) immer wieder auf diese Rechtfertigung zurückzugreifen versucht, sie haben jedoch dabei nirgendwo Zustimmung oder Gefolgschaft finden können. Abgesehen von den politischen Konsequenzen einer derartigen Doktrin, die nur als Vorwand für den Missbrauch einer Intervention dient, widerspricht die „humanitäre“ Intervention dem System und der Dogmatik der UNO-Charta.

Hauptziel und zentrale Aufgabe der UNO sind die Friedenssicherung, worunter sich alle anderen Ziele einzureihen haben. Dies macht z. B. Art. 103 UN-Charta deutlich: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“ Tritt also das Gewaltverbot der Friedenssicherung in Konkurrenz zu einer Verpflichtung aus einem der Menschenrechtspakte und -konventionen, so hat das Gewaltverbot Vorrang. Dies ergibt sich auch aus der Prinzipienklärung von 1970, an deren Spitze das Gewaltverbot sowie die Unabhängigkeit und Souveränität der Staaten rangieren.²⁵ Erst an fünfter Stelle wird dort das Prinzip der „internationalen gegenseitigen Zusammenarbeit zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme und zur Stärkung der Menschenrechte“ erwähnt. Eine Verknüpfung beider Prinzipien derart, dass die Sicherung der Menschenrechte eine Ausnahme vom Gewaltverbot zuließe oder gar erforderte, ist im System der UN-Charta also nicht angelegt.

Dies hat der Internationale Gerichtshof (IGH) 1986 in seinem Urteil im Rechtsstreit Nicaraguas gegen die USA noch einmal unterstrichen.²⁶ Und im gleichen Jahr hat das Foreign Office Großbritanniens auf die zwingenden politischen Gründe für die Ablehnung der „humanitären Intervention“ als weitere Ausnahme vom Gewaltverbot hingewiesen: „Die überwältigende Mehrheit der zeitgenössischen Rechtsmeinung spricht sich gegen die Existenz eines Rechts zur (einseitigen) humanitären Intervention aus, und zwar aus drei Gründen: Erstens enthalten die UN-Charta und das Völkerrecht insgesamt offensichtlich kein spezifisches derartiges Recht; zweitens liefert die Staatenpraxis in den letzten zweihundert Jahren und besonders nach 1945 allenfalls einige wenige

25 Res. 2625 (XXV) der UN-Generalversammlung vom 24. 10. 1970: Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen.

26 IGH (Anm. 17), par. 268.

wirklicher Fälle einer humanitären Intervention, wenn überhaupt – wie die meisten meinen; und schließlich, aus Gründen der Vorsicht, spricht die Möglichkeit des Missbrauchs stark dagegen, ein solches Recht zu schaffen. (...) Der wesentliche Gesichtspunkt, der deshalb dagegen spricht, die humanitäre Intervention zu einer Ausnahme vom Prinzip des Interventionsverbots zu machen, sind ihre zweifelhaften Vorteile, die bei weitem durch ihre Kosten in Form des vollen Respekts vor dem Völkerrecht aufgewogen werden.²⁷

Wenn sich die Regierung Blair auch nicht an diese Mahnung gehalten hat, so haben diese Argumente in den vergangenen Jahren doch nicht ihre Gültigkeit verloren. Sie sind auf einem Treffen der Außenminister der 133 Mitgliedstaaten der Gruppe 77 am 24. September 1999 noch einmal bestätigt worden,²⁸ und ein Report des Foreign Affairs Committee des britischen Unterhauses vom 23. Mai 2000 hat das Vorgehen der eigenen Regierung eindeutig als rechtswidrig qualifiziert.²⁹ Betrachten wir die völkerrechtliche Literatur, so müssen wir davon ausgehen, dass die Legalisierung der „humanitären Intervention“ als neue Doktrin gescheitert ist.³⁰

Dennoch haben sich einige durchaus prominente Vertreter ihres Faches zu dem problematischen Spagat verführen lassen, die Illegalität der Kriege zwar einzugestehen, sie jedoch als moralisch legitim zu rechtfertigen.³¹ Es ist nicht klar, ob ihnen

bewusst ist, dass sie mit diesem „moralistischen Positivismus“³² vor allem den NATO-Staaten die Tür zu noch weitgehenderen Interventionen öffnen, die diese in ihrer neuen NATO-Strategie von 1999 schon benannt haben und die bis zur militärischen Intervention bei der Blockade lebenswichtiger Ressourcen gehen³³ – nach dem einfachen Motto: illegal aber legitim. Es mag allerdings auch in ihrer Intention liegen, die Verbindlichkeit des Gewaltverbots zu schwächen. Denn wo die Grenzen zwischen Recht und Moralphilosophie verschwimmen, ist letztlich jeder Aggressionskrieg zu begründen.

Dabei hat der UN-Sicherheitsrat verschiedene Beispiele gegeben, wie die Staatengemeinschaft mit massiven Menschenrechtsverletzungen und innerstaatlichen Konflikten umgehen kann. Seine Interventionen zum Schutze der Kurden im Frühjahr 1991 im Nordirak³⁴ und im Winter 1992 in dem faktisch zusammengebrochenen Somalia³⁵ beruhten auf der Einschätzung, dass die Situation in beiden Staaten eine Gefahr für die Sicherheit der Region und des Weltfriedens darstelle. Ob der Sicherheitsrat die Souveränität des Irak im Norden seines Landes aufhob oder in Somalia eine Friedenstruppe (UNOSOM II) mit dem Mandat zur Ausübung militärischen Zwanges einrichtete, er verfügt auch in innerstaatlichen Konflikten über ein äußerst variables Interventionsinstrumentarium, sobald er die Auswirkungen der Konflikte auf der Basis des Kapitel VII der UNO-Charta als Bedrohung des internationalen Friedens einstuft.³⁶ Die entscheidende Bedingung für diese „humanitären Interventionen“ ist allerdings, dass sie vom UN-Sicherheitsrat ausgehen. Ohne sein Mandat hat kein einzelner Staat und keine Staatengruppe ein Interventionsrecht.³⁷

27 UK Foreign Office Policy Document No. 148, in: British Yearbook of International Law, 57 (1986), S. 614.

28 Vgl. Brad R. Roth, Bending the Law, breaking it, or developing it? The United States and the humanitarian use of force in the post-cold war era, in: Michael Byers/Georg Nolte (Hrsg.), United States Hegemony and the Foundations of International Law, Cambridge 2003, S. 242.

29 Vgl. Marcello G. Kohen, US Use of Force after the Cold War, in: M. Byers/G. Nolte, ebd., S. 219.

30 So die heute fast einhellige Meinung in der Völkerrechtswissenschaft. Vgl. B. R. Roth (Anm. 28); M. G. Kohen, ebd.; Antonio Cassese, Ex iniuria ius oritur: Are We moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, in: European Journal of International Law, 10 (2000) 1, S. 24 ff.; August Pradet, Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 11/99, S. 26 ff.; Christine Gray, International Law and the Use of Force, New York 2000, S. 42; Dieter Deiseroth, Die „humanitäre Intervention“ und das Völkerrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (1999), S. 3084 ff.; Norman Paech, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, in: Ulrich Albrecht/Paul Schäfer (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg, Köln 1999, S. 82 ff.

31 So z. B. bezüglich des Jugoslawien-Krieges die Goldstone Commission, Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report 2000; D. Thürer (Anm. 21). Die Präsidentin der American Society of International Law, Anne-Marie Slaughter, fand den Irak-Krieg zwar illegal, aber doch legitim: Good reasons for Going Around the U.N., in: International Herald Tribune vom 19. 3. 2003.

32 So B. R. Roth (Anm. 28), S. 232 ff., 250 ff.

33 Vgl. Neue NATO-Strategie, Washington, D. C. vom 23./24. 4. 1999. Deutsche Fassung in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, (1999) 24, S. 221 ff. Kriseninterventionen bei „ethnischen und religiösen Rivalitäten, Gebietsstreitigkeiten, unzureichenden oder fehlgeschlagenen Reformbemühungen, die Verletzung von Staaten“ (Ziff. 20) sowie bei „Akte(n) des Terrorismus, der Sabotage und des organisierten Verbrechens sowie der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen“ (Ziff. 24).

34 Vgl. UNSR Res. 688 vom 5. April 1991.

35 Vgl. UNSR Res. 794 vom 3. 12. 1992. Vgl. zu beiden Fällen Hans-Joachim Heintze, Interventionsverbot, Interventionsrecht und Interventionspflicht, in: Erich Reiter (Hrsg.), Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung (Forschungen zur Sicherheitspolitik 3), Graz 1998, S. 163 ff.

36 So die Flüchtlingsströme im Falle des Iraks und die „Größe der menschlichen Tragödie“ im Falle Somalias, einem typischen „failed state“. Vgl. T. Debiel (Anm. 21), S. 73 ff.

37 Von der kollektiven Ausübung einer „duty to prevent“ gehen auch L. Feinstein/A.-M. Slaughter (Anm. 23) aus, wobei sie sich allerdings nicht zur Rolle der UNO äußern.

Bruchstellen des UNO-Systems II: die „präventive“ Verteidigung

Die zweite Bruchstelle im UNO-System der kollektiven Sicherheit wurde mit der Operation „Enduring Freedom“ offen gelegt, mit der die USA und Großbritannien am 7. Oktober 2001 ihren Antiterrorkampf in Afghanistan begannen und als individuelle und kollektive Verteidigung gemäß Artikel 51 UNO-Charta rechtfertigten. Sie wurde ein Jahr später beträchtlich erweitert und vertieft mit der West-Point-Rede von Präsident Bush, die das neue Präemptivkonzept verkündete,³⁸ das in der National Security Strategy vom September 2002 offizielle Gestalt annahm.³⁹ Die zentrale Frage, ob Akte des internationalen Terrorismus generell ein Recht auf militärische Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UNO-Charta auslösen können, wird angesichts der Dimensionen des Terroranschlages vom 11. September jetzt in der Literatur weitgehend bejaht.⁴⁰ Das war nicht immer der Fall. So wurden die Bombardierung des PLO-Hauptquartiers in Tunis 1985 durch die israelische Armee, die Bombardierung von Tripolis und Benghazi 1986 durch die USA als Antwort auf den Terroranschlag auf die Berliner Diskothek La Belle, die Invasion Panamas zur Ergreifung von General Manuel Noriega im Dezember 1989, der Luftangriff gegen die irakische Geheimdienstzentrale in Bagdad im Juni 1993 als Antwort auf ein angeblich gegen Präsident Bush senior geplantes, aber gescheitertes Attentat oder die Bombardierung von Zielen im Sudan und Afghanistan als Antwort auf die Terroranschläge gegen die US-Botschaften in Kenia und Tansania 1998 – Militärationen, die von den USA und Israel mit dem Hinweis auf das Selbstverteidigungsrecht begründet wurden – fast einhellig als illegale Vergeltungsmaßnahmen abgelehnt.⁴¹

38 Die so genannte Bush-Doktrin: „Die USA werden nicht nur präemptiv und unilateral militärische Gewalt ausüben, wann und wo sie es wollen, die Nation wird auch diejenigen bestrafen, die sich an Terror und Aggression beteiligen, und werden daran arbeiten, universell den moralischen Unterschied zwischen Gut und Böse klarzustellen“, in: Washington Post vom 2. 6. 2002, A01.

39 Vgl. www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf. Teilweise deutsche Übersetzung, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2002) 11, S. 1391 ff., und ebd., (2002) 12, S. 1505 ff.

40 Vgl. M. E. O'Connell (Anm. 18); Hans-Joachim Heintze, *Das Völkerrecht wird unterschätzt: internationale Antworten auf den Terrorismus*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2004) 3, S. 38 ff., 52 ff. Ablehnend allerdings nach wie vor M. G. Kohen (Anm. 29), S. 204 ff.

41 Vgl. Antonio Cassese, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Categories of International Law*, in: *European Journal of International Law*, (2001) 12, S. 995 ff.; Georg Nolte, *Die USA und das Völkerrecht*, in: *Die Friedens-Warte*, 78 (2003), S. 119 ff., 127 ff.

Zu der Anerkennung des Selbstverteidigungsrechts bei Terroranschlägen nach dem 11. September haben zweifellos die Verweise in den Präambeln der Sicherheitsratsresolutionen 1368 und 1373 auf Artikel 51 UNO-Charta mit beigetragen.⁴² Allerdings bleiben die notwendigen Voraussetzungen für die Anerkennung der Selbstverteidigung der USA gegen Afghanistan weiterhin strittig. Kann man Afghanistan direkt für die Terroranschläge von Al-Qaida verantwortlich machen? Führt auch das Land einen „bewaffneten Angriff“ im Sinne des Artikel 51 aus, das die Angreifer lediglich beherbergt?⁴³ Kam die Verteidigungsreaktion „umgehend“, wie in Artikel 51 gefordert, kann sie auf unbestimmte Zeit und andere Territorien zur Verhinderung weiterer Anschläge ausgedehnt werden? Waren die militärischen Maßnahmen notwendig, geeignet und verhältnismäßig? An dem Vorliegen dieser Voraussetzungen sind erhebliche Zweifel geltend gemacht worden,⁴⁴ so dass der Vorwurf der Überdehnung des Artikel 51 UNO-Charta durchaus berechtigt ist.⁴⁵ Die bloße Beherbergung von Terroristen macht das Land noch nicht verantwortlich für deren Terrorakte gegenüber einem anderen Staat, es sei denn, „es spielt eine Rolle bei der Organisation, Koordinierung oder der Planung der militärischen Aktivitäten der militärischen Gruppe zusätzlich zur Finanzierung, dem Training und der Ausrüstung oder Gewährung operativer Unterstützung“⁴⁶, wie das Internationale Militärtribunal zu Ex-Jugoslawien in dem Fall Tadić ausgeführt hat. So reduziert sich

42 Vgl. H.-J. Heintze (Anm. 40), S. 52 ff.

43 Die zwar nicht verbindliche, aber doch maßgebliche Aggressionsdefinition der Resolution 3314 (XXIX) der UN-Generalversammlung vom 14. 12. 1974 versteht in Artikel 3 unter „bewaffnetem Angriff“ nicht nur den „Überfall auf oder den Angriff gegen das Territorium eines anderen Staates“, sondern auch „die von einem Staat veranlasste Entsendung bewaffneter Banden oder Gruppen, Irregulärer oder Söldner, die bewaffnete Gewalt gegen einen Staat von solcher Schwere anwenden, die den aufgelisteten Handlungen gleichkommen, oder die maßgebliche Verquickung dieses Staates darin.“

44 Vgl. Véronique Zanetti, Nach dem 11. September: Paradigmenwechsel im Völkerrecht?, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 50 (2002), S. 455 ff., 465; Gregor Schirmer, *Völkerrecht und Durchsetzung von Menschenrechten*, in: *Topos*, (2003) 21, S. 55 ff., 73. Die Fraktion der PDS im Bundestag hat im Frühjahr 2002 den Antrag gestellt, die Bundesregierung aufzufordern, den am 4. 10. 2001 von der NATO nach Artikel 5 NATO-Vertrag beschlossenen Bündnisfall für beendet zu erklären, da es keine Verteidigungssituation mehr gebe, in: BT-Drucksache, 14/8664. Der Antrag wurde abgelehnt.

45 Vgl. Thomas Bruha/Matthias Bortfeld, *Terrorismus und Selbstverteidigung*, in: *Vereinte Nationen*, 46 (2001), S. 166.

46 ICTY Tadić vom 15. 7. 1999, No. IT-94-1-A, par. 137. Auch der IGH hat in seinem Nicaragua-Urteil die Aktivitäten der Contras nicht den USA zugerechnet, weil diese „keine effektive Kontrolle“ über die Contras gehabt hätten, IGH (Anm. 17), par. 114, 115.

das Problem auf die Beweisfrage, ob diese Voraussetzungen im Verhältnis Al-Qaidas zu dem Afghanistan der Taliban vorgelegen haben.⁴⁷

Weitaus eindeutiger ist die Ablehnung der so genannten Bush-Doktrin mit der Ankündigung präventiver Selbstverteidigung gegen Bedrohungen durch Terror und Massenvernichtungsmittel, auch wenn ein Angriff noch gar nicht erfolgt ist (sogenannte präemptive, vorbeugende Verteidigung).⁴⁸ Dabei ist durchaus anerkannt, dass ein Staat nicht erst abzuwarten hat, bis die erste Angriffswelle sein Territorium erreicht, sondern – wie es Sir Humphrey Waldock schon Anfang der fünfziger Jahre formuliert hat – „wenn es überzeugende Beweise nicht nur von Drohungen und möglichen Gefahren, sondern eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs („an attack being actually mounted“) gibt, dann mag davon gesprochen werden, dass ein Angriff begonnen hat, obwohl er noch nicht die Grenzen überschritten hat“⁴⁹. Zur Illustration: So berief sich die US-Administration 1962 zweifellos zu Recht auf Artikel 51 UNO-Charta, als sie eine Seeblockade gegen die sowjetischen Schiffe verhängte, um den Aufbau eines Raketen-systems auf Kuba zu verhindern,⁵⁰ während es nach wie vor äußerst strittig ist, ob Ägypten tatsächlich seine Angriffsvorbereitungen soweit vorangetrieben hatte, dass Israel einer Aggression mit einem eigenen Angriff, der am 5. Juni den so genannten Sechs-Tage-Krieg eröffnete, zuvorkam.⁵¹ Der Angriff Israels auf palästinensische Flüchtlingslager im Libanon am 2. Dezember 1975, um angeblichen Sabotageakten zuvorzukommen, wurde ebenso von allen Mitgliedstaaten der UNO als Aggression verurteilt wie die Zerstörung des noch im Bau befindlichen Nuklearreaktors Tamuz I in der Nähe von Bagdad im Jahr 1981, um die Produktion von Nuklearwaffen zu verhin-

47 Dies wird u. a. von M. E. O’Connell (Anm. 18) und Christian Tomuschat, Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), 28 (2001), S. 535 ff., bejaht.

