

**PAPERS**

**ERHARD CROME (HRSG.)**

**DIE UNO UND DAS VÖLKERRECHT  
IN DEN INTERNATIONALEN  
BEZIEHUNGEN DER GEGENWART**

**OKTOBER 2011**

Erhard Crome (Hrsg.)

**Die UNO und das Völkerrecht  
in den internationalen Beziehungen  
der Gegenwart**

RLS-Paper

Oktober 2011

| Inhalt  | Seite |
|---|-------|
| Vorbemerkung  |       |
| <i>Gerhard Stuby</i><br><b>Die UN-Charta und das Friedensgebot</b><br>Ergebnis der Weltkriege des 20. Jahrhunderts  | 5     |
| <i>Alexander S. Neu</i><br><b>Internationales Recht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation 1989/91</b>                            | 14    |
| <i>Gregor Schirmer</i><br><b>Das Kapitel VII der UN-Charta</b><br>Kritische Bemerkungen eines Juristen  | 33    |
| <i>Norman Paech</i><br><b>Responsibility to protect – ein neues Konzept für neue Kriege?</b>  | 41    |
| <i>Gerd Hankel</i><br><b>Die internationale Strafgerichtsbarkeit als Instrument der Friedenssicherung</b><br>Ein großes Ziel zwischen politischer Beschwörung und fragwürdiger Realität | 47    |
| <i>Alexander S. Neu</i><br><b>Internationaler Strafgerichtshof</b><br>Analyse und Bewertung   | 54    |
| <i>Norman Paech</i><br><b>Die UNO, das Völkerrecht und die Zukunft Palästinas</b>   | 59    |
| <i>Ali Fathollah-Nejad</i><br><b>Der internationale Konflikt um Iran und das Völkerrecht</b>  | 67    |
| Autoren   | 94    |

## Vorbemerkung

Kriegsächtung und Friedenssicherung gehören zusammen. Linke Politik, die Kriege als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte ablehnt, steht auch dafür, Alternativen möglich zu machen. Dazu gehören die Bekämpfung der Ursachen für Kriege und internationale Konflikte, die Öffnung alternativer, friedlicher Wege zur Konfliktbearbeitung und -lösung sowie die Schaffung eines internationalen Rahmens für die Konfliktlösung.

Nach dem kalten Krieg gab es berechtigte Hoffnungen auf ein Ende von Kriegsdrohung und Hochrüstung, auf eine friedliche Welt. Diese Hoffnungen wurden enttäuscht. An die Stelle der großen Bedrohung traten „Instabilitäten, Herausforderungen und Risiken“, angesichts derer der Westen die NATO um- und ausbaute und ihr zunehmend globale Aufgaben zuwies. Die Rüstungsausgaben haben weltweit den Höchststand des kalten Krieges längst wieder überschritten. Krieg wurde wieder zu einem Mittel der Politik gemacht. Deutschland hat mit der Beteiligung an dem völkerrechtswidrigen Krieg gegen Jugoslawien 1999 erstmals seit 1945 wieder Krieg geführt. Es folgten die Kriege in Afghanistan und Irak. Dort zeigt sich das Fiasko dieser Politik besonders deutlich. Sie hat weder Demokratie noch Frieden gebracht, die Zahl der Opfer, der Toten und Flüchtlinge steigt. Von Stabilität kann keine Rede sein.

Das „Recht des Stärkeren“ in den internationalen Beziehungen kann Frieden nicht schaffen. Die Weltprobleme, mit denen wir es im 21. Jahrhundert zu tun haben: Umweltzerstörung, Krankheiten, Migration, Armut, sind nicht durch militärische Gewalt zu bewältigen. Der vielfach zitierte Staatszerfall ist von der Einflussnahme des Westens – etwa in Gestalt von Auflagen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank – nicht zu trennen. Warlords und andere Gewaltherrscher verdienen ihr Geld in der Regel durch Geschäfte mit westlichen Firmen bzw. Abnehmern. Mit Militärinterventionen werden die Folgen der Armut in den Ländern des Südens bekämpft, nicht deren Ursachen.

So kommen der UNO und dem Völkerrecht besondere Bedeutung zu. Die Schlussfolgerung aus linker bzw. friedenspolitischer Perspektive lautete, dass die NATO den Frieden nicht sichert, sondern gefährdet. Um einen Ausweg aus dieser Lage zu finden, ist nicht deren Umgestaltung, sondern die Auflösung der NATO und die Schaffung regionaler Systeme kollektiver Sicherheit erforderlich. Damit gilt es besonders, den Blick auf die UNO zu werfen, die auf dem Trümmern des zweiten Weltkrieges als der rechtliche und institutionelle Rahmen zur Sicherung des Friedens in einer globalen Perspektive geschaffen wurde. Nach dem Ende des kalten Krieges wurde sie bisher durch die einseitige Interessenpolitik der Großmächte gehindert, voll zur Wirksamkeit zu kommen. Am Ende ist sie jedoch alternativlos: Wer das „Recht des Stärkeren“ nicht will, muss auf die „Stärke des Rechts“ setzen. Der Bezugsrahmen für eine tatsächlich dem Frieden dienende Außenpolitik sind die UNO und das geltende Völkerrecht. UNO, Völkerrecht und ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit sind sinnvolle und realisierbare Alternativen zu einer militärisch orientierten „Friedens- und Sicherheitspolitik“.

Die UNO-Charta ist Ergebnis der Weltkriege des 20. Jahrhunderts, das Völkerrecht erfuhr eine qualitative Weiterentwicklung. Erstes Ziel der UNO wurden der Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Auch der Schutz der Menschenrechte und die Lösung wirtschaftlicher Probleme wurden festgeschrieben. Das heißt mit der Gründung der UNO wurde von einem positiven Friedensbegriff ausgegangen. Die UNO als Organisation beruht auf der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder. Zur Verwirklichung dieses Grundsatzes verzichten alle Mitglieder auf die Androhung und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen.

Zugleich wurde realistischer Weise davon ausgegangen, dass mit dieser – wenngleich verbindlich erfolgten Festlegung – Krieg und Gewalt nicht von allein der Vergangenheit angehören. Deshalb wurde unter den verschiedenen Institutionen der UNO der UN-Sicherheitsrat geschaffen, der eine herausgehobene Stellung einnimmt und die Gefährdung

des Friedens und der internationalen Sicherheit feststellen und Zwangsmaßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt beschließen kann. Es wurde auch ein Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung eingeräumt, das allerdings nur im Falle eines bewaffneten Angriffs ausgeübt werden und nur so lange gelten sollte, bis die Maßnahmen des Sicherheitsrates greifen. Zugleich war den fünf Haupt-Siegermächten des zweiten Weltkrieges eine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und ein Vetorecht in diesem eingeräumt worden. Damit war nicht nur das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten wieder ausgehebelt worden, sondern dies führte in der Zeit des kalten Krieges zu einer gegenseitigen Blockade und damit zu einer Blockierung des Sicherheitsrates. Nur wenn sich beide Seiten, die USA und die Sowjetunion, einig waren bzw. sie selbst und ihre unmittelbaren Klienten und Interessen nicht betroffen waren, kam es zu entsprechenden Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates.

Vor diesem Hintergrund hätte erwartet werden können, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die UNO zu ihrer eigentlichen Bestimmung findet. Das Gegenteil war jedoch der Fall. Seit Anfang der 1990er Jahre ist ein das intergouvernementale Prinzip relativierender, konfliktfördernder Prozess zu beobachten. Der UNO-Sicherheitsrat eignete sich zunehmend supranationale Funktionen an und versucht, unter Verweis auf eine universelle Akzeptanz „westlicher Werte“ rechtssetzend in die inneren Angelegenheiten von Staaten hineinzuwirken. Dadurch wird das für alle Staaten eigentlich zwingend gültige Souveränitätsprinzip faktisch einer Relativierung und Konditionierung ausgesetzt.

Die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen sollte ein wesentliches Instrument der Friedenssicherung sein. Unter den Bedingungen kapitalistischer Globalisierung wird das in der UNO-Charta angelegte Ziel der Schaffung einer internationalen Rechtsstaatlichkeit verkehrt in die Durchsetzung einer hegemonialen internationalen Rechtsordnung, die Ausdruck der Machtordnung bzw. des Bestrebens ist, das Recht des Stärkeren mit den Mitteln des Rechts durchzusetzen, statt dieses Recht des Stärkeren durch das Mittel des Rechts einzuschränken und möglichst zu beseitigen. Offene und verdeckte Missachtung grundlegender Regeln des Völkerrechts, oft in Gestalt der Uminterpretation rechtlicher Bestimmungen, prägen seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation den Umgang mit der UNO-Charta. Dabei spielen der UN-Sicherheitsrat und seine Beschlüsse eine wesentliche Rolle, wie der Libyenkrieg des Westens erst jüngst wieder gezeigt hat. Die Missachtung ist interessendeterminiert und geht auf Kosten der kleineren bzw. schwächeren Staaten.

„Die UNO und das Völkerrecht in den internationalen Beziehungen der Gegenwart“ war das Thema der dritten außenpolitischen Konferenz der Rosa-Luxemburg-Stiftung (10.-11. Dezember 2010). Für diese Publikation wurden überwiegend auf jener Konferenz gehaltene bzw. überarbeitete Beiträge zusammengestellt. Der Schwerpunkt liegt auf grundsätzlichen Beiträgen zum Charakter des Völkerrechts und der UNO, ihrer Entstehung und Wirkungsweise bzw. ihrer Betrachtung unter der Perspektive linker Politik in Deutschland. Zugleich wurden spezielle Themen ausgewählt, so die Internationale Strafgerichtsbarkeit, die völkerrechtliche Dimension des Palästina-Problems sowie die Behandlung der Problematik des iranischen Atomprogramms, bei denen sich die Ambivalenz, Doppeldeutigkeit und der Versuch der westlichen Mächte, mit Mitteln scheinbarer Rechtlichkeit das Völkerrecht zu mißbrauchen, besonders deutlich zeigen.

Dass die Linke und die Friedensbewegung auf der Durchsetzung des internationalen Rechts beharren und nicht in Völkerrechtsnihilismus verfallen, bedeutet gerade nicht, vor den Problemen bei der Errichtung und Durchsetzung einer internationalen Rechtsordnung, die auf die Sicherung eines gerechten Friedens gerichtet ist, die Augen zu verschließen.

Berlin, im Oktober 2011

*Erhard Crome*

## **Die UN-Charta und das Friedensgebot** Ergebnis der Weltkriege des 20. Jahrhunderts

### **Zu Begriff und Funktion des Völkerrechts**

#### *Die „Vereinbarung“ als Basis*

„Zwischen dem Schwachen und dem Starken ist es die Freiheit, die unterdrückt, und das Gesetz, das befreit.“ Diese Sentenz von Jean Jacques Rousseau aus dem *Contrat Social* wird oft zitiert. Sie meint den staatlichen Gesetzgeber im Inneren, der kraft seiner „demokratischen Repräsentanz“ die gesellschaftlichen Asymmetrien, vor allem zwischen Arm und Reich, zu relativieren sucht. Man mag darüber streiten, wie effektiv diese Relativierung ist. Aber schon die Übertragung des logischen Ausgangspunktes auf das Verhältnis der Staaten untereinander (internationale Beziehungen) – und diese sind der Gegenstand des Völkerrechts – erscheint zweifelhaft. Denn hier prallen die Asymmetrien, nicht nur reich/arm, sondern stark/schwach schlechthin, unmittelbar aufeinander. Eine über den Staaten stehende Instanz, vergleichbar dem staatlichen Souverän, fehlt. Kann also Völkerrecht als Vertragsrecht zwischen in der Realität meist Ungleichen überhaupt regulieren, oder spiegelt es nur die realen Machtverhältnisse wider? Können sich die Schwachen vor allem, die Mittel- und Kleinstaaten etwa, von ihm überhaupt einen „Gewinn“ erhoffen?

Das Gebaren der US-amerikanischen Supermacht und der anderen offiziellen Atomkräfte zum Beispiel, die von den anderen fordern, atomwaffenlos zu sein, mag krass gegen den „Grundsatz der souveränen Gleichheit“ (Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta) verstoßen. An dem minderen Status der „Habenichtse“ wird dies nichts ändern. Es bleibt ihnen darüber hinaus nichts anderes übrig, als diesen Status sogar noch im Nichtverbreitungsvertrag von 1968 zu akzeptieren.<sup>1</sup> Das sarkastische Urteil Carl Schmitts über den Locarno-Vertrag von 1926 kommt einem in den Sinn. Ist es „die Gleichheit jenes Vertrages zwischen den Störchen und den Fröschen“, fragt er maliziös, „der beiden Teilen gleiches Recht der Nahrungsaufnahme gewährleistet und dessen Abschluss von einigen Fröschen als großer Fortschritt gefeiert wurde?“<sup>2</sup>

In der Völkerrechtswissenschaft selbst ist die Frage nach der Funktion des Völkerrechts heftig umstritten. Die Realisten und ihre Derivate auf der einen Seite des Pendels lehnen eine regulierende Funktion des Völkerrechts ab. Es spiegele schlicht die Kräfteverhältnisse wider. Auf der anderen Seite des Pendels stehen Überlegungen, die das Völkerrecht als materielle „Werteordnung“ begreifen. Diese Werteordnung gehe dem Staatenkonsens voraus und wirke unmittelbar regulierend.<sup>3</sup>

Zwischen beiden „Extremen“ gibt es zahlreiche Schattierungen. Ich vertrete eine Position, die strikt auf die Vereinbarung der jeweiligen Ebene (bilateral, multilateral etc.) abstellt. Der inhaltliche Konsens ist jeweils mit den traditionellen rechtswissenschaftlichen Methoden zu

---

<sup>1</sup> Art II: Jeder Nichtkernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper weder herzustellen noch sonst wie zu erwerben und keine Unterstützung zur Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern zu suchen oder anzunehmen.

<sup>2</sup> Carl Schmitt: *Völkerrechtliche Probleme im Rheingebiet* (1928), in: Ders. *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles 1923-1939*, unveränd. Nachdruck von 1940, Berlin-W. 1988, S. 97 ff. (105).

<sup>3</sup> Genauer ausgeführt bei G. Stuby: *Asymmetrie in der Staatenwelt versus souveräne Gleichheit der Staaten. Anmerkungen zum Konsensprinzip im Völkerrecht*, in: G. Hankel (Hrsg.): *Die Macht und das Recht*, Hamburg 2008, S. 266 ff.

ermitteln. Diese Methode ist natürlich nicht frei von „subjektiver“ Parteinahme. Da diese aber offenzulegen ist, kann sie diskutiert und korrigiert werden.<sup>4</sup>

### *Gleichheit, mehr als eine Fiktion*

Ansprüche auf souveräne Gleichheit zwischen Wirkungseinheiten, die wir als Staaten bezeichnen, werden erstmals zu Beginn der Neuzeit formuliert. Jetzt sind die Staaten Subjekte des Völkerrechts (law international, droit public international), und zwar sowohl was das Setzen als auch das Exekutieren von Völkerrecht anlangt. Hervorgegangen sind diese Wirkungseinheiten aus dem Zerfall der mittelalterlichen Welt. Die Bezüge zwischen ihnen sind zunächst sporadisch. Nur in kurzen Intervallen zwischen langen Kriegen ist friedlicher Gütertausch möglich. Hobbes sprach vom Naturzustand, in dem Anarchie und die Faust des Stärksten herrschen.

Um Ruhe und Ordnung in einem neuen Imperium (nach dem Zerfall des Römischen Reiches) zu schaffen, war keiner der neuen Einheiten stark genug. Dennoch der „Urwuchs“ der bestehenden Asymmetrie stand den neuen Bedürfnissen entgegen. Diese verlangten nach verlässlichen, nämlich rechtlichen Umgangsformen (darauf haben u.a. Karl Marx und Max Weber verwiesen). Mit dem Entstehen der bürgerlichen Gesellschaft sowie dem Anwachsen kapitalistischer Produktionsformen und Marktbedingungen machten sich immer mehr Interdependenzen über die jeweiligen Grenzen hinweg bemerkbar. Raub, gestützt auf militärische Kraft, wirkte – zumindest innerhalb Europas – zunehmend kontraproduktiv. In den Zeiten des „Friedens“ muss der Andere als Gleicher anerkannt werden, um zu vereinbartem Austausch (Vertrag) zu gelangen.<sup>5</sup>

## **Die völkerrechtliche Entwicklung bis zur UN-Charta**

### *Die Herausbildung der Dogmatik des Völkerrechts*

Der Grundkonsens war gefunden, auf dem sich die Dogmatik des Völkerrechts in den folgenden Jahrhunderten schrittweise entwickeln konnte, man spricht vom Westfälischen System.<sup>6</sup> Die überkommene Lehre vom gerechten Krieg, noch verhaftet im alten Autoritätsgebäude (Gottesurteil) (bei Hugo Grotius zum Beispiel, wenn er auch Kriege schon als hinzunehmende Erfahrungstatsache der geschichtlichen Wirklichkeit begreift),<sup>7</sup> wird zugunsten des *ius ad bellum* (genauer: rechtliche Indifferenz gegenüber dem Krieg) aufgegeben. Kriegerischer und friedlicher Zustand mit jeweils unterschiedlichen Rechtsregeln (Kriegs- und Friedensrecht) werden begrifflich voneinander getrennt. Differenzierte Instrumente des Friedensvölkerrechts: Vertrag, Gewohnheit, Rechtsgrundsätze etc. bilden sich aus und werden verfeinert (bis zur ausgefeilten Skala des Art. 38 IGH-Statut).

---

<sup>4</sup> Hierbei lehne ich mich stark an den „positivistischen“ Ansatz von Wolfgang Abendroth an. Hierzu G. Stuby: Abendroths These des „transformatorischen“ Charakters von Verfassungs- und Völkerrecht, in: H.-J. Urban, u.a. (Hrsg.): Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Zur Aktualität von Wolfgang Abendroth, Hamburg 2006, S. 125 ff. Auch stütze ich mich auf die „Diskurstheorie“, wie sie von J. Habermas entwickelt wurde (vor allem in: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt 1992), und übertrage sie auf die internationalen Beziehungen.

<sup>5</sup> Näheres zur Entwicklung der völkerrechtlichen Ebene bei N. Paech/G. Stuby: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2001, Teil A. Ein ähnlicher methodischer Ansatz ist zu finden bei Martti Koskenniemi: The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law (1870-1960), Cambridge 2001.

<sup>6</sup> Der Ausdruck „Westfälisches System“ taucht in der deutschen, vor allem politikwissenschaftlichen Literatur erst in jüngerer Zeit auf. Das Phänomen wird natürlich schon länger diskutiert. Wie so oft ist er aus der amerikanischen Literatur übernommen. Vgl. H. Münkler: Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie, Weilerswist 2006, S. 32 ff.; vgl. kritisch zu dem Konzept H. Duchhardt: „Westphalian System“. Zur Problematik einer Denkfigur, in: Historische Zeitschrift 269 (1999), 305-315.

<sup>7</sup> Erik Wolf: Große Rechtsdenker, Tübingen 1963, zu Grotius, S. 253 ff., hier S. 288.

Globalabsprachen zwischen den europäischen Großmächten für die Kolonialexpansion werden möglich und notwendig.

Diese Entwicklung bedurfte einiger axiomatischer Vorgaben wie des Satzes: *pacta sunt servanda*. Sobald am zwischenstaatlichen Verkehr mehr als zwei Rechtssubjekte beteiligt sind, bilden sich weitere Sätze heraus (Neutralität, Meistbegünstigung etc.). Nach wie vor klaffen Welten zwischen den handelnden Staaten (Groß-Mittel-Kleinmächte). Ein Zustand der Symmetrie stellt sich nicht von selbst ein. Die Rechtsfiktion, nämlich der jeweils andere sei ebenso „souverän und gleich“ wie man anerkannt zu sein von ihm beansprucht, soll die faktischen Ungleichheiten überbrücken. Dennoch ist die „Gleichheit“ kein Phantasiegebilde. Sie spiegelt die internationale Realität in einer bestimmten Hinsicht wider, nämlich unter dem Aspekt des prekären Gleichgewichts zwischen den Großmächten.

### *Kräftegleichgewicht*

Mit der Kategorie Gleichgewicht hat das Mächtekonzept des Wiener Kongresses von 1815 dem klassischen Völkerrecht den letzten Schliff gegeben. Gleichgewicht entsteht nicht allein, wenn die Kapazität der einzelnen Faktoren übereinstimmt. Auch verschieden gewichtige Faktoren können im Gleichgewicht sein, wenn die Hebelwirkung manipuliert wird. Im Wiener System tun dies die Pentarchen. Ihre Konkurrenz untereinander fechten sie mittels der Mittel- und Kleinmächte aus, die sich jeweils in „Höfen“ (mehr oder weniger feste Allianzen) um sie lagern. Das zumindest latent vorhandene Streben jeder Großmacht, die Hegemonie über die anderen zu erlangen, verbunden mit Versuchen, die Satelliten des Partners abzuwerben oder in vereinbarte Äquidistanz zu allen zu bringen (Neutralität), gab den Kleineren einen gewissen Spielraum. Sie wurden so, wenn auch in abhängiger Position, Mitgestalter des Gleichgewichts zwischen den Großmächten. Diese benötigten sie als Subjekte vertraglicher, also völkerrechtlicher Beziehungen. Dieses komplexe Geflecht eines Mächteparallelogramms, Gleichgewicht genannt, ist die soziologische Basis des Prinzips der „souveränen Gleichheit“ als juristische Fiktion. Sie ist der in „Übereinstimmung gebrachte Wille“ (Konsens),<sup>8</sup> alle an der Normsetzung zu beteiligen.

Mit der Aufnahme des Osmanischen Reiches 1856 in das Europäische Konzert wird deutlich, dass an die Stelle eines einheitlichen (christlichen, zivilisatorischen etc.) Grundverständnisses, das bislang nachgewirkt hat, eine Pluralität von Weltsichten (von Werteordnungen würden wir heute sagen) getreten ist. Nicht von ungefähr beziehen sich von nun an die positivistischen Völkerrechtslehrer dieser Periode auf das Römische Recht, um den fehlenden Basiskonsens auszugleichen. Es war in allen europäischen Staaten (ohne Rückgriff auf christliche Vorstellungen) unbestritten.

Die ersten internationalen Organisationen, schon länger vorgedacht (es ist heute Mode, Immanuel Kant zu nennen), entstehen. Sie münden in die Gründung einer Organisation, die auf Universalität angelegt ist, den Völkerbund. Er ist letztlich gescheitert, hat aber als Vorbild oder Steinbruch gedient, um 1945 eine neue Organisation, die UNO, zu schaffen.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> So einer der führenden Völkerrechtler der ehemaligen UdSSR G. I. Tunkin: *Völkerrechtstheorie* 1970, dtsh. Berlin - W. 1972: „Die Setzung von Völkerrechtsnormen erfolgt in bestimmten dem modernen Völkerrecht eigentümlichen rechtlichen Formen, und zwar auf dem Weg des In-Übereinstimmung-Bringens der Willen der Staaten als souveräne und gleichberechtigte Subjekte und schließt ab mit einer Vereinbarung, die den Norminhalt sowie deren Anerkennung als Völkerrechtsnorm festlegt. In diesem Prozess sind die Willen der Staaten rechtlich gleichwertig. ....Man kann in rechtlicher Hinsicht nicht sagen, der eine Wille habe sich während der Festlegung einer Völkerrechtsnorm durchgesetzt, da es sich um die Vereinbarung souveräner Staaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung handelt. Aber wie gesagt, der tatsächliche Einfluss der verschiedenen Staaten und Staatengruppen bei der Schaffung von Völkerrechtsnormen ist bei weitem nicht gleich.“ Die Norm legt tatsächliche Ungleichheit zugrunde, die nur in bestimmter Hinsicht beseitigt werden kann. In seiner Studie „Recht und Gewalt im internationalen System“, dtsh. Berlin – W 1986, insbes. S. 51 ff. hat Tunkin seine Theorie der Übereinstimmung des Willens der Staaten erheblich differenziert und präzisiert.

<sup>9</sup> Alles genauer ausgeführt bei G. Stuby: *Asymmetrie...* (Anm. 3).

## Entstehung und Hintergrund der UN-Charta

### *Streit um das Vetorecht*

Die Architekten der UN-Charta griffen auf das traditionelle völkerrechtliche Instrumentarium zurück. Die souveräne Gleichheit (Art. 2 Ziff. 1) aller ihrer Mitglieder bildet ihre Grundlage. Die UN-Charta ist zunächst ein normaler multilateraler Vertrag. Ob in ihm eine Intention zur Superstaatlichkeit oder zur Verfassung (mit weiten implied powers) angelegt ist, vergleichbar mit den Europäischen Verträgen, muss bezweifelt werden.<sup>10</sup> Die Mittel- und Kleinstaaten begriffen jedenfalls die Formel „souveräne Gleichheit“ im Sinne der skizzierten Tradition als Stärkung ihrer Position. Daher erschien ihren Repräsentanten das Vetorecht der Großmächte im Sicherheitsrat als diesem Prinzip widersprechend. Einige von ihnen opponierten. Überraschend signalisierten Vertreter der US-amerikanischen Administration zunächst Entgegenkommen. Im Vertrauen auf ihre faktische Hegemonieposition glaubten sie, ohne Vetorecht auskommen zu können. Realistischere Einschätzungen führten jedoch schnell dazu, dass sie sich den Sowjets anschlossen. Bei der Aufnahme Frankreichs in den Kreis der ständigen Mitglieder – von einer realen Großmachtposition konnte schon damals kaum gesprochen werden, selbst wenn man den kolonialen Besitzstand einbezog – kalkultierten sowohl USA als auch UdSSR auf einen Neutralisierungseffekt. Die Bipolarität zwischen USA und UdSSR ist von Beginn an prekär. Schon im Kreis der ständigen Mitglieder sind beide auf Allianzen angewiesen. Dies wiederum gab den nichtständigen Mitgliedern und darüber hinaus den „einfachen“ UN-Mitgliedern einen gewissen Spielraum für politische Aktionen im eigenen Interesse. Der Grundsatz der souveränen Gleichheit bestand insofern seinen Test vor der Realität des neu eingependelten Gleichgewichts.

Dass die Völkerbundsatzung zunächst nur ein relatives Gewaltverbot gebracht hat, ist schon oft festgestellt worden.<sup>11</sup> Angesichts des erlebten Grauens des ersten Weltkrieges hätte man mehr erwarten können. In einem waren sich aber alle Beteiligten auf alliierter Seite einig. Hätte sich Deutschland an die seit den beiden Haager Konferenzen von 1899 und 1907 geltenden Regeln gehalten – kein Krieg vor Schlichtungsversuch, Respektierung der Neutralität, Einhaltung der Regeln des Kriegsrechts –, so wäre es nicht zu diesem Gemetzel gekommen.<sup>12</sup> Die Frage war, wie man zu Garantien käme, die den „Störenfried“ in Zukunft hinderten, nochmals aus dem Warn- und Schlichtungssystem auszubrechen. Die Niederlage Deutschlands hatte das alte Gleichgewicht in Europa, vor allem zwischen Frankreich und Deutschland, wieder hergestellt. Wenn England und die USA die neuen Grenzen garantieren würden, brauchten tiefere Eingriffe in die deutsche Souveränität nicht zu erfolgen (wie völlige Besetzung, dismembratio mit Annexion etc.). Der Krieg als Mittel der Politik wäre dann faktisch ausgeschaltet worden.

Es kam anders. Die USA fielen sowohl als Mitglied des Völkerbundes als auch als Garantiemacht aus. Ersatzlösungen wie das Genfer Protokoll 1924 kamen nicht zustande. Die deutsche Diplomatie erkannte ihre gestärkte Position, die sich aus der Uneinigkeit und

---

<sup>10</sup> Schon allein die Installation des Vetorechts der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates macht deutlich, dass ein „Weltstaat“ noch nicht einmal in Ansätzen intendiert sein konnte. Ob man von einem Konsens über „materielle Werte“ unter Verweis auf die Figur des jus cogens sprechen kann, ist mehr als fraglich. Siehe auch M. Herdegen: Völkerrecht 6. Aufl. München 2007, insbes. § 4 Rn. 5 ff. und die dort angegebene Literatur. Die Eurokrise und die Diskussion um ihre Behebung vor allem zeigen, wie schwer es ist, selbst wenn alle Beteiligten verbal das Ziel der Integration (auch von „Werten“) beschwören, im Kernelement „Wirtschaft“ eine derartige Integration herzustellen. Genau besehen sind auch andere traditionelle Kernbereiche staatlicher Hoheit wie Polizei, Verteidigung etc. im EU-Vertrag über den der völkerrechtlichen Kooperation nicht hinausgekommen.

<sup>11</sup> Z. B. M. Herdegen: Völkerrecht (Anm.10) § 34 Rn. 2.

<sup>12</sup> Vgl. J. Dülffer: Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 in der internationalen Politik, Berlin u.a. 1981.

Rivalität der ehemaligen Gegner ergab. In einem komplizierten Vertragssystem, das den Völkerbund zugunsten der gestärkten deutschen Position auch normativ anpasste, erlangte Deutschland in Locarno eine Großmachtposition, die unter den neuen Rahmenbedingungen durchaus mit der der Vorkriegszeit vergleichbar war (entgegen der Einschätzung von Carl Schmitt).<sup>13</sup> Der Kriegsächtungspakt (Briand-Kellogg-Pakt) von 1928 hätte, falls es gelungen wäre, ihn mit dem kollektiven Sanktionssystem des Völkerbundes zu verbinden, nicht nur zu einer festeren Einbindung Deutschlands, sondern auch zu ersten Abrüstungsschritten führen können. Im Gefolge der Weltwirtschaftskrise erstarkten jedoch in Deutschland diejenigen Kräfte, die weit über die Revision des Versailler Systems hinaus zu einer beherrschenden Position in Europa ohne Rücksicht auf irgendwelche völkerrechtlichen Einschränkungen zielten. Die noch vom ersten Weltkrieg erschöpften Gesellschaften in den westlichen Ländern, vor allem Frankreich, reagierten von heute her gesehen zu spät auf die wachsende Aggressivität des Deutschen Reiches, insbesondere nach 1933. Erst nachdem das Nazireich seine volle Destruktivität entfalten konnte, fasste die Antihitlerkoalition Tritt.

Am 26. Juni 1945 wurde die Satzung der Vereinten Nationen (UN-Charta) in San Francisco von 50 Staaten unterzeichnet. Dieser feierliche Akt war zugleich der Höhepunkt der Antihitlerkoalition. Es waren mühevoll Stationen, die Zustandekommen und Wirksamwerden dieses Bündnisses kennzeichnen: Atlantikcharta vom 14. August 1941, noch allein von USA und England verkündet, über die Erklärungen der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942, jetzt schon von 26 Staaten, darunter der UdSSR unterzeichnet, der sich weitere 21 bis zum Ende der Kriegshandlungen anschlossen, die Teherankonferenz von 1943, die Dumbarton-Oaks-Zusammenkunft von 1944 bis zur erwähnten Konferenz von San Francisco. Ihr Ziel sollte es sein, eine dauernde allgemeine internationale Organisation zur globalen Friedenssicherung nach dem Krieg zu schaffen.

Es ist erstaunlich, dass schon im Juni 1945 ein solch gewichtiges Dokument zustande kommen konnte, nicht nur was die Perspektive der geistigen und materiellen Entwicklung des ganzen Globus anlangte, sondern auch die konkreten Umsetzungsinstrumente, sprich die Form der zu errichtenden internationalen Organisation.

### *USA abermals Initiator*

Der Krieg, in dem das Bündnis ihrer Architekten entstand, war noch nicht zu Ende. In Europa schwiegen zwar die Waffen seit dem 8. Mai 1945, also seit einem Monat. Aber im Fernen Osten tobten noch verlustreiche Kämpfe. Bei der dreimonatigen Schlacht um die Insel Okiwana, die Ende Mai abgeschlossen werden konnte, hatte die amerikanische Armee allein 75.000 Mann verloren. Man richtete sich in Washington auf längere verlustreiche Kämpfe ein, wenn es um das japanische Kernland ging. Es verlief dann alles schneller und weniger verlustreich als erwartet, was die eigenen Toten, nicht die des Gegners anlangte, zum einen, weil die UdSSR entsprechend ihren in Jalta übernommenen und in Potsdam bestätigten Verpflichtungen im August die Japaner in der Mandschurei angriff, und zum anderen, weil die USA die Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki warfen.<sup>14</sup>

Dass man sich in Washington dennoch schon zu diesem Zeitpunkt intensiv Gedanken machte über eine neue Weltorganisation, war auf den ersten Blick erstaunlich. Allerdings war dort der Krieg im Alltagsleben nur indirekt zu spüren. Das galt auch für die Planungszentren der Bürokratie und vor allem für die Diskussion in der politischen Elite. In Europa und in der UdSSR hingegen waren zwar die Kämpfe seit kurzem beendet. Aber die immensen Verluste an Menschenleben (allein 25 Millionen in der UdSSR, in Polen 6 Millionen, in Deutschland 4 Millionen), die Zerstörungen und wirtschaftlichen Entwurzelungen – die Vertreibungen

<sup>13</sup> Näher ausgeführt bei G. Stuby: Vom „Kronjuristen“ zum „Kronzeugen“. Friedrich Wilhelm Gaus. Ein Leben im Auswärtigen Amt der Wilhelmstraße, Hamburg 2008, insbes. 4. Kap.

<sup>14</sup> Meisterlich dargestellt bei G. L. Weinberg: Eine Welt in Waffen. Die globale Geschichte des Zweiten Weltkriegs, Hamburg 2002, insbes. das 16. Kapitel: Der Krieg im Pazifik.

sollten erst noch einsetzen und noch mehr Opfer bringen – erreichten eine nie dagewesene Größenordnung. Konzeptionen für die Zukunft hatten hier keine günstige Konjunktur. Insofern lag es auf der Hand, dass die Initiative zu konkreten Planungen über die allgemeinen politischen Leitlinien der großen alliierten Konferenzen hinaus, in deren Mittelpunkt zudem in erster Linie militärische Fragen standen (Bildung einer zweiten Front etc.), von den USA ausgingen.<sup>15</sup>

Einfach war es nicht, die Denkschemata, die sich in der Zwischenkriegszeit gebildet hatten, aufzubrechen. Das Völkerbundsystem hatte spätestens 1939 seinen Geist aufgegeben. 1944 zeichnete sich ab, dass sowohl Deutschland als auch Japan zumindest auf Jahrzehnte keine entscheidenden Faktoren in den internationalen Beziehungen sein würden. In Europa fiel die frühere Großmacht Frankreich zunächst völlig aus. England hatte seine Kräfte verbraucht und war auf die USA angewiesen. Die Antipoden USA – UdSSR schälten sich als länger währende Konstellation heraus. Die Sowjetunion hatte ein nicht erwartetes internationales Gewicht erreicht. Bei der Abwehr der deutschen Aggression hatte sie erstaunliche Stärke gezeigt, obwohl ihre Reserven fast aufgebraucht waren. Die USA gaben ihr zwar, wenn auch zunächst zögernd, dann aber genügend Unterstützung, verhielten sich in der Folge aber zunehmend als Konkurrent, der den künftigen Gegner nicht noch stärken wollte. Anfang 1945 waren jedoch beide noch aufeinander angewiesen und die politische Elite in den USA war so nüchtern einzusehen, dass weder in Europa noch in Fernost ohne die Mitwirkung der UdSSR relevante Probleme gelöst werden könnten, und das galt in erster Linie für eine zu errichtende globale Organisation zur Friedenssicherung.<sup>16</sup>

Für einen Völkerbund, auch in verwandelter Form, konnte man sich weder in den USA noch in der UdSSR erwärmen. Obwohl letztlich eine amerikanische Schöpfung, waren die USA nie sein Mitglied geworden, und die UdSSR war es nur für kurze Zeit und dann noch als einziges Mitglied wegen ihres Angriffs auf Finnland 1939 ausgeschlossen worden. München auf der einen, Hitler-Stalin-Pakt auf der anderen Seite hatten einen schalen Geschmack hinterlassen, der aber zur gemeinsamen Einsicht geführt hatte, dass man die gefährliche Dynamik Deutschlands schon nach dem ersten Weltkrieg falsch eingeschätzt hatte, wie überhaupt 1945 erster und zweiter Weltkrieg viel stärker als Einheit gesehen wurden. Erst im Kalten Krieg versickerte dieser Zugang. Die unangenehmen Reminiszenzen berührten in erster Linie England und die UdSSR. Aber auch die USA mussten sich nicht nur ihre Distanz zur europäischen Politik der Vorkriegszeit vorwerfen lassen, sondern zudem, dass sie Deutschland bei der Wiederherstellung seiner wirtschaftlichen Kapazität zur Rüstung kräftig (Dawes- und Young-Plan etc.) geholfen hatten.<sup>17</sup> Die Halbheiten von Versailles sollten sich nicht wiederholen.

Eine Folge dieser Erwägungen war, dass UN-Charta und Friedensregelung mit den Achsenmächten, insbesondere mit Deutschland, getrennt wurden, während bekanntlich 1919 das Statut des Völkerbundes ein integraler Bestandteil des Versailler bzw. der anderen Friedensverträge war. In der sog. Feindstaatenklausel (Art. 53 Abs. 2 und 107 der UN-Charta) wurden die zu ergreifenden Sonderegelungen gegenüber den Achsenmächten ausdrücklich ausgenommen.

Eine simple Fortsetzung des Völkerbundes mit Austausch der wichtigsten Mitglieder schied aus, obwohl es in Europa (Schweiz, skandinavische Länder) solche Stimmen gab. Die Zäsur war jedoch nicht so scharf, wie es zunächst aussah. Das war weiter nicht verwunderlich. Die zahlreichen privaten, halböffentlichen und exekutiv-bürokratischen Institutionen, die sich während und vor allem gegen Ende des Krieges in den USA mit dieser Frage beschäftigten,

---

<sup>15</sup> Zu den Schwierigkeiten der Bildung der 2. Front aus sowjetischer Sicht immer noch beeindruckend V. Falin: Zweite Front. Die Interessenkonflikte in der Anti-Hitler-Koalition, München 1995.

<sup>16</sup> Es gab z.B. keine Isolationsbewegung in den USA wie nach dem ersten Weltkrieg, die zum Ausscheren aus dem von ihnen maßgeblich initiierten Völkerbund führten.

<sup>17</sup> Eingehender G. Stuby: Vom „Kronjuristen“... (Anm. 13), 5. Kapitel.

kamen aus der Denktradition – positiv und negativ eingestellt – des Völkerbundes. Die hauptsächlichsten Vorbehalte dürften von sowjetischer Seite gekommen sein. Sie plädierte für einen völligen Neuanfang, ohne aber selbst, abgesehen vom Stimmrecht für den Sicherheitsrat, konkrete Vorschläge machen zu können. Es kam dann zu einem Kompromiss. Der Völkerbund wurde offiziell im April 1946 auf seiner letzten Generalversammlung aufgelöst. Die 1. Generalversammlung der neu begründeten UNO nahm eine Resolution an, nach der die UN praktisch der Rechtsnachfolger des Völkerbundes wurde.

## Einige Kernpunkte der UN-Charta

### *Friedensgebot*

Nach Art. 2 Ziff. 1 der UN-Charta beruht die UNO als Organisation auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder. Zur Verwirklichung dieses Grundsatzes verzichten „alle Mitglieder auf Androhung und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen“ (Art. 2 Ziff. 4).<sup>18</sup>

Eindeutiger noch als beim Briand-Kellogg-Pakt wird signalisiert, dass militärische Gewalt keines der anstehenden Probleme lösen kann.<sup>19</sup> Dennoch wird realistisch gesehen, dass sie weiterhin angewendet werden wird. Auf eine Fortentwicklung des Kriegsrechts kann daher nicht verzichtet werden. Schon 1949 werden die vier Genfer Konventionen beschlossen.<sup>20</sup>

Auch einige (definitorische) Verbesserungen sind in den Formulierungen gegenüber dem Briand-Kellogg-Pakt zu erkennen. So muss heute der Krieg nicht mehr erklärt werden. Gewalt ist ein objektives Merkmal, gemessen an der Intensität, und nicht an der subjektiven Kriegsführungsabsicht. Es genügt ihre Androhung (Münchener Abkommen). Damit tauchten neue Interpretationsprobleme auf, wie der weitere Verlauf zeigt. Sie wurden weder durch die UN-Resolutionspraxis, und zwar auf der Ebene der Generalversammlung wie auf der des Sicherheitsrates, noch durch die Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofes (z. B. Nicaragua-Urteil des IGH<sup>21</sup>) ausgeschlossen.

Die einzige Ausnahme zur individuellen Gewaltanwendung sollte die Selbstverteidigung gegenüber einem bewaffneten Angriff sein (Art. 51). Sie blieb und bleibt die Achillesverse des kollektiven Sicherheitssystems. Die Staaten legitimieren wie eh und je ihr gewalttätiges Verhalten, jetzt zwar nicht mehr mit ihrem souveränen Recht zum Krieg, sondern mit der Notwendigkeit, sich zu verteidigen zu müssen. Das Recht zur Kollektiven Selbstverteidigung gestattet Bündnisse und gemeinsame Rüstungsprogramme. (Problem der Nuklearwaffen<sup>22</sup>). Zwar ist die Selbstverteidigung auf den bewaffneten Angriff beschränkt und zudem subsidiär gegenüber dem Tätigwerden des Sicherheitsrates formuliert. Aber es war nicht schwer für die Vetomächte, ihn zu blockieren (im Kalten Krieg gang und gäbe) oder sein Tätigwerden zu verzögern.

Als erstes Ziel der UNO werden in Art. 1 Ziff. 1 der Weltfrieden und die internationale Sicherheit genannt. Aber im Unterschied zum Völkerbund werden als weitere Zielsetzungen in den folgenden Ziffern auch die Menschenrechte und Wirtschaftsfragen aufgeführt. Man könnte von einem umfassenden, nämlich positiven Friedensbegriff sprechen.

---

<sup>18</sup> Ich folge hier weitgehend den Ausführungen in: N.Paech/G.Stuby: Völkerrecht... (Anm.5) Teil B Kapitel III. Vgl. auch G. Hankel: Die UNO. Idee und Wirklichkeit, Hamburg 2006 insbes. I und II.

<sup>19</sup> So spricht Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta nicht von „Krieg“, sondern von Gewalt und Gewaltandrohung.

<sup>20</sup> Vgl. neustens G. Hankel: Das Tötungsverbot im Krieg. Ein Interventionsversuch, Hamburg 2011.

<sup>21</sup> Fall Nicaragua v. USA. Urteil v. 27. Juni 1986, ICJ-Reports 1986, S. 14 ff.

<sup>22</sup> Gutachten des IGH vom 8.7.1996, ICJ-Reports 1996, S. 226 ff.

### *Sicherheitsrat als Hauptorgan*

Art. 7 benennt zur Umsetzung dieser Zielsetzungen verschiedene Organe. Ich nenne hier nur den Wirtschafts- und Sozialrat, der gerade für die Menschenrechte eine wichtige Funktion haben sollte. Mit der Erarbeitung der Menschenrechtspakte und anderer Konventionen, die unter seiner Ägide entstanden, war er durchaus erfolgreich. Auch andere Gebiete sind zu nennen: Seerecht, die Wiener Vertragskonvention etc., aber das ist hier nicht mehr das Thema.<sup>23</sup>

Der Sicherheitsrat sollte gegenüber den anderen Organen, was die engeren Sicherheitskompetenzen anlangt und wenn er nicht unter Zuhilfenahme des Selbstverteidigungsrechts umgangen wurde, das eigentliche Entscheidungszentrum sein. (Art. 24).

In ihm wiederum haben die fünf ständigen Mitglieder das Sagen, die mit dem Vetorecht, auf das sich die großen Drei (USA, England und UdSSR, dem sich später China und Frankreich anschlossen) in der sog. Jalta-Formel einigten.<sup>24</sup>

Zwar bestand auch beim Völkerbundsrat Konsenszwang, aber für alle Mitglieder, ständige wie nichtständige. Zudem konnten in gewissen Situationen betroffene Mitglieder (auch Großmächte als Parteien, deren Stimmen nicht gezählt wurden) überstimmt werden. Es gab zwar heftige Diskussionen und Widerstände gegen die Vetoformel in San Francisco von Seiten der übrigen Staaten, letztlich setzte sie sich aber durch. Das Risiko, der amerikanische Senat könnte wie einst beim Völkerbund eine Teilnahme der USA an der UN ablehnen, wollte man nicht eingehen. Und hierbei ist es bis heute geblieben, und voraussichtlich wird sich daran nichts ändern.

Aber nicht nur die Entscheidungsmechanismen wurden auf die fünf ständigen Mitglieder konzentriert. Beschlüsse des Sicherheitsrates waren zudem für alle Mitglieder der Vereinten Nationen bindend (Art. 25 UN-Charta), eine starke Einschränkung der Souveränität der einfachen Mitglieder.

Dem Sicherheitsrat wurde in Art. 39 eine Art Kompetenz-Kompetenz eingeräumt. Er allein stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Er kann eine ganze Skala von Sanktionsmaßnahmen beschließen, einschließlich Maßnahmen unter Anwendung von Waffengewalt (Art. 42). Dem Sicherheitsrat sollte sogar eine UNO-Streitmacht zur Verfügung stehen, zu der alle Mitglieder mit Kontingenten beitragen sollten (Art. 43ff.). Bekanntlich ist es hierzu bis heute nicht gekommen. Stattdessen hat sich eine fragwürdige Ermächtigungspraxis herausgebildet, die den Staaten bzw. Bündnissen letztlich völlig freie Hand zur „Auffüllung“ lassen. Der Sicherheitsrat kann bestenfalls „nachhecheln“.<sup>25</sup>

### **Kleine Bilanz**

- Im Gegensatz zur Völkerbundzeit, fordert heute niemand die Abschaffung der UNO. Wenn sie nicht bestände, müsste sie begründet werden.
- Art. 2 Ziff. 1 (souveräne Gleichheit) macht schon 1945 deutlich, dass keine Weltregierung, aber auch keine Weltverfassung gewollt war. Der Grundsatz bildet nach wie vor einen Schutzwall für „schwächere“ Mitglieder. Einem Hegemon, auch einen demokratischen, ist nicht zu trauen.
- Halbwegs „friedliche Koexistenz“ und ein Minimum an eigener Interessenverfolgung ist nur im Kräfteparallelogramm (der Großmächte) zu erreichen.

<sup>23</sup> Einzelheiten in N. Paech/G.Stuby: Völkerrecht... (Anm. 5) Teil B.

<sup>24</sup> Auf der sog. Krim (Jalta) Konferenz im Februar 1945 beschlossen.

<sup>25</sup> Zum Afghanistankonflikt vgl. N.Paech/G.Stuby: Unser Krieg am Hindukusch, in: Blätter 7/2010, S.81 ff.

- Das Vetorecht der jetzt fünf ständigen Mitglieder bleibt festgezurrt. Änderungsversuche, von deutscher Seite allemal, sind illusionär.
- Es bestehen Chancen (Empörung der internationalen Öffentlichkeit etc.), den Legalitätsdruck auf die Hauptakteure der internationalen Beziehungen zu erhöhen. Zunächst einmal geht es darum, dass sie unter dem Dach des Sicherheitsrates bleiben und keine Alleingänge riskieren. Ob weitergehende realistische Forderungen gestellt werden können, z.B. unter Rückgriff auf Art. 43 (Zurverfügungstellen von Streitkräften), muss geprüft werden.
- Auch andere Bereiche wie z. B. die Weiterbildung des Kriegsrechtes<sup>26</sup> sind u. U. in solche Überlegungen einzubeziehen.

