

# **Die Gefährdung der internationalen Rechtssysteme durch neue Strategien und Aggressionsformen**

von Prof. Dr. Theodor Schweisfurth, Heidelberg

Bad Pyrmont, 22.11.2003

Seminar: Weltordnung und Völkerrecht nach dem Irak-Krieg

## **I. Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen - die völkerrechtlichen Regeln für die Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt**

## **II. Die rechtliche Beurteilung der Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak durch die USA und ihre Verbündeten (20. - 31. März 2003)**

1. Verstoß gegen das allgemeine Gewaltverbot (Art. 2 (4) SVN)
2. Verstoß gegen den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten
3. Rechtfertigungen?
  - 3.1. Ermächtigung durch den Sicherheitsrat (SR)
  - 3.2. Selbstverteidigung
  - 3.3. Präventive (antizipierte) Selbstverteidigung

## **III. Exkurs: Folgerungen aus der Rechtswidrigkeit des Irak-Krieges**

## **IV. Gefährdung des Friedenssicherungssystems der VN durch neue Strategien**

## **V. Abwehr der Gefährdung des Friedenssicherungssystems**

## **VI. Völkerrecht nach dem Irak-Krieg**

1. Präventive Gefahrenabwehr gegenüber „Schurkenstaaten“
2. Präventive Gefahrenabwehr gegenüber dem internationalen Terrorismus

## **VII. Ausblick**

Unter „internationalen Rechtssystemen“ im Titel des mir aufgegebenen Vortrags verstehe ich die völkerrechtlichen Regeln für die Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt, m.a.W. das in der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) verankerte Friedenssicherungssystem. Mit einer Skizze dieses Systems will ich beginnen, dann eine völkerrechtliche Beurteilung des Irak-Krieges vornehmen, anschließend wende ich mich der durch die Irak-Krise manifest gewordenen Gefährdung des VN-Friedenssicherungssystems und deren Abwehr zu und am Schluß greife ich das Generalthema des Seminars auf: Völkerrecht nach dem Irak-Krieg.

## **I. Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen - die völkerrechtlichen Regeln für die Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt**

1919 hatte die Völkerbundssatzung den Krieg noch nicht verboten, machte ihn aber „zu einer Angelegenheit des ganzen Bundes“ und unterwarf die Bundesmitglieder bestimmten Verfahren, die durchzuführen waren, bevor sie „zum Kriege schreiten“.

Der wirklich große Schritt zur Eindämmung zwischenstaatlicher Gewalt war der „Vertrag über die Ächtung des Krieges“, der sgn. Briand/Kellogg-Pakt von 1928. Darin erklärten die Vertragsstaaten „feierlich im Namen ihrer Völker, daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung zwischenstaatlicher Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten“. Der Pakt bedeutete eine revolutionäre Neuerung der Völkerrechtsordnung, denn mit ihm verzichteten die Staaten auf das uralte souveräne Recht der freien Kriegsführung. Der Pakt verbot den Krieg, aber noch nicht die Gewaltanwendung in den zwischenstaatlichen Beziehungen allgemein; er enthielt auch noch keine Regeln darüber, wie das materielle Kriegsverbot verfahrensmäßig durchgesetzt werden könnte. Dieser Schritt erfolgte erst 1945 mit der Satzung der Vereinten Nationen (SVN).

Angesichts von 50 Millionen Toten, verheerter Länder und zerstörter Städte waren die Gestalter

der Völkerrechtsordnung 1944/45 zu der Einsicht gelangt, daß eine bloße Ächtung des Krieges nicht ausreichend ist. Nunmehr waren - ich zitiere die Präambel der SVN –

„Wir, die Völker der Vereinten Nationen fest entschlossen,  
– künftige Geschlechter vor der Geißel (scourge) des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat

und für diese Zwecke

– Grundsätze anzunehmen und Verfahren einzuführen, die gewährleisten, daß Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird,

haben beschlossen, in unserem Bemühen um die Erreichung dieser Ziele zusammenzuwirken.

Dementsprechend haben unsere Regierungen ... diese Charta der Vereinten Nationen angenommen.“

### **Welches sind nun diese „Grundsätze und Verfahren“?**

1. Es sind der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, der Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung und der Grundsatz des allgemeinen Gewaltverbots (Art. 2 Ziff. 1,3 und 4). Dabei war klar, daß die Grundsätze der friedlichen Streitbeilegung und des allgemeinen Gewaltverbots auch wieder mißachtet werden könnten; blauäugig waren die Verfasser der SVN nicht. Deshalb anerkannte die Charta

2. das Selbstverteidigungsrecht „im Falle eines bewaffneten Angriffs ... bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“. Die Selbstverteidigungsmaßnahmen sind dem Sicherheitsrat (SR) sofort anzuzeigen (Art. 51).

3. Diesen Sicherheitsrat haben die Schöpfer der VN als „Schildwache“ des Weltfriedens, als Hüter der neuen Friedensordnung eingesetzt; sie haben ihm im Rahmen der Organstruktur der VN „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen“. Die Beschlüsse des SR sind für die Mitglieder der VN bindend (Art. 25). Die Befugnisse des SR und die „Verfahrensregeln“ finden sich in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII.

– Nach Kap. VII „stellt der Sicherheitsrat fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“ (Art. 39); er gibt Empfehlungen ab oder beschließt Maßnahmen nach Art. 41 und 42, nämlich

-- friedliche Sanktionsmaßnahmen (Art. 41) oder

-- falls der SR der Auffassung ist, daß friedliche Sanktionsmaßnahmen „unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben“, so kann er militärische Sanktionsmaßnahmen beschließen (Art. 42).

Es gibt also zwei Ausnahmen vom Gewaltverbot: das Selbstverteidigungsrecht und vom SR beschlossene militärische Sanktionsmaßnahmen.

Mit der Charta der VN war die durch den Kriegsächtungspakt eingeleitete Umgestaltung der Völkerrechtsordnung von einer den Krieg erlaubenden zu einer kriegsverbietenden und friedenswahrenden Ordnung vollzogen. Diese Charta ist nun nicht irgendein völkerrechtlicher Vertrag. Sie ist gewissermaßen das „Grundgesetz“ der heutigen Völkerrechtsordnung und wird deswegen von vielen auch als „Verfassung“ der Staatengemeinschaft bezeichnet. In ihr zeigt sich, daß Völkerrecht und Völkerfrieden sehr viel miteinander zu tun haben; es ist geradezu das Konzept der SVN, daß dieser durch jenes erreicht werden soll.