48 Vgl. Mary Ellen O’Connell, The Myth of Preemptive Self-Defense, in: Task Force Papers The American Society of International Law, (August 2002); Horst Fischer, Zwischen autorisierter Gewaltanwendung und Präventivkrieg: Der völkerrechtliche Kern der Debatte um ein militärisches Eingreifen gegen den Irak, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, (2003) 16, S. 4 ff.; Dietrich Murswiek, Die amerikanische Präventivstrategie und das Völkerrecht, in: NJW, (2003) 14, S. 1014 ff.

49 C. Humphrey M. Waldock, The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law, in: Recueil des Cours 1952 II, S. 451, 498.

50 Vgl. Myres McDougal, The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense, in: AJIL, 57 (1963), S. 597 ff., 600 f.

51 So z. B. Chr. Tomuschat (Anm. 19), S. 147. Dagegen ist M. E. O’Connell (Anm. 48), S. 9 der Ansicht, dass Israel keineswegs überzeugende Beweise für einen unmittelbar bevorstehenden Angriff hatte.

dern.⁵² Das bedeutet, dass nur unter den äußersten Umständen einer Angriffsdrohung eine „antizipatorische“ bzw. präventive Selbstverteidigung mit den Grenzen des Artikel 51 UNO-Charta zu vereinbaren ist. Der israelische Völkerrechtler Yoram Dinstein beschränkt sie auf einen Angriff, „which is imminent and practically unavoidable“⁵³, während andere sich auf die bereits 1841 von dem damaligen US-Außenminister Daniel Webster entwickelte Formel beziehen, der eine Selbstverteidigung mit militärischen Mitteln dann für zulässig hielt, wenn sich ihre Notwendigkeit als „instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment of deliberation“ erweist.⁵⁴

Das Dilemma derartiger erweiternder und den klaren Wortlaut des Artikel 51 UNO-Charta („if an armed attack occurs“) transzendierender Interpretationen liegt in der Unklarheit ihrer Grenzen, die derzeit nicht wenige dazu verleitet, die traditionelle Dogmatik der Gewaltbegrenzung in der UNO-Charta aus den Angeln zu heben und sich hinter den machtpolitischen Fanfaren der Bush-Doktrin einzufinden.⁵⁵ Wenn Israel gegenwärtig seine Liquidierungsstrategie der gezielten Tötung mutmaßlicher palästinensischer Terroristen als präventive Selbstverteidigung zu rechtfertigen versucht, so spiegelt das den befürchteten Zerfall ursprünglich klar umrissener Rechtsregeln wider. Die Wissenschaft ist dieser Entwicklung allerdings bislang nicht gefolgt und hält wie auch der IGH zu Recht an der restriktiven Fassung des Artikel 51 fest.⁵⁶

Der Irakkrieg wird gemeinhin als erster Anwendungsfall der neuen Präemptiv-Doktrin gewertet,

52 Einstimmige Verurteilung durch den Sicherheitsrat als klare Verletzung der UNO-Charta, Res. 487 (1981). So rechtfertigt z. B. auch nicht der Erwerb von Massenvernichtungswaffen die Anwendung des Selbstverteidigungsrechts dagegen.

53 Yoram Dinstein, War, Aggression and Self-Defence, Cambridge 2001, S. 172; Peter Malanczuk, Akehurst’s Modern Introduction to International Law, London–New York 1997, S. 312 ff.

54 Vgl. zur Entstehungs- und Wirkungsgeschichte der sogenannten Caroline-Formel Abraham D. Sofaer, On the Necessity of Pre-Emption, in: European Journal of International Law, 14 (2003), S. 209 ff., 214 ff., der sie noch zu eng findet.

55 So z. B. neben A. D. Sofaer (Anm. 54) und M. J. Glennon (Anm. 3) auch W. Michael Reisman, International Legal Responses to Terrorism, in: Houston Journal of International Law, 22 (1999) 4, S. 17 ff.; Armin A. Steinkamm, Der Irakkrieg – auch völkerrechtlich eine neue Dimension. Unumgängliche Diskussion über das Recht der präventiven Verteidigung, in: NZZ vom 16. 5. 2003; Karl-Heinz Kamp, Von der Prävention zur Präemption?, in: Internationale Politik, (2002) 12, S. 19 ff.; ders., Die Bedrohung bekämpfen, bevor sie akut wird, in: Frankfurter Rundschau (FR) vom 4. 2. 2004; FAZ vom 29. 4. 2003, S. 2.

56 Vgl. Antonio Cassese, Artikel 51, in: Jean-Pierre Cot/Alain Pellet, La Charte des Nations Unies, Paris 1991, S. 776 ff.; Albrecht Randelzhofer, Artikel 51, in: Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, München 2002, Rdnr. 39 f.

obwohl sich die USA nie ausdrücklich auf sie bezogen haben. Doch nimmt man die am häufigsten genannte Begründung, die Zerstörung der angeblich angesammelten Massenvernichtungswaffen, um einem Angriff zuvorzukommen, so ist das die gleiche Argumentation, mit der 1981 die Israelis die Zerstörung des Nuklearreaktors Tamuz I zu rechtfertigen versuchten und die seinerzeit mit der Stimme der USA vom Sicherheitsrat verurteilt wurde. Lassen wir einmal die fehlende Stichhaltigkeit der Begründung beiseite, von der die US-Administration offensichtlich selbst nicht überzeugt gewesen ist,⁵⁷ so wird in der völkerrechtlichen Diskussion vollkommen ausgeblendet, dass die am 20. März 2003 begonnene Bombardierung nur das Schlusskapitel eines bereits über zehn Jahre dauernden unerklärten Krieges war. 1991, nach dem Ende des 2. Golfkrieges, hatten die USA, Frankreich und Großbritannien nördlich des 36. Breitengrades und südlich des 33. Breitengrades so genannte Flugverbotszonen für die irakische Luftwaffe verordnet, offiziell, um die aufständischen Kurden im Norden und die Schiiten im Süden zu schützen. Die Franzosen verließen aber alsbald die Allianz, als die regelmäßigen Bombardierungen irakischer Stellungen sich immer mehr als systematische Zerstörung des gesamten Luftverteidigungssystems herausstellten, die Kampfeinsätze immer häufiger und schließlich täglich erfolgten und sich auch nicht mehr unbedingt an die selbst gesetzten Grenzen hielten.⁵⁸ Die Berufung auf die Resolution 688 des UNO-Sicherheitsrats vom April 1991 zur völkerrechtlichen Legitimierung entbehrt nicht nur jeder Grundlage in ihrem Text, sondern widerspricht der in ihr ausgesprochenen Aufforderung an alle Staaten, die irakische Souveränität zu respektieren. Die bedauerliche Tatsache, dass der UN-Sicherheitsrat sich niemals erkennbar mit diesem massiven Verstoß gegen die UNO-Charta auseinander gesetzt hat, bedeutet nicht eine Legitimierung der Angriffe, sondern verweist nur auf das politische Kräfteverhältnis im Sicherheitsrat.

Neue Kriege – neues Recht?

Man mag darüber klagen, dass die Berufung auf völkerrechtliche Prinzipien der UNO-Charta, auf

57 Vgl. z. B. das Eingeständnis des stellvertretenden US-Außenministers Paul Wolfowitz am 9. 5. 2003 in Vanity Fair und die offen geäußerten Zweifel des Nachrichtendienstes des US-Verteidigungsministeriums, in: FAZ vom 7. 6. 2003, S. 6.

58 Vgl. Horst Bacia, Der Irak-Krieg hat schon begonnen, in: FAZ vom 11. 3. 2003.

Konventionen und Resolutionen der UNO-Organen zur billigen Münze verkommen ist. Die Tendenz der amerikanischen Politik, sich aus völkerrechtlichen Verpflichtungen zurückzuziehen oder offen gegen sie zu agieren, hat sich schon unter der Clinton-Administration gezeigt.⁵⁹ Sie hat sich unter der Bush-Regierung nur verstärkt und insbesondere nach dem 11. September mit der territorial und zeitlich unbegrenzten Kriegserklärung an alle Staaten und Gruppen, die von den USA in einen Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus gebracht werden, zu einem imperialen Herrschaftsanspruch radikalisiert. „Wir befinden uns in einer neuen Art von Krieg“, antwortete Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice auf die Frage nach der Predator-Rakete im Jemen, „und wir haben vollkommen klar gemacht, dass es wichtig ist, dass diese neue Art von Krieg auf verschiedenen Schlachtfeldern ausgefochten wird.“⁶⁰ Die Kriege werden also weltweit stattfinden und notfalls auch ohne völkerrechtliche Legitimation. Präsident Bush hat zwar wiederholt seine Absicht bekundet, die UNO und ihre Charta zu berücksichtigen,⁶¹ er hat aber nie einen Zweifel daran gelassen, notfalls auch ohne eine völkerrechtliche Basis seine Ziele zu verfolgen.

Die offene Verletzung der Genfer Konventionen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977 hat nicht nur die rechtlose Inhaftierung mutmaßlicher Terroristen in Guantanamo-Bay und die Folterungen der Gefangenen im Abu Ghraib-Gefängnis zu einem weltweit kritisierten Skandal gemacht.⁶² Hinter diesen Abnormitäten werden in den Medien die täglichen Verletzungen der Genfer Regeln durch die amerikanischen und britischen Truppen offensichtlich zur Folklore des Besatzungsalltags gerechnet, ohne sich über die Grenzen und Pflichten der Besatzung Rechenschaft abzulegen.⁶³ Dieselbe Gewöhnung hat sich auch bei der systematischen Missachtung der Genfer Konventionen und Protokolle in Palästina eingestellt, deren faktische Negation fester Bestandteil der israelischen Besatzungspolitik seit Jahrzehnten ist und nur durch die Unterstützung seitens der US-Administration

59 Vgl. Nicole Deller/Arjun Makhijani/John Burroughs (Hrsg.), US-Politik und Völkerrecht, Münster 2004.

60 Zit. in: M. E. O'Connell (Anm. 18), S. 454.

61 Präsident Bush im September 2002 vor den Vereinten Nationen, in: New York Times vom 23. 9. 2002, S. A 10.

62 Vgl. Johan Steyn, Guantánamo Bay: the Legal Black Hole, British Institute of International and Comparative Law und Herbert Smith, Lincoln's Inn Old Hall vom 25. 11. 2003; Eberhard Schultz, Endstation Guantánamo, in: FR vom 22. 4. 2004, S. 9; Gerhard Stuby, Rückkehr des Rechts nach Guantánamo?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2004) 8, S. 918 ff.

63 Vgl. Rüdiger Wolfrum, Genfer Recht und Bagdader Realität, in: FAZ vom 28. 5. 2004, S. 8.

möglich wird.⁶⁴ Palästina ist der Name für ein Territorium, in dem das Völkerrecht faktisch keine Geltung mehr hat.⁶⁵

Wir können davon ausgehen, dass die militärischen Auswirkungen all dieser groben Missachtungen des Völkerrechts im Wesentlichen nur die Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, und dort auch nur die Schwächeren, zu befürchten haben. Auf der anderen Seite werden aber die USA diesen Staaten nie die gleiche Freiheit im Umgang mit der UNO-Charta und den allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts erlauben. Die Gefahr besteht ferner, dass sich neben Großbritannien und Polen in Zukunft die meisten Staaten der EU als Profiteure einem solchen „Schurkensystem“⁶⁶ anschließen und unterwerfen und mittels verstärkter Interventionspraxis allmählich das UNO-System der Friedenssicherung vom absoluten Gewaltverbot des Artikel 2 Ziffer 4 „befreien“ werden. Sie werden dazu nicht den in der Charta vorgezeichneten Weg der Änderung des Textes gemäß Art. 108 gehen können, weil sie dafür nicht die notwendige Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung erhalten werden. Eine wiederholte Praxis in der Absicht, „humanitäre“, „demokratisierende“ und „präventive“ Interventionen im Rahmen des allgegenwärtigen Antiterrorkampfes als neue Ausnahmen vom Gewaltverbot führen zu müssen, kann zweifellos eine gewohnheitsrechtliche Änderung des Kapitels VII der UNO-Charta auch ohne eine ausdrückliche Änderung des Textes bewirken.⁶⁷ Die Forderungen nach einer

Modernisierung des Völkerrechts gehen derzeit zweifellos eher dahin, die völkerrechtlichen Regeln an die neuen Formen der Gewaltanwendung anzupassen, als umgekehrt Letztere wieder den alten Grenzen der UNO-Charta zu unterwerfen. Als Ersatz für das bewusst demontierte Gewaltmonopol der UNO wird seine Übereignung an den stärksten Staat immer unbefangener diskutiert.

Gewohnheitsrecht ist die Garantie für die Dynamik und Aktualität des Völkerrechts. Es bedarf zu seiner Rechtsgeltung einer gewissen Zeit und des Willens der Staaten, welche die neue Praxis gegen die alte Ordnung durchsetzen wollen, neues Recht zu setzen und selbst dadurch in Zukunft gebunden zu sein. Sie werden es nicht gegen eine Mehrheit widerstrebender Staaten durchsetzen können. Andererseits leben wir noch nicht in einer Weltordnung, in der eine einzige Supermacht über Inhalt und Entwicklungsrichtung des Völkergewohnheitsrechts entscheidet.⁶⁸ Aber es gibt genügend Beispiele dafür, dass ein gezielter Rechtsbruch allmählich die Mehrheiten der Staaten hinter sich gebracht und damit neues Recht geschaffen hat.⁶⁹ Leider haben weder der Sicherheitsrat noch die Generalversammlung es vermocht, eine eindeutige Position gegen die Erosion des Kapitels VII der UNO-Charta zu beziehen, obwohl zweifellos eine deutliche Mehrheit ihrer Mitgliedstaaten diese Entwicklung, wie sie dann im Irakkrieg eskalierte, ablehnt.

Und so bleibt uns nur der Optimismus des US-amerikanischen Philosophen John Rawls, der selbst „Schurkenstaaten“ für nicht vollständig indifferent gegenüber Kritik hält, „besonders dann nicht, wenn Letztere auf einem vernünftigen und wohl begründeten Recht der Völker beruht, das nicht ohne weiteres als eine liberale und westliche Idee abgetan werden kann. Nach und nach mögen wohlgeordnete Völker auf diese Weise Schurkenstaaten dazu bewegen, sich zu ändern“⁷⁰.

64 Die offizielle israelische Begründung bestreitet die Anwendbarkeit der Genfer Konventionen auf die besetzten Gebiete, da die Konventionen nur zwischen Staaten Gültigkeit hätten, der Status der palästinensischen Gebiete vor der Besatzung aber unklar gewesen sei. Zudem verbiete Artikel 49 der IV. Genfer Konvention nur die zwangsweise, nicht aber die freiwillige Besiedlung des besetzten Gebietes. Vgl. Ruth Lapidoth, *Israel and the Palestinians: Some Legal Issues*, in: *Die Friedens-Warte*, 76 (2001), S. 211 ff.

65 Vgl. Norman Paech, *Das Palästina-Problem vor den Vereinten Nationen*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (1998) 5, S. 604 ff.; Ardi Imseis, *Facts on the Ground: An Examination of Israeli Municipal Policy in East Jerusalem*, in: *American University International Law Review*, (Spring 2000), S. 1040 ff. Jüngstes Beispiel sind die Reaktionen der israelischen Regierung auf das Gutachten des IGH über den Grenzwall auf palästinensischem Gebiet.