Völkerrechtswissenschaft muss wie jede interpretierende Wissenschaft auf genaue Analyse des Realitätsbezugs der Texte bedacht sein. Zuallererst ist „Normprogramm und Normbefehl“ herauszuarbeiten. Hier ist es der Text der UN-Charta. Der Völkerrechtswissenschaftler ist so wenig „neutral“ wie jeder andere Wissenschaftler auch. Zu verlangen ist allerdings, dass er sein „Vorurteil“ – hier wäre es die „Parteinahme“ für die „schwachen“ Staaten – offenlegt und rational, das heißt im öffentlichen Diskurs begründet. Das fordert von ihm einerseits, dass er sich abzugrenzen hat gegenüber der Rechtspolitik, die oft gepaart ist mit Wunschdenken. Andererseits muss er sich auch gegen Legitimationsstrategien wehren, die dem Normdruck auszuweichen suchen. Seine Aufgabe ist es vielmehr, diesen Druck mit seinen Mitteln, eben der Interpretation *de lege artis* zu erhöhen.

---

<sup>26</sup> G. Hankel: Tötungsverbot... (Anm. 20).

## **Internationales Recht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation 1989/91**

### **Einsicht in die Notwendigkeit des internationalen Rule of Law**

Nach dem Ende des ersten Weltkrieges bemühten sich die Großmächte auf der Grundlage der kriegerischen Erfahrungen um neue Formen des zwischenstaatlichen Miteinanders unter kapitalistischen Bedingungen.

Ziel war es, die internationalen Beziehungen aus der Phase des globalen Staaten-Anarchismus – also das zwischenstaatliche Äquivalent des innergesellschaftlichen *Homo Homini Lupus* – und des *ius ad bellum*-Prinzips in eine neue Phase einer auf Berechenbarkeit und gegenseitigem Vertrauen aufbauenden strukturierten Staatenwelt überzuleiten und somit die inter-imperialistischen Widersprüche unterhalb der militärischen Ebene auszuhalten.

Die dahinter stehende Idee war und ist es, die ökonomisch determinierten zwischenstaatlichen Widersprüche und die daraus erwachsenden Kriegsgefahren durch einen institutionellen Rahmen sowie klare Rechtsgrundlagen, wie des Kriegs- und Gewaltverbots, zu reduzieren. Kurzum: Anstelle des Faustrechts sollte das Internationale Recht (Rule of Law) das zwischenstaatliche Miteinander regeln.

Hieraus wird deutlich, dass es sich im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht um eine konsensuale Rechtsform handelt: Die Staaten entscheiden selbst und frei über ihre Bereitschaft, Teile ihrer Souveränität – hier bei dem sicherheitskollektiven Konzept das *ius ad bellum* in der Angriffsvariante, aber auch in Teilen in der Verteidigungsvariante – an eine gemeinsame Ordnungsmacht in Form des Beitritts zu dieser zu delegieren. Aus dieser konsensualen Rechtsform erschließt sich, dass die Mitgliedsstaaten Herren des Verfahrens hinsichtlich der Kompetenzdelegierung an die gemeinsame internationale Organisation sind. Die meisten internationalen Organisationen sind dementsprechend reine intergouvernementale Organisationen: Sie besitzen keine Kompetenz-Kompetenz (supranationaler Ansatz), können also nicht selbstständig ihre Kompetenzen gegen den Willen der Mitgliedsstaaten erweitern oder gar Rechtsetzungskompetenzen gegenüber den Mitgliedsstaaten beanspruchen, solange die Mitgliedsstaaten diese der gemeinsamen Organisation nicht einräumen.

### *Völkerbund und UNO*

Als erster Versuch im 20. Jahrhundert wurde der Völkerbund gegründet. Aber schon die USA, deren Präsident sich für diesen eingesetzt hatte, traten dem Völkerbund nicht bei. Nach dem zweiten Weltkrieg und dem offensichtlichen Scheitern des Völkerbundes wurde erneut der Versuch unternommen, die Menschheit vor der „Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“<sup>27</sup>.

Das *ius ad bellum*-Prinzip, das souveräne Recht eines Staates zur Angriffskriegsführung wurde in Gänze, und das ebenfalls diesem Prinzip unterfallende souveräne Selbstverteidigungsrecht partiell an die UNO delegiert. Das prinzipielle Gewaltverbot (Offensivgewalt) und der Respekt vor der staatlichen Souveränität wurden zwingende Völkerrechtsnormen (*ius cogens*).

Der UNO als globales System gegenseitiger kollektiver Sicherheit wurde die Verantwortung für die Aufrechterhaltung des „Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ überantwortet. Diese verantwortungsvolle Aufgabe übernimmt der sogenannte UNO-Sicherheitsrat (Art. 24 UNO-Charta), ein Gremium mit 15 Mitgliedstaaten, wovon die

---

<sup>27</sup> UNO-Charta, Präambel.

Siegermächte des zweiten Weltkrieges (einschließlich China) einen Ständigen Sitz mit Vetorecht erhielten. Der der UNO zu Grunde liegende sicherheitskollektive Gedanke ist ein Sicherheitsversprechen an alle Mitgliedsstaaten: Wird ein Mitgliedsstaat von einem anderen Staat angegriffen, muss die UNO dem angegriffenen Staat – auch militärische – Hilfe leisten und den Aggressor zurückweisen. Aber schon damals trauten die Gründerväter und -mütter diesem sicherheitskollektivem Grundgedanken – und somit ganz offensichtlich sich selbst – nicht über den Weg. Zwar traten die Gründerstaaten das *ius ad bellum* in der Angriffsvariante an die UNO ab, behielten sich allerdings die Verteidigungsvariante des *ius ad bellum* vor. So wurden das „naturegegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ in der UNO-Charta (Art. 51) verankert. Dieser Norm soll in der Logik eines funktionierenden Sicherheitskollektivs nur eine rückversichernde und somit substituierende Qualität für den Fall zukommen, dass die UNO nicht fähig oder willens ist, einem angegriffenen Staat zur Hilfe zu eilen und seine Sicherheit wiederherzustellen.

Auch ist die UNO kein supranationaler Akteur, der in das Innere der Staaten, z.B. rechtssetzend, einwirken darf. Sie ist eine intergouvernementale Institution, welche den Rahmen für die zwischenstaatliche Kooperation zur Wahrung der kollektiven Sicherheit darstellt. Im Rahmen dieser zwischenstaatlichen Kooperation kommt das Recht der UNO als Träger des globalen Gewaltmonopols zur Wirkung, da ihre Mitgliedsstaaten Kraft ihres Beitritts zur UNO das Recht zur Kriegsführung/zur Gewaltanwendung – mit Ausnahme des „naturegegebene[n] Recht[s] auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung“ (UN-Charta Art. 51) – an die UNO delegiert und somit einer Beschneidung ihrer äußeren Souveränität zugestimmt haben.

Das Monopolrecht der Staaten zur Gewaltanwendung im Inneren (staatliches Gewaltmonopol) wurde jedoch durch die Mitgliedsstaaten nicht an die UNO delegiert, wodurch die innere Souveränität explizit unangetastet bleibt (UN-Charta Art. 2 Abs. 7). Angesichts dieser Festlegung ist das UN-Gewaltmonopol nicht auf die inneren Angelegenheiten eines Staates anwendbar. Auch haben die Mitgliedsstaaten der UNO keine Kompetenz-Kompetenz eingeräumt, wonach nachträglich Gremien, wie der UNO-Sicherheitsrat, eigenständig ihre Rechte verändern bzw. erweitern dürften. Kompetenzänderungen oder gar -erweiterungen unterliegen einer förmlichen Änderung der UNO-Charta mit einer Zweidrittel-Mehrheit der UNO-Mitgliedsstaaten (Art. 108 und 109 UNO-Charta). Die Kompetenzen der UNO leiten sich somit aus den von ihren Mitgliedsstaaten delegierten Souveränitätsrechten ab.

### *Systemdefekte der UNO*

Aufgrund dieser Konstruktion bleibt festzuhalten, dass die UNO kein eigenständiger internationaler Akteur ist. Ihre Handlungskompetenz hängt formal-rechtlich, praktisch, finanziell, materiell und personell, also kurzum politisch vom Willen ihrer Mitgliedsstaaten ab. Das dem sicherheitskollektiven Konzept konstitutive Sicherheitsversprechen gegenüber jedem Staat, der einer Bedrohung oder einem realen Angriff ausgesetzt ist, kann angesichts dieser Abhängigkeit von der politischen Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, die UNO überhaupt erst zu befähigen, nicht automatisch eingelöst werden.

Hinzu kommt die spezifische Konstruktion und Kompetenz des UNO-Sicherheitsrates. Diese degradieren die Implementierung des Sicherheitsversprechens – selbst wenn die UNO materiell dazu in der Lage wäre – zur Farce, da die Umsetzung jeweils von einer politischen Entscheidung und somit von der spezifischen Interessenskonstellation der Sicherheitsratsmitglieder abhängt. In der politischen Realität führt diese Konstruktion sogar dazu, dass die ständigen UNO-Sicherheitsratsmitglieder Drittstaaten bedrohen oder mit Gewalt überziehen können und das auch tun, ohne dass der Sicherheitsrat einen Beschluss zum Schutze dieser Staaten verabschieden kann, da der Aggressor das Vetorecht im Sicherheitsrat anwendet.

### *Kompetenz-Kompetenzen und „konditionierte“ Souveränität*

Seit Anfang der 1990er Jahre ist zudem ein – das intergouvernementale Prinzip relativierend – konfliktfördernder Prozess zu beobachten. Der UNO-Sicherheitsrat eignet sich selbst, obschon intergouvernemental-strukturiert, zunehmend supranationale Funktionen an (Kompetenz-Kompetenzen). Insbesondere wirkt bzw. versucht er mit Verweis auf eine universelle Akzeptanz „westlicher Werte“ rechtsetzend in die inneren Angelegenheiten von Staaten einzuwirken. Hierdurch wird das für alle Staaten zwingend gültige Souveränitätsprinzip faktisch einer Relativierung und Konditionierung ausgesetzt.

Im Folgenden wird zunächst die wohlmeinende deklarative Ebene im Hinblick auf die Zukunft der UNO und des Völkerrechts nach dem Ende des Kalten Krieges kursorisch vorgestellt. Anschließend soll anhand einiger ausgesuchter Konflikte, die für die Gesamtproblematik stehen, der reale Prozess skizziert werden. Nicht behandelt wird der Afghanistan-Krieg, da dieser bereits Gegenstand ausführlicher Diskussionen ist.

### **UNO und die Post-Kalte-Kriegs-Ära – Die Stunde des Internationalen Rechts? Neue Weltordnung**

Der damalige Staats- und Parteichef der UdSSR, Michael Gorbatschow, forderte auf der internationalen Bühne ein „Neues Denken“ ein, das die Ost-West-Konfrontation beenden sollte. Gorbatschows Konzept führte tatsächlich zum Ende des Kalten Krieges. Die UdSSR ging hierbei eine enorme Vorleistung ein (Aufgabe der sowjetischen Vorherrschaft über Osteuropa) in der vermeintlichen Annahme, der Westen nähme auch den Gedanken des „Neuen Denkens“ ernst.

In der im November 1990 verabschiedeten „Charta von Paris – Für ein neues Europa“, das „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ einläuten sollte, wurden die Prinzipien der „Schlussakte“ der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ aus dem Jahre 1975 bekräftigt und um die neue Entwicklung ergänzt. Die Formulierungen der „Charta von Paris“ liefen in der konzeptionellen Ausrichtung auf den Ausbau eines zwischenstaatlichen Vertragsregimes hinaus, in dem „Sicherheit unteilbar ist, und die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates untrennbar mit der aller anderen verbunden ist.“ Die Teilnehmerstaaten „verpflichtete[n]“ sich, „bei der Festigung von Vertrauen und Sicherheit untereinander sowie bei der Förderung der Rüstungskontrolle und Abrüstung zusammenzuarbeiten. Ausgehend von [ihrem] festen Bekenntnis zur uneingeschränkten Durchführung aller KSZE-Prinzipien und -Bestimmungen sind [sie] nunmehr entschlossen, neue Impulse für eine ausgewogene und umfassende Weiterentwicklung unserer Zusammenarbeit zu geben, um den Bedürfnissen und Erwartungen [ihrer] Völker Rechnung zu tragen.“<sup>28</sup> Zwar handelte es sich nicht um die Forderung einer institutionalisierten Form eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, jedoch um eine Entwicklung, die man als Aufbau einer internationalen Rechtsstaatlichkeit bezeichnen könnte, an deren Ende möglicherweise eine regionale Institutionalisierung für die nördliche Hemisphäre hätte stehen können.

Auch wurde ein unmissverständliches Bekenntnis zur UNO in der Charta von Paris formuliert: „Wir unterstützen uneingeschränkt die Vereinten Nationen und die Stärkung ihrer Rolle bei der Förderung von Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit in der Welt. Wir bekräftigen unser Bekenntnis zu den in der Charta verankerten Grundsätzen und Zielen der Vereinten Nationen und verurteilen jede Verletzung dieser Prinzipien. Wir stellen mit Genugtuung fest, dass die Vereinten Nationen in der Weltpolitik eine wachsende Rolle

---

<sup>28</sup> Charta von Paris – Für ein neues Europa, bis S. 5.

spielen und dank der verbesserten Beziehungen zwischen unseren Staaten an Wirksamkeit gewinnen.“<sup>29</sup>

Darüber hinaus verwies der „Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“ („2+4 Vertrag“) auf die UNO sowie auf die KSZE und formulierte in der Präambel sogar die „Bereitschaft, die Schaffung geeigneter institutioneller Vorkehrungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa positiv in Betrachtung zu ziehen“.<sup>30</sup>

Angesichts dieser Erklärungen und der verabschiedeten Schlüsseldokumente verbreitete sich tatsächlich der Glaube, dies sei nun die Stunde der UNO und des Völkerrechts, da die bisherigen Blockaden des Sicherheitsrates durch den Gebrauch des Vetorechts seitens der fünf Ständigen Mitglieder im Wesentlichen ideologisch bedingt gewesen sei.

Eine umfassende Aufwertung der UNO aufgrund des nun zu praktizierenden erweiterten Handlungsspielraumes wurde erwartet. So erklärten am 31. Januar 1992 die Staats- und Regierungschefs auf einem Gipfel des UNO-Sicherheitsrates, „ein neues, günstiges internationales Umfeld“ sei entstanden, in dem der Sicherheitsrat nun seine „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ wirksamer wahrnehmen könne. Sie beauftragten den damaligen UN-Generalsekretär, Boutros Boutros-Ghali, Reformvorschläge auszuarbeiten. Dieser unterbreitete wenige Monate später die „Agenda für den Frieden“, die im Kern darauf abzielt, der UNO eine effektive Akteursqualität zuteil werden zu lassen.<sup>31</sup> Dies bedeutete vor allem auch, die politische Funktion und den politischen Handlungsrahmen der UN-Spitze zu stärken.

Jenseits der vertraglichen Verlautbarungen jedoch blieb für den Westen im Prinzip alles beim Alten. Denn auch eine andere Aussage stand im Raum, die seinerzeit vermutlich von vielen missverständlich perzipiert worden ist: Die von US-Präsident Bush sen. im September 1990 formulierte „Neue Weltordnung“. Das Drehbuch dieses Titels sah eine andere Entwicklung der internationalen Politik als die oben skizzierten wohlklingenden Abkommen vor: Es ging um das Einfahren der wohlverdienten Ernte nach dem Sieg über den Sozialismus: Die USA als selbstherrliche Hauptfigur mit einigen Vasallen als globales Kraftzentrum und dem großen Rest mit Statistenfunktion. Terminologisch wurde diese Rollenverteilung als unipolare Weltordnung bezeichnet. Die globale Wirtschaft wurde unter dem Begriff der Globalisierung auf freie Marktwirtschaft gleichgeschaltet.

Kurzum, die von US-Präsident Bush sen. verkündete „Neue Weltordnung“ sollte sein und wurde zunächst eine US-amerikanische Weltordnung:

- Die NATO wurde nicht aufgelöst, sondern mit neuen Aufgaben ausgestattet, um die hegemonialen und imperialistischen Ambitionen erforderlichenfalls mit militärischen Maßnahmen (*out of area*-Einsätze bzw. *Nicht-Artikel-Fünf-Einsätze*) zu flankieren.
- Das Interventions- und Gewaltanwendungsverbot der UNO-Charta wird seitens des Westens als für diesen nicht mehr als verbindlich betrachtet.
- Zentrale völkerrechtliche Normen, wie die staatliche Souveränität, werden gegenüber nicht-westlichen Staaten einseitig und unzulässigerweise konditioniert. Die Einmischung in die inneren Angelegenheiten stellt zwischenzeitlich eine westliche Selbstverständlichkeit dar.
- Theoretisch flankiert wird die interessendeterminierte Interventionspolitik mit Hilfe der wiederbelebten Legitimationstheorie des *Bellum Iustum*, des „gerechten Krieges“. Als konkrete propagandistische Legitimationsfiguren des „gerechten Krieges“ dienen der sogenannte *War on Terror* („Krieg gegen den Terror“) sowie die „*Responsibility to*

---

<sup>29</sup> Ebenda.

<sup>30</sup> Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, Präambel.

<sup>31</sup> <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/UNO/agenda.html#a>.

*protect-Doktrin*<sup>32</sup> („R2P“). Diese sind erforderlich für die Zustimmung oder zumindest die Duldung eines Angriffskrieges des eigenen Staates gegen einen Drittstaat durch die eigene Bevölkerung. Essentiell ist hierbei die umfängliche Dämonisierung des Gegners bis hin zur Verwendung von Faschismus-Analogien („Ausschwitz“ etc.), die nur noch die militärische Lösung zulässt und der angegriffene Staat bzw. das „Regime“ die alleinige Schuld für den Krieg trägt.<sup>33</sup>

- Staaten, die sich westlichen ökonomischen oder strategischen Interessen nicht beugen, laufen – unter Verwendung dieser Legitimationsfiguren – Gefahr, Ziel militärischer Gewaltandrohung (Iran, Nord-Korea) oder sogar Gewaltanwendung (Irak, Jugoslawien, Afghanistan, Libyen, Elfenbeinküste) zu werden.
- Die sicherheitskollektive Konzeption der Verhinderung zwischenstaatlicher Kriege wird durch die gewaltförmige Intervention in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten in ihr Gegenteil verkehrt.

Das westliche „Engagement“ bei der Zerschlagung Jugoslawiens bot und bietet als Präzedenzfall vielfältige Möglichkeiten, wie der Westen in Europa und weltweit als Ordnungs- und Regulationsmacht auftreten kann, um den freien Welthandel durchzusetzen.

Lediglich Staaten von großer politischer Macht, sei sie ökonomisch oder militärisch grundiert, können sich dem westlichen Druck weitgehend entziehen bzw. zwischen diesen und dem Westen ist ein verschärfter ökonomischer und strategischer Konkurrenzkampf festzustellen. Seit Anfang des 21. Jahrhunderts, spätestens seit Mitte 2008 (Georgien-Krieg, Finanzkrise), ist eine Kräfteverschiebung in der internationalen Politik und somit ein relativer Machtverlust des Westens zu beobachten. Der Einfluss aufstrebender Mächte in internationalen Organisationen (bspw. IWF) und die Ausdehnung des Verhandlungsformats G8 auf G20 dokumentieren den raschen Wandel. Der Ablösungsprozess der monopolaren durch eine multipolare Weltordnung ist augenfällig und verläuft bemerkenswert schnell.

Zugleich ist eine Zunahme des inter-imperialistischen Widerspruchs selbst innerhalb des westlichen Lagers zu beobachten, was zentrifugale Kräfte vor allem im transatlantischen Verhältnis freisetzt. Konkrete Beispiele sind hier der Irak-Krieg sowie der Libyenkrieg. Dieser Prozess wird durch den Wegfall der seinerzeit herrschenden Blockdisziplin überhaupt erst ermöglicht und durch den relativen Machtverlust der NATO-Führungsmacht USA begünstigt.

Insbesondere Deutschland will seine ökonomische Macht auf Kosten anderer – verbündeter – Staaten ausbauen, und zwar nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch und militärisch.

## **Chronik des internationalen Rechtsnihilismus durch den US-geführten Westen**

Um die oben formulierten Wertungen zu untersetzen, sollen im Folgenden die gravierendsten Völkerrechtsbrüche chronologisch und analytisch dargestellt werden.

### *Irak-Krieg 1990/91*

Mit dem Überfall des Irak auf Kuwait im Sommer 1990 schien die Stunde der UNO gekommen zu sein. Der UNO-Sicherheitsrat machte Gebrauch von Kapitel VII und ermächtigte mit der Resolution 678 militärische Zwangsmaßnahmen gegen den Irak zur Wiederherstellung des Status quo ante. Da jedoch die USA die uneingeschränkte Kontrolle

---

<sup>32</sup> <http://www.iciss.ca/report-en.asp>.

<sup>33</sup> Neu, Alexander S.: Die Jugoslawien-Berichterstattung der Times und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Ein Vergleich, Baden-Baden, 2004; Vom Gegner zum Monster, der Freitag, Nr. 14, 07. April 2011, S. 9.

über den militärischen Feldzug und auch letztlich über die politischen Aspekte innehatten, stellt sich die Frage, inwiefern es sich bei der Einordnung der militärischen Maßnahmen um Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats im Sinne des Kapitels VII Art. 53 der UNO-Charta handelte,<sup>34</sup> bei der die UNO das Heft in der Hand behielt. Der Völkerrechtler Karl Doehring sieht angesichts der Tatsache, dass die UNO letztlich lediglich als Mandatsbeschaffer diente, eher Kapitel VII Artikel 51, bei dem es sich um kollektive (nicht institutionalisierte) Selbstverteidigung handelt, gegeben: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung...“.

Auch war die Einrichtung einer Flugverbotszonen über dem nördlichen und südlichen Irak nicht durch ein entsprechendes UNO-Sicherheitsratsmandat gedeckt. Die UNO stellte zwar Repressionen in Bezug auf Teile der irakischen Bevölkerung fest und bezeichnete sie in der Resolution 688 als „Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“, sprach aber kein explizites Mandat zu militärischen Maßnahmen aus – geschweige denn, dass sie deren Durchführung delegierte. Daher waren die militärischen Maßnahmen der USA und Großbritanniens trotz aller Auslegungsversuche nichts anderes als eine handfeste Verletzung der irakischen Souveränität.

Bereits in diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die UNO weniger die Kernverantwortung für und um den Irak innehatte, denn als Legitimationsbeschaffer für die USA diente.

Mit Blick auf die Flugverbotszonen ist sogar noch eine weitergehende Marginalisierungsqualität der UNO zu erkennen, da die militärischen Maßnahmen weder von der UNO legitimiert noch an die USA delegiert worden sind.

#### *Sezessionsprozess der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien – Völkerrechtliche Ebene*

Der Degenerierungsprozess des UNO-Völkerrechts lässt sich an keinem Beispiel so gut illustrieren wie dem des Umgangs des Westens mit dem Staat Jugoslawien bzw. Serbien. Im Folgenden soll die Problematik der Hierarchieverkehrung der beiden Völkerrechtsnormen, der staatlichen Souveränität und des externen Selbstbestimmungsrechts, anhand der jugoslawischen Tragödie nachgezeichnet und deren Konsequenzen für das Völkerrecht skizziert werden.

Vor dem Hintergrund internationaler Rechtsnormen (hier die UN-Charta) sowie der Aussagen der einschlägigen Literatur über die gelebte Verfassung, entsprachen die Bundesverfassung Jugoslawiens sowie die Verfassungspraxis den Anforderungen des Rechts auf „Selbstbestimmung der Völker“ („self-determination of peoples“).<sup>35</sup> Das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ darf nicht als ein automatisches Sezessionsrecht von Völkern verstanden werden. Im Gegenteil, es könne, so eine Synopse der Völkerrechts-Experten Otto Kimminich und Stephan Hobe, nur „im Ausnahmefall“ die Qualität eines Sezessionsrechtes, gewissermaßen als „Notwehrrecht“, erhalten: Nämlich als Konsequenz einer definitiven Verweigerung des internen Selbstbestimmungsrechts von Volksgruppen, beziehungsweise bei Fällen von „schwersten, die Kategorie völkerrechtlicher Verbrechen erreichenden Verletzungen des Völkerrechts, und insbesondere der Menschenrechte“.

Ansonsten präferiert das Völkerrecht aus Gründen der internationalen Stabilität das „uti-posseditis-Prinzip“. Dieses Prinzip fordert eine „territoriale Besitzstandsgarantie“ für Staaten, also die Unverletzbarkeit bestehender Grenzen, sowie die Einheit des Territoriums, wie es vom Vorbesitzer übernommen worden ist. Infolgedessen dürfen eben nicht die Grenzen durch unilaterale Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Völker verändert werden, solange

<sup>34</sup> Vgl. Doehring, Karl, u.a.: Grundzüge des Völkerrechts, 2. Auflage, Heidelberg 1999, S. 58.

<sup>35</sup> Vgl. Charter of the United Nations – Chapter 1, Article 1 und Chapter 9, Article 55.

das interne Selbstbestimmungsrecht gewährleistet wird. Auch konstatierten die Völkerrechtler Norman Paech und Gerhard Stuby eine sehr restriktive völkerrechtliche Praxis der UN hinsichtlich der Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts als Sezessionsrechts aufgrund der oben genannten Ausnahmen und des Vorrangs des „uti posseditis“.<sup>36</sup>

Die Anerkennung und Praxis des internen Selbstbestimmungsrechts, um die Forderungen nach externem Selbstbestimmungsrecht aufzufangen, entspricht auch nach dem heutigen Stand der völkerrechtlichen Diskussionen dem Geist der Selbstbestimmungsrechts-Normen des Völkerrechts – auch der UN-Charta: Nämlich eine Balance zwischen dem Selbstbestimmungsrecht auf der einen und der Wahrung der territorialen Integrität bestehender Staaten auf der anderen Seite zu gewährleisten.<sup>37</sup>

Im konkreten Falle Jugoslawiens wurde indes eine besondere völkerrechtliche Verfahrensweise des Westens praktiziert: Die inner-staatlichen Grenzen Jugoslawiens sollten, so die Forderung der unabhängigkeitswilligen Republiken, ungeachtet ihrer Multiethnizität, zu ihren neuen Außengrenzen werden. Abgesehen vom ethnisch relativ homogenen Slowenien, bildeten allerdings alle übrigen Republiken unter dem multiethnischen Gesichtspunkt jeweils ein „Jugoslawien im Kleinen“. Daher stellte sich die Frage, warum nicht auch die Völker in den Republiken, die nicht der Titular-Nation angehörten, das Recht auf externe Selbstbestimmung in Form von Unabhängigkeit oder Anschluss an die Mutter-Republiken – sofern es die geographischen Gegebenheiten zugelassen hätten – praktizieren sollten. Denn Träger dieses Rechts sind, wie bereits die Begriffskombination im deutschen („Selbstbestimmungsrecht der Völker“) und englischen („self-determination of peoples“) impliziert, Völker und nicht staatliche Strukturen, wie beispielsweise Gliedstaaten.

Demgegenüber empfahl die von der EG eingesetzte Badinter Kommission die Anwendung des völkergewohnheitsrechtlichen Prinzips des „uti-posseditis“ bei den Republiken. Hingegen wurde die zweite Norm, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, gegenüber dem Gesamt-Staat von den Europäischen Gemeinschaften – und schließlich auch von der UN – praktiziert.<sup>38</sup>

Beide völkerrechtlich anerkannten Normen wurden im Falle Jugoslawiens entgegen der eigentlichen Normenhierarchie<sup>39</sup> auf diese Weise in ein antagonistisches Spannungsverhältnis gesetzt: Es wurde nicht eine Norm konsequent praktiziert, sondern beide Prinzipien wurden

---

<sup>36</sup> Vgl. Kimminich, Otto; Hobe, Stephan: „Einführung in das Völkerrecht“, 7. Aufl., Tübingen – Basel, 2000, S. 111-118, sowie Paech, Norman; Stuby, Gerhard: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg, 2001, S. 494-497.

<sup>37</sup> Vgl. Kimminich, Otto; Hobe, Stephan: a.a.O.; Paech, Norman; Stuby, Gerhard: a.a.O.

Insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre hat die Diskussion um die Reichweite von Selbstbestimmungsrecht vs. staatlicher Integrität nicht zuletzt auf Grund der jugoslawischen Tragödien zugenommen. Neben der bereits erwähnten Literatur sei besonders auf folgende Schriften verwiesen: Weber, Hermann, „Der Jugoslawien-Konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker“, HuV-I 6, 1993, sowie Tomuschat, Christian (Hrsg.): Modern Law of Self-Determination, Dordrecht, Boston London 1993.

Auch löst diese Rechtsauffassung den - scheinbaren - Widerspruch der in der KSZE Schlußakte von 1975 vereinbarten, jedoch unverbindlichen, Prinzipien auf:

In der Schlußakte waren die „Unverletzbarkeit der Grenzen“ („Inviolability of frontiers“) und die „territoriale Integrität von Staaten“ („Territorial integrity of States“) auf der einen und das „Selbstbestimmungsrecht von Völkern“ („self-determination of peoples“) auf der anderen Seite festgelegt worden. Siehe dazu: „The Helsinki Final Act“, in: „Organization for Security and Co-operation in Europe (Hrsg.), „OSCE Handbook, 3rd edition, Vienna, 2000, S. 10.

<sup>38</sup> Vgl. Kimminich, Otto; Hobe, Stephan: Einführung in das Völkerrecht, a.a.O., S. 79 ff.; Paech, Norman; Stuby, Gerhard: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, a.a.O., S. 348, 356.

<sup>39</sup> Primat der Aufrechterhaltung der Gesamt-Staatlichkeit, d.h. Selbstbestimmungsrecht verstanden als Sezessionsrecht nur im Notfall, also bei definitiver Verweigerung und gewaltsamer Unterdrückung des internen Selbstbestimmungsrechts.

auf unterschiedlichen Ebenen (Bund und Republiken) angewendet, was die unabhängigkeitwilligen Republiken eindeutig begünstigte. Die Kombination beider Normen in genau dieser Form bedeutete im Ergebnis das Selbstbestimmungsrecht der Republiken und nicht der Völker. Und genau das widerspricht dem völkerrechtlichen Verständnis, nicht Gliedstaaten, sondern Völker seien Träger des Selbstbestimmungsrechts.

Das so aufgebaute Spannungsverhältnis entlud sich in langjährigen gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Volksgruppen in den Republiken Kroatien und Bosnien-Herzegowina um Unabhängigkeit der kroatisch-serbischen Volksgruppe und der bosnisch-serbischen sowie bosnisch-kroatischen Volksgruppe versus Wahrung territorialer Integrität der Republiken.

Der Westen zunächst unter deutscher Führung, dann unter Führung der USA, die ab Anfang 1992 die deutsche Position übernahmen, setzte sich ohne größeren internationalen Widerstand mit seiner Neuinterpretation des Selbstbestimmungsrechts auf Kosten staatlicher Souveränität nicht-westlicher Staaten durch. Auch der UNO-Sicherheitsrat übernahm auf Drängen der westlichen Mitglieder diese Position und intervenierte in die inneren Angelegenheiten des jugoslawischen Staates, in dem sie die sezessionswilligen Republiken als originäre Völkerrechtssubjekte anerkannte.<sup>40</sup>

Dementsprechend mandatierte am 21. Februar 1992 der UNO-Sicherheitsrat die Blauhelmission *United Nations Protection Force*, kurz UNPROFOR, mit der Sicherheitsratsresolution 743, jedoch noch nicht auf Kapitel VII Basis, was die militärischen Kompetenzen der UNO enge Grenzen zog. Nach der Unabhängigkeitserklärung Bosnien-Herzegowinas und der in die inneren Angelegenheiten sich einmischenden Anerkennungspolitik durch die UNO in Form der UNO-Sicherheitsratsresolution 755 vom 20. Mai 1992 wurde UNPROFOR noch im Laufe desselben Jahres auf Kapitel VII-Basis gestellt. Diese erlaubte gemäß den UNO-Sicherheitsratsresolutionen 836 vom 4. Juni 1993 und nachfolgenden Resolutionen UNPROFOR, Luftangriffe zu ordern: „...Reaffirms its decision in paragraph 10 of resolution 836 (1993) on the use of airpower, in and around the safe areas, to support UNPROFOR in the performance of its mandate...“

Bereits am 9. Oktober 1992 wurde mit der UNO-Sicherheitsratsresolution 781 eine Flugverbotszone über Bosnien verhängt, die es galt, auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Grundlage hierfür war die UNO-Sicherheitsratsresolution 770 vom 13. August 1992, die unter Kapitel VII verabschiedet wurde. Die NATO übernahm diese Aufgabe unter dem Titel *Operation Sky Monitor*.

Das von einigen NATO-Mitgliedstaaten und von den westlichen Medien gerne verbreitete Bild, wonach das Konfliktmanagement der UNPROFOR-Mission im bosnischen Bürgerkrieg unzureichend sei und überhaupt die UNO dafür nicht geeignet sei, führte schließlich zu ihrer faktischen Entmachtung im Sommer 1995 durch die US-geführte NATO.

Die NATO diene bis dahin offiziell gemäß Kapitel VII Art. 53 der UN-Charta als militärischer Arm der Vereinten Nationen. Diese behielt die politische und administrative Kontrolle sowie die Feld-Kontrolle (UN-Blauhelme) über das Krisenmanagement. Die NATO stand außerhalb des Konfliktterritoriums und sicherte die Embargo-Maßnahmen zur See, sicherte die Flugverbotszonen und sollte, wenn von der UNO angefordert, auch Kampfeinsätze fliegen, deren Ziel, Umfang und Dauer von der UNO bestimmt wurden.

Mit den plötzlichen NATO-Kampfeinsätzen gegen die bosnischen Serben Ende August bis in den September hinein setzte sich die NATO über das UN-Gewaltmonopol und Art. 53 der UNO-Charta sowie über die UNO-Sicherheitsratsresolutionen hinweg. Installiert wurde qua Dayton-Vertrag eine *Pax americana*. Die UNO konnte diesen Prozess nur noch scheinlegitimitorisch nachvollziehen, in dem sie einen rechtlichen Rahmen nachlieferte.

---

<sup>40</sup> UNO-Sicherheitsratsresolutionen 753 (18. Mai 1992 Kroatien); 754 (18. Mai 1992 Slowenien) und 755 (20. Mai 1992 Bosnien-Herzegowina).

### *BR Jugoslawien*

Der zweite und entscheidende Marginalisierungsschritt der UNO seitens der US-geführten NATO war der Krieg gegen die BR Jugoslawien von März 1999 bis Juni 1999, um die Okkupation und gewaltsame Abtrennung der serbisch-jugoslawischen Provinz Kosovo.

Zunächst erklärte sich die NATO ab 1998 selbstherrlich für den Konflikt zwischen dem serbischen Staat und seiner größten Minderheit im Südwesten Serbiens zuständig. Mit der völkerrechtswidrigen Androhung von Gewalt wurde die BR Jugoslawien genötigt, sich den Bedingungen der NATO und den USA zu unterwerfen, d.h. den Westen als asymmetrischen „Verhandlungspartner“ zu akzeptieren. Zugleich wurde der terroristischen Vereinigung UCK der Status von „Freiheitskämpfern“ seitens der NATO erteilt. Sie wurden materiell, finanziell, militärisch, aufklärerisch und mit Training unterstützt.

Kurzum, es wurden zentrale völkerrechtliche Normen, die äußere (gleichberechtigtes und unantastbares originäres Völkerrechtssubjekt) und die innere Souveränität (staatliches Gewaltmonopol) der BR Jugoslawiens bzw. Serbiens qua Machtpolitik außer Kraft gesetzt. Schließlich setzte die NATO der BR Jugoslawien in Form der Rambouillet-Konferenz die Pistole auf die Brust: Entweder die friedliche Preisgabe eines Teiles des Territoriums Jugoslawiens (Kosovo) sowie darüber hinausgehende Nutzungsrechte der NATO im Rest des Landes oder Krieg.

Mit der Weigerung Jugoslawiens, sich dem Ultimatum zu beugen, griff die NATO den souveränen Staat BR Jugoslawien am 24. März 1999 mit dem Argument der Verhinderung einer „humanitären Katastrophe“ („Humanitäre Intervention“) an. Damit brach sie das Gewalt- und Interventionsverbot der UN-Charta (Art. 2) als auch ihr eigenes Statut. Mit diesem Schritt wurde am 24. März 1999 der Präzedenzfall für Angriffskriege ohne UN-Mandat geschaffen. Das machtpolitische Selbstbewusstsein des transatlantischen Bündnisses war so ausgeprägt, dass es glaubte, sich noch nicht einmal um eine UN-Scheinlegitimation bemühen zu müssen. Aber selbst wenn der UNO-Sicherheitsrat ein Mandat erteilt hätte, hätte er auch hier erneut die eigene Charta gebrochen.

Völlig unbeeindruckt von der Kritik einer Vielzahl der UN-Mitgliedstaaten erklärte die NATO allerdings, im Namen jener so genannten „Internationalen Staatengemeinschaft“ zu handeln. Diese vielzitierte „Internationale Staatengemeinschaft“ beschränkte sich allerdings nur auf die Mehrheit der NATO-Mitglieder. Denn der überwiegende Teil der Weltgemeinschaft wollte davon nichts wissen und distanzierte sich von diesem Krieg, der angeblich in ihrem Namen geführt wurde.

Auch hier konnte die UNO den Prozess nur wieder nachvollziehen: Russland sorgte im Interesse der BR Jugoslawien dafür, dass zumindest ein Mandat für die Besetzung der südserbischen Provinz Kosovo zustande kam, um den Süden Serbiens nicht alleine der NATO-Kontrolle ausgesetzt zu sehen. Es war, wie sich perspektivisch herausstellen sollte, die Wahl zwischen Pest und Cholera. Denn die NATO nutzte ihrerseits die UN-Sicherheitsresolution 1244, um sie als eine konkludente Bestätigung ihres Vorgehens gegen die BR Jugoslawien zu deklarieren und missbrauchte die UNO bzw. ihre UN-Mission in Kosovo (UNMIK) dazu, die Sezession der serbischen Provinz durch faktischen eigenstaatlichen Verwaltungsaufbau voranzutreiben. Völkerrechtlich kann keine UN-Sicherheitsresolution einen völkerrechtswidrigen Krieg legitimieren, da die Beurteilung eines Ereignisses/Vergehens nicht davon abhängig ist, welche rechtliche Situation im Nachhinein konstruiert wird (z.B. Änderung des Rechts im Sinne des Siegers), sondern sich immer nur an dem Rechtszustand bemisst, der zum Zeitpunkt des Ereignisses/Vergehens (hier Krieges) bestand [*de lege lata* = vom Standpunkt des geltenden Rechts aus].

Schließlich vollzog die NATO zu ihrem fünfzigsten Geburtstag im April 1999 – also noch während des Krieges – diesen funktionalen Qualitätswandel mit ihrem neuen strategischen Sicherheitskonzept auch formal, in dem sie das Statut ihren neuen strategischen Vorstellungen anpaßte: „Für alle NATO-Einsätze wird Übereinstimmung mit der Charta der UN **angestrebt**

(*Hervorhebung A. N.*).<sup>41</sup> Kurzum: Wenn möglich mit der UN, wenn nötig ohne sie, so der Tenor der „Neuen NATO“. Damit offenbarte sich die Marschrichtung: Entweder agiert die UNO im Sinne der von den USA geführten NATO, d.h. sie liefert die von der NATO geforderten UN-Mandate und Resolutionen, oder aber sie ist außen vor.

Mit diesem Schritt kündigte die NATO ihre Unterordnung unter die UN-Charta hinsichtlich deren Primats gegenüber anderen bi- oder multilateralen Verträgen, die im Widerspruch zur UNO stehen (Art. 103), sogar programmatisch auf.

### *Teilung Serbiens*

Der Westen war nicht bereit, auf die Siegesbeute „Kosovo“ zu verzichten. Zunächst wurde versucht, in Form der sogenannten Wiener Verhandlungen Serbien dazu zu bewegen, auf sein süd-westliches Territorium freiwillig zu verzichten. Serbien weigerte sich mit Verweis auf die UNO-Charta, die UN-Resolution 1244 und die Prinzipien der Helsinki-Schlussakte. Die Souveränität und territoriale Integrität der Staaten ist zwingendes Recht des Völkerrechts. Serbien zeigte sich bereit, gemäß der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 dem Kosovo eine weitgehende Autonomie im Rahmen des serbischen Staates zu konzedieren. Der US-geführte Westen zeigte jedoch keinerlei Bereitschaft, die Forderungen Serbiens zu akzeptieren. Auf der Siegesagenda stand die Sezession des Kosovo vom Rest Serbiens. Schließlich scheiterten die Wiener-Scheinverhandlungen, wie auch schon 1999 die Rambouillet-Scheinkonferenz“. Realiter gab es in beiden Konferenzen nichts zu verhandeln – entweder stimmte Serbien „freiwillig“ seiner Amputation zu oder aber der Westen würde mit Gewalt Fakten schaffen.

Die gewaltsame Lösung geschah am 17. Februar 2008. Das Parlament der serbischen Provinz Kosovo proklamierte unilateral die Unabhängigkeit von Serbien. Mit der Unabhängigkeitserklärung und der Unterstützung durch eine US-geführte Koalition der Anerkennungswilligen wurde auf dem Territorium des souveränen Staates Serbien gegen dessen dezidierten Willen schließlich ein nahezu ethnisch homogenisiertes weiteres Staatsgebilde auf der Grundlage terroristischer Gewaltanwendung (UCK) herbeigezwungen und in Folge dessen der Staat Serbien geteilt. Serbien sah und sieht sich außerstande, diesem illegalen Schritt durch Ausübung seiner Hoheitsgewalt zwecks Verteidigung seiner territorialen Integrität und Souveränität entgegenzutreten, da die US-geführte NATO auf diesem Gebiet Serbiens seit 1999 militärisch präsent ist. Zwar verfügt die NATO über ein Mandat des UNO-Sicherheitsrates in Form der UNO-Sicherheitsratsresolution (1244) zur Stabilisierung der Sicherheitslage – jedoch nicht zur militärischen Absicherung einer illegalen Sezession<sup>42</sup>. Deutschland und der größte Teil des Westens, jedoch lange nicht die vielzitierte Internationale Gemeinschaft, anerkannten die illegale Unabhängigkeitserklärung diplomatisch und verstoßen damit ihrerseits gegen verbindliche internationale Rechtsnormen (UNO-Charta – insbesondere Art. 2 Abs. 1, 2 und 4), UNO Beschlüsse (UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 und UNO-Generalversammlungsresolution 2625/XXV) sowie internationale Prinzipien (Helsinki-Schlussakte).

Interessant ist hierbei das völkerrechtsnegierende Gebaren der UNO selbst: Die UNMIK nimmt ihr eigenes Mandat, definiert in der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244, nicht nur nicht ernst, sondern unterläuft dieses sogar aktiv. Das Nichteingreifen, das heißt die nichtvollzogene Null-und-Nichtigkeitserklärung dieser illegalen Proklamation, seitens der UNO-Mission im Kosovo (UNMIK) sowie der K-FOR, lässt keinen anderen Schluss zu, als dass die im Rahmen der Resolution beauftragten Institutionen (UNMIK und K-FOR), ihren Auftrag nicht erfüllen wollen. Dieser Unwille darf nicht überraschen, denn faktisch hat die UNMIK seit Beginn ihrer Mission die strukturell-administrativen Voraussetzungen für die

<sup>41</sup> Vgl. Woyke, Wichard: NATO, in: Ders. (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Bonn, 2000, S. 317-327, hier 325.

<sup>42</sup> Gegen diese neue, mandatsfremde Funktion klagt die Bundestagsfraktion DIE LINKE vor dem Bundesverfassungsgericht.

Unabhängigkeit des Kosovo geschaffen. Das auf den ersten Blick seltsam anmutende Verhalten ist mit der personellen Zusammensetzung der UNMIK-Verwaltung zu erklären. Die entscheidenden Schlüsselpositionen sind in den Händen westlicher bzw. prowestlicher Vertreter, die zwar den UNO-Hut tragen, faktisch jedoch die Interessen ihrer Entsendestaaten verfolgen. So wurde der Posten des UNMIK-Chefs immer einem zuverlässigen Westeuropäer und der Stellvertreterposten an einen US-Amerikaner angetragen.

Der UNO-Sicherheitsrat wiederum, der die Selbstverständlichkeit der uneingeschränkten Implementierung der eigenen Resolution ebenso selbstverständlich mit Nachdruck gegenüber der UNMIK einfordern musste, wird hierbei durch die drei westlichen Sicherheitsratsmitglieder - Frankreich, Großbritannien und die USA – blockiert. Hierdurch wird die Sicherheitsratsresolution 1244 von einem Teil des Sicherheitsrates, obschon von ihm verabschiedet, nur noch im Bereich der NATO-dominierten Sicherheitspräsenz und der Rechte der Kosovo-Albaner, nicht mehr aber, was die souveränen Rechte Serbiens betrifft, unterstützt. Auch der von allen Seiten unter erheblichen Druck geratene UNO-Generalsekretär, Ban Ki Moon, und somit unmittelbarer Vorgesetzte des UNMIK-Chefs, Joachim Rucker, taucht buchstäblich ab und weigert sich, entsprechende Maßnahmen zur Respektierung der UNO-Sicherheitsratsresolution anzuweisen.

Die Republik Serbien wollte ihrerseits die einseitige Sezession des kosovo-albanischen Parlaments mit Rückendeckung durch den Westen nicht akzeptieren. Belgrad stellte in der Generalversammlung einen Antrag, den IGH aufzufordern, ein Gutachten über die Frage zu verfassen, „ob die am 17. Februar 2008 einseitige Unabhängigkeitserklärung durch das Kosovo im Einklang mit dem Völkerrecht stehe“.<sup>43</sup> Dieser Antrag Belgrads wurde mit Mehrheit angenommen. Dafür stimmten 77 Staaten, sechs (Albanien, die Marshall-Inseln, Mikronesien, Nauru, Palau und die USA) waren dagegen und 74 Länder enthielten sich<sup>44</sup>. Die große Zahl der Enthaltungen sei, laut Belgrad, auf den Druck des Westens gegenüber einer Vielzahl von Ländern, dem Antrag Serbiens nicht zu zustimmen, zurückzuführen. Diese Erklärung ist angesichts der Erfahrungen mit der westlichen Balkan-Politik durchaus überzeugend. Auch wurde zuvor aus den Reihen der EU und insbesondere von Seiten der USA Druck auf Belgrad ausgeübt, den Antrag zu einem IGH-Gutachten nicht zur Abstimmung zu stellen.<sup>45</sup>

### *IGH Gutachten*

Der IGH verkündete sein Gutachten am 22. Juli 2010. Das Gutachten wurde mit 10:4 Stimmen verabschiedet.<sup>46</sup> Das Gutachten sorgte für einige Aufregung, da es unerwartet und scheinbar deutlich die Unabhängigkeitserklärung als nicht gegen das Völkerrecht verstoßend bewertete. Experten hatten demgegenüber ein wesentlich doppeldeutigeres Gutachten erwartet – schon allein, um die analog gelagerte Problematik im Hinblick auf Süd-Ossetien und Abchasien nicht zu Gunsten der Sezession zu unterstützen. Was waren die Argumente?

---

<sup>43</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10764.doc.htm>: “whether the 17 February 2008 unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law.”

<sup>44</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10764.doc.htm>.

<sup>45</sup> Ria Novosti: „Gerichtliche Prüfung der Kosovo-Unabhängigkeit kann Jahre dauern“, 9. Okt. 2008: <http://de.rian.ru/world/20081009/117617817.html>

<sup>46</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung:

<http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E5A546F6AB60B4A43AE53AF3FB9ED2803~ATpl~Ecommon~Scontent.html> :

Bemerkenswert ist das Wahlverhalten der Richter. Zehn Richter vertraten die Ansicht, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovos rechtens gewesen sei, vier sprachen sich dagegen aus. Dabei fällt auf, dass die meisten Richter dieselben Positionen vertraten, die ihre Herkunftsstaaten zum Kosovo übernommen haben.

Der IGH hat sich alle juristischen Mühen gegeben, den Forderungen der Sezessionsbefürworter zu Kosovo zu entsprechen. So wurde die von Serbien formulierte Fragestellung seitens des IGH auf absurde Weise verkürzt:

Der Akt der Proklamation (enge Auslegung der Fragestellung) wurde bewertet, nicht indes die Proklamation mit all ihren völkerrechtlichen Implikationen, was den eigentlichen Kern der Proklamation ausmacht, wie von Belgrad intendiert. Auf der Grundlage der „engen Auslegung der Fragestellung“ wurden schließlich folgende Feststellungen getroffen:

- Es wurde „festgestellt“, es gebe im Völkerrecht kein explizites Verbot einer Unabhängigkeitserklärung – als Akt.<sup>47</sup>

**Gegenargument:** Das Verbot einer unilateralen Unabhängigkeitserklärung wird zwar nicht explizit als Charta-Norm erwähnt, jedoch wird dieses Verbot durch Artikel 2 impliziert, welcher dem Vorrang der staatlichen Souveränität einen *ius cogens*-Charakter (zwingendes Recht) verleiht.

- Es wurde festgestellt, dass es jenseits anti-kolonialer Selbstbestimmungsbestrebungen, die völkerrechtlich anerkannt seien, auch Unabhängigkeitserklärungen von Völkern gegeben hätte, die nicht unter das anti-koloniale Selbstbestimmungsrechtsverständnis fielen. Diese Unabhängigkeitserklärungen hätten nicht dazu geführt, dass eine neue Völkerrechtsnorm, die Unabhängigkeitserklärungen explizit verbiete, etabliert worden sei.<sup>48</sup>

**Gegenargument:** Dessen bedarf es auch nicht, da die staatliche Souveränität im Völkerrecht Vorrang vor dem externen Selbstbestimmungsrecht genießt und das Verbot einer unilateralen Unabhängigkeitserklärung impliziert. Als Ausgleich wurde das völkerrechtliche Prinzip des internen Selbstbestimmungsrechts (Autonomie innerhalb des Gesamtstaates) anerkannt.

- Es wurde „festgestellt“, die Resolution des UNO-Sicherheitsrates 1244 habe kein explizites Verbot einer Unabhängigkeitserklärung formuliert.<sup>49</sup>

**Gegenargument:** Die Resolution 1244 enthält ein unmissverständliches „Bekanntnis aller Mitgliedstaaten zur Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien“. Vorgesehen war lediglich eine „substantielle Selbstverwaltung für das Kosovo unter voller Berücksichtigung der Prinzipien der Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien“. Beide Festlegungen implizieren das Verbot einer unilateralen Unabhängigkeitserklärung – einschließlich der völkerrechtlichen Implikationen.

Bei aller Interpretationsoffenheit der Resolution 1244 ist ein provisorischer Charakter des Status mit völkerrechtlicher Implikation nicht zu erkennen. Selbst die immer wiederkehrenden Topoi in Resolution 1244 „provisorische Institutionen der Selbstverwaltung“, oder „provisorisch demokratisch Selbstverwaltungsinstitutionen“, sind nicht als Hinweise provisorischer Institutionen in einer Übergangsphase hin zu einer staatlichen Unabhängigkeit zu deuten. Die Formulierung „provisorische Institutionen“ dient lediglich dem Hinweis, dass diese Institutionen angesichts der gesellschaftlichen Verwerfungen, die der militärische Konflikt nach sich zog, in einem späteren Zustand der Normalisierung neugefasst werden müssen. Dies wird umso deutlicher, als diese Formulierung in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der „substantiellen Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien“ steht.<sup>50</sup>

Nichts anderes besagt eine weitere UN-Sicherheitsresolution (1345) aus dem Jahre 2001, als die Provinz bereits nahezu zwei Jahre von der UNMIK verwaltet wurde und Belgrad

---

<sup>47</sup> IGH Press Release, 22-07-2010, S. 5: <http://www.icj-cij.org/presscom/index.php?p1=6&p2=1>

<sup>48</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>50</sup> Resolution 1244 [Fn. 4].

keinerlei Hoheitsgewalt mehr über die Provinz ausübte. Auch in diesem Resolutionsbeschluss bekräftigte der Sicherheitsrat seine „Verpflichtung zur Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik (...) wie in der Helsinki-Schlußakte ausgeführt“.<sup>51</sup> Der neben der UNO-Charta zusätzliche Bezug auf die Helsinki-Schlußakte unterstrich erneut den Willen der Internationalen Staatengemeinschaft, das geltende Völkerrecht zu respektieren.

- Es wurde festgestellt, in der Vergangenheit seien Unabhängigkeitserklärungen vom Sicherheitsrat abgelehnt worden. Abgelehnt nicht jedoch, weil die Unabhängigkeit als Akt deklariert worden sei, sondern die Unabhängigkeit rechtswidrige Gewalt nach sich zog oder dies zu befürchten stand.<sup>52</sup>

**Gegenargument:** Es bedarf hierzu keines UNO-Sicherheitsratsbeschlusses, da es sich um eine innere Angelegenheit eines souveränen Staates (UNO-Charta Art 2 Abs. 7) handelt, die Sezession zu verhindern. Es ist unerheblich, ob die UN-SR-Resolution die Gefahr einer illegalen Gewaltentfaltung oder die Unabhängigkeitserklärung als solches als Argument der Ablehnung einer Sezession heranzieht. Wenn der Sicherheitsrat dennoch eine solche Resolution verabschiedet, dient dies allenfalls dazu, eventuelle Unterstützer der Sezession abzuschrecken und dem von Sezession bedrohten Staat seine Solidarität zu signalisieren. Hinzu kommt, dass Russland als Sicherheitsratsmitglied tatsächlich einen Resolutionsentwurf in einer extra anberaumten Sondersitzung einbrachte, in der die Unabhängigkeitserklärung des kosovo-albanischen Parlamentes als illegaler Akt verurteilt und als null und nichtig bewertet werden sollte. Der Entwurf wurde von den westlichen Ständigen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates abgelehnt.<sup>53</sup>

- Es wurde festgestellt, dass das Parlament, der Kosovo-Albaner, welches als Bestandteil der *Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo* gilt, nicht als Träger der Unabhängigkeitserklärung identifiziert wurde. Wären sie deren Träger, so die Argumentation, dann wäre die Unabhängigkeitserklärung nichtig, da die Autorität der *PISG of Kosovo* sich aus der *Constitutional Framework* herleite, diese wiederum aus dem Amt des *Special Representative of the Secretary General*, dessen Autorität sich wiederum aus der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 und diese wiederum aus der UNO-Charta ableite. Das kosovo-albanische Parlament als abgeleitete Institution aus dem Völkerrecht (Charta → UN-SR 1244 → Special Representative → Constitutional Framework → PISG of Kosovo [auch Parlament]), sei nicht berechtigt, eine Unabhängigkeitserklärung abzugeben.

Als Träger der Unabhängigkeitserklärung wurden stattdessen nun die Abgeordneten des kosovo-albanischen Parlaments in einer anderen Eigenschaft, nämlich nur als „*Personen, die gemeinsam in ihrer Eigenschaft als Repräsentanten der Menschen des Kosovo außerhalb der Institution des K/A Parlaments handelten*“, benannt – quasi als Privatpersonen.<sup>54</sup>

**Gegenargument:** Seit wann anerkennen Staaten die Erklärungen von Privatpersonen? Es handelt sich um ein wirkliches Glanzstück juristischer Rechtsbeugung durch den IGH.

---

<sup>51</sup> Resolution 1199 (1998), Adopted by the Security Council at its 3930th meeting on September 1998”,  
<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>>; Resolution 1345 (2001),  
Adopted by the Security Council at its 4301st meeting, on 21 March 2001.

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/298/89/PDF/N0129889.pdf?OpenElement>>.

<sup>52</sup> IGH Press Release, a.a.O., S. 4.

<sup>53</sup> Ria Novosti, 13.02.2008: „Serbien scheitert mit Protest gegen Kosovo-Unabhängigkeit im UNO-Sicherheitsrat“ - Überblick - <http://de.rian.ru/world/20080219/99583930.html>

<sup>54</sup> IGH Press Release, a.a.O., S. 6.

### *Irak-Krieg 2003*

Der Krieg der USA mit ihrer Vasallen-„Koalition der Willigen“ gegen den Irak in 2003 bildete auf zweifache Weise ein Novum:

Erstens lag diesem Krieg ein neues strategisches Konzept des Präventivkrieges zu Grunde. Darin konzedieren die USA/die NATO den Staaten der internationalen Gemeinschaft nur noch eine „konditionale Souveränität“<sup>55</sup> was faktisch auf eine Aufhebung der Souveränität hinausläuft, da diese, sofern sie von außen konditioniert wird, im Widerspruch zum Sinngehalt der Souveränität steht. Im Rahmen der „konditionalen Souveränität“ behalten sich die USA das Recht zum „preventive strike“ vor. Diese Politik bezeichnet der deutsche Journalist Andreas Zumach in Anlehnung an die Breschnew-Doktrin des „Sozialistischen Internationalismus“ als „Progressiven Internationalismus“.

Zweitens ist es nun nicht mehr die US-geführte NATO, die die UN umgingen und dabei im Namen der „Internationalen Staatengemeinschaft“ agierten, sondern diese Internationale Staatengemeinschaft reduzierte sich faktisch auf die USA und Großbritannien mit einigen Vasallen („Koalition der Willigen“ = „The mission determines the coalition“), die im Namen der Internationalen Staatengemeinschaft handelten.

Der US-amerikanische Präsident verdeutlichte gemäß des außenpolitischen Instrumentes des „instrumentellen Multilateralismus“ wiederholt, worin der Zweck und die Funktion der UN bestehe: Entweder die UNO beschließt eine neue, schärfere Irak-Resolution, oder aber die UNO mache sich irrelevant. Dann werden die USA für die „Internationale Staatengemeinschaft“ handeln.

Nachdem die neue verschärfte UNO-Sicherheitsratsresolution 1441 im Geiste des amerikanisch-britischen Vorstoßes zustande kam, wurde die Anforderungslatte an die UN erneut erhöht: Man brauche keine zweite Resolution, die einen militärischen Schlag *expressis verbis* legitimierte, so seine Interpretation.

Sollten die übrigen Sicherheitsratsmitglieder es dennoch ultimativ fordern, so die Drohung des amerikanischen Präsidenten, habe die Folgeresolution gefälligst so auszufallen, dass darin militärische Maßnahmen explizit legitimiert sind. Komme die Resolution in der gewünschten Form nicht zustande, sei die UNO eben wieder irrelevant für die USA und somit für die „Internationale Staatengemeinschaft“.

In diesem Kontext waren die Kritiken seitens einiger europäischer NATO-Partner, insbesondere Deutschlands, gegenüber der US-amerikanischen unilateralen Politik von nur geringer Überzeugungskraft, hat doch die SPD-grüne Koalition an zwei Präzedenzfällen mitgewirkt: Erstens hat die rot-grüne Regierung – gestützt durch die Opposition mit Ausnahme der damaligen PDS (heute DIE LINKE.) – den völkerrechtswidrigen Überfall auf die BR-Jugoslawien in vorderster Reihe mit eingefordert und dort mitgekämpft. Auf den damit geschaffenen Präzedenzfall beriefen sich die USA nicht zu Unrecht. Den zweiten Präzedenzfall schuf die rot-grüne Koalition mit Blick auf das Präventivkriegsphänomen: Es wurden seitens der Bundesregierung zwei unterschiedliche Versionen verlautbart:

- „Wir müssen den Völkermord stoppen“ und
- „Wir müssen verhindern, dass es zum Völkermord kommt“.

Mit der zweiten Argumentationsfigur wurde der Präventivkrieg gefordert, worauf sich die US-Regierung im Falle des Iraks ebenfalls berief.

Außerdem verstieß die Bundesregierung durch die Teilnahme an dem Krieg mindestens gegen Art. 26 GG (Verbot des Angriffskrieges) sowie gegen den 2+4-Vertrag. Auch hat Deutschland die Änderung des NATO-Statuts mitgetragen, die die Unterordnung der UN unter die NATO festlegte, wodurch die Bundesregierung m. E. Art. 25 GG verletzte.

---

<sup>55</sup> Vgl. Szukala, Andrea, und Jäger, Thomas: Die innenpolitische Steuerung der amerikanischen Irak-Politik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1/2003, S. 37-48, hier S., 38.

Deutschland hat auf diese Weise die westliche Hybris aktiv mitgetragen. Das UN-System ist so endgültig zum Handlanger westlicher imperialistischer Politik verkommen. Diese unrühmliche Bewertung der UNO wurde in dem ersten Entwurf des Weißbuchs 2006 offenherzig auch so benannt: „Die einzigartige Bedeutung der Vereinten Nationen besteht darin, einen notwendig werdenden Einsatz militärischer Gewalt mit der völkerrechtlichen Legitimität zu versehen“<sup>56</sup>

### *Israels Gaza-Krieg*

Ende 2008 griff Israel den Gaza-Streifen an. Die israelische Militäroperation mit dem Namen „*Operation Gegossenes Blei*“ sollte, so die Begründung, die fortgesetzten Raketenangriffe der Hamas im Gaza-Streifen beenden. Ungeachtet der Schuldfrage an der Eskalation, die zu diesem Krieg führte, erwies sich der drei Wochen währende Krieg für die palästinensische Bevölkerung im Gaza-Streifen als desaströs. Die enorme waffentechnische Überlegenheit der israelischen Armee kam umfänglich und mit voller Wucht zur Anwendung. Der Vorwurf, den Tod von unzähligen palästinensischen Zivilisten – also der Missachtung der Verhältnismäßigkeit gemäß dem Humanitären Völkerrechts – mindestens billigend in Kauf zu nehmen, stand im Raum und darf wohl auch als zutreffend bewertet werden.

Zwar verabschiedete am 8. Januar 2009 der UNO-Sicherheitsrat eine Resolution (1860), in der u.a. eine sofortige, dauerhafte und umfassend einzuhaltende Waffenruhe, die zum vollständigen Abzug der israelischen Truppen aus Gaza führen sollte, gefordert wurde. Jedoch blieb die UNO weit hinter ihren Möglichkeiten und Pflichten zurück. Abgesehen davon, dass die USA sich selbst bei dieser butterweich formulierten UNO-Sicherheitsratsresolution enthielten, wurde die Resolution auf nicht nachvollziehbare Weise nicht einmal unter Kapitel VII formuliert.

Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit hätten die USA ein Veto dagegen eingelegt, aber genau dieses Verhalten manifestiert die Problematik der UNO als globales Sicherheitskollektiv. Denn es handelte sich definitiv nicht um einen bewaffneten nicht-internationalen Konflikt (also keine Einmischung in innere Angelegenheiten), sondern um einen Krieg gegen ein Teilgebiet und einen Teil des Volkes eines künftigen palästinensischen Staates – faktisch also um einen zwischenstaatlichen Krieg – auch wenn den Palästinensern bis dato die Eigenstaatlichkeit gewaltsam vorenthalten wird. Und dieser zwischenstaatliche Krieg stellte offensichtlich für den UNO-Sicherheitsrat keine „Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit“ dar. Wenn dieser Konflikt unter völkerrechtlichem Aspekt keine „Gefahr für den Weltfrieden“, mindestens aber eine Gefahr für die Großregion Naher/Mittlerer Osten darstellte, führte sich die UNO aufgrund ihres Systemdefekts ein weiteres Mal selbst ad absurdum.

Davon abgesehen ist es politisch und völkerrechtlich mehr als skandalös, wie das vom Westen gegenüber Jugoslawien fragwürdig praktizierte Selbstbestimmungsrecht, das als Legitimationsfigur zur Zerlegung dieses Staates diente, den Palästinensern nicht in praktischer Konsequenz zuerkannt wird.

### *Libyen -Krieg*

Die sogenannten Revolutionen im arabischen Raum ergriffen Mitte Februar 2011 auch die Islamisch-Sozialistische Volksrepublik Libyen. Ziel der Demonstranten war/ist auch hier der Sturz des autokratischen Herrschers Muammar al-Gaddafi. Im Unterschied zu den anderen „Revolutionen“ ist diese von Anfang an gegenseitig gewaltförmig. Libysche Sicherheitskräfte waren, wie auch bei den übrigen „Revolutionen“ im arabischen Raum, bei gewaltsamen Auseinandersetzungen für den Tod einer nicht genauen Zahl von Demonstranten verantwortlich. Zugleich verschaff(t)en sich jedoch – im Gegensatz zu den anderen

---

<sup>56</sup> [http://www.geopowers.com/Machte/Deutschland/doc\\_ger/vorl\\_WB\\_2006.pdf](http://www.geopowers.com/Machte/Deutschland/doc_ger/vorl_WB_2006.pdf)

S. 35.

„Revolutionen“ – Demonstranten Zugang zu Waffen und organisierten sich zunehmend militärisch. Teile der politischen Klasse und militärische Einheiten wechselten zu den Aufständischen über, wodurch diese politisch und militärisch gestärkt wurden. Aus Demonstranten und übergelaufenen Militärs wurden bewaffnete Aufständische bzw. in der völkerrechtlichen Terminologie mutierten sie in eine „organisierte bewaffnete Gruppe“<sup>57</sup>. Dadurch büßten sie den Status der „Zivilisten“ und die damit einhergehenden spezifischen Schutzbestimmungen ein – sind somit legitime Ziele militärischer Maßnahmen seitens der staatlichen Akteure. Den libyschen Sicherheitskräften entglitt zunehmend das staatliche Gewaltmonopol. Unter völkerrechtlicher Perspektive (Humanitäres Völkerrecht) handelt es sich um den klassischen Fall eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts (Bürgerkrieg) zwischen einem staatlichen und einem nicht-staatlichen Akteur. Letzterer beabsichtigt die staatliche Macht zu übernehmen, erster versucht dies zu verhindern und das Gewaltmonopol wiederherzustellen.

In der westlichen Politik und den Medien hingegen wurde von einem Kampf Gaddafis gegen sein Volk schwadroniert. „Gaddafi bombardiert sein Volk“<sup>58</sup>, folglich müsse eingriffen werden. Eine Flugverbotszone sei das Mindeste, so die allseitige Kriegspropaganda. Kurzum, eine „Humanitäre Intervention“ wurde seitens Medien und Politik gefordert. An vorderster Front die britische und die französische Regierung, sekundiert durch einige arabische Regierungen. Die Bundesregierung, sonst ungeachtet ihrer jeweiligen Koalitionszusammensetzung, gerne führend in der humanitären Interventionsrhetorik, übt sich für viele Beobachter überraschend in militärischer Abstinenz, über deren wahren Motive man spekulieren mag. Anders deutsche Medien, die darin einen Verrat an der transatlantischen Bündnistreue und an dem humanitären/menschenrechtlichen und demokratischen Sendungsbewusstsein des Westens sehen. Das von der Bevölkerung am meisten angeklickte elektronische Leitmedium „Spiegel-Online“<sup>59</sup> erklärte dem Leser in einer Kampagne, was unsere nationalen Interessen seien, und dass die Bundesregierung – verkörpert durch Außenminister Westerwelle – diese nationalen Interessen verrate.

Ob das Militär tatsächlich Zivilisten bombardierte oder aber „organisierte bewaffnete Gruppen“, ist aus der Ferne nicht klärbar. Selbst wenn Zivilisten getötet worden sein sollten, ist zu klären, ob sie gezielt bombardiert wurden, was einen massiven Bruch des „Humanitären Völkerrechts“ darstellte, oder ob sie Opfer des vom Westen geprägten Phänomens des „Kollateralschadens“ waren. Insbesondere die NATO bzw. die NATO-Staaten berufen sich ausnahmslos – einschließlich floskelhaften Bedauerns – regelmäßig darauf, wenn sie in Afghanistan zum wiederholten Male Zivilisten durch Luftangriffe töten. Oder die gezielte Tötung von irakischen Zivilisten durch einen US-Helikopter<sup>60</sup>, wie von Wikileaks publik gemacht – sicherlich nicht das erste Kriegsverbrechen an Zivilisten seitens der US-Armee im Irak. Eine Flugverbotszone für die NATO bzw. den USA über Afghanistan oder Irak wurde dennoch bislang nicht gefordert – auch nicht von der SPD, den Grünen oder *Amnesty International*.

Ungeachtet dieser Doppelstandards verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat am 26. Februar 2011 die Resolution 1970. Diese UNO-Sicherheitsratsresolution darf vermutlich als die erste Resolution in die Geschichte eingehen, die die nach dem NATO-Angriffskrieg gegen Jugoslawien 1999 vom Westen konzipierte und von der UNO-Generalversammlung 2005 zum Prinzip erhobene „Responsibility to protect“-Doktrin (R2P) in die Praxis umsetzt. Damit hat die UNO auf der Grundlage dieses Prinzips das Souveränitätsprinzip im Falle Libyen

---

<sup>57</sup> Art. 1 II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), Angenommen in Genf am 8. Juni 1977.

<sup>58</sup> <http://www.news.de/politik/855144852/gaddafi-bombardiert-sein-volk/1/>

<sup>59</sup> <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,753759,00.html>.

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,753948,00.html>.

<sup>60</sup> <http://board.raidrush.ws/showthread.php?t=703779>.

außer Kraft gesetzt. Diese Doktrin ist, obschon sie von der Generalversammlung beschlossen wurde, keine bindende Rechtsnorm, sondern ein deklaratives Prinzip und steht der zwingenden Rechtsnorm der staatlichen Souveränität entgegen. Nicht wenigen Staaten außerhalb der westlichen Welt, die seinerzeit dieses Prinzip mitgetragen haben, dürfte ungeachtet des nur deklarativen Charakters dieser Beschluss künftig noch auf die Füße fallen. Was viele Staaten bewogen habe dürfte, dieses Prinzip, welches bereits in seiner Genese unter einem seltsamen Geburtsfehler leidet<sup>61</sup>, zu unterstützen, ist schleierhaft. Sollten sie unter der Prämisse entschieden haben, dass eine militärische Intervention am Veto irgendeines Mitglieds im UNO-Sicherheitsrat in jedem Falle scheitern sollte, so dürfte sie das Abstimmungsergebnis zur UN Sicherheitsratsresolution 1973 zu Libyen eines besseren belehrt haben.

Die UNO-Sicherheitsratsresolution 1970 weist in der Präambel die Schuldfrage an der Eskalation ausschließlich den libyschen Behörden zu:

*„unter Missbilligung der groben und systematischen Verletzung der Menschenrechte, einschließlich der Unterdrückung friedlicher Demonstranten, mit dem Ausdruck seiner tiefen Besorgnis über den Tod von Zivilpersonen und unter unmissverständlicher Ablehnung der von der höchsten Ebene der libyschen Regierung ausgehenden Aufstachelung zu Feindseligkeit und Gewalt gegenüber der Zivilbevölkerung, (...)“*

*„in der Erwägung, dass die ausgedehnten und systematischen Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, die in der Libysch-Arabischen Dschamahirija gegenwärtig begangen werden, möglicherweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, (...)“*

Mit dieser Feststellung leitet der UNO-Sicherheitsrat die Begründung für eine Unterbreitung „einer Situation“ für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) ein, die er dann unter Kapitel VII auch tatsächlich unterbreitet:

*„Überweisung an den Internationalen Strafgerichtshof*

*4. beschließt, die Situation in der Libysch-Arabischen Dschamahirija seit dem 15. Februar 2011 dem Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs zu unterbreiten;(…).“*

Zugleich wird in der Resolution unter Punkt sechs sichergestellt, dass ausländische Staatsbürger, die sich in Libyen im „Zusammenhang mit Einsätzen“ engagieren (werden) und deren Staat nicht Mitglied des IStGH ist, nicht gegen den Willen ihres Staates an den IStGH ausgeliefert werden darf. Damit haben sich zumindest die USA einen Freifahrtsschein für ihre SoldatInnen bzw. für ihre politischen Entscheider im Falle von von ihnen zu verantwortenden Kriegsverbrechen oder sonstigen vom IStGH zu verfolgenden Deliktformen erwirkt.

Personen des libyschen Herrschaftssystems, allen voran die Verantwortung Gaddafis an möglichen „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ hingegen, sind Gegenstand der Ermittlungen, obschon auch Libyen nicht Mitglied des IStGH ist.

Am 17. März 2011 folgte dann mit der UNO-Sicherheitsratsresolution 1973 die von Frankreich und Großbritannien herbeigedrückte militärische Interventionslegitimation. Sie sorgte für drei Überraschungen:

1. Deutschland enthielt sich der Stimme, obschon Deutschland, wenn es um militärische Interventionen des Westens geht, seit den 1990er Jahren nahezu immer ausreichend beteiligt ist, um eigene Interessen zu sichern und Bündnissolidarität zu demonstrieren.
2. Russland und China, die mit ihrem Vetorecht den drohenden Krieg des Westens gegen Libyen hätten aufhalten können, enthielten sich, obschon beiden Staaten vehemente Verteidiger der zentralen völkerrechtlichen Souveränitätsnorm sind.

---

<sup>61</sup> Die R2P-Doktrin wurde im Wesentlichen von den Akteuren und Sympathisanten des NATO-Angriffskrieges auf Jugoslawien 1999 konzipiert. Die Doktrin soll einerseits den NATO-Angriffskrieg unter humanitärem Gesichtspunkt nachträglich legitimieren und zugleich als generelle Legitimationsgrundlage für künftige gewaltsame Interventionen dienen.

3. Die Interventionslegitimation wurde nicht auf eine Durchsetzung des Flugverbots beschränkt, sondern

*„[4.] ermächtigt die Mitgliedstaaten, (...), alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, (...), um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen, unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil libyschen Hoheitsgebiets, (...).“*

Mit wenig Interpretationskunst lässt sich damit auch der Einsatz von Bodentruppen rechtfertigen, sofern sie keine „Besatzungstruppen“ darstellen. Aller Erfahrung nach stellten die Bodentruppen selbst bei längerer Präsenz keine Besatzungstruppen dar, da nach einem erfolgreichen Einsatz, d. h. „Regime-Change“, die neu installierte Regierung diese ausländischen Truppen offiziell als Stabilisierungstruppen eingeladen haben (Afghanistan, Irak).

Auch wird in der Resolution 1973 eine Formulierung gewählt, die suggeriert, dass die libysche Opposition/die Aufständischen das libysche Volk repräsentieren. Die deutliche Handschrift Londons, Paris und Washingtons in dem Resolutionstext ist unverkennbar:

*„2. betont, dass verstärkte Anstrengungen unternommen werden müssen, um eine Lösung für die Krise zu finden, die den legitimen Forderungen des libyschen Volkes gerecht wird, (...) mit dem Ziel, einen Dialog zu erleichtern, der zu den politischen Reformen führt, die für eine friedliche und tragfähige Lösung notwendig sind;“*

Die einfache Dichotomie, hier das unterdrückte libysche Volk als Opposition, dort das unterdrückende Gewaltregime Gaddafi, zielt, wenn auch nicht explizit, so aber implizit auf einen „Regime-Change“ ab. Mit etwas Interpretationskunst hinsichtlich des dauerhaften Schutzauftrages der Zivilbevölkerung ist es „erklärbar“, dass dieser Schutzauftrag nur durch einen „Regime-Change“ realisierbar sei. Diese Argumentation hat aufgrund der intendierten Dichotomie sogar eine immanente Logik.

Am Ende „[29.] beschließt, [der UNO-Sicherheitsrat in dieser Resolution] mit der Angelegenheit aktiv befasst zu bleiben“, und hat sich doch zugleich mit dieser Resolution selbst aus dem weiteren Verlauf und der künftigen Entwicklung herausgeschossen. Mit der zeitlich nicht begrenzten Delegation der militärischen Maßnahmen an Einzelstaaten und regionale Organisationen gem. Art. 53, Abs. 1 UNO-Charta haben diese Akteure einen Blankoscheck erhalten. Sie können die libysche Souveränität solange verletzen, wie es ihnen angemessen erscheint. Eine Wiedervorlage zwecks Verlängerung oder Beendigung dieser Kompetenz ist nicht erforderlich bzw. kann per Veto gestoppt werden.

Nicht ganz zwei Wochen nach Verabschiedung dieser Sicherheitsratsresolution, wurde in Form der „London Conference on Libya“ klargestellt, wer das Schicksal Libyens nun zu bestimmen gedenkt: Es wurde eine *Libya Contact Group* gegründet, „to: provide leadership and overall political direction to the international effort in close coordination with the UN, AU, Arab League, OIC, and EU to support Libya“. De facto ist der UNO-Sicherheitsrat seiner weiteren Verantwortung damit enthoben und Libyen zu einer euro-atlantischen Angelegenheit gemacht. Schaut man sich die Teilnehmer an, so ist festzustellen, dass von den 37 Teilnehmer-Staaten nur acht – und das auch noch ausnahmslos vom Westen mehr oder minder abhängige Vasallenstaaten – aus dem arabischen Kulturkreis plus zwei Vertretern der Arabischen Liga und der Islamischen Konferenz teilnahmen. Demgegenüber waren neben der NATO, der EU und dem UN-Generalsekretär 29 westliche Staaten vertreten. Weder waren die *Afrikanische Union* (AU) noch einzelne schwarzafrikanische Staatenvertreter anwesend.

In der Abschlusserklärung der Konferenz wird in typisch diplomatischer Rhetorik angeblicher Achtung der Souveränität der Regime-Change beschlossen, indem die Regierung Gaddafi kurzerhand delegitimiert wird:

*“We agreed that it is not for any of the participants here today to choose the government of Libya: only the Libyan people can do that. Participants agreed that Qadhafi and his regime have completely lost legitimacy and will be held accountable for their actions.”<sup>62</sup>*

Zu diesem Zeitpunkt war klar: die Aufständischen repräsentieren bei weitem nicht das libysche Volk. Dennoch wurde so getan, als täten sie es. Wie die Mehrheiten ausschauen, dürfte nicht eindeutig zu klären sein, zumal sich dies gemäß Kriegsverlauf unter Opportunitätsgründen veränderte.

## **Fazit**

Die – gewaltsame – Intervention in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten stellt seit dem Ende der Bipolarität eine westliche Selbstverständlichkeit dar. Das sicherheitskollektive Konzept der Verhinderung zwischenstaatlicher Kriege wird durch die gewaltförmige Intervention in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten in sein Gegenteil verkehrt. Die propagandistischen Legitimationsfiguren „*War on Terror*“ sowie die „*R2P-Doktrin*“ zersetzen das völkerrechtliche Gewaltverbot der UN-Charta von innen her.

Ungeachtet dessen, ob es sich tatsächlich um eine moralische Kategorie („*R2P*“), um den „*Krieg gegen den Terror*“ oder vielmehr um geostrategische und ökonomische Interessen handelt, bei denen die Legitimationsfiguren lediglich als Feigenblatt dienen, bleibt festzuhalten, dass der Interventionsanspruch Kriege befördert. Die sich selbst glorifizierenden westlichen Demokratien erweisen sich nach dem Wegfall der Bipolarität augenscheinlich als wenig friedfertig.

Wenn die UNO, wie es zunehmend geschieht, durch westliche Großmächte machtpolitisch instrumentalisiert wird, an der Interventionsdoktrin mitzuwirken und gewaltsame Interventionen geradezu unter Bruch der UN-Charta scheinbar zu legitimieren und darüber hinaus als intergouvernementale Institution sich supranationale Kompetenzen anmaßt bis dahin, dass selbst der Generalsekretär selbstherrlich über gewaltsame Maßnahmen entscheidet, wie im Falle der Elfenbeinküste im April 2011,<sup>63</sup> und somit letztlich die globale Machtasymmetrie auch rechtlich zu zementieren hilft, verliert die UNO als intergouvernemental strukturierte sicherheitskollektive Institution und als Konzept des internationalen *Rule of law* an Akzeptanz. Macht sie sich den westlichen Interventionismus und die Absage an die staatliche Souveränität zu eigen, befördert sie auf diese Weise den Prozess zwischenstaatlicher Kriege, zu deren Verhinderung sie gegründet wurde. Eine UNO als Erfüllungsgehilfe imperialistischer Politik sichert keinen Frieden, sondern verschärft die Kriegsgefahr, indem sie den Aggressoren ein rechtliches Deckmäntelchen verleiht.

Die die Menschheit vor der „Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“<sup>64</sup>, wird mit dem von interessierter Seite als progressiv verstandenen souveränitätsnegierenden Interventionismus nicht gelingen. Im Gegenteil.

---

<sup>62</sup> <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=574646182>.

<sup>63</sup> Spiegel Online, „Neue Rolle der UNO – Kämpfen statt kuscheln, 14.04.2011.  
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,756884,00.html>.

<sup>64</sup> UNO-Charta, Präambel.

## **Das Kapitel VII der UN-Charta** Kritische Bemerkungen eines Juristen

Auf dem Parteitag der PDS in Münster im Jahr 2000 war ein Westfälischer Unfrieden ausgebrochen. Es wurde erbittert gestritten, welche Haltung die Partei zu militärischen Einsätzen nach Kapitel VII der UN-Charta einnehmen soll. In dem von Michael Schumann begründeten Antrag des Parteivorstands war eine Prüfung vorgesehen, „ob im Einzelfall der notwendige Stopp eines Völkermordes oder einer Aggression mit militärischen Mitteln durch den Sicherheitsrat hingenommen oder akzeptiert werden kann“. Die Gegenposition stand in einem von der damaligen stellvertretenden Parteivorsitzenden Sylvia-Yvonne Kaufmann eingebrachten Antrag: „Die PDS lehnt... UN-mandatierte Militärinterventionen unter Berücksichtigung von Kapitel VII der UN-Charta ab. Die von den Vereinten Nationen ergriffenen Maßnahmen wird die PDS entsprechend ihrer Grundposition in jedem Fall prüfen.“ Der Parteitag beschloss diese Position. Der Vorstand bewertete seine Niederlage als Katastrophe, die möglichst schnell ausgegübelt werden muss.

Die Münsteraner Beschlusslage blieb aber über die Jahre und Parteitage hinweg und trotz vieler Revisionsversuche erhalten. Das Chemnitzer Programm der PDS vom Oktober 2003 erklärte eindeutig: „Die PDS lehnt in konsequenter Anerkennung des Artikels 26 Grundgesetz weiterhin eine Beteiligung der Bundeswehr an UN-mandatierten Militärinterventionen unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta ab, unabhängig von der jeweiligen Haltung der im UN-Sicherheitsrat vertretenen Staaten. Von deutschem Boden darf kein Krieg ausgehen.“ In den Programmatischen Eckpunkten, die von den Parteitagen der WASG und der Linkspartei.PDS am 24. und 25. März 2007 als Gründungsdokument der Partei DIE LINKE beschlossen wurden, hat man sich auf die Formel geeinigt: „Die Bundeswehr darf nicht weiter für Militärinterventionen im Ausland eingesetzt werden. Aufgrund vielfältiger Erfahrungen ist die Frage, ob internationale Militäreinsätze im Auftrag und unter Kontrolle der UN – wenn es sich um Kampfeinsätze unter Berufung auf Kapitel VII der Charta handelt – unter den gegenwärtigen Bedingungen in regionalen Kriegs- und Bürgerkriegskonstellationen zur Rückkehr in eine friedliche Entwicklung beitragen, zu verneinen.“

Schließlich steht im Leitantrag des Vorstands zum Programm an den Erfurter Parteitag der Partei DIE LINKE im Oktober 2011: „Wir fordern ein sofortiges Ende aller Kampfeinsätze der Bundeswehr. Dazu gehören auch deutsche Beteiligungen an UN-mandatierten Militäreinsätzen nach Kapitel VII der UN-Charta.“

Im Bundestag hat die Linkspartei seit Münster keiner der vielen Beschlussvorlagen der Bundesregierung zugestimmt, mit denen diese die Genehmigung des Parlaments zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr eingeholt hat. Eine Einschränkung muss gemacht werden. Als Gesine Löttsch und Petra Pau als einzige Linke im Bundestag saßen, übten sie Stimmenthaltung zum Beschluss über die Beteiligung deutscher Streitkräfte an der UN-Militärintervention in Sudan UNMIS. Wie aus dem Protokoll der 173. Sitzung des Bundestages am 22. April 2005 hervorgeht, war Gesine Löttsch der Meinung, es handle sich um einen Einsatz nach Kapitel VI der Charta. Sie hatte offenbar den Punkt 16 der Resolution des Sicherheitsrats 1590 (2005) übersehen, wo der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII beschließt, dass die UNMIS-Truppen auch Gewalt anwenden dürfen. Die Ablehnung von Kapitel-VII-Einsätzen hatte sie in ihrer Rede ausdrücklich bekräftigt. Die Beschlüsse zur Verlängerung des Sudan-Mandats hat Gesine Löttsch zusammen mit der Mehrheit der Linksfraktion abgelehnt. Eine Minderheit hat sich jeweils der Stimme enthalten. Der Verlängerungsbeschluss vom Juni 2009 erhielt von der Linken 32 Ablehnungen, darunter die der Parteivorsitzenden Lothar Bisky und Oskar Lafontaine, und 12 Enthaltungen, darunter der

Fraktionsvorsitzende Gregor Gysi. Im Juni 2010 gab es 43 Neinstimmen und 20 Enthaltungen zur Verlängerung der deutschen Beteiligung an UNMIS. Am 8. Juli 2011, dem letzten Sitzungstag vor der Sommerpause, gab es Einmütigkeit in der Linksfraktion bei der Ablehnung des Antrags, die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an einer neuen Südsudan-Mission zu genehmigen (Drucksache 17/6449), die zum Zeitpunkt der Abstimmung im Bundestag vom Sicherheitsrat noch gar nicht beschlossen war. Die „neue“ Mission UNMISS tritt an die Stelle von UNMIS, beruft sich auf Kapitel VII und erlaubt die Anwendung militärischer Gewalt.

Das Durchhalten der antimilitaristischen Position von Münster hat der Linkspartei nicht geschadet. Im Gegenteil. Das Antikriegs- und Friedensprofil der Linkspartei wurde geschärft. Seit Münster hat sich im internationalen Geschehen aus meiner Sicht nichts ereignet, was eine Revision von Münster erfordern würde. Es gab seither keine „guten“ Beschlüsse über den Einsatz der Bundeswehr, denen die Linksfraktion nicht zustimmen konnte, weil Münster dem entgegenstand.

Ich will in diesem Beitrag der Frage nachgehen, was es mit diesem Kapitel VII. „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“, Art. 39 bis 51 der UN-Charta, auf sich hat.

Die inzwischen 66 Jahre alte Charta hat verbindliche Ziele und völkerrechtliche Prinzipien für die Beziehungen zwischen den Staaten verkündet, die – würden sie eingehalten – eine friedlichere und gerechtere Welt auf den Weg bringen würden. Das erste Ziel ist nach Art. 1, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten und Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.“ Art. 2 Ziffer 4 erlässt ein striktes Verbot der Androhung und Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen. Das schließt das Verbot von Aggressionen und Aggressionskriegen ein. Streitigkeiten zwischen Staaten sollen nach Art. 2 Ziffer 3 mit friedlichen Mitteln so beigelegt werden, dass Weltfrieden, internationale Sicherheit und Gerechtigkeit nicht gefährdet werden. Für die friedliche Streitbeilegung soll das Kapitel VI wirksam werden. Danach sind die Parteien einer friedensgefährdenden Streitigkeit verpflichtet, sich um „eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere Mittel eigener Wahl“ zu bemühen. Erst wenn das nicht gelingt, kommt Kapitel VII zum Zuge.

Die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wurde mit Art. 24 der Charta dem Sicherheitsrat übertragen. Er soll im Namen der UN-Mitglieder handeln. Er soll Empfehlungen an Streitparteien geben und er kann nach Art. 25 Beschlüsse fassen, die für die Mitglieder bindend sind. Dabei muss er sich an die Ziele und Grundsätze der Charta halten.

Bevor ich auf Kapitel VII näher eingehe, noch drei Bemerkungen. **Erstens.** Die Ablehnung der Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Kapitel-VII-Einsätzen im Programmentwurf bedeutet nicht, dass unbedingt auch alle Einsätze der Bundeswehr ohne Bezug auf Kapitel VII abgelehnt werden müssen. „Klassische“ Blauhelmeinsätze und Hilfen bei Naturkatastrophen sind damit nicht ausgeschlossen. Den Satz im Entwurf, dass die Bundeswehr aus allen Auslandseinsätzen zurückgeholt werden muss, beziehe ich auf Einsätze nach Kapitel VII. An anderen UN-Auslandseinsätzen ist die Bundeswehr meines Wissens nicht beteiligt. Das Argument, der Programmentwurf verbiete einen Hilfseinsatz der Bundeswehr, um Natur- und Hungerkatastrophen zu bekämpfen, geht daneben. In solchen Situationen ist eine Einzelfallprüfung notwendig und – je nachdem – eine Zustimmung oder Hinnahme möglich. Abgesehen davon passt auch die Ablehnung jeglicher Auslandseinsätze in das

friedenspolitische Profil der Partei DIE LINKE. Deutschland kann gut und gern einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der von Menschen und der Natur angerichteten Katastrophen ohne Militär, mit zivilen Mitteln leisten. Es ist ein legitimer links-pazifistischer Standpunkt, dass die Bundeswehr, solange es sie noch gibt, zuhause am besten aufgehoben ist. Dieser Standpunkt liegt in der Logik des langfristig angelegten Ziels „eines Deutschlands, eines Europas ohne Armeen, einer Welt ohne Krieg“ im Programmentwurf.

**Zweitens.** Man hört und liest häufig das Argument, das Friedensrecht der UN-Charta sei auf zwischenstaatliche Konflikte eingestellt. Die heutigen Friedens- und Sicherheitsgefährdungen seien vor allem innerstaatlicher Art: Bürgerkriege, „failed“ oder „failing states“, Menschlichkeitsverbrechen von Machthabern gegen die eigene Bevölkerung, humanitäre Katastrophen, Terroranschläge usw. Dagegen biete das „alte“ Völkerrecht keinen wirksamen Schutz. Die Beobachtung der Tatbestände ist richtig. Allerdings gibt es auch handfeste zwischenstaatliche Kriege und militärische Konflikte. Und in die innerstaatlichen Kriege und Konflikte mischen sich oft Nachbarstaaten oder auch weiter entfernte Staaten aus imperialem Interesse gewaltsam ein. Sie sind also in der Regel nicht „rein“ innerstaatlich. Ich erspare mir Belege. Das Völkerrecht muss zweifellos weiterentwickelt werden. Aber das Hauptproblem ist, dass es verteidigt, angewendet und eingehalten wird. Dieses Recht ist gegenüber innerstaatlichen Konflikten nicht wegen bestehender Regelungslücken machtlos, sondern weil sich die Staaten nicht an das Recht halten. Das Festland dieser Erde, die angrenzenden Gewässer und der Luftraum darüber sind – mit Ausnahme der Antarktis – bis auf den letzten Winkel in Staaten aufgeteilt. Die Menschen leben in fast 200 Staaten, für die dasselbe allgemein verbindliche Völkerrecht gilt. Auch „failing“ oder „failed states“ sind keine rechtsfreien Räume. Wenn die Staaten die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sie selber vereinbart haben oder denen sie sich freiwillig angeschlossen haben, einhalten und durchführen würden, wären auch innerstaatliche Konflikte vermeidbar oder lösbar. Sie tun es nicht. Sie müssen von ihren eigenen Völkern dazu gezwungen werden.

**Drittens.** Damit klar ist, dass ich im Folgenden nicht über peanuts und juristische Feinheiten räsoniere, muss ich noch folgende Fakten anführen: Nach Angaben der Bundeswehr sind gegenwärtig (Stand vom Juli 2011) 6.892 Soldaten im Kampfeinsatz im Ausland, die meisten in Afghanistan (5.158), im Kosovo (939, die Zahl soll um 500 aufgestockt werden) und im Mittelmeer, vor Libanon und am Horn von Afrika (701). Seit 1992 sind nach Angaben der Bundeswehr 100 deutsche Soldaten in Auslandseinsätzen ums Leben gekommen. Der Kapitel-VII-Krieg in Afghanistan hat nach Wikipedia über 2.600 Koalitionssoldaten, darunter 53 Soldaten der Bundeswehr und drei deutschen Polizisten das Leben gekostet. Die Zahl der toten afghanischen Kämpfer und Zivilisten ist nicht bekannt. Sie geht sicher in die Zehntausende. Genau wissen wir nur, dass die Tötung von – laut NATO – bis zu 142 Menschen durch den Luftangriff bei Kundus am 4. September 2009 ein deutsches Verbrechen war.

Das Kapitel VII der Charta ist voller löblicher Absichten. Die Schöpfer der Charta waren Visionäre. Die Charta beginnt mit dem Satz: „WIR, DIE VÖLKER DER VEREINTEN NATIONEN – FEST ENTSCHLOSSEN, künftige Geschlechter von der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“. Sie waren aber auch Realisten. Sie mochten nicht ausschließen, dass es auch in Zukunft Friedensgefährdungen, Friedensbrüche und Aggressionshandlungen geben könnte. Dafür sah das Kapitel VII Folgendes vor: Der Sicherheitsrat muss feststellen, ob ein solcher Fall vorliegt, also „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung“ (Art. 39). Wenn er einen solchen Tatbestand festgestellt hat, soll der Rat Empfehlungen und vorläufige Maßnahmen beschließen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. „Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung“ (Art. 40). Der Rat kann dann Maßnahmen unter Ausschluss von Waffengewalt beschließen. Genannt werden „die

vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch diplomatischer Beziehungen“ (Art. 41). Wenn der Sicherheitsrat der Auffassung ist, dass die Maßnahmen nach Art. 41 unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, dann kann er mit militärischer Gewalt eingreifen. Er kann „mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden, und sonstige Einsätze der Luft-, See- und Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“ (Art. 42) Die dafür benötigten Streitkräfte sollten dem Sicherheitsrat durch die UN-Mitglieder durch Sonderabkommen zur Verfügung gestellt werden. (Art. 43) Die Pläne für die Anwendung von Waffengewalt sollte der Sicherheitsrat mit Hilfe eines Generalstabsausschusses aufstellen. (Art. 46) Die Maßnahmen sollten „je nach dem Ermessen des Sicherheitsrates von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen“ werden. (Art. 48) Den UN-Mitgliedern wurde zugesichert, dass sie „im Falle eines bewaffneten Angriffs“ das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung haben, allerdings nur solange, bis der Sicherheitsrat „die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“ (Art. 51).

Das war ein konsistentes System kollektiver Sicherheit auf globaler Ebene. Nur: Das Funktionieren dieses Systems setzte voraus, dass das Einvernehmen der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, das sich im Krieg bewährt und zum Sieg über den Faschismus geführt hatte, auch im Frieden erhalten blieb. Es kam bekanntlich anders. Im Kalten Krieg, als sich die zwei Blöcke in gefährlicher Feindschaft gegenüber standen, kam es nur äußerst selten zu Beschlüssen des Sicherheitsrates, die sich auf Kapitel VII beriefen. In der Resolution 50 vom 29. Mai 1948 zur Errichtung der UN-Organisation zur Überwachung des Waffenstillstands zwischen Israel und den arabischen Staaten wurde angedroht, im Falle der Nichteinhaltung des Waffenstillstands werde die Situation in Palästina mit Blick auf Aktionen nach Kapitel VII der Charta überdacht. Die Resolution 221 vom 9. April 1966 erlaubte militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 gegen den damaligen rassistischen Staat Rhodesien, zu denen es aber nicht kam. Die Resolution 418 vom 4. November 1977 verhängte unter Berufung auf Kapitel VII ein Waffenembargo gegen das Apartheid-Regime in Südafrika. Das waren historisch seltene Fälle von Einigkeit zwischen den USA und der Sowjetunion nebst den anderen ständigen Ratsmitgliedern. Das Vetorecht hat weitere Beschlüsse verhindert. Die vorgesehenen Abkommen, nach denen die UN-Mitglieder dem Sicherheitsrat Streitkräfte zur Verfügung stellen, sind nicht zustande gekommen. Das Kapitel VII hat nicht funktioniert.

Als „Ersatz“ dafür wurden im Kompromiss zwischen Ost und West zu Zeiten des Kalten Krieges für ein Konfliktmanagement, das im Interesse der unmittelbar Beteiligten und der fünf Veto-Mächte lag, die sogenannten Blauhelmeinsätze erfunden und vom Sicherheitsrat beschlossen. Die „Blauhelme“ legitimierten sich nicht aus Kapitel VII. Sie wurden mit dem Kapitel VI, also der friedlichen Streitbeilegung, begründet oder als „Kapitel VI ½“ eingeordnet. „Klassische“ Blauhelmeinsätze unterlagen folgenden Bedingungen. a) Die betroffenen Staaten müssen der Stationierung von Truppen auf ihrem Territorium zustimmen. b) Die Truppen stellenden Staaten werden vom Sicherheitsrat ausgesucht und beteiligen sich freiwillig. Die fünf ständigen Mitglieder des Rats stellen keine Truppen (das wurde nicht immer eingehalten). c) Die Blauhelm-Truppen sind zu Neutralität gegenüber den Konfliktparteien verpflichtet. Sie sind nur leicht bewaffnet. Die Anwendung von Waffengewalt durch Blauhelm-Truppen ist ausgeschlossen, es sei denn zur Selbstverteidigung oder zur „Verteidigung des Mandats“. (Die Verteidigung des Mandats war ein Übergang zu „robusten“ Einsätzen, die den klassischen Blauhelm-Grundsatz schon übersprang). d) Die Befehlsgewalt bleibt bei den UN, ihrem Generalsekretär und dem Sicherheitsrat.

Blauhelm-Einsätze konnten eine durch die Natur der Sache begrenzte friedenserhaltende Rolle spielen. Ein „klassischer“ Blauhelm-Einsatz war und ist die Stationierung der UN-Friedenstruppen auf Zypern (UNFIZYP) kraft der Resolution des Sicherheitsrates 186 vom 4. März 1964. Die Blauhelme auf Zypern konnten und sollten den Konflikt zwischen griechischen und türkischen Zyprioten nicht lösen. Aber sie haben durch ihre Anwesenheit auf der „Grünen Linie“ zwischen Nord und Süd dazu beigetragen, einen Krieg zu verhindern und die Streitparteien auf friedliche Wege zur Lösung des Konflikts zu bringen. Ihr Mandat wurde zuletzt mit der Resolution 1986 vom 13. Juni 2011 mit Zustimmung der griechisch-zypriotischen und der türkisch-zypriotischen Seite verlängert. Deutschland ist an UNFIZYP nicht beteiligt.

Die Hoch-Zeit der Kapitel-VII-Einsätze brach nach dem Untergang des realen Sozialismus in Europa und dem Ende des Ostblocks aus. Entsprechende Resolutionen des Sicherheitsrats wurden nunmehr durch Zustimmung oder Stimmenthaltung Chinas und Russlands möglich. Die ersten unter Berufung auf Kapitel VII mit Zustimmung aller fünf ständigen Mitglieder beschlossenen Resolutionen des Sicherheitsrats waren die nach dem völkerrechtswidrigen Überfall Iraks auf Kuwait am 2. August 1990. Die Resolution 678 erlaubte, alle notwendigen Maßnahmen zu nutzen, um Saddam Hussein zum Rückzug aus Kuwait zu zwingen. „All necessary measures“ – das wurde hinfort zur vornehmen Umschreibung der durch den Sicherheitsrat gebilligten Militärschläge. Kampfmaßnahmen erübrigten sich jedoch, weil die irakischen Invasoren Kuwait verließen. In nachfolgende Resolutionen zu Irak berief sich der Sicherheitsrat auf Kapitel VII – „acting under chapter VII of the Charter“ lautete die Formel – er erteilte aber keine Auflassung zu „allen notwendigen Maßnahmen“. Die Resolutionen enthielten keine Genehmigung des Aggressionskrieges der USA und ihrer Verbündeten, sie untersagten den Krieg aber auch nicht, sondern nahmen ihn hin, rechtfertigten und begünstigten ihn.

Die Bundeswehr ist nach offiziellen Angaben an folgenden Kampfeinsätzen nach Kapitel VII der Charta beteiligt, die alle vom Bundestag mit „überwältigender“ Mehrheit beschlossen wurden:

- Atalanta, Somalia (Res. 1816 vom 2. Juni 2008)
- UNIFIL, Libanon (Res. 1701 vom 11. August 2006. Die Resolution erklärt die Situation in Libanon zu einer Gefährdung von Frieden und Sicherheit und bestimmt die möglichen militärischen Maßnahmen genauer)
- ISAF, Afghanistan (Res. 1386 vom 20. Dezember 2001)
- KAFOR, Kosovo (Res. 1244 vom 10. Juni 1999)
- EUFOR, Bosnien und Herzegowina (Res. 1088 vom 12. Dezember 1996)
- UNMISS, Südsudan (Res. 1996 vom 7. Juli 2011)
- UNAMA, Afghanistan (Die Resolution 1401 vom 28. März 2002 enthält keinen Bezug auf Kapitel VII, verweist aber auf Res. 1386 vom 20. Dezember 2001 über die Bildung einer International Security Assistance Force, die unter Berufung auf Kapitel VII zu allen notwendigen Maßnahmen ermächtigt wird)
- UNAMID, Sudan, Darfur (Res. 1769 vom 31. Juli 2007)
- EUTM, Somalia (Res. 1872 vom 26. Mai 2009)

An diesen und anderen möglichen Kampfeinsätzen im Ausland darf sich nach meiner Meinung die Bundeswehr aus historischen, politisch-moralischen und verfassungsrechtlichen Gründen nicht beteiligen. Das gilt unabhängig davon, ob ein einziger Soldat oder 10.000 Soldaten in das Ausland geschickt werden und ob diese direkt an Kampfhandlungen beteiligt sind oder nicht. Es handelt sich um eine prinzipielle Frage des deutschen Selbstverständnisses. Die Charta verpflichtet Deutschland nicht zur Teilnahme an Kapitel-VII-Einsätzen. Die deutschen Streitkräfte können und müssen zurückgerufen werden. Der Bundestag ist dazu befugt.

Deutschland ist für Verbrechen unvorstellbaren und einmaligen Ausmaßes gegen andere Völker verantwortlich. Ich muss das nicht näher beschreiben. Es genügen die Worte „Zweiter Weltkrieg“, 53 Millionen tote Soldaten und Zivilisten, und „Holocaust“, 6,3 Millionen ermordete Juden. Daraus ergibt sich nach meiner Überzeugung zwingend ein striktes Nein zu internationalen Kampfeinsätzen der Bundeswehr. Das war 1945 eine Selbstverständlichkeit, die so weit ging, dass nach dem Potsdamer Abkommen Deutschland nie wieder Streitkräfte unterhalten und Rüstung betreiben sollte. In den Verfassungen der beiden deutschen Staaten von 1949 stand kein Wort über deutsche Streitkräfte. Selbst nach der Wiederbewaffnung der BRD und der nachfolgenden Bewaffnung der DDR war es schier undenkbar, dass deutsche Soldaten zu Kampfeinsätzen ins Ausland geschickt werden würden. Ich kann nicht akzeptieren, dass dieses Argument 65 Jahre nach dem Sieg der Antihitler-Koalition über den Faschismus seine Überzeugungs- und Wirkkraft verloren habe. Die Verpflichtung Deutschlands zu militärischer Enthaltensamkeit verjährt nicht. Gregor Gysi hat in dem Zusammenhang einmal formuliert: „Der historische Bezug gilt zumindest insoweit noch, als man fordern muss, dass Deutschland der erste ‚Kriegsdienstverweigerer‘ der Welt sein könnte und sollte.“

Ich bin mir bewusst, dass ich für eine Sonderstellung Deutschlands plädiere. Das ist aber keine Vorzugsstellung sondern eine besondere Friedenspflicht Deutschlands, die durch die Geschichte des 20. Jahrhunderts festgelegt ist. Sie hat nichts mit Drückebergerei vor neuen Herausforderungen nach dem Motto „The others to the front“ zu tun. Deutschland kann mit seinen zivilen Mitteln für Frieden und Sicherheit mehr leisten als mit seinen Streitkräften denkbar ist. Und ziviler Friedensdienst in Krisengebieten ist für die Akteure vor Ort nicht weniger gefährlich und risikoreich als Militärdienst.

Mein Plädoyer hat das Grundgesetz auf seiner Seite. Als der Aufbau der Bundeswehr 1968 verfassungsrechtlich abgesegnet wurde, kam es zu zwei neuen Bestimmungen im Grundgesetz: Art. 87a) erlaubte die Aufstellung von Streitkräften „zur Verteidigung“. „Außer zur Verteidigung“ darf die Bundeswehr nur eingesetzt werden, „soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt“. Zugelassen ist ein Einsatz nur im Spannungsfall, zur „Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Ordnung des Bundes oder eines Landes“ oder bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen. Art. 115a) definiert den Verteidigungsfall dahingehend, „dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht“. Beide Artikel bieten nicht den geringsten Raum für Kampfeinsätze der Bundeswehr überall in der Welt. Keine Regierungskoalition hat es gewagt, diese zwei Artikel des Grundgesetzes zu ändern.

Es blieb dem Bundesverfassungsgericht überlassen, mit seinem Urteil über „Out-of-area“-Einsätze vom 12. Juli 1994 (BVerfGE 90, 286) diese Schranken einzureißen. Karlsruhe legte den Art. 24 des Grundgesetzes so aus, als beinhalte die dort statuierte Möglichkeit der „Einordnung“ des Bundes in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit auch die Legitimation für den bewaffneten Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen eines solchen Systems und erlaube damit eine weitere Ausnahme von der Beschränkung des Einsatzes der Bundeswehr auf Verteidigung. Damit wurden auch Kapitel-VII-Einsätze der Bundeswehr für verfassungskonform erklärt. Das war eine offensichtliche Fehlinterpretation des Grundgesetzes. Dem Art. 24 GG ist weder „ausdrücklich“ noch immanent zu entnehmen, dass Kampfeinsätze der Bundeswehr im Ausland im Rahmen irgendeines Sicherheitssystems zu den „außer zur Verteidigung“ zulässigen Einsätzen gehören. Deutschland kann seine Verpflichtungen in friedensorientierten Sicherheitssystemen mit zivilen Mitteln erfüllen. Die Entscheidung des Gerichts, dass jeder Einsatz der Bundeswehr der konstitutiven Zustimmung des Bundestages unterliegt, kann nichts daran ändern, dass die Beteiligung deutscher Soldaten an Kampfeinsätzen nach Kapitel VII der Charta verfassungswidrig ist.

Das sind Argumente mit spezifisch deutschem Bezug. Die Bundesrepublik Deutschland hat nach dem Anschluss der DDR noch mehr Veranlassung, ihre hinzu gewonnene Machtposition mit militärischer Zurückhaltung zu quittieren. In diese Richtung weist auch der Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 12. September 1990, nach dessen Artikel 2 „von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird“ und „das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen“. Ob die Beschlüsse des Sicherheitsrats, die sich auf Kapitel VII berufen und militärische Gewalt erlauben, dem Geist und Buchstaben der Charta entsprechen, bezweifle ich. Dazu folgende Überlegungen.

**Erstens.** Der Sicherheitsrat kann nicht mehr als legitimiert gelten, im Namen der UN-Mitglieder über Fragen des Krieges und des Friedens zu entscheiden. Ich meine nicht, dass man den Sicherheitsrat als willfähiges Instrument der USA abtun kann. Für diesen Missbrauch reicht der Einfluss der „einzigen“ Weltmacht nicht mehr aus. Aber der Rat widerspiegelt die Weltlage von 1945, als das imperialistische Kolonialsystem noch existierte und der Kalte Krieg vor der Tür stand. Die Unterscheidung zwischen fünf ständigen und 10 nichtständigen Mitgliedschaften und das Veto-Recht der fünf ständigen Mitglieder sind nicht mehr zeitgemäß. Das Veto-Recht sichert, dass keine Beschlüsse der Sicherheitsrates nach Kapitel VII gegen ständige Mitglieder und deren politische und wirtschaftliche Interessen sowie gegen Staaten zustande kommen, die von einem der ständigen Mitglieder in Schutz genommen werden. Selektive Anwendung des Kapitels VII ist also schon strukturell garantiert. Die nichtständigen Mitglieder können gegen die ständigen nichts ausrichten, weil selbst bei Stimmenthaltung von ständigen Mitgliedern die für Beschlüsse erforderlichen neun Ja-Stimmen immer erreichbar (erzwingbar) sind. Die afrikanischen und asiatischen UN-Mitglieder sind im Sicherheitsrat völlig unterrepräsentiert. Einer Kontrolle durch die Generalversammlung unterliegt der Sicherheitsrat nicht. Er muss dort lediglich folgenlos „zur Prüfung“ berichten. Einsprüche oder Beschwerden gegen seine Beschlüsse beim Internationalen Gerichtshof sind nicht möglich. Der Sicherheitsrat ist weit entfernt von heute allgemein anerkannten Prinzipien der Gleichberechtigung, Demokratie und *rule of law*.

**Zweitens.** Das Argument, man müsse das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats achten, geht ins Leere. Dieses Gewaltmonopol steht nur auf dem Papier. Der Sicherheitsrat hat keine ständigen Streitkräfte, über die er verfügen könnte, um dieses Monopol zu verwirklichen. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges blieben Vorschläge, eine UN-eigene Streitmacht aufzubauen, ohne Echo. Selbst in den Fällen, wo der Rat sich bei Mitgliedstaaten Truppen auf freiwilliger Basis „ausleiht“ und *de jure* der UN-Generalsekretär unter der Autorität des Rats die Befehlsgewalt innehat, bleibt dem Sicherheitsrat *de facto* wenig Einfluss. Die Praxis des Rates, „willigen“ Mitgliedstaaten die Anwendung militärischer Gewalt zu gestatten, ist ganz und gar dubios. Der Sicherheitsrat kann nach Art. 48 die Maßnahmen zur Durchführung von Beschlüssen „von allen oder von einigen Mitgliedern“ treffen lassen. Mit der Mandatierung von „Willigen“ überträgt der Rat aber die nur ihm zustehende Verantwortung für und Leitung von „Friedensoperationen“ an nicht genau benannte „Mandanten“. Das „Mandat“ erlaubt „alle notwendigen Maßnahmen“, ohne deren Inhalte, Voraussetzungen und Grenzen zu bestimmen. Der Sicherheitsrat ist damit nicht mehr „Herr des Verfahrens“. Er hat nichts mehr zu bestimmen. Die Mandatierung der „Willigen“ ist eine Selbstentmannung des Rats. Eine solche Verfahrensweise ist in der Charta nicht vorgesehen. Sie kann wie die Fälle Jugoslawien, Afghanistan und Libyen zeigen, in handfeste Kriege führen.

**Drittens.** Der Sicherheitsrat kann nach Art. 42 militärische Maßnahmen „zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ beschließen, nur zu diesem Zweck und zu keinem anderen. Für die Wahrung und Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit im Inneren von Mitgliedstaaten ist Waffengewalt von außen nicht vorgesehen

und daher nicht zulässig. Bei der für Maßnahmen nach Kapitel VII notwendigen Feststellung nach Art. 39, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens“ vorliegt, ist der internationale Frieden gemeint, nicht der innere. Der Sicherheitsrat ist schnell dabei, innerstaatliche Situationen, Bürgerkriege, Menschenrechtsverletzungen, Terrorakte als Bedrohungen des Friedens zu werten und damit militärisches Eingreifen zu rechtfertigen. Der Rat ist an das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der UN-Mitglieder und an die anderen Prinzipien des Völkerrechts gebunden. In Art. 2 Ziffer 7 wird bestimmt, dass dieses Prinzip die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII „nicht berührt“. Aber daraus kann man nicht ableiten, dass der Rat sich beliebig einmischen darf und ohne Rücksicht auf das Gewaltverbot des Artikels 2 Ziffer 4 Maßnahmen mit militärischer Gewalt ergreifen oder genehmigen darf. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen des internationalen Terrorismus müssen verfolgt und bestraft werden. Militärschläge und Kriege sind dafür weder geeignete und erfolgversprechende, noch politisch-moralisch zu rechtfertigende, noch völkerrechtlich zulässige Mittel. Militärische Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta versagen vor diesen Verbrechen. Eine gewaltsame „humanitäre“ Intervention ist völkerrechtswidrig, auch wenn sie vom Sicherheitsrat mit der erforderlichen Mehrheit abgesegnet ist.

**Viertens.** Der Sicherheitsrat greift zum Mittel militärischer Gewalt, ohne die ihm zu Gebot stehenden zivilen und nichtmilitärischen Mittel ausgeschöpft zu haben. Vor dem Kapitel VII rangiert in der Charta das Kapitel VI über die friedliche Streitbeilegung. Und innerhalb des Kapitels VII geht Art. 41 über nichtmilitärische Maßnahmen vor Art. 42 über militärischen Zwang. Die banale Logik, dass zivile Mittel, konsequente politisch-diplomatische, wirtschaftliche, finanzielle wissenschaftlich-technische, kulturelle, bildungspolitische, demokratisch-rechtsstaatliche, das Selbstbestimmungsrecht der Völker achtende Anstrengungen der Staatengemeinschaft eher zu Frieden und Sicherheit, international und innerstaatlich, führen, ist bisher noch nicht wirklich ausprobiert worden.

**Fünftens.** Kein Zweifel besteht, dass ein Staat, der von einem anderen Staat angegriffen wird, sich verteidigen und dabei die Hilfe anderer Staaten in Anspruch nehmen kann. Das ist im Kapitel VII Art. 51 geregelt. Dort wird das Recht zu individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung als „naturgegeben“ („inherent right“) bezeichnet. Ein Staat, der angegriffen wird, muss nicht stillhalten, sondern kann sich verteidigen und dabei die Hilfe anderer Staaten in Anspruch nehmen. Der Sicherheitsrat hat „die Befugnis und Pflicht“, Maßnahmen gegen den Aggressor zu ergreifen, um den Weltfrieden wieder herzustellen. Die Crux dieses nach meiner Meinung nach wie vor notwendigen und aktuellen Rechts besteht darin, dass der Begriff „Selbstverteidigung“ bis zur Perversion aufgeweicht wird. Dieses Recht soll nicht erst – wie es in Art. 51 heißt – „im Falle eines bewaffneten Angriffs“ gegeben sein und auch nicht erst dann, wenn ein bewaffneter Angriff unmittelbar bevorsteht und kein anderes Mittel der Abwehr gegeben ist. Art. 51 soll schon greifen, wenn eine abstrakte Bedrohung durch einen „Schurkenstaat“, der angeblich nach Massenvernichtungswaffen strebt und terroristischen Organisationen als Ausgangsbasis dient, angenommen wird. Die Aggressionskriege der USA und der NATO gegen Afghanistan und den Irak wurden auf diese Weise in Unternehmen kollektiver Selbstverteidigung verfälscht, noch dazu mit unbewiesenen Behauptungen und inzwischen aufgedeckten Lügen.

Summa summarum: Es gibt gute Gründe für die Festschreibung im Programm der Partei DIE LINKE, dass sie die Beteiligung der Bundeswehr an UN-mandatierten Militäreinsätzen nach Kapitel VII der Charta ablehnt.

## **Responsibility to protect - ein neues Konzept für neue Kriege?**

Der jüngste Krieg der NATO gegen Libyen, ein Land an ihrer unmittelbaren Peripherie, hat erneut die Legitimation einer solchen militärischen Intervention zur zentralen Streitfrage gemacht. Ist es der Schutz der Bevölkerung in einer sozialrevolutionären Erhebung gegen einen längst überfälligen Diktator, ein weiteres Kapitel der arabischen Rebellion, welche es zu schützen gilt – so die offizielle Position der Regierungen und ihrer Medien.<sup>65</sup> Oder ist es ein erneuter Kolonialkrieg, der primär auf die Sicherung der Ressourcen (Öl, Gas, Wasser) und der geostrategischen Position im neuen „scramble for Africa“<sup>66</sup> zielt? Ein weiteres Beispiel der „neuen Ära des Energieimperialismus“<sup>67</sup> Die Frage ist nicht einfach durch einen Verweis auf die beiden Resolutionen 1970 v. 26. Februar 2011 und 1973 vom 17. März 2011 des UN-Sicherheitsrats zu beantworten. Mit ihnen hat es allenfalls die juristische Legitimation für den Kriegsauftritt im März 2011 zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Einrichtung einer Flugverbotszone gegeben. Doch die Enthaltung der Stimmen durch vier wichtige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats (Brasilien, China, Indien, Russland) hat den Dissens innerhalb des Sicherheitsrats deutlich gemacht, der sich im Laufe der NATO-Aktionen noch verschärfte. Der Widerspruch zwischen der aktuellen Kriegsführung der NATO-Staaten und dem Mandat, welches der UN-Sicherheitsrat für einen militärischen Einsatz in Libyen gegeben hatte, bestand von Anfang an. In Washington, Paris und London wurde ganz offen von dem Ziel gesprochen, das Regime Gaddafi zu beseitigen. Im UN-Sicherheitsrat konnte man sich nur auf ein Waffenembargo, die Einrichtung einer Flugverbotszone und den Schutz der Zivilbevölkerung einigen. Mit diesen Mitteln aber war kein „Regime change“ zu erreichen. So führt man jetzt schon seit Mai Krieg gegen Gaddafi jenseits der vom Mandat gesetzten Grenzen und ohne völkerrechtliche Legitimation. Das wiederum hat dem UN-Sicherheitsrat doppelte Kritik aus unterschiedlicher Richtung eingebracht: er sei unfähig, die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung eines diktatorischen Regimes zu ergreifen, bzw. er sei unfähig, die Grenzen seines Mandats gegenüber den NATO-Staaten durchzusetzen. Dabei hatte der UN-Sicherheitsrat in den Jahren zuvor durchaus bewiesen, dass er angesichts außergewöhnlicher akuter Notstände und humanitärer Katastrophen nicht handlungsunfähig ist. So reagierte er im Frühjahr 1991 auf die schweren, an Völkermord grenzenden Angriffe auf die Kurden im Norden des Irak durch Saddam Hussein mit der Resolution 688, die dem irakischen Regime den Zugang zu den kurdischen Gebieten verwehrte. Dies war ein schwerer Eingriff in die Souveränität des Irak und die erste Intervention des UN-Sicherheitsrats, die als eine „humanitäre Intervention“ bezeichnet werden kann. Denn sie bezog sich auf eine rein innerstaatliche Situation, die vom Sicherheitsrat nur wegen der grenzüberschreitenden Flüchtlingsströme als eine Gefährdung des internationalen Friedens (gem. Art. 39 UN-Charta Voraussetzung für ein Tätig werden) angesehen werden konnte. Der UN-Sicherheitsrat gab hier noch kein Mandat für ein militärisches Eingreifen, sondern sicherte nur einzelnen humanitären Organisationen den Zugang zu dem gefährdeten Gebiet. Weiter ging der Sicherheitsrat im Dezember 1992 mit seiner Resolution 794 angesichts des faktisch

---

<sup>65</sup> Dazu zählen die öffentlich-rechtlichen TV- und Radioanstalten ebenso wie die Boulevard- und sog. Qualitätspresse – und zwar im Falle Libyens flächendeckend während der vergangenen Monate. Insofern erübrigen sich konkrete Nachweise.

<sup>66</sup> Vgl. etwa Joachim Guillard: Kein Frühling in Arabien, in: junge welt v. 27. 07. 2011 und Joachim Guillard: Kolonialkrieg gegen Afrika, in: junge welt v. 28. 07.2011. Michel Chossudovsky: A “Humanitarian War” on Syria? Military Escalation. Towards a Broader Middle East-Central Asian War? In: Global Research, August 9, 2011.

<sup>67</sup> Vgl. Friedberg Pflüger: Eine neue Ära des Energieimperialismus, in: Internationale Politik, Mai/Juni 2010.

handlungsunfähigen Staates Somalia. Auch hier hat er einen internen humanitären Notstand als Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit gewertet und gem. Art. 39 und 42 UN-Charta eine multinationale Truppe von 30 000 Soldaten unter Führung der USA zum militärischen Eingriff ermächtigt, um die Ordnung wiederherzustellen. Damit dehnte er den Begriff der „internationalen Friedensbedrohung“ substantiell aus und erweiterte seine Kompetenz, auch in rein innerstaatliche Zustände eingreifen zu können. Die Mission scheiterte bekanntlich und die USA zogen sich unter entwürdigenden Umständen 1994 aus Somalia zurück. Das hinderte den Sicherheitsrat allerdings nicht, noch im gleichen Jahr der französisch geführten „Opération Turquoise“ in Rwanda mit der Resolution 1992 ein militärisches Mandat zu geben. Auch dieses Mandat wurde vornehmlich mit dem Schutz Vertriebener, Flüchtlinge und Zivilisten begründet. Schließlich legitimierte der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 940 vom Juli 1994 die Operation „Restore Democracy“ unter Führung der USA in Haiti. Ziel war es, die unrechtmäßige Regierung zu beseitigen, was den Truppen diesmal gelang. Dies war zweifellos die weitestgehende Interpretation der „internationalen Friedensbedrohung“ und die schwächste und am wenigsten überzeugende Begründung für militärische Maßnahmen. Dass Russland und China die Resolution haben passieren lassen, ist wohl weitgehend dadurch zu erklären, dass es sich hier um den „Vorhof“ der USA handelt. Die Resolutionen 1970 und 1973 stehen in dieser Tradition „humanitärer Interventionen“. Beide Resolutionen sind ihrem Wortlaut nach geprägt von der Sorge um die Zivilbevölkerung. Ihren Schutz fordern sie nicht nur vor den „*ausgedehnten und systematischen Angriffen*“ (Res. 1970) ein, sondern auch vor den „*groben und systematischen Verletzungen von Menschenrechten, insbesondere willkürlicher Inhaftierungen, des Verschwindenlassens und summarischer Hinrichtungen*“ (Res. 1973). Alle empfohlenen Maßnahmen, vom Waffenembargo und Reiseverbot über das Einfrieren von Vermögenswerten bis hin zum Einsatz militärischer Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung sind Ausdruck dieses humanitären Ansatzes der Resolutionen. Dieses Schutzanliegen ist legitim. Die Kritik hat sich an den falschen Prämissen, an dem von Anfang an intendierten und absehbaren Missbrauch der Ermächtigung zu Zwecken, die weder die Resolutionen noch das Völkerrecht erlaubt, entfacht.<sup>68</sup> Mag ein Diktator noch so brutal, abschreckend und langlebig sein, die Souveränität des von ihm beherrschten Staates schützt ihn vor ausländischen Interventionen, wenn er nicht den internationalen Frieden bedroht (Art. 39 UN-Charta) – und das konnte man von Gaddafi nicht behaupten.

Allerdings ist der UN-Sicherheitsrat – das ist seine Stärke aber auch die Gefahr – eine von keiner Institution kontrollierbare Kompetenz und entscheidet eigenmächtig, wann und unter welchen Umständen der internationale Frieden bedroht ist. Diese Freiheit nutzte er seit Beginn der neunziger Jahre zu einer Reihe der bereits erwähnten humanitären Interventionen, deren letzte die beiden Libyen-Resolutionen sind. Rückendeckung bekam er durch ein Konzept, welches entwickelt worden war, um zukünftig den Missbrauch der „humanitären Intervention“ wie beim Überfall auf das damalige Jugoslawien im Frühjahr 1999 zu verhindern. Diesen Krieg der NATO gegen einen Staat, der sie nicht angegriffen hatte und für den die NATO nicht einmal ein Mandat beim Sicherheitsrat nachgesucht hatte, sah der damalige Generalsekretär Kofi Annan als schwere Niederlage an. Es war die totale Missachtung der UNO mit einer windigen und völkerrechtlich höchst zweifelhaften Rechtfertigung als „humanitäre Intervention“, die ihn veranlasste, nach Alternativen zu suchen. Er wollte das Verhältnis von Souveränität und Intervention bestimmen lassen, um

---

<sup>68</sup> Vgl. etwa Reinhard Merkel: Die Militärintervention gegen Gaddafi ist illegitim, in: FAZ v. 22. März 2011. Dagegen Christian Tomuschat: Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, in: FAZ v. 23. März 2011. Vgl. auch N. Paech: In Kreuzzugeuphorie. Auf nach Tripolis – Fuck the International Law. Anmerkungen zur Libyen-Resolution 1973 und anderen „humanitären Interventionen“ des UN-Sicherheitsrats, in: junge welt v. 30. März 2011.

eine wirksame Reaktion auf humanitäre Notstände zu ermöglichen. Gleichzeitig wollte er die Ausschaltung des UN-Sicherheitsrats in zukünftigen Fällen verhindern.

Im September 2000 wurde auf Initiative des kanadischen Außenministers eine „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) gebildet, die schon nach einem Jahr im Dezember 2001 ihr Ergebnis vorlegte: den inzwischen weithin bekannt gewordenen Bericht „The responsibility to protect“. Auf diese „Schutzverantwortung“ stützt sich nun der Sicherheitsrat ausdrücklich zum ersten Mal in den Libyen-Resolutionen.

Der Bericht ist zum Katechismus des Menschenrechtsschutzes zwischen den Staaten avanciert mit all den exegetischen Raffinessen, die Katechismen gemeinhin provozieren.<sup>69</sup> Seine zentrale These lautet, dass *„souveräne Staaten eine Verantwortung haben, ihre eigenen Bürger vor vermeidbaren Katastrophen – vor Massenmord und Vergewaltigung, vor Hunger – zu schützen, dass aber, wenn sie nicht willens oder nicht fähig dazu sind, die Verantwortung von der größeren Gemeinschaft der Staaten getragen werden muss.“* (ICISS, 2001, S. VIII).

Die große Unbekannte dieser These ist die „Verantwortung der größeren Gemeinschaft der Staaten“: wie sieht sie aus und wie wird sie durch wen ausgeübt? Diese Frage spitzt sich auf die Frage zu, wer wann zu einer militärischen Intervention berechtigt ist. Der Bericht identifiziert eine Reihe von Tatbeständen schwerer Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen, die ein militärisches Eingreifen begründen können. Primär jedoch legt er das Gewicht auf Maßnahmen der zivilen Prävention. Erst wenn diese scheitern, hält er auch militärische Maßnahmen für legitim. Allerdings formuliert er eine Reihe von Vorbedingungen, die uns aus der historischen Lehre vom „gerechten Krieg“ bekannt sind. Es handelt sich um insgesamt sechs Kriterien: 1) ein gerechter Grund, 2) eine rechte Absicht, 3) die militärischen Maßnahmen als letztes Mittel, 4) die Verhältnismäßigkeit der Mittel, 5) realistische Erfolgsaussichten und 6) eine richtige Instanz für die Autorisierung der militärischen Intervention. Alle Kriterien sind in hohem Maße unbestimmt und auslegungsfähig. Hinsichtlich des sechsten Kriteriums lässt der Bericht jedoch keinen Zweifel daran, dass es zu einer derartigen Intervention in jedem Fall eines Mandats des UN-Sicherheitsrats gem. Art. 39/42 UN-Charta bedarf.<sup>70</sup> Unmissverständlich heißt es in dem Report: *„Bevor eine militärische Intervention durchgeführt wird, muss in jedem Fall die Autorisierung durch den Sicherheitsrat gesucht werden. Jene, die nach einer Intervention rufen, müssen formal um eine solche Autorisierung nachsuchen oder der Sicherheitsrat muss von sich aus die Initiative ergreifen oder der Generalsekretär gem. Art. 99 UN-Charta...“* (ICISS 2001, Z. 6.15, S. 50). Dieses spiegelt nichts anderes als den aktuellen Stand des Völkerrechts wider. Die UN-Generalversammlung hat es einige Jahre später bestätigt, als sie auf dem World Summit 2005 das neue Konzept annahm und in ihr Abschlussdokument einarbeitete. Unter Ziffer 139 fasst es zusammen:

*„Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Zivilbevölkerung vor Mord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen regionalen Organisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentliche Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offensichtlich*

---

<sup>69</sup> Vgl. u.a. Tobias Debiel: Souveränität verpflichtet: Spielregeln für den neuen Interventionismus, in: IPG 3, 2004, S. 61 ff. Lena Jöst, Peter Strutyński: Humanitär intervenieren – aber nur mit humanitären Mitteln, in: Werner Ruf, Lena Jöst, Peter Strutyński, Nadine Zollet: Militärinterventionen: verheerend und völkerrechtswidrig, Berlin 2009, S. 9 ff.

<sup>70</sup> Vgl. Jennifer M. Welsh: From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society, in: Global Governance, Vol. 8, No. 4, S. 503 ff., 504-507.

*dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen....*<sup>71</sup>

Damit ist dem Bericht und seinem Konzept allerdings noch keine rechtlich verbindliche Qualität verliehen worden. Er bleibt ein politisches Programm, dessen Konkretisierung die Generalversammlung weiter prüft, und welches nicht an der Dogmatik der UN-Charta rüttelt: Ohne eine Resolution des UN-Sicherheitsrats darf die Souveränität eines Staates nicht zugunsten humanitärer Ziele und Motive durchbrochen werden.

Dies kann nicht deutlich genug betont werden, da es immer wieder Stimmen gibt, die sich nicht an die in der Charta formulierten Grenzen halten wollen, um das Feld der „humanitären Intervention“ auch für Einzelstaaten oder regionale Organisationen zu öffnen. U. a. verweisen sie dabei auf die Charta der Afrikanischen Union (AU) vom 11. Juli 2000, zu deren Arbeitsgrundsätzen auch gem. Art. 4 (h) zählt: *„Das Recht der Union, auf Beschluss der Versammlung in einem Mitgliedstaat zu intervenieren und zwar im Hinblick auf schwerwiegende Umstände, namentlich: Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“*. Doch führt dieser Hinweis in die Irre. Denn dieses „Recht“ kann nicht das Gewaltverbot und das Gebot der Nichteinmischung, die gleichfalls als Grundsätze (f) und (g) in der Charta der AU genannt werden, durchbrechen. Durch die Verankerung der beiden Grundsätze in Art. 2 Z. 4 und Z. 7 UN-Charta haben sie übergeordnete Gültigkeit (Art. 103 UN-Charta). Auch Staaten der AU können das Recht zur Intervention nur mit der Zustimmung des Mitgliedstaates selbst oder auf Grund einer Resolution des UN-Sicherheitsrats gem. Art. 39 und 42 UN-Charta in Anspruch nehmen.

Beunruhigender ist die Stellungnahme des European Union Institute for Security Studies, mit der es sich jüngst für eine Ausdehnung der „humanitären Intervention“ über die Grenzen der UN-Charta ausspricht.<sup>72</sup> Beunruhigend nicht wegen der Qualität ihrer Argumentation, sondern wegen der Bedeutung des Instituts als offizieller Thinktank der EU. Ihr Autor Luis Peral beginnt mit der üblichen Klage über die Untätigkeit des UN-Sicherheitsrats, da er offensichtlich seinen Beitrag noch vor der März-Resolution 1973 geschrieben hat. Doch auch nach der Ermächtigung zum Schutz der Bevölkerung und zur Einrichtung einer Flugverbotszone, die bereits das Kernelement der Resolution 688 von 1991 gegen den Irak bildeten, hätte sein Versuch, die „humanitäre Intervention“ auch außerhalb des UN-Sicherheitsrats zu etablieren, kaum anders ausgesehen. Denn der Autor benutzt sein generelles Unbehagen an den Aktionsmöglichkeiten des Sicherheitsrats zu einer weitergehenden Kritik an dem Konzept der Schutzverantwortung, der „responsibility to protect“. Er beginnt mit einem Missverständnis des Berichts, die allerdings seiner gelegentlichen Doppeldeutigkeit selbst geschuldet ist.<sup>73</sup> Er unterstellt der Kommission, dass sie militärische Interventionen in außergewöhnlich schwerwiegenden Fällen wie Völkermord und ethnische Säuberung auch dann erlauben, wenn der Sicherheitsrat nicht in der Lage ist, adäquate Maßnahmen zu ergreifen (S. 2). Diese Position sieht er im Widerspruch zu der von ihm richtig wahrgenommenen Aussage des Abschlussdokuments des World Summit von 2005, dass allein der Sicherheitsrat auf einer Fall zu Fall-Entscheidung die Schutzverantwortung im Rahmen des Kapitel VII mit militärischen Mitteln wahrnehmen kann. Die Folgerung Perals ist daher eindeutig falsch: *„So dient die Formulierung des Prinzips, wie es aus dem World Summit hervorgegangen ist, exakt der entgegengesetzten Zielsetzung im Bericht der ICISS, welches es als fundamentales Prinzip des Völkerrechts identifiziert hatte.“* (S. 3, Übersetzung N.P.) Er übersieht, dass es zwischen der Kommission und der Generalversammlung in dieser Frage gar keinen Dissens gegeben hat, das Abschlussdokument nur die authentische Interpretation des Berichtes liefert. Der ICISS-Bericht weist sehr nachdrücklich auf die

<sup>71</sup> Übersetzung Lena Jöst, Peter Strutyński, vgl. obige Anmerkung 69.

<sup>72</sup> Luis Peral: Implementing R2P in Libya – How to Overcome the Inaction of the UN Security Council, European Institute for Security Studies, ISS Analysis March 2011.

<sup>73</sup> Vgl. Lena Jöst, Peter Strutyński, Anm. 69, S. 21.

Gefahr hin, dass Einzelstaaten oder Ad-hoc-Koalitionen zu eigenmächtigen militärischen Aktionen greifen könnten, wenn der Sicherheitsrat in schockierenden Notsituationen, die nach einer Reaktion schreien, untätig bleibt (ICISS 2001, Z. 6.39, S. 55), er billigt sie aber nicht. Er weist auf die weitere Gefahr hin, dass ein Versagen des Sicherheitsrats und die darauffolgende eigenmächtige militärische Intervention einzelner Staaten ernste Konsequenzen für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der UNO selbst haben werden (ICISS 2001, Z. 6.40, S. 55).

Auch der nächste Widerspruch, den der Autor entdeckt haben will, zeigt zwar ein politisches Dilemma auf, ist aber kein Widerspruch. *„Wenn das Konzept der responsibility to protect den Versuch darstellt, den einzelnen Staat daran zu hindern, den Schutzschild der Souveränität dazu zu benutzen, um seine Bürger legal abzuschlachten, so ist es gleichermaßen inakzeptabel, dass der UN-Sicherheitsrat seine Entscheidungsmacht dazu benutzt, internationale Aktionen daran zu hindern, die Opfer zu beschützen.“* (S. 3) In den beiden jüngeren Fällen von Völkermord, in Kambodscha und Ruanda, hat der Sicherheitsrat nur deshalb nichts unternommen, weil die großen Mächte ihn herausgehalten haben, genauso wie bei ihren Kriegen gegen das ehemalige Jugoslawien und Irak. Es ist ein Irrtum anzunehmen, dass die ICISS-Kommission nach Alternativen für einen inaktiven oder blockierten Sicherheitsrat gesucht hat, sie wollte ihm lediglich präzisere Entscheidungshilfen bei der Verhinderung von Massenverbrechen geben. Daher formuliert der Bericht: *„Es gibt kein besseres oder geeigneteres Organ als den UN-Sicherheitsrat, um militärische Interventionen zum menschlichen Schutz zu autorisieren.... Die Aufgabe ist nicht, Alternativen zum Sicherheitsrat als Quelle der Autorität zu finden, sondern den Sicherheitsrat arbeitsfähiger zu machen als bisher.“* (ICISS 2001, Z. 6.14, S. 49)

Dem Autor des ISS geht es allerdings gerade darum, einen *„Rahmen für die Durchsetzung von R2P ohne Autorisierung durch den UNSC“* zu skizzieren, wie die Überschrift für seine Ausführungen S. 4 ff. lautet. Dabei ist durchaus zuzugeben, dass es sehr viele neue Gefahren und Bedrohungen für den internationalen Frieden gibt, wie z.B. die massive Vertreibung von Bevölkerung bei internen Konflikten, grenzüberschreitende Flüchtlingsströme, die die Souveränität der Nachbarstaaten gefährden können. Doch fallen sie erst dann in den Rahmen der internationalen Schutzverantwortung, wenn sie zu schwersten Notsituationen führen, die nur noch mit militärischen Mitteln beantwortet werden können. Der Autor bezieht sich auf Resolution 1296, in der der Sicherheitsrat im Jahr 2000 für friedenssichernde Aktivitäten in Sierra Leone präzise Bedrohungen der internationalen Sicherheit rechtlich zu fixieren (*„codify“*) versuchte, die ein unmittelbares Eingreifen forderten. Im Rahmen dieser Resolution seien *„alle Staaten der internationalen Gemeinschaft befugt, Aktionen zu unternehmen auf der Basis internationaler Normen und Prinzipien, wie sie in einer Resolution des Rats aufgeführt werden, die aber der Rat selber nicht anwenden will.“* (S. 5) Dies allerdings ist nun ein vollkommen unzulässiger Kurzschluss. Die Tatsache, dass der Sicherheitsrat in einem konkreten Fall den Tatbestand der Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Friedens feststellt, aber dennoch nicht zu einer Maßnahme nach Art. 42 greift, eröffnet für keinen Einzelstaat die Legitimation, nun selbst in Aktion zu treten. Diese Legitimation folgt erst aus dem Mandat nach Art. 42 UN-Charta und noch nicht aus der Feststellung nach Art. 39 UN-Charta.

Die ICISS-Kommission hat selbst zwei Alternativen diskutiert, die dann eingreifen könnten, wenn der Sicherheitsrat seiner *„Schutzverantwortung“* nicht nachkommt. Die erste Alternative läge bei der Generalversammlung, die in einer Notsondersitzung, wie sie durch die *„Uniting for Peace“*-Resolution 377 V von 1950 genau für die Situationen geschaffen wurde, in denen der Sicherheitsrat handlungsunfähig ist, über die notwendigen Maßnahmen entscheiden könnte (ICISS 2001, Z. 6.29, S. 53). Ob es dann leichter ist, eine Zweidrittel Mehrheit für eine Entscheidung im Plenum zu erhalten, mag dahinstehen. Auch hatte die Kommission noch nicht die Erfahrung aus dem Jahr 2003 gemacht, als die USA während der

zählen Beratungen im Sicherheitsrat über ein Mandat für eine Intervention gegen den Irak erfolgreich eine Initiative verhinderte, eine Sondersitzung der Generalversammlung einzuberufen. Die USA hätten dort nur eine deutliche Absage für ihre Interventionspläne zu erwarten gehabt und konnten bereits mit dem Hinweis, dass diese Alternative nicht in ihrem Interesse sei, die Initiatoren abschrecken.

Die zweite Alternative wären regionale Organisationen, die in vielen Fällen aufgrund ihrer nachbarschaftlichen Nähe zu der problematischen Zone viel besser für eine Intervention geeignet seien (ICISS 2001, Z. 631, S. 53 f.). Art. 52 UN-Charta gewährt ihnen eine gewisse Flexibilität und Art. 53 ermöglicht ihnen sogar, Zwangsmaßnahmen durchzuführen – allerdings nur unter der Autorität des Sicherheitsrats: *„Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmaßnahmen aufgrund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden“*, heißt es in Art. 53 Abs. 1 S. 2 UN-Charta. Allerdings zeigt sich die Kommission mit der Praxis nachträglicher Zustimmung, wie nach den Interventionen der ECOWAS in Liberia und Sierra Leone, auch für die Zukunft einverstanden.

Der Ansatz des Europäischen Instituts, die Eingriffsprärogative des UN-Sicherheitsrats gänzlich zu durchbrechen, ist allerdings juristisch untragbar. Er ist aber auch gefährlich, da er letztlich nur darauf hinausläuft, den NATO-Staaten die Möglichkeit zu verschaffen, ihr militärisch überlegenes Potential zur Durchsetzung ihrer strategischen Interessen unter Umgehung der UNO einzusetzen. Dies zu betonen ist insbesondere notwendig in einer Zeit, in der seit langem die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens in den militärischen Planungen der USA-NATO Allianz eine zentrale Rolle als mögliche Ziele spielen, vor allem Iran, Libyen, Syrien und der Libanon.<sup>74</sup> Was hier die Etikette „humanitär“ und „Schutzverantwortung“ trägt, ist in Wahrheit „regime change“, wie die jüngste Eskalation des Krieges in Libyen wiederum bewiesen hat.

---

<sup>74</sup> Vgl. Michel Chossudovsky, Anm. 66.