## **II. Die rechtliche Beurteilung der Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak durch die USA und ihre Verbündeten (20. - 31. März 2003)**

### **Verstoß gegen das allgemeine Gewaltverbot (Art. 2 (4) SVN)**

Die euphemistisch als „Militärschlag“ bezeichnete Aktion gegen den Irak ist ganz offensichtlich ein Verstoß gegen das allgemeine Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 SVN. Die Nichtbeachtung dieses Verbots stellt eine schwerwiegende Verletzung (serious breach) des Völkerrechts dar; denn das allgemeine Gewaltverbot ist nicht irgendeine zweit- oder dritrangigen Regel, sondern eine fundamentale, zwingende (peremptory) Norm des Völkerrechts (jus cogens).

### **Verstoß gegen den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten**

Neben dem vorrangig genannten Ziel des Angriffs - der Eliminierung von Massenvernichtungswaffen - hatte der Angriff laut mehrfachen Erklärungen der US-Regierung ein weiteres Ziel: die Herbeiführung eines Regimewechsels. Dieser mag politisch erwünscht und deswegen politisch legitim sein. Dieses Ziel stellt jedoch eine weitere Verletzung des Völkerrechts dar: es ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.

### **Rechtfertigungen?**

Dieser „Militärschlag“ wäre völkerrechtlich nicht zu beanstanden, wenn es für ihn Rechtfertigungsgründe gäbe, d.h. wenn eine der zulässigen Ausnahmen vom Gewaltverbot in Anspruch genommen werden könnte. Ich nehme das Ergebnis vorweg: Für den Militärschlag gegen den Irak gibt es keine Rechtfertigungsgründe. Die zulässigen Ausnahmen vom Gewaltverbot liegen nicht vor. Alle von Seiten der Interventen angeführten Rechtfertigungsgründe entbehren jeder Überzeugung.

Was diese Rechtfertigungsgründe betrifft, so sind für die völkerrechtliche Beurteilung nicht politische Reden oder Erklärungen relevant, sondern die gemäß den Verfahrensregeln innerhalb der VN abgegebenen offiziellen, „amtlichen“ Stellungnahmen. Als solche sind die Schreiben vom 21. März 2003 der Interventionsmächte USA, Vereinigtes Königreich und Australien an den SR anzusehen.<sup>1</sup> Darin berufen sie sich auf drei Resolutionen des SR, und zwar die Resolution 1441 vom 8. 11. 2002, die Resolution 678 vom 29. 11. 1990 und die Resolution 687 vom 3.4. 1991.

Die Interventionsmächte berufen sich also auf eine Ermächtigung durch den SR, auf sein Mandat, das aber, sieht man sich die Resolutionen genau an, nicht erteilt wurde.

### **3.1. Ermächtigung durch den Sicherheitsrat (SR)**

Der Sicherheitsrat hat nach Kapitel VII (Art. 39/42) SVN mit den genannten Resolutionen die Anwendung von Gewalt gegen den Irak nicht beschlossen. Insbesondere autorisierte die Resolution 1441 (2002) vom 8. November 2002 keinen Staat zur Durchführung militärischer Sanktionsmaßnahmen gegen den Irak - weder direkt noch (durch Bezugnahme auf frühere Resolutionen) indirekt.

-- Die Resolution 1441 drohte dem Irak für den Fall fortgesetzter Verletzungen seiner Verpflichtungen aus dieser und früheren Resolutionen „schwerwiegende Konsequenzen“ (serious consequences) an. Damit sind sicher auch militärische Sanktionsmaßnahmen gemeint. Die Resolution läßt aber offen, wer diese Maßnahmen und wann durchführen kann. Der Sicherheitsrat hatte mit dieser Androhung noch kein Mandat zur Gewaltanwendung erteilt; er hatte sich vielmehr vorbehalten, selbst festzustellen, ob der Irak seine Verpflichtungen verletzt hat, und selbst zu entscheiden, welche „schwerwiegenden Konsequenzen“ konkret daraus folgen. Der Sicherheitsrat hat einzelne oder sogar einen einzelnen Mitgliedstaat nicht autorisiert, allein über die Pflichtverletzungen des Irak zu befinden und allein über militärische Sanktionsmaßnahmen gegen den Irak zu entscheiden.

-- Auch eine indirekte Autorisierung zur Durchführung militärischer Sanktionsmaßnahmen ist in der Resolution 1441 nicht enthalten. Dafür kann die Resolution 678 vom 29. November 1990, die die Präambel der Resolution 1441 in Erinnerung ruft, keine Grundlage bilden. Die Resolution 678 hatte „Mitgliedstaaten, die mit der Regierung von Kuwait kooperieren“ dazu

ermächtigt „alle notwendigen Mittel“ einzusetzen, um „den internationalen Frieden und die Sicherheit in der Region wieder herzustellen“. Diese Resolution war die Grundlage für die militärischen Maßnahmen zur Befreiung Kuwaits von der Besetzung durch den Irak. Aber die mit der Resolution 678 erteilte Ermächtigung hat mit der Resolution 687 vom 3. April

1991 ihr Ende gefunden. Diese Resolution ordnete den Waffenstillstand an, der am 11. April 1991 in Kraft trat.

Die USA behaupten nun in ihrem Schreiben an den SR vom 21. März 2002, die Nichterfüllung der in der „Waffenstillstands“ - Resolution 687 dem Irak auferlegten Verpflichtungen habe die Grundlage des Waffenstillstandes beseitigt und das Gewaltanwendungsmandat aus der Resolution 678 wieder aufleben lassen. Dies widerspricht aber dem klaren Wortlaut

der Resolution 687, der ausdrücklich besagt, daß der Sicherheitsrat alle weiteren erforderlichen Entscheidungen treffen werde („decides ... to take such further steps as may be required“). Daraus folgt eindeutig, daß der Sicherheitsrat 1991 einzelnen Mitgliedstaaten der VN kein Recht eingeräumt hat, den Waffenstillstand ohne ein neues Mandat des Sicherheitsrates zu beenden. Auch war die Zielrichtung des Mandats von 1991 eine völlig andere als die der Intervention von 2003: 1991 ging es um die Befreiung Kuwaits von der Besetzung durch den Irak, die vollzogene Befreiung Kuwaits war die Grundlage der „Waffenstillstands“ - Resolution 687; die Zielrichtung der Intervention 2003 war die Auffindung und Beseitigung von Massenvernichtungswaffen und ein Regimewechsel im Irak. Schließlich ist die „Koalition der Willigen“ eine andere Gruppierung als die 1990 ermächtigten „Mitgliedstaaten, die mit der Regierung von Kuwait kooperieren“.

### **3.2. Selbstverteidigung**

Nicht das Vereinigte Königreich und Australien, wohl aber die USA haben in ihrem Schreiben an den SR vom 21. März 2003 zusätzlich geltend gemacht, daß das militärische Eingreifen auch notwendig sei, „um die Vereinigten Staaten und die internationale Gemeinschaft vor der durch den Irak gebildeten Gefahr zu verteidigen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen“. Zwar enthält dieser Satz keine ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 51 SVN, enthält aber doch die Behauptung, daß der „Militärschlag“ eine Maßnahme der Selbstverteidigung sei. Da solche Maßnahmen dem Sicherheitsrat nach Art. 51 SVN „sofort anzuzeigen“ sind, spricht für die Geltendmachung des Selbstverteidigungsrechts durch die USA auch deren einen Tag nach der Intervention dem Sicherheitsrat zugeleitetes (Rechtfertigungs-) Schreiben.

Das Selbstverteidigungsrecht ist nach Art. 51 SVN nur gegeben „im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen“. Ein solcher Fall lag am 20. März 2003 offenkundig nicht vor. Der Irak hat die USA und deren Verbündete nicht angegriffen.

Art. 51 SVN kann auch nicht für einen Regimewechsel, selbst wenn es sich um ein tyrannisches handelt, in Anspruch genommen werden, der Artikel soll nur einem Aggressionsopfer die Rechtsgrundlage für die Abwehr eines Angriffs geben.

### **3.3. Präventive (antizipierte) Selbstverteidigung**

Als möglicher Rechtfertigungsgrund kommt aber auch noch die sgn. präventive Selbstverteidigung gegen einen bevorstehenden Angriff in Frage.

Ob sie überhaupt zulässig ist, ist unter Völkerrechtlern ein altes und umstrittenes Thema. Nach dem Wortlaut des Art. 51 SVN („if an armed attack occurs“) muß der Angriff bereits eingetreten sein; deshalb und wegen der offenkundigen Gefahr des Mißbrauchs einer Berufung auf präventive Selbstverteidigung wird sie als Rechtfertigungsgrund für eine Gewaltanwendung von namhaften Kommentatoren der SVN abgelehnt.<sup>2</sup> Andere meinen, daß bei einem sich konkret abzeichnenden Angriff nicht „auf den ersten Schuß“ gewartet werden muß. Hält man die präventive Selbstverteidigung in solchen Fällen für zulässig, dann wird sie nur unter sehr engen Voraussetzungen als erlaubt angesehen, nämlich nur dann, wenn die Regierung zeigen kann, daß die

Bedrohung durch einen geplanten Angriff gegenwärtig und überwältigend ist, kein weiteres Moment des Nachdenkens über eine friedliche Abwehr der Bedrohung mehr zuläßt und kein anderes Mittel zur Abwehr der Bedrohung mehr in Frage kommt als der Einsatz militärischer Mittel. (Das ist die bekannte Webster-Formel aus dem Caroline-Fall 3).

Die Staatenpraxis nach 1945 kennt nur wenige Fälle präventiver Selbstverteidigung. In der Kuba-Krise 1961 beriefen sich die USA auf Art. 51, als sie für sowjetische, mit Raketen beladene Transportschiffe die Seewege nach Kuba sperrten. Im Sechstagekrieg 1967 schlug Israel zuerst gegen Ägypten los, das an Israels Grenze große Truppenverbände zusammengezogen hatte; Israel wurde deswegen im SR nicht verurteilt. Hingegen wurde Israel im SR einstimmig verurteilt wegen seiner Zerstörung eines irakischen Atomreaktors im Juni 1981. Dieses letzte Beispiel eines nur hypothetischen zukünftigen Angriffs bietet eine gewisse Parallele zum „Militärschlag“ gegen den Irak.

Es ist offensichtlich, daß die Voraussetzungen einer präventiven Selbstverteidigung am 20. März 2003 nicht vorlagen. Es kann angenommen werden, daß der Irak noch immer über Massenvernichtungsmittel verfügte. Aber der bloße Besitz von Massenvernichtungsmitteln ist noch kein geplanter Angriff, selbst wenn sich diese in den Händen eines skrupellosen Diktators befinden. Es fehlte an einer „gegenwärtigen“ Gefahrenlage; der Irak war weder selbst noch durch Übergabe von Massenvernichtungswaffen an Terroristen im Begriff, diese Waffen gegen die USA oder ihre Verbündeten einzusetzen. Da der Irak auch nicht über Interkontinentalraketen verfügte, konnte er auch faktisch keinen zur „Koalition der Willigen“ gehörenden Staat angreifen. Präsident Bush hat in seiner Rede zwei Tage vor dem Angriff selbst gesagt, daß der Irak „in ein bis fünf Jahren“ zuschlagen könnte. „Andere Mittel“ zur Abwehr der Bedrohung waren nicht nur nach meiner Ansicht vorhanden: die Fortführung der Inspektionen und die daran anschließende weitere Vernichtung der Waffen des Irak.

Auch eine präventive (antizipatorische) Selbstverteidigung scheidet mithin als Rechtfertigungsgrund aus.

### **III. Exkurs: Folgerungen aus der Rechtswidrigkeit des Irak-Krieges**

Hier geht es um die Frage, in welchen Rechtspositionen sich der Irak, die Interventionsmächte und nicht beteiligte Drittstaaten infolge des Irak-Krieges befinden. Beantwortet man sie, wird sofort die Diskrepanz zwischen Völkerrecht und Macht- und Interessenlagen offenkundig. An letzteren scheitert, was vom Völkerrecht eigentlich geboten oder möglich ist. Angesichts der Mächtekonstellationen werden manchem die folgenden völkerrechtlichen Aussagen als belächelndes Beispiel eines Realitätsverlustes erscheinen. Der Völkerrechtler muß jedoch nüchtern feststellen:

Die als „Militärschlag“ bezeichnete mit den Ausnahmen vom Gewaltverbot nicht zu rechtfertigende Aktion war ein im Sinne von Art. 51 SVN „bewaffneter Angriff gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen“. Daraus folgt:

- Der Irak war das Opfer dieses Angriffs und hat gemäß Art. 51 SVN das Recht auf Selbstverteidigung.
- Die Interventionsmächte haben mit dem „Militärschlag“ gegen den Irak eine schwerwiegende Verletzung des Völkerrechts begangen und den Tatbestand der Aggression erfüllt, wie dieser in der Generalversammlungs-Resolution 3314 (XXIX) von 1974 definiert worden ist. Nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 (Art. 5) gehört die Aggression zu den „schwersten Verbrechen“, über das der Internationale Strafgerichtshof aber derzeit noch keine Gerichtsbarkeit ausübt. Da im übrigen die USA nicht Vertragspartei des Statuts sind, können Staatsangehörige der USA, die den „Militärschlag“ initiiert haben, ohnehin international nicht zur Verantwortung gezogen werden.