66 Im Sinne von John Rawls, der Regime, die „es ablehnen, sich an ein vernünftiges Recht der Völker zu halten“, und „es für einen hinreichenden Kriegsgrund (halten), dass ein Krieg ihre rationalen (aber nicht vernünftigen) Interessen fördert oder zu fördern vermag“, als „Schurkenstaaten“ bezeichnet. John Rawls, *Das Recht der Völker*, Berlin-New York 2002, S. 114 f.

67 Vgl. für die „humanitäre Intervention“ A. Cassese (Anm. 30); für das Selbstverteidigungsrecht K. M. Meessen, *Selbstverteidigung als werdendes Völkergewohnheitsrecht*, in: *NZZ* vom 18. 2. 2003. Bedenklicher ist Daniel Thürers

Plädoyer für einen „konstitutionellen Ansatz der Interpretation“, um in der Zwickmühle von Moral und Recht die „formale Legalität“ zu überwinden. D. Thürer, *Comments on Chapter 7 and 8 (Use of force)*, in: M. Byers/G. Nolte (Anm. 28), S. 278 f.

68 Vgl. Stephen Toope, *Powerful but unpersuasive? The role of the United States in the evolution of customary international law*, in: M. Byers/G. Nolte (Anm. 28), S. 287 ff., sowie Achilles Skordas, *Hegemonic customs?*, in: ebd., S. 317 ff.

69 So z. B. die Festlandsockelproklamation von US-Präsident Harry S. Truman im Jahre 1945, wonach die Naturschätze des Schelfs vor der amerikanischen Küste den USA gehören, und die Einrichtung der ausschließlichen Wirtschaftszone im Küstenmeer über 200 Seemeilen, die später im Seerechtsübereinkommen, welches 1994 in Kraft getreten ist, übernommen und rechtlich verallgemeinert wurden.

70 J. Rawls (Anm. 66), S. 118.

Das humanitäre Völkerrecht in der Krise?

Francis Lieber wurde von Abraham Lincoln im Jahre 1862 beauftragt, ein Militärhandbuch für die Unionstruppen zu erstellen.¹ Darin sollten alle Regeln systematisiert werden, die den Landkrieg dieser Zeit bestimmten. Er ließ sich bei der Erstellung von einer Reihe von allgemeinen Anordnungen der Unionstruppen aus dem Bürgerkrieg und den wichtigsten Völkerrechtlern anleiten, doch war sein eigentlicher Führer nach eigenen Angaben „a sincere love of truth, justice and civilization“². Der Lieber's Code von 1863 stellt die eigentliche Grundlage für das moderne Kriegsvölkerrecht dar.

Auch sein Zeitgenosse Henri Dunant wurde als Zeuge der Schlacht von Solferino im Jahre 1859 von dem Wunsch getrieben, den Krieg wenigstens der monströsesten inhumanen Ausprägungen zu berauben.³ Die Rotkreuz-Bewegung brachte 1864 einen ersten völkerrechtlichen Vertrag hervor. Betrachtet man die zahlreichen seither in Kraft getretenen Abkommen, von denen die Haager Landkriegsordnung (HLKO) von 1907,⁴ die vier Genfer Abkommen von 1949 und ihre zwei Zusatzprotokolle (ZP) von 1977⁵ herausragen, so scheinen auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts Moral und Recht zu einer Einheit gefunden zu haben. Den meisten Menschen scheinen die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts derart mit dem gesunden Menschenverstand verknüpft, dass allein schon die Frage, warum sich jemand an diese Normen halten sollte, Empörung hervorruft. Es ist, um mit Kant zu sprechen, kein Aspekt der Klugheit, sondern eine Frage der Sittlichkeit, sich an die Normen zu halten. Die internationale Rechtsordnung ist demnach angehalten,

ihren Normen durch repressive und präventive Maßnahmen Geltung zu verschaffen. Dieser juristische Durchsetzungsmechanismus interessiert hier aber nicht weiter.⁶

Stattdessen erweckt die tägliche Zeitungslektüre den Eindruck, dass sich die Armeen dieser Welt um das humanitäre Völkerrecht nicht mehr kümmern. Nachfolgend werden wir dies an Beispielen deutlich machen. Die These der selbst ernannten Realisten scheint zu stimmen: Die Staaten sehen sich nur an das Völkerrecht gebunden, wenn nicht wichtigere nationale Interessen dem im Wege stehen. Das Völkerrecht ist in der Frage, ob und mit welchen Mitteln Krieg geführt werden soll, relativ wirkungslos, weil die nationalen Interessen derart gewichtig sind.

Nachfolgend möchte ich dieser These von der Unwirksamkeit des humanitären Völkerrechts jedoch widersprechen. Es soll deutlich werden, weshalb sich nicht nur der moralisch, sondern auch der zweckrational handelnde Akteur bei genauer Überlegung an das humanitäre Völkerrecht hält – sprich: weshalb es im Sinne Kants sittlich, aber auch klug ist, das humanitäre Völkerrecht zu beachten.

Beispiele aus bewaffneten Konflikten

Fünf markante Problembereiche scheinen die Ansicht zu bestätigen, dass das humanitäre Völkerrecht seine Akzeptanz unter den Kriegsparteien und seine sich daraus ergebende Wirkung verloren hat: *erstens* der Luftkrieg der USA in Afghanistan, *zweitens* der Terrorismus in Israel, im Irak und in den USA, *drittens* das Verhalten der israelischen Armee in den besetzten Gebieten, *viertens* der Streit um den Kriegsgefangenen-Status von Mitgliedern der Taliban bzw. der Al-Qaida auf Guantanamo und *fünftens* die Folter von Gefangenen im Rahmen des „Kriegs gegen den

1 Zum Lieber's Code vgl. Burrus M. Carnahan, Lincoln, Lieber and the Law of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity, in: American Journal of International Law (AJIL), 92 (1998), S. 213 ff.; Silja Vöneky, Der Lieber's Code und die Wurzeln des modernen Kriegsvölkerrechts, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 62 (2002), S. 423 ff.

2 Zit. in: S. Vöneky, ebd., S. 430.

3 Vgl. Henry Dunant, Un souvenir de Solferino, Genève 1862.

4 Die Haager Landkriegsordnung (HLKO) ist ein Anhang zum IV. Haager Abkommen von 1907, der durch Art. 1 dieses Abkommens als für die Vertragsmächte bindend erklärt wurde.

5 Das 1. ZP entwickelte das Recht der internationalen bewaffneten Konflikte weiter, das 2. ZP das Recht der *nicht* internationalen bewaffneten Konflikte.

6 Vgl. dazu etwa Michael Bothe, Neue und alte Konzepte der Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts, in: Volker Epping u. a. (Hrsg.), Brücken bauen und begehen. Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, München 2000, S. 23 ff.; Manfred Mohr, Durchsetzungsmechanismen des humanitären Völkerrechts – eine aktuelle Bestandsaufnahme, in: Jana Hasse u. a. (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht: Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen, Baden-Baden 2001, S. 158 ff.

Terrorismus“. Die ersten drei Punkte behandeln wir unter dem Titel des *Schutzes der Zivilbevölkerung*, die beiden letzten Punkte unter dem Titel der *Behandlung von Kriegsgefangenen*.

Der Schutz der Zivilbevölkerung

Das Bedürfnis nach verstärktem Schutz der potenziellen Opfer *nichtinternationaler* Kriege belegt die folgende Tatsache: Während die Zivilbevölkerung im Ersten Weltkrieg (je nach Schätzung) 5–15 Prozent der Opfer ausmachte, liegt diese Zahl in den Konflikten der neunziger Jahre bei 90–95 Prozent.⁷ Die Gefährdung der Zivilbevölkerung hat sich aber auch in *internationalen* Konflikten erheblich vergrößert, was sich am Verhalten der USA im Afghanistankrieg darstellen lässt. Noch zu Beginn des Krieges, am 10. November 2001, ließ sich US-Präsident George W. Bush vor der UN-Generalversammlung mit den Worten vernehmen: „Unlike the enemy, we seek to minimize, not maximize, the loss of innocent life.“⁸ Es ist heute nach überzeugenden Berichten klar, dass eine übervorsichtige Kriegsführung zu Beginn die Erfolge an der Front schmälerte.⁹ Allerdings sind schon aus dieser Anfangszeit massive Verletzungen des humanitären Völkerrechts überliefert.¹⁰ Seit die Interims-Regierung in Kabul eingesetzt worden ist, gibt es sogar noch mehr zivile Opfer durch US-amerikanische Attacken zu beklagen als zu der Zeit, als man die Taliban zu entmachten trachtete. Mitgespielt haben dürfte sicherlich eine gewisse Frustration über mangelnde Erfolge in den Anti-Terror-Bemühungen, was das Pentagon dazu veranlasste, riskantere Angriffsziele zu bestimmen. Nun wurden auch Ziele in stärker bevölkerten Gebieten gewählt. Ohne die (allerdings noch nicht nachhaltigen) Erfolge bei der Vertreibung des menschenverachtenden Regimes der Taliban schmälern zu wollen: Den knapp 3 000 Opfern der Attacken vom 11. September 2001 stehen inzwischen schätzungsweise über 5 000 getötete Menschen in der Zivilbevölkerung Afghanistans gegenüber.¹¹

7 Vgl. Marie-José Domestici-Met, Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève: le droit international humanitaire au temps de la guerre civile, in: *Révue internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross (RICR/IRRC)*, 81 (1999), S. 277 ff., S. 279.

8 Zit. in: Richard Falk, Identifying Limits on a Borderless Map, in: *Ethics and International Affairs*, 16 (2002), S. 1 ff., hier: S. 4; George A. Lopez, The Style of the New War: Making the Rules as We Go Along, in: *Ethics and International Affairs*, 16 (2002), S. 21 ff.

9 Vgl. G. A. Lopez, ebd., S. 22.

10 Vgl. Marc W. Herold, „Collateral Damage“?: Civilians and the US Air War in Afghanistan, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F)*, 20 (2002), S. 18 ff., S. 24.

11 Nachweise für die Zahl (aber auch die Schicksale) der Opfer des Afghanistankrieges finden sich insbesondere in der

Es sollen hier nicht etwa Menschenleben gegeneinander aufgerechnet werden. Vielmehr ist festzustellen, dass das humanitäre Völkerrecht sowohl terroristische Anschläge als auch die krasse Nichtbeachtung möglicher ziviler Opfer unter demselben Tatbestand als Kriegsverbrechen behandelt und verbietet. Der einschlägige Begriff lautet: *indiskriminierende Kriegsführung*. Damit bezeichnet man eine Kriegsführung, die nicht zwischen Angriffen auf Kombattanten einerseits und auf die Zivilbevölkerung andererseits unterscheidet. Denn das Kriegsrecht¹² verbietet den Einsatz von Mitteln und die Auswahl von Zielen, die große Verluste unter der Zivilbevölkerung in Kauf nehmen,¹³ wie dies eben gerade auch für terroristische Anschläge typisch ist. Ebenso verboten ist die heimtückische, perfide Kriegsführung (Art. 37 1. ZP), worunter selbstverständlich auch das Mittel der terroristischen Anschläge fällt.¹⁴ Für solche Kriegsverbrechen verlangt das humanitäre Völkerrecht von den Staaten die Bestrafung der Täter. Das humanitäre Völkerrecht behindert also nicht etwa die Bestrafung von Terroristen, sondern fordert diese sogar.¹⁵ Mit der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) wird eine Verurteilung für terroristische Akte unter Art. 7 oder 8 des römischen Statuts möglich sein.¹⁶

Gleichzeitig lässt es das humanitäre Völkerrecht aber auch nicht zu, dass eine Unterscheidung bei der Beurteilung von Völkerrechtsverbrechen gemacht wird, je nachdem, ob die Opfer durch „böse Terroristen“ oder durch „gute Soldaten“ verursacht wurden. Die sprachliche Verunglimpfung von zivilen Opfern als „Kollateralschäden“ lässt das humanitäre Völkerrecht nicht zu. Edward

Arbeit von M. W. Herold, ebd., S. 18 ff. Vgl. auch G. A. Lopez (Anm. 8), S. 22 f.; Mark A. Drumble, Judging the 11 September Terrorist Attack, in: *Human Rights Quarterly*, 24 (2002), S. 323 ff., S. 353 ff., spricht von „troubling asymmetries when westerners are victims“.

12 Vgl. Art. 22, 23 und 25 HLKO; Art. 35, Art. 48, 51 Abs. 4 und Art. 57 1. ZP.

13 Vgl. Frédéric von Mülinen, Neue Anforderungen an das Kriegsrecht: Was sind militärische Ziele und was zivile Objekte?, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 11. 2. 2003, S. 16.

14 Im Falle *nichtinternationaler* bewaffneter Konflikte kommen zudem der in allen Genfer Konventionen von 1949 zu findende Art. 3 sowie Art. 4 Abs. 2 lit. d 2. ZP zum Tragen.

15 Vgl. dazu Hans-Peter Gasser, Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law, in: *RICR/IRRC*, 84 (2002), S. 547 ff., insbes. S. 554 ff.

16 Vgl. Roberta Arnold, The ICC as a new instrument for repressing terrorism, New York 2004. Ihre gezielte Tötung lässt sich deshalb nur in ganz seltenen Fällen und unter Beachtung von Auflagen rechtfertigen: Patrick Sutter, Die gezielte Tötung von mutmaßlichen Terroristen: Versuch einer Einordnung in das humanitäre Völkerrecht, in: *Reformatio – Zeitschrift für Kultur Politik Religion*, 52 (2003) 3, S. 207 ff. (auch in: <http://www.friedenszeitung-duisburg.de/2004/03/sutter.htm>).

S. Herman brachte diese Schizophrenie auf den Punkt: „We're the good guys, so if we killed some innocent people, well, we didn't do it on purpose. The bad guys, on the other hand, are being bad intentionally.“¹⁷

A. P. V. Rogers schlägt vor, die Bestimmung von Art. 57 Abs. 2 lit. a (i) des 1. ZP¹⁸ z. B. für Luftangriffe wie folgt auszulegen:

„If the target is sufficiently important, higher commanders may be prepared to accept a greater degree of risk to the aircraft crew to ensure that the target is properly identified and accurately attacked. (. . .) However, if the target is assessed as not being worth that risk and a minimum operational altitude is set for their protection, the aircrew involved will have to make their own assessment of the risks involved in verifying and attacking the assigned target. If their assessment is that (a) the risk to them of getting close enough to the target to identify it properly is too high, (b) that there is a real danger of incidental death, injury or damage to civilians or civilian objects because of lack of verification of the target, and (c) they or friendly forces are not in immediate danger if the attack is not carried out, there is no need for them to put themselves at risk to verify the target. Quite simply, the attack should not be carried out.“¹⁹

Nicht nur die angreifende, sondern auch die verteidigende Partei trifft eine Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung. Diese völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung entspringt für die Vertragsstaaten des 1. ZP zudem aus Art. 58 und verlangt, „soweit dies praktisch irgend möglich ist“, a) Zivilpersonen und zivile Objekte aus der Umgebung militärischer Ziele zu entfernen, b) keine militärischen Ziele in dicht bevölkerten Gebieten anzulegen und c) die Zivilbevölkerung durch weitere Maßnahmen möglichst vor den Gefahren zu schützen. Wenn diese Regel nicht befolgt wird, ist die angreifende Partei zwar nicht von ihren Sorgfaltspflichten bei der Festlegung der Angriffsziele befreit, doch verschiebt sich in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips die Hauptverantwortung für Schädigungen der Zivilbevölkerung in Richtung verteidigende Partei

17 Zit. nach M. W. Herold (Anm. 10), S. 20. Zum Begriff des „Kollateralschadens“ vgl. A. P. V. Rogers, Zero-casualty warfare, in: RICR/IRRC, 82 (2000), S. 165 ff.

18 „Im Zusammenhang mit Angriffen sind folgende Vorsichtsmaßnahmen zu treffen: (a) Wer einen Angriff plant oder beschließt, (i) hat alles praktisch Mögliche zu tun, um sicherzugehen, dass die Angriffsziele weder Zivilpersonen noch zivile Objekte sind und nicht unter besonderem Schutz stehen, sondern militärische Ziele im Sinne des Artikels 52 Absatz 2 sind und dass der Angriff nicht nach diesem Protokoll verboten ist.“

19 A. P. V. Rogers (Anm. 17), S. 179.

(z. B. bei der militär- oder völkerstrafrechtlichen Beurteilung).²⁰

Die israelische Armee zeigt im Umgang mit der palästinensischen Bevölkerung insbesondere eine Tendenz zu Kollektivstrafen (wie z. B. Häuserzerstörungen).²¹ Die Vierte Genfer Konvention, die von Israel unterzeichnet worden ist, hält in Art. 33 fest:

„(1) Keine geschützte Person darf für eine Übertretung bestraft werden, die sie nicht persönlich begangen hat. Kollektivstrafen wie auch jede Maßnahme zur Einschüchterung oder Terrorisierung sind verboten. (2) Die Plünderung ist verboten. (3) Vergeltungsmassnahmen gegen geschützte Personen und ihr Eigentum sind verboten.“

Das heißt, die von der israelischen Armee in rund 1 000 Fällen angewandte Methode der Zerstörung von Häusern von Familien mutmaßlicher Terroristen ist nicht zulässig, weil sie eine Form der Kollektivstrafe darstellt. Ebenfalls verboten sind nach Abs. 3 jegliche ungerechtfertigten Zerstörungen des Eigentums der Palästinenser.²² So sind aus der Wiederbesetzung von Jenin durch die israelische Armee unzählige Fälle dokumentiert, in denen Soldaten in strategisch günstig gelegene Häuser von palästinensischen Familien eingedrungen sind, das Mobiliar zerstört oder gar teilweise gesprengt haben und einige Tage später, als keine militärische Notwendigkeit mehr bestand, wieder abgezogen sind. Die Stürmung dieser Häuser lässt sich möglicherweise durch militärische Notwendigkeit rechtfertigen, sicherlich aber nicht die Zerstörung des Eigentums der darin wohnhaften Familien. Gemäß Art. 147 der Vierten Genfer Konvention handelt es sich bei diesem Verhalten um ein Kriegsverbrechen.²³ Noch gravierender war das Ausmaß der Häuserzerstörung vor einigen Monaten an der Grenze des Gaza-Streifens zu Ägypten: Die unterirdischen Tunnels zum Waffenschmuggel

20 Vgl. A. P. V. Rogers (Anm. 17), S. 178 f.; George H. Aldrich, The Laws of War on Land, AJIL, 94 (2000), S. 42 ff., S. 52.

21 Vgl. Ludwig Watzal, Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser, Köln-Weimar-Wien 1994, (download unter: www.watzal.com); Patrick Sutter, Die Rolle der UNO und des Völkerrechts im Palästina-Konflikt: Ein Überblick, in: Jusletter vom 2. 6. 2003 (<http://www.weblaw.ch/jusletter/artikel.asp?ArticleNr=2411>).

22 Dazu kommt Art. 53 der vierten Genfer Konvention: „Es ist der Besetzungsmacht verboten, bewegliche oder unbewegliche Güter zu zerstören, die persönliches oder gemeinschaftliches Eigentum von Privatpersonen, Eigentum des Staates oder öffentlicher Körperschaften, sozialer oder genossenschaftlicher Organisationen sind, außer in Fällen, wo solche Zerstörungen wegen militärischer Operationen unerlässlich werden sollten.“

23 Vgl. Amnesty International, Israel and the Occupied Territories: The heavy price of Israeli incursions, April 2002 (AI Index: MDE 15/042/2002).

konnten nur in viel geringerer Zahl aufgefunden werden als vermutet – die militärische Notwendigkeit der Zerstörung *aller* Häuser, die im Grenzgebiet standen, war mit Sicherheit nicht gegeben.

Die Behandlung von Kriegsgefangenen

Wem der Status eines Kriegsgefangenen zugesprochen wird, der hat zu jedem Zeitpunkt das Recht auf eine humane Behandlung durch die ihn gefangenhaltende Kriegspartei. Die USA weigerten sich zunächst, den festgenommenen Taliban- und Al-Qaida-Mitgliedern den Schutz der Genfer Konventionen zukommen zu lassen. Nach heftigen Protesten im In- und Ausland gab Präsident Bush am 7. Februar 2002 folgende Lösung bekannt: Die Genfer Konventionen gelten für die Auseinandersetzung zwischen den Taliban und den USA, nicht aber für die nichtstaatliche Al-Qaida. Weder den Taliban- noch den Al-Qaida-Mitgliedern wird aber der Kriegsgefangenenstatus zugesprochen. Sie sollen trotzdem alle eine humane Behandlung im Sinne der Genfer Konventionen erfahren.²⁴

Zwar ist es richtig, die Taliban und die Al-Qaida innerhalb des Afghanistankriegs separat zu betrachten. In diesem Sinne ist es auch vertretbar, wenn die Al-Qaida-Mitglieder als illegale Kombattanten nicht in den Genuss des Kriegsgefangenen-Status kommen, da es sich um eine kriminelle Organisation handelt. Somit dürfen sie für alle Kampfhandlungen strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden, weil diese nicht als Akte in einem bewaffneten Konflikt legitimiert sind. Doch selbst dann noch unterstehen die während der kriegerischen Auseinandersetzung festgenommenen Al-Qaida-Kämpfer dem Schutz der Genfer Konventionen – wie jede andere *zivile*, wenn auch kriminelle Person, die während eines bewaffneten Konfliktes in die Fänge der gegnerischen Partei gerät.²⁵

Unhaltbar ist die Argumentation des Weißen Hauses für die Entscheidung, den Taliban den Kriegsgefangenenstatus aus dem Grunde zu verweigern, weil sie keine Uniformen getragen und sich so nicht genügend von der Zivilbevölkerung unterschieden hätten. Denn diese Kriterien gelten nach Art. 4 A Ziff. 2 der Dritten Genfer Konvention und nach Art. 44 Abs. 3 des 1. ZP nur für Milizen und freiwillige Korps, die *nicht* Bestandteil einer *offiziellen Kriegspartei* sind. Die Taliban sind jedoch ohne Zweifel eine offizielle Kriegspartei im

Afghanistankrieg.²⁶ Hätten die USA Zweifel bezüglich der Qualifikation von Gefangenen, so wären sie verpflichtet, diesen Status durch ein kompetentes Gericht überprüfen zu lassen.²⁷ Die Entscheidung der Bush-Administration kommt dieser Pflicht nicht nach.²⁸ Die britische Regierung hingegen entschied am 30. April 2002, dass die von britischen Soldaten gefangen genommenen Taliban- und Al-Qaida-Mitglieder als Kriegsgefangene behandelt und an die afghanische Interimsregierung weitergegeben werden.²⁹

Über die Beweggründe, warum sich die USA so strikt gegen die Gewährung des Kriegsgefangenenstatus für die Taliban wehrten, wurde viel spekuliert, zumal die USA nie eine detaillierte Begründung für ihre Entscheidung gegeben hatten. Erst recht ging man auf das Verlangen des Internationalen Roten Kreuzes (IKRK) nicht ein, für das Festhalten jedes Gefangenen eine rechtliche Begründung zu geben. Kommentatoren versuchen, sich das Verhalten der USA unter Bezugnahme auf drei vermeintliche oder tatsächliche Beschränkungen zu erklären, die das humanitäre Völkerrecht den USA auferlegen würde, wenn sie die Taliban als Kriegsgefangene anerkennen würden:

Erstens wird vorgebracht, dass Kriegsgefangene nur zu Angaben über ihre Person befragt werden dürfen, womit Befragungen über weitere Terrorpläne nicht zulässig wären. Hierbei handelt es sich vielleicht um eines der am weitesten verbreiteten Missverständnisse auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts: Art. 17 Abs. 1 der Dritten Genfer Konvention handelt von einer *Pflicht des Kriegsgefangenen*. „Jeder Kriegsgefangene ist auf Befragen hin nur zur Nennung seines Namens, Vornamens und Grades, seines Geburtsdatums und der Matrikelnummer (...) verpflichtet.“ Wenn er wissentlich gegen diese Vorschrift verstößt, dürfen ihm von der ihn gefangenhaltenden Partei Vergünstigungen aberkannt werden (Abs. 2). Dies ist die einzige zulässige Sanktion für die Weigerung des Kriegsgefangenen, die genannten Angaben zur Person offen zu legen.

Über alle anderen Dinge darf er natürlich auch befragt werden, nur ist er nicht zur Auskunft ver-

26 Vgl. C. Stahn (Anm. 24), S. 202f.; G. H. Aldrich (Anm. 24), S. 894 ff.

27 Vgl. Art. 45 Abs. 1 Satz 2 des 1. ZP: „Bestehen Zweifel, ob eine solche Person Anspruch auf den Kriegsgefangenenstatus hat, so genießt sie weiterhin so lange diesen Status und damit den Schutz des III. Abkommens und dieses Protokolls, bis ein zuständiges Gericht über ihren Status entschieden hat.“

28 Vgl. Yasmin Naqvi, *Doubtful prisoner-of-war status*, in: RICR/IRRC, 84 (2002), S. 571 ff.; C. Stahn (Anm. 24), S. 204f.; G. H. Aldrich (Anm. 24), S. 898.

29 Vgl. R. Khan (Anm. 24), S. 316.

24 Vgl. Carsten Stahn, *International Law at a Crossroads? The Impact of September 11*, in: ZaöRV, 62 (2002), S. 183 ff., S. 200 f.; Rahmatullah Khan, *The U.S. Military Tribunals to Try Terrorists*, in: ZaöRV, 62 (2002), S. 293 ff.; George H. Aldrich, *The Taliban, Al Qaeda, and the Determination of Illegal Combatants*, in: AJIL, 96 (2002), S. 891 ff.

25 Vgl. H.-P. Gasser (Anm. 15), S. 570.

pflichtet. Insbesondere darf er auf keinen Fall Zwang oder Folter ausgesetzt werden, wenn er die Auskunft verweigert (Abs. 4). Ohnehin ergibt sich für die USA in diesem Punkt kein Vorteil daraus, dass sie den Taliban den Kriegsgefangenenstatus verweigern, denn dann sind diese Bestandteile der Zivilbevölkerung, und Folterungen an der Zivilbevölkerung sind nach Art. 32 Vierte Genfer Konvention, nach der UNO-Folterverbots-Konvention von 1984³⁰ und nach zwingendem Völkerrecht verboten.³¹ Dass sie eine dritte Kategorie neben Kriegsgefangenen und Zivilbevölkerung, nämlich diejenige der „illegal combattants“, erfanden, kann deshalb nur den Grund haben, dass sie die Gefangenen foltern können möchten. Ein Indiz für diese Vermutung ergibt sich aus der Tatsache, dass im Rahmen des „Kriegs gegen den Terror“ in Afghanistan, Pakistan und im Irak mehrere tausend Personen festgenommen wurden, zu denen dem IKRK nur teilweise Zutritt gewährt wird, wie es Art. 126 Abs. 4 der Dritten Genfer Konvention für Kriegsgefangene verlangen würde. Schon bald berichtete die *Washington Post*, dass diese Personen unter amerikanischer Anleitung und zum Teil mit der Beteiligung amerikanischer Agenten festgehalten und befragt werden, wobei auch psychischer Druck und Folter angewendet würden. Zahlreiche gleich lautende Berichte im *Wall Street Journal* und Aufrufe von *Amnesty International* oder *Human Rights Watch* folgten. Doch erst mit der Veröffentlichung der Bilder aus dem Gefängnis von Abu Ghraib nahm die Öffentlichkeit davon Notiz. Die Tatsachen waren jedoch schon seit Beginn des „Krieges gegen den Terror“ bekannt und der Öffentlichkeit zugänglich – sofern sie sich dafür interessiert hat.³²

Zweitens wollte man sich die Möglichkeit nicht nehmen lassen, eventuelle Taliban-Mitglieder vor amerikanischen Gerichten zur Rechenschaft zu ziehen. Es wurde bereits gezeigt, dass das humanitäre Völkerrecht sich nicht gegen die Bestrafung von Terroristen stellt, sondern diese sogar fordert, weil sie schwere Kriegsverbrechen begangen haben.

Drittens stellt das humanitäre Völkerrecht gewisse Mindeststandards auf, wie Kriegsgefangene untergebracht sein und im Alltag behandelt werden müssen. In der Tat auferlegt die Dritte Genfer Konvention verschiedene Pflichten: Die Kriegsge-

fangenen dürfen z. B. nur in Anlagen interniert werden, die auf dem Festland liegen und jede mögliche Gewähr für Hygiene und Reinlichkeit bieten (Art. 22 Abs. 1). Generell sollen die Unterkerungsbedingungen der Kriegsgefangenen „ebenso günstig sein wie diejenigen der im gleichen Gebiete untergebrachten Truppen des Gewahrsamsstaates. Diese Bedingungen haben den Sitten und Gebräuchen der Gefangenen Rechnung zu tragen und dürfen ihrer Gesundheit keinesfalls abträglich sein.“ (Art. 25) Es ist relativ leicht ersichtlich, dass die Haftbedingungen in Guantanamo diesen Pflichten nicht gerecht werden. Man wollte jedoch den Häftlingen die (Verfahrens-)Rechte der US-amerikanischen Verfassung nicht gewähren, weshalb man sie nicht auf amerikanischem Boden unterbringen konnte. Da man sich dadurch wiederum einer Verletzung des humanitären Völkerrechts schuldig gemacht hätte, verweigerte man den Taliban den Kriegsgefangenenstatus.

Kriegsgefangene sind nach Beendigung des bewaffneten Konflikts freizulassen, es sei denn, sie hätten Kriegsverbrechen begangen, für die sie vor Gericht zu stellen sind. Da es sich beim „Krieg gegen den Terrorismus“ nach Ansicht der USA um eine jahrzehntelange Aufgabe handelt, möchten sie die Kriegsgefangenen auf unbestimmte Zeit in Gewahrsam behalten. Es ist deshalb beunruhigend zu sehen, dass die USA derzeit für nur 15 von 585 Gefangenen auf Guantanamo einen Prozess vor Militärkommissionen vorbereiten.³³ Zu begrüßen ist angesichts dessen der Entscheid des Supreme Court vom 28. Juni 2004, wonach den Gefangenen auf Guantanamo auch der Weg der Haftprüfung vor District Courts offen steht.³⁴

Die Effektivität des humanitären Völkerrechts

Nach diesen Schilderungen scheint es, dass sich das humanitäre Völkerrecht in den jüngsten Konflikten kaum Geltung verschaffen kann. Im Folgenden wird dargelegt, weshalb es trotz allem ein Akt der Klugheit und nicht allein der Sittlichkeit ist, das humanitäre Völkerrecht zu beachten. Die drei rationalen Gründe lauten: Reziprozität,³⁵ Disziplin und Glaubwürdigkeit.

30 Vgl. Manfred Nowak, Die UNO-Konvention gegen die Folter vom 10. Dezember 1984, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), (1985), S. 109 ff.

31 Vgl. Preventing Torture: A handbook for OSCE field staff, Warschau 1999 (http://www.osce.org/odihr/documents/guidelines/preventing_torture/th_book.htm).

32 Vgl. Jagd nach bin Ladin in Pakistan: Amnesty warnt vor Folterungen Verhafteter, in: NZZ am Sonntag vom 9. 3. 2003, S. 1; Gefangene Kaida-Kämpfer sind vogelfrei, in: ebd., S. 3.

33 Vgl. Auftakt zu Militärprozessen in Guantanamo, in: NZZ vom 25. 8. 2004, S. 1.

34 Vgl. Nos. 03–334 and 03–343, Rasul, et al. v. George W. Bush, et al. and Odah, et al. v. United States, 542 U.S. (2004).

35 Vgl. schon Patrick Sutter, Die Erosion des humanitären Völkerrechts: Konsequenz von neuen Konfliktstrukturen?, in: NZZ vom 4. 6. 2002, S. 5.

Reziprozität

Für die Erläuterung dieses ersten Grundes können wir uns eines Gedankenexperiments von John Rawls bedienen:³⁶ Die Menschen werden in einen Zustand versetzt, in welchem sie eine neue Gesellschaftsordnung zu planen haben. Sie wissen zu diesem Zeitpunkt aber nicht, welche intellektuellen und körperlichen Fähigkeiten und welche Stellung sie in der Gesellschaft haben werden. Deshalb würden sie möglichst das Risiko vermeiden wollen, in eine Gesellschaft zu kommen, in der große Ungleichheit herrscht; denn es könnte ja sein, dass sie selbst in dieser ungleichen Ordnung zu den Benachteiligten zählen würden. Ungleichheiten sind in dieser fiktiven Gesellschaft nur dann akzeptabel, wenn sie auch dem schwächsten Mitglied Vorteile bringen. Daran misst Rawls die Gerechtigkeit einer Gesellschaftsordnung.

Oft wurde diesem Ansatz entgegengehalten,³⁷ dass es durchaus Menschen gibt, die lieber das Maximum an Optionen in einer Gesellschaft wählen und dafür das Risiko in Kauf nehmen, dass sie möglicherweise auf der Verliererseite landen. Oder bildlich gesprochen: Für die geringe Chance, als König in dieser Gesellschaft zu landen, würden sie die viel größere Gefahr in Kauf nehmen, dass sie das Los eines Bettlers ziehen. Wir bezeichnen solche Menschen als risikofreudig. Rawls geht dagegen von risikoaversen Menschen aus.

Diese Kritik ist grundsätzlich berechtigt. Im Bereich des humanitären Völkerrechts erweist sich Rawls' These jedoch als sehr wertvoll: Jede kriegsführende Partei muss damit rechnen, dass der Feind Gefangene aus ihren Reihen machen wird. Das Recht des Stärkeren gilt hier nicht: Selbst eine Weltmacht nimmt gewisse Einbußen in den Möglichkeiten der Kriegsführung zum Schutz humanitärer Anliegen in Kauf, solange diese Optionen auch ihren Feinden verloren gehen. Selbst bei derart grundlegenden Rechten ist es also erst die Absicherung der Gleichbehandlung, welche ihre Akzeptanz ausmacht – obwohl man ihre Einhaltung als selbstverständlich vermuten möchte. Das Verhalten ist in diesem Fall zwingend risikoavers: Es ist keine realistische Situation denkbar, in welcher ein Staat für eine Maximierung seiner eigenen Optionen in der Kriegsführung die Missachtung des humanitären Völkerrechts durch seinen Feind akzeptieren würde.

³⁶ Vgl. John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M. 1979, S. 140 ff.

³⁷ Vgl. Gerhard Schurz, *Grenzen rationaler Ethikbegründung: Das Sein-Sollen-Prinzip aus moderner Sicht*, in: *Ethik und Sozialwissenschaften*, 6 (1995), S. 163 ff., Rz. 38.

Dies wird an einem Beispiel deutlich: Die USA hatten im Vietnam-Krieges ähnliche Probleme zu lösen wie heute während des Afghanistankriegs.³⁸ Gefangene gehörten entweder zum nordvietnamesischen Militär oder zu den Vietcong. Letztere stellten keine Kombattanten im Sinne des Kriegsrechts dar. Die militärische Führung entschied jedoch, dass die gefangengenommenen Mitglieder des nordvietnamesischen Militärs Kriegsgefangene im Sinne der Dritten Genfer Konvention darstellten und dass die Mitglieder der Guerilla-Einheiten des Vietcong so behandelt würden, als seien sie Kriegsgefangene (obwohl ihnen der offizielle Kriegsgefangenenstatus nicht zugesprochen wurde). Dies galt dann, wenn die Vietcong bei der Gefangennahme tatsächlich in kriegerische Handlungen verwickelt waren und ihre Waffen offen trugen. Dies hinderte die USA nicht daran, alle nordvietnamesischen Gefangenen, die beschuldigt wurden, Kriegsverbrechen begangen zu haben, vor Gericht zu stellen. Damit entsprach die militärische Führung der USA den Anforderungen des humanitären Völkerrechts. Doch was war der große Unterschied zum Afghanistankrieg im 21. Jahrhundert? Nordvietnam hielt ebenfalls viele amerikanische Militärs, vor allem Piloten, in Gefangenschaft, so dass sich für die USA und Nordvietnam genügend Anreize ergaben, durch die gute Behandlung der Kriegsgefangenen das Leben und die Gesundheit ihrer eigenen Landsleute in Gefangenschaft nicht zu gefährden.

Wir können folglich zwei Ausnahmesituationen ausmachen, in denen das humanitäre Völkerrecht seine Kraft verliert: Mit der Abnahme der Gefahr, dass ein Staat (bzw. seine Soldaten oder seine Zivilbevölkerung) selbst Opfer von Verletzungen des humanitären Völkerrechts werden könnte, sinkt auch seine Bereitschaft zur Einhaltung dieser Normen aus machtpolitischen, eigennützigen Gründen. Führt ein Staat wie die USA Krieg gegen einen kaum staatlich institutionalisierten Gegner wie die Taliban, so besteht durch die in der Art der Kriegsführung liegenden Gründe kaum eine Gefahr, dass amerikanische Soldaten durch die Taliban gefangen genommen werden. Deshalb ist der regulierende Faktor außer Kraft gesetzt: Aus einer Verletzung humanitären Völkerrechts können die USA militärstrategische Vorteile gewinnen, ohne dass sich gleichzeitig das Risiko erhöht, selbst Opfer solcher Verletzungen zu werden.

Gleiches gilt in Situationen, in denen die eine Kriegspartei gar nicht erst damit rechnet, dass sich die Gegenpartei an entsprechende Regeln hält. Warum sollen sich die Israelis an die Bestimmun-

³⁸ Dazu H.-P. Gasser (Anm. 15), S. 567; G. H. Aldrich (Anm. 24), S. 896.

gen zum Schutz der Zivilbevölkerung halten, wenn die Strategie der Palästinenser einzig und allein auf die Schädigung der israelischen Zivilbevölkerung abzielt? Durch die Beachtung des humanitären Völkerrechts würde Israel eigene militärische Handlungsoptionen verlieren, ohne dass gleichzeitig das Risiko vermindert würde, selbst Opfer solcher Verletzungen zu werden.

Disziplin

Die beiden genannten Ausnahmen vom Reziprozitätsgedanken stellen in der Realität jedoch nur scheinbar einen Freibrief für Verletzungen des humanitären Völkerrechts aus. Es ist auch in solchen Fällen klug, sich an das humanitäre Völkerrecht zu halten. Zunächst sei nur kurz auf die Tatsache hingewiesen, dass die Sicherheit der eigenen Staatsangehörigen niemals absolut sein kann, wie sich jüngst im Irak durch die Enthauptung von Amerikanern vor laufender Kamera bzw. bei der Schändung der Leichen von vier Mitarbeitern einer amerikanischen Sicherheitsfirma gezeigt hat.

Doch viel wichtiger ist es, an dieser Stelle deutlich zu machen, dass nur eine Armee, die sich an das humanitäre Völkerrecht hält, eine effiziente Armee sein kann. Denn das A und O einer wirksamen Armee ist die Disziplin der Truppenangehörigen. Wenn aus Abu Ghraib berichtet wird, dass die Kommandantin vollkommen überfordert gewesen sei, die Disziplin ihrer Truppe aufrechtzuerhalten, so sind die nun zu Tage kommenden Bilder nur Ausdruck dieser mangelnden Disziplin. Soldatinnen und Soldaten, die sich an das humanitäre Völkerrecht halten, haben sich selbst dagegen jederzeit unter Kontrolle und können somit ihren Auftrag deutlich effizienter wahrnehmen und umsetzen. Sie konzentrieren sich auf das gemäß diesem Auftrag Wesentliche und verschwenden ihre Kräfte nicht für Dinge, die mit dem Auftrag nichts zu tun haben.

Die Disziplin der Truppenangehörigen korreliert mit ihrem psychischen Zustand. Denn jeder Krieg ruft Stresssymptome hervor. In der Betreuung der Truppenangehörigen sind deshalb die immer besser dokumentierten Erkenntnisse aus früheren bewaffneten Konflikten zu implementieren.

Glaubwürdigkeit

Es ist allerdings vorstellbar, dass eine absolut disziplinierte Armee sich systematisch über das humanitäre Völkerrecht hinwegsetzt. Dies ist dann der Fall, wenn die Völkerrechtsverletzungen auf Befehl der Vorgesetzten erfolgen. Es sei daran erinnert, dass allein schon die bewilligten US-amerikanischen Richtlinien über die Verhörtechniken im Irak dem humanitären Völkerrecht widersprechen,

auch wenn die Folterungen, die den Skandal auslösten, nach diesen Richtlinien nicht erlaubt waren. Spricht somit angesichts der asymmetrischen Konfliktstrukturen nichts für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, wenn die Disziplin der Truppen anderweitig sichergestellt werden kann?

Hier können wir den Kreis schließen, den wir zu Beginn mit dem amerikanischen Begründer des humanitären Völkerrechts geöffnet haben: Francis Lieber hielt den Abschluss eines zukünftigen gerechten Friedens für die Grundlage eines jeden Krieges, da ohne ihn ein Krieg nie zu einem Ende käme. Deshalb verlange schon der Sinn und Zweck eines gerechten Krieges, dass das Vertrauen auf beiden Seiten erhalten bleibe. Und dies sei nur dann der Fall, wenn die Parteien gewisse Verpflichtungen selbst bei der Kriegsführung akzeptierten.

Ohne dies hier im Detail ausführen zu können,³⁹ sei an die aristotelische Tradition der Rhetorik erinnert, wonach das *ethos* in Bezug auf die Glaubwürdigkeit des Redners über den Erfolg der Rede entscheidet. Wer diese Glaubwürdigkeit verliert, weil z. B. seine Rede als Lüge entlarvt wird, kann sie nicht so leicht wiedergewinnen. Denn die Glaubwürdigkeit liegt nicht in der Macht der Redenden, sondern wird von den Zuhörenden verliehen. Drei Kriegsgründe haben die USA vorgebracht, wovon die ersten beiden nie über Glaubwürdigkeit verfügten: Die Massenvernichtungswaffen wurden nicht gefunden, und die Verbindungen zwischen Al-Qaida und Saddam Hussein blieben Spekulation. Nun bringen die Amerikaner auch nicht wie versprochen Demokratie und Freiheit, sondern Willkür und Folter. Gleiches lässt sich über die Palästina-Politik Israels sagen: Seine internationale Handlungsfähigkeit würde durch mehr Glaubwürdigkeit im Handeln nur gewinnen, und damit würde auch seine Existenzbedrohung massiv reduziert. Wäre es angesichts dessen nicht nützlich, das Gute zu tun?

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass es auch für die vermeintlich stärkere Partei in einem bewaffneten Konflikt sinnvoll sein kann, sich an rechtliche Normen gebunden zu fühlen. Aus den jüngsten Verletzungen geht das humanitäre Völkerrecht somit gestärkt hervor. Denn es hat seine Entwicklung stets als Reaktion auf grauenhafte Erfahrungen durchschritten – es ist „geronnene Erfahrung“⁴⁰.

³⁹ Vgl. Patrick Sutter, Nation building: Stabilität durch Selbst- oder durch Fremdbestimmung?, in: Festschrift für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich 2003, S. 205 ff., S. 238 ff.

⁴⁰ Martin Schaub, Geronnene Erfahrung: Eine optimistische Betrachtung der Desavouierung des Völkerrechts, in: Jusletter vom 23. 8. 2004 (<http://www.weblaw.ch/jusletter/artikel.asp?ArticleNr=3318>).

Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck

Grundfragen der Reformdebatte

Die Organisation der Vereinten Nationen (VN) macht, wie so oft in ihrer fast 60-jährigen Geschichte, Sprünge auf der Beliebtheitskala wie sonst kaum eine internationale Organisation. „VN-Enthusiasten“, bei denen die Organisation für alles Gute und Schöne dieser Welt verantwortlich zu sein scheint und Defizite immer nur den Mitgliedstaaten angelastet werden, stehen Fundamentalkritiker gegenüber, die kein gutes Haar am vermeintlichen Zentralorgan des Multilateralismus lassen und die VN in wichtigen Fragen der internationalen Politik für irrelevant halten. Mit der Realität haben diese politischen Extrempositionen wenig gemein. Dennoch steht die Weltorganisation nicht erst seit der Irakkrise 2003 unter erheblichem Anpassungsdruck. Sie hat ihre Zusammensetzung und Tätigkeitsfelder in den vergangenen Jahrzehnten erheblich ausgeweitet, ohne dass es bisher zu grundlegenden Änderungen in ihrem Gründungsdokument, der VN-Charta, gekommen wäre. Von 51 Gründerstaaten ist sie auf 191 Staaten angewachsen, und von einer Organisation, die in erster Linie den Krieg als Mittel der Politik ächten sollte, ist sie zu einem globalen Forum geworden, in dem alle grundlegenden Weltprobleme diskutiert und zum Teil einer Lösung näher gebracht werden.

In der internationalen Politik besteht weitgehender Konsens darüber, dass die VN reformiert werden muss, weil Strukturen und Verfahren nicht mehr den weltpolitischen Realitäten entsprechen. Allerdings ist die Reformagenda ebenso lang wie komplex: So spiegelt der Sicherheitsrat mit seinen fünf ständigen Mitgliedern nicht mehr die weltpolitische Machtkonstellation des 21. Jahrhunderts wider, das Völkerrecht muss den neuen Bedrohungsformen angepasst werden, die zahlreichen Sonderorganisationen und Spezialorgane der VN haben sich zu einem undurchschaubaren Konglomerat entwickelt, das dringend gestrafft werden muss, und schließlich sollte über die Prioritätensetzung im Spannungsfeld zwischen Friedenssicherung, Stärkung der Menschenrechte, Armutsbe-

kämpfung und Schutz der globalen Umwelt entschieden werden.¹

Jede Reformdebatte muss mit einer Analyse der globalen Herausforderungen und der Beantwortung einiger grundlegender Fragen nach der Ordnung des internationalen Systems beginnen: Bis zu welchem Grad kann den Staaten die Erosion ihrer Souveränität zugunsten kollektiver Mechanismen zugemutet werden? Inwieweit halten sich die Staaten an gemeinsam verabredete Beschlüsse, und in welchem Maße ist deren Verletzung, Missachtung oder mangelnde Unterstützung hinnehmbar? Wie können Macht und Recht in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander gebracht und widerstreitende Interessen in konstruktiver Weise ausgeglichen werden? Auf diese Fragen lassen sich verschiedene Antworten geben, die dann jeweils unterschiedliche Konsequenzen für die daraus ableitbare Rolle der VN in der internationalen Politik haben. Einerseits wird ihr lediglich eine untergeordnete Rolle beigemessen, und Reformbemühungen sollen sich darauf beschränken, die Effizienz der Organisation in den Bereichen zu erhöhen, in denen sich die Mitgliedstaaten einig sind, dass sie die VN als Forum, Akteur oder Instrument nutzen wollen. Andererseits werden hohe Erwartungen an die VN gestellt, die bis zu der Hoffnung reichen, mit Hilfe der VN ein internationales Milieu zu formen bzw. zu stabilisieren, in dem Konflikte nicht mit Gewalt gelöst werden und die Zusammenarbeit zwischen Staaten norm- und regelgeleitet abläuft.²

Die Organisation der Vereinten Nationen blickt auf eine Geschichte zurück, die auch als ein permanenter Prozess des Wandels, der Anpassung an

1 Die Reformdebatte ist so umfangreich, dass hier nur auf einige wenige markante Punkte eingegangen werden kann. Weitgehend ausgeblendet werden z. B. die internen Organisationsreformen, die Finanzreformen, die Veränderungen in der internationalen Strafgerichtsbarkeit, der internationalen Finanzarchitektur, des Wirtschafts- und Sozialbereichs, die Einbeziehung neuer Akteure und Nichtregierungsorganisationen in die Arbeit der VN sowie die Global-Governance-Debatte.

2 Vgl. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, Opladen–Stuttgart 2003³, S. 285–341; James P. Muldoon, *The Architecture of Global Governance*, Boulder 2004, S. 15–95.

veränderte weltpolitische Strukturen und Prozesse und der Reformen beschrieben werden kann, bei dem sich Phasen der Marginalisierung mit Phasen der Renaissance stetig abwechselten.³ Den VN ist es aber – anders als ihrem Vorgänger, dem Völkerbund – gelungen, trotz aller Kritik zu einem festen Bezugspunkt in der internationalen Politik zu werden. Zu den bereits bei der Gründung der VN im Oktober 1945 erkannten und antizipierten Risiken und Problemen traten neue globale Fragen hinzu, wie die Verschärfung des Nord-Süd-Gegensatzes, die Verknappung natürlicher Ressourcen, die Zerstörung der Umwelt und die voranschreitende Klimaveränderung, das rasante Wachstum der Weltbevölkerung, die Veränderung dessen, was als „innere Angelegenheiten der Staaten“ verstanden wird, sowie neue Formen der Bedrohung des Friedens und der gesamten Menschheit durch innerstaatliche Konflikte, zerfallende Staaten und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Die Frage, ob und wie die Weltorganisation reformierbar ist, richtet sich dabei an erster Stelle an die Mitgliedstaaten, weil nur sie die Macht haben, Veränderungen durchzusetzen. Die VN sind insofern eine klassische intergouvernementale Organisation, d.h., sie können nur so weit agieren, wie es die sie tragenden Staaten nach Abwägung der eigenen Interessen gestatten. Zu unterscheiden ist zwischen internen Organisationsrechtsreformen, die sich ohne Änderungen der Charta verwirklichen lassen,⁴ und „Verfassungsänderungen“, die eine Chartaänderung erfordern. Die Hürden für Letztere sind extrem hoch – neben einer Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung und der Ratifizierung durch eine entsprechende Mehrheit von Mitgliedstaaten hat jedes der derzeit fünf Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat (China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) ein Vetorecht gegen Chartaänderungen. Damit können die ständigen Mitglieder zwar jede Reform unterbinden, benötigen aber für die Durchsetzung eigener Vorstellungen eine Gestaltungsmehrheit von derzeit 127 Staaten. Viele der seit Jahren diskutierten Themen und Vorschläge sind deshalb vertagt und damit auf die lange Bank geschoben worden.⁵

3 Vgl. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, *The United Nations. An Introduction*, Basingstoke 2005; Edward C. Luck, *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, Brantford 2003; Klaus Hüfner (Hrsg.), *Agenda for Change. New Task for the United Nations*, Opladen 1995; Ernst-Otto Czempiel, *Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Missverständnisse*, München 1994.

4 So hat etwa die Generalversammlung nach Jahren schwierigster Verhandlungen im Dezember 2000 die Finanzierung der VN auf eine neue Basis gestellt und damit einen Weg aus einer ihrer drückendsten Krisen gefunden.

5 Vgl. aus der Fülle der Reformvorschläge die Berichte des VN-Generalsekretärs: *Renewing the United Nations: A Pro-*

gramme for Reform (VN-Dokument A/51/950) vom 14. 7. 1997; *We the People. The Role of the United Nations in the twenty-first century* (VN-Dokument A/54/2000) vom 27. 3. 2000; *Strengthening the United Nations: An Agenda for further Change* (VN-Dokument A/57/387) vom 9. 9. 2002.

Doch insbesondere infolge des Irakkrieges 2003/4 und der damit sichtbar gewordenen Machtlosigkeit der Weltorganisation hat die Reformdebatte an Intensität zugenommen, und auch die Umsetzungschancen haben sich verändert. VN-Generalsekretär Kofi Annan hatte im September 2003 abermals an die Mitgliedstaaten der VN appelliert, ihre Regeln und Institutionen einer grundlegenden und umfassenden Reform zu unterziehen. Die Weltgemeinschaft stehe an einer Weggabelung, die nicht weniger entscheidend sei als die Gründung der VN im Jahre 1945.⁶ Annan hat zu diesem Zweck eine hochrangige Arbeitsgruppe eingerichtet, die Reformvorschläge in vier Bereichen (Herausforderungen für Frieden und Sicherheit, Analyse der Beiträge kollektiver Aktionen zur Lösung dieser Probleme, Bestandsaufnahme der Funktionsfähigkeit der Hauptorgane der VN, Stärkung der VN durch Reform der Institutionen und Verfahren) unterbreiten soll. Zwar wurde der ursprüngliche Zeitplan nicht eingehalten, der Bericht soll aber im Dezember 2004 vorliegen und dann in den Mitgliedstaaten sowie im Herbst 2005 in der VN-Generalversammlung diskutiert und wenn möglich entschieden werden.⁷

Institutionelle Reformen

Reform des Sicherheitsrats

Die Reform des Sicherheitsrats gehört zu den schwierigsten und machtpolitisch sensibelsten Reformvorhaben. Unabhängig von der Zielvorstellung formulieren sämtliche Reformvorschläge deutliche Kritik an der Zusammensetzung dieses zentralen Gremiums, das nach Artikel 24 der Charta zuständig für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist. Die Mehrheit der VN-Staaten hält die Zusammensetzung und die Privilegien der fünf Ständigen Mitglieder für undemokratisch und angesichts der weltpolitischen Realitäten des neuen Jahrtausends auch für anachronistisch. Wer möchte, so Kofi Annan, dass den Entschlüssen des Rates mehr Respekt erwiesen werde, der müsse sich der Frage

gramme for Reform (VN-Dokument A/51/950) vom 14. 7. 1997; *We the People. The Role of the United Nations in the twenty-first century* (VN-Dokument A/54/2000) vom 27. 3. 2000; *Strengthening the United Nations: An Agenda for further Change* (VN-Dokument A/57/387) vom 9. 9. 2002.

6 Vgl. Rede des VN-Generalsekretärs vor der 58. Generalversammlung der VN am 23. 9. 2003, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 11, S. 116–118.

7 Dieser Zeitplan, der sich noch ändern kann, beruht auf Angaben der deutschen Vertretung bei den VN in New York gegenüber dem Verfasser im August 2004.

seiner Zusammensetzung mit großem Nachdruck zuwenden.⁸ Seit mehr als einem Jahrzehnt befassen sich diverse Arbeitsgruppen der VN mit diesem Thema, ohne dass bisher eine Einigung in Sicht ist. Ein denkbares Modell wäre die Erweiterung um Japan und Deutschland (die zusammen mit den USA gut 55 Prozent des VN-Haushalts finanzieren) sowie Indien, Pakistan oder Indonesien (für Asien), Nigeria oder Südafrika (für Afrika) und Brasilien (für Lateinamerika). Aber auch Argentinien, Mexiko und Ägypten sind interessierte Beitrittskandidaten.⁹

Eine Erweiterung ist aber aus mindestens zwei Gründen schwierig: Zum einen gibt es zwischen „Nord“ und „Süd“ keinen Konsens über die Kriterien für einen ständigen Sitz. Insbesondere Deutschland – das inzwischen offen für eine deutsche Mitgliedschaft wirbt¹⁰ und notfalls eine Kampfabstimmung in den VN-Gremien erzwingen will – und Japan argumentieren mit ihrer Wirtschaftskraft, ihrer weltpolitischen Verantwortungsübernahme und ihrer Stellung in der Welt, während andere auf die Größe ihrer Bevölkerung hinweisen (so hat allein Indien fast dreimal mehr Einwohner als die gesamte EU). Zum anderen bedarf eine veränderte Zusammensetzung nach Artikel 108 und 109 der VN-Charta einer Chartaänderung, die nur mit zwei Dritteln der Stimmen der Generalversammlung und der Zustimmung aller Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erreichbar ist. Es müsste also eine Situation geschaffen werden, in der alle Beteiligten Vorteile im Vergleich zum Status quo sehen, aber eine solche Formel ist nicht in Sicht.

Zu wenig diskutiert wird in Deutschland die mit einer möglichen ständigen Mitgliedschaft verbundene globale Verantwortung. Denn in der Konstruktion der VN haben diese Staaten eine besondere Verpflichtung, sich für Frieden und Sicherheit zu engagieren, was auch mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden ist. Außerdem ist die potentielle Schwächung der Effizienz und Effektivität des Sicherheitsrats bei einer Vergrößerung zu beachten. Ein flexibleres Modell wäre die Erweiterung um Ständige Mitglieder ohne Vetorecht oder zumindest die Beschränkung des Vetos auf Militäreinsätze, möglicherweise sogar nur für die eigene Region („regionales Veto“). Aufgrund interner Interessendivergenzen ist auch dem Vorschlag rotierender Sitze der Mitglieder von Regio-

nalorganisationen wie Europäischer Union oder Organisation für Afrikanische Einheit keine Chance einzuräumen. Demnach sollten die potenziellen Beitrittskandidaten den Sitz für einen bestimmten Zeitraum für ihr Regionalkontingent jeweils abwechselnd wahrnehmen. Eine Revisionsklausel soll am Ende die Möglichkeit eröffnen, das Verfahren zugunsten eines Landes zu ändern oder fortzusetzen. Griffe diese Lösung, würde der Sicherheitsrat auf zehn Ständige Mitglieder, sieben feste und drei rotierende, aufgestockt und die Zahl der nichtständigen Mitglieder ebenfalls erhöht. Wenn sich allerdings selbst so eng kooperierende Staaten wie die Mitglieder der EU aufgrund interner Interessen- und Statusdivergenzen nicht auf ein Rotationsprinzip einigen können, so scheint eine Festlegung für andere Gruppen mehr als unwahrscheinlich.

Reform der Generalversammlung

Im Vergleich zur Diskussion um die Modernisierung des Sicherheitsrats stehen Überlegungen zur Aufwertung der Generalversammlung eher am Rande der Reformdebatte. So ist die Generalversammlung zwar das Hauptorgan der VN, hat aber de facto keine zentrale Rolle inne. Artikel 14 ermöglicht es ihr zwar, Maßnahmen zur friedlichen Beilegung jeder Situation zu empfehlen, die ihrer Auffassung nach dazu geeignet ist, das friedliche Zusammenleben der Nationen zu beeinträchtigen. In der Praxis werden aber alle Friedenssicherungsaktivitäten vom Sicherheitsrat beschlossen. Es werden Zweifel angemeldet, ob dieses Vorgehen effektiv ist. So wird argumentiert, dass die führende Rolle des Sicherheitsrates effizienter erscheine, als sie tatsächlich sei. Das entscheidende Medium der VN sei das der Kooperation, die aber nicht erzwungen, sondern vielmehr erzeugt werden müsse. Dafür sei die Generalversammlung mit ihren Ausschüssen ein geeigneter Ort. Die Voten der Generalversammlung als „öffentliche Meinung der Welt“ konstituierten damit eine Art globale Legitimität, und es würde – so die Hoffnung – die Akzeptanz von VN-Entscheidungen erhöhen, wenn sie durch eine aufgewertete Generalversammlung beschlossen würden.¹¹

Allerdings ist die Generalversammlung in ihrer heutigen Form keineswegs das demokratische Gegenstück zum Sicherheitsrat. Auch sie ist vorwiegend ein Gremium der Exekutiven, nämlich in

8 Vgl. Rede des Generalsekretärs (Anm. 6), S. 118.

9 Wichtigster Bezugspunkt ist hierbei der so genannte „Razali-Vorschlag“ aus dem Jahr 1997, vgl. S. B. Gareis/J. Varwick (Anm. 2), S. 298–303.

10 Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 25. 3. 2004, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/100, S. 8912A.

11 Vgl. E.-O. Czempel (Anm. 3), S. 156f., sowie Komitee für eine Demokratische UNO (Hrsg.), Internationale Demokratie entwickeln. Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen, Nauheim 2004 (www.uno-komitee.de).

erster Linie eine Versammlung der nationalen Botschafter. Um eine erhöhte demokratische Legitimation zu erhalten, wird diskutiert, eine Parlamentarierversammlung nach dem Vorbild der OSZE oder der NATO einzurichten. Ein solches Zweikammersystem müsste nicht zwangsläufig zu einer bürokratischen Aufblähung führen. Während eine Kammer wie bisher nach dem „one-state-one-vote-Prinzip“ aus Regierungsvertretern zusammengesetzt wäre, würde eine zweite Kammer (für welche die Bezeichnung „Assembly of the Peoples of the United Nations“ vorgeschlagen wurde) aus Parlamentsdelegierten bestehen. Zudem könnte überlegt werden, auch die Sonderorganisationen und Spezialorgane mit parlamentarischen Gremien auszustatten. So hat beispielsweise die EU vorgeschlagen, parlamentarische Gremien zu schaffen, die sich aus den Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse der nationalen und regionalen Parlamente zusammensetzen.¹² Allerdings unterschlägt diese Argumentation, dass auch die Regierungsvertreter in den meisten VN-Staaten demokratisch legitimiert sind und die VN nicht wie ein demokratischer Staat mit Gewaltenteilung zu organisieren sind. Zudem pflegen die VN eine außerordentlich intensive Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen.¹³ Was eine Aufwertung der Generalversammlung für die Akzeptanz bei den Groß- und Mittelmächten bedeuten würde, wird zudem häufig nicht ausreichend bedacht. So ist es schwer vorstellbar, dass gegen den Willen etwa der USA, Chinas oder Russlands mit Mehrheit in der Generalversammlung entschieden würde und sich diese Staaten dann dem Votum beugen würden.

Reformen im Bereich Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt

Die Arbeit der VN im Bereich Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt leidet in besonderer Weise unter überlappenden Zuständigkeiten und mangelhafter Koordinierung. Insbesondere der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) einschließlich seiner fast unüberschaubaren Anzahl von Unter- und Nebenorganen steht dabei im Zentrum der Kritik. So wird gefordert, das Gesamtsystem gründlich auf den Prüfstand zu stellen. Der ECOSOC sei in seiner derzeitigen Struktur nicht in der Lage, seine koordinierende Funktion wahrzunehmen, und er arbeite überbürokratisiert und

12 Vgl. Entschließung der Europäischen Union zu den Herausforderungen einer Weltordnungspolitik und zur Reform der UNO, in: Amtsblatt der EG vom 23. 3. 1999 (EG-Dokument C 177/63).

13 Vgl. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations Civil Society Relations (VN-Dokument A/58/817) vom 11. 6. 2004.

unwirksam. Während einerseits seine Auflösung vorgeschlagen wird, wollen andere mit einer stärkeren Weisungsbefugnis die Effizienz erhöhen. Die Vorschläge reichen von der Schaffung eines neuartigen Wirtschaftsrats mit Kompetenzzuweisung analog zum Sicherheitsrat (d. h. dem Recht, verbindliche Beschlüsse zu fassen) bis zur Schaffung eines miteinander verzahnten Drei-Räte-Modells, bei dem je ein Rat für Sicherheit, Wirtschaft und Soziales/Entwicklung zuständig wäre. Solche Vorschläge sind aber bisher nicht offiziell von einem VN-Gremium vorgebracht bzw. mit Aussicht auf Erfolg in die Debatte eingebracht worden.¹⁴

Auch dem System aus zahlreichen Sonderorganisationen, Spezialorganen und Programmen mit teilweise ähnlichen Aufträgen wird Ineffizienz vorgeworfen, was im Extremfall zu sich gegenseitig behindernden Mandaten führen kann. Ein besonders schwer wiegendes Problem ist darüber hinaus die mangelhafte Abstimmung zwischen den VN-Gremien und den in den vergangenen Jahren an Einfluss gewinnenden Bretton-Woods-Organisationen, die alles andere als problemlösend wirkt. So wird vorgeschlagen, die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der VN stärker mit der Handels- und Währungspolitik zu verzahnen oder gar die Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) mit der Welthandelsorganisation (WTO) zu verschmelzen.¹⁵ Spätestens seit der Mexikokrise 1994 findet zudem eine ausführliche Diskussion über die Reform der internationalen Finanzmarktarchitektur statt. Zu den unterschiedlichen Reformvorschlägen gehören eine Trennung zwischen den Aufgaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, die Abkehr vom *one-fit-all approach* und die stärkere Berücksichtigung nationaler Rahmenbedingungen sowie die Erhöhung der Transparenz auf den Finanzmärkten. Zu den diskutierten Neuerungen der internationalen Finanzmarktarchitektur zählen unter anderem die Errichtung einer Welt-Zentralbank oder eines internationalen Konkursgerichtshofs, die Errichtung von Zielzonen für die wichtigsten Wechselkurse zur Verringerung der Schwankungen auf den Devisenmärkten oder die Einführung der Besteuerung von Devisentransaktionen (Tobin-Steuer).

14 Vgl. Klaus Hüfner/Jens Martens, UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen, Frankfurt/M. 2000.

15 Vgl. Rosemary Righter, *Utopia Lost. The United Nations and World Order*, New York 1995, sowie den im März 2000 vorgelegten Bericht der so genannten „Meltzer-Commission“ des US-Kongresses zur Zukunft der internationalen Entwicklungskooperation (<http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>, 13. 8. 2004).

Eine stark diskutierte institutionelle Veränderung bezieht sich auf die Schaffung einer neuen Dachorganisation für Umwelt- und Entwicklungsfragen. Eine solche Organisation könnte bestimmte bestehende Institutionen in eine neue, übergeordnete Struktur einbinden und die Zusammenlegung des VN-Umweltprogramms (UNEP) und der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) sowie der relevanten umweltpolitischen Konventionssekretariate zu einer einzelnen Organisation bedeuten.¹⁶ Eine Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Organisationen, der WTO und den themenverwandten VN-Sonderorganisationen müsse dabei sichergestellt werden. Damit könnten ein höherer Stellenwert für die Aufgaben der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik bei den nationalen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und privaten Akteuren erreicht und akute Probleme der Umwelt- und Entwicklungspolitik prominenter auf die Agenda gesetzt werden. Kritiker wenden hingegen ein, dass ein spezifischer Beitrag einer solchen Organisation zur Verminderung der Umweltprobleme nicht erkennbar sei.¹⁷ Es könnten gute Gründe angeführt werden, weshalb noch keine Weltumweltorganisation besteht. Neben formalen Kriterien zeichneten sich wirksame internationale Organisationen durch Spezialisierung und Vereinfachung von Entscheidungsprozessen aus und seien dadurch zu eigenständigem Handeln befähigt. Nehme man diese Definition als Grundlage, existierten in der internationalen Umweltpolitik bereits zahlreiche organisatorische Elemente. Es sei nicht einsichtig, warum Staaten bei einer neuen Organisation eher zur Abgabe von Souveränität bereit seien und damit zu handlungsfähigerer internationaler Umweltpolitik beitragen. Insbesondere Praktiker der internationalen Umweltpolitik weisen darauf hin, dass es nicht darum gehen könne, auf dem Reißbrett zu planen, sondern man die Realität im Auge behalten müsse. Dies betreffe vor allem die Frage der nationalstaatlichen Souveränitätsrechte, zu deren Aufgabe die Staaten nach wie vor nur eingeschränkt bereit seien.

Zu fragen ist deshalb, ob es nicht eine weitere Überdehnung und Überforderung des VN-Systems bedeutet, es mit allen gravierenden Menschheitsproblemen zu befrachten. Außerdem wäre mit der rein deklaratorischen Einrichtung von Umwelt-

16 Vgl. Frank Biermann/Udo Ernst Simonis, Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer Weltumweltorganisation, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7 (2000) 1, S. 163–183.

17 Vgl. Thomas Gehring/Sebastian Oberthür, Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7 (2000) 1, S. 185–211.

Wirtschafts- bzw. Sozialräten oder -organisationen noch nichts gewonnen: Es käme einzig und allein auf die Kompetenzen und die Art der Legitimation an, die ihnen zugewiesen würden. Ihrer Verwirklichung stünden zudem aufgrund der erforderlichen Billigung durch die Generalversammlung erhebliche Verfahrensschwierigkeiten entgegen.

In der Kritik stehen auch die von den VN organisierten großen Weltkonferenzen wie etwa der Gipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg vom August 2002. Unstrittig ist ihre Funktion als Plattform für globale Kommunikation und Interaktion. Es ist aber kritisch zu fragen, ob man sich nicht vom Ziel der von allen Teilnehmerstaaten mitzutragenden Abschlusserklärungen und Formelkompromisse verabschieden sollte. So wird angeregt, sich bei künftigen Gipfeln zu umwelt- und entwicklungspolitischen Themen vom Druck der Einstimmigkeit zu befreien und stattdessen diese Treffen eher als globale Foren zu betrachten, und vor allem mehr „coalitions of the willing“ in entscheidenden Fragestellungen anzustreben. Damit „wäre den Belangen der von Umweltzerstörung und Unterentwicklung betroffenen Menschen womöglich besser gedient“¹⁸.

Reformen des Systems der Friedenssicherung

Die Debatte um „präemptive Sicherheitspolitik“

Einen fundamentalen Einschnitt in die etablierte Völkerrechtsordnung stellt der Krieg gegen den Irak im Frühjahr 2003 dar. Die USA begründeten ihren ohne VN-Mandat geführten Krieg mit der Notwendigkeit, das Land von einem grausamen Unterdrückungsregime zu befreien und der irakischen Führung den Zugang zu Massenvernichtungswaffen zu entziehen bzw. zu verweigern. Es wurde ein gewaltsamer Regimewechsel angestrebt und auch erreicht, der völkerrechtlich unzulässig ist. Damit, so kritische Beobachter, sei wieder einmal deutlich geworden, dass sich Staaten – und zwar nicht nur die USA – bei der Anwendung militärischer Gewalt nicht in erster Linie fragen, ob diese rechtmäßig sei oder nicht, sondern schlicht als Maßstab ihre nationalen Interessen zugrunde legen. Die völkerrechtlichen Regelungen zur Einhegung des Krieges, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben sind, seien gescheitert und es sei an der Zeit, das Völkerrecht

18 Andreas Rechkemmer, Globale Umwelt- und Entwicklungspolitik in der Krise? (SWP-Aktuell 44), Berlin 2002, S. 4.

zu reformieren und den neuen Gegebenheiten anzupassen.¹⁹ Wenn über eine Reform der Völkerrechtsordnung nachgedacht wird meint dies nicht, dass „das“ Völkerrecht insgesamt gescheitert ist oder in Frage gestellt würde. Die Reformdiskussion bezieht sich vielmehr in erster Linie auf die Frage, wie mit gefährlichen Risikokombinationen der Zukunft umgegangen werden soll, ohne – wie im Falle des Irakkrieges geschehen – die VN-Charta zu missachten.

Unter welchen Voraussetzungen und für welche Fälle militärische Interventionen erlaubt sein sollen, sind strittige Fragen, die mit der Debatte um die so genannte „präemptive Sicherheitspolitik“ verbunden sind. Hintergrund dieser Überlegungen ist die in sicherheitspolitischen Fachkreisen bereits seit längerem diskutierte Veränderung der strategischen Landschaft. In der Kombination von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen liege eine der zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Die der sicherheitspolitischen Strategie in der Zeit des Ost-West-Konflikts zugrunde liegende Philosophie der Abschreckung (*deterrence*) funktioniere unter den neuen Gegebenheiten nicht mehr. Im Einzelfall müsse von einer „Abschreckung durch Bestrafung“ (*deterrence by punishment*) zu einer „Abschreckung durch Verwehren“ (*deterrence by denial*) übergegangen werden. Denn werde militärische Gewaltanwendung prinzipiell als Ultima Ratio begriffen, könne der günstigste Augenblick verpasst werden, in dem beim Eingreifen in Konflikte mit vergleichsweise geringem Mittelaufwand – und möglicherweise schon mit einer glaubwürdigen Drohung – ein maximaler politischer Effekt erzielt werden könne. Die Selbstverteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta ist zwar ein klassisches legitimes Recht der Staaten. Die zentrale Frage ist aber, was im Zeitalter von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen Selbstverteidigung ist. Die Grenzen des Selbstverteidigungsrechtes sind bereits seit längerem unscharf, spätestens seit dem 11. September 2001 ist aber deutlich geworden, dass existenzielle Bedrohungen für Staaten nicht dem klassischen Bild eines bewaffneten Überfalls von Staat A auf Staat B entsprechen müssen.

Der VN-Sicherheitsrat hat nach dem 11. September 2001 unverzüglich deutlich gemacht, dass die USA gegen diesen terroristischen Angriff das

19 Vgl. Michael Glennon, Why the Security Council Failed, in: Foreign Affairs, 82 (2003) 3, S. 16–35. Die Gegenposition vertritt u. a. Jochen A. Frowein, Ist das Völkerrecht tot?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 7. 2003, S. 10. Zur grundlegenden Kritik am sicherheitspolitischen Multilateralismus siehe Joachim Krause, Multilateral Cooperation in the Face of Old and New Challenges, in: William Wallace/Young Soogil (Hrsg.), Asia and Europe. Global Governance as a Challenge to Cooperation, Tokyo 2004, S. 58–91.

Recht auf Selbstverteidigung in Anspruch nehmen können. Insofern ist die Anpassungsfähigkeit des Völkerrechts an neue Gefahren bereits anerkannt und in der Praxis demonstriert worden. Voraussetzung für ein legitimes Handeln ist immer, dass Gefahren nicht nur instrumentell behauptet werden, sondern deren Existenz mit hoher Plausibilität dargelegt wird. Während militärische Prävention als im Einzelfall legitim gelten kann, stellen Präemptionskriege die internationale Ordnung vor fundamentale Herausforderungen.²⁰ (Anders als bei Präventivkriegen stellen Präemptionskriege militärische Maßnahmen gegen eine allenfalls vermutete und erst zukünftig eventuell akut werdende Gefahr dar.) Dabei bleibt es offen, wer über die Angemessenheit von solchen Militäreinsätzen entscheidet, auf welcher völkerrechtlichen Grundlage sie durchgeführt werden und wie sich dazu das allgemeine Gewaltverbot der VN-Charta verhält. Bedacht werden müssen aber ebenfalls die möglichen Folgen, wenn in jedem Fall auf der Sanktionierung von Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat bestanden wird. So sind durchaus Fälle vorstellbar, in denen er aufgrund von – nicht zwangsläufig rationalen – Veto-Drohungen blockiert ist, aber dennoch unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Ein überzogener „VN-Legalismus“ ist also nicht tragfähig.²¹ Um es dann aber nicht nur der Willkür oder der Interessensdefinition einzelner Staaten zu überlassen, was eine sicherheitsrelevante Bedrohung ist und was nicht, wird u. a. diskutiert, das Völkerrecht im Lichte der neuen Bedrohungen fortzuentwickeln.²² Denkbar wäre etwa eine Debatte darüber zu führen, wo die Toleranzgrenze bei der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Unterstützung des internationalen Terrorismus oder aber auch der systematischen Verletzung von Menschenrechten liegt. Es müsste dann ein nachvollziehbarer Kriterienkatalog entwickelt werden, bei dem ein Eingreifen gerechtfertigt sein kann. Solche Definitionsversuche sind mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, und es ist zudem eher unwahrscheinlich, dass es gelingen wird. Die Alternative ist aber, den Status quo zu erhalten, der ebenfalls unbefriedigend ist.

20 Der VN-Generalsekretär formulierte die Sorge, dass diese Logik, falls sie übernommen wird, „zur Ausbreitung einer einseitigen und gesetzlosen Anwendung von Gewalt führen könnte, egal ob mit oder ohne Rechtfertigung“, vgl. die Rede des VN-Generalsekretärs (Anm. 6), S. 117.

21 Es sei daran erinnert, dass ein militärisches Eingreifen im Kosovo 1999 nicht möglich gewesen wäre, wenn auf die Legitimierung durch den VN-Sicherheitsrat bestanden worden wäre.

22 Ansätze dazu finden sich bei Adam Roberts, Law and the Use of Force after Iraq, in: Survival, 45 (2003) 2, S. 21–56; Werner Hoyer, Völkerrecht reformieren, um es zu bewahren, in: Internationale Politik, 59 (2004) 2, S. 63–66.

Veränderungsbedarf im Bereich der VN-Friedenssicherung

Jenseits der Frage, wer in der internationalen Politik den Einsatz militärischer Gewalt legitimieren soll, steht das gesamte Friedenssicherungssystem der VN zur Diskussion. Bei unzähligen Gelegenheiten hat Generalsekretär Annan gefordert, die Mitgliedstaaten müssten die VN besser auf die Herausforderungen der Globalisierung einstellen, und dabei insbesondere drei strategische Prioritätsbereiche genannt: Freiheit vor Not (Entwicklungsagenda), Freiheit vor Furcht (Sicherheitsagenda) und Schaffung einer ökologisch bestandsfähigen Zukunft (Umweltagenda). Die besondere Qualität der VN liege darin, dass sie diese Bereiche miteinander verbänden und sich „neuen und alten“, „harten und sanften“ Bedrohungen stellen könnten. Damit wird versucht, traditionelle Elemente des Sicherheitsbegriffs mit der Gewährleistung von Menschenrechten, dem Recht auf Entwicklung sowie dem Recht auf eine lebenswerte Umwelt zu verbinden.²³ Diese Verknüpfung im Rahmen einer universalen Organisation bietet enorme Chancen, es sind aber ebenfalls die Grenzen zu beachten.

Die ursprüngliche und durchaus erfolgreiche Ausrichtung der VN auf die Verhinderung zwischenstaatlicher Kriege hat sich mit dem Wandel des Kriegsbildes in Richtung innerstaatlicher Auseinandersetzungen radikal verändert. Spektakuläre Fehlschläge wie in Ruanda, im bosnischen Srebrenica oder in Sierra Leone haben den Reformdruck in diesem Bereich erhöht. Gemäß Kapitel VII der Charta stünde den VN ein hinreichendes Instrumentarium an Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens zur Verfügung, in der Praxis wurde aber von diesen Bestimmungen bisher kaum Gebrauch gemacht. Nach den Vorschlägen einer Expertengruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi vom August 2000 sollen die VN-Truppen in Zukunft grundsätzlich ein „robustes“ Mandat erhalten und nur in Einsätze geschickt werden, wenn die Regeln dafür eindeutig sind, sie hinreichend geführt werden können und gut ausgerüstet sind. Dazu wird auch eine personelle Aufstockung im dafür zuständigen „Department of Peacekeeping Operations“ im VN-Hauptquartier am New Yorker East River gefordert. Zudem soll gemäß dem Konzept des „Standby-Arrangement-Systems“ eine schlagkräftige multinationale Streitkraft bereitgestellt werden, auf die bei Bedarf schnell zugegriffen werden

²³ Vgl. dazu die zahlreichen Reformvorschläge des VN-Generalsekretärs (Anm. 5), und S. B. Gareis/J. Varwick (Anm. 2), S. 34 f.

kann. Insgesamt soll damit das System der Friedenssicherung effektiver arbeiten; auch der vorbeugenden Diplomatie sowie der Friedenskonsolidierung soll mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.²⁴

Die Bilanz der Reformbemühungen im Bereich der VN-Friedenssicherung ist gemischt. Die Empfehlungen des Brahimi-Berichts sind schnell wieder in den Schubladen verschwunden und nur zu sehr geringen Teilen umgesetzt worden. Auch die Erfahrungen mit den vergangenen Operationen zur Friedenssicherung verdeutlichen, dass die VN die Mitgliedstaaten in ihrer Verantwortung für den Frieden keinesfalls ersetzen können. Insbesondere das Scheitern der so genannten „dritten Peacekeeping Generation“ hat gezeigt, dass die VN zur Erzwingung des Friedens mit eigenen Mitteln ungeeignet ist und dabei allenfalls einen legitimatorischen Rahmen schaffen kann.²⁵ Unverzichtbar ist hingegen der Beitrag der VN zu den komplexen und langwierigen Friedenssicherungs- und Konsolidierungsprozessen wie auch zur Konfliktprävention.²⁶

Allerdings dürfte eine zu beobachtende Praxis die Relevanz der VN im Bereich der Friedenssicherung nachhaltig bestimmen: die Tendenz, dass sich insbesondere die leistungsfähigen Industriestaaten verstärkt Friedensmissionen mandatieren lassen (oder auch nicht), um sie dann in eigener Verantwortung durchzuführen. Dies führt zu einer Konzentration ihrer Kräfte auf Länder und Regionen, die für die betroffenen Staaten von unmittelbarem Interesse oder von Bedeutung sind. Den VN droht dabei nur noch eine Restkompetenz für vergessene Konflikte zuzufallen, für die sie dann – wie z. B. in Afrika zu beobachten – von den Indu-

²⁴ Vgl. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (VN-Dokument A/55/305-S/2000/809) vom 23. 8. 2000; Kofi Annan, *Prevention of Armed Conflicts*, New York 2002.

²⁵ Das voraussetzungsreiche Konzept der so genannten „Blauhelmeinsätze“ nach Kapitel VI der VN-Charta (u. a. Konsens der Konfliktparteien als Voraussetzung für einen Einsatz, Durchführung der Einsätze unter der Verantwortung der VN, Unparteilichkeit der Friedenstruppen) ist in den vergangenen Jahren durch die Praxis vollkommen verändert worden. Zudem haben sich Kapitel VI („Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“) und Kapitel VII („Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“) der VN-Charta zunehmend vermischt. Inzwischen gibt es kein klares Muster von VN-Friedenseinsätzen mehr, vielmehr muss jede Mission gewissermaßen neu erfunden werden. Vgl. S. B. Gareis/J. Varwick (Anm. 2), S. 73–176 und 304–314, sowie Tobias Debiel, *UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen*, Bonn 2003.

²⁶ Derzeit (August 2004) verantwortet die VN 16 Friedensmissionen, bei denen 56 249 Personen aus 97 Staaten eingesetzt werden. Das Budget dafür beträgt 2004/5 rd. 2,8 Mrd. US-Dollar.

striaestaaten zudem nur zögerlich unterstützt werden.²⁷

Ein Reformvorschlag im Bereich der VN-Friedenssicherung, der zwar auf absehbare Zeit keine Realisierungschancen haben dürfte und zudem mit zahlreichen Problemen behaftet ist, der aber gleichwohl zunehmend diskutiert wird, ist die so genannte „Privatisierung des Peacekeeping“. Hintergrund dafür ist der insbesondere seit den neunziger Jahren feststellbare Trend zur Privatisierung des Sicherheitssektors, verstanden als verstärkte Übernahme polizeilicher und militärischer Funktionen durch private Dienstleister. Seit Jahren stehen zahlreiche solche Firmen bereit, die von militärischer Logistik und Beratung bis hin zum aktiven Kriegsdienst militärische Dienstleistungen anbieten und auch in militärischen Konflikten einsetzen. Angeregt wird, die Aufgabe der Friedenssicherung ganz oder teilweise an private Firmen zu delegieren. So ist in Zukunft denkbar, Privatfirmen zur Reform der militärischen Fähigkeiten der VN heranzuziehen oder eine engere Kooperation zwischen VN und privaten Firmen zu entwickeln.²⁸

Bilanz und Realisierungschancen

Vor dem Hintergrund grundlegender Differenzen über die Rolle der VN in der internationalen Politik verwundert es nicht, dass die Vorstellungen einer umfassenden Reform bisher ebenso vielfältig wie unscharf geblieben sind. In dieser Situation sind Prognosen über die Realisierungschancen zentraler Vorhaben wie etwa der Sicherheitsratsreform kaum möglich. Die jüngst von Generalsekretär Annan eingesetzte Expertengruppe scheint sich immerhin in dieser Frage auf einen Vorschlag geeinigt zu haben, der Aussicht auf Erfolg haben könnte. Demnach soll der Sicherheitsrat auf 24 Staaten erweitert werden und künftig aus drei Gruppen von Mitgliedern bestehen: den bisherigen fünf Ständigen Mitgliedern, einer Gruppe semi-permanenter Mitglieder, die von der Generalversammlung für jeweils fünf Jahre gewählt werden (vorgeschlagen werden u.a. Brasilien, Deutschland, Indien, Japan und Südafrika), und einer Gruppe rotierender nichtständiger Mitglieder, die für eine zweijährige Periode ebenfalls von

der Generalversammlung gewählt werden. Das Vetorecht solle dabei nur für die fünf ständigen Mitglieder gelten.²⁹ Das unverhohlene deutsche Drängen auf einen ständigen Sitz mit vollen Rechten könnte sich dabei noch als Reformhindernis erweisen – ganz abgesehen davon, dass fraglich ist, ob Deutschland tatsächlich ein geeigneter Kandidat für einen ständigen Sitz ist.³⁰

Dass aber, unabhängig von der Frage der Sicherheitsratsreform, die Kraft zu einem großen Reformschritt aufgebracht wird, steht nicht zu erwarten. Zu unterschiedlich sind die Vorstellungen in den Mitgliedstaaten darüber, was die Organisation in welchen Politikfeldern leisten und wie intensiv man sich ihres Instrumentariums bedienen soll. Die Weltorganisation war in ihrer Geschichte stets abhängig von den wechselhaften politischen Konjunkturen für multilaterale Zusammenarbeit, und der Reformprozess dürfte sich auch weiterhin vornehmlich in kleinen Schritten vollziehen und von einigen Ausnahmen abgesehen auf Maßnahmen beschränkt bleiben, die in der Regelungskompetenz des Generalsekretärs liegen. Dass diese Schritte in ihrer Summe zu durchaus substanziellen Veränderungen führen können, beweisen die in der Amtszeit von Generalsekretär Annan seit 1997 vollzogenen Strukturmaßnahmen innerhalb des VN-Systems wie auch des VN-Generalsekretariats.

Multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der VN ist oft mühsam, ineffektiv und zeitraubend. Einerseits ist bei bestimmten Problemkonstellationen (etwa in Fragen der Weltumweltpolitik) unstrittig, dass nur ein multilateraler Ansatz Erfolg versprechend sein kann. Andererseits sind andere Problemkonstellationen offensichtlich multilateral nicht immer effektiv zu bearbeiten. Hier gilt es, jenseits von „Wunschdenken“ eine nüchterne Bestandsaufnahme vorzunehmen und die VN nicht zu überfordern oder gar von ihr Leistungen zu verlangen, die sie nicht erbringen kann. Multilateralismus ist kein Wert an sich, sondern nur dann sinnvoll, wenn damit Beiträge zur Problemlösung geleistet werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der internationalen Sicherheit, wo mitunter schnelles und effizientes Handeln unerlässlich ist. Aber auch in anderen Bereichen ist nüchtern über ein „Herabstufen“ der VN nachzudenken und zu überlegen, wo der Vor-

27 Vgl. Karin von Hippel, NATO, EU, and ad hoc coalition-led peace support operations: The end of UN peacekeeping or pragmatic subcontracting, in: Sicherheit und Frieden, 22 (2004) 1, S. 12–18.

28 Vgl. Steven Brayton, Outsourcing War: Mercenaries and the Privatization of Peacekeeping, in: Journal of international Affairs, 55 (2002) 2, S. 303–329.

29 Vgl. A Winning Recipe for Reform?, in: The Economist vom 24. 7. 2004, S. 36 f.

30 Vgl. Gunther Hellmann/Reinhard Wolf, Neuer Spielplan auf der Weltbühne. Deutschlands Auftritt muss abgesagt werden, in: Internationale Politik, 59 (2004) 8, S. 73–80, und Karl Kaiser, Der Sitz im Sicherheitsrat. Ein richtiges Ziel deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, 59 (2004) 8, S. 61–69.

teil einer globalen Organisation gegenüber anderen bi- oder multilateralen Foren liegt.³¹ Viel gewonnen wäre bereits, wenn sich die Mitgliedstaaten in den Politikbereichen, in denen gemeinsamer Handlungsbedarf definiert wurde, intensiver engagierten. Fragwürdig ist es beispielsweise, wenn in der Millenniums-Erklärung der VN angekündigt wird, bis 2015 den Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen zu halbieren. So wünschenswert diese Absicht ist, so fraglich ist es, ob diese Zielmarke durch internationale Organisationen erreichbar ist. Solche vollmundigen Versprechungen erinnern vielmehr an die seit Jahrzehnten verfehlte Selbstverpflichtung der Industrieländer, 0,7 Prozent ihres Sozialprodukts für Entwicklungshilfe aufzuwenden. Selbst engagierte VN-Befürworter kommen daher zu dem Schluss, dass solche Forderungen zwar nicht völlig unrealisierbar seien, die Erfahrung aber lehre, „im besten Fall mit skeptischen, im schlimmsten Fall mit zynischen Erwar-

31 Vgl. Andreas Reckemmer, Die UNO, die Irak-Kontroverse und das Prinzip kollektiver Aktion. Weltorganisation unter Rekonstruktion?, Berlin 2003 (Arbeitspapier der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik Nr. 13), S. 8.

tungen“ an solche Verpflichtungen heranzugehen.³² Kritisch zu fragen ist, ob die zunehmende „Floskelisierung“ der internationalen Politik (also der Trend, permanent vollmundige Versprechungen ohne realistische Umsetzungsstrategien zu machen) nicht zu einem erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust der VN wie auch zur Diskreditierung multilateraler Zusammenarbeit führen muss.

Die Chancen für einen „großen Wurf“ beim Thema VN-Reform sind mithin gering, und die Weltorganisation dürfte auch zukünftig nicht in der Lage sein, die hoch gesteckten Erwartungen zu erfüllen. Der anhaltende Reformbedarf sollte aber nicht den Blick dafür verstellen, dass die Weltorganisation für die Stabilität des internationalen Systems unverzichtbar ist. Sie hat sich, trotz aller Schwächen, als eine Institution erwiesen, mit der flexibel auf neue (und alte) Herausforderungen reagiert werden kann. Es kommt wie so oft darauf an, was die Mitgliedstaaten aus diesem Rahmen machen.

32 Ian Williams, Eine kritische Masse an Staatskunst. Der „Millenniums-Gipfel“ der Vereinten Nationen vom September 2000, in: Vereinte Nationen, 48 (2000) 5, S. 166.



Menschenrechte Dokumente und Deklarationen



Bundeszentrale für politische Bildung

Der Schriftenreiheband „Menschenrechte“ ist soeben erschienen: Bestellungen unter: www.bpb.de/shop/
Der Band ist auch elektronisch verfügbar unter: www.bpb.de

Alfredo Märker

Dr. des., geb. 1973; Studium an den Universitäten Mainz und Bamberg; Mitarbeiter der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Anschrift: Wissmannstr. 28, 12049 Berlin.
E-Mail: alfredo.maerker@gmx.de

Veröffentlichungen u. a.: Europäische Zuwanderungspolitik und Globale Gerechtigkeit, Baden-Baden 2004; Ohne Alternativen und dennoch in Gefahr!, in: Norbert Copray (Hrsg.), Ethikjahrbuch 2004, Frankfurt/M. 2004; Genf 2003, Tunis 2005, in: Vereinte Nationen, (2004) 1; (zus. mit Christoph Dowe) Der UNO-Weltgipfel zur Wissens- und Informationsgesellschaft: Themenspektrum und Hintergründe, in: APuZ, B 49–50/2003.

Bardo Fassbender

LL.M., Dr. jur., geb. 1963; Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

Anschrift: Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
E-Mail: bardo.fassbender@rz.hu-berlin.de

Veröffentlichungen u. a.: UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective, Den Haag–London–Boston 1998; The United Nations Charter as Constitution of the International Community, in: Columbia Journal of Transnational Law, (1998); Die Gegenwarts- und völkerrechtlichen Gewaltverbotes, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, (2004).

Oliver Dörr

Dr. jur., geb. 1964; Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Osnabrück.

Anschrift: Universität Osnabrück, European Legal Studies Institute, 49069 Osnabrück.
E-Mail: odoerr@uos.de

Veröffentlichungen u. a.: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, Tübingen 2003; Staats- und völkerrechtliche Aspekte des Irak-Krieges, Tübingen 2003, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, Tübingen 2003; Staatliche Immunität auf dem Rückzug?, in: Archiv des Völkerrechts, 41 (2003); Kompendium völkerrechtlicher Rechtsprechung, Tübingen 2004.

Norman Paech

Dr. jur., geb. 1938; Professor emeritus; 1974–1982 Professor für politische Wissenschaft an der einstufigen Juristenausbildung der Universität Hamburg; 1982–2003 Professor für öffentliches Recht an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik.

Anschrift: Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Von Melle Park 9, 20146 Hamburg.
E-Mail: PaechN@hwp-hamburg.de

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit G. Stuby) Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2001; (zus. mit D. S. Lutz und S. Scherer) Zukunft des Terrorismus und des Friedens, Hamburg 2002; (zus. mit A. Rinke, S. Schefold und F. Weßlau) Völkerrecht statt Machtpolitik, Hamburg 2004.

Patrick Sutter

Lic.iur., geb. 1977; wiss. Assistent und Doktorand in der Forschungsgemeinschaft für Rechtswissenschaft an der Universität St. Gallen (FR-HSG), Lehraufträge in Völkerrecht und Wissenschaftsmethodik.

Anschrift: FR-HSG, Tigerbergstr. 21, CH-9000 St. Gallen.
E-Mail: Patrick.Sutter@unisg.ch

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Selbstbestimmung und Recht. Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich 2003; (Hrsg. zus. mit Ulrich Zelger) 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bern 2004; zahlreiche Beiträge zu staats- und völkerrechtlichen Fragen in Fachzeitschriften und Tageszeitungen.

Johannes Varwick

Dr. phil., geb. 1968; Professor für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Anschrift: Institut für Politische Wissenschaft, CAU Kiel, Westring 400, 24118 Kiel.
E-Mail: varwick@politik.uni-kiel.de

Veröffentlichungen u. a.: Deutsche Außenpolitik in globaler Perspektive: Kooperativer Multilateralismus und die Vereinten Nationen, in: Politische Bildung, (2003) 2; Die NATO-Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2003, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, (2004) 1; Vom Partner zum Rivalen? Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (2004) 2.

Nächste Ausgabe

Paul Virilio *Essay*
Die überbelichtete Stadt

Eckart Werthebach
Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert

Christoph Gusy
Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz

Jan Wehrheim
Städte im Blickpunkt Innerer Sicherheit

Wolfgang Hetzer
Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror

Wolf Dombrowsky
Terrorismus und die Verteidigung des Zivilen

Alfredo Märker Essay

UNO und Völkerrecht in der Weltordnungskrise

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2004, S. 3–5

■ Der Autor betrachtet einige zentrale Diskussionsfelder der gegenwärtigen Weltordnungskrise. Anhand aktueller Beispiele wie der Folterdebatte, der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs oder des Strebens Deutschlands nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zeigt er auf, dass sich das Völkerrecht und die Vereinten Nationen gegenwärtig in einer Phase des Übergangs befinden, die zugleich ein Spannungsverhältnis zwischen Rückschritt, Fortschritt und Stillstand darstellt. Vor diesem Hintergrund plädiert er dafür, die gegenwärtigen Bemühungen um eine UN-Reform breit anzulegen.

Bardo Fassbender

Die souveräne Gleichheit der Staaten – ein angefochtenes Grundprinzip des Völkerrechts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2004, S. 7–13

■ Gemäß Artikel 2 Nr. 1 der UN-Charta beruht die Organisation der Vereinten Nationen auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist dieses Prinzip das „Grundgesetz“ der Völkerrechtsordnung. Es gehört zu den rechtlichen Grundbedingungen der bestehenden internationalen Ordnung. Geschützt wird die souveräne Gleichheit der Staaten vor allem durch das allgemeine Gewaltverbot des Völkerrechts. Auch der größte Staat darf dem kleinsten nicht seinen Willen aufzwingen, indem er ihn mit militärischer Gewalt überzieht oder bedroht. An genau dieser Stelle aber gerät gegenwärtig das Prinzip der souveränen Gleichheit in eine umstrittene Position. Denn das Gewaltverbot befindet sich in einer Krise.

Oliver Dörr

Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2004, S. 14–20

■ Das völkerrechtliche Gewaltverbot hat als Grundnorm der gegenwärtigen internationalen Ordnung auch die Herausforderungen durch den Irakkrieg 2003 bestanden. Die Norm, die jede militärische Gewalt zwischen den Staaten verbietet, gilt weiterhin als zwingendes Völkerrecht. Sie lässt allerdings einige wenige Ausnahmen zu, zu denen insbesondere das Selbstverteidigungsrecht gehört. Dessen Verständnis hat sich unter dem Eindruck der Bedrohung durch internationalen Terrorismus und moderne Massenvernichtungswaffen allerdings nicht unwesentlich verändert. Im Zusammenhang mit dem zweiten Grundwert des modernen Völkerrechts, den Menschenrechten, entsteht die Frage, ob diese auch mit Gewalt geschützt werden dürfen (humanitäre Intervention). Schließlich wird die Gewalt in den internationalen Beziehungen entscheidend geprägt von dem zu ihrer Monopolisierung eingerichteten Sanktionsmechanismus der UN-Charta. Dieser wurde durch den UN-Sicherheitsrat in den letzten Jahren sehr flexibel gehandhabt und hat sich dadurch vom Bild der 1945 abgeschlossenen UN-Charta deutlich entfernt.

Norman Paech

Epochenwechsel im Völkerrecht?

Über die Auswirkungen der jüngsten Kriege auf das UNO-Friedenssystem

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2004, S. 21–29

■ Die von den USA geführten Kriege gegen Afghanistan und den Irak haben nicht nur die geopolitische Struktur im Nahen und Mittleren Osten verändert, sondern auch die Friedensregeln des UNO-Systems ins Wanken gebracht. Das zentrale Gewaltverbot, welches bisher als absolut zwingendes Recht mit nur zwei streng kodifizierten Ausnahmen betrachtet wurde, gilt nicht mehr als Tabu. Es wird um weitere Ausnahmen zur „humanitären“ und „präemptiven“, d. h. vorbeugenden Intervention ergänzt. Dadurch wird nicht nur seine Geltungskraft relativiert und geschwächt, sondern die grundsätzliche Entscheidung des Jahres 1945, den Staaten die Berechtigung zur Führung von Kriegen zu entziehen und sie dem Gewaltmonopol der Vereinten Nationen im Rahmen eines kollektiven Sicherungssystems zu übereignen, in Frage gestellt.

Patrick Sutter

Das humanitäre Völkerrecht in der Krise?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2004, S. 30–36

■ In der jüngsten Vergangenheit hat eine Häufung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts dazu geführt, dass seine Wirksamkeit immer mehr angezweifelt wird. Als Beispiele zu nennen wären etwa die Folterungen von Gefangenen durch US-amerikanische Streitkräfte in Abu Ghraib und anderen Gefängnissen, die Verweigerung des Kriegsgefangenenstatus gegenüber den Häftlingen auf Guantánamo, der weltweite Terrorismus und das Verhalten der israelischen Armee in den palästinensischen Gebieten. Dieser Beitrag widerspricht jedoch der Folgerung, wonach das humanitäre Völkerrecht grundsätzlich in Gefahr ist. Es wird gezeigt, dass es nicht nur aus moralischen Gründen sinnvoll ist, diese Normen einzuhalten, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Klugheit.

Johannes Varwick

Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2004, S. 37–45

■ In der internationalen Politik besteht Konsens darüber, dass die Weltorganisation reformiert werden muss. Allerdings ist die Reformagenda ebenso lang wie komplex, und die institutionellen Hürden für eine Reform sind extrem hoch. Eine vom VN-Generalsekretär eingesetzte Reformkommission wird Ende 2004 ihre Ergebnisse vorlegen. Es liegt dann an den Mitgliedstaaten, einen neuen Versuch zu unternehmen, die Strukturen und Verfahren der VN den weltpolitischen Realitäten anzupassen. Erforderlich ist eine nüchterne Bestandsaufnahme über die Leistungsfähigkeit der Organisation in verschiedenen Politikfeldern. Die Chancen für einen „großen Wurf“ sind gering, und die VN dürften auch zukünftig nicht in der Lage sein, die hoch gesteckten Erwartungen zu erfüllen. Dies ändert nichts an der zentralen Bedeutung der VN für die internationale Politik. ■