## **Die internationale Strafgerichtsbarkeit als Instrument der Friedenssicherung - ein großes Ziel zwischen politischer Beschwörung und fragwürdiger Realität**

Seit dem Nürnberger Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher ist in der internationalen Politik und auch völkerrechtlich anerkannt, dass ein Staat in seiner Macht begrenzt ist. Eine Staatsführung und ihre zivilen wie militärischen Helfershelfer können bestraft werden, wenn sie massiv gegen zentrale Normen der internationalen Ordnung verstoßen. 1950 bestätigte die noch junge UN-Generalversammlung die sogenannten Nürnberger Prinzipien, die den Angriffskrieg, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu Verbrechen nach dem Völkerrecht erklärten, und zwar unabhängig von einer nationalen Rechtsordnung und darin enthaltenen Erlaubnisregelungen (Prinzip I und VI). Staatsoberhäupter und andere in offizieller Funktion handelnde Personen genießen, stehen sie im Verdacht, Völkerrechtsverbrechen begangen oder befohlen zu haben, keine Immunität (Prinzip III), und auch das Handeln auf Befehl befreit nicht von Strafe (Prinzip IV). Im selben Jahr erklärte Artikel 7 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention unter deutlicher Anlehnung an die Nürnberger Prinzipien, dass das Rückwirkungsverbot nicht für Taten gilt, die „im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den allgemeinen von den zivilisierten Völkern anerkannten Rechtsgrundsätzen“ strafbar waren.<sup>75</sup> Und auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, mit dem 1966 die programmatischen Aussagen der Allgemeinen Menschenrechtserklärung präzisiert und verbindlich gemacht wurden, findet sich in Artikel 15 Abs. 2 eine beinahe wortgleiche Bestimmung zur Bekräftigung der Nürnberger Prinzipien. Natürlich ging es bei diesen Hinweisen auf das Nürnberger Recht nicht nur um die Herausstellung der Möglichkeit einer Bestrafung makrokrimineller Täter. Das eigentliche Ziel der Kodifikationen war das, was auch im innerstaatlichen Recht mit Strafgesetzen bezweckt werden soll, nämlich die Herstellung einer präventiven Wirkung durch die Strafandrohung. Wie im innerstaatlichen Bereich der soziale Friede und die Sicherheit gewährleistet werden sollen, so ist im internationalen Bereich die Friedenssicherung das eigentliche Ziel. Mögliche strafrechtliche Konsequenzen vor Augen, sollen Machthaber und ihre Apparate davon abgehalten werden, unter Ausnutzung staatlicher Macht Massenverbrechen zu begehen, die wegen ihrer Schwere über die Grenzen des Staates hinaus den Frieden oder die internationale Ordnung gefährden können. So erklärt sich, warum die Strafgerichte, die der UN-Sicherheitsrat eingesetzt hat – beginnend 1993 mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, gefolgt 1994 von einem Strafgerichtshof für Ruanda –, eine Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII der UN-Charta darstellen, das unter der Überschrift „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens oder bei Angriffshandlungen“ steht.<sup>76</sup> Und so erklärt sich auch, dass die Präambel im Römischen Statut des (ständigen) Internationalen Strafgerichtshofs es zu den vordringlichsten Zielen des Gerichts zählt, sowohl

---

<sup>75</sup> Gegen diese Regelung erhob die Bundesrepublik einen Vorbehalt, der die Ablehnung der Nürnberger Judikatur, wie sie namentlich in der bundesdeutschen Politik und Justiz deutlich wurde, dokumentiert. Nach dem Vorbehalt sollte Art. 7 Abs. 2 nur in den Grenzen des Art. 103 Abs. 2 des Grundgesetzes anwendbar sein, wonach „[e]ine Tat nur bestraft werden [kann], wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde“. Vgl. dazu Gerhard Werle: Die Entwicklung des Völkerstrafrechts aus deutscher Perspektive, in: Gerd Hankel (Hrsg.): Die Macht und das Recht. Beiträge zum Völkerrecht und Völkerstrafrecht am Beginn des 21. Jahrhunderts, Hamburg 2008, S. 103 f.

<sup>76</sup> Es gibt darüber hinaus noch die sogenannten „internationalisierten“ oder „hybriden“ Strafgerichte, die in Absprache mit den betreffenden Ländern eingerichtet wurden und an denen internationale Richter oder Justizbeamte neben nationalen tätig sind. Ein solches Strafgericht gibt es z.B. für Kambodscha.

„den Frieden, die Sicherheit und das Wohl der Welt“ zu festigen als auch „der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen und so zur Verhütung solcher Verbrechen beizutragen“.<sup>77</sup>

Das ist ganz zweifellos ein sehr hoher Anspruch, und er bleibt es auch jenseits aller politiktypischen Rhetorik. Denn wenn die internationale Strafgerichtsbarkeit nicht in erkennbarer Weise den binnen- oder zwischenstaatlichen Frieden fördert, das heißt nicht in zumindest einer Hinsicht, nämlich der auf konsentierten Normen beruhenden Rechtsanwendung, die Voraussetzung für die Wiederherstellung oder Festigung des Friedens schafft, dann wird die mit diesem Anspruch bedachte internationale Strafgerichtsbarkeit Schaden nehmen, zunächst nur auf den einzelnen Fall bezogen, doch bei einer Häufung vergleichbarer Fälle auch generell.

Was bedeutet das konkret? Wie lässt sich das eben Gesagte an einem Anwendungsfall der internationalen Strafgerichtsbarkeit illustrieren? Und mit welchem Ergebnis?

Nehmen wir das Beispiel des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda, auch Ruanda-Strafgerichtshof (RStGH) genannt. Seine Konstituierung wurde im November 1994 vom UN-Sicherheitsrat beschlossen, vier Monate nachdem in Ruanda ein Völkermord zu Ende gegangen war. Etwa 800.000 Menschen waren ihm zum Opfer gefallen, die meisten von ihnen Angehörige der Bevölkerungsgruppe der Tutsi, einer Minderheit im Land, aber auch viele Oppositionelle aus der Gruppe der Hutu, die die deutliche Bevölkerungsmehrheit (ca. 85 Prozent) stellten. Der Gerichtshof sollte zum einen Ausdruck der internationalen Betroffenheit über die große Zahl der in Ruanda begangenen Verbrechen sein und als Zeichen der daraus erwachsenen moralischen Verpflichtung verstanden werden, die in besonderer Weise für diese Verbrechen Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Zum anderen sollte er dazu beitragen, dass in Ruanda eine nationale Aussöhnung möglich wird, die auch befriedend auf die Nachbarländer wirkt.<sup>78</sup> Sollten das Land und die Region eine ernsthafte Chance auf eine friedliche Zukunft haben, so die dahinter stehende Überlegung, musste die jüngste Vergangenheit aufgearbeitet werden, was wegen der Dimension der Verbrechen zunächst einmal eine strafrechtliche Aufarbeitung bedeutete. Dazu war selbstverständlich in erster Linie die nationale Justiz Ruandas aufgerufen, doch sollte die Existenz des internationalen Gerichts die Notwendigkeit und die Unterstützung einer solchen Aufarbeitung bezeugen.

Soweit die Situation und die Absichten im November 1994. Machen wir nun einen Zeitsprung von acht Jahren und begeben uns im November 2002 nach Myowe, einem kleinen Ort in der ruandischen Provinz Byumba, nicht weit von der Grenze zu Uganda entfernt. In Myowe gibt es ein Gefängnis, in dem die Häftlinge am Tag unseres Besuchs etwas Außergewöhnliches erwartet: ein Film soll gezeigt werden, ein Film über ein Gefängnis zwar, aber dennoch, die Abwechslung im tristen Gefängnisalltag könnte größer kaum sein. In einem Gebäude zwischen Küche und Latrine, das als Lagerraum genutzt wird, sitzen auf Bänken und dem Betonboden rund 250 Häftlinge, Männer und Frauen getrennt. Sie warten auf den Beginn des Films, der, mit einem Projektor auf ein Bettlaken am Kopfende der Halle projiziert, von dem RStGH, der im tansanischen Arusha seinen Sitz hat, berichtet wird.

Zu sehen ist aber zunächst nicht das Gericht, sondern eine Bildersequenz mit verschiedenen Aufnahmen vom Völkermord. Machetenschwingende Männer auf dem Weg zu einem Mordeinsatz; Straßensperren, an denen einzelne Personen aus einer Gruppe von Menschen herausgegriffen und getötet werden; ein fußballfeldgroßer Platz übersät mit Leichen; Männer, Frauen und Kinder, grässlich verstümmelt in der Sonne liegend, deren Strahlen das Rot des Blutes zur dominierenden Farbe machen.

---

<sup>77</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt 2000 II, S. 1394.

<sup>78</sup> Vgl. die Präambel der Resolution 955 (1994) vom 8. November 1994; das Statut des Gerichts ist u. a. abgedruckt in: Vereinte Nationen, 43 (1995), S. 39-43.

Durch das Publikum geht ein Aufstöhnen, einzelne Rufe der Entrüstung sind zu hören, Blicke werden gesenkt und Augen mit den Händen verdeckt. Aus dem *off* ertönt die Stimme eines Kommentators. Die Verbrechen des Völkermords, erklärt sie, würden vor nationalen und internationalen Gerichten verhandelt. Das sei wichtig, denn ohne eine Bestrafung der Schuldigen könne kein neues, friedliches Ruanda entstehen. Zur Verdeutlichung des eben Gesagten zeigt der Film den Internationalen Gerichtshof in Arusha, zunächst von außen, dann einen seiner Verhandlungssäle, in dem wie im Zeitraffer Angeklagte, die vormalig in Ruanda hohe Posten in Regierung oder Militär innehatten, auf die Frage eines Richters, ob sie sich schuldig im Sinne der Anklage bekennen, unisono antworten: „non coupable“, nicht schuldig. Das Publikum reagiert nicht. Das Schweigen wird erst dann durch Unmutsäußerungen und ungläubiges Staunen verratendes Murren durchbrochen, als der Film davon berichtet, wie die Häftlinge im Gerichtsgefängnis von Arusha leben. Es ist ein Moment, in dem das Leben in verschiedenen Welten konkret wird. Während in Myowe ein Schlafplatz nur gegen Entgelt erhältlich ist und die tägliche Breiportion von 500 Gramm mehr schlecht als recht das Überleben sichert, genießen die Häftlinge in Arusha, so der filmische Eindruck, ein überaus komfortables Leben: Einzelzimmer mit Fernseher, Gymnastikraum, umfassende ärztliche Betreuung, drei Mahlzeiten pro Tag. Einige der Häftlinge kämpfen gar mit Gewichtsproblemen, klagen über zu fettes Essen und fordern eine Diät, was in Myowe nur für bitteres, verächtliches Auflachen sorgt.

Nun bestehen keine Zweifel mehr: Einer möglichst objektiven Berichterstattung über den Internationalen Gerichtshof dient der Film ganz augenscheinlich nicht. Im Gegenteil, es soll Stimmung gegen ihn gemacht werden, er soll als ein Instrument erscheinen, mit dem die Staatengemeinschaft wieder einmal deutlich macht, wie wenig sie an einem Verständnis ruandischer Empfindlichkeiten interessiert ist. Damit folgt der Film einem Wahrnehmungsmuster, wie es seit der Einsetzung des Gerichts durch den UN-Sicherheitsrat in der offiziellen Politik Ruandas mal mehr, mal weniger intensiv besteht. Das Gericht, heißt es dort, sei lediglich eine Geste, die dem schlechten Gewissen der internationalen Gemeinschaft geschuldet sei, die damit ihr Wegsehen vor und während des Völkermords vergessen machen wolle. Wie anders könne man verstehen, dass das mit Millionen von Dollar ausgestattete Gericht eine mehr als magere Bilanz aufweise.<sup>79</sup> Nicht selten folgen dann noch die Einwände, die das ruandische Mitglied im UN-Sicherheitsrat bereits vor der Abstimmung über die Schaffung des RStGH vorgebracht hatte:<sup>80</sup> das Gericht sei nur für das Jahr 1994 zuständig, doch habe der Krieg am 1. Oktober 1990 begonnen und seit dieser Zeit seien von Hutu-Extremisten Verbrechen an Tutsi begangen worden; das Gericht sei ein bloßes Anhängsel des ein Jahr zuvor (Mai 1993) eingesetzten Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, da es sich mit diesem die Berufungskammer teilen müsse und kein gesonderter Leiter der Anklagebehörde bestimmt werde, die Zuständigkeit des bisherigen und nur für das ehemalige Jugoslawien zuständigen Leiters werde vielmehr einfach um Ruanda erweitert; die Todesstrafe sei nach dem Statut des Gerichts ausgeschlossen, was dazu führe, dass „einfache“ Völkermörder vor ruandischen Gerichten härter bestraft werden könnten<sup>81</sup> als die Planer und Organisatoren des Völkermords vor dem Gericht in Arusha; die materielle Kompetenz des Gerichts sei zu diffus, da sie sich nicht nur auf das Verbrechen des Völkermords konzentriere; schließlich habe das Gericht noch weitab vom Tatortstaat seinen Sitz und sei zudem nicht einmal mit einem einzigen ruandischen Richter besetzt.

---

<sup>79</sup> Ende 2002 hatte das Gericht nicht einmal 10 letztinstanzliche Urteile gefällt.

<sup>80</sup> Vgl. UN-Doc. S/PV.3453.

<sup>81</sup> Dieses Argument ist keins mehr, da im Sommer 2007 die Todesstrafe in Ruanda abgeschafft wurde.

In der Tat wird man dem einen oder anderen der Einwände eine Berechtigung nicht absprechen können,<sup>82</sup> im Verhältnis zwischen Ruanda und dem Gerichtshof haben sie jedenfalls für eine langanhaltende Missstimmung gesorgt, die manchmal sogar ins beinahe Feindselige abdriftete.<sup>83</sup> Mittlerweile haben sich die Wogen geglättet. Das Gericht hat seit 2003 einen eigenen Ankläger, den Gambier Hassan Bubacar Jallow. Eine dritte Verfahrenskammer wurde eingerichtet, dem Gericht wurden Ad-litem-Richter zugewiesen und das Beweisverfahren erfuhr eine vorsichtige Vereinfachung, so dass sich die bisherige Bilanz mit knapp über 30 durch Urteil abgeschlossenen Verfahren nicht mehr ganz so bescheiden ausnimmt. Für eine bessere Rezeption in Ruanda selbst sorgte zudem die personelle Aufstockung der Ermittlungsbehörde in der Hauptstadt Kigali, die Weiterentwicklung eines Zeugenschutzprogramms und die materielle Hilfe, die auf Initiative des Gerichts einer Reihe von Opfern des Völkermords, allen voran HIV-positiven Frauen, zuteil wurde. Dann und wann gibt es zwar noch Spannungen, so unlängst anlässlich der Weigerung des Gerichts, Häftlinge zur Aburteilung nach Ruanda zu überstellen,<sup>84</sup> doch im Allgemeinen herrscht ein kooperativer Geist zwischen Kigali und Arusha. Die Arbeit des Gerichts, so scheint der vorherrschende Eindruck in der ruandischen Politik zu sein, hält über die Aufarbeitung des Unrechts die Erinnerung an den Völkermord wach. Sie ist eine dauernde Mahnung an die Staatengemeinschaft, dem oftmals feierlich beschworenen „Nie wieder“ konkrete Taten folgen zu lassen.<sup>85</sup> Zugleich ist sie eine Aufforderung an die eigene Politik, den nationalen Aussöhnungsprozess – in Ruanda ist die *réconciliation* zu einem zentralen politischen Ziel geworden - so zu gestalten, dass die Bevölkerungsgruppen der Hutu und Tutsi friedlich zusammenleben können. Dafür ist entscheidend, dass in den Urteilen das Unrecht als solches benannt und geahndet wird.

Ist somit, was die Botschaft des RStGH und deren Rezeption in Ruanda betrifft, alles gut oder zumindest auf dem besten Weg dorthin? Die Frage ist zu bejahen, wenn man auf die offizielle Politik abhebt. Sie ist auch überwiegend zu bejahen, obschon mit größeren Einschränkungen, wenn man Opferorganisationen wie IBUKA (Erinnere dich) oder AVEGA (wörtlich: Vereinigung der Witwen des Völkermords vom April) in den Blick nimmt. Zumeist entzündet sich deren Kritik jedoch nicht an der Judikatur des RStGH, sondern an der materiellen Ausstattung des Gerichts, dessen Jahresbudget von über 500 Millionen US-Dollar die große materielle Not der Völkermordüberlebenden und das eigene schmale Budget – AVEGA beispielsweise hatte 2007 nicht einmal 300.000 Euro zur Verfügung – gegenübergestellt werden.<sup>86</sup> Zu bedenken ist allerdings, dass die Opferorganisationen in dieser Hinsicht nicht für alle Überlebenden und Opfer des Völkermords sprechen – und genau an diesem Punkt beginnt das eigentliche Problem, das mit der RStGH-Judikatur in Ruanda verbunden ist. Es ist ein Problem, das so groß ist, dass es die eben erwähnten positiven Seiten mühelos überstrahlt und von fataler Konsequenz für die Zukunft Ruandas sein kann.

Kurz gefasst läuft es daraus hinaus, dass dem Internationalen Gerichtshof in Arusha vorgeworfen wird, den Kontext des Völkermords auszublenden. Hätte die jetzige starke Partei des Landes, die Front Patriotique Rwandais (FPR), nicht vor dem eigentlichen Völkermord

---

<sup>82</sup> Dass dies mittlerweile auch die internationale Politik und die zuständigen UN-Instanzen erkannt haben, zeigt der Übergang zu hybriden oder internationalisierten Strafgerichten, vgl. dazu: Volker Nerlich: Entwicklung und Perspektiven internationaler und internationalisierter Strafgerichtsbarkeit, in: Gerd Hankel (Hg.): Die Macht und das Recht. Beiträge zum Völkerrecht und Völkerstrafrecht am Beginn des 21. Jahrhunderts, Hamburg 2008, S. 50-96.

<sup>83</sup> So wenn Fälle von Korruption und Nepotismus bekannt wurden, wenn Zeugen und vor allem Zeuginnen auf unsensible Art befragt oder wenn Angeklagte, von deren Schuld die ruandische Justiz überzeugt war, freigesprochen wurden.

<sup>84</sup> Vgl. z. B. The Prosecutor v. Yussuf Munyakazi (ICTR-97-36-R11bis) vom 28. Mai 2008.

<sup>85</sup> Dazu gehört aus ruandischer Sicht allerdings auch, dass die Staatengemeinschaft eine Art Wiedergutmachung für ihr Versagen 1994 leistet, das Land also finanziell beim Wiederaufbau unterstützt.

<sup>86</sup> Chantal Namukunzi: Les rescapés du génocide réclament des réparations au TPIR, in: La Nouvelle Relève, 15.-22. Oktober 2007, S. 8.

das Land vom nördlichen Nachbarn Uganda aus angegriffen,<sup>87</sup> um mit Waffengewalt die Rückkehr der seit 1959 in mehreren Wellen vertriebenen Exiltutsi zu erzwingen, hätte es, sagen viele Überlebende, keinen Krieg gegeben. Es hätte auch keine Dynamik der Gewalt gegeben und auch nicht deren Extrempunkt in Form des dreimonatigen Völkermords, der über zwei Drittel der Bevölkerungsminderheit der Tutsi den Tod brachte. Mit anderen Worten, ohne den Krieg keine verlorenen Angehörigen, lautet die wohl zu einfache, aber nicht unverständliche Gleichung Überlebender. Und einmal formuliert setzt sie sich schnell in der Überlegung fort, dass die für den Tod der Angehörigen Verantwortlichen, auch wenn sie weit entfernt vom eigentlichen Tatgeschehen eine Kausalitätskette in Gang gesetzt haben, zur Verantwortung gezogen werden müssten. Doch eben dazu sei das Gericht in Arusha nicht bereit, aus Angst, die Kooperationsbereitschaft Ruandas, wo heute ehemalige Militärs der FPR hohe und höchste Ämter bekleideten,<sup>88</sup> aufs Spiel zu setzen.

Dennoch verpufft diese Kritik nicht wirkungslos. Sie trifft sich vielmehr mit einer anderen weitverbreiteten Überzeugung und wird von dieser noch als Bekräftigung wahrgenommen. Die große Mehrheit der Hutu nämlich hält die Arbeit des Arusha-Gerichts in großen Teilen schlichtweg für Siegerjustiz. Selbstverständlich liegt hier sofort der Einwand nahe, dieser Vorwurf wolle lediglich von Verantwortlichkeiten ablenken und werde somit aus durchsichtigen Gründen erhoben. So einfach ist es im vorliegenden Fall jedoch nicht, denn zweifelsfrei steht zweierlei fest: Zum einen sind, worauf eingangs schon hingewiesen wurde, während des Völkermords viele Hutu getötet wurden. Wie viele es genau waren, ist nicht bekannt, doch kann als sicher angenommen werden, dass ihre Zahl etliche Zehntausend beträgt.<sup>89</sup> Zum zweiten war der Völkermord kein isoliertes Phänomen. Er war, worauf auch schon hingewiesen wurde, Teil eines Krieges, der vor dem Völkermord begonnen hatte. Und in diesem Krieg wurden Abertausende Hutu getötet, Hunderttausende wurden aus ihren Dörfern im Norden des Landes vertrieben und mussten über Jahre hinweg in Flüchtlingslagern leben, in denen Leid und Sterben alltäglich waren.<sup>90</sup> Außerdem war er nicht mit dem offiziellen Ende der Feindseligkeiten wirklich beendet. Nach dem 4. Juli 1994, dem Tag der Eroberung der ruandischen Hauptstadt Kigali durch die FPR, kam es auf Seiten der Sieger noch zu zahlreichen Racheakten und gezielten Tötungsaktionen, denen nach vorsichtigen Schätzungen ebenfalls zehntausende Hutu zum Opfer fielen. Auch wenn die Rede vom »doppelten Genozid« Unsinn ist und erkennbar apologetischen Zwecken dient,<sup>91</sup> bleibt doch festzuhalten, dass die Zahl der Opfer unter den Hutu sehr hoch ist; die Gesamtangaben variieren zwischen 100.000 und 500.000. Hinzu kommen noch die vielen ebenfalls nach Hunderttausenden zählenden Toten, die nach der Machtübernahme durch die FPR auf der Flucht nach Zaire und in den dortigen Flüchtlingslagern ihr Leben verloren haben oder die in den beiden kongolesischen Kriegen 1996 und 1998, an deren Ausbruch und Verlauf Ruanda maßgeblich beteiligt war, getötet wurden.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> Der Angriff erfolgte eigentlich durch den militärischen Arm der FPR, durch die Armée Patriotique Rwandaise (APR), doch wird heute allgemein die Bezeichnung des politischen Arms der Befreiungsbewegung FPR verwendet und damit auch die APR gemeint.

<sup>88</sup> Der aktuelle Staatspräsident Paul Kagame z. B. war Oberbefehlshaber der Befreiungsarmee und ist heute Vorsitzender der FPR.

<sup>89</sup> Vgl. Gérard Prunier: Rwanda: le génocide, 2. Auflage, Paris 1999, S. 317.

<sup>90</sup> Vgl. hierzu die Beschreibung des Kommandeurs der UN-Blauhelmtuppe in Ruanda, Roméo Dallaire, in: Ders.: Handschlag mit dem Teufel. Die Mitschuld der Weltgemeinschaft am Völkermord in Ruanda, Frankfurt am Main 2005, S. 92 f.

<sup>91</sup> Der an die Tutsi gerichtete Vorwurf wurde insbesondere von Vertretern der damaligen französischen Regierung unter Mitterrand geäußert und verfolgte letztlich das Ziel, vom eigenen Versagen in der französischen Ruanda-Politik abzulenken.

<sup>92</sup> Rund zwei Millionen Hutu flüchteten vor der vorrückenden FPR-Armee aus Ruanda, die meisten von ihnen nach Zaire. Unter den Flüchtlingen waren viele Völkermörder, aber auch solche, die aus Angst vor einer kollektiven Beschuldigung das Land verlassen wollten. Die Zahl der Flüchtlinge, die von FPR-Soldaten oder von

Von all diesen Toten und den möglicherweise dafür Verantwortlichen ist in Arusha nicht die Rede, auch dort nicht, wo keine Beschränkung in der zeitlichen Zuständigkeit des Gerichts besteht. Sicher, die Morde an den sogenannten „gemäßigten Hutu“, die während der Völkermordzeit begangen wurden, werden in Arusha verhandelt. Aber sie werden, da die getöteten Hutu nicht zu der ethnischen Gruppe gehörten, die vernichtet werden sollte (die Tutsi), eben nicht als Völkermord eingestuft, sondern als eine Tatvariante der Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Das hat zur Folge, dass sie bzw. ihre Angehörigen in Ruanda längst nicht die soziale Aufmerksamkeit genießen wie die Opfer des „crime of crimes“, als das Völkermord immer noch gilt.<sup>93</sup> Viel entscheidender jedoch ist, dass in Arusha die Morde, die vor und während der Eroberung des Landes von FPR-Soldaten an Hutu begangen wurden, nicht verhandelt werden. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die frühere Leiterin der Anklagebehörde beider Ad-hoc-Gerichte, die Schweizerin Carla del Ponte, 2003 ihre Zuständigkeit für Ruanda verlor, weil sie Verfahren gegen ruandische Politiker und Militärs einleiten wollte.<sup>94</sup> Seinerzeit sagte die ruandische Regierung zu, in eigener Regie Verfahren gegen mögliche Tatverdächtige durchzuführen. Bei dieser Ankündigung ist es über Jahre geblieben,<sup>95</sup> bis im Juni 2008 Ermittlungen gegen vier ruandische Offiziere wegen der Ermordung von 13 katholischen Würdenträgern 14 Jahre zuvor eingeleitet wurden.<sup>96</sup> Ob darin jedoch eine Wende zu sehen ist, ist mehr als fraglich. In Arusha jedenfalls sind keine Anzeichen dafür zu erkennen, dass die Verbrechen der „siegreichen Seite“ angeklagt werden sollen – eingedenk der Vorbildfunktion dieses Gerichts für die ruandische Justiz und der dem Gericht anfänglich zgedachten Bedeutung für die Zukunft des Landes und der Region ist dies – 17 Jahre nach Einsetzung des Gerichts und kurz vor dem geplanten Ende seiner Tätigkeit – eine schlimme Unterlassung, die den Verdacht eines politischen Opportunismus nährt. Das heutige Ruanda hat sich zum treuesten Bündnispartner Großbritanniens und der USA in Zentralafrika entwickelt. Es ist zu einer Ordnungsmacht geworden, die, gerade mit Blick auf die gewaltigen Rohstoffvorkommen des benachbarten Kongo, weiterhin funktional gehalten werden soll.

Halten wir also fest: Der RStGH hat in den letzten Jahren Recht gesprochen. Er hat Menschen verurteilt, die nachweislich Massenverbrechen begangen oder deren Begehung befohlen haben. Aber der Gerichtshof hat nur unzulänglich Recht gesprochen. Weil es aus politischen, ökonomischen und geostrategischen Gründen nicht gewünscht war, hat er keine Verfahren gegen Personen eröffnet, die im Verdacht stehen, für Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen verantwortlich zu sein. Einen Beitrag zur Versöhnung unter den Ruandern, ja auch nur zu einer Annäherung zwischen Hutu und Tutsi, die über gefühlsselige Inszenierungen hinaus Bestand hat, hat der Gerichtshof damit nicht geleistet. Und auch über die Landesgrenzen Ruandas hinaus hat er nicht im angekündigten Sinne gewirkt. Statt Befriedung gab es, vor allem in Zaire bzw. in der späteren Demokratischen Republik Kongo,

---

Einheiten des damaligen Rebellenführers Laurent Kabila getötet worden waren, soll sich auf über 300.000 belaufen. Vgl. Danielle de Lame: *Deuil, Commémoration, Justice dans les contextes rwandais et belges*, in: *Politique africaine*, 92 (2003), S. 43.

<sup>93</sup> Zur Diskussion über die Bewertung vgl. William A. Schabas: „Die verabscheuungswürdige Geißel“: Völkermord, 60 Jahre danach, in: Gerd Hankel (Hrsg.): *Die Macht und das Recht. Beiträge zum Völkerrecht und Völkerstrafrecht am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Hamburg 2008, S. 223 f.

<sup>94</sup> Vgl. Florence Hartmann: *Paix et Châtiment: Les guerres secrètes de la politique et la justice internationale*, Paris 2007, S. 282 ff.

<sup>95</sup> So erklärte Staatspräsident Paul Kagame mehrfach: „Es hat keine Verbrechen gegeben. Wo sind die Beweise?“, und fügte jeweils, die Beschuldigung in eine andere Richtung lenkend, hinzu, dass die FPR-Soldaten doch schließlich keinen Genozid begangen hätten, den hätten andere begangen, unter den Augen des Auslands. Von den damals in der UNO Verantwortlichen sei jedoch niemand wegen unterlassener Hilfeleistung vor Gericht gestellt worden. Vgl. z.B. Kagame against trying of RPF Officers, in: *The New Times*, 3.-4. März 2004, S. 1 und 10 f.

<sup>96</sup> Vgl. <http://www.hirondelle.org/>

Interventionen, Krieg und Massenelend, verantwortet und gefördert von eben den Personen, gegen die der Gerichtshof nicht tätig wurde oder nicht tätig werden durfte.

Übertragen auf die weiter oben gestellten Fragen nach der präventiven, friedensschaffenden Wirkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit bedeutet das: Weder hat das internationale Gericht in Ruanda selbst, noch hat es außerhalb Ruandas den Frieden gefördert. Es hat auch nicht die Begehung weiterer Verbrechen verhindert.<sup>97</sup> Folglich war und ist das Gericht – entgegen der ihm laut eigener Präambel zugewiesenen Ziele – kein Instrument der Friedenssicherung. Für die Idee der internationalen Strafgerichtsbarkeit und für die mit ihr verbundenen Hoffnungen ist das ein schwerer Rückschlag. Eine Justiz, die machtpolitischen Interessen untergeordnet wird – und dieser Unterordnung darüber hinaus noch bereitwillig Folge leistet –, beschädigt nachhaltig ihren ursprünglichen Geltungsgrund.

---

<sup>97</sup> Vgl. hierzu den 2010 erschienen sogenannten Mapping-Report über massive Menschenrechtsverletzungen, die zwischen 1993 und 2003 im Kongo begangen wurden (<http://www.ohchr.org/en/Countries/AfricaRegion/Pages/RDCProjetMapping.aspx>).

## **Internationaler Strafgerichtshof** Analyse und Bewertung

### **Internationale Rechtsstaatlichkeit – Prämisse**

Die Verrechtlichung/Verregelung der Internationalen Beziehungen ist ein wesentliches Instrument der Friedenssicherung. Die Gestaltung des internationalen Friedens unter den Bedingungen kapitalistischer Globalpolitik stellt eine enorme Herausforderung dar. Die inter-imperialistischen Widersprüche brechen empirisch nachweisbar immer wieder hervor. Dennoch muss es das Ziel sein, unter diesen Bedingungen die Gefahren des Umschlagens ökonomischer Konflikte in militärische zu minimieren.

Die Schaffung einer internationalen Rechtsstaatlichkeit spielt hierbei eine wesentliche Rolle. Die gegenwärtig immer noch hegemoniale internationale Machtordnung des *Rechts des Stärkeren* gilt es durch eine universell gültige *internationale Rechtsordnung* zu ersetzen. Zwar existiert diese, bislang jedoch überwiegend auf dem Papier (UN-Charta). Offene und verdeckte Missachtung (meist in Gestalt einseitiger Neu-Interpretationen) bestimmen seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation den Umgang mit der UN-Charta, sei es durch staatliche Akteure (vorwiegend durch die Hegemonialmächte), sei es vermittelt über den UN-Sicherheitsrat. Diese Missachtung ist interessendeterminiert und geht auf Kosten schwächerer Staaten. Der durch dieselben Hegemonialmächte bestimmte UN-Sicherheitsrat interveniert(e) wiederholt in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten<sup>98</sup> und bricht dabei die eigene Charta (Art. 2, Abs. 1 und 7, sowie Art. 24, Abs. 2). Mittlerweile wird gar völkergewohnheitsrechtlich argumentiert, obschon die Mehrheit der internationalen Gemeinschaft die auch gern als „humanitäre Intervention“ bezeichnete gewaltförmige Einmischung entschieden ablehnt<sup>99</sup>. Angesichts dessen ist die gewohnheitsrechtliche Argumentation aufgrund fehlender permanenter Übung und allseitiger, mindestens passiver Akzeptanz weder legitim noch legal und somit der argumentative Rückgriff darauf rechtlich nicht zulässig.

Dies zeigt, dass Rechtsnormen und juristische Institutionen per se – ungeachtet dessen, ob auf staatlicher oder internationaler Ebene – kein geeignetes Instrument der Friedenschaffung und -erhaltung sind, wenn diese Normen hegemonie-fördernd formuliert sind oder aber von hegemonialen Kräften zu ihren Gunsten ohne effektiven materiellen Widerstand (bspw. unter den Bedingungen einer unipolaren Weltordnung) interpretiert werden.

Unter diesen Bedingungen wird internationale Rechtsstaatlichkeit in ihr Gegenteil verwandelt. Die Ausübung von Machtpolitik unter Nutzung formaler multilateraler Mechanismen und Normen führt im Ergebnis zur Ausübung struktureller Gewalt – neben der direkten Gewalt – gegen schwächere Akteure. Großmächte verteidigen ihren hegemonialen Anspruch mit Verweis auf internationale Rechtsnormen, die sie unilateral interpretieren.

Ein derartiges internationales Rechtsverständnis erzeugt nicht die Grundlage für eine internationale Friedensordnung, da sie nicht die Anerkennung der übrigen Akteure findet und finden kann – sie ist desavouiert.

---

<sup>98</sup> Jüngst in Gestalt der Flugverbotszone über dem libyschen Luftraum, die dann zum Einfallstor für den Krieg wurde.

<sup>99</sup> Beispielsweise: Group of the 77 South Summit, Havanna, Kuba, 10.-14. April 2000, Declaration of the South Summit, Art. 4.

Entscheidend ist und bleibt, ob die Rechte und Pflichten aller dem Recht unterworfenen Akteure auch für alle ausnahmslos gelten. Dies ist der Maßstab der folgenden Analyse des IStGH.

## **Internationaler Strafgerichtshof**

### *Internationale Organisation*

Die UN beriefen 1998 eine internationale Konferenz ein, in der eine Konvention (*Römisches Statut*) zur Institutionalisierung der internationalen Strafgerichtsbarkeit diskutiert und mit 120 Stimmen angenommen wurde. Das Statut sollte in Kraft treten, wenn mindestens 60 Staaten das *Römische Statut* ratifizieren. Im Jahre 2002 trat, nach Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde, das Statut in Kraft. 2003 wurde der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) eingerichtet. Der IStGH ist im Prinzip eine eigenständige Internationale Organisation, d.h. er ist kein UN-Gremium im UN-System. Als Internationale Organisation verfügt der IStGH über eine von den Mitgliedsstaaten (originäre Völkerrechtssubjekte) abgeleitete Völkerrechtssubjektivität<sup>100</sup>, d.h. er besitzt keine „Kompetenz-Kompetenz“, kann also nicht selbstständig Recht setzen oder eigene Kompetenzen formulieren.<sup>101</sup> Sein Handlungsspielraum ist somit ausschließlich definiert durch seine Mitgliedsstaaten.

Der IStGH wurde als ergänzendes Instrument zu Strafgerichtsbarkeit der Nationalstaaten geschaffen, um eine Gerichtsbarkeit über ausgewählte „schwerste Verbrechen von internationalem Belang“<sup>102</sup> auszuüben. Nach wie vor gilt jedoch, dass der IStGH, nur eine substituierende Rolle der innerstaatlichen Strafgerichtsbarkeit darstellt, falls diese nicht willig oder sich als nicht fähig erweist, strafrechtlich zu handeln, was in Art. 1 des Rom-Status bekräftigt wird.

Der IStGH verfügt, analog des UN-Sicherheitsrates, über keine eigenen Zwangsmittel zur Durchsetzung seiner Maßnahmen. Er ist dabei immer auf die Zusammenarbeit mit solchen Staaten angewiesen, die die polizeilich-militärischen Mittel besitzen, seine Entscheidungen notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen. Dies trifft insbesondere für den Vollzug von Haftbefehlen zu.

### *Straftatbestände*

Die Zuständigkeit des IStGH beschränkt sich auf wenige Tatbestände: „Völkermord“, „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ und „Kriegsverbrechen“. Das „Verbrechen der Aggression“ ist zwar als vierter Straftatbestand genannt, wurde jedoch erst auf der ersten Überprüfungskonferenz 2010 nach schwierigen Verhandlungen definiert und tritt frühestens ab 2017 nach Ratifikation durch 30 Mitgliedsstaaten in Kraft.<sup>103</sup>

### *Kompetenzen*

Der Konflikt um die Kompetenzen des IStGH war vielschichtig. Idealistische Befürworter des IStGH forderten eine „universelle Zuständigkeit“ des IStGH. Dass heißt, dass gegen Individuen aus allen Ländern ungeachtet der Unterschrift/Ratifikation des „Römischen Statuts“ durch diese Staaten Ermittlungen aufgenommen werden können. Die Gegner, Vertreter der intergouvernementalen Denkschule, hingegen forderten die Reichweite lediglich auf die Unterzeichnerstaaten zu beschränken, was tatsächlich der intergouvernementalen Struktur internationaler Organisationen – mit Ausnahme der Hybridstruktur EU – entspricht.

---

<sup>100</sup> Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, Art. 4 Abs. 1.

<sup>101</sup> Ebenda, Art. 1.

<sup>102</sup> Ebenda, Art. 1.

<sup>103</sup> Ebenda, Art. 5 Abs. 1 und 2.

Insbesondere die USA, Russland und China verwahrten sich gegen die „universelle Zuständigkeit“, da sie fürchteten, dass auch ihre Staatsbürger vor dem IStGH angeklagt werden könnten. Schließlich wurde den intergouvernementalen Vorbehalten der Großmächte entsprochen: Der IStGH kann Ermittlungen gegen potentielle Täter aufnehmen, die entweder Staatsbürger eines Mitgliedsstaates sind oder aber eine Straftat in einem Unterzeichnerstaat begangen haben sollen.<sup>104</sup>

Entspricht das Ergebnis verständlicherweise auch den intergouvernementalen Vorbehalten, so ist jedoch die Motivation der drei Staaten schlichtweg rechtsstaatlichkeitsnegierend, da sie das für die Rechtsstaatlichkeitsidee konstitutive Gleichheitsprinzip, was übrigens auch in Art. 2 Abs. 1 UN-Charta rechtsverbindlich für den internationalen Staatenverkehr formuliert ist, verneinen. Diese rechtsstaatlichkeitsnegierende Haltung wurde durch weitere Aspekte vertieft; gewissermaßen durch die Hintertür wurde eine selektive „universelle Zuständigkeit“ im Statut festgeschrieben.

### **Verhältnis zwischen UN-Sicherheitsrat und IStGH**

Obschon, wie bereits ausgeführt, der IStGH eine unabhängige und selbständige Internationale Organisation sein soll, wurde er an die Leine des UN-Sicherheitsrates gelegt.<sup>105</sup> Artikel 2 IStGH verweist auf ein noch abzuschließendes Abkommen zwischen der UNO – faktisch dem UN-Sicherheitsrat – und dem IStGH. Das Abkommen, das sogenannte *Relationship Agreement* (RA), wurde 2004 von den beiden Organisationen unterzeichnet. Die UNO erkennt den IStGH als unabhängige Organisation an, während zugleich der IStGH die Verantwortlichkeiten des UN-Sicherheitsrates anerkennt. Was zunächst als eine Selbstverständlichkeit klingt, entpuppt sich als eine faktische Unterordnung des IStGH unter die Interessen des UN-Sicherheitsrates. Das Initiativrecht, Ermittlungsverfahren einzuleiten, besitzt zwar der Ankläger des IStGH.<sup>106</sup> Darüber hinaus sind die IStGH-Mitgliedsstaaten<sup>107</sup>, aber auch der UN-Sicherheitsrat<sup>108</sup> berechtigt, eine „Situation“ dem IStGH zu unterbreiten. In letzterem Fall ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit der Aufnahme von Ermittlungen durch den IStGH zu rechnen.

#### *„Referral“-Kompetenz*

Das Recht des UN-Sicherheitsrates dem IStGH auf Grundlage von Kapitel VII eine „Situation“ zu unterbreiten, wird als „Referral“-Kompetenz bezeichnet. Diese Kompetenz soll dem UN-Sicherheitsrat dazu dienen, seine zentrale Aufgabe, den „Weltfrieden und die Internationale Sicherheit“ zu wahren, umfassender umzusetzen, so die Begründung.

Diese zusätzliche Kompetenz des UN-Sicherheitsrates ist nicht explizit aus der Kompetenzzuweisung der UNO-Charta ersichtlich, da sie eine strafrechtliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten darstellt und das Souveränitätsprinzip relativiert. Sie wird schlechterdings über 50 Jahre nach Verabschiedung der UNO-Charta abgeleitet.

Die Konditionalisierung und Relativierung staatlicher Souveränität durch den UNO-Sicherheitsrat nahm nach dem Ende des Kalten Krieges – angefangen bei Irak und Somalia – an Fahrt auf und wird durch die westlichen Vertreter im UN-Sicherheitsrat in unzulässiger Weise bereits als gewohnheitsrechtlich (Legitimationsfiguren: „Humanitäre Intervention“, „Demokratieexport“) deklariert. Insofern stellt die strafrechtliche Einmischung bloß eine Fortsetzung der bereits einseitig praktizierten Weltordnungspolitik des Westens dar.

---

<sup>104</sup> Ebenda, Art. 4 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 lit a) und lit b).

<sup>105</sup> Ebenda, Art. 2.

<sup>106</sup> Ebenda, Art. 15.

<sup>107</sup> Ebenda, Art. 14, Abs. 1.

<sup>108</sup> Ebenda, Art. 13, lit. b).

Mit der „Referral“-Kompetenz des UN-Sicherheitsrats entsteht die auf den ersten Blick absurde, auf den zweiten Blick hegemonialpolitisch intendierte Situation, dass drei ständige UN-Sicherheitsratsmitglieder (USA, China und Russland), ohne selbst Mitglieder des IStGH zu sein, die Möglichkeit besitzen, vermittelt über den UN-Sicherheitsrat, den IStGH für Ermittlungen gegen Staatsbürger von Staaten einzuschalten, die nicht Mitglieder des IStGH sind bzw. gegen Personen, die die ihnen zur Last gelegten Tat in einem Staat begangen haben sollen, der ebenfalls nicht Mitglied des IStGH ist. Kurzum, das intergouvernementale Personalitäts- und Territorialprinzip kann über eine Kapitel-VII-Resolution wieder ausgehebelt werden. Rechtsstaatliche Gewaltenteilung sieht anders aus.

Zugleich ist es höchst unwahrscheinlich, dass der UN-Sicherheitsrat einen Fall an den IStGH überweisen wird, in dem gegen Staatsbürger aus einem Staat, der als Ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat sitzt, ermittelt werden würde. Ähnliches steht ist bei Staatsbürgern eines einem Ständigen Sicherheitsratsmitglied verbündeten Staat, zu befürchten. Das Veto, ob angedroht oder angewendet, ist so gut wie sicher.

#### *„Deferral“-Kompetenz*

Das Bild der selektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit verdichtet sich weiter, betrachtet man das Recht des UN-Sicherheitsrates auf der Grundlage einer Kapitel-VII-Resolution, einen „Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung“<sup>109</sup> gegen den IStGH für zwölf Monate mit unbegrenzten Verlängerungsresolutionen zu erwirken. Mit Hilfe dieser „Deferral“-Kompetenz können Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Staatsbürger befreundeter Staaten des UN-Sicherheitsrates oder Staatsbürger der beiden Ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder und IStGH-Mitglieder, Großbritannien und Frankreich, verhindert und diese effektiv vor Strafverfolgung geschützt werden.

#### *Bilaterale Abkommen*

Obschon nahezu alle Schlupflöcher seitens der Großmächte im Hinblick auf die Gefahr, dass ihre Staatsbürger einer Ermittlung oder Strafverfolgungsverfahren des IStGH ausgesetzt sein könnten, verschlossen sind, gingen die USA noch einige Schritte weiter. Die USA spielten das Szenario, dass US-Bürger in einem Drittland, das IStGH-Mitglied ist, von diesem Land an den IStGH wegen des Verdachts auf eine Straftat ausgeliefert werden könnte. Um dieser „Gefahr“ zu begegnen, pressten die USA Dutzenden von Staaten bilaterale Nichtauslieferungsabkommen an den IStGH ab. Türöffner hierfür ist Art. 98, Abs. 2 des Römischen Statuts: „(2) Der Gerichtshof darf kein Überstellungsersuchen stellen, das vom ersuchten Staat verlangen würde, entgegen seinen Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Übereinkünften zu handeln, denen zufolge die Überstellung eines Angehörigen des Entsendestaats an den Gerichtshof der Zustimmung dieses Staates bedarf, sofern der Gerichtshof nicht zuvor die Zusammenarbeit des Entsendestaats im Hinblick auf die Zustimmung zur Überstellung erreichen kann.“

#### *„American Servicemembers Act“ und „Hague Invasion Act“*

Darüberhinaus verabschiedeten die USA den sogenannten *American Servicemembers Act*, der es US-Behörden verbietet, mit dem IStGH zu kooperieren.

Mit der Verabschiedung des *Hague Invasion Act* ermächtigt sich die US-Regierung, US-Bürger notfalls auch gewaltsam aus IStGH-Haft zu befreien. Dieses Gesetz bricht eindeutig das Gewaltverbot der UN-Charta Art. 2, Abs. 4.

#### *„Verbrechen der Aggression“*

Das *Verbrechen der Aggression* als Straftatbestand stellt in der Tat ein wichtiges Mittel dar, um die individuelle politische Verantwortlichkeit für Angriffskriege und nicht nur die der

<sup>109</sup> Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, Art. 16.

Staaten zu bestrafen. Es dürfte nicht von ungefähr kommen, dass gerade deshalb über viele Jahre hinweg keine verbindliche Konsensdefinition über den Begriff der „Aggression“ herbeigeführt werden konnte. Sind die drei übrigen Straftatbestände („Völkermord“, „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ und „Kriegsverbrechen“) sowohl bei bewaffneten internationalen Konflikten als auch in bewaffneten nicht-internationalen Konflikten denkbar, so ist der Straftatbestand der „Aggression“ in einer Resolution<sup>110</sup> der UN-Generalversammlung im Jahre 1974 ausschließlich zwischenstaatlich definiert. Dabei sind die Definitionen – politisch intendiert – relativ unpräzise gehalten, so dass eine strafrechtlich relevante Präzisierung zwecks Vermeidung von politischer Willkür unvermeidlich ist.

Auf der ersten Überprüfungskonferenz zum IStGH in Kampala 2010 einigte man sich schließlich auf eine Definition, die im Wesentlichen die unzureichend präzise Definition der Resolution der UN-Generalversammlung von 1974 widerspiegelt und daher politischer Missbrauch aufgrund selektiver Anwendung zu befürchten steht.

Auch hier, und das manifestiert die Problematik einmal mehr, greifen die „Referral“- und „Deferral“-Kompetenzen des UN-Sicherheitsrates. D.h. dass neben dem IStGH (Initiativrecht) und den IStGH-Mitgliedsstaaten der UN-Sicherheitsrat das Recht besitzt, den IStGH zur Ermittlungsaufnahme aufzufordern („Referral“-Kompetenz), sowie Ermittlungen zu blockieren („Deferral“-Kompetenz), wodurch erneut die Ständigen Sicherheitsratsmitglieder privilegiert sind, die dieses Instrument für sich politisch nutzen können.

## **Bewertung**

Befürworter des gegenwärtigen internationalen Strafrechts argumentieren – politisch motiviert oder schlicht naiv –, eine selektive Durchsetzung des Völkerrechts und des Völkerstrafrechts sei besser als keine rechtlichen Standards. Das internationale Rechtsstaatlichkeitsprinzip sei eben noch nicht perfekt.

Ist die politische Motivation dieser Haltung, die letztendlich die internationale Machtasymmetrie juristisch zementieren soll, aus ihrer Perspektive nachvollziehbar, so ist den Gutgläubigen entgegenzuhalten, dass es sich nicht um einfache Kinderkrankheiten handelt, die perspektivisch auszuräumen sind. Es handelt sich vielmehr um einen machtpolitisch-intendierten Systemdefekt, der die Internationale Rechtsstaatlichkeit zur politischen Justiz pervertiert und somit den eigentlich begrüßenswerten Rechtsstaatlichkeitsgedanken desavouiert.

Würden lediglich die Ständigen Sicherheitsratsmitglieder sich aus der Gleichbehandlung ausnehmen, könnte man zumindest mit erheblichen Bauchschmerzen auf realpolitische Zwänge verweisen. Jedoch läuft es darauf hinaus, dass die Sicherheitsratsmitglieder ihre Verbündeten und Vasallen ebenfalls vor Strafverfolgung schützen, während sie ihnen gegenüber widerspenstige Staatenvertreter abzuurteilen versuchen.

Es bleibt festzustellen, dass in der bisherigen Praxis die Existenz des IStGH weniger ein rechtliches als vielmehr ein wichtiges politisches Instrument zur Durchsetzung partikularer geostrategischer Interessen darstellt. Über den IStGH können öffentlichkeitswirksam bestehende Konflikte internationalisiert werden und zugleich die Notwendigkeit bewaffneter Interventionen reklamiert werden.

Linke und sozialistische Politik sollte den Anspruch internationaler Rechtsstaatlichkeit auch gegenüber dem IStGH einfordern: Ja zur Idee eines IStGH, aber nein zu diesem IStGH.

---

<sup>110</sup> 3314 (XXIX). Definition der Aggression, UN-Generalversammlung, A/RES/3314 (XXIX) 14. Dezember 1974.

## **Die UNO, das Völkerrecht und die Zukunft Palästinas**

Seitdem US-Präsident Obama sich entschlossen hat, seine Nahost-Politik nicht mehr an seiner berühmten Kairo-Rede vom Juli 2009, sondern an den radikalen Forderungen des israelischen Ministerpräsidenten Netanyahu nach einem jüdischen Staat und uneingeschränktem Siedlungsbau auszurichten, sind die Hoffnungen auf eine baldige Friedenslösung im Nahen Osten zerstoßen. Auch die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben sich als unfähig erwiesen, eine eigene Initiative zur Öffnung der Sackgasse, in die die Politik geraten ist, zu ergreifen. Der Status quo einer Besatzungspolitik, die permanent Gewaltexzesse produziert, scheint damit zementiert. Umso erstaunlicher ist es, dass in dieser Situation der Chef der PLO Mahmud Abbas den Mut gefasst hat, die Dinge selbst in die Hand zu nehmen, und die UNO einzuschalten. Seine Ankündigung, einen Antrag an die UNO um die Aufnahme als 193. Mitgliedstaat zu stellen, hat – wie vorauszusehen war – die sofortige Ablehnung durch die USA und die Bundesrepublik Deutschland als mächtigste Interessenvertreter der israelischen Regierung zur Folge gehabt. Mit erheblichem Druck wird versucht, Abbas von seinem Plan noch abzubringen, und die israelische Diplomatie sucht nach der „moralischen Mehrheit“ in der UNO zur Abwehr des Antrags.

### **Die Rolle der UNO bei der Entstehung Israels**

Israel und den USA war es Jahrzehnte lang gelungen, die UNO aus dem Konflikt herauszuhalten. Verständlich, denn in der Palästina-Frage standen und stehen sie auf verlorenem Posten. Die erdrückende Mehrheit der Staaten verurteilt die Besatzungspolitik durch Israel. Dies war zuletzt in der Einforderung eines Rechtsgutachtens des Internationalen Gerichtshofes (IGH) über den Mauerbau durch die UNO-Generalversammlung und das vernichtende Urteil des IGH über die Rechtswidrigkeit der Mauer deutlich geworden.<sup>111</sup> Einzig in den Kämpfen um die Entstehung des Staates Israels hat die UNO eine von den jüdischen Siedlern und späteren Bürgern Israels akzeptierte Rolle spielen können. Seitdem gehörte es zur Strategie aller israelischen Regierungen, Resolutionen der UN-Generalversammlung offen zu missachten. Die US-Regierungen unterstützten diesen Boykott, indem sie Israel vor Verurteilungen durch den UN-Sicherheitsrat mit ihrem Veto bewahrten. In den vergangenen 15 Jahren haben die USA elfmal zugunsten Israels von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht haben, zuletzt am 28. Februar 2011. Sie verhinderten damals eine Resolution, die den illegalen Charakter der zionistischen Siedlungen in den besetzten Gebieten feststellte.

Es lohnt sich allerdings, noch einmal zurückzuschauen auf die Diskussionen in der UNO jener Zeit, als es um die Zukunft der jüdischen Bevölkerung in Palästina und die Gründung eines neuen Staates auf fremdem Territorium ging.<sup>112</sup> Denn in ihnen begegnen wir wieder den Problemen, die auch heute noch auf der Tagesordnung stehen. Die UNO hatten das Problem im Februar 1947 von den Briten geerbt, die ihr Mandat zurückgaben, da sie in den harten Auseinandersetzungen zwischen der arabischen Bevölkerung und den jüdischen Siedlern nun selbst von denen angegriffen wurden, die sie bislang noch unterstützt hatten. Jetzt mit dem Palästina-Problem konfrontiert, schufen die UN zunächst das „UN Special Committee on

---

<sup>111</sup> Vgl. IGH Gutachten „Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories“, ICJ Reports 2004.

<sup>112</sup> Die folgenden Ausführungen basieren weitgehend auf meinem Artikel „Das Palästina-Problem vor der UNO“ in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/1998.

Palestine“ (UNSCOP), welches Palästina bereiste. Das Ergebnis dieser Mission legten sie in einem sog. Mehrheitsplan für die Teilung des Landes und einen Minderheitsplan für einen föderativen Staat vor. Der Mehrheitsplan teilte Palästina in einen jüdischen Staat, einen arabischen Staat und eine internationale Zone von Jerusalem unter UN-Aufsicht auf. Der Minderheitsplan wollte in Palästina einen föderativen Staat der jüdischen und der arabischen Gemeinschaft mit der Hauptstadt Jerusalem schaffen. Die Juden waren trotz Vorbehalten mit dem Mehrheitsplan einverstanden; die Araber lehnten beide Vorschläge der UNSCOP ausdrücklich ab. Sie befürchteten, dass der Mehrheitsplan die territoriale Integrität Palästinas zerstöre und auch der Minderheitsplan in verdeckter Form zu einer Teilung führen werde. Stattdessen schlugen die arabischen Delegationen ein säkulares, demokratisches Staatswesen in Palästina vor, das die Rechte und Bedürfnisse aller Menschen und Minoritäten respektiert, die sog. Ein-Staatenlösung.

Am 23. September 1947 schuf die UNO-Generalversammlung ein ad hoc-Komitee, das die beiden alternativen Pläne der UNSCOP beraten sollte. Die Mitglieder lehnten den Vorschlag, das Palästina-Problem dem Internationalen Gerichtshof zu übergeben, ab. Danach diskutierten sie die wichtige Frage, ob die Vereinten Nationen überhaupt berechtigt seien, eine Staatsgründung und damit die Teilung Palästinas zu behandeln. Wie unsicher selbst die UN-Vertreter in Bezug auf diesen Streitpunkt waren, zeigte die äußerst knappe Abstimmung der ad hoc-Kommission vom 24. November 1947. Bei 57 Stimmberechtigten waren nur 21 überzeugt, dass die Vereinten Nationen das Recht zu einer solchen Entscheidung hätten, 20 waren davon nicht überzeugt, der Rest enthielt sich. In einer ausführlichen Studie fasste das Komitee lediglich den aktuellen Stand des Völkerrechts zusammen, *„dass die Vereinten Nationen nicht die Macht haben, einen neuen Staat zu schaffen. Solch eine Entscheidung kann nur durch den freien Willen des Volkes des in Frage stehenden Landes selbst getroffen werden. Diese Bedingung ist im Falle des Mehrheitsvorschlages nicht erfüllt, da er die Errichtung eines jüdischen Staates in völliger Missachtung der Wünsche und Interessen der Araber von Palästina involviert.“*<sup>113</sup> Die Hauptbetroffenen, das palästinensische Volk, hatte man jedoch nicht befragt. Ein entsprechender Vorschlag, ein Referendum abzuhalten, war von der UNO abgelehnt worden. Resolutionen der UN-Generalversammlung können lediglich Empfehlungen aussprechen aber keine Gesetze oder Staaten schaffen. Der Bericht weist darauf hin, dass die Vereinten Nationen bei ihren Entscheidungen an ihre Charta gebunden sind, in deren Artikel 1 es ausdrücklich heißt, dass das „Prinzip gleicher Rechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker“ respektiert werden müssen. Der Teilungsbeschluss verstoße eindeutig gegen beide Rechtsprinzipien der Charta.

Dennoch gingen die Beratungen weiter und befassten sich mit Fragen, die die Tiefe und unverminderte Schärfe des Konfliktes noch heute bestimmen und im Gedächtnis der Palästinenser und Palästinenserinnen aufbewahrt sind. Das Komitee setzte sich mit den präzisen Bestimmungen des britischen Mandats auseinander. Es stellte fest, dass der Völkerbund gemäß Art. 22 seiner Satzung Palästina die Unabhängigkeit zu geben habe und dass Großbritannien als Mandatar das palästinensische Volk lediglich auf seine Souveränität vorbereiten sollte. Der Report betont, dass *„die Umwandlung Palästinas in einen unabhängigen Staat der logische Kulminationspunkt der Zielsetzung des Mandats und der Plan für die Entwicklung nicht-selbstregierender Länder“* ist. Artikel 28 des Mandatsvertrags weist darauf hin, dass nach Beendigung des Mandats die Regierungsgewalt *„der Regierung von Palästina“* überantwortet wird. *„Das Ziel des Mandats... war, dem palästinensischen Volk administrativen Rat und Hilfe zu erweisen, bis es fähig sein würde, allein zu regieren. Es war weder davon die Rede (dem palästinensischen Volk) irgendwelche Bedingungen aufzuerlegen, wenn es fähig sein würde, allein zu regieren, noch ihm einen Teil seines Landes wegzunehmen.“*

---

<sup>113</sup> Vgl. Maxime Rodinson: Israel and the Arabs, London 1969, S. 74 ff. sowie die Resolutionen 997, 99 und 1002 der ersten Sonderkonferenz der Generalversammlung vom November 1956.

Doch dieses Mandat war als unerfüllbar von Großbritannien zurückgegeben worden, und der nun vorliegende Teilungsplan lief auf eine Enteignung gigantischen Ausmaßes hinaus. Allein die rein „statistischen“ Elemente dieses Planes, die das Komitee untersuchte, zeigten, inwieweit er die zukünftigen Auseinandersetzungen geradezu provozieren musste. Dem „arabischen Staat“ wurde ein Gebiet von 11.600 qkm zugestanden, was 42,88 Prozent der palästinensischen Gesamtfläche entsprach. Der „jüdische Staat“ umfasste dagegen 15.100 qkm oder 56,47 Prozent der Gesamtfläche Palästinas. 176 qkm waren der internationalen Zone von Jerusalem vorbehalten, in der 150.540 Araber und 99.960 Juden wohnten. Im „arabischen Staat“ gab es vor der Teilung 740.010 Araber und 9.520 Juden; im „jüdischen Staat“ lebten laut UNSCOP 499.020 Juden und 509.780 Araber. Die Juden, die bis zur Teilung Palästinas nur 5,67 % des Bodens erworben hatten, kamen mit Hilfe der Teilungs-Resolution der Vereinten Nationen in den Besitz von 56,47 % des gesamten palästinensischen Landes.

Dennoch sprach sich die ad-hoc-Kommission schließlich mit 25 gegen 13 Stimmen bei 17 Enthaltungen für den Teilungsplan aus. Zwei Staaten sollten in Palästina entstehen, die politisch unabhängig sein, wirtschaftlich aber miteinander in Verbindung stehen sollten („economic union“). Der Vorschlag, einen unabhängigen demokratischen Staat in Palästina zu errichten, bekam keine Mehrheit. Am 29. November 1947 entschied die Generalversammlung, die Teilung Palästinas in einen jüdischen und einen arabischen Staat vorzuschlagen.<sup>114</sup> Mit Ausnahme der von den USA abhängigen Länder sprach sich kein Staat der Dritten Welt für die Teilung Palästinas aus. Großbritannien enthielt sich der Stimme; die anderen Großmächte - einschließlich der Sowjetunion - unterstützten den Teilungsplan.

Die Zionisten begrüßten dieses Abstimmungsergebnis, sie hatten einen entscheidenden Sieg errungen. Die Araber lehnten den Entscheid der UNO ab und kündigten ihren Widerstand gegen den ungewollten und ihrer Ansicht nach ungerechtfertigten Verlust Palästinas an. Die Sowjetunion hingegen, die sich später als bedeutendste Schutzmacht der arabischen Welt verstand, sprach sich 1947 für die Schaffung eines jüdischen Staates in Palästina aus. Im November 1947 erklärte A. Gromyko als Vertreter der UdSSR vor den Vereinten Nationen: *„Der Umstand, dass kein abendländisches Land in der Lage gewesen ist, die Grundrechte des jüdischen Volkes zu verteidigen und es gegen die von den faschistischen Henkern ausgelöste Gewalttätigkeit zu beschützen, erklärt den Wunsch der Juden, einen eigenen Staat zu gründen. Es wäre ungerecht, diese Tatsache nicht zu berücksichtigen und dem jüdischen Volk das Recht zu verweigern, seine Wünsche zu verwirklichen.“* Am 11. Dezember 1948 folgte Resolution 194 (II) der UN-Generalversammlung, mit der den Flüchtlingen ein Rückkehrrecht zum frühest möglichen Zeitpunkt und ein Recht auf Entschädigung für das verlorene Eigentum zuerkannt wurde.

So versuchten die europäischen Staaten, sich eines gemeinsamen Problems, dessen Urheberchaft sie nicht verleugnen konnten, zu dessen Lösung sie aber nicht in der Lage waren, auf Kosten eines nun gänzlich unbeteiligten Volkes zu entledigen – nicht ahnend, mit welcher Wucht es auf sie wieder zurückfallen werde. Für die arabische Bevölkerung waren die jüdische Besiedlung und der israelische Staat eine koloniale Bürde und blieb es auch dann noch, als es schließlich bereit war, Israel definitiv als Staat anzuerkennen, obwohl ihr selbst ein solcher auch weiterhin vorenthalten wurde. Das ist inzwischen Geschichte – und die Palästinenser haben wiederholt zu verstehen gegeben, dass sie an diesem Teil der Geschichte für eine künftige Friedensregelung nicht zu rütteln gedenken. Aber es ist auch Teil des kollektiven Gedächtnisses eines Volkes, welches sich dieser Fakten vor allem dann erinnert, wenn von der israelischen Regierung und ihren Siedlern selbst diese Daten zu ihren Gunsten verändert werden (Jerusalem, Westbank). Edward Said hat seine Landsleute gemahnt, den Holocaust in das Bewusstsein auch ihrer Existenz und Zukunft zu integrieren. Aus Israel ist von ähnlich prominenter Warte keine vergleichbare Mahnung bekannt, die palästinensische

<sup>114</sup> UNGV Res. 181 (II) (33 Ja-, 13 Neinstimmen, 10 Enthaltungen).

Katastrophe von 1948 (Naqba) auch in das jüdische Bewusstsein aufzunehmen. Im Gegenteil, erst kürzlich wurden offizielle Feiern zum Gedenken an die Naqba von 1948 von der israelischen Regierung verboten.

### **Der Ausschluss der UNO aus dem Palästina-Konflikt**

War die UNO zu dieser Zeit das entscheidende Gremium, der einseitigen Ausrufung des Staates Israel durch Ben Gurion im Mai 1948 trotz zweifelhafter völkerrechtlicher Grundlage die weltweite Legitimation zu verschaffen,<sup>115</sup> so veränderte sich das Verhältnis Israel – UNO nach dem sog. Sechstagekrieg von 1967 grundlegend. Der UN-Sicherheitsrat reagierte sofort am 6. Juni mit der Resolution 237. Zahlreiche Resolutionen auch der Generalversammlung folgten bis zur berühmten Resolution 242 des UN-Sicherheitsrates vom 22. November 1967. Der entscheidende Satz heißt: „Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict.“ Aus der gleichberechtigten französischen Version ergibt sich ebenso eindeutig wie aus den späteren Resolutionen und der völkerrechtlichen Regel, dass gewaltsam besetzte Gebiete vollständig zurückzugeben sind, dass sich Israel aus allen besetzten Gebieten wieder zu entfernen hat – ungeachtet der Möglichkeit, über einen territorialen Austausch zu verhandeln. Israels offizielle Interpretation verweist allerdings auf den fehlenden Artikel vor „territories“, woraus die Regierung den Schluss zieht, dass sie die Resolution bereits dann erfüllt habe, wenn sie sich nur aus Teilen der besetzten Gebiete zurückziehe. Für diese Interpretation vermag Israel zwar immer wieder einige US-amerikanische und britische Diplomaten zu gewinnen,<sup>116</sup> ansonsten steht sie insbes. in der Völkerrechtslehre vollkommen allein. Doch die bedingungslose Unterstützung durch die Westmächte erlaubte es Israel bisher, alle Aufforderungen der UNO zum Rückzug zurückzuweisen oder zu ignorieren.

Die Aufmerksamkeit der UNO konzentrierte sich in den Folgejahren auf die Siedlungs- und Annexionspolitik, die nicht nur gegen alle internationalen Konventionen wie die Haager Konventionen von 1907 und die Genfer Konventionen von 1949 mit den Zusatzprotokollen von 1977 verstoßen, sondern auch die zentrale Hürde im gegenwärtigen „Friedensprozess“ bilden. Eine UNO-Sonderkommission schloss 1972 ihren Bericht mit der Folgerung: *„eine vorsätzliche Politik der Annexion und der Besiedlung der besetzten Gebiete, die sich durch die absichtliche Ausrottung der palästinensischen nationalen Identität, ...die Verweigerung des Rechts auf Rückkehr (und anderer Rechte) auszeichne und die als Negierung von Buchstaben und Geist der vierten Genfer Konvention zu erachten sei“*.

Erst nach dem sog. Yom-Kippur Krieg vom Oktober 1973, der von den Arabern begonnen wurde und mit ihrer Niederlage endete, kam es zum Durchbruch für die PLO. Noch auf der Friedenskonferenz in Genf im Dezember 1973 war sie nicht dabei, weswegen es zu keinen zukunftsweisenden Abmachungen kommen konnte. Doch im nächsten Jahr 1974 auf der 29. UN-Vollversammlung wurde mit den Resolutionen 3236 und 3327 das volle Selbstbestimmungsrecht für das palästinensische Volk anerkannt sowie das Recht, es mit allen Mitteln durchzusetzen. Die PLO erhielt als legitime Repräsentantin des palästinensischen Volkes Beobachterstatus bei der UNO und der bewaffnete Kampf wurde als legitimes Mittel akzeptiert. Diese Rechte waren bereits den südafrikanischen Befreiungsbewegungen ANC, PAC und SWAPO, der angolanische MPLA und der FRELIMO in Mosambik zuerkannt worden.<sup>117</sup> Die NATO-Staaten konnten sich allerdings mit

---

<sup>115</sup> Am 11. Mai 1949 wurde Israel als „peace loving State which accepts the obligations contained in the Charter and is able and willing to carry out those obligations“ in die UNO aufgenommen, UNGV Res. 273 (III). Die immer wieder gehörte Meinung, die UNO habe Israel geschaffen, ist allerdings falsch. Die Generalversammlung ist zu einem solchen Akt nicht befugt.

<sup>116</sup> Vgl. etwa H. Ch. Rösler: Die Renaissance der Grünen Linie, in: FAZ vom 29. Juni 2011, S. 8.

<sup>117</sup> Vgl. N. Paech, G. Stuby: Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2001, Rz. 163 f., S. 492 ff., Rz. 187 ff. S. 500 ff.

dieser Entwicklung nie anfreunden und stimmten dagegen, aber den zunehmenden Konsens unter den UNO-Staaten konnten sie nicht aufhalten. Im UN-Sicherheitsrat wären diese Resolutionen auf jeden Fall am Veto der USA gescheitert, denn sie verfolgten im Nahen Osten andere, eigene Ziele. William Fulbright brachte sie 1973 auf die nüchterne Formel: *„Kontrolle des sowjetischen Einflusses, Unterstützung Israels, Verbesserung der Beziehungen zu den arabischen Staaten, Sicherung der Ölversorgung“*. Präsident Carter versprach zwar bei Amtsantritt im Januar 1977 eine „gerechte Lösung für das Problem der Palästinenser“ und eine „palästinensische Heimstätte“, verhinderte aber einen Monat später eine Resolution des UN-Sicherheitsrats, in der der Vollzug der Resolution 242 und die Anerkennung der *„unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung, einschließlich des Rechts auf Rückkehr und des Rechts auf nationale Unabhängigkeit und Souveränität in Palästina“* gefordert wurde.

Auch Präsident Carter war zu sehr von den geostrategischen Zielen der US-Herrschaft im Mittleren Osten bestimmt, als dass er eine dauerhafte Friedenslösung unter Einschluss der Palästinenser konzipieren konnte. Daran scheiterte schließlich auch das Camp-David Abkommen vom September 1978, welches zwar den israelischen und ägyptischen Präsidenten Begin und Sadat den Nobelpreis einbrachte, aber keine weitere Friedensperspektive für den Nahen Osten eröffnete. Das Abkommen stand nicht nur im Widerspruch zum Völkerrecht. Es wurde durch die arabischen Länder auf ihrer Konferenz im November 1978 Bagdad ebenso abgelehnt wie durch die UNO auf der 33. und 34. Generalversammlung vom Dezember 1978 und November 1979. Die zentrale Kritik der Ablehnung galt der Nichtbeteiligung der PLO. Und es kam wie es kommen musste. Schon vor dem Abkommen von Camp David waren israelische Truppen im März 1978 nach Absprache mit Washington in den Libanon eingedrungen, um einen möglichst großen Teil der PLO zu liquidieren. Es folgten die Invasionen von 1980 und 1982 bis zum Massaker von Sabra und Schatila. In Israel verschärfte die Likud-Regierung unter Begin und Sharon durch Terroranschläge gegen palästinensische Bürgermeister die Situation, so dass die Unruhen in den Jahren von 1980-82 eskalierten. Nicht unwesentlich trug dazu die offizielle Annexion Jerusalems und die Ausrufung als israelische Hauptstadt im Frühjahr 1980 bei. Die zahlreichen Resolutionen der Generalversammlung sowie des Sicherheitsrates der UNO gegen die Politik des Likud-Blocks ließen es an Deutlichkeit nicht fehlen,<sup>118</sup> konnten die israelische Regierung jedoch nicht beeindruckten. Selbst die USA übten nur Stimmenthaltungen bei der Verurteilung der Annexion Jerusalems.<sup>119</sup>

Die Ausweglosigkeit des palästinensischen Elends und die Fruchtlosigkeit des passiven Widerstands angesichts einer ungezügelter Siedlungspolitik entluden sich schließlich im Dezember 1987 in der Intifada. Die UN-Generalversammlung hatte gerade wieder diese Politik für null und nichtig erklärt und eine internationale Friedenskonferenz mit der Beteiligung der PLO gefordert. Ein Jahr später ist das ganze Ausmaß der Repression auf der einen und der Verzweiflung auf der anderen Seite sichtbar, was die Generalversammlung zu einer Reihe immer schärfer formulierten Resolutionen veranlasste. So heißt es in der Resolution 43/21 vom 3. November 1988: *„Die Generalversammlung, in Kenntnis des seit dem 9. Dez. 1987 andauernden Aufstands (Intifada)...1. verurteilt Israels beharrliche Politiken und Praktiken, die eine Verletzung der Menschenrechte des palästinensischen Volkes in den besetzten palästinensischen Gebieten einschließlich Jerusalems darstellen, und insbes. Handlungen wie die Eröffnung des Feuers durch die israelische Armee und israelische Siedler, als deren Folge wehrlose palästinensische Zivilisten getötet und verwundet wurden, Prügeln und Knochenbrechen, die Ausweisung palästinensischer Zivilisten, die Auferlegung*

---

<sup>118</sup> Vgl. z.B. UNSR Resolution 465 (1980) v. 1. März 1980; Resolution 467 bis 469 (von April und Mai 1980). UNGV Res. 35/122 vom 11. Dezember 1980; Res. 35/169 vom 15. Dezember 1980; Res. 36/147 vom 16. Dezember 1981 etc.

<sup>119</sup> UNSR Res. 476 (1980) vom 30. Juni 1980; Res. 478 vom 20. August 1980.

*restriktiver wirtschaftlicher Maßnahmen, die Zerstörung von Häusern, kollektive Bestrafung und Massenverhaftungen sowie die Verweigerung des Zugangs zu den Medien...3. bekräftigt, dass die seit 1967 von Israel vorgenommene Besetzung der palästinensischen Gebiete, einschließlich Jerusalems, nichts an der Rechtsstellung dieser Gebiete geändert hat...4. verlangt, dass die Besatzungsmacht Israel des IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten ab sofort genauestens einhält und umgehend von ihren Politiken und Praktiken ablässt, die gegen dieses Abkommen verstoßen.“*

## **Die neue Rolle der UNO bei der Entstehung eines palästinensischen Staates**

An dieser Situation hat sich strukturell nichts geändert. Alle von großen Erwartungen und Hoffnungen getragenen Konferenzen und Abmachungen, ob Oslo I von 1991/1993, Oslo II von 1995, Camp David, Taba oder Annapolis – sie scheiterten alle an der Kompromisslosigkeit der israelischen Regierungen, die die palästinensischen Gebiete nicht aus der Besetzung entlassen wollten. Zudem verweigerten sie der UNO jegliche Beteiligung an der Suche nach einer Friedenslösung. Palästina blieb faktisch ein völkerrechtsfreier Raum, wo die Gewalt beliebig herrschte.

Vor diesem Hintergrund vermag auch die neue Initiative des PLO-Chefs, die UNO mit einem Mitgliedsantrag wieder ins Spiel zu bringen, keinen allzu großen Optimismus zu entfachen. Es ist daran zu erinnern, dass die PLO bereits 1988 den palästinensischen Staat ausgerufen hat, der seinerzeit allerdings von lediglich 50 Staaten anerkannt wurde. Jetzt geht es um seine Aufnahme in die UNO. Die US-Regierung hat bereits ihre Ablehnung signalisiert und kann den Antrag mit ihrem Veto im Sicherheitsrat stoppen. Denn gem. Art. 4 Abs. II UN-Charta hat dem Beschluss der UN-Generalversammlung (Art. 18 Abs. II UN-Charta, mit einer 2/3 Mehrheit) eine Empfehlung des Sicherheitsrats voranzugehen, die der Zustimmung oder Stimmenthaltung aller fünf Veto-Mächte bedarf. Der Internationale Gerichtshof hat bereits 1950 das Initiativrecht des Sicherheitsrats inklusive Veto aufgrund seiner besonderen Verantwortung für den Weltfrieden bekräftigt.<sup>120</sup> In der PLO werden derzeit Überlegungen angestellt, diese Barriere des Sicherheitsrats mit einer Resolution der Generalversammlung auf der Basis der Uniting-for-Peace Resolution 377 (V) von 1950 zu überwinden. Der entscheidende Satz in der Resolution heißt: „if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including... the use of armed forces.“ Es wird also zu begründen sein, dass ein Veto der USA gegen die Empfehlung, einen Staat Palästina in die Vereinten Nationen aufzunehmen, dem Sicherheitsrat als Scheitern vorgeworfen werden kann, seiner Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit nachzukommen. Dies hängt davon ab, ob die Verweigerung der Aufnahme in die UNO eine Bedrohung des Friedens oder einen Akt der Aggression bestehen lässt oder gar heraufbeschwört. Angesichts der gegenwärtigen völkerrechtswidrigen Besetzung des zukünftigen palästinensischen Staatsgebietes, die permanent Gewalt, Terror und Akte der Aggression erzeugt, kann die Aufnahme in die UNO durchaus als Versuch gewertet werden, Frieden und Sicherheit in der Region herzustellen. Die Verhinderung der Mitgliedschaft bedeutet auf jeden Fall die Fortdauer der Besetzung und damit auch die Fortdauer einer Situation, die eine Bedrohung des Friedens mit immer wiederkehrenden Akten der Aggression darstellt. So plausibel demnach zu begründen ist, dass die UN-Generalversammlung mit der Uniting-for-Peace Resolution die Entscheidung über die

---

<sup>120</sup> Vgl. Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, ICJ Reports 1950, 1, 8-10.

Aufnahme Palästinas in die UNO auch ohne Empfehlung des Sicherheitsrats treffen könnte, so deutlich muss man sich jedoch auch vor Augen halten, dass diese Entscheidung eine primär politische ist, die von anderen Kriterien als der juristischen Begründbarkeit abhängt.

Die Gründung eines unabhängigen souveränen palästinensischen Staats ist offizielles Ziel der US-amerikanischen Nahost-Politik. Zu diesem Ziel hat sich auch die israelische Regierung von Ministerpräsident Netanyahu und Außenminister Lieberman bekannt. Doch ihre faktische Politik des Siedlungsbaus und des Landraubs ist diesem Ziel direkt entgegengesetzt. Die israelische Regierung akzeptiert nicht die Grenzlinie von 1967, die Moshe Dajan selbst 1948 mit einem grünen Stift als Waffenstillstandslinie zwischen Israel und Jordanien in die Landkarte eingezeichnet hatte. Sie ist seitdem die Linie, die die PLO als Grenze bei der Proklamation ihres Staates 1988 und der damit verbundenen Anerkennung des Staates Israel anerkannt hat. Sie ist allerdings heute auf keiner im öffentlichen Handel in Israel befindlichen Landkarte zu finden und wird von der Regierung Netanyahu nicht anerkannt: sie entspreche nicht dem Sicherheitsbedürfnis Israels und den faktischen Veränderungen durch jüdische Siedlungen seitdem. Die strittige Grenzfrage verweist nur auf das Kernproblem, welches Territorium für einen palästinensischen Staat noch übrig bleibt. Dieses ist in der Tat nicht mehr als ein zusammenhängendes und lebensfähiges Staatsgebiet auszumachen. Der Verlust des Territoriums hat die alte Option eines einzigen, beide Völker umfassenden, demokratischen und säkularen Staates wiederbelebt, die bereits 1947 die arabische Alternative zum Teilungsplan der UNO war. Diese Variante findet nicht nur in palästinensischen Kreisen trotz der UNO-Initiative von Mahmud Abbas wieder mehr Anhänger, sondern auch bei jüdischen Intellektuellen.<sup>121</sup>

Das zentrale Argument gegen diese Option ist die Befürchtung, dass damit der jüdische Staat als Zufluchtsstätte für die Jüdinnen und Juden in der Welt verschwinde. Unausgesprochen wird damit unterstellt, dass in einem Staat mit arabischer Mehrheit die Sicherheit der jüdischen Bevölkerung nicht gewährleistet sei. Das widerspricht zwar wiederholten Äußerungen von arabischer Seite, ist jedoch als psychologischer Hintergrund israelischer Politik ernst zu nehmen. Israelische Sicherheitspolitik fordert demnach von den Palästinensern nicht nur den Verzicht auf Kerngebiete jüdischer Siedlungen wie Ariel, Maale Adumim und Gush Etzion, sondern auch die zukünftige militärische Oberhoheit über das Jordantal, das fruchtbarste Agrargebiet der Westbank. Sicherheit in israelischer Definition ist also nur bei weitgehendem territorialen Verzicht und Aufgabe der Souveränität eines palästinensischen Staates denkbar – eine Zumutung, die keine palästinensische Führung akzeptieren kann. Die grundsätzliche Frage ist auch, ob sechzig Jahre nach Gründung des jüdischen Staates der seinerzeit aus der kolonialen Situation verständliche Sicherheitsbegriff heute noch zutrifft. Er setzt eine Staatsordnung voraus, die, gleichgültig wie sich die demographische Verteilung zwischen jüdischer und arabischer Bevölkerung in Israel entwickelt, die jüdische Dominanz festschreibt – ein Prinzip, welches nicht nur einer demographischen Ordnung radikal widerspricht, sondern auch keine Sicherheit garantieren kann. So entsteht zwangsläufig ein Apartheidsystem, wie es von vielen schon jetzt in Israel diagnostiziert wird.

Generell gilt, dass die jüdische Gesellschaft, ob in einem jüdisch-arabischen oder in einem eigenen Staat neben einem palästinensischen, ihre Sicherheit weder mit neuen territorialen Eroberungen noch mit politischer Mehrheitsherrschaft erreichen wird. Solange sich die israelische Politik nicht von ihren kolonialen Wurzeln der Landnahme und Vertreibung aus der Gründungszeit emanzipiert und sich in die arabische Umgebung auf der Ebene der Gleichheit und wechselseitigen Anerkennung integriert, wird sie ihr Umfeld immer als Bedrohung empfinden. Keine noch so deutliche militärische Überlegenheit wird sie aus dieser Umklammerung befreien. Es spricht sogar einiges dafür, dass dieses in einem einzigen, multiethnischen, säkularen und demokratischen Staat besser gelingt. Ein ausschließlich

---

<sup>121</sup> Zum Beispiel Ilan Pappé.

jüdischer Staat, wie er von der Regierung Netanyahu/Lieberman propagiert wird, birgt nach innen die Gefahr der Diskriminierung anderer religiöser Gruppen bis hin zur Apartheid und der Erosion der demokratischen Herrschaft. Nach außen droht die permanente Konfrontation mit dem zivilisatorischen Gegner, die periodisch in kriegerische Zwischenfälle und ausländische Interventionen ausartet. Sechzig Jahre nach Gründung des Staates Israel ist das Konzept des ausschließlich jüdischen Staates – übrigens das einzige Modell eines religiösen Staates neben dem Vatikan – nicht mehr die adäquate Form zur Befriedigung von Sicherheitsbedürfnissen, wenn es denn wirklich um Sicherheit geht. Die jüdische Gesellschaft ist selbst eine multiethnische, die offensichtlich weniger die gemeinsame Religion als die Projektion auf den vermeintlichen Feind eint. Eine Politik über Netanyahu/Lieberman hinaus müsste die Revolutionierung der arabischen Welt um sich herum positiv aufnehmen und ihre eigene Stellung in dieser Welt vollkommen neu bestimmen. Leider gibt es dafür von den Schutzmächten Israels, den USA und den EU-Staaten, keine Hilfestellung. Sie sind offensichtlich der Überzeugung, dass eine Politik ständiger Konfrontation ihren Interessen in der arabischen Welt besser dient. Auch sie haben das Zeitalter der kolonialen Vorstellungswelt noch nicht überwunden.

## Der internationale Konflikt um Iran und das Völkerrecht

Seit knapp einem Jahrzehnt stellt der sog. Iran-Konflikt einen der prominentesten globalen Brennpunkte dar. Oft ist verkürzt die Rede vom Atomstreit, also dem Vorwurf, Iran strebe unter dem Deckmantel eines zivilen Atomprogramms die Entwicklung von Kernwaffen an. In der westlichen Wahrnehmung sind die westlichen Akteure auf der Seite des Völkerrechtes und versuchen dieses gegen einen nicht zur Vernunft zu bringenden iranischen Akteur durchzusetzen.

Der vorliegende Beitrag diskutiert die Frage nach dem Völkerrecht in Bezug auf die historischen Erfahrungen Irans mit dem Völkerrecht und dem UN-Sicherheitsrat (Teil I), die Iran einen besonderen Platz einräumende US-Weltpolitik am Anfang der 21. Jahrhunderts (Teil II), den „Atomstreit“ und die ihn begleitende diplomatische Strategie der vor allem transatlantischen Großmächte (Teil III), sowie zuletzt die „Überweisung“ des iranischen Nukleardossiers von der Internationalen Atomenergie-Agentur (IAEA) an den UN-Sicherheitsrat (UNSR) (Teil IV). Generell soll im Folgenden geprüft werden, ob bei dem internationalen Konflikt um Iran das Völkerrecht als Mittel der Zivilisierung Internationaler Beziehungen respektiert wird und ob dessen zentrale Vorschriften beachtet werden.<sup>122</sup>

### Einige Schlaglichter auf Irans historische Begegnungen mit dem Völkerrecht und die Rolle des UN-Sicherheitsrates

Obwohl Iran nie vollständig kolonisiert wurde wie viele seiner Nachbarländer, gab es in seiner modernen Geschichte einige Erfahrungen, bei denen das in der UN-Charta (Art. 1 und 55) sowie anderen völkerrechtlichen Dokumenten verankerte Selbstbestimmungsrecht der Völker durch äußere Interventionen in flagranter Weise verletzt wurde. In diesen Fällen kann durchaus die Rede sein von einer Geschichte imperialer Verrate an den historischen Bemühungen der iranischen Bevölkerung, ihr Schicksal selbst zu bestimmen.<sup>123</sup> Der

---

<sup>122</sup> Für erste Überlegungen zum Thema vgl. Ali Fathollah-Nejad: Iran in the Eye of Storm, 3. aktual. Fassung, Mai 2007, Peace and Conflict Studies, Institut für Soziologie, Universität Münster [<http://fathollah-nejad.com/index.php/2007/07/iran-storm/>]; sowie meine (unveröffentlichten) Vorträge „The West–Iran Conflict and the Centrality of International Law“, im Rahmen einer Debatte zum Thema „Iran: Diplomacy and the Rule of Law“ mit Douglas Murray (Direktor des Centre for Social Cohesion, London, und Autor von Neoconservatism: Why We Need It [Encounter Books, 2006]), veranstaltet vom Law and Justice Forum des College of Law in London, 30.04.2009; „Der Konflikt um Iran und das Völkerrecht“, im Rahmen des Panels zum Thema „Das Völkerrecht, der UNO-Sicherheitsrat und die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten (Afghanistan, der Irak und der Iran)“, auf der 3. außenpolitischen Konferenz der Rosa-Luxemburg-Stiftung „Die UNO und das Völkerrecht in den internationalen Beziehungen der Gegenwart“, Berlin, 10.–11.12.2010. Für die Beschäftigung anderer Autoren mit diesem Thema, vgl. u.a. Angelika Bator und Wolfgang Bator: „Die Islamische Republik Iran und der Nuklearkonflikt: Fakten und Hintergründe“, Berlin: Verband für Internationale Politik und Völkerrecht („Blaue Reihe“, Schriften zur Internationalen Politik, Heft 29 [Juni 2010]) [<http://www.vip-ev.de/text563.htm> und [http://www.bator.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=43:khomeinis-nachfolger&catid=17:iran&Itemid=22](http://www.bator.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=43:khomeinis-nachfolger&catid=17:iran&Itemid=22)]; Yvonne Schmidt, *Der Iran und sein Atomprogramm: Eine völkerrechtliche Betrachtung*, International: Die Zeitschrift für internationale Politik, No. II/2009, pp. 25–30.

<sup>123</sup> Im Folgenden in Anlehnung an: Ali Fathollah-Nejad: Ten Theses on Iran, the Civil Rights Movement and the West, (unveröffentlichter) Vortrag auf der Veranstaltung „What Lies Ahead? The Movement, Sanctions and the West“, Podiumsdiskussion mit Prof. Dr. Ali Ansari (Direktor des Institute for Iranian Studies, University of St. Andrews, Schottland und Associate Fellow des Middle East and North Africa Programme, Royal Institute of International Affairs [Chatham House], London) und Lindsey German (Stop the War Coalition, GB), Bloomsbury Central Baptist Church, London, 03.02.2010.

vollständige Triumph demokratischer Bewegungen wurde mehrmals durch koloniale und imperiale Interventionen konterkariert. So z. B. bombardierten 1908 russische Truppen das kurz zuvor durch die Konstitutionelle Revolution zur Begrenzung der absoluten Herrschaft des Monarchen ins Leben gerufene Parlament (*Majles*), um daraufhin gemeinsam mit Großbritannien Persien in koloniale Einflusszonen aufzuteilen. Knapp ein halbes Jahrhundert später wurde die demokratisch gewählte Regierung von Premierminister Mohammad Mossadegh 1953 durch einen amerikanisch-britischen Coup d'Etat zu Fall gebracht und eine maßgeblich von den USA unterstützte Militärdiktatur unter Schah Mohammad-Reza Pahlavi etabliert.

### *Der Irak-Iran-Krieg:*

#### *Ursprung des Misstrauens der Islamischen Republik gegenüber dem UN-Sicherheitsrat*

Als schließlich die Iraner mit ihrer Revolution von 1978/79 sich dieses Despoten entledigten, reagierte alsbald im September 1980 der irakische Diktator Saddam Hussein mit maßgeblicher Unterstützung des Westens mit einem Angriffskrieg gegen den jungen, fragilen post-revolutionären Iran, der in einen acht Jahre andauernden folgeschweren Krieg mündete, der den Weg dafür ebnete, dass iranische Hardliner zunehmend die Macht monopolisieren konnten und in der jungen Republik die Theokratie einen dominanten Platz einnehmen konnte.<sup>124</sup> Erst nachdem derselbe Saddam Hussein diesmal seinen südlichen Nachbarn Kuwait überfiel, wurde die irakische Aggression auch gegen Iran durch den UN-Sicherheitsrat verurteilt. Daher rührt der bis heute vorherrschende Vertrauensmangel der iranischen Seite gegenüber diesem Gremium. Immerhin hatten die UN-Vetomächte den völkerrechtswidrigen Krieg Saddams durch die Lieferung von Waffen (auch chemischen) und Satellitenbildern indirekt sowie direkt unterstützt.

In einem „Machiavellian balancing game of power politics“<sup>125</sup> – offiziell als Politik des „strategischen Konsenses“ geführt –<sup>126</sup> versuchte Washington die durch die iranische Revolution hervorgebrachte neue strategische Lage nicht dazu führen zu lassen, seine Interessen in der Region vollends zu unterminieren. So lieferten die USA über den saudi-arabischen König Fahd geheime Informationen an den Irak, die Irans militärische Schwächen übertrieben und dadurch Saddam Hussein zu einem Angriff ermutigten.<sup>127</sup> In politisch-strategischer sowie rechtlicher Sicht war der Irak-Iran-Krieg eine militärische Auseinandersetzung, welche Iran *de facto* gegen Staaten sowohl des West- als auch Ostblocks führte. Von den UN-Vetomächten hatte neben den USA und Frankreich (durch die Lieferung von modernen Mirage-Kampfflugzeugen) auch die Sowjetunion dem irakischen Aggressor Unterstützung zukommen lassen.<sup>128</sup>

Damals bestimmte die im Januar 1980 proklamierte Carter-Doktrin die geostrategische Orientierung der USA. Als Eckpfeiler der US-Politik in Bezug auf den Persischen Golf, verpflichtete sich Washington notfalls mit militärischer Gewalt zu verhindern, dass „any outside force to gain control of the Persian Gulf region.“<sup>129</sup> Obwohl die US-Regierung

<sup>124</sup> Vgl. Mohssen Massarrat: Das Ende der Theokratie, in: WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik, Jg. 18, Nr. 70 (Januar/Februar 2010), S. 37–46.

<sup>125</sup> Francis-Anthony Boyle: International Crisis and Neutrality: U.S. Foreign Policy Toward the Iraq-Iran War, in: Alan T. Leonhard (Hg.): Neutrality: Changing Concepts and Practices, Lanham, MD: University Press of America, 1988, S. 59–96.

<sup>126</sup> Diese Politik wurde geprägt durch den Außenminister des damaligen US-Präsidenten Ronald Reagan, Alexander Haig, der von Januar 1981 bis Juli 1982 im Amt war.

<sup>127</sup> Dilip Hiro: The Longest War: The Iran-Iraq Military Conflict, London: Grafton Books, 1990, S. 71.

<sup>128</sup> Für eine Übersicht der Waffenlieferungen an den Irak während des Krieges, vgl.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Iran-Iraq\\_War#Armament\\_and\\_support](http://en.wikipedia.org/wiki/Iran-Iraq_War#Armament_and_support).

<sup>129</sup> Die [National Security Directive-63](#), ein politischer Leitfaden, das vom damaligen Nationalen Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski verfasst und von Präsident Jimmy Carter unterzeichnet wurde, gibt einen Überblick über die Ziele der Carter-Doktrin. Vgl. auch Carters Ansprache zur Nation 1980

Neutralität verkündete, hatte sie jedoch völkerrechtlich dieses Prinzip in deutlicher Weise verletzt, indem sie durch „Reagan Administration’s creeping military intervention into the Persian Gulf war on the side of Iraq“ „illegal pro-Iraqi policies“ verfolgte.<sup>130</sup> Die Folge war ein achtjähriger Krieg, der über eine Million Menschenleben kostete.

Während die Gegenseite sich durch eine Missachtung des Völkerrechtes auszeichnete, konnte man dies der iranischen Seite kaum vorwerfen, zumal „[u]nder the pre-U.N. Charter customary international law of neutrality, Iran would have been entitled to treat the provision of such military and economic assistance by these countries to Iraq as an act of hostility directed against it, thus warranting a declaration of war“, so der Völkerrechtler Francis A. Boyle.<sup>131</sup>

Infolge des Iran-Contra-Skandals vom Oktober 1986, verabschiedete sich Washington von seiner angeblich neutralen Haltung und fortan „actively and directly intervened on the side of Iraq against Iran by means of U.S. military forces“<sup>132</sup>. Boyle gelangt zu dem Schluss, dass „the exposé of the U.S. arms transfers to Iran revealed to the entire international community that the basis of the Reagan Administration’s alleged ‘neutrality’ policy toward the Iraq–Iran war had been thoroughly unprincipled, duplicitous and hypocritical from the outset.“<sup>133</sup>

Wie damals der Außenpolitikberater Henry Kissinger mit seinem Ausspruch „too bad they can’t both lose“<sup>134</sup> unterstrich, lag es im US-Interesse, eine Verlängerung dieses Krieges

---

[<http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/speeches/su80jec.phtml>], in der er einen von Brzezinski verfassten Satz verkündet: „Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force.“ Zum Einfluss der Carter-Doktrin auf den völkerrechtswidrigen Überfall auf den Irak im Jahre 2003, vgl. Jennifer Huang: A Cold War Legacy of Persian Gulf Conflict: Central Command Assures ‘Unimpeded Flow of Oil’, NewsDesk.org, 19.03.2003 [[http://newsdesk.org/2003/03/a\\_cold\\_war\\_legacy/](http://newsdesk.org/2003/03/a_cold_war_legacy/)], sowie Global Public Media, Michael Klare speaks with Julian Darley, 10.03.2001 [[http://old.globalpublicmedia.com/michael\\_klare\\_speaks\\_with\\_julian\\_darley](http://old.globalpublicmedia.com/michael_klare_speaks_with_julian_darley)]. Alle angegebenen Internetadressen wurden zuletzt Mitte Juli 2011 geprüft.

<sup>130</sup> Boyle 1988. Vgl. auch Joyce Battle: Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980–1983, *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 82*, The National Security Archive, 2003 (abrufbar unter <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB82/>).

<sup>131</sup> Boyle 1988.

<sup>132</sup> Boyle 1988. Boyle führt die Verletzung von sowohl des War Powers Act von 1973, welches eine formelle Autorisierung des Kongresses für eine direkte Militärintervention in bewaffnete Kämpfe vorschreibt, als auch von völkerrechtlichen Vorgaben ins Feld und fährt wie folgt fort: „This decision produced the so-called ‘reflagging’ of Kuwaiti oil tankers under the American flag in order to provide a thin veneer of legal respectability to purportedly justify to the American people and Congress the introduction of U.S. military forces directly into the war in overall support of Iraq’s strategic objectives. [...] The Reagan Administration’s so-called reflagging of Kuwaiti oil tankers was entitled to no international legal significance whatsoever. [...] this admittedly partial type of activity in favor of one belligerent during the course of an ongoing war fatally compromised its alleged neutrality and constituted a hostile act directed against Iran. [...] In other words, the Reagan Administration proceeded to provide military assistance to Kuwait which is an ally of Iraq against Iran, and has thus rendered the United States a de facto ally of Iraq against Iran in the Gulf war. In no sense of the traditional meaning of that term, therefore, can it even be arguably said that the United States government is any longer ‘neutral’ in the Iraq–Iran war. Hence, the claim by the Reagan Administration that U.S. naval forces were directly introduced into the Persian Gulf war for the twin purposes of (1) permitting ‘neutral’ shipping to transit the Straits of Hormuz and the Persian Gulf and (2) ensuring the free flow of Gulf oil through the Straits becomes legal, factual, and political, nonsense.“

<sup>133</sup> Boyle fährt sogar fort: „The same can be said for the Reagan Administration’s congenitally defective ‘war against international terrorism’ that had been intended to be the keystone of its bankrupt foreign policy toward the Middle East since 1981. Such unscrupulous policies violated the basic principles of international law [...], as well as several well-established prohibitions of United States constitutional, civil and criminal law that would be too numerous to list here [...]. [...] the U.S. government’s practice of Machiavellianism abroad will ineluctably subvert, if not destroy, constitutionalism and the rule of law at home.“

<sup>134</sup> Zitiert nach: Keeping Either Side From Winning, New York Times, 12.01.1987. Vgl. auch Larry Everest: Fueling the Iran–Iraq Slaughter, ZNet, 05.09.2002 [<http://www.zcommunications.org/fueling-the-iran-iraq-slaughter-by-larry-everest>].

herbeizuführen und möglichst sicherzustellen, dass keiner der Kontrahenten die Überhand gewinnt.

Erst Ende 1991 äußerte sich der UN-Sicherheitsrat zur Frage des Kriegsbeginns und hob dabei die Illegalität des irakischen Angriffs auf Iran hervor.<sup>135</sup> Abschließend kann man mit Anoush Ehteshami feststellen, dass „the Iran–Iraq war has left a definite politico-cultural, socio-economic, and security imprint on Iran“<sup>136</sup>. Die Folgen des offensichtlichen, politisch motivierten Versagens des mächtigsten Organs der UNO wirken bis heute nach. Das iranische Misstrauen gegenüber dem UN-Sicherheitsrat rührt von dem verantwortungslosen Verhalten des Letzten und seiner einzelnen Mitglieder her.<sup>137</sup>

## Iran als prominenteste Zielscheibe einer US-Weltpolitik jenseits des Völkerrechts

*Präventive Nuklearschlags-Doktrin und „Globaler Krieg gegen den Terror“:  
Die amerikanische Nuclear Posture Review und National Security Strategy von 2002*

Im Jahre 2002 wurde der erste Grundstein einer mit neokonservativer Handschrift versehenen US-Außenpolitik gelegt. Im Februar desselben Jahres legte Verteidigungsminister Donald Rumsfeld dem Repräsentantenhaus einen Bericht zur Überprüfung der US-Nuklearpolitik vor. Das Pentagon-Dokument namens *Nuclear Posture Review* (NPR) definierte die Atompolitik neu, indem es traditionelle Konzepte wie klassische Abschreckung und strategisches Gleichgewicht (*strategic balancing*) fallenließ. Stattdessen führte die NPR den präventiven Gebrauch von Atomwaffen ein und antizipierte sogar die Entwicklung sog. taktischer Atomwaffen. Diese neue Strategie, so die NPR, solle eine Antwort bieten auf die angeblich von *rogue enemies* ausgehende Gefahr für die USA: „North Korea, Iraq, Iran, Syria, and Libya are among the countries that could be involved in immediate, potential, or unexpected contingencies. All have longstanding hostility toward the United States and its security partners; [...]. All sponsor or harbor terrorists, and all have active WMD and missile programs.“<sup>138</sup>

Neben diesen „Schurkenstaaten“ gerieten auch die neuerdings als US-Partner titulierten Großmächte Russland und China in den Fokus, zumal laut NPR sog. *global peer competitors* abzuschrecken seien. Nicht nur wurde nun dem ohnehin machtvollen militärischen Kriegsapparat der USA eine atomare Dimension beigelegt, sondern die NPR verankerte darüber hinaus die militärische Möglichkeit, Atomwaffen in internationalen Konflikten einzusetzen.<sup>139</sup> Die von der NPR ausgehende Botschaft war indes in deutlicher Weise überall auf der Welt zu vernehmen: „Fügt euch oder wir vernichten euch – wir selbst sind unverwundbar.“<sup>140</sup> Nachdem Details des NPR an die Öffentlichkeit sickerten, zeigten sich v.a.

<sup>135</sup> United Nations Security Council [S23273]: Further report of the Secretary-General on the implementation of Security Council Resolution 598 (1987), 09.12.1991.

<sup>136</sup> Anoushiravan Ehteshami: Iran's International Posture After the Fall of Baghdad, *Middle East Journal*, Jg. 58, Nr. 2 (Frühjahr 2004), S. 179–194, hier S. 181.

<sup>137</sup> Vgl. auch Ali Fathollah-Nejad: *Iran in the Eye of Storm*, a.a.O., S. 12.

<sup>138</sup> United States Department of Defense [DoD]: *Nuclear Posture Review*, Bericht an den Kongress, vorgelegt am 31.12.2001, S. 16 (Auszüge abrufbar unter <http://www.bits.de/NRANEU/docs/nprexc.pdf>). Die letzte Version des NPR wurde im April 2010 veröffentlicht, vgl. <http://www.defense.gov/npr/>. Für eine sehr gute Übersicht zum Thema, vgl. die vom Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) ständig aktualisierte Website unter <http://www.bits.de/main/npr2001.htm>.

<sup>139</sup> Michel Chossudovsky: *America's War For Global Domination*, in: *Global Research*, Montreal: Centre for Research on Globalization, 28.12.2003 [<http://globalresearch.ca/articles/CHO312A.html>]; auf Deutsch erschienen als: *Neuordnung der Welt: Der Krieg der USA um globale Hegemonie (Teil I)*, Übers. Holger Hutt, *junge Welt*, 13.12.2003, S. 10–11 [<http://www.nadeshda.org/foren/cl.regionen.palaestina/p204s202a20.html>].

<sup>140</sup> Conrad Schuhler: *Die Differenzen nutzen: Europa versus USA – Konflikt und Kooperation mit der Supermacht*, in: *junge Welt*, 11.09.2002, S. 5.

China und Russland alarmiert.<sup>141</sup> Dies veranlasste den US-Verteidigungsminister, eine Erklärung dazu abzugeben, die mit kaum zur Beruhigung taugenden Worten begann: „We will not discuss the classified details of military planning or contingencies, nor will we comment on selective and misleading leaks“.<sup>142</sup>

Die Atomkriegs-Doktrin war indes eingebettet in einen größeren außen- und sicherheitspolitischen Kontext. In einer neuen *National Security Strategy of the United States of America* (NSS) vom September 2002 wurde der weltweit zu führende „Krieg gegen den Terror“ (*war on terror*) verkündet. Obgleich eine NSS an sich rechtlich nicht bindend ist, dienen die Nationalen Sicherheitsstrategien als Wegweiser für Politik formulierende staatliche Stellen und Beamte in militärischen, diplomatischen und anderen Bereichen.<sup>143</sup> Die größtenteils in Form eines politischen Manifests verfasste 2002er NSS stellte somit die Grundlage der US-Globalstrategie nach dem Ende des Kalten Krieges dar. So waren auch Folgen für die diplomatische Herangehensweise der USA (Unilateralismus) zu beobachten, nicht zuletzt deshalb, weil die NSS den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung amerikanischer Interessen legitimierte. Diese „Globalisierung der Monroe-Doktrin“<sup>144</sup> wurde mit einem entscheidenden Element versehen: Was die NSS so revolutionär machte, ist die Etablierung von vom Völkerrecht geächteten Präventivschlägen. Es bedarf hier der Klarstellung, dass der im NSS gebrauchte Begriff *preemption* irreführend ist, da das Völkerrecht in Anlehnung an Art. 51 der UN-Charta Präemption als militärische Reaktion auf einen beweisbaren und unmittelbaren Angriff versteht und als solche deckt. In Wirklichkeit aber handelt es sich um *Prävention*, da es eine militärische Antwort auf eine mögliche, keineswegs sicher heraufziehende Gefahr meint. Dies jedoch stellt einen Bruch mit dem Völkerrecht dar, indem staatliche Souveränität faktisch ausgehebelt und das Gebot der Nicht-Aggression verletzt wird.<sup>145</sup>

Die sog. Bush- bzw. Wolfowitz-Doktrin, die drei Monate vor der Veröffentlichung der 2002er NSS durch US-Präsident George W. Bush auf der Militärakademie in West Point im Bundestaat New York verkündet wurde, liefert die politische Legitimation für jedwede Aktion, die die USA im „Globalen Krieg gegen den Terror“ für opportun halten: „The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack.“<sup>146</sup> Mit anderen Worten, diese Präventivkriegsdoktrin soll „the use of military force to eliminate an invented or imagined threat“<sup>147</sup> rechtfertigen und stellt darüber hinaus die Weichen für einen Konfrontationskurs mit dem Rest der Welt.<sup>148</sup> Dazu bemerkte Jürgen Habermas in einem Interview mit der

---

<sup>141</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.03.2002.

<sup>142</sup> DoD, Statement on Nuclear Posture Review, No. 113-02 (09.03.2002)

[<http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=3264>]. Vgl. auch die Anhörung von Douglas J. Feith, Under-Secretary of Defense for Policy, über die NPR von dem Senate Armed Services Committee, 14.02.2002.

<sup>143</sup> Peter Baker: Bush to Restate Terror Strategy: 2002 Doctrine of Preemptive War To Be Reaffirmed, Washington Post, 16.03.2006, S. A01 [[http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/15/AR2006031502297\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/15/AR2006031502297_pf.html)].

<sup>144</sup> Jaap de Wilde: Mondialisering van de Monroe doctrine, in: Internationale Spectator, Jg. 57. Nr. 7/8 (Juli/Aug. 2003), S. 346–352.

<sup>145</sup> Jürgen Wagner: US-Vorherrschaft ausbauen und verewigen: Bushs Nationale Sicherheitsstrategie, in: Wissenschaft und Frieden, Nr. 1 (Jan. 2003), S. 7-10; Alfred Märker: UNO und Völkerrecht in der Weltordnungskrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B43 (18.10.2004), S. 3–5.

<sup>146</sup> NSS 2002, S. 15.

<sup>147</sup> Noam Chomsky: Dominance and Its Dilemmas: The Bush Administration’s Imperial Grand Strategy, Boston Review, Okt./Nov. 2003 [<http://bostonreview.net/BR28.5/chomsky.html>]. Vgl. auch Georg Meggle: Bombs on Iran? Thought on the War on Iran, Telepolis, 27.01.2006 [<http://www.heise.de/tp/r4/artikel/21/21880/1.html>].

<sup>148</sup> Vgl. Wagner, a.a.O.

amerikanischen Zeitschrift *The Nation*: „What disturbed me most was the Administration’s new National Security Strategy of the United States. With this provocative document, a superpower assumes the privilege of launching pre-emptive [*sic*] strikes against anyone who appears to be sufficiently suspicious; it declares, moreover, its determination to prevent any competitor from even approaching a status of equal power.“<sup>149</sup> „As a consequence“, so der deutsche Philosoph weiter, „classical international law was revolutionized by limiting the sovereignty of nation-states, by abolishing the immunity of state authorities from supranational prosecution and by incorporating unprecedented crimes into the penal code of international jurisdiction. Should this same nation now brush aside the civilizing achievement of legally domesticating the state of nature among belligerent nations?“<sup>150</sup> Der Völkerrechtler Norman Paech kommentiert die Bush-Doktrin mit den Worten: „Der neue Imperialismus der USA hat sich unter Bush endgültig auf zwei entscheidende Änderungen des bisherigen Sicherheitskonzepts festgelegt: 1. Von der Verteidigung zur Ordnungs- und Krisenintervention, d.h. von der Defensive zur Offensive und Prävention und 2. mit Ermächtigung durch die UNO, wenn möglich, ohne UNO, wenn nicht nötig. Mit diesen beiden Vorgaben vollzieht er eine vollständige Umwertung des modernen Systems der kollektiven Sicherheit, wie es seit 1919 mit dem Völkerbund angestrebt worden ist [...].“<sup>151</sup> Indem die USA Krieg zum formativen Konzept der Weltpolitik erkoren haben, sichern sie sich als absolute Militärsupermacht ihre unanfechtbare Dominanz. Der *ewige Krieg* soll somit Washington zu einem *ewigen Souverän* werden lassen, die die Welt unilateral dominiert.<sup>152</sup> Im Mai 2004 veröffentlichte Präsident Bush II dann die *National Security Presidential Directive* (NSPD) Nr. 35 unter dem Titel „Nuclear Weapons Deployment Authorization“.<sup>153</sup> Wenngleich deren Inhalt unter Verschluss blieb, ging man davon aus, dass *NSPD 35* den Einsatz von „taktischen Atomwaffen“ in Konfliktregionen, wie v.a. dem Nahen und Mittleren Osten, einschließt – und dies in Übereinstimmung mit *CONPLAN 8022*.<sup>154</sup> Im Falle eines US-Militärschlages, zuvörderst gegen Iran oder Nord-Korea, hebt *CONPLAN 8022* die Verwendung der „nuklearen Option“ hervor, so die *Washington Post*.<sup>155</sup>

### *Die amerikanische National Security Strategy von 2006 und die Frage des Atomwaffeneinsatzes: von Bush II zu Obama*

Im März 2006 veröffentlichte das Weiße Haus eine neue Nationale Sicherheitsstrategie, die mit den apokalyptisch klingenden Worten beginnt: „America is at war. This is a wartime national security strategy required by the great challenge we face – the rise of terrorism [...]“.<sup>156</sup> Neben der Beschäftigung mit dem „Krieg gegen den Terror“, zielt die 2006er NSS darauf ab, „Tyrannei“ in Ländern wie Nord-Korea, Iran, Syrien, Kuba, Weißrussland, Burma und Zimbabwe zu beenden. Um diese Staaten in Demokratien zu verwandeln, sollen entweder „vocal and visible steps on behalf of immediate change“ oder „more quiet support to lay the

<sup>149</sup> Jürgen Habermas: Letter to America, interviewt von Danny Postel, in: *The Nation*, 16.12.2002.

<sup>150</sup> Ebenda.

<sup>151</sup> Norman Paech: Der Irakkrieg oder der Abschied vom System kollektiver Sicherheit, in: Rüdiger Göbel (Hg.): *Bomben auf Bagdad: Nicht in unserem Namen*, Berlin: Kai-Homilius-Verlag 2003, S. 19–37, hier S. 29 [[http://www.kai-homilius-verlag.de/vp/8.7/documents/9783897068889\\_01.pdf](http://www.kai-homilius-verlag.de/vp/8.7/documents/9783897068889_01.pdf)].

<sup>152</sup> Schuhler, a.a.O.

<sup>153</sup> Vgl. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/>.

<sup>154</sup> Vgl. Michel Chossudovsky: *Theater Iran Near Term (TIRANNT)*, Global Research, 21.02.2007 (überarbeitet am 23.02.2007).

[<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=viewArticle&code=CHO20070221&articleId=4888>].

<sup>155</sup> William Arkin: *Not Just A Last Resort? A Global Strike Plan, With A Nuclear Option*, *Washington Post*, 15.05.2005, p. B01 [<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/14/AR2005051400071.html>].

<sup>156</sup> The White House: *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, 2006, S. I [<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>].

foundation for future reforms“ unternommen werden.<sup>157</sup> Gegenüber Iran und Syrien wird der Vorwurf laut, Terroristen zu beherbergen und Terrorismus im Ausland zu unterstützen.<sup>158</sup> Um sich diesen Herausforderungen zu stellen, beanspruchen die USA für sich, „using military force and other instruments of national power to kill or capture the terrorists, deny them safe haven or control of any nation; prevent them from gaining access to WMD; [...]“. „Alle Elemente nationaler Macht“<sup>159</sup> sollen ausgeschöpft werden, wobei „[s]afe, credible, and reliable nuclear forces continue to play a critical role“<sup>160</sup>. Wie im NSS von 2002, unterstrich auch die neue Version die Zentralität der Präventivschlagsdoktrin: „We do not rule out the use of force before attacks occur [...] Since this is the principle and logic of preemption.“<sup>161</sup>

Laut der 2006er NSS stellt Iran nicht zuletzt wegen seines angeblichen Strebens nach Atomwaffen die größte Herausforderung für die Interessen und die Sicherheit der USA dar. Der Bericht legt darüber hinaus nahe, welche Maßnahmen hierbei zu ergreifen seien: „Some conflicts pose such a grave threat to our broader interests and values that conflict intervention may be needed to restore peace and stability.“<sup>162</sup> Solch eine „Konfliktintervention“ ist in einem direkten Zusammenhang mit dem Prinzip des Präventivschlages zu verstehen: „Taking action need not involve military force. Our strong preference and common practice is to address proliferation concerns through international diplomacy, in concert with key allies and regional partners. *If necessary, however, under long-standing principles of self defense, we do not rule out the use of force before attacks occur, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack.* When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize. This is the principle and logic of preemption. *The place of preemption in our national security strategy remains the same.*“<sup>163</sup>

Die NSS von 2006 gibt an, dass angesichts einer neuen strategischen Umgebung, neue Ansätze zur Abschreckung und Verteidigung erforderten, wobei den o.g. „sicheren, glaubwürdigen und verlässlichen Nuklearkräften“ eine bedeutende Rolle zufällt. Zu Abschreckungszwecken sollten die USA auch „offensive strike systems (both nuclear and improved conventional capabilities)“ nutzen. Wie der an der *University of California* in San Diego tätige Physik-Professor Jorge Hirsch in jenen Jahren herausstellte, bestehe durchaus die Möglichkeit, dass Atomwaffen bei einer militärischen Konfrontation mit Iran zum Einsatz kämen.<sup>164</sup> Dies sei das Resultat einer veränderten US-Nuklearpolitik, die in der *Doctrine for Joint Nuclear Operations* von 2005 gipfeln, in welcher explizit der Atomwaffeneinsatz gegen Staaten ohne ebensolche Waffen erwogen wird.<sup>165</sup>

---

<sup>157</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>158</sup> Ebenda.

<sup>159</sup> Ebenda, S. 18.

<sup>160</sup> Ebenda, S. 22.

<sup>161</sup> Ebenda, S. 23.

<sup>162</sup> Ebenda, S. 16.

<sup>163</sup> Ebenda., S. 23 (Hervorhebungen durch den Autor).

<sup>164</sup> Jorge Hirsch: America’s Nuclear Ticking Bomb, *The San Diego Union-Tribune*, 03.01.2006

[[http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20060103/news\\_mz1e3hirsch.html](http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20060103/news_mz1e3hirsch.html)]. Vgl. auch die Artikel von Prof. Dr. Hirsch auf *Antiwar.com* [abrufbar unter <http://Antiwar.com/hirsch/>]. Hirsch wurde 2005/06 weltweit durch seine öffentlichen Warnungen (vgl. <http://physics.ucsd.edu/~jorge/publicservice.html>) bekannt, die das zunehmende Risiko eines Atomkrieges als Folge einer unnötig aggressiv ausgerichteten US-Militärnuklearpolitik betrafen. Im Herbst 2005 initiierte er eine von über 2.000 Physikern unterzeichnete Petition, die die neue US-Atomwaffenpolitik verurteilte, die den Einsatz von Atomwaffen gegen Staaten ohne ebensolche Waffen beinhaltet. Im April 2006 unterzeichnete Hirsch mit zwölf weiteren prominenten Physiker-Kollegen, darunter zahlreiche Nobelpreisträger, einen Brief an Präsident George W. Bush, in dem vor einem Atomwaffeneinsatz gegen Iran gewarnt wird.

<sup>165</sup> Vgl. DoD, *Doctrine for Joint Nuclear Operations*, Joint Publication 3-12 directed by the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Final Coordination (2), 15.03.2005

[<http://www.acronym.org.uk/docs/0503/usdoctrine.pdf>].

Die neue *Nuclear Posture Review* vom April 2010 unter Präsident Barack Obama sei ein großer Fortschritt, schreibt Hirsch auf seiner Homepage.<sup>166</sup> Diese erkenne an, dass es einen qualitativen Unterschied gebe zwischen Atom- und allen anderen Waffen, reduziere die Rolle von Nuklearwaffen in der US-Militärstrategie und sage ausdrücklich, dass „the United States will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states that are party to the NPT [Nuclear Non-Proliferation Treaty] and in compliance with their nuclear non-proliferation obligations“<sup>167</sup>. Nichtsdestotrotz gibt Hirsch zu bedenken, dass zukünftige Präsidenten diese Fortschritte jederzeit rückgängig machen könnten, sollte der US-Kongress kein Gesetz verabschieden, das den Atomwaffeneinsatz gegen Länder ohne Nuklearwaffen ausdrücklich verbietet. Beunruhigend bleibt jedoch, dass Obamas NPR sog. Sonderfälle (*outliers*) – namentlich ist hier von Iran und Nord-Korea die Rede –, welche den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) verletzen oder ablehnten, von dieser Selbstbeschränkung hinsichtlich eines Atomwaffeneinsatzes ausnimmt.<sup>168</sup> Die immer wieder von Washington erhobene politisch motivierte, nicht auf Erkenntnissen basierende Vorwurf, Iran verletze den NVV und strebe nach einer Atombombe, unterhalte sogar ein Atomwaffenprogramm einerseits, sowie der US-Druck auf die Internationale Atomenergie-Agentur (IAEA) in puncto Iran andererseits, ebnet den Weg dafür, Teheran als Sonderfall und somit als legitimes Ziel auch eines Atomschlages betrachten zu können.<sup>169</sup>

Auch generell kann man kaum in der Frage der Verquickung zwischen Militär- und Nuklearpolitik von einer wahren Demilitarisierung sprechen. Unter Präsident Obama wurden „die Weichen zur qualitativen Weiterentwicklung der US-amerikanischen Atomwaffen“<sup>170</sup> gestellt. „Ein wichtiges Feld bleibt die Frage der nuklearen Rüstungen. Vor zwei Jahren belebte Präsident Obama die Hoffnung auf eine atomwaffenfreie Welt neu. Während seiner Rede in Prag am 4. April 2009 betonte er das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen und verpflichtete sich, darauf hinzuarbeiten. Andererseits gab er sich als Realist, der weiß, dass dieses Ziel ‚vielleicht nicht in meiner Lebenszeit‘ umgesetzt werden kann. Der visionäre Teil seiner Aussage fußt auf der völkerrechtlichen Verpflichtung der USA, nuklear abzurüsten und letztlich auf nukleare Waffen zu verzichten. Tatsächlich jedoch wurden in seiner bisherigen Amtszeit die rüstungspolitischen Entscheidungen so getroffen, dass die USA in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts noch über ein beträchtliches Kernwaffenpotential verfügen.“<sup>171</sup> Die vom sicherheitspolitischen Experten Otfried Nassauer pointiert formulierte Bezeichnung für Obama als einem „Abrüstungsmodernisierer“ beschreibt denn auch das Paradoxe an seiner Nuklearpolitik.<sup>172</sup>

Die in der US-Globalstrategie enthaltenen militärischen Befugnisse tangieren indes eine Reihe von völkerrechtlichen Abkommen.<sup>173</sup> Hier sollen lediglich einige Hinweise zum Thema gemacht werden. Bezüglich der Legalität des Atomwaffeneinsatzes, lohnt ein Blick auf die Gutachten (*Advisory Opinion*) des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 8. Juli 1996 sowie

<sup>166</sup> <http://physics.ucsd.edu/~jorge/publicservice.html>.

<sup>167</sup> DoD, Nuclear Posture Review Report, Apr. 2010, S. viii [<http://www.defense.gov/npr/>].

<sup>168</sup> David E. Sanger, Peter Baker; Obama Limits When U.S. Would Use Nuclear Arms, in: New York Times, 06.04.2010, S. A1 (New Yorker Ausgabe) [<http://www.nytimes.com/2010/04/06/world/06arms.html>].

<sup>169</sup> Vgl. auch Jorge Hirsch: A 'Legal' US Nuclear Attack Against Iran: The Real Reason for the IAEA Iran Resolution, Antiwar.com, 12.11.2005 [abrufbar unter: <http://www.antiwar.com/hirsch/?articleid=8007>].

<sup>170</sup> Erhard Crome: Vorbemerkung, in: Erhard Crome, Claus Montag, Otfried Nassauer: Zwei Jahre Obama: Halbzeitanalysen und Betrachtungen, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Papers), Juni 2011, S. 3.

[[http://www.bits.de/public/pdf/RLS-Papers\\_ZweiJahreObama.pdf](http://www.bits.de/public/pdf/RLS-Papers_ZweiJahreObama.pdf)].

<sup>171</sup> Ebenda., S. 4.

<sup>172</sup> Otfried Nassauer: Der Abrüstungsmodernisierer: Nuklearpolitik unter Barack Obama, in: Crome, Montag, Nassauer: a.a.O., S. 27–44.

<sup>173</sup> Für die folgenden Verweise, spreche ich der Grazer Völkerrechtlerin Ass.-Prof. Dr. Yvonne Schmidt meinen Dank aus, die dazu auf ihrer Homepage eine hervorragende Übersicht bietet, vgl. <http://www.uni-graz.at/yvonne.schmidt/NAHOST.html>.

die Nürnberger Prinzipien von 1950.<sup>174</sup> Aufgrund der unvorstellbaren Zerstörungskraft durch Atomwaffen für Zivilisten lohnt ein Verweis auf Art. II der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948: „In dieser Konvention bedeutet Völkermord eine der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören: a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe; b) Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe; c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen; [...]“<sup>175</sup> Laut Artikel 6(a) des Statuts für den Internationalen Militärgerichtshof von 1945 wird ein „Verbrechen gegen den Frieden“ als „Planen, Vorbereitung und Einleitung oder Durchführung eines Angriffskrieges oder eines Krieges unter Verletzung internationaler Verträge, Abkommen oder Zusicherungen oder Beteiligungen an einem gemeinsamen Plan oder an einer Verschwörung zur Ausführung einer der vorgenannten Handlungen“ definiert.<sup>176</sup>

Es bleibt abschließend festzuhalten, dass die in maßgeblichen Dokumenten niedergelegte US-Globalstrategie sich über völkerrechtliche Rahmen hinwegsetzt, da diese dem globalen Hegemonialanspruch der USA unerwünschte Grenzen setzen. Die neuerlichen Versuche, das Völkerrecht für imperialistische Politik zu öffnen, haben zu strittigen Konzepten wie jene der „humanitären Intervention“ geführt. Doch auch unter Obamas Präsidentschaft kann kaum von einer gesteigerten Achtung des Völkerrechtes die Rede sein, was an den unter ihm forcierten Drohnenangriffen auf pakistanisches Staatsterritorium sowie der außergerichtlichen Tötung von Osama bin-Laden ebendort abzulesen ist.

## Der „Atomstreit“: Zwangsdiplomatie versus Völkerrecht

Die nach der Revolution errichtete Islamische Republik beendete nicht zuletzt aus ideologisch-religiösen Gründen das 1957 unter dem Schah Mohammad-Reza Pahlavi mit amerikanischer Unterstützung ins Leben gerufene Atomprogramm. Aufgrund der oben beschriebenen bitteren Kriegserfahrungen mit dem Irak, entschied sich Iran Ende der 1980er Jahre, zu Beginn der 1990er Jahre als Reaktion auf den als gefährlich eingestuften Irak unter Saddam Hussein sein Atomprogramm wieder aufzunehmen – dies sicherlich bestärkt durch den Eindruck der irakischen Invasion Kuwaits im August 1990.<sup>177</sup>

Der vereinfacht als „Atomstreit“ oder „Iran-Krise“ titulierte internationale Konflikt rund um Iran nahm seinen Anfang zu Beginn dieses Jahrhunderts. Nachdem 2001 einerseits in den USA eine neokonservative Regierung unter Führung von Präsident George W. Bush und seinem Vize Dick Cheney und andererseits in Israel eine rechtszionistische Regierung unter Premierminister Ariel Sharon von der Likud-Partei an die Macht kamen, sollten im Folgejahr die von jenen beiden Regierungen unterstützten militanten exil-iranischen

---

<sup>174</sup> Abrufbar unter <http://www.fas.org/nuke/control/icj/text/index.html> sowie <http://home.snafu.de/kdv/contentpages/nuernberg.html>. Eine dazugehörige Besprechung findet sich bei dem Völkerrechtler Norman Paech: Nürnberg und die Atomwaffenfrage. Protokollband der Jenaer Tagung vom 28.10.2006 der Rosa-Luxemburg-Stiftung: „Nie war Nürnberg so aktuell wie heute“ [<http://www.norman-paech.de/156.html>].

<sup>175</sup> Die Konvention ist auf Deutsch abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i3/0.311.11.de.pdf>.

<sup>176</sup> [http://www.uni-graz.at/yvonne.schmidt/Statut\\_Int\\_Militaer\\_Gerichtshof\\_1945\\_dt.pdf](http://www.uni-graz.at/yvonne.schmidt/Statut_Int_Militaer_Gerichtshof_1945_dt.pdf). Vgl. auch zur „Definition der Aggression“ Die Resolution 3314 (XXIX) der UN-Generalversammlung [[http://www.uni-graz.at/yvonne.schmidt/A\\_Res\\_3314\\_1974\\_Def\\_Aggression.pdf](http://www.uni-graz.at/yvonne.schmidt/A_Res_3314_1974_Def_Aggression.pdf)].

<sup>177</sup> Vgl. Akbar Etemad [Gründer und erster Präsident der Iranischen Atomenergie-Organisation]: La question du nucléaire iranien: Les défis et les tensions, *Géostratégiques*, Nr. 23 (Mai 2009), S. 85–102 [[http://www.strategicsinternational.com/23\\_06.pdf](http://www.strategicsinternational.com/23_06.pdf)], sowie Adam Tarock: *Iran's Foreign Policy Since 1990: Pragmatism Supersedes Islamic Ideology*, New York: Nova Science Publishers, 1999.

Volksmudschaheddin (MKO)<sup>178</sup> mit „Enthüllungen“ über Irans Atomprogramm eine öffentliche Bühne finden. Im Zuge des hiernach forcierten politischen Drucks, v.a. aus Washington und Tel Aviv, kam es 2003 zur Aufnahme des bis heute anhaltenden Inspektionsregimes seitens der IAEA. Die daraufhin verfassten Iran-Berichte des IAEA-Generalsekretärs (angefangen mit jenem vom 6. Juni 2003) wurden Gegenstand widersprüchlicher Interpretationen.<sup>179</sup> Doch sprechen der seitdem darin immer wiederkehrende Satz „the Agency continues to verify the non-diversion of declared nuclear material“ in den ihr bekannten Anlagen, weiterhin die Erkenntnisse westlicher Geheimdienste sowie das Ausbleiben einer diesbezüglichen politischen Entscheidung in Teheran nicht für die Existenz eines iranischen Kernwaffenprogramms.<sup>180</sup> Was jedoch zunehmend unbestritten ist, ist das iranische Bemühen, sich mit der Fortsetzung des Atomprogramms eine *nuclear weapons capability* zu sichern, d.h. über die Option zu verfügen, innerhalb kürzester Zeit eine Atombombe bauen zu können.<sup>181</sup> Die Erlangung solch eines Status' würde Iran auf eine Stufe stellen mit zahlreichen Ländern der Welt, wie z.B. Deutschland, Belgien und Japan.

*Diplomatie und Regime Change? All options are on the table!*<sup>182</sup>

Als in den Folgemonaten der angelsächsischen Invasion des Irak sich das Chaos der „Befreiung“ abzeichnete, erhöhten die in Washington an die Schaltzentralen der Macht gelangten Neokonservativen den politischen Druck auf Teheran und sprachen in immer kürzeren Abständen ganz unverblümt über ihr nächstes *Regime Change*-Unterfangen. Angebliche Beweise über die militärische Ausrichtung des iranischen Nuklearprogramms, welche die Bush/Cheney-Regierung aus dubiosen Zirkeln wie den MKO dankend aufgenommen hatte, dienten der aggressiv hervorgebrachten Bezeichnung, dass das Land durch sein Atomprogramm die gesamte internationale Sicherheit ernsthaft bedrohe. So wurde auf Restspuren von hochangereichertem Uran in einer iranischen Anlage hingewiesen, das – wenn im industriellen Maßstab hergestellt – die Entwicklung von Nuklearwaffen ermöglichen würde. Dieser vom Weißen Haus gern übernommene Vorwurf wurde jedoch alsbald entschärft. Die IAEA bestätigte wenig später, im August 2004 die iranischen Beteuerungen hierzu, nach denen es sich um eine Kontamination von im Ausland erworbenen Geräten handelte.<sup>183</sup> An der von langer Hand geplanten, in zahlreichen politischen und militärischen Strategiepapieren der US-Regierung sorgsam vorbereiteten „militärischen Lösung“ des Problems mit dem geostrategischen Schwergewicht Iran in *der* fossilen Kernregion der Welt, deren Kontrolle die USA als ihr nationales, vitales Interesse zu betrachten pflegen, änderte dies jedoch nichts. Prompt wurde auf die unheilvollen Folgen einer *Appeasement*-Politik gegenüber dem zum islamistischen Hitler aufgebauchten iranischen Präsidenten Mahmoud Ahmadinejad und seine in Nazi-Jargon gepackten Äußerungen hingewiesen.<sup>184</sup> Mit stetigem

<sup>178</sup> Im persischen Original Mojâhedin-e Khalq (abgekürzt MKO oder MeK) genannt. Vgl. auch Bahman Nirumand, Die mit den schwarzen Mappen, taz, 13.12.2006.

<sup>179</sup> Die Iran-Berichte der IAEA sind abrufbar unter [http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaearan/iaea\\_reports.shtml](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaearan/iaea_reports.shtml).

<sup>180</sup> Vgl. den u.a. auf jüngste National Intelligence Estimates (NIEs) sich berufende Artikel: Seymour M. Hersh: Iran and the Bomb: How Real is the Nuclear Threat? In: The New Yorker, 06.06.2011, S. 30ff. [<http://www.campaigniran.org/casmii/index.php?q=node/11504>].

<sup>181</sup> Vgl. auch Mohssen Massarrat: Tabu frisst Sicherheit, taz, 17.04.2010.

<sup>182</sup> Die folgende Diskussion basiert auf: Ali Fathollah-Nejad: „Don't blame the messenger for the message“? Wie die EU-Diplomatie den Weg für einen US-Angriff auf Iran ebnet, in: Informationsstelle Militarisierung e.V. (Hg.): Studien zur Militarisierung Europas, Nr. 28/2007 [<http://fathollah-nejad.com/index.php/2007/06/eu-iran-diplomatie/>].

<sup>183</sup> Vgl. Andrew Koch: Iran Uranium Source Revealed, in: Jane's Defence Weekly, 10.08.2004, sowie Gero von Randow: Atomdeal gesucht, in: Die Zeit, Nr. 36 (26.08.2004).

<sup>184</sup> Mehr zu seinen ohnehin äußerst deplatzierten, im Übrigen auf die Sympathie der arabischen Massen zielenden Äußerungen, vgl. Gruppe Arbeiterfotografie: Äußerungen von Ahmadinedschad zum Holocaust

Verweis darauf konnten (und können nach wie vor) sich hochrangige israelische und amerikanische Politiker bei ihrer Rhetorik im Sinne eines Angriffskriegs, präsentiert als einzig vertrauenswürdige Möglichkeit, die sturen Mullahs zurechtzuweisen, mit einem größeren Halt in den öffentlichen Meinungen rechnen.

Als jedoch der „Sumpf“ (*quagmire*) der Irak-Besatzung den Gang nach Teheran zu erschweren schien, gab man in Washington bekannt, dass man das Problem des iranischen Atomprogramms zunächst der Diplomatie übergeben wolle. Ein Schachzug, von dem man sich ein größeres europäisches Wohlwollen für die eigenen Pläne erhoffte. Dennoch blieben die USA ihrem Konfrontationskurs gegenüber Iran treu und verweigerten ihrerseits jegliche Gesprächsbereitschaft. Zur selben Zeit sogar – im Frühjahr 2003 – ignorierte die neokonservative US-Regierung ein historisch anmutendes umfangreiches Verhandlungsangebot der iranischen Seite. Darin zeigte sich Iran auf allen für die USA relevanten Gebieten konzessionsbereit: vollkommene Transparenz in Sachen Massenvernichtungswaffen und Atomprogramm, Unterstützung bei der Stabilisierung des Irak sowie des Antiterror-Kampfes, Einstellung der Unterstützung missliebiger Gruppen wie der libanesischen Hezbollah und der palästinensischen Hamas und nicht zuletzt Einwilligung zu einer Zweistaatenlösung Israel/Palästina.<sup>185</sup> Um dennoch den Anschein zu wahren, dass man an einer diplomatischen Lösung interessiert sei, wurden nun Diplomaten der drei europäischen Kernländer Großbritannien, Frankreich und Deutschland (welche die sog. EU3 bildeten) losgesandt, um mit Teheran einen Deal auszuhandeln. In der Hoffnung einen US-Waffengang gegen Iran aus eigenen, v.a. wirtschaftlichen Interessen abwehren zu können, gewiss aber auch deshalb, um diesmal den USA nicht allein das Feld zu überlassen, begaben sich die Europäer unter der der Gesprächsatmosphäre nicht unbedingt dienlichen Washingtoner „*All options are on the table*“-Formel nach Teheran.

### *Iranischer oder europäischer Vertragsbruch?*

#### *Diplomatische Provokationen im Dienste der neokonservativen Eskalationsstrategie*

Während die EU-Troika stets beteuerte, Iran das Recht auf die zivile Nutzung der Kernenergie gewähren zu wollen, wurde Teheran seit Beginn der Verhandlungen aufgefordert, die Anreicherung von Uran aufzugeben. Letztere, so die einhellige Meinung von Experten zu der Zeit (und bis heute unverändert), sei weit davon entfernt, waffenfähiges Uran herzustellen. Sowohl im Teheraner<sup>186</sup> (Oktober 2003) als auch im Pariser Abkommen<sup>187</sup> (November 2004), den ersten beiden Übereinkünften zwischen beiden Parteien, hatte Iran dann jedoch eingewilligt, sein durch den NVV verbrieftes und darin durch die EU3

---

verfälscht: Wie Medien den Iran-Krieg vorbereiten, NRhZ-Online (Neue Rheinische Zeitung), Online-Flyer Nr. 39 (12.04.2006); Jonathan Steele, If Iran Is Ready to Talk, the US Must Do So Unconditionally, *The Guardian*, 02.06.2006; sowie Ethan Bronner, Just How Far Did They Go These Words Against Israel?, *New York Times*, 11.06.2006; Katajun Amirpur, Der iranische Schlüsselsatz: Ein Übersetzungsfehler macht gefährliche Weltpolitik, *Süddeutsche Zeitung*, 15./16.03.2008, S. 15.

<sup>185</sup> Das Angebot kann unter [http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/documents/us\\_iran\\_1roadmap.pdf](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/documents/us_iran_1roadmap.pdf) eingesehen werden. Vgl. v.a. auch Gareth Porter: Burnt Offering: How a 2003 secret overture from Tehran might have led to a deal on Iran's nuclear capacity – if the Bush administration hadn't rebuffed it, *The American Prospect*, Jg. 17, Nr. 6 (Juni 2006), S. 20–25. Vgl. auch Fathollah-Nejad: Iran in the Eye of Storm, a.a.O., S. 28–31 (Abschnitt über „The Neocons in the Corridor of Power: The Fervent Drive for Regime Change Spurns Iran's Grand Bargain Offer“).

<sup>186</sup> Zum Teheraner Abkommen, vgl. Islamic Republic of Iran. Ministry of Foreign Affairs: Statement by the Iranian Government and visiting EU Foreign Ministers, 21.10.2003 [[http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/statement\\_iran21102003.shtml](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/statement_iran21102003.shtml)].

<sup>187</sup> Vgl. IAEA, Communication dated 26 November 2004 received from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004, Information Circular, INFCIRC/637, 26.11.2004 [<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/infcirc637.pdf>].

anerkanntes Recht auf die Entwicklung eines zivilen Atomprogrammes als vertrauensbildende Maßnahmen „freiwillig und vorübergehend auszusetzen“. Zudem hatte man sich durchgerungen, das NVV-Zusatzprotokoll (*Additional Protocol*), welches unangekündigte Inspektionen seitens der IAEA vorsieht, zu akzeptieren. All dies wurde explizit als freiwillige, vertrauensbildende und nicht rechtlich bindende Maßnahme festgeschrieben, die für die Dauer eines für beide Parteien befriedigenden Verhandlungsprozesses über langfristige Arrangements Bestand haben sollte.

Nun waren auch die Europäer gefragt, Iran im Gegenzug ein adäquates Angebot zu unterbreiten. In Teheran erwartete man derweil Abhilfe hinsichtlich der äußeren Bedrohung des Landes. Allein 200.000 amerikanische und mit ihnen alliierte Truppen zählte man rund um das iranische Territorium. So erwartete man von Washingtons europäischen Bündnispartnern, welche sich ja vorwiegend gegen die Irak-Okkupation positioniert hatten, die regelrechte Einkreisung Irans, wenn nicht aufzuheben, so doch wenigstens zu entschärfen. Zu dieser Zeit bescheinigte die IAEA Iran zudem volle Zusammenarbeit und keinerlei Anzeichen für ein militärisches Atomprogramm.<sup>188</sup> Insbesondere Letzteres sollte sich bis zum heutigen Tag nicht ändern.

Die EU3 kündigten an, dem 70-Millionen-Land ein äußerst attraktives Verhandlungspaket geschnürt zu haben, welches umfangreiche Kooperationen auf verschiedensten Gebieten beinhalte. Als schließlich das Angebot Iran erreichte, reagierte der dortige diplomatische Stab in hohem Maße empört. Man sprach sogar von einem „Witz“ und der „Beleidigung des iranischen Volkes“. War die Wortwahl nun als bewusst inszeniertes machtpolitisches Manöver zu verstehen, um eine auf innenpolitischen Terraingewinn ausgerichtete Blockadehaltung einzunehmen? Oder gab es handfeste Gründe für Teherans Empfinden, in quasi-kolonialistische Gewässer geraten zu sein?

In der Tat wurden Iran umfangreiche ökonomische Kooperationen in Aussicht gestellt, was jedoch angesichts der Attraktivität des dortigen Marktes für die europäische Wirtschaft kaum verwundern mag. Da zudem viele solcher Vorhaben zumindest bereits in Planung waren, konnte man in Teheran wohl zu recht kein wesentliches Entgegenkommen oder gar Zugeständnis erkennen. Die zentrale Frage nach dem iranischen Sicherheitsdilemma, über die sich auch die Europäer völlig im Klaren gewesen sein dürften, wurde vollkommen ignoriert. Vor dem Hintergrund der Afghanistan- und Irak-Besetzungen konnte die harsche, gegen Teheran gerichtete „Demagogie“ (so damals der US-Außenpolitikberater Zbigniew Brzezinski)<sup>189</sup> aus Washington und zunehmend auch aus Tel Aviv wohl kaum als folgenlos abgetan werden. Statt dessen las man in Teheran den abstrus anmutenden europäischen Eid, dass weder die französischen noch die britischen Atomwaffen gegen Iran gerichtet seien. Dabei war allen klar, worum es im Kern ging: Amerikanische Sicherheitsgarantien gegenüber Iran waren dringend geboten. Teherans Ablehnung überraschte also nicht wirklich.

Enttäuscht über den unbefriedigenden Verhandlungsverlauf begann man in Iran nach zweijähriger Einstellung im August 2005 vereinzelt damit, Urananreicherungsaktivitäten wieder aufzunehmen. Dieser Akt, der vollständig durch die zuvor abgeschlossenen Abkommen gedeckt war, wurde jedoch in Europa unverzüglich als iranischer Vertragsbruch denunziert. In Wahrheit jedoch hatte Teheran entsprechend des Pariser Abkommens die Anreicherung wieder aufgenommen, da es augenscheinlich nicht zu einem für beide Seiten zufriedenstellenden Verhandlungsverlauf gekommen war. In der europäischen Politik, den Medien und auch der breiten Öffentlichkeit schob man unterdessen das vorläufige Scheitern der Verhandlungen Iran in die Schuhe. Den Eingeweihten aber schien durchaus bewusst,

---

<sup>188</sup> Vgl. IAEA Board of Governors: Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, GOV/2003/75, Bericht des Generaldirektors, 10.11.2003, sowie Ebenda: Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, GOV/2004/83, Bericht des Generaldirektors, 15.11.2004.

<sup>189</sup> „Das sind doch paranoide Slogans“, Brzezinski interviewt von Katja Gloger, *stern.de*, 18.11.2004.

woran es tatsächlich gemangelt hatte. In Deutschland riefen dementsprechend der CDU-Politiker Ruprecht Polenz (Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages) und der Nah- und Mittelost-Experte Volker Perthes (Direktor der die Bundesregierung beratenden Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP) dazu auf, den Iranern mehr Zuckerbrot zu offerieren. Realisiert hatte man auch, dass ohne Washingtons Zutun die Diplomatie zum Scheitern verurteilt war.<sup>190</sup> Wie ein EU-Diplomat Ende Juli 2005 zitiert wurde, war das auf dem Tisch liegende Angebot an Iran ein „in viel Geschenkpapier gehülltes recht leeres Paket“.<sup>191</sup> Daran änderte sich auch in den darauf folgenden Monaten nichts. Während Washington sich nach wie vor obstruktionistisch verhielt, versäumten es die Europäer, in irgendeiner Weise auf ihre amerikanischen Partner hinsichtlich eines unverzichtbaren Inputs einzuwirken. So blieb der Verhandlungsprozess in der Sackgasse; eine vorzügliche Ausgangssituation für das neokonservative Eskalationsszenario.

### *Die Amerikanisierung der europäischen Diplomatie*

Indes hatten die Europäer sich immer mehr der amerikanischen Haltung angenähert und forderten nun ebenfalls, dass Iran seine Urananreicherungsaktivitäten vollständig aufgeben müsse, als Voraussetzung dafür, nach dem ersten Scheitern überhaupt wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Zudem übernahm man die amerikanische Überzeugung, dass der UN-Sicherheitsrat sich des Falles Iran in Form von Sanktionen annehmen müsse. Auch die Überzeugung, dass „alle Optionen auf dem Tisch“ belassen werden müssten, um der Diplomatie mehr Nachdruck zu verleihen, hatte man trotz verbaler Ablehnung einer „militärischen Lösung“ bereitwillig verinnerlicht.

Im Rahmen der westlichen „Zuckerbrot-und-Peitsche“-Strategie war für dessen zweiten Teil ohnehin in Washington zur Genüge gesorgt. Auch Israel spielte seinen Part, indem es von Anfang an auf dem vollkommenen Stopp des iranischen Atomprogramms beharrte und für sich in Anspruch nahm, bei dessen Ausbleiben die iranischen Atomanlagen zu zerstören. Dies ist besonders bemerkenswert, da die Atommacht Israel sich weigert, dem NVV beizutreten und sich nichtsdestotrotz anmaßt, einem NVV-Mitglied mit Militärschlägen zu drohen, wenn ebenjener sein dort verankertes Recht in Anspruch nimmt.

Im neokonservativ dominierten Washington suchte man nach Wegen, den Konflikt angesichts der ins Stocken geratenen Diplomatie weiter zuzuspitzen.<sup>192</sup> Nachdem das transatlantische Bündnis noch im Januar 2006 einem verschwiegenen Angebot aus Iran, das u.a. zum wiederholten Male nach 2003 bis 2005 eine mindestens zweijährige Suspendierung des Atomprogramms im Austausch für die Sicherheitsthematik berücksichtigende Gespräche anbot, keinerlei Beachtung schenkte,<sup>193</sup> klinkten sich die USA plötzlich doch in den diplomatischen Prozess ein. Gemeinsam mit Russland und China, die bislang jegliche Verschärfung des Konflikts abgelehnt hatten, sowie den EU3, legte man nun Iran das alte Angebot in einem neuen „internationalen“ Gewand vor und erhöhte somit den Druck auf Teheran, sich endlich den Forderungen zu beugen. Während die Iraner Gesprächsbereitschaft

<sup>190</sup> Ruprecht Polenz: Wo bleibt das Zuckerbrot? Wer Iran vom Bau der Bombe abhalten will, muß etwas zu bieten haben, in: *Die Welt*, 27.11.2004; sowie Volker Perthes: The EU Needs a U.S. Input on Iran, in: *European Affairs*, Jg. 6, Nr. 4 (Herbst 2005), S. 17–20. Für eine Veranschaulichung der deutschen Iran-Politik, siehe die Bundestagsplenardebatte am 01.03.2007 (Wahlperiode 16, Sitzungsnr. 82).

<sup>191</sup> Reuters, 27.07.2005, zitiert nach: Paul Ingram: Preliminary Analysis of E3/EU Proposal to Iran. BASIC Notes: Occasional Papers on International Security Policy, London und Washington: British American Security Information Council (BASIC), 11.08.2005, S. 1 [<http://www.basicint.org/sites/default/files/PUB110805.pdf>]. Die vollständige Formulierung lautet: „an empty box of chocolates, a lot of gift wrapping around a pretty empty box.“

<sup>192</sup> So torpedierten beispielsweise die USA den russischen Vorschlag, der von allen Verhandlungsparteien als vielversprechend eingestuft wurde, vgl. Mohssen Massarrat: Der Iran und Europas Versagen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Mai 2006, S. 544–547, hier 544–545.

<sup>193</sup> Vgl. Kaveh L. Afrasiabi: Sideshows on Iran's Frogmarch to the UN, in: *Asia Times Online*, 07.02.2006.

signalisierten, es jedoch weiterhin ablehnten, mit dem Einfrieren ihres mittlerweile wieder aufgenommenen Atomforschungsprogrammes in Vorleistung zu treten, erhöhte Washington weiterhin den Druck auf Teheran. Das lang ersehnte Ziel, Irans Atomakte bei der IAEA an den UN-Sicherheitsrat zu übergeben, war Anfang Februar 2006 durch immensen „politischen Druck“<sup>194</sup> der Amerikaner erreicht worden, sodass der Weg für Sanktionen bereitet war.<sup>195</sup>

Im Frühjahr 2006 war die Arroganz der einzig verbliebenen Supermacht unverkennbar. Das an Scheinheiligkeit nicht zu überbietende, das Völkerrecht ignorierende Atomabkommen zwischen Washington und Neu-Delhi war ein weiterer gewichtiger Beweis amerikanischer Doppelstandards. Denn der Geist des NVV setzt die Verhaltensregel für Atomstaaten wie die USA fest, nicht mit jenen Ländern in diesem Feld zusammenzuarbeiten, die sich weigern, dem NVV beizutreten. Zudem markierte die Neuausgabe der amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) im März 2006 Iran klar und deutlich als nächstes Ziel, derweil Washington 75 Mio. US-Dollar zur Verfügung stellte, um die „Demokratie in Iran zu fördern“.<sup>196</sup> Bei einer Senatsanhörung kündigte Außenministerin Rice unterdessen an: „Wir sehen uns wohl keiner größeren Herausforderung seitens eines einzigen Landes gegenüber als Iran.“ Somit öffnete sie ganz im Sinne der neu aufgelegten NSS Tür und Tor für die Anwendung eines Präventivschlages gegen Iran, für den ganz offen auch nukleare Optionen angedacht wurden. In solch einer heißen Phase regierte derweil ein unsägliches Schweigen in den Hauptstädten Europas. Dort war man damit beschäftigt, einen Sanktionstext zur Vorlage für den UN-Sicherheitsrat zu entwerfen.

Im brisanten Sommer 2006, als die USA im israelischen Bombenhagel auf zivile Einrichtungen im Libanon die „Geburtswehen“<sup>197</sup> der Neuordnung des *Broader Middle East* zu erhörchen glaubten und der „Atomstreit“ zwischen dem Westen und Iran in eine unheilvolle Eskalationsspirale gelangt war, empfing man in Teheran hohen Besuch. Der ehemalige Bundesaußenminister Joschka Fischer reiste in jene Hauptstadt, die nun als „Zentralbanker des Terrorismus“<sup>198</sup> das Böse in Gestalt einer islamo-faschistischen Nuklearbedrohung zu monopolisieren schien. Am Vortag der Teheraner Fischer-Rede war es dann auch soweit: Am 31. Juli 2006 wurde Iran mit der Resolution 1696<sup>199</sup> aufgefordert innerhalb eines Monats all seine Nukleartätigkeiten einzustellen. Ganz im Sinne der Eskalationslogik war diese Forderung unter den gegebenen Umständen kaum dafür geeignet, den in eine absehbare Sackgasse gelangten Verhandlungsprozess neu zu beleben. Ganz im Gegenteil sollte ein erster Grundstein für eine gezielt betriebene Eskalationsdynamik gelegt werden – vollkommen den Vorgaben der neokonservativen Drehbücher entsprechend.

Als eine der vormaligen Hauptfiguren des Verhandlungsprozesses zwischen den EU3 und Iran über das Atomprogramm des Letzteren, sprach Fischer am 1. August 2006 am *Center for Strategic Research* (CSR)<sup>200</sup> zum Stand und zur Zukunft europäisch-iranischer

---

<sup>194</sup> Dazu Siddharth Varadarajan: India's Anti-Iran Votes were Coerced, Says Former U.S. Official: 'New Delhi should walk away from Iran pipeline project', in: The Hindu, 16.02.2007.

<sup>195</sup> Zur Entscheidung des IAEA-Gouverneursrats, vgl. IAEA Board of Governors: Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, GOV/2006/14, Resolution verabschiedet am 04.02.2006.

<sup>196</sup> Vgl. Peter Baker, Glenn Kessler: U.S. Campaign Is Aimed at Iran's Leaders, in: Washington Post, 13.03.2006, S. A01.

<sup>197</sup> So die damalige US-Außenministerin Condoleezza Rice am 25. Juli 2006 in Washington, bevor sie nach Tel Aviv aufbrach, um dort mit dem israelischen Premierminister Ehud Olmert über einen „*new Middle East*“ zu sprechen; vgl. Jonathan Beale: Diary: Rice's Mid-East Mission, in: BBC News, 26.07.2006 [[http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/5205164.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/5205164.stm)].

<sup>198</sup> So die damalige US-Außenministerin Rice, vgl. Mike Theodoulou: Rice: Iran is Central Banker for Terror, in: The Scotsman (Edinburgh), 10.03.2006.

<sup>199</sup> Abrufbar unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8792.doc.htm>.

<sup>200</sup> Dieser bedeutende iranische Think-Tank ist dem Schlichtungsrat (*Expediency [Discernment] Council*) angegliedert, dessen Vorsitz seit dem 6. Februar 1989 Akbar Hashemi-Rafsanjani innehat und als dessen

Beziehungen.<sup>201</sup> Der Tenor seiner Rede war: Entweder ihr Iraner realisiert die unmittelbare Gefahr, der ihr euch als nächster Station auf der US-amerikanischen *Regime Change*-Agenda gegenüberseht, und akzeptiert ohne Wenn und Aber das auf dem Tisch liegende Angebot der fünf Ständigen Sicherheitsratsmitglieder plus Deutschlands (P5+1)<sup>202</sup> oder aber der Anbruch einer großen Katastrophe wird nicht abzuwenden sein. Was dem angehenden *Princeton*-Gastprofessor jedoch ganz besonders am Herzen zu liegen schien, war die Betonung, dass die iranischen Zuhörer doch bitte dem „Boten nicht die Schuld für die Botschaft“ geben sollten („...and, please, don't blame the messenger for the message“). Der Eindruck, den Fischer von der europäischen Position als einer im Grunde genommen gutmütigen Verhandlungspartei vermitteln wollte, kann einer Analyse der europäischen Verhandlungsstrategie gegenüber Teheran jedoch kaum standhalten.

Ende Oktober 2006 kritisierte Hans Blix, ehemaliger UN-Chef Waffeninspekteur für den Irak vor dessen Invasion 2003 und seitdem Vorsitzender der in Stockholm ansässigen *Weapons of Mass Destruction Commission* (WMDC), die bisherige Iran-Politik. Dazu gehörte seine Forderung nach einer Sicherheitsgarantie für Teheran: „[...] die Kommission zu Massenvernichtungswaffen, die ich vertrete, ist zu folgendem Schluss gekommen: Die meisten Staaten, die mit Atomwaffen liebäugeln, machen dies wegen ihrer speziellen Wahrnehmung ihrer eigenen Sicherheitsinteressen. Dies gilt sowohl für den Iran als auch für Nordkorea. [...] Im benachbarten Irak sind sehr viele US-Soldaten konzentriert. Es gibt US-Stützpunkte in Pakistan, in Afghanistan und so weiter. Eine Sicherheitsgarantie müsste die Zusicherung beinhalten, dass es keinen Angriff von außen auf den Iran gibt – und am besten auch eine Zusage, dass ein Regimewechsel im Inneren ebenfalls nicht angestrebt wird.“ Er kritisierte auch die diplomatische Strategie: „Ich glaube nicht, dass solche [zu jener Zeit diskutierten UN- A.F.N.] Sanktionen sehr hilfreich sein werden. Man kann mit Zuckerbrot und Peitsche arbeiten. Das Risiko besteht nur darin, dass die betroffenen Länder sich in ihren atomaren Ambitionen bestätigt sehen, wenn man zu oft die Peitsche schwingt. [...] Diese Bedingung [d.h. der Verzicht Irans auf die Anreicherung von Uran als Vorbedingung für Gespräche – A.F.N.] ist schon sonderbar: Einerseits will man mit dem Iran langfristig über die Aussetzung der Urananreicherung verhandeln. Andererseits verlangt man von Teheran, die Anreicherung zu beenden, bevor man sich überhaupt an den Tisch setzt. Welcher Pokerspieler spielt schon die Trumpfkarte aus, bevor die Partie überhaupt begonnen hat?“<sup>203</sup>

## **Wie gelangte Irans Atomakte an den UN-Sicherheitsrat? Zur Frage der Legitimität der UN-Sanktionsbeschlüsse**

Die im Zuge des sog. Iran-Atomkonflikts vom UN-Sicherheitsrat auferlegten Sanktionen gegen Iran sind völkerrechtlich überaus problematisch. Die rechtlichen und politischen Hintergründe für die Übersendung der iranischen Atomakte im März 2006 von Wien nach New York – also von der IAEA an den UN-Sicherheitsrat – lassen jedoch ernsthafte Zweifel an ihrer Legitimität aufkommen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Punkte dargestellt werden.

---

Generalsekretär seit dem 28. Februar 2007 Mohsen Rezaei fungiert. Die englischsprachige Website des CSR findet sich unter <http://www.csr.ir/center.aspx?lng=en>.

<sup>201</sup> Alle Zitate sind, in eigener Übersetzung, in der Folge dem englischsprachigen Abdruck der Rede am CSR entnommen; vgl. Joschka Fischer: Iran: High Stakes, in: *Dissent*, Winter 2007 [<http://www.dissentmagazine.org/article/?article=726>].

<sup>202</sup> Das von den EU3 überarbeitete Angebotspaket vom 9. Juni 2006 ist unter <http://www.acronym.org.uk/docs/0606/doc01.htm> abrufbar.

<sup>203</sup> Vgl. Albrecht Meier: Iran braucht Sicherheitsgarantien. Ex-Waffeninspekteur Hans Blix über Teheran und Nordkorea, in: *Der Tagesspiegel*, 24.10.2006 [<http://www.tagesspiegel.de/politik/iran-braucht-sicherheitsgarantien/765990.html>].

Unter bestimmten Umständen hat die IAEA das Recht, die Angelegenheiten rund um Irans Atomprogramm für Vollstreckungsmaßnahmen (*enforcement*) an den UN-Sicherheitsrat zu „übersenden“. Iran, die USA, der UN-Sicherheitsrat und die IAEA sind sich aber uneinig darüber, ob die Bedingungen für einen solchen Schritt gegeben waren. Obwohl die IAEA, Iran zu keinem Zeitpunkt beschuldigt hat, Nuklearmaterial für nicht-friedliche Zwecke abgezweigt, genauso wenig vom NVV oder von Irans Sicherungsabkommen (*Safeguards Agreement*)<sup>204</sup> abweichende Handlungen durchgeführt zu haben, hat die IAEA Irans Atomakte im März 2006 an den Sicherheitsrat überstellt und dies mit Verletzungen iranischer Auskunftspflicht in den 1980er und 1990er Jahren begründet.<sup>205</sup>

So befindet sich Irans Dossier beim UNSR, welcher seitdem im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta die Sicherheitsrats-Resolutionen 1696 (31. Juli 2006), 1737 (23. Dezember 2006), 1747 (24. März 2007), 1803 (3. März 2008), 1887 (24. September 2009) und zuletzt 1929 (9. Juni 2010) beschlossen hat,<sup>206</sup> mit denen Iran zur Befolgung der IAEA-Sicherheitsauflagen und zur Einstellung des Atomprogramms angehalten wurde und mangels Einlenkens verschiedene, immer stärkere Strafmaßnahmen (Sanktionen) auferlegt wurden. Die IAEA und der UNSR haben eine enge Zusammenarbeit aufgenommen, nachdem die Wiener Behörde regelmäßig Berichte über Irans angebliche Mängel bei der Verfolgung seiner vertraglichen Verpflichtungen an den UNSR richtet, welcher dann die Forderungen der IAEA in eigene umwandelt und denen noch weitere hinzufügt. Die IAEA legt dann den erweiterten Forderungskatalog Iran vor und berichtet nach einer angemessenen Periode zurück an den UNSR. Falls Iran nicht wie gewünscht antwortet (wie bislang der Fall), so wird der Prozess wiederholt und jedes Mal um ein Stück verschärft.<sup>207</sup>

Wie der an der *Harvard Law School* ausgebildete Jurist Eric A. Brill in einer vielbeachteten Studie herausstellt, hat die „Übersendung“ des iranischen Atomdossiers von der IAEA zum UN-Sicherheitsrat keinerlei rechtliche Basis, weder in der UN-Charta, dem NVV, dem Sicherungsabkommen zwischen Iran und der IAEA, dem IAEA-Statut, noch in den Kooperationsabkommen zwischen der IAEA und der UNO. „In fact, no document grants the Security Council any authority to enforce Iran’s Safeguards Agreement. Nothing but baseless assumptions, wishes and imagination support this belief. There is no such thing as a ‘referral’ process under which the Security Council has authority to enforce Iran’s Safeguards Agreement, under any circumstances. Iran is just as mistaken as its adversaries to believe there is”, so Brill. Die einzige Organisation, die befugt ist, Irans Sicherungsabkommen zu vollstrecken, sei die IAEA.<sup>208</sup>

Manche völkerrechtlich bindenden Dokumente machen es jedoch erforderlich, dass die IAEA einen Fall dem UN-Sicherheitsrat „berichtet“. Solche Berichte aber können nicht dem UN-Sicherheitsrat die Befugnis erteilen, Irans IAEA-Sicherungsabkommen Geltung zu verschaffen. Ihr Zweck besteht lediglich darin, den UN-Sicherheitsrat in Kenntnis zu setzen, dass in den Augen der IAEA Gründe vorliegen, um zu prüfen, ob durch Irans Atomprogramm gemäß Art. 39 der UN-Charta „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“. Falls der UN-Sicherheitsrat tatsächlich feststellt, dass eine Friedensbedrohung vorliegt, so kann er diverse Maßnahmen unter Art. 40 und 41 ergreifen, sogar militärische unter Art. 42. So kann er beispielsweise entsprechend seines

---

<sup>204</sup> Der englischsprachige Terminus *Safeguards Agreement* kann mit Verifikations-/Sicherungsabkommen übersetzt werden; im Folgenden verkürzt als Sicherungsabkommen verwendet.

<sup>205</sup> Das Ende dieser Periode wird mit dem Jahr 2003 angegeben, als Iran begann, in vollem Maße mit der IAEA zusammenzuarbeiten, infolgedessen das iranische Atomprogramm wie weltweit kein zweites Gegenstand von mehreren Hundert Inspektionsstunden seitens der IAEA wurde. Eric A. Brill: *The Iran Nuclear Dispute: A New Approach*, in: [brillwebsite.com](http://brillwebsite.com), 20.10.2010, S. 2 [<http://brillwebsite.com/writings/irannucleardispute-102010-0.pdf>].

<sup>206</sup> Für eine Übersicht, vgl. [http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaearan/sc\\_resolutions.shtml](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaearan/sc_resolutions.shtml).

<sup>207</sup> Brill, a.a.O., S. 2.

<sup>208</sup> Ebenda, S. 2–3.

Zuständigkeitsbereichs unter Art. 42 entscheiden – ganz gleich, was das IAEA-Sicherungsabkommen aussagt –, dass Beschränkungen des iranischen Atomprogramms auferlegt werden müssen, um „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.“ Doch da der UN-Sicherheitsrat das Atomprogramm Irans nicht als Friedensbedrohung eingestuft hat, hat er wiederum keinerlei Befugnis, Maßnahmen unter Kap. VII („Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“) zu ergreifen.<sup>209</sup> Mit anderen Worten, sogar wenn der UN-Sicherheitsrat auf der Grundlage eines IAEA-Berichtes mit diesem übereinstimmt, dass Iran tatsächlich sein Sicherungsabkommen nicht eingehalten hat, zugleich aber keinerlei Friedensbedrohung feststellt, muss es zu der Schlussfolgerung kommen, dass der UN-Sicherheitsrat keine Befugnis hat unter Kap. VII irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen. Somit hat der UN-Sicherheitsrat, außer in den in Kap. VII niedergeschriebenen Befugnissen, keinerlei Befugnis Irans Sicherungsabkommen zu vollstrecken.<sup>210</sup>

Folgerichtig erübrigt sich die Frage, ob die „Übersendung“ des Iran-Dossiers seitens der IAEA durch Irans Sicherungsabkommen gedeckt ist. In diesem Sinne kann die IAEA mehr oder weniger an den UN-Sicherheitsrat berichten, was sie wolle. Die entscheidende Fragestellung hingegen, ob der UN-Sicherheitsrat gemäß Art. 39 der UN-Charta überhaupt dazu befugt ist zu handeln, lautet: Ist das iranische Atomprogramm „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung“?<sup>211</sup> Obgleich den Berichten der IAEA Beachtung geschenkt werden sollte, kann nur der UN-Sicherheitsrat solch eine Gefahr ausmachen und ggf. entsprechende Maßnahmen ergreifen. Auf der anderen Seite ist es die Aufgabe der IAEA – und nicht etwa des UN-Sicherheitsrats – Sicherungsabkommen durchzusetzen.<sup>212</sup> Trotz dieser klaren völkerrechtlichen Aufteilung der jeweiligen Befugnisse wird zumeist kein Zweifel daran laut, dass der UN-Sicherheitsrat sich der Durchsetzung von Irans Sicherungsabkommen anzunehmen hat, wobei sich die Frage darauf konzentriert, ob Bedingungen dafür – also für eine *de facto* nicht-existierende Befugnis – erfüllt worden seien.<sup>213</sup> Solch eine Befugnis seitens des UN-Sicherheitsrats wird in keinem legalen Dokument erteilt. Somit kann der UN-Sicherheitsrat unter den erwähnten gegebenen Umständen gemäß Kap. VII handeln, doch nur die IAEA ist befugt, die Einhaltung von Irans Sicherungsabkommen durchzusetzen. Falls Iran sein Sicherungsabkommen verletzen sollte, so kann die IAEA seine im NVV verankerten Hilfen beenden oder auch von Iran einfordern, die gemäß dem IAEA-Statut gelieferten Materialien und Ausrüstungen zurückzuführen. In dem Falle, dass Irans Vertragsverletzungen andauern sollten, könnte das Land sogar von seiner IAEA-Mitgliedschaft ausgeschlossen werden. So sehen die vorhandenen Instrumentarien aus, die als Antwort auf Irans Verletzung seines Sicherungsabkommens zum Zuge kommen könnten, aber nur von der IAEA durchzusetzen wären.<sup>214</sup>

In der allgemeinen Literatur über den sog. Iran-Atomkonflikt kommen viele Analytiker angesichts der oben beschriebenen Mittel, die sie als unzureichend erachten, mit anderweitigen Vorschlägen, die jedoch über keinerlei Grundlage im Völkerrecht verfügen. Eric A. Brill bemerkt dazu: „But if these remedies are insufficient, they nevertheless are what they are, not what these writers wish they were or imagine them to be. Nor is Iran to blame for any insufficiency. Though it is not obvious, the fault lies with the several world powers who have failed for decades to perform their obligations under the NPT. Many consider the NPT and its associated Safeguards Agreements to be nothing more than an intrusive monitoring scheme aimed at restricting membership in the nuclear weapons club. But most countries that

---

<sup>209</sup> Ebenda, S. 3–4.

<sup>210</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>211</sup> Ebenda, S. 4–5.

<sup>212</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>213</sup> Ebenda, S. 6–7.

<sup>214</sup> Ebenda, S. 7.

signed the NPT decades ago were focused on its loftier stated goals: a world in which all countries would be encouraged to produce peaceful nuclear energy with the assistance of experts from countries that already know how, in which rogue countries that have secretly developed nuclear weapons would be pressured to give them up and sign the NPT, in which even the five original nuclear-weapons states would take steps to disarm. These expectations, backed by clearly stated commitments from several world powers, are what induced countries like Iran to sign the NPT – not the prospect of filing detailed reports and answering numerous questions from nosy inspectors, though they were prepared to accept those burdens in exchange for the benefits they expected the NPT would bring.<sup>215</sup> Es gäbe jedoch in der Tat ein Szenario, wonach das Einstellen von Hilfen seitens der IAEA als wirkmächtiges Instrumentarium erachtet werden könnte, um Staaten, die ihren NVV-Verpflichtungen nicht nachkommen, unter Druck zu setzen. Danach müssten alle Staaten beim Aufbau eines zivilen Atomprogramms ohne Diskriminierung mit ihnen im NVV zugesicherten Hilfen ausgestattet werden; dann kann die Androhung des Entzugs ebenjener Unterstützung auch als Druckmittel herhalten. Nur so kann wie ursprünglich vorgesehen, die Befugnis der IAEA, solche Unterstützung wieder zurückzunehmen, als effektives Hilfsmittel zu *Enforcement-Zwecken* wiederbelebt werden.

Hier liegt die Hauptverantwortung also bei den Atommächten, die nicht nur ihrer Abrüstungsverpflichtung nach dem NVV nachzukommen haben, sondern dafür sorgen müssten, dass die entsprechenden Hilfen tatsächlich ohne Diskriminierung gemäß der NVV-Richtlinien an sämtliche Länder angeboten werden. Wenn dies ausbleibt, wird es nicht im Sinne vieler Staaten – darunter des Irans – liegen, dem NVV weiterhin anzugehören. Was Iran jedoch abschreckt, sich vom NVV zu verabschieden, sind die politischen Kosten, die damit in Verbindung stehen. So könnte das Land einen Angriff heraufbeschwören, sogar einen nuklearen, wie oben beschreiben.

In der Wirklichkeit bleibt also vom NVV nur die Pflicht der Unterzeichnerstaaten auf den Verzicht von Atomwaffen (Art. II) und die Unterwerfung unter das Inspektionsregime (Art. III). Im Gegenzug können die meisten Staaten kaum – auch aufgrund der Existenz von geheimen, den technologischen Export kontrollierenden Gremien wie der *London Suppliers' Group* – ihr Recht gemäß Art. IV einfordern, dass ihnen Unterstützung beim Aufbau eines friedlichen Atomprogramms zuteil wird.<sup>216</sup> Somit wird der NVV zu einem „Instrument der Segregation“, wo einige wenige Staaten für sich ein Recht (nach Beibehaltung ihrer Atomwaffenarsenale) beanspruchen, das sie der absoluten Mehrheit der Staaten verwehren. In den Worten von Akbar Etemad handelt es sich daher zutreffend um ein „System technologischer Apartheid, die den Idealen und Grundprinzipien der Vereinten Nationen zuwiderläuft“.<sup>217</sup>

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die IAEA keine Niederlassung oder kein Zweig der UN ist. Trotz ihrer Zusammenarbeit sind beide Organisationen völkerrechtlich vollkommen getrennt voneinander und keine der beiden verfügt über das Recht, sich in die Befugnisse des anderen einzumischen, sogar wenn es vom anderen eingefordert werden sollte.<sup>218</sup> Angesichts der gegenläufigen politischen Praxis, überrascht es nicht, dass in der westlichen Presse die IAEA oftmals als *UN nuclear watchdog* bezeichnet wird – eine Formulierung, die der machtpolitischen Praxis den Vortritt lässt gegenüber den völkerrechtlichen Vorgaben.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>216</sup> Vgl. Ebenda, S. 9–10, sowie Etemad, a.a.O., S. 94.

<sup>217</sup> Etemad, a.a.O., S. 94. Im französischen Original heißt es: „Il s’agit d’un système d’apartheid technologique qui va à l’encontre des idéaux et des principes de base de l’Organisation des Nations Unies.“

<sup>218</sup> Brill, a.a.O., S. 7.

<sup>219</sup> Etemad, a.a.O., S. 95.

Während bis heute die IAEA in ihren Iran-Berichten konsistent darauf hinweist, dass keinerlei deklariertes Nuklearmaterial für den Bau von Kernwaffen abgezweigt wurde,<sup>220</sup> unterstrichen im Juni 2011 westliche Botschafter in Iran, dass Teheran bei all seinen nuklearen Aktivitäten kein Völkerrechtsbruch vorzuwerfen sei.<sup>221</sup> Hinzu kommt, dass die IAEA unter dem Eindruck westlichen Druckes Iran aufforderte auch dessen Militäranlagen zu besichtigen – eine eindeutige Überschreitung ihrer Befugnisse.<sup>222</sup>

### *Der „erzwungene“ „Überweisung“ der iranischen Atomakte von Wien nach New York führte über Neu-Delhi*

Neben den völkerrechtlichen Aspekten gab es auch Entwicklungen politischer Natur, die in diesem Zusammenhang zu erwähnen sind. So ist bekannt, dass die USA das Atomabkommen mit Indien, welches im Juli 2005 vereinbart wurde, mit Neu Delhis Einlenken in der Iran-Frage koppelten. Infolgedessen hatte Indien entgegen sonstiger Praxis im September 2005 und Februar 2006 im IAEA-Gouverneursrat gegen Iran gestimmt, was den Weg ebnete für die „Übermittlung“ des iranischen Atomdossiers von der Wiener Behörde an den UN-Sicherheitsrat. Ein damals involvierter US-Regierungsbeamter nannte das indische Stimmverhalten sogar von Washington „erzwungen“.<sup>223</sup> Als bedeutendes Land innerhalb der Gruppe der Blockfreien Staaten (*Non-Aligned Movement*), die Irans Position im Atomstreit bis heute kontinuierlich unterstützen, spielt Indien indes eine nicht zu unterschätzende Rolle.

### *Schlussfolgerungen*

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Überweisung Irans an den UN-Sicherheitsrat eindeutig politisch motiviert war.<sup>224</sup> Dieser Hintergrund schwebt nach wie vor über dem Konflikt und hat maßgeblich dazu beigetragen, dass eine diskriminierende Behandlung Irans erfolgte.

Zur Legalität der Resolutionen beobachtete der Völkerrechtler Norman Paech im Oktober 2010: „Der Sicherheitsrat hat selbst eine völkerrechtlich prägende Wirkung, insofern als seine Entscheidungen in vielen Fällen für die angesprochenen Adressaten verpflichtenden Charakter haben. Auf der anderen Seite ist aber auch der Sicherheitsrat an die UNO-Charta und an das geltende Völkerrecht gebunden. Daraus folgt, dass es durchaus sein kann, dass der UN-Sicherheitsrat auch Beschlüsse aus politischen Gründen fällt, die nicht vollständig mit dem geltenden Völkerrecht zu vereinbaren sind. Das sehe ich auch in dem vorliegenden Fall so. Denn in der Tat hat jeder Staat das unveräußerliche Recht, sich nukleare Kapazitäten für den zivilen Gebrauch anzuschaffen. Das heißt, dass es eine Aufbereitung auch bis zu dem Grade unternehmen kann, die die Schwelle zum nuklearen militärischen Gebrauch nicht überschreitet. Wenn der Sicherheitsrat trotz alledem Iran jetzt verpflichten will, jegliche Kapazität der Uranaufbereitung einzustellen, so ist das mit dem geltenden Recht nicht in Übereinstimmung zu bringen.“<sup>225</sup>

<sup>220</sup> Ivanka Barzashka, Ivan Oelrich: There's Still Nothing New on Iran, Chicago: Bulletin of the Atomic Scientists, 19.03.2010 ([www.thebulletin.org](http://www.thebulletin.org)).

<sup>221</sup> Richard Dalton, Paul von Maltzahn, François Nicoulaud, Roberto Toscano, Steen Hohwü-Christensen, Guillaume Metten: Iran is Not in Breach of International Law', in: The Guardian, 09.06.2011, S. 32; sowie erschienen unter der Überschrift: Nuclear Proliferation: Engaging Iran', in: Los Angeles Times, 09.06.2011. Auf Deutsch erschienen als: Raus aus der Sackgasse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.06.2011, S. 8.

<sup>222</sup> Etemad, a.a.O., S. 99.

<sup>223</sup> Siddharth Varadarajan: India's anti-Iran votes were coerced, says former U.S. official, in: The Hindu, 16.2.2007; Christian Wagner: Energie, Sicherheit und Außenpolitik in Indien. SWP-Studie, Nr. 12 (Mai 2007), Berlin: SWP, hier S. 15–16.

<sup>224</sup> Siddharth Varadarajan, The game plan on Iran is becoming clearer, in: The Hindu, 25.03.2006.

<sup>225</sup> Zit. n. Mahmoud Ayad, Interview: Die UN-Resolutionen gegen den Iran verstoßen gegen das Völkerrecht, Interview mit dem Völkerrechtler Prof. Dr. Norman Paech, in: Irananders, 20.10.2010.

## Fazit

Der nun knapp eine Dekade anhaltende sog. Iran-Konflikt kann als Paradebeispiel dafür gelten, wie Großmächte durch ihren politischen Einfluss auf internationale Organisationen (in unserem Fall die IAEA und der UNSR), die auf das Völkerrecht verpflichtet sind, das Völkerrecht für eigene Interessen umdefinieren können, und es ihnen so gelingt, gestützt auf die mediale Macht, den Gegner als einen irrationalen, das Völkerrecht missachtenden Akteur darzustellen.

Der Strategiefachmann Michael MccGwire: „A cynical view is that, whatever the original intentions, the NPT is now a convenient instrument of US foreign policy. In terms of global power projection, it ensures that US conventional forces will not be deterred or hampered by the threat of a nuclear response, while the treaty justifies punitive action against any ‘rogue state’ that is thought possibly to be seeking such a capability. Regional NWFZ [nuclear-weapon free zones] have put large areas of the world ‘in balk’, while leaving the United States a free hand in the areas of geopolitical concern.“<sup>226</sup>

Die Forderung, auch offiziell von iranischer Seite gemacht, nach Aufhebung der Sanktionsbeschlüsse des UNSR sowie nach der Rückführung der Atomakte vom UNSR in die Obhut der IAEA (hiernach dann das iranische Atomprogramm in einem normalen Rechtsrahmen vonstatten gehen könnte) würden also dem Völkerrecht einen Teil seiner Geltung wieder verschaffen.

Hinzu kommt: Die Zwangsdiplomatie müsste durch eine Diplomatie nach Treu und Glauben (*diplomacy in good faith*) ersetzt werden.

---

[<http://irananders.de/interviews/news/article/interview-die-un-resolutionen-gegen-den-iran-verstossen-gegen-das-voelkerrecht.html>].

<sup>226</sup> Michael MccGwire: The Rise and Fall of the NPT: An Opportunity for Britain, in: International Affairs, Vol. 81, No. 1 (2005), S. 115–140, hier S. 120.

## Anlage 1

### **Abkommen von Teheran – „Statement by the Iranian Government and Visiting EU Foreign Ministers” – vom 21. Oktober 2003**

- 1) Upon the invitation of the Government of the Islamic Republic of Iran the Foreign Ministers of Britain, France and Germany paid a visit to Tehran on October 21, 2003. The Iranian authorities and the ministers, following extensive consultations, agreed on measures aimed at the settlement of all outstanding IAEA [International Atomic Energy Agency] issues with regards to the Iranian nuclear programme and at enhancing confidence for peaceful cooperation in the nuclear field.
- 2) The Iranian authorities reaffirmed that nuclear weapons have no place in Iran's defence doctrine and that its nuclear programme and activities have been exclusively in the peaceful domain. They reiterated Iran's commitment to the nuclear non-proliferation regime and informed the ministers that:
  - a) The Iranian Government has decided to engage in full co-operation with the IAEA to address and resolve through full transparency all requirements and outstanding issues of the Agency and clarify and correct any possible failures and deficiencies within the IAEA.
  - b) To promote confidence with a view to removing existing barriers for co-operation in the nuclear field:
    - i) having received the necessary clarifications, the Iranian Government has decided to sign the IAEA Additional Protocol and commence ratification procedures. As a confirmation of its good intentions the Iranian Government will continue to co-operate with the Agency in accordance with the Protocol in advance of its ratification.
    - ii) while Iran has a right within the nuclear non-proliferation regime to develop nuclear energy for peaceful purposes it has decided voluntarily to suspend all uranium enrichment and reprocessing activities as defined by the IAEA.

### **Dialogue**

- 3) The Foreign Ministers of Britain, France and Germany welcomed the decisions of the Iranian Government and informed the Iranian authorities that:
  - a) Their governments recognise the right of Iran to enjoy peaceful use of nuclear energy in accordance with the nuclear Non-Proliferation Treaty.
  - b) In their view the Additional Protocol is in no way intended to undermine the sovereignty, national dignity or national security of its State Parties.
  - c) In their view full implementation of Iran's decisions, confirmed by the IAEA's Director General, should enable the immediate situation to be resolved by the IAEA Board.
  - d) The three governments believe that this will open the way to a dialogue on a basis for longer term co-operation which will provide all parties with satisfactory assurances relating to Iran's nuclear power generation programme. Once international concerns, including those of the three governments, are fully resolved Iran could expect easier access to modern technology and supplies in a range of areas.
  - e) They will co-operate with Iran to promote security and stability in the region including the establishment of a zone free from weapons of mass destruction in the Middle East in accordance with the objectives of the United Nations.

## Anlage 2

### **Abkommen von Paris vom 15. November 2004**

The Government of the Islamic Republic of Iran and the Governments of France, Germany and the United Kingdom, with the support of the High Representative of the European Union (E3/EU), reaffirm the commitments in the Tehran Agreed Statement of 21 October 2003 and have decided to move forward, building on that agreement.

The E3/EU and Iran reaffirm their commitment to the NPT.

The E3/EU recognise Iran's rights under the NPT exercised in conformity with its obligations under the Treaty, without discrimination.

Iran reaffirms that, in accordance with Article II of the NPT, it does not and will not seek to acquire nuclear weapons. It commits itself to full cooperation and transparency with the IAEA. Iran will continue implementing voluntarily the Additional Protocol pending ratification.

To build further confidence, Iran has decided, on a voluntary basis, to continue and extend its suspension to include all enrichment related and reprocessing activities, and specifically: the manufacture and import of gas centrifuges and their components; the assembly, installation, testing or operation of gas centrifuges; work to undertake any plutonium separation, or to construct or operate any plutonium separation installation; and all tests or production at any uranium conversion installation. The IAEA will be notified of this suspension and invited to verify and monitor it. The suspension will be implemented in time for the IAEA to confirm before the November Board that it has been put into effect. The suspension will be sustained while negotiations proceed on a mutually acceptable agreement on long-term arrangements.

The E3/EU recognize that this suspension is a voluntary confidence building measure and not a legal obligation.

## Anlage 3

### Zur Erosion des Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrages (NVV)<sup>227</sup>

1970 kam der NVV (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT) als ein damals schon höchst umstrittener Austauschdeal in Kraft.<sup>228</sup> Die fünf Vetomächte des UN-Sicherheitsrates wurden offiziell als einzig legitime Atommächte anerkannt und willigten ein, ihre Arsenale abzurüsten (vgl. Art. VI, NVV). Im Gegenzug verzichtete der Rest der Welt darauf, an Atomwaffen zu gelangen, erhielt jedoch das unbegrenzte Recht zugesprochen, alle vorhandenen Technologien zur Erzeugung von Atomenergie in von der IAEA kontrollierten Anlagen zu erhalten. Dieser Deal von 1970 befindet sich jedoch auf sehr volatilen Grund.<sup>229</sup>

Fünf Gründe können hier aufgeführt werden:

1. Mangelhafte Erfüllung oder sogar offenkundige Verletzungen des Vertrags durch manche der nunmehr knapp 190 Unterzeichnerstaaten: Anstatt ihrer Abrüstungsverpflichtung nachzukommen, entwickeln die fünf Atommächte weiterhin Arsenale von Atomwaffen. Die USA entwickeln darüber hinaus neue Nuklearwaffen, wie die sog. *Mini Nukes*,<sup>230</sup> und drohen offen (wie oben beschrieben) mit dem Ersteinsatz („präventiven Einsatz“) von Atomwaffen. Des Weiteren verletzt das Prinzip der „nuklearen Teilhabe“ Deutschlands und anderer NATO-Staaten am US-Nukleararsenal den NVV.<sup>231</sup>
2. Entwicklungen in manchen Ländern, die den NVV nicht unterzeichnet haben, wie Israel, Pakistan und Indien, die als Atommächte bekannt sind. Daneben ist Nord-Korea vom NVV zurückgetreten und hat im Frühjahr 2005 erklärt, dass es über Atomsprengeköpfe verfügt.
3. Kriege und die Androhungen von Kriegen seitens der USA gegen Länder des Globalen Südens seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes: Insbesondere der völkerrechtswidrige, von den USA angeführte Krieg gegen den Irak vom Frühjahr 2003<sup>232</sup> sowie die unverschleierte Kriegsandrohung gegen sog. „Schurkenstaaten“ (so wie weiter oben beschrieben) haben Länder des Südens zu der Überzeugung gebracht, dass der Besitz von

---

<sup>227</sup> Im Folgenden entnommen Fathollah-Nejad: Iran in the Eye of Storm, a.a.O., S. 32–33.

<sup>228</sup> Andreas Zumach: USA und EU drohen Teheran, in: die tageszeitung (taz), 05.09.2005.

<sup>229</sup> Ebenda.

<sup>230</sup> Analyse: Mini-Nukes statt Abrüstung? Deutsche Presse-Agentur (dpa), 02.05.2005; Bruce G. Blair [Präsident des Washingtoner Center for Defense Information, CDI]: We Keep Building Nukes For All the Wrong Reasons, in: Washington Post, 25.05.2003.

<sup>231</sup> Michael Brzoska, Götz Neuneck: Verhandlungen und andere Optionen in dem Atomstreit mit Iran, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4 (Apr. 2006), S. 11–27 [[http://www.fes.de/IPG/arc\\_06\\_d/04\\_06\\_d/pdf/Brzoska\\_D.pdf](http://www.fes.de/IPG/arc_06_d/04_06_d/pdf/Brzoska_D.pdf)].

<sup>232</sup> Zum Thema Völkerrecht und Krieg gegen den Irak vgl. Der Krieg gegen den Irak und die Amerikanisierung des Völkerrechts, in: GegenStandpunkt, Nr. 1-03 (14.03.2003), S. 73–86 [[http://www.gegenargumente.at/radiosend/amerikanisierung\\_des\\_voelkerrechts.htm](http://www.gegenargumente.at/radiosend/amerikanisierung_des_voelkerrechts.htm)]; Uwe-Jens Heuer: Abwehr des Rückfalls: Die Ersetzung des Völkerrechts durch US-Interessen ist nicht das Ende der Geschichte, aber es prägt die neue Epoche, in: junge Welt, 28.03.2007, S. 4 (darin heißt es: „Mit dem Anspruch der USA auf das Recht zum Präventiv-, also Angriffskrieg wird das in der UN-Charta verankerte Völkerrecht durch die Hegemonialinteressen der USA ersetzt, und der Irak-Krieg ist die Probe auf das Exempel.“); Werner Ruf: Die Erosion kodifizierten Völkerrechts durch die politische Praxis der Staaten, in: Sabine Jaberg, Peter Schlotter (Hg.): Imperiale Weltordnung: Trend des 21. Jahrhunderts?, Baden-Baden: Nomos (AFK-Friedensschriften Band 32), 2005, S. 215–235; Werner Weidenfeld: Neue Ordnung, neue Mächte, in: Welt am Sonntag, 06.04.2003, S. 12 [<http://www.wams.de/data/2003/04/06/66747.html>].

Atomwaffen – wie im Falle Nord-Koreas – als einziger Schutz gegenüber einem US-Angriff gelten kann.

4. Die im „Atomstreit“ gegenüber Iran vom Westen erhobene Forderung, auf die Uran-Konversion und -Anreicherung zu verzichten, was jedoch explizit vom NVV erlaubt wird. Die westlichen Staaten behaupten, dass die im NVV enthaltenen Instrumente nicht geeignet seien, Irans Atomprogramm vertrauenswürdig zu kontrollieren. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Urananreicherungsprozess nicht zur Herstellung von Atomwaffen missbraucht werden würde. Solch eine Haltung stellt die Wirksamkeit des NVV gänzlich in Frage.
5. Der von den USA mit dem Nicht-NVV-Mitglied Indien unterzeichnete Atomkooperationsvereinbarung. Indem Washington gegenüber Neu-Delhi Hilfen im Nuklearbereich zugesagt hat, bricht es die Bestimmungen des NVV, während das indische Atomwaffenprogramm auf legitimen Boden gesetzt wird.

## **Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen**

### ***Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen***

#### **Artikel 39**

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

#### **Artikel 40**

Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Maßnahmen beschließt, die beteiligten Parteien auffordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Maßnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.

#### **Artikel 41**

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

#### **Artikel 42**

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.

#### **Artikel 43**

(1) Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, dass sie nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschließlich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

(2) Diese Abkommen haben die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihren allgemeinen Standort sowie die Art der Erleichterungen und des Beistands vorzusehen.

(3) Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrats so bald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet. Sie werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelmitgliedern oder Mitgliedergruppen andererseits geschlossen und von den Unterzeichnerstaaten nach Maßgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert.

#### **Artikel 44**

Hat der Sicherheitsrat die Anwendung von Gewalt beschlossen, so lädt er ein in ihm nicht vertretenes Mitglied, bevor er es zur Stellung von Streitkräften auf Grund der nach Artikel 43 übernommenen Verpflichtungen auffordert, auf dessen Wunsch ein, an seinen Beschlüssen über den Einsatz von Kontingenten der Streitkräfte dieses Mitglieds teilzunehmen.

#### **Artikel 45**

Um die Vereinten Nationen zur Durchführung dringender militärischer Maßnahmen zu befähigen, halten Mitglieder der Organisation Kontingente ihrer Luftstreitkräfte zum sofortigen Einsatz bei gemeinsamen internationalen Zwangsmaßnahmen bereit. Stärke und Bereitschaftsgrad dieser Kontingente sowie die Pläne für ihre gemeinsamen Maßnahmen legt der Sicherheitsrat mit Unterstützung des Generalstabsausschusses im Rahmen der in Artikel 43 erwähnten Sonderabkommen fest.

#### **Artikel 46**

Die Pläne für die Anwendung von Waffengewalt werden vom Sicherheitsrat mit Unterstützung des Generalstabsausschusses aufgestellt.

#### **Artikel 47**

(1) Es wird ein Generalstabsausschuss eingesetzt, um den Sicherheitsrat in allen Fragen zu beraten und zu unterstützen, die dessen militärische Bedürfnisse zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, den Einsatz und die Führung der dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellten Streitkräfte, die Rüstungsregelung und eine etwaige Abrüstung betreffen.

(2) Der Generalstabsausschuss besteht aus den Generalstabschefs der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats oder ihren Vertretern. Ein nicht ständig im Ausschuss vertretenes Mitglied der Vereinten Nationen wird vom Ausschuss eingeladen, sich ihm zu assoziieren, wenn die Mitarbeit dieses Mitglieds für die wirksame Durchführung der Aufgaben des Ausschusses erforderlich ist.

(3) Der Generalstabsausschuss ist unter der Autorität des Sicherheitsrats für die strategische Leitung aller dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellten Streitkräfte verantwortlich. Die Fragen bezüglich der Führung dieser Streitkräfte werden später geregelt.

(4) Der Generalstabsausschuss kann mit Ermächtigung des Sicherheitsrats nach Konsultation mit geeigneten regionalen Einrichtungen regionale Unterausschüsse einsetzen.

#### **Artikel 48**

(1) Die Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach dem Ermessen des Sicherheitsrats von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen.

(2) Diese Beschlüsse werden von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind.

#### **Artikel 49**

Bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen leisten die Mitglieder der Vereinten Nationen einander gemeinsam handelnd Beistand.

**Artikel 50**

Ergreift der Sicherheitsrat gegen einen Staat Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen, so kann jeder andere Staat, ob Mitglied der Vereinten Nationen oder nicht, den die Durchführung dieser Maßnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt, den Sicherheitsrat zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren.

**Artikel 51**

Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.

## Autoren

### *Ali Fathollah-Nejad*

geb. 1979 in Tabriz (Iran), in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden ausgebildeter deutsch-iranischer Politologe. M.A., M.Sc., B.A., B.Sc., lehrt an den Universitäten London und Essen.

### *Gerd Hankel*

Dr. jur., geb. 1957, Sprachwissenschaftler und Völkerrechtler, Hamburger Institut für Sozialforschung.

### *Alexander S. Neu*

Dr. phil., geb. 1969, Referent für Sicherheitspolitik der Bundestagsfraktion DIE LINKE.

### *Norman Paech*

Dr. jur., geb. 1938, em. Professor für öffentliches Recht (Verfassungs- und Völkerrecht), Universität Hamburg, von 2005 bis 2009 MdB und außenpolitischer Sprecher der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag.

### *Gregor Schirmer*

Dr. jur. habil., geb. 1932, war Professor für Völkerrecht an der Universität Jena und der Humboldt-Universität zu Berlin.

### *Gerhard Stuby*

Dr. jur., geb. 1934, war Professor für Völkerrecht und Verfassungsrecht, Universität Bremen.

### *Erhard Crome*

Dr. rer. pol. habil., geb. 1951, Referent für Friedens- und Sicherheitspolitik im Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