- Die Interventionsmächte sind nunmehr Besatzungsmächte und haben als solche die Regeln der Haager Landkriegsordnung von 1907, betreffend die kriegerische Besetzung, und die Genfer Konventionen von 1949 zu beachten.
- Drittstaaten hätten dem Irak, sofern dieser es gewollt hätte, in Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung beistehen können. Diese nach Art. 51 SVN rechtlich mögliche Option war jedoch praktisch-politisch unmöglich. Wenige Staaten, nicht einmal die arabischen, dürften auch nur in Erwägung gezogen haben, das Regime Saddam Husseins zu unterstützen. Vor allem aber hat kein Staat ein Interesse daran und es nicht gewagt, der hochgerüsteten Supermacht USA militärisch entgegenzutreten.
  - Drittstaaten hätten aber, ohne sich in den bewaffneten Konflikt hineinzubegeben, nichtmilitärische „Gegenmaßnahmen“ (countermeasures) ergreifen können. Gegenmaßnahmen (traditionell Repressalien genannt) kann zwar grundsätzlich nur der verletzte Staat ergreifen. Besteht jedoch die völkerrechtswidrige Handlung in einem Bruch zwingenden Völkerrechts -und zu diesen zwingenden Normen gehört das Gewaltverbot - dann sind nach vordringender (wenn auch wohl noch nicht allgemeiner Auffassung) auch Drittstaaten zu Gegenmaßnahmen berechtigt.<sup>4</sup> Drittstaaten waren deshalb z.B. berechtigt, bestehende Überflugrechte oder Transitrechte der Angreiferstaaten zu suspendieren.<sup>5</sup>
- Drittstaaten hatten aber auch zu bedenken, daß „ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung Beihilfe leistet oder Unterstützung gewährt“, dafür völkerrechtlich verantwortlich ist.<sup>6</sup> Die Nichtsuspendierung bestehender und erst recht die Einräumung von Überflug- oder Transitrechten sowie sonstige Unterstützungsleistungen zugunsten der Interventionsmächte sind ebenfalls völkerrechtswidrige Handlungen. Die Türkei hat durch die Nichtgewährung der von den USA gewünschten Transitrechte eine völkerrechtswidrige Beihilfe verweigert.

Nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit ist der Staat, der eine völkerrechtswidrige Handlung begangen hat, verpflichtet, volle Wiedergutmachung für den durch die völkerrechtswidrige Handlung verursachten Schaden zu leisten. Rechtlich gesehen sind daher die Kosten für den Wiederaufbau des Irak von den Interventionsmächten zu tragen. Leistungen anderer Staaten können selbstverständlich erbracht werden, rechtlich verpflichtet dazu sind sie aber nicht.

#### **IV. Gefährdung des Friedenssicherungssystems der VN durch neue Strategien**

Mit den im Schreiben der USA vom 21. März 2003 an den SR amtlich vorgetragenen Rechtfertigungsgründen haben die USA versucht, den „Militärschlag“ in das geltende Friedenssicherungssystem der SVN einzuordnen. Weil diese Rechtfertigungsgründe so wenig stichhaltig sind, kann man sich des Zweifels nicht erwehren, daß der „Militärschlag“ wirklich von einer echten Überzeugung der USA getragen wurde, ein Mandat des SR auszuführen. Der „Militärschlag“ kann vielmehr als erster Anwendungsfall einer Konzeption verstanden werden, die von den USA in der National Security Strategy vom 17. September 2002 formuliert worden ist.

Aufgrund eines Gesetzes von 1986 ist der Präsident der USA verpflichtet, jährlich eine National Security Strategy vorzulegen; seit der erstmaligen Vorlage 1987 wird diese Strategie jährlich aktualisiert fortgeschrieben. Die jüngste National Security Strategy vom 17. September 2002 ist ein 31 Seiten umfassendes Dokument, in dem die nationalen außenpolitischen Interessen der USA und die Ziele und Wege zu ihrer Durchsetzung formuliert sind. Für den Völkerrechtler besonders aufreizend ist der V. Abschnitt mit dem Titel Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction. Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den „Schurkenstaaten“ (rogue states) und ihren „Klienten“, den grenzüberschreitend aktiven Terroristen. Als Eigenschaften, die einen Staat als „Schurkenstaat“ ausweisen, werden genannt:

- die Brutalisierung der eigenen Bevölkerung und die Verschwendung der nationalen Reichtümer für persönliche Gewinne der Herrscher;
- die Mißachtung des Völkerrechts und die Bedrohung ihrer Nachbarn;
- die Entschlossenheit, Massenvernichtungswaffen zu erlangen, um sie als Drohung oder offensiv zur Erreichung aggressiver Ziele des Regimes zu nutzen;
- die Unterstützung des Terrorismus rund um den Globus: und
- die Ablehnung grundlegender menschlicher Werte und Haß auf die Vereinigten Staaten und auf alles, wofür diese einstehen.

Um den von den „Schurkenstaaten“ und Terroristen drohenden Gefahren zu begegnen, könnten die USA nicht mehr wie bisher eine nur reaktive Haltung einnehmen. Deshalb wird im V. Abschnitt der National Security Strategy die Befugnis der USA zu einer preemptive action in Anspruch genommen „to counter a sufficient threat to our national security ... even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack“.

Was ist das Provozierende daran? Die „zuvorkommende Aktion“ geht noch über die präventive Selbstverteidigung hinaus. Denn sie macht einen vorbeugenden Militäreinsatz nicht mehr abhängig von der Gegenwärtigkeit und der Unmittelbarkeit der Bedrohung; auch auf eine Angriffsabsicht soll es nicht mehr ankommen. Für einen Militäreinsatz soll die potentielle Gefahr, die von einem „Schurkenstaat“ ausgeht, eine ausreichende Grundlage sein. Die preemptive action erweist sich damit als eine andere Bezeichnung für einen alten Tatbestand: den Präventivkrieg. Zum zweiten fällt auf, daß in diesem V. Abschnitt die VN mit keinem Wort erwähnt werden; das läßt nur den Schluß zu, daß „zuvorkommende Aktionen“ außerhalb der Regelungen der S VN über die Gewaltanwendung unilateral möglich sein sollen.

Warum stellt die Konzeption der preemptive action eine Gefährdung für das Friedenssicherungssystem der VN dar?

Diese Konzeption betrifft nicht nur den aktuellen Irak-Konflikt, in dem sie praktisch erstmals zur Anwendung gekommen ist. Ihr Ziel ist weiterreichender. Sie ist formuliert als eine allgemeine Strategie. Sie will das geltende Friedenssicherungssystem und speziell das Gewaltverbot der SVN aus den Angeln heben, so daß Präventivkriege gegen „Schurkenstaaten“ künftig legal sind. Signifikant hierfür ist ja gerade, daß der entsprechende Abschnitt V der National Security Strategy weder die VN im allgemeinen noch die Befugnisse des SR und das allgemeine Gewaltverbot im besonderen auch nur erwähnen.

Nun kann man einwenden, daß diese allgemeine Strategie ja nur eine Doktrin und kein Völkerrecht sei - man nennt sie ja inzwischen Bush-Doktrin. Für eine Verrechtlichung der Doktrin bedürfe es einer Änderung der SVN und diese werde sich nicht durchsetzen lassen. Man muß aber wissen, daß Völkerrecht nicht nur durch internationale Verträge gesetzt, sondern auch durch Völkergewohnheitsrecht (VGR) geschaffen werden kann.

Geltendes Völkerrecht - auch die Satzung der VN - kann durch neu entstehendes Völkergewohnheitsrecht geändert werden. Welches sind dessen Entstehungsbedingungen? VGR entsteht, wenn zwei Elemente vorliegen, ein objektives - die sogenannte Übung, das ist die Staatenpraxis, und ein subjektives - die Rechtsüberzeugung der Staaten, d.h. die Anerkennung der Praxis als Recht. Dabei werden an die Staatenpraxis gewisse Anforderungen gestellt: sie muß einheitlich sein, und weitverbreitet, d.h. allgemein von mehreren Staaten geübt werden. Die Rechtsüberzeugung muß ebenfalls eine allgemeinen und nicht nur die Überzeugung eines einzelnen Staates sein. Der eine neue Übung beginnende Staat verbindet sie meistens mit einer sofortigen Rechtmäßigkeitsbehauptung; diese kann aber auch erst später aufgestellt werden.

Ein Beispiel mag diesen Rechtsentstehungsmechanismus veranschaulichen. Jahrhundertlang betrug völkergewohnheitsrechtlich die Küsten-meerbreite 3 Seemeilen. Sie haben vielleicht schon

einmal etwas von der „Kanonenschußbreite“ gehört. Rußland beanspruchte schon vor 1914 ein Küstenmeer von 12 sm. Dem folgten andere Staaten nicht, so fehlte es sowohl an einer allgemeinen Übung wie an der Rechtsüberzeugung. Das änderte sich in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts, als mehr und mehr Staaten einseitige Akte über eine Küstenmeerbite von zwölf Seemeilen - und manche sogar noch darüber hinaus - verkündeten. Zur weitverbreiteten Staatenpraxis von zwölf sm Küstenmeer trat allmählich die Rechtsüberzeugung hinzu; das neu entstandene VGR wurde dann in Art. 3 des VN- Seerechtsübereinkommens von 1982, das eine Küstenmeerbite bis zu höchstens zwölf sm zuläßt, kodifiziert.

In den SR-Debatten nach Ausbruch des Krieges gegen den Irak haben sich die USA nicht auf die preemptive action als Rechtfertigung berufen, also noch keine Behauptung ihrer Rechtmäßigkeit aufgestellt. Noch ist deshalb die Inanspruchnahme einer Befugnis zur preemptive action tatsächlich nichts als eine Doktrin. Aber mit der Verkündung von Doktrinen durch einen Staat fängt die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht oft an. (Beispiel: Stimson-Doktrin<sup>7</sup>). Auch kann die Rechtsbehauptung „nachgeschoben“ werden. Noch liegt auch keine „weitverbreitete Staatenpraxis“ vor. Wenn es aber den USA gelingt, „die anderen Staaten von der Rechtmäßigkeit ihres Präventivschlages zu überzeugen, entsteht neues Recht - jedenfalls dann, wenn diese Praxis sich mit Billigung der meisten Staaten fortsetzt. Es kann schon ausreichen, daß andere Staaten es unterlassen, gegen den amerikanischen Angriff zu protestieren. Denn ihr Verhalten könnte als stillschweigendes Einverständnis“ mit der amerikanischen Rechtsbehauptung „gedeutet werden.“<sup>8</sup>

Das „neue Recht“ einer allgemeinen Ermächtigung zum Präventivkrieg gegen „Schurkenstaaten“ wäre das Ende des allgemeinen Gewaltverbots.<sup>9</sup> Die Staatengemeinschaft würde wieder in die Völkerbundszeit zurückfallen, in der letztlich einzelne Staaten immer noch das Recht hatten, „zum Kriege zu schreiten“. Schlimmer noch: das freie Kriegsführungsrecht lebte praktisch wieder auf, denn viele Staaten könnten andere als „Schurkenstaat“ brandmarken, sich so einen Kriegsgrund verschaffen und damit zur „weitverbreiteten Staatenpraxis“ beitragen. Diese Gefahr wird in der National Security Strategy durchaus gesehen, wo es heißt: „The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression.“

Diese Warnung in der National Security Strategy kann aber auch so verstanden werden, daß nur den USA ein Recht auf preemptive actions zustehen soll. Das würde zwar der Verbreitung zwischenstaatlicher Gewaltanwendung gewisse Grenzen setzen. Damit wäre aber ein weiteres fundamentales Prinzip des heutigen Staatensystems außer Kraft gesetzt - der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten (Art. 2 Ziff. 1 SVN). Die internationale Rechtsordnung würde sich zu einem „Zweiklassenvölkerrecht“<sup>10</sup> umwandeln.

## **V. Abwehr der Gefährdung des Friedenssicherungssystems**

Aus dem zum VGR Gesagten ergibt sich schon, wie der Gefährdung des Friedenssicherungssystems der SVN begegnet werden kann. Stillschweigen reicht nicht aus, es könnte als Billigung einer Rechtsbehauptung gedeutet werden. „Staaten, die verhindern wollen, daß das Selbstverteidigungsrecht“ qua Befugnis zu preemptive actions - „zu einem Recht auf den Präventivkrieg ausgeweitet wird, sollten (daher) laut und deutlich protestieren und den amerikanischen Angriff als völkerrechtswidrig bezeichnen.“<sup>11</sup> Alle Staaten haben dazu Gelegenheit - außerhalb und innerhalb der VN: im Sicherheitsrat oder in der Generalversammlung können sie zu Protokoll geben, daß der Angriff gegen den Irak ein schwerwiegender Bruch des Völkerrechts ist.

Dies ist inzwischen seitens vieler Staaten unmittelbar nach dem Beginn des Angriffs auf den Irak geschehen, und zwar auf einer offenen Sitzung des SR am 26. und 27. März 2003, auf der auch Nichtmitglieder des SR Stellungnahmen abgeben konnten.<sup>12</sup> Es verwundert nicht, daß im SR kein Versuch gemacht wurde, die Interventionsmächte zu verurteilen; ein entsprechender Resolutionsentwurf wäre am Veto der USA und des Vereinigten Königreichs gescheitert.

Das Spektrum der Stellungnahmen kann kurz wie folgt beschrieben werden: Die Interventionsmächte haben ihre Rechtfertigungen vorgetragen, wie sie sie schon zuvor in ihren Schreiben vom 21. März 2003 an den SR formuliert hatten. Dabei wurde auch die Zahl von 40 Staaten, freilich ohne namentliche Bezeichnung, genannt, die der „Koalition der Willigen“ angehört hätten. Staaten, die dieser Koalition nicht angehörten, eine weitere Steigerung der Spannungen zu den USA aber vermeiden wollten, bedauerten zwar die Intervention, ohne sie allerdings ausdrücklich als rechtswidrig zu brandmarken; man müsse nun den Blick in die Zukunft richten und sich unter der Ägide der VN dem Wiederaufbau des Irak und der Versorgung der Bevölkerung zuwenden. Dazu gehörte auch Deutschland.

Eine ganz klare Mehrheit der Staaten verurteilte die Intervention als völkerrechtswidrig. Dazu gehören alle 116 Staaten, die sich (noch immer) als nichtpaktgebundene bezeichnen, die Staaten der Arabischen Liga und die 57 Staaten der Islamischen Konferenz. Ausdrücklich als völkerrechtswidrig haben im SR Rußland und China die Intervention bezeichnet; der Präsident Frankreichs tat dies in einer öffentlichen Erklärung. Bei der Annahme der Resolution 1472 vom 28. März 2003 - sie betrifft den Aufruf an „all parties concerned“, die Genfer Konventionen und die HLKO zu beachten sowie die humanitäre Hilfe für die Bevölkerung des Irak - hat Rußland nochmals betont, daß seine Zustimmung zu dieser Resolution keine Legitimierung der Militäraktion bedeute.<sup>13</sup>

Die klare Kennzeichnung der Irak-Intervention als illegal durch die deutliche Mehrheit der Staatengemeinschaft verhindert, daß diese Gewaltanwendung zu einem Präzedenzfall wird, von dem die Zerstörung des geltenden Friedenssicherungssystems ihren Anfang nehmen könnte.

## **VI. Völkerrecht nach dem Irak-Krieg**

Seit dem 11. September 2001 und dann verstärkt anlässlich des Krieges gegen den Irak wurde landauf landab die These verkündet, die „neuen“ Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) erforderten eine Weiterentwicklung des Völkerrechts; auch die Frage nach der künftigen Rolle der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung dieser Gefahren wurde aufgeworfen. Als Beispiel möchte ich hier nur die „Leitlinien zur Außenpolitik“ zitieren, die der Vorstand der CDU am 28. April 2003 beschlossen hat (FAZ v. 6.5.2003):

„Da heute Bedrohungen für alle Teile der Welt aus Staaten mit zerfallender Ordnung und von transnational operierenden Terrororganisationen und deren möglicher Verfügung über Massenvernichtungswaffen ausgehen können, erweisen sich die Prinzipien

- der staatlichen Souveränität,
- (der) territorialen Integrität und das völkerrechtliche Interventionsverbot

als alleinige Ordnungsparameter zunehmend problematisch. Weil Recht auf Selbstverteidigung einschließlich Nothilfe und Interventionsverbot zur Sicherung von Frieden und Stabilität nicht mehr ausreichen, muß das Völkerrecht behutsam weiterentwickelt werden. Wenn dabei der Souveränitätsbegriff an Ordnungskraft verliert, wird die Legitimation durch völkerrechtlich geregelte Entscheidungsverfahren noch wichtiger. In diesem Sinne haben wir großes Interesse daran, daß die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen ebenso gestärkt wird, wie der Prozeß der Verrechtlichung internationaler Beziehungen vorangetrieben wird.“

Die Bedrohungen sind real, und es sind wirklich tödliche Herausforderungen (deadly challenges), wie es in der National Security Strategy heißt, aber so „neu“ sind sie nicht - MVW gibt es schon seit dem Ersten Weltkrieg, Atomwaffen auch schon ein halbes Jahrhundert, die Zerstörung der Zwillingstürme in New York war nicht der erste Akt des internationalen Terrorismus, neu war allerdings der Einsatz von Zivilflugzeugen als Massenvernichtungsmittel.

Gewiß kann und wird Völkerrecht ständig weiterentwickelt werden. Bevor man aber eine Weiterentwicklung des Völkerrechts fordert, sollte ihre Notwendigkeit erst einmal durch einen

näheren Blick auf die vorhandene völkerrechtliche Sicherheitsstruktur überprüft werden. Was kann das geltende Völkerrecht zur präventiven Abwehr der genannten Gefahren leisten?

### **1. Präventive Gefahrenabwehr gegenüber „Schurkenstaaten“**

Schauen wir uns die völkerrechtlichen „Ordnungsparameter“ genauer an, dann sehen wir, daß diese Parameter nicht allein von den Prinzipien der staatlichen Souveränität, territorialen Integrität und das Interventionsverbot bestimmt werden. Es gibt im geltenden Völkerrecht bereits die Möglichkeit präventiver Gefahrenabwehr, allerdings nicht unilateral durch die einzelnen Staaten; diesen legt die SVN durch das allgemeine Gewaltverbot strikte Fesseln an. Anders sieht es aus mit der kollektiven Gefahrenabwehr. Der SR besitzt sehr viel weitere Befugnisse zur Gefahrenabwehr als der Einzelstaat. Nach Art. 24 SVN haben die Mitglieder der SVN dem SR „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ gerade deswegen übertragen, „um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten“. Dabei braucht der SR nicht solange zu warten, bis „ein Bruch des Friedens“ eingetreten ist, also etwa eine Angriffshandlung vorliegt. Er kann schon bei einer bloßen „Bedrohung des Friedens“ einschreiten (Art. 39 SVN). Die SVN weist also ganz eindeutig dem SR die Befugnis zur präventiven Gefahrenabwehr zu. In der Praxis der VN gerade der letzten Zeit zeichnet sich ab, daß der Generalsekretär der VN und die Regionalorganisationen aber auch die einzelnen Staaten konkrete Situationen beobachten sollen, aus denen sich Bedrohungen des Friedens ergeben könnten. Bedrohungen des Friedens festzustellen und dagegen Maßnahmen nach Kapitel VII zu beschließen, ist dann die Aufgabe des Sicherheitsrates, nicht aber die der einzelnen Staaten oder Regionalorganisationen, z.B. der NATO. Dabei „erweisen“ sich das Prinzip der territorialen Integrität und das sie schützende Interventionsverbot auch keineswegs als „zunehmend problematisch“. Denn dem hat die SVN bereits vorgebeugt: sie bestimmt ausdrücklich, daß diese Prinzipien bei Zwangsmaßnahmen nach dem VII. Kapitel nicht gelten (Art. 2 Ziff. 7 S. 2 SVN). Für die VN besteht bei Friedensbedrohungen gar kein Interventionsverbot. Zudem hat der SR ein sehr weites Ermessen, das auch nicht vom Internationalen Gerichtshof überprüft werden kann.<sup>14</sup> In der vorhandenen Sicherheitsstruktur gibt es also ein völkerrechtlich geregeltes Entscheidungsverfahren für die präventive Gefahrenabwehr gegenüber allen den Weltfrieden bedrohenden Staaten, so auch gegenüber „Schurkenstaaten“.

Ist der SR aber im Lichte seiner Abstimmungsregeln eine geeignete Institution zur präventiven Gefahrenabwehr? Während der Zeit des Kalten Krieges konnte man durchaus von einer Lähmung des SR sprechen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts läßt sich von einer quasi-permanenten Veto-Blockade und damit von einer Handlungsunfähigkeit des SR nicht mehr sprechen. Seit 1990 hat der SR seine Handlungsfähigkeit mehrfach bewiesen. Dies gilt gerade auch für die Irak-Krise. Über die Art der zu treffenden Maßnahmen wird im SR in jedem Krisenfall gründlich debattiert. Über die Geeignetheit der zu treffenden oder getroffenen Maßnahmen können die Staaten innerhalb oder außerhalb des SR natürlich unterschiedlicher Meinung sein, wie das ja auch in der Irak-Krise der Fall war. Staaten, die die getroffenen Maßnahmen für nicht ausreichend halten, mögen dann der Meinung sein, der SR habe „versagt“. Der Vorwurf der Unzulänglichkeit oder Ungeeignetheit von Maßnahmen ist aber kein Grund, dem SR auch Untätigkeit vorzuhalten. Zwischen Untätigkeit und behaupteter Unzulänglichkeit der getroffenen Maßnahmen des SR besteht ein erheblicher Unterschied, der es verbietet, von einer Blockade der Gefahrenabwehr durch den SR zu fabulieren, wenn er tatsächlich Maßnahmen beschließt, auch wenn diese einzelnen Staaten als unzureichend erscheinen.

Im übrigen ist hervorzuheben, daß der SR seine Aufgaben im Interesse der Staatengemeinschaft wahrzunehmen hat. Dem dient bei materiellen Beschlüssen das Abstimmungsquorum von neun Stimmen einschließlich der der ständigen Mitglieder (Art. 27 SVN). Beurteilt die Abstimmungsmehrheit die Interessen der Staatengemeinschaft anders als eine Großmacht, darf sich deren Wünschen die Mehrheit nicht beugen, andernfalls der SR seine Aufgabenwahrnehmung verfehlen würde. Der SR ist nicht einmal ein allein allen fünf Großmächten verfügbares

Entscheidungsgremium, viel weniger das einer einzelnen Großmacht.

Allerdings: Das Ende des Ost-West-Konflikts hat nichts daran geändert, daß die Handlungsfähigkeit des SR in jeder Krise durch die Vetorechte potentiell bedroht ist. Wer nun daran denkt, die Handlungsfähigkeit könne durch den Abbau der privilegierten Stellung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates gestärkt werden, begibt sich in ein völkerrechtspolitisches Wolkenkuckucksheim; die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates werden einer solchen Satzungsänderung nicht zustimmen.

Überlegungen, es bedürfe eines völlig neuen Systems der präventiven Gefahrenabwehr und damit einer „Weiterentwicklung“ des Völkerrechts, lassen außer acht, daß Regeln über die Abwehr von Bedrohungen des Friedens bereits vorhanden sind. Es kommt nur darauf an, sie zu praktizieren und sich ihnen gemäß zu verhalten, anstatt sich ihnen durch Rückfall in eine unilaterale Bedrohungsanalyse und unilaterale Bedrohungsabwehr zu verweigern. Dies gilt für die Ständigen Mitglieder des SR genau so wie für alle anderen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen.

## **2. Präventive Gefahrenabwehr gegenüber dem internationalen Terrorismus**

Die Bekämpfung des international operierenden Terrorismus ist zunächst einmal eine innerstaatliche Aufgabe, aber die Staatengemeinschaft hat schon lange erkannt, daß sie auch eine internationale Aufgabe ist. Aktuell geht es vorrangig um Maßnahmen gegen Staaten, die transnational operierende Terrororganisationen unterstützen. Auch bei diesen Maßnahmen erweisen sich die Prinzipien der staatlichen Souveränität, der territorialen Integrität und das völkerrechtliche Interventionsverbot keineswegs als zunehmend problematisch. Eine Bedrohung mit Gewalt und damit eine Friedensbedrohung liegt nämlich auch dann vor, wenn ein Staat innerhalb seines Territoriums auch nur die Organisierung terroristischer Aktivitäten duldet, erst recht, wenn er diese unterstützt oder sogar selbst daran teilnimmt (VN-Prinzipiendeklaration 2625 <XXV> vom 24. 10. 1970). Auch dann kann der Sicherheitsrat entsprechende Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII SVN gegen einen „Schurkenstaat“, der in diesem Fall als „state sponsering terrorism“ bezeichnet wird, beschließen. Daß der SR das auch tut, zeigt der Fall Afghanistan.

Der Terrorakt vom 11. September 2001 war auch der Anstoß für die SR-Resolution 1373 vom 28. 9. 2001, durch den die Mitgliedstaaten der VN generell zu einer Reihe von Maßnahmen zwecks Bekämpfung des internationalen Terrorismus verpflichtet wurden.

Der Völkerrechtler ist dann doch einigermaßen pikiert über folgenden, kürzlich von einem Politologen verfaßten Text <sup>15</sup>:

„Der Ruf, das Völkerrecht zu beachten, wird ungehört verhallen. Denn es gibt dieses verbindliche Völkerrecht bei den aktuellen Kriegen und Krisen nicht. Der 11. September 2001 enthält die bittere Lehre, daß es für die neue terroristische Bedrohung aus dem Dunkel keine wirksame völkerrechtliche Abhilfe geben kann. Und warum ? Weil die bewußte Anonymität der Angreifer juristische Regelungen von Konflikten ausschließt. Das Völkerrecht setzt voraus, daß es Kriegserklärungen ebenso gibt wie Friedensschlüsse, daß Kombattanten und Nichtkombattanten, also Soldaten und Zivilisten, klar unterschieden werden können und es von beiden Seiten gemeinsam anerkannte, verbindliche gültige Regeln gibt, die alle kriegerischen Auseinandersetzungen grundsätzlich berechenbar, begrenzt, am Ende lösbar machen.“

Zu diesen Sätzen ist ihr Autor wahrscheinlich durch das politische Schlagwort vom „war against terrorism“ angeregt worden. Für diesen „Krieg“ gibt es in der Tat keine von beiden Seiten gemeinsam anerkannten Regeln. Die Vorstellung wäre auch absurd, mit den Terrororganisationen völkerrechtlich verbindliche Regeln zu vereinbaren und dadurch diese Organisationen auch noch in den Rang von Völkerrechtssubjekten zu erheben!

Für die terroristische Bedrohung gibt es durchaus „völkerrechtliche Abhilfe“. <sup>16</sup> Die zahlreichen diesbezüglichen Abkommen und Resolutionen der Generalversammlung der VN kann ich hier gar

nicht alle aufzählen.<sup>17</sup> Ob sie wirksam sind, ist natürlich eine andere Frage. Der Ruf, das Völkerrecht zu beachten, kann sich nur auf diese völkerrechtlichen Texte beziehen, nicht aber auf ein imaginäres „Terroristenkriegsrecht“. Ein solches kann es nicht geben, weil die Bekämpfung des internationalen Terrorismus kein Krieg im völkerrechtlichen Sinne ist. Die Staatengemeinschaft hat eine andere Qualifizierung vorgenommen; nach den Anti-Terrorismus-Abkommen und einschlägigen VN-Resolutionen sind international operierende Terroristen Kriminelle. Für sie gilt Strafrecht, nicht Völkerrecht. Daß die Abwehr terroristischer Bedrohungen infolge des verdeckten Vorgehens ihrer Protagonisten immens schwierig ist, steht außer Frage. Doch dies ist keine völkerrechtliche Frage, sondern ein praktisches Problem der Kriminalitätsbekämpfung.

## VII. Ausblick

Der Krieg gegen den Irak hat - nicht zum erstenmal - gezeigt, daß das Völkerrecht es manchmal schwer hat, seine Gebote und Verbote durchzusetzen, wenn die „Löwen“ in der Staatengemeinschaft sich seinen Zwängen entziehen und in die alte Wildbahn ausbrechen wollen. Deswegen einen Abgesang auf das Völkerrecht anzustimmen, ist nicht nur töricht, wäre für die Zukunft verhängnisvoll und zeugt von einer falschen Einschätzung der Wirkung von Rechtsbrüchen. Wie die Tötung eines Menschen nicht das Tötungsverbot beseitigt, so beseitigt die Mißachtung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes nicht das Gewaltverbot. Der Irak-Krieg ist (noch) nicht zum Präzedenzfall geworden, der die Beseitigung des Gewaltverbotes durch VGR einleiten würde. Dagegen sprechen die eindeutigen Verurteilungen dieses Gewaltaktes durch die Mehrheit der Mitglieder der Staatengemeinschaft. Nach meinem Dafürhalten werden die USA im Lichte ihrer gegenwärtigen Erfahrungen im Irak eine weitere preemptive action auch sobald nicht mehr ausführen.

Durch den Krieg gegen den Irak ist das Friedenssicherungssystem der VN erdbebenartig erschüttert worden, aber es ist nicht zusammengestürzt. Die VN ohne oder gar gegen die USA in ihrer Rolle als Friedenssicherungsorganisation zu stärken, wäre eine kaum zielführende Politik. Es kommt darauf an, die USA wieder zur Beachtung der Spielregeln der SVN zu bewegen. Ich möchte über das nach dem Krieg gegen den Irak jetzt erforderliche Verhalten der USA Anne-Marie Slaughter, die Präsidentin der American Society of International Law zitieren:

„My own view is that the United States should publicly admit its error and take responsibility for both figulty intelligence and a rush to judgment. Changing the subject in ways that say to the world ‚we were right no matter what‘ is unworthy both of U.S. values and U.S. power. The U.S. should then turn back to the United Nations - for more than the purposes of bestowing a multilateral blessing on U.S. intentions. It should turn back with a genuine commitment to the multilateral governance of international peace and security.“<sup>18</sup>

Die Aussichten dafür scheinen nicht schlecht zu sein, wenn es nicht nur ein Lippenbekenntnis ist, was Präsident Bush in London über die Vereinten Nationen gesagt hat: sie seien „das kollektive Instrument unserer Sicherheit“. Deshalb werde Amerika alles tun, um zu verhindern, daß die VN irrelevant würden und den Weg des Völkerbundes nähmen.<sup>19</sup> Dies Wort in des großen Weltenlenkers Ohr!

1 Text des Schreibens der Regierung der USA in: American Journal of International Law (AJIL), Vol.97 (2003), S.427.

2 Vgl. A. Randelzhofer, in: B.Simma, The Charter of the United Nations. A Commentary, scd. ed. (2002), Art. 51 Rdnr.39.

3 W.Meng. The Caroline, in: R.Bernhardt (ed.); Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Vol 1, S.537 f.

4 Nach Art. 41 Ziff 1 der Artikelentwürfe der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen sind die Staaten zur Zusammenarbeit verpflichtet, „um jeder schwerwiegenden Verletzung“ des Völkerrechts „ein Ende zu

setzen“; nach Art. 54 haben Drittstaaten das Recht, „rechtmäßige Maßnahmen“ gegen den Verletzerstaat zu ergreifen. u.a. wenn die verletzte Verpflichtung „gegenüber der gesamten internationalen Gemeinschaft besteht“ - dies ist hinsichtlich der Verpflichtung zur Beachtung des Gewaltverbots der Fall. Bei den Artikelentwürfen handelt es sich noch nicht um einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag, sie wurden bisher nur von der Generalversammlung der VN mit der Resolution 56/83 vom 12.12.2001 „zur Kenntnis genommen“ und „der Aufmerksamkeit der Regierungen“ empfohlen.

5 Der Schweizer Bundesrat verweigerte amerikanischen Kampfflugzeugen bereits einen Monat vor Ausbruch des Krieges gegen den Irak und während dessen Dauer Überfluggenehmigungen.

6 So Art. 16 der von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen angenommenen Artikel über Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen. Resolution der Generalversammlung der VN v. 12.12.2001 (A/RES/56/83).

7 W.Meng, Stimson Doctrine, EPIL, Vol. IV, S.690 ff.

8 D. Murswiek, Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht, NJW 2003, S. 1014, 1018.

9 S. hierzu jetzt auch ausführlich Th. Schweisfurth, Völkerrecht (2006) S. 377 ff.

10 Chr. Tomuschat. Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht, in: Vereinte Nationen. 2003, S. 41.

11 D.Murswiek, op.cit. in: NJW 2003, S 1014, 1018

12 S/PV.4726 und S/PV.4726 (Resumption 1)

13 S/PV.4732

14 Vgl. hierