

Die Vereinten Nationen und das Gewaltverbot

Die Reformvorschläge des High-level Panels sind wenig hilfreich

PETER HILPOLD

Seit der Gründung der Vereinten Nationen ist das Gewaltverbot wohl noch nie derart oft und von so vielen verschiedenen Seiten in Frage gestellt worden wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Gleichzeitig erscheint eine Reform der Vereinten Nationen unaufschiebbar. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, hat versucht, auf diese Herausforderungen eine Antwort zu geben. Die diesbezüglich vor kurzem vorgelegten Vorschläge scheinen aber für eine wirksame Auseinandersetzung mit diesen Problemstellungen ungeeignet zu sein.

Am 2. Dezember 2004 legte die von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte sogenannte Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel einen umfangreichen Bericht mit insgesamt 101 Reformempfehlungen vor¹.

Ein wichtiger Teil der Reformvorschläge bezieht sich auf das System der kollektiven Sicherheit und in diesem Zusammenhang auch auf das Recht auf Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen. Auf das Recht auf Selbstverteidigung wurde sich in den letzten Jahren häufig mißbräuchlich berufen – eine Klärung des Anwendungsbereichs dieser Regelung scheint daher dringend angezeigt. Es war zu erwarten, daß die Expertenkommission diese Regelung einschränkend interpretieren würde, und zwar in der Form, daß damit einem Mißbrauch wirksam vorgebeugt werden kann.

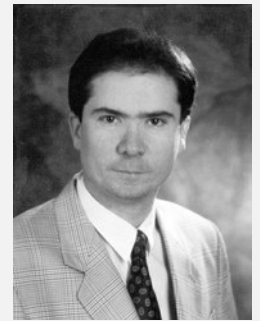
Es wird zu prüfen sein, inwieweit das Ergebnis diesem Ansinnen gerecht wird. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die Einschränkung des Rechts auf individuelle Selbstverteidigung, so wie sie von der Charta vorgezeichnet war, eng verbunden war mit dem Vorhaben, ein effizientes System der kollektiven Sicherheit zu schaffen. Um die in diesem Bericht vorgezeichneten Rolle der Selbstverteidigung insgesamt würdigen zu können, müssen daher auch die Reformvorschläge zur Neugestaltung des Systems der kollektiven Sicherheit einbezogen werden.

Es sei darauf hingewiesen, daß auf den Expertenbericht schon kurze Zeit später ein weiterer Bericht gefolgt ist, nämlich die Vorschläge des UN-Generalsekretärs vom 21. März 2005 mit dem Titel »In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle«². Dieser Bericht baut auf den Vorschlägen der Kommission sowie auf den Bericht des Millenniums-Projekts auf, mit welchem das Ziel verfolgt wurde, einen Aktionsplan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis zum Jahr 2015 auszuarbeiten. Daneben hat Kofi Annan in seinem Bericht durchaus auch eigene Akzente gesetzt – allerdings nicht im Bereich des Gewaltverbots und der Reform des Sicherheitsrats³, weshalb den nachfolgenden Ausführungen der Expertenbericht zugrunde gelegt wird.

Gewaltverbot und Selbstverteidigung

Vorbemerkungen

Zweifelsohne stellt das Gewaltverbot – eingeschränkt allein durch kollektive Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta und durch das Recht auf Selbstverteidigung – eine, wenn nicht die zentrale Säule des gesamten durch die Vereinten Nationen kodifizierten Völkerrechts dar. Das grundsätzliche Verbot der Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen stellt sicherlich einen enormen zivilisatorischen Fortschritt dar, und das UN-System hat allein durch seine Existenz nachweislich weitreichende friedensschaffende und frie- denserhaltende Wirkungen gezeigt. Häufig wird dieser Beitrag aber



Dr. Peter Hilpold, geb. 1965, ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.

übersehen und statt dessen auf die Unzulänglichkeiten dieses Systems verwiesen. Zu Recht machen die Autoren dieses Berichts darauf aufmerksam, daß die Vereinten Nationen nie als utopisches Projekt gedacht waren⁴.

Daraus muß unter anderem als Schluß folgen, daß Unzulänglichkeiten in diesem System nicht als Rechtfertigung herangezogen werden dürfen, diese Ordnung insgesamt in Frage zu stellen und nach Alternativen zu suchen, sondern es muß geprüft werden, in welcher Form die offensichtlich bestehenden Defizite behoben werden können.

Recht auf Selbstverteidigung

Laut Art. 51 UN-Charta beeinträchtigt keine Bestimmung dieser Satzung das Naturrecht individueller oder kollektiver Selbstverteidigung, wenn ein Angriff mit Waffengewalt gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt, bis der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat.

Es handelt sich hierbei um eine eng auszulegende Ausnahme vom Gewaltverbot. Sie steht nur provisorisch, nur temporär zu und soll den zeitlichen Verzögerungen Rechnung tragen, mit welchen der Sicherheitsrat häufig aktiviert werden kann und zu einer Entscheidung gelangt. Mitgliedstaaten und Sicherheitsrat stehen also bei der Wahrung der internationalen Sicherheit nicht gleichberechtigt nebeneinander, es liegt keine konkurrierende Handlungsbefugnis vor, sondern dem zuletzt genannten Organ kommt eindeutig der Vorrang zu.

Nun wurde in der Vergangenheit tatsächlich oft versucht, das Gewaltverbot zu relativieren, gerade über eine Herabsetzung der Bedingungen für seine Anwendung. So wurde die Auffassung vertreten, der Verweis auf das Naturrecht beinhalte eine Bestätigung eines völkergewohnheitsrechtlichen Anspruchs auf Selbstverteidigung neben dem durch Art. 51 selbst gewährten Recht. Überwiegend wird aber die Auffassung vertreten, das Recht auf Selbstverteidigung laut UN-Charta und gemäß Völkergewohnheitsrecht sei grundsätzlich deckungsgleich⁵. Das Inkrafttreten der UN-Charta hat auch zu einer Zäsur in der völkergewohnheitsrechtlichen Entwicklung des Gewaltverbots geführt. Die Autorität, die diesem Dokument zukommt, hat die Rechtsüberzeugung entscheidend geprägt: Weder war eine Fortführung einer völkergewohnheitsrechtlichen Entwicklung, wie sie bis 1945 stattgefunden hatte, vorstellbar noch war die Herausbildung eines dem Wortlaut der Satzung widersprechenden Völkergewohnheitsrechts denkbar. Da eine Rechtsüberzeugung fehlte, konnten auch wiederholte Verstöße gegen das Gewaltverbot dieser Tatsache keinen Abbruch tun.

Während dies zweifelsohne für den Kernbereich des Selbstverteidigungsrechts gilt, war es schwieriger, dem Argument zu begegnen, wonach in Ausnahmesituationen Völkergewohnheitsrecht eine der UN-Charta widersprechende Vorgehensweise erlaube, etwa in Fällen extremer Bedrohung wie durch Atomwaffen oder zur Rettung von Staatsangehörigen im Ausland. Überwiegend wurde aber einem unzureichenden Schutz in diesem Bereich der Vorzug gegenüber der Schwächung eines grundlegenden Prinzips der Nachkriegsordnung gegeben. Zu elementar war dieses Prinzip für die Friedensordnung der Nachkriegszeit, zu deutlich sah man die Gefahr, daß eine Relativierung des Gewaltverbots seine Aufhebung bedeuten würde.

In zwei Urteilen hat der Internationale Gerichtshof (IGH) diese restriktive Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung bestätigt: Zuerst 1986 im Nicaragua-Fall⁶ und zuletzt 2003 im Ölplattformen-Fall (Iran gegen USA)⁷, wobei unmißverständlich festgehalten wurde, daß der Selbstverteidigungsfall einen bewaffneten Angriff voraussetzt⁸.

Während im Kernbereich also Einigkeit über die Substanz des Selbstverteidigungsrechts (und des Gewaltverbots) besteht, bleiben in Randbereichen zahlreiche Fragen offen und verschiedene der darauf gegebenen Antworten stellen in letzter Konsequenz den im Kernbereich gefundenen Konsens wieder in Frage.

Nachfolgend sollen diese Sonderfälle eingehender untersucht werden.

Sonderfälle

Sonderfälle in der Diskussion zur Reichweite des Gewaltverbots im allgemeinen und des Selbstverteidigungsdiskussion im besonderen lassen sich in Hinblick auf die Schwere der Bedrohung, in bezug auf die geschützten Rechtsgüter, die beteiligten Rechtssubjekte sowie unter Bezugnahme auf die Unmittelbarkeit der Bedrohung unterscheiden.

1. Schwere der Bedrohung

Was die Schwere der Bedrohung anbelangt, so wird in der Literatur nach einem Ausweg aus dem Dilemma gesucht, daß Art. 51 eine sehr hohe Anwendungsschwelle setzt, in der Praxis aber auch andere, weniger schwerwiegende Formen der Gewaltanwendung festzustellen sind, vor denen sich ein Staat ebenfalls konkret schützen muß. Satzungsbezogen ergibt sich diese Regelungslücke aus dem Mißverhältnis zwischen Art. 2 Abs. 4 UN-Charta, der jede Form der Gewaltanwendung verbietet und Art. 51, der Selbstverteidigung eben nur im Falle eines »bewaffneten Angriffs« (armed attack) zuläßt. Im Falle eines ordnungsgemäß funktionierenden Systems kollektiver Sicherheit könnte diese Lücke weitgehend durch den Sicherheitsrat ausgefüllt werden, der gemäß Art. 39 UN-Charta jeweils festzustellen hat, daß »eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt.« Zwar könnte selbst ein wie ein Weltpolizist fungierender Sicherheitsrat nicht jede Form zwischenstaatlicher Gewaltanwendung ahnden, doch würde durch einen handlungsfähigeren Sicherheitsrat sicher die Hemmschwelle, gegen das Gewaltverbot zu verstoßen, erhöht. Angesichts der weitgehenden Lähmung des Sicherheitsrats stellt sich aber die Frage, in welcher Form der angegriffene Staat reagieren kann.

Bruno Simma hat schon in seinem »Universellen Völkerrecht«⁹ die Ansicht vertreten, daß militärische Abwehrmaßnahmen gegen die sogenannte »kleine Gewalt« (etwa Zwischenfälle an der Grenze, Abwehrmaßnahmen gegen verbotene Einflüge fremder Flugzeuge) zulässig seien. Im Nicaragua-Fall hat der IGH diesbezüglich zwar Stellung bezogen, dabei aber wesentliche Fragen offen gelassen: Gewaltanwendung, die nicht das Ausmaß eines bewaffneten Angriffs annehme, erlaube zwar Gegenmaßnahmen, aber keine, die Gewalthandlungen einschließen.

Simma hat diese Ausführungen als Bestätigung seiner Position gewertet, wonach im Falle von »begrenzter Gewalt« »begrenzte Verteidigungsmaßnahmen« (*small-scale defence*) als zulässig zu erachten sind¹⁰.

Unmittelbar aus der Charta ergibt sich diese Schlußfolgerung allerdings nicht: Weder ist dafür eine explizite positivrechtliche Norm in der Charta zu finden noch ergibt sich eine solche Konsequenz aus einer systematischen Interpretation. Dem Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 wird umfassende Natur zugeschrieben, dem Recht auf Selbstverteidigung – wie bereits erwähnt – eingeschränkter Charakter. Allenfalls könnte vom unbefriedigenden Funktionieren des Systems kollektiver Sicherheit abgeleitet werden, daß die im Vertrauen auf ein Wirksamwerden dieses Systems akzeptierte Souveränitätseinschränkung wieder zurückgenommen werden darf, wodurch wiederum ein umfassenderes Selbstverteidigungsrecht aufleben würde. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß das System der kollektiven Sicherheit nicht für eine ideale, sondern für die reale Welt konzipiert worden ist und somit ein Versagen dieses Systems – welchen Ausmaßes auch immer – wohl von vornherein einzukalkulieren war. Dennoch wurde keine Möglichkeit einer Gegengewalt auf eine beschränkte Gewaltanwendung vorgesehen, und dies gilt unabhängig von der Tatsache, daß auch in diesem Fall unbedingt Verhältnismäßigkeit zu wahren wäre. Gerade weil es sich um eine eingeschränkte Gewaltanwendung handelt, müßten sich geeignete – gewaltlose – Repressalienformen finden lassen. Zudem greift hier naturgemäß das breite völkerrechtliche Instrumentarium, das allein schon in der öffentlichen Diskussion einer Völkerrechtsverletzung und der damit verbundenen Statusminderung des Rechtsverletzers in der internationalen Gemeinschaft häufig wirksam Abhilfe schaffen kann¹¹. Zudem ist die Selbstverteidigung auf völkerrechtlicher Ebene von jener auf privater, individualrechtlicher Ebene zu unterscheiden. Diese bestimmt sich weiterhin nach innerstaatlichen Maßstäben und kennt völlig andere Anwendungsvoraussetzungen. Insgesamt kann festgehalten werden, daß bei begrenzter Gewalt keine Möglichkeit besteht, um eine Eskalation der Gewalt zu vermeiden, Gegenmaßnahmen gleicher Art und Intensität zu ergreifen. Des weiteren wird die Einhaltung zentraler völkerrechtlicher Regeln bekanntlich durch zahlreiche, zum Teil sehr subtile Kontrollmechanismen (Retorsionen, internationale Ächtung des Regelverletzers, Entzug von wirtschaftlichen Vorteilen usw.)¹² hinreichend sichergestellt. Die verbleibenden Lücken müssen als Unzulänglichkeiten eines Friedenssicherungsinstrumentariums in einer noch unvollständig entwickelten Völkerrechtsordnung akzeptiert werden¹³.

2. Das geschützte Rechtsgut

Das Gewaltverbot schützt die Souveränität der Staaten. Mit der Einräumung eines Rechts auf Selbstverteidigung, welchem aber nur Ausnahmecharakter zukommt, wird dasselbe Ziel verfolgt. In einer vorwiegend horizontal strukturierten Rechtsordnung besteht – in Ermangelung eines zentralen Exekutivorgans – eine große Neigung, auf Maßnahmen der Selbsthilfe zurückzugreifen.

Umgekehrt trägt eine weitgehende Einschränkung dieser Möglichkeit dazu bei, den Bedarf an zentralen Institutionen der Friedenssicherung deutlicher werden zu lassen und letztlich wohl auch die Herausbildung solcher Einrichtungen zu fördern.

Zunehmend stärker wurden in den letzten Jahren aber auch innerstaatliche Vorgänge – insbesondere schwere Menschenrechtsverletzungen – nicht nur als völkerrechtsrelevant, sondern als ausreichende Rechtfertigung für militärische Interventionen erachtet¹⁴. Soweit diesen Maßnahmen ein Beschluß des Sicherheitsrats zugrunde lag, dürften diese mit der Charta der Vereinten Nationen als vereinbar anzusehen sein, wengleich die relevanten Resolutionen Zweifel offen ließen, ob nicht doch die grenzüberschreitenden Auswirkungen der

jeweiligen Auseinandersetzung entscheidend für die Intervention waren¹⁵.

Weit problematischer waren dagegen jene Interventionen, die ohne vorhergehenden Beschluß des Sicherheitsrats erfolgten. Es ist dies der Fall der unilateralen humanitären Intervention, der rechtstechnisch auch als kollektive Selbstverteidigung des Intervenienten zusammen mit und zugunsten der bedrohten Bevölkerungsgruppe angesehen werden kann¹⁶.

Der betreffenden Bevölkerungsgruppe wird damit Völkerrechtssubjektivität zuerkannt, zumindest in partieller Form. Ihr Ruf nach Hilfe ergeht auf völkerrechtlicher Ebene und vermag – nach dieser Konstruktion – den Schutzmantel der Souveränität zu durchstoßen. Es kann kein Zweifel bestehen, daß dieser Ansatz völkerrechtlich nicht vertretbar ist, da weder eine positivrechtliche Norm noch eine einschlägige völkergewohnheitsrechtliche Praxis nachweisbar ist, die Bevölkerungsteilen eine Rechtssubjektivität zuerkennen würde, welche in Konkurrenz zu jener von Staaten treten könnte. Zwar sind Vorgänge dieser Art durchaus als souveränitätsbegründende Phänomene in der Wirklichkeit feststellbar. Es handelt sich dabei aber um Geschehnisse, die nur über die normative Kraft des Faktischen rechtserheblich werden. Die Sezession ist ein reines Faktum und führt nur im Falle ihres Erfolgs zu völkerrechtlich relevanten Konsequenzen.

Selbst die in jüngerer Vergangenheit häufiger festzustellenden Verletzungen des Gewaltverbots können kein neues Völkergewohnheitsrecht begründen, solange keine diesbezügliche Rechtsüberzeugung hinzutritt. Entgegen anderslautenden Behauptungen hat auch die Kosovo-Intervention der NATO-Mitgliedstaaten keine Grundlage für neues Völkergewohnheitsrecht geschaffen¹⁷.

Im geltenden Völkerrecht ist also weder ein positivrechtliches Prinzip festzustellen, das eine unilaterale humanitäre Intervention zugunsten bedrohter Bevölkerungsgruppen rechtfertigen würde noch sind irgendwelche Anzeichen für die Herausbildung eines solchen Prinzips feststellbar.

Verschiedentlich wird aber überhaupt auf den Versuch einer positivrechtlichen Begründung für Maßnahmen humanitärer Intervention verzichtet und statt dessen mit naturrechtlichen beziehungsweise politikwissenschaftlichen Kategorien operiert. So wird von der Frage der Legalität der Maßnahmen jene der Legitimität unterschieden¹⁸ und versucht, den Nachweis zu erbringen, daß Ausnahmesituationen Antworten rechtfertigen, die nicht im geltenden Recht begründet sein müssen. Dieser Ansatz stößt aber auf dieselben Schwierigkeiten, mit welchen die naturrechtliche Position generell konfrontiert ist: Sie ist nicht objektivierbar, sie bleibt eine Antwort auf ihre Letztbegründung schuldig und sie eignet sich für die Untermauerung eines jeglichen nur denkbaren Anspruchs, wodurch sie im Ergebnis wertlos beziehungsweise zu einem Instrument mißbräuchlicher Argumentation wird. Gerade wegen dieser Gefahr des Mißbrauchs eines unilateralen Interventionsrechts – so wie sich in der Vergangenheit für jeden Angriffskrieg eine Rechtfertigung fand – ist in der UN-Charta ein absolutes Gewaltverbot verankert worden. Wie der Kosovo-Fall gezeigt hat, schließt dies nicht aus, daß sich einzelne Staaten im Falle von humanitären Katastrophen über dieses Gewaltverbot hinwegsetzen und dieses Verhalten auch mit keinerlei Sanktionen belegt wird. Grundsätzlich am Gewaltverbot festzuhalten, wobei humanitäre Interventionen sanktionslos bleiben können, wenn das System der kollektiven Sicherheit nicht greift und sich die Staatengemeinschaft von der Unvermeidlichkeit der Maßnahme überzeugen läßt, hat sich im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten als durchaus sinnvoller, wenngleich nicht vollends zufriedenstellender Ansatz erwiesen. Maßnahmen zur Selbstverteidigung, die den von der UN-Charta gesetzten Rahmen überschreiten, sind auf jeden Fall nicht über die Bezugnahme auf überpositive Rechtsnormen möglich und bleiben im geltenden Völkerrecht illegal.

3. Selbstverteidigung gegenüber Handlungen Privater?

Das Gewaltverbot gilt in den zwischenstaatlichen Beziehungen; das Selbstverteidigungsrecht als Ausnahmeregelung zu diesem Prinzip muß sich grundsätzlich auf denselben Anwendungsbereich beziehen. Während an diesem Prinzip in der Substanz festzuhalten ist, muß gleichzeitig verhindert werden, daß sogenannte »private Gewalt«, also jene Gewalt, deren Urheber keine Völkerrechtssubjekte sind, zu einer vergleichbaren Friedensbedrohung führt.

Im Nicaragua-Fall hat sich der IGH auch mit dieser Frage beschäftigt und diesbezüglich – unter Bezugnahme auf die Aggressionsdefinition¹⁹ – eine eher restriktive Haltung eingenommen, was die Zulässigkeit von Selbstverteidigungshandlungen anbelangt. Danach liege ein bewaffneter Angriff auch dann vor, wenn er von bewaffneten Banden, Gruppen, Irregulären oder Söldnern durchgeführt werde, soweit diese von Staaten *entsandt* würden²⁰.

Es bedarf also – laut IGH – einer qualifizierten Mitwirkung eines Staates. Um den Tatbestand des bewaffneten Angriffs zu erfüllen, ist es jedoch nicht ausreichend, wenn ein Staat Waffen an Aufständische oder sonstige bewaffnete Gruppen liefert oder ihnen einen Stützpunkt einräumt.

Diese Position ist bereits im Jahr 1986 auf massive Kritik gestoßen²¹. Nach dem 11. September 2001 wurde diesbezüglich unter dem Eindruck der bis dahin unbekanntenen Intensität terroristischer Gewalttaten auf breiter Front ein Umdenken gefordert. Ein solches Umdenken schien um so mehr angezeigt, als daß diese Handlungen nicht von einem souveränitätsfreien Raum ausgingen, sondern ohne aktive und passive Unterstützung von Staaten nicht hätten geschehen können. Gleichzeitig war auf den ersten Blick unklar, ob die vom Nicaragua-Judikat gesetzten Kriterien für die Begründung einer Verantwortlichkeit Afghanistans gegeben waren.

In vielen, unter dem unmittelbaren Eindruck dieser Terroranschläge verfaßten Beiträgen war die Forderung erkennbar, Art. 51 UN-Charta diesbezüglich neu zu interpretieren und damit eine Antwort auf die von Terroristen ausgehende Friedensbedrohung zu finden²². Zu Recht wurde aber vor einer Gefahr der Überreaktion gewarnt²³: Eine Aufwertung terroristischer Gruppierungen zu Völkerrechtssubjekten ist möglicherweise sogar kontraproduktiv, und die Ausführungen im Nicaragua-Urteil müssen – unabhängig von der Tatsache, daß IGH-Urteile ohnehin nur für die Streitparteien bindend sind – kontextbezogen beurteilt werden. Wie sich in der Folge zeigte, war im übrigen die Verstrickung zwischen Taliban und Al Qaida derart eng, daß getrost von einer von der *De-facto*-Regierung Afghanistans mitgetragenen terroristischen Handlung gesprochen werden konnte.

Insgesamt erfordert das Phänomen des Terrorismus also weder eine Neufassung des Art. 51 noch eine Neubewertung seiner Anwendungskriterien. Vielmehr ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß terroristische Bewegungen, um bestehen und operieren zu können, der Unterstützung von Staaten bedürfen. An diesem Punkt ist daher anzusetzen und gegebenenfalls – unter Berücksichtigung der spezifischen Gefahr, die von terroristischen Handlungen ausgehen kann – auch eine Anwendbarkeit des Art. 51 zu prüfen.

4. Unmittelbarkeit der Bedrohung

Von allen Fragen, die rund um das Thema Selbstverteidigung diskutiert werden, ist jene, ob es ein präventives Notwehrrecht gibt, die aktuellste und wohl auch die heikelste. Vorab sei diesbezüglich festgehalten, daß in diesem Bereich die Terminologie uneinheitlich verwendet wird, was letztlich auch die Rechtsunsicherheit weiter vergrößert. So ist schon im Englischen häufig unklar, was unter »*pre-emptive war*« zu verstehen sei; in der Dichotomie Deutsch/Englisch kommt über die Vielfalt ähnlich lautender und unterschiedlich ver-

wendeter Begriffe häufig jegliche gemeinsame Kommunikationsbasis abhanden²⁴.

Hier soll unter *Präemption* die Abwehr eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs verstanden werden, während *Prävention* vorbeugend wirkt, im Keim erstickt, was gegenwärtig noch keine Gefahr darstellt, aber zu einer solchen zu werden droht²⁵.

Selbst was die Präemption anbelangt, ist sich die Völkerrechtslehre keineswegs über ihre Zulässigkeit einig²⁶. Üblicherweise wird für die nähere Beschreibung des Wesens der Präemption auf die sogenannte Webster-Formel aus dem Caroline-Fall Bezug genommen. Als britische Militäreinheiten im Jahr 1837 die ›Caroline‹, die in den Dienst von Aufständischen in Kanada gestellt worden war, auf der amerikanischen Seite der Niagara-Fälle kaperten und versenkten, versuchte sich Großbritannien mit dem Hinweis auf das Recht auf Selbstverteidigung zu rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung wurde vom amerikanischen Außenminister zwar prinzipiell anerkannt, aber nur unter der Bedingung, daß »die Notwendigkeit der Selbstverteidigung unmittelbar gegeben und unausweichlich sei, wobei keine Möglichkeit zur Wahl der Mittel und zur Abwägung verbleibe«. Weiter wurde verlangt, daß eine Selbstverteidigungshandlung, selbst wenn man sie prinzipiell als rechtmäßig ansieht, auf jeden Fall auch verhältnismäßig sein müsse²⁷. Diese scheinbar messerscharf formulierte Formel war jedoch bereits zur Klärung des Streitfalls, für die sie geschaffen wurde, ungeeignet: Zwischen Großbritannien und den USA herrschte Uneinigkeit darüber, ob die faktischen Umstände dieser Formel gerecht wurden²⁸.

In einer Zeit völlig veränderter Kriegsführung und dafür zur Verfügung stehender Technik muß das, was als unmittelbare Bedrohung gilt, neu definiert werden. Interessanterweise wird auch gegenwärtig – zumindest als erster Anhaltspunkt für die Bestimmung der Unmittelbarkeit – an der Webster-Formel festgehalten²⁹. Diese Formel ist offenkundig genügend unscharf, um unterschiedlichsten Vorstellungen gerecht zu werden; sie vermittelt andererseits auf den ersten Blick den Eindruck, ein Kriterium zu beinhalten, das einen Rückgriff auf den Selbstverteidigungsgrundsatz nur eingeschränkt zuläßt und das damit das Prinzip des Gewaltverbots bestärken würde.

Obwohl vielfach auch behauptet wird, die Webster-Formel sei mit dem Recht der Vereinten Nationen nicht mehr vereinbar³⁰, wird diese überwiegend doch zur Interpretation des Art. 51 herangezogen³¹.

Die enge, ›konservative‹ Auslegung des Art. 51 verlangt einen bereits vollzogenen Angriff³². Nimmt ein Staat einen Erstschiß hin, so befindet er sich in der Folge in der moralisch besseren Position, in der reaktive Gewalttätigkeiten, die freilich sowohl notwendig als auch verhältnismäßig sein müssen, gerechtfertigt sind und keine Völkerrechtsverletzungen mehr darstellen. Dieser Position zufolge würde selbst ein unmittelbar bevorstehender Angriff keinen Rechtfertigungsgrund für eine Durchbrechung des Gewaltverbots darstellen. In einer reinen Wortlautinterpretation würde vieles für eine derart enge Interpretation des Art. 51 sprechen: Die Wendung »im Falle eines bewaffneten Angriffs« (*if an armed attack occurs*) scheint zu verlangen, daß der Angriff bereits erfolgt ist. Reicht hingegen die Unmittelbarkeit der Bedrohung, so wird das Urteil über das Vorliegen dieser Voraussetzung stets auch von einer subjektiven Wertung abhängig gemacht³³. Das Recht auf Selbstverteidigung ist als Ausnahmerecht, das darüber hinaus auch in zeitlicher Hinsicht nur provisorisch Anerkennung findet, systembedingt ein Anspruch, dessen Rechtfertigung einer nachprüfenden Kontrolle zu unterziehen ist³⁴. Soweit die Unmittelbarkeit der Bedrohung ausreicht, von einem faktisch bereits vorliegenden Angriff also abgesehen werden kann, wird eine nachprüfende Kontrolle erschwert und je mehr Gewicht der potentiellen Gefahr eingeräumt wird, desto ausgeprägter wird das subjektive Element in der Gesamtbeurteilung.

Andererseits sind die Staaten gegenwärtig völlig anderer Gefahren ausgesetzt als noch im Jahr 1945. Fortentwicklung in der Waffen-

technik bedeutete in erster Linie Beschleunigung und Erhöhung der Vernichtungskraft. Selbstverteidigung muß deshalb, wenn sie wirksam sein will, zu einem immer früheren Zeitpunkt einsetzen. Bleibt dagegen das Erfordernis bestehen, wonach ein Land einen Angriff bereits materiell erfahren haben muß, so wird das Recht auf Selbstverteidigung in dieser substantiell veränderten Gefährdungssituation faktisch eingeschränkt. Dies würde aber dem Wortlaut des Art. 51 UN-Charta ebenfalls nicht gerecht werden, insbesondere in Hinblick auf den in dieser Norm enthaltenen Verweis auf das »*naturegegebene Recht* zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung«³⁵. Anders als vielfach behauptet, wird damit nicht auf ein parallel zum Satzungsrecht bestehendes Selbstverteidigungsrecht verwiesen, welches inhaltlich möglicherweise sogar einen abweichenden Gehalt aufweisen sollte, sondern auf einen der Staatensouveränität immanenten Anspruch, der sich spiegelbildlich aus der Unabhängigkeit der Staaten als originäre, die Völkerrechtsordnung in ihrem horizontalen Zusammenwirken konstituierende Völkerrechtssubjekte ergibt³⁶. Wenn das Gewaltverbot zwingendes Recht darstellt, dann muß eine ebensolche Eigenschaft auch dem Selbstverteidigungsanspruch zukommen, da er den letzten Schutzwall für die Selbstbehauptung der zentralen Bestandteile der Völkerrechtsordnung darstellt, der selbst beziehungsweise gerade dann wirksam werden soll, wenn alle anderen Friedenssicherungsmechanismen einer fortgeschrittenen Völkerrechtsordnung nicht mehr greifen. Solange für die Aktivierung des Mechanismus der kollektiven Sicherheit noch ein Mindestmaß an Ermessensspielraum gegeben ist, könnte selbst eine erhebliche Verbesserung seiner Wirksamkeit nicht das Defizit kompensieren, das durch die Preisgabe des Rechts auf Selbstverteidigung entstehen würde.

Das Recht auf Selbstverteidigung auszuweiten, ist somit eine schwierige Gratwanderung: Nicht nur der exzessive Rückgriff auf dieses Institut, sondern auch die Erhöhung der Anwendungsvoraussetzungen über das Maß, das 1945 gesetzt worden ist, beschwört das »Überwechseln in eine andere Rechtsordnung«³⁷ herauf.

So schwierig es häufig erscheint, den bereits erfolgten Angriff vom unmittelbar bevorstehenden zu unterscheiden, so erscheint es ebenso problematisch – das Recht auf Selbstverteidigung gegen unmittelbar bevorstehende Angriffe anerkannt – die Trennlinie gegenüber der vorbeugenden Selbstverteidigung, den ›preemptive wars‹ (oder auch ›preventive wars‹) zu ziehen.

Es ist zutreffend, daß die Webster-Formel gerade zu dem Zweck geprägt worden ist, eine solche Trennlinie zu finden und daß diese Formel keinesfalls als früher Rechtfertigungsversuch für eine präventive Selbstverteidigung angesehen werden darf³⁸.

Andererseits eröffnet sie die Möglichkeit, die Gegenwehr zu antizipieren; der Schritt hin zur vorbeugenden Selbstverteidigung ist dann nur noch ein gradueller. Damit wird deutlich, daß es nahezu unmöglich ist, klare Trennlinien zwischen den verschiedenen Formen der Selbstverteidigung zu ziehen. Wie breit man jedoch das zulässige Spektrum an Reaktionen definiert, beeinflusst nachhaltig auch wie die Fähigkeit der UN, den Frieden zu sichern, beurteilt wird.

Trotz aller gegebenen Unsicherheiten und Zweifel bleibt aber unbestritten, daß die Selbstverteidigungsregelung in Art. 51 UN-Charta einen restriktiven Grundtenor aufweist. Je besser das System der Vereinten Nationen seinen ursprünglich gesetzten Zielen gerecht werden kann, desto weniger notwendig wird es sein, die Möglichkeit zur Selbstverteidigung in Anspruch zu nehmen³⁹, wengleich – wie oben gezeigt – das Recht auf Selbstverteidigung in einer aus Staaten bestehenden Völkerrechtsordnung niemals gänzlich aufgegeben werden kann.

Dennoch müssen Selbstverteidigungshandlungen aber weiterhin nach rechtlichen Maßstäben beurteilt werden können, zumindest in welchem Ausmaß sie geeignet sind, dem Geist der Charta gerecht zu werden.

An den äußeren Rändern des angesprochenen Spektrums dürfte die Beurteilung einer Maßnahme weitgehend eindeutig ausfallen. Dies gilt sowohl für die Selbstverteidigungshandlungen, die als Reaktion auf einen vollendeten bewaffneten Angriff vorgenommen werden als auch für die vorbeugende Selbstverteidigung im engeren Sinne. Hier ist unmittelbar die sogenannte Bush-Doktrin zu nennen.

Bekanntlich hat Präsident George W. Bush diese in der Nationalen Sicherheitsstrategie, die vom Weißen Haus am 17. September 2002 veröffentlicht worden ist, im Detail ausgeführt. Die entscheidenden Passagen dieses Papiers sind folgende:

»Jahrhundertlang erkannte das Völkerrecht an, daß Staaten nicht erst einen bewaffneten Angriff erleiden müssen, bevor sie sich rechtmäßig gegen Streitkräfte verteidigen können, von denen eine unmittelbare Angriffsgefahr ausgeht. Rechtswissenschaftler und Völkerrechtler machten die Legitimation der Präemption häufig von der Existenz einer unmittelbaren Bedrohung abhängig, die sich meistens in Form sichtbarer Mobilisierung von Land-, See- und Luftstreitkräften manifestierte, die sich auf einen Angriff vorbereiten.

Wir müssen das Konzept der unmittelbaren Bedrohung an die Fähigkeiten und Ziele der heutigen Gegner anpassen. ...

Die Vereinigten Staaten haben sich seit langem die Option auf präemptive Handlungen offen gehalten, um einer hinreichenden Bedrohung ihrer nationalen Sicherheit begegnen zu können. Je größer die Bedrohung, desto größer das durch Untätigkeit entstehende Risiko – und desto zwingender das Argument für antizipatorische Selbstverteidigung (...). Die Vereinigten Staaten werden gegebenenfalls präemptiv handeln, um solche feindlichen Akte unserer Gegner zu vereiteln oder ihnen vorzubeugen.

Die Vereinigten Staaten werden nicht in allen Fällen Gewalt anwenden, um aufkeimenden Bedrohungen zuvorzukommen, und Staaten sollten Präemption auch nicht als Vorwand für Aggressionen benutzen. In einer Zeit aber, in der die Feinde der Zivilisation offen und aktiv nach den zerstörerischen Technologien streben, können die Vereinigten Staaten nicht untätig bleiben, während das Gefahrenpotential wächst.« ...⁴⁰

Trotz des zum Teil mißverständlichen Sprachgebrauchs und der beschönigenden Terminologie kommt hier klar zum Ausdruck, daß sich die USA das Recht auf präventive Selbstverteidigung vorbehalten wollen.

Die in diesen Ausführungen enthaltenen Versuche einer Rechtfertigung solcher Maßnahmen sind in mehrfacher Hinsicht rechtlich und sachlich nicht haltbar:

– Der Verweis auf eine in der weiter zurückliegenden Vergangenheit gegebenen Staatenpraxis zur Rechtfertigung eines in der Gegenwart bestehenden Selbstverteidigungsrechts überzeugt nicht, da mit dem Inkrafttreten der UN-Charta eine Zäsur gesetzt worden ist⁴¹: Das Gewaltverbot als 1945 positiviertes *Ius-cogens*-Prinzip kann durch eine frühere gegenteilige Staatenpraxis nicht beeinflusst werden.

– Laut Nationaler Sicherheitsstrategie soll das Kriterium der »Unmittelbarkeit« eine Erweiterung in der Form erfahren, daß modernen Gefahren Rechnung getragen werden kann. Dies scheint auf den ersten Blick ein durchaus diskussionswürdiger Ansatz zu sein⁴². Gleichzeitig wird indirekt aber auch auf die Möglichkeit verwiesen »[to] preempt *emerging* threats«⁴³. Damit würde nahezu jede Intervention vertretbar, eine nachträgliche Überprüfung der Maßnahme anhand objektiver Kriterien – ein, wie gezeigt, nach traditioneller Auffassung wesentliches Element dieses Instituts – praktisch unmöglich.

– Das Recht auf präventive Selbstverteidigung könnte in dieser Formulierung als singuläres Ausnahmerecht interpretiert werden, das offenkundig allein den USA zustehen soll. Es ist aber nicht unmittelbar ersichtlich, worauf dieser Anspruch gegründet sein soll, was im Ergebnis zur Aufgabe einer jeglichen rechtlichen Diskussion

in diesem Bereich und schließlich zu einem reinen Unilateralismus mit einem Rückfall in die Zeit vor dem Briand-Kellogg-Pakt 1928 führen könnte.

– Es könnte allenfalls noch versucht werden, ein »besseres Recht« der USA rechtspolitisch zu begründen, und zwar über die Vorreiterrolle, die dieses Land bei der internationalen Verteidigung der Demokratie einnimmt⁴⁴. Von einer allgemein anerkannten Festlegung von Standards für die Definition dessen, was eine Demokratie ausmacht, sind wir aber noch weit entfernt. Zudem würde in diesem Zusammenhang wahrscheinlich nicht nur das dabei verfochtene Demokratiekonzept in Frage gestellt, sondern es würden andere gesellschaftspolitische Prioritäten ins Spiel gebracht werden, was einem »Kampf der Kulturen« im Sinne Samuel Huntingtons Vorschub leisten könnte.

– Es wird das dynamische Element im Kampf gegen die Drohung verkannt: Dieser Kampf stellt seinerseits eine Drohung dar und ruft nach Antizipation. Es entsteht eine Spirale von Drohung, Gegendrohung, wechselseitiger Antizipation und möglicher Eskalation. Was internationale Institutionen an vertrauensbildenden Maßnahmen geleistet haben, wird hier konterkariert. Die nichtkooperative Strategie führt gemäß Gefangenendilemma zum schlechtesten aller denkbaren Ergebnisse⁴⁵.

Die Antwort des High-level Panels

Nicht zuletzt aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen der jüngeren Vergangenheit und als Antwort auf die Nationale Sicherheitsstrategie der USA beschäftigt sich der Bericht der Expertenkommission auch explizit mit der Frage der Reichweite des Selbstverteidigungsrechts gemäß Art. 51 UN-Charta. Auf den ersten Blick scheint die Kommission diesbezüglich eine restriktive, konservative Haltung einzunehmen, was in Absatz 192 auch hervorgehoben wird: »Wir befürworten keine Neufassung oder Neuauslegung des Artikels 51«.

Sieht man sich die betreffende Argumentation aber im Detail an, wird deutlich, daß das, was als allgemein anerkanntes Völkerrecht ausgegeben wird, keineswegs derart unumstritten ist, wie von der Kommission behauptet. Die diesbezüglichen Ausführungen (Abs. 188) lauten folgendermaßen:

»Indessen kann ein bedrohter Staat nach lange etablierten Regeln des Völkerrechts militärische Maßnahmen ergreifen, solange der angedrohte Angriff *unmittelbar* bevorsteht, durch kein anderes Mittel abzuwenden ist und die Maßnahmen verhältnismäßig sind. Ein Problem entsteht dann, wenn die fragliche Gefahr nicht unmittelbar droht, aber dennoch als real dargestellt wird, beispielsweise der in mutmaßlich feindseliger Absicht erfolgte Erwerb der Fähigkeit zur Herstellung von Nuklearwaffen.«

Wie oben gezeigt kann durchaus die Ansicht vertreten werden, daß die Webster-Formel zur Auslegung des Art. 51 UN-Charta heranzuziehen ist, wenngleich selbst diesbezüglich die Auffassungen auseinandergehen. Die Webster-Formel ist aber eindeutig enger formuliert als die von der Expertenkommission geprägte Formel, die im englischsprachigen Originaltext allein verlangt, daß »the threatened attack is *imminent*, no other means would deflect it and the action is proportionate«.

Oben wurde auch darauf hingewiesen, daß sich die Zulässigkeit einer Selbstverteidigungshandlung nicht immer eindeutig bestimmen läßt, daß es Grauzonen gibt und daß Art. 51 zumindest die Diskussion über ein breiteres Spektrum an Reaktionsmöglichkeiten zuläßt.

Diese vielfachen Schattierungen nach dem herrschenden Stand der Diskussion werden hier aber übersehen, beziehungsweise es wird ein Ergebnis vermittelt, das der Komplexität der Realität nur ungenügend gerecht wird.

Die Feststellung, es werde keine »Neufassung oder Neuauslegung des Artikels 51 befürwortet« ist somit irreführend: Die Ausführungen der Expertenkommission beinhalten eine ganz bestimmte Auslegung des Art. 51, die sich zwar innerhalb des Spektrums der zulässigen Deutungen des Selbstverteidigungsrechts bewegen dürfte, die aber wohl eher einer extensiveren Deutung dieser Bestimmung zuneigt. Dies zeigt sich auch in der in Absatz 189 vorzufindenden Definition der präemptiven Selbstverteidigung: darunter wird die unmittelbar drohende, aber auch die nahe Gefahr (an imminent or proximate threat) verstanden. Es ist durchaus vorstellbar, daß Anhänger der amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie ihre Position von dieser Auslegung des Art. 51 erfaßt sehen und daß damit letztlich der vorbeugenden Selbstverteidigung Tür und Tor geöffnet wird. Es darf nicht vergessen werden, daß auch im Rahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie von »preemptive actions« gesprochen wird.

Ausgeschlossen wird von der Expertenkommission allein die Zulässigkeit einer präventiven Selbstverteidigung im engeren Sinne, also Maßnahmen gegen eine nicht unmittelbar drohende oder nahe Gefahr (against a non-imminent or non-proximate threat). Die Erklärung der Zulässigkeit solcher Maßnahmen würde allerdings nicht eine Neuauslegung oder Neuregelung des Konzepts der Selbstverteidigung bedeuten, sondern eine Aufgabe des Gewaltverbots.

Aufgrund des im Expertenbericht angeführten Beispiels für eine unzulässige Selbstverteidigungshandlung (Maßnahmen gegen Terroristen, die Kernwaffen besitzen) könnten allerdings wiederum Zweifel über das Verständnis einer »nicht unmittelbar drohenden oder nahen Gefahr« aufkommen.

Diese Unklarheiten, terminologischen Unschärfen und offenkundigen Unzulänglichkeiten werfen aber grundsätzliche Zweifel auf, ob es sinnvoll ist, derart komplexe Fragestellungen, die nur durch eine umfassende Untersuchung der rechtlichen Ausgangsvoraussetzungen beantwortet werden können, einer Expertenkommission zu überantworten, deren Mitglieder ihre Erfahrungen überwiegend in der Politik gesammelt haben und die beauftragt waren, primär eine politische Analyse durchzuführen. Dagegen kann nun eingewendet werden, daß die Ergebnisse ohnehin auf politischer Ebene umgesetzt werden müßten, daß die angesprochenen Fragen überwiegend politischer Natur seien und daß das Gespür für das politisch Machbare sowie die Vermittlung der Ergebnisse in politischen Kreisen zentral seien. Für viele der Fragen, die hier angesprochen werden, sind diese Argumente durchaus stichhaltig, etwa wenn es um die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität oder die Eindämmung von Seuchen geht.

Für das Gewaltverbot, das über eine geschickte Neuinterpretation vergangener Staatenpraxis und über eine gezielte Vernebelung der Begrifflichkeiten in Frage gestellt wird, hätte es einer profunden Aufarbeitung des rechtlichen Status quo bedurft, und zwar – wenn möglich – ähnlich detailliert, wie die Berichte der Völkerrechtskommission.

So sehr nun viele der entwicklungspolitischen Aussagen in diesem Bericht zu begrüßen sind und hier möglicherweise zu grundlegenden Weichenstellungen führen werden, so sehr sind die Ausführungen zum Selbstverteidigungsrecht potentiell kontraproduktiv. Dieser Befund wird noch bestätigt, wenn man sich die Begründung in Absatz 190 ansieht, weshalb die Expertenkommission eine präventive Selbstverteidigung im engeren Sinne ablehnt:

»... Wenn gute, durch handfeste Beweise erhärtete Argumente für militärische Präventivmaßnahmen vorliegen, so sollten diese dem Sicherheitsrat unterbreitet werden, der die Maßnahmen sodann nach seinem Gutdünken genehmigen kann. Tut er dies nicht, besteht per definitionem Zeit genug, um andere Strategien zu verfolgen, darunter Überzeugungsarbeit, Verhandlungen, Abschreckung und Eindämmungspolitik, und danach die militärische Option erneut zu prüfen.«

Die Expertenkommission geht hier offenkundig von einem einwandfrei funktionierenden System kollektiver Sicherheit aus, wobei der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen allein nach Maßgabe objektiver Kriterien beschließt. Ist die Gefahrenlage besonders ausgeprägt, wird er solche Maßnahmen beschließen, andernfalls muß auf andere Instrumente zur Auseinandersetzung mit dieser Gefahr zurückgegriffen werden. Hält man sich die bisherige Praxis des Sicherheitsrats in dieser Frage vor Augen, so war diese freilich sehr stark von subjektiven Interessen und von opportunistischen politischen Erwägungen geleitet. Das beschriebene Modell entspricht einer Idealvorstellung, wie sie vielleicht 1945 bestanden haben mag, die aber seitdem als illusorisch gilt.

Die Expertenkommission könnte aber bereits die neue Struktur des Sicherheitsrats im Auge gehabt haben, so wie sie im Expertenbericht vorgeschlagen wird. Die neue Struktur der Vereinten Nationen wäre damit als einheitliches Ganzes zu sehen, das nur integral umgesetzt werden kann. Diese Überlegung erfordert auch eine kurze Analyse des Vorschlags für eine Neugestaltung von Struktur und Funktionsweise des Sicherheitsrats.

Die neue Struktur des Sicherheitsrats

Von den vorgeschlagenen institutionellen Reformen sind jene in bezug auf den Sicherheitsrat sicherlich die bedeutendsten. Es sind diese Vorschläge, die auch in der breiteren Öffentlichkeit auf die größte Aufmerksamkeit gestoßen sind, wobei dies auch mit der Frage nach neuen Sitzen im Sicherheitsrat zusammenhängt, einer Diskussion, die bislang maßgeblich von nationalem Prestigedenken geprägt war.

Auf die Vorschläge zur Erweiterung im einzelnen soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Bedeutsam im Zusammenhang mit der Frage der kollektiven Sicherheit ist jedoch, daß keines der beiden vorgeschlagenen Modelle ein Vetorecht für die neuen Sitze befürwortet. (Auch die Vorschläge von Kofi Annan sehen dies nicht vor.) Doch es werden Anregungen gegeben, wie das Vetorecht der Ständigen Mitglieder eingeschränkt werden könnte.

In der Vergangenheit hat sich das Vetorecht in der Regel als hinderlich für die effektive Gewährleistung der kollektiven Sicherheit erwiesen. Es ist dem Expertenbericht zugute zu halten, daß er – im Gegensatz zu früheren Reformvorschlägen – keinen unrealistischen Vorschlag enthält, dieses Vetorecht aufzuheben, da dies wohl das gesamte Reformvorhaben im Keim erstickt hätte. Statt dessen wird versucht, die politische Verantwortung der Ständigen Mitglieder für ihre Entscheidungen gegenüber der Staatengemeinschaft deutlicher hervorzuheben. So werden zum einen die Ständigen Mitglieder ersucht, sich einzeln dazu zu verpflichten, in Fällen von Völkermord und massiven Menschenrechtsverletzungen auf das Vetorecht zu verzichten (Abs. 256). Zum anderen wird die Einführung eines Systems von »Vorabstimmungen« vorgeschlagen, nach welchem Mitglieder des Sicherheitsrats verlangen können, daß die jeweilige Haltung zu einer vorgeschlagenen Maßnahme öffentlich erläutert wird. Diese erste Abstimmung wäre nicht verbindlich und keine der Nein-Stimmen – unabhängig davon, von wem sie abgegeben wird – hätte die Wirkung eines Vetos. Die zweite Abstimmung würde nach den bisherigen Regeln vorgenommen und wäre dann auch die einzig verbindliche. Insgesamt würde damit die Transparenz des Entscheidungsmechanismus – und auch die Verantwortung gegenüber der Weltöffentlichkeit für die jeweils getroffene Entscheidung – wesentlich erhöht. Begleitet werden sollte diese Maßnahme von weiteren Initiativen zur Erhöhung der Transparenz.

Letztlich sollten all diese Maßnahmen dazu führen, daß rasche Abhilfe in Notstandssituationen gefunden werden kann. Die diesbezüglichen Befugnisse des Sicherheitsrats sind gewiß weiter reichend als das Recht auf Selbstverteidigung: Die Friedensbedrohung gemäß

Art. 39 UN-Charta ist mit Sicherheit das weitere Konzept als der ›bewaffnete Angriff‹ gemäß Art. 51. Wie weit diese Befugnisse genau reichen, ist aber nicht eindeutig geklärt. Dem Interventionsverbot gemäß Art. 2 Abs. 7 UN-Charta steht Art. 24 gegenüber, nach welchem dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zukommt. Eine Überschreitung seiner Befugnisse (*Ultra-vires*-Handeln) ist dem Sicherheitsrat ohnehin schwer nachzuweisen und auch schwer zu ahnden⁴⁶.

In dieser schwierigen Situation, in der einerseits der Sicherheitsrat häufiger aktiv werden muß, um humanitäre Katastrophen zu vermeiden, wie sie sich gerade in den letzten Jahren gehäuft haben, andererseits aber auch das Entstehen einer ›Weltregierung‹ verhindert werden soll, die sich willkürlich über die souveränen Rechte ihrer Mitglieder hinwegsetzen kann, versucht die Expertenkommission dem Sicherheitsrat Kriterien vorzugeben, anhand derer das Interventionsverbot geprüft werden soll:

»a) Ernst der Bedrohung

Ist der Schaden, der der staatlichen oder menschlichen Sicherheit droht, so geartet und hinlänglich offenkundig und schwer, daß der Einsatz militärischer Gewalt prima facie gerechtfertigt erscheint? Liegen bei innerstaatlichen Bedrohungen tatsächliche oder unmittelbar zu befürchtende Fälle von Völkermord oder anderen Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht vor?

b) Redlichkeit der Motive

Ist offenkundig, daß das Hauptziel der militärischen Aktion darin besteht, einer drohenden Gefahr Einhalt zu gebieten beziehungsweise sie abzuwenden, unabhängig davon, welche sonstigen Zielsetzungen oder Motive im Spiel sind?

c) Anwendung als letztes Mittel

Wurde jede nicht-militärische Option zur Abwendung der Bedrohung in Erwägung gezogen und liegen hinreichende Gründe zu der Annahme vor, daß andere Maßnahmen keine Aussicht auf Erfolg haben?

d) Verhältnismäßigkeit der Mittel

Entsprechen Umfang, Dauer und Intensität der vorgesehenen militärischen Aktion dem notwendigen Mindestmaß, um die Bedrohung abzuwenden?

e) Angemessenheit der Folgen

Besteht hinreichende Aussicht, daß die Bedrohung durch militärische Maßnahmen erfolgreich abgewendet werden kann und daß die Folgen dieser Maßnahmen aller Voraussicht nach nicht schlimmer sein werden als die Folgen des Nichthandelns?⁴⁷«

Jedes dieser Kriterien wird allgemein auf ungeteilte Zustimmung stoßen, und als Ganzes stellen diese wohl die Essenz dessen dar, was im Rahmen der Diskussion über die Zulässigkeit von Maßnahmen humanitärer Intervention auf breitestes Einverständnis gestoßen ist.

Andererseits ist aber auch zu berücksichtigen, daß jedes der Kriterien vielfältig gedeutet werden kann⁴⁸.

Begrüßenswert ist, daß die Einführung dieser Kriterien zu Rechtfertigung und Diskussion zwingt. Sie nimmt dem Sicherheitsrat aber nicht die Entscheidung ab, mehr noch, die genannten Kriterien stellen nicht einmal eine eindeutige Entscheidungshilfe dar. Wenn also insgesamt das Ergebnis zu mehr und umfassenderen Interventionen führt, so ist dieser zuletzt genannte Umstand mitzubedenken: Die Diskussion muß hinreichend breit und tief geführt werden, um möglicher Willkür vorzubeugen.

Gesamtbetrachtung

Die Expertenkommission hat in relativ kurzer Zeit Beachtliches geleistet. Es wurde ein umfassender Reformansatz entwickelt, der gerade über die geschickte Verknüpfung von Lösungsansätzen an neutralen Punkten der Diskussion zur Reform der Vereinten Nationen ein kompaktes Ganzes entstehen läßt, das insgesamt eine große Überzeugungskraft ausstrahlt. Ohne Zweifel wird dieses Dokument in der weiteren Auseinandersetzung um eine Reform der Vereinten Nationen eine bedeutende Rolle spielen. Was aber im besonderen das Gewaltverbot und die wichtigste Ausnahme dazu, das Recht auf Selbstverteidigung anbelangt, hätte man mehr erwarten können. Zudem ist es bedauerlich, daß auch der UN-Generalsekretär in seinem auf den Kommissionsergebnissen aufbauenden Bericht vom 21. März 2005 diesbezüglich keine Differenzierungen vorgenommen hat. Die grundsätzliche Stoßrichtung des Expertenberichts (und damit auch des Berichts des Generalsekretärs) ist sicherlich darauf ausgerichtet, einerseits dem Sicherheitsrat den Weg für häufigere Interventionen zu eröffnen, andererseits das Recht auf Selbstverteidigung extensiv zu interpretieren. Es ist fraglich, ob für diese Reformvorschläge ein entsprechender politischer Konsens gefunden werden kann, was zusätzlich dadurch erschwert wird, daß eine äußerst komplexe rechtliche Diskussion vereinfacht wiedergegeben wird. Die Frage der Reichweite des Gewaltverbots beziehungsweise des Selbstverteidigungsrechts hat sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einer zentralen Fragestellung entwickelt und wird angesichts der aktuellen Entwicklungen in Irak, Iran oder Nordkorea immer wichtiger. Das Gewaltverbot ist eine wesentliche Voraussetzung für eine aus gleichberechtigten Staaten bestehende Völkerrechtsgemeinschaft. Jede Relativierung dieses Prinzips bedroht in erster Linie die schwächsten Mitglieder dieser Gemeinschaft⁴⁹. Die Faszination des Völkerrechts liegt gerade darin, daß es auf einem enormen Erfahrungsschatz und einem weltweiten intellektuellen Input wie kaum eine andere Rechtsmaterie aufbaut. Es wäre leichtfertig, gerade in einer derart heiklen Frage wie dem Gewaltverbot darauf zu verzichten und sich durch Beiträge wie der Nationalen Sicherheitsstrategie zu überhasteten Lösungen treiben zu lassen.

1 United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 v. 2.12.2004; deutsche Fassung: Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, <http://www.un.org/Depts/german/gsonst/a-59-565.pdf>.

2 UN-Dok A/59/2005, http://www.dgvn.de/pdf/Publikationen/a-59-2005-ger_neu.pdf

3 Vgl. die Absätze 122 ff. sowie 169 des Berichts des Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 2).

4 Eine sichere Welt, a.a.O. (Anm. 1), S. 14; Kritisch dazu Ramesh Thakur, Wieder vereinte Nationen?, Internationale Politik (IP), 60. Jg., 1/2005, S. 102–107 (106).

5 Vgl. zum Beispiel Ian Brownlie, International Law and the Use of Force by States, Oxford 1963, S. 272ff.

6 ICJ Reports 1986.

7 ICJ Reports 2003.

8 Vgl. ICJ Reports 1986, S. 110, Abs. 211 und ICJ Reports 2003, S. 27, Abs. 51.

9 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984, S. 290, Abs. 472.

10 Vgl. das Sondervotum von Bruno Simma im Ölplattformen-Fall, das im übrigen aufgrund seiner grundlegenden Natur als Lektüre zum Gewaltverbot allgemein empfohlen sei. Zu Recht betont Simma, daß der vom IGH im Nicaragua-Fall verwendete Begriff Gegenmaßnahme (›counter-measure‹) nicht in dem Sinne verstanden werden dürfe, wie er von der Völkerrechtskommission im Text zur Staatenverantwortlichkeit aus dem Jahr 2001 verwendet worden ist. Darin wird die Gegenmaßnahme der Repressalie gleichgesetzt, die gerade nicht in der Anwendung von Waffengewalt bestehen darf.

11 Vgl. zum Beispiel Louis Henkin, How Nations Behave, New York 1979.

12 Vgl. Hanspeter Neuhold, Waldemar Hummer, Christoph Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band I, Wien 2004, S. 12f.

13 Nach Meinung Karl Josef Partschs ist ein Recht auf ›begrenzte Verteidigung‹ als Unterkategorie des Selbstverteidigungsrechts überflüssig, da für die Fälle, die solche Maßnahmen rechtfertigen, andere Abwehrmöglichkeiten bestehen: So können etwa eindringende Spionageflugzeuge mit Berufung auf die Lufthoheit abgeschossen werden, Übergriffe seitens Personen mit diplomatischem Schutz würden Fragen der Grenzen ihrer Vorrechte aufwerfen, nicht der Selbstverteidigung. Vgl. Karl-Josef Partsch, Selbsterhaltungsrecht, in: Karl Strupp/Hans-Joachim Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, Berlin 1962, S. 255–260 (257).

14 In diesem Zusammenhang werden häufig die Resolutionen 688/1991 (Irak), 794/1992 (Somalia), 940/1994 (Haiti) sowie 929/1994 (Rwanda) erwähnt.

15 Vgl. Peter Hilpold, Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?, The European Journal of International Law (EJIL), 12. Jg., 3/2001, S. 437–467 (442 ff.).

- 16 In diesem Sinne William H. Taft, Preemptive Action in Self-Defense, Proceedings of the Ninety-Eighth Annual Meeting of the American Society of International Law, 31.3/3.4.2004, im Folgenden: ASIL 2004, S. 331–333. Vgl. im deutschen Sprachraum für eine weite Auslegung des Sezessionsrechts sowie des Rechts auf humanitäre Intervention Dietrich Murswiek, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, Der Staat, 23. Jg., 4/1984, S. 523–548; anderer Auffassung Peter Hilpold, Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, Zeitschrift für Öffentliches Recht (ZÖR), 54. Jg., 4/1999, S. 529–602.
- 17 Laut Antonio Cassese, Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, EJIL, 10. Jg., 1/1999, S. 21ff. seien im gegenwärtigen Völkerrecht Anzeichen für die Herausbildung einer solchen völkergewohnheitsrechtlichen Regelung feststellbar. Anderer Auffassung Hilpold, Humanitarian Intervention, (Anm. 15), S. 456ff.
- 18 Zu dieser Dichotomie bezogen auf den Kosovo-Konflikt vgl. Richard Falk, What Future for the UN Charter System of War Prevention, American Journal of International Law (AJIL), 97. Jg., 3/2003, S. 590–598.
- 19 Res. GV 3314 (XXIX) v. 14. Dezember 1974.
- 20 Vgl. das Urteil des IGH v. 27.6.1986, Rn. 194.
- 21 Vgl. die Sondervoten der Richter Shigeru Oda, Stephen Schwebel und Sir Robert Jennings; ICJ Reports 1986.
- 22 In diesem Sinne sind die Resolutionen des Sicherheitsrats zu verstehen, die – unmittelbar unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 verabschiedet – das Selbstverteidigungsrecht der USA bekräftigten. Vgl. Resolution 1386(2001), Abs. 3 der Präambel und Resolution 1373(2001), Abs. 4 der Präambel.
- 23 Vgl. Carsten Stahn, »Nicaragua is dead, long live Nicaragua – The Right to Self-Defense Under Art. 51 UN Charter and International Terrorism, in: Christian Walter et al. (Eds.), Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?, Berlin 2004, S. 827–877.
- 24 Vgl. diesbezüglich auch Constanze Stelzenmüller, Klüger geht's nicht. Das UN-Panell betont die Grenzen des Rechtes auf Selbstverteidigung, IP, 60. Jg., 1/2005, S. 108, die diesen Umstand beklagt, deren Klassifizierungsvorschlag hier allerdings nicht gefolgt wird.
- 25 Vgl. Christoph Eick, »Präemption«, »Prävention« und die Weiterentwicklung des Völkerrechts, Zeitschrift für Rechtspolitik, 37. Jg., 6/2004, S. 200–203 (201).
- 26 Ablehnend etwa Albrecht Randelzhofer, Kommentar zu Art. 51 SVN, in: Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, A Commentary, Bd. II, München/Oxford 2002, Rn. 39 ff., der allerdings Präemption mit Prävention (d.h. mit vorbeugender Selbstverteidigung) gleichsetzt.
- 27 Vgl. den Brief von Daniel Webster an den britischen Vertreter in Washington vom 24. April 1841 in: British and Foreign State Paper 1840/1841, S. 1138 (1857), zitiert nach John Yoo, International Law and the War in Iraq, AJIL, 97. Jg., 3/2003, S. 563–576 (572).
- 28 Großbritannien behauptete, die faktischen Umstände hätten dieser Formel entsprochen, fügte aber gleichzeitig eine Entschuldigung hinzu. Die USA akzeptierten zwar nicht die Darstellung des Sachverhalts, wohl aber die Entschuldigung Großbritanniens, vgl. Werner Meng, The Caroline, in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Bd. I, 1992, S. 537–538 (538).
- 29 Vgl. etwa die verschiedenen Verweise auf diese Formel in den Beiträgen zum Thema: »The Bush Administration Preemption Doctrine and the Future of the World Order«, ASIL 2004, a.a.O. (Anm. 16), S. 325–337.
- 30 Vgl. etwa Elisabeth Zoller, The Law Applicable to the Preemption Doctrine, ebd., S. 333–337.
- 31 Vgl. zuletzt Dietrich Murswiek, The American Strategy of Pre-emptive War and International Law, in: Finnish Yearbook of International Law, XIII Bd. 2002, S. 182–199 (189).
- 32 In diesem Sinne Randelzhofer, Kommentar zu Artikel 51, a.a.O. (Anm. 26), Rn. 310.
- 33 Ausführlich dazu Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice, Dordrecht u.a., 1991, S. 135ff.
- 34 Ebd.
- 35 Hervorhebung durch den Autor.
- 36 In der älteren Völkerrechtslehre wird auch häufig auf ein Recht auf Existenz bzw. auf ein Selbsterhaltungsrecht verwiesen, das die »Lebensinteressen« des Staates schützen sollte. Vgl. Karl-Josef Partsch, Selbsterhaltungsrecht, a.a.O. (Anm. 13).
- 37 Formuliert in Anlehnung an Georg Nolte, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.1.2003.
- 38 So würde von der amerikanischen Regierung behauptet, Daniel Webster sei ein Vorkämpfer der präventiven Selbstverteidigung gewesen. Siehe Richard N. Gardner, Neither Bush nor the »Jurisprudes«, in: AJIL, 97. Jg., 3/2003, S. 585–590 (586, Anm. 3), der dafür folgenden Nachweis anführt: White House, Office of the Press Secretary, Transcript: National Security Strategy Seeks to Defend Peace, Prosperity: Press Background Briefing by a Senior Administration Official (Sept. 20, 2002), Manuskript. Völlig zu Recht wurde diese Auffassung von Richard N. Gardner als unhaltbar kritisiert (ebd., S. 587).
- 39 Diese Überlegung wirkt natürlich auch in die umgekehrte Richtung, was Sir Robert Jennings in seinem ablehnenden Sondervotum im Nicaragua-Fall prägnant zum Ausdruck gebracht hat:
»Der ursprüngliche, in der Satzung enthaltene Ansatz, wonach die Vereinten Nationen selbst in Übereinstimmung mit Kapitel VII Streitkräfte einsetzen würden, ist nie umgesetzt worden. Damit fehlt ein zentrales Element in der UN-Struktur. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es gefährlich, die Voraussetzungen für die zulässigen Formen der Selbstverteidigung allzu rigoros zu definieren. Damit würde ein großer Bereich entstehen, in welchem einerseits der Gewalt nicht mit Gegengewalt begegnet werden kann, andererseits aber auch eine Intervention der Vereinten Nationen unterbleibt.« (Übersetzung durch Verfasser) Vgl. ICJ Reports 1986, S. 533–534.
- 40 Vgl. Die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, September 2002, deutsche Fassung: <http://www.us-botschaft.de/germany-ger/img/assets/9436/nss.pdf>
- 41 In diesem Sinne, mit leicht ironischem Unterton Miriam Sapiro, Iraq: The Shifting Sands of Preemptive Self-Defense, AJIL, 97. Jg., 3/2003, S. 599–607: »The Strategy describes the state of international law correctly, but only insofar as it existed prior to 1945.«
- 42 Dieser Ansatz ist allerdings keineswegs neu. Bereits in Zusammenhang mit der Kuba-Krise hat Myres S. McDougal festgehalten: »[...] under the hard conditions of the contemporary technology of destruction, which makes possible the complete obliteration of states with still incredible speed from still incredible distances, the principle of effectiveness, requiring that agreements be interpreted in accordance with the major purposes and demands projected by the parties, could scarcely be served by requiring states confronted with necessity for defense to assume the posture of »sitting ducks«. Any such interpretation could only make a mockery, both in its acceptability to states and in its potential application, of the Charter's major purpose of minimizing unauthorized coercion and violence across state lines.« Myres S. McDougal, The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense, AJIL, 57. Jg., 4/1963, S. 567–604 (601).
- 43 Hervorhebung durch den Autor. Vgl. Antony Anghie, The Bush Administration Preemption Doctrine and the United Nations, ASIL 2004, a.a.O. (Anm. 16), S. 326–329 (326).
- 44 Ebd., S. 327.
- 45 Vgl. in diesem Sinne Richard Falk, What Future for the UN Charter System of War Prevention?, a.a.O. (Anm. 18). Für eine systematische Darstellung der Argumente, die gegen die Zulässigkeit der präventiven Selbstverteidigung sprechen vgl. auch Christine Gray, International Law and the Use of Force, Oxford 2000, S. 111–119 sowie Yoram Dinstein, War, Aggression and Self-Defense, Cambridge 2001, S. 165–169.
- 46 Vgl. u.a. Peter Hilpold, The Continuing Modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in: Wolfgang Inghenheff/Roland Stauding/Kurt Ebert (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Palme, Innsbruck 2002, S. 281–295.
- 47 Absatz 207 des Berichts.
- 48 Vgl. Hilpold, Humanitarian Intervention, a.a.O. (Anm. 15), S. 454ff.
- 49 In diesem Sinne Christian Tomuschat, International Law. Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, Recueil des Cours, 281. Jg., 1999, S. 9–438 (206).

»Die UN müssen demokratischer werden«

Interview mit Boutros Boutros-Ghali, dem ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, zu den Beziehungen zwischen den USA und den UN, die Mitwirkung der Zivilgesellschaft, zur Zukunft der UN und der Frage eines Ständigen Sitzes für Deutschland.

Frage: Herr Boutros-Ghali, die militärische Intervention in Irak 2003 war nicht so erfolgreich, wie die amerikanische Regierung gehofft hatte. Ist sie sich nun eher der Notwendigkeit bewusst, die UN bei der Lösung derartiger Konflikte einzubeziehen? Hat dies in Ihren Augen zu einer Annäherung zwischen den USA und den Vereinten Nationen geführt?

Boutros Boutros-Ghali: Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den Vereinten Nationen stecken in einer tiefen Krise, die mit dem Ende des Kalten Krieges ihren Anfang nahm. Mein Fehler als Generalsekretär war, daß ich diese Krise nicht richtig eingeschätzt habe. Ich hatte die Illusion, daß die UN in der Lage sein würden, in der Zeit nach dem Kalten Krieg eine Führungsrolle zu übernehmen.

Ich hatte die Illusion, daß die Mitgliedstaaten bereit wären, eine Art Fahrplan für den Frieden aufzustellen. Aber das war ein Fehler, da

die Vereinigten Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges in Wirklichkeit einen unilateralen Ansatz zur Lösung globaler Probleme bevorzugten und die UN als ein, sagen wir, zweitrangiges Instrument zur Sicherung von Frieden und Entwicklung betrachteten.

Wer ist Ihrer Meinung nach schuld an dieser Krise. Muß man die USA dafür verantwortlich machen oder sehen Sie auch aufseiten der UN als Organisation eine gewisse Verantwortung?

Sicherlich muß die Verantwortung von beiden Seiten übernommen werden. Man muß anerkennen, daß die Vereinigten Staaten – zu Recht – sich als Sieger des Kalten Krieges sehen, und daß sie als einzige Supermacht übriggeblieben sind. Die UN brauchten auch eine Veränderung. Die UN wurden 1945 geschaffen, und es gab keine Anpassung im System seit 1945. Also müssen wir objektiv bleiben, die Verantwortung muß von beiden Seiten übernommen werden.

Nach dem Ende Ihrer Amtszeit sagten Sie, ein starker und unabhängiger Generalsekretär sei der Schlüssel für die Zukunft der UN. Inwiefern kann ein Generalsekretär unabhängig sein?

Ich glaube, ein Generalsekretär kann in zweierlei Hinsicht unabhängig sein. Erstens, wenn er in gewisser Weise einen eigenen Haushalt hat. Das heißt, wenn die Einnahmen nicht nur aus den Beiträgen der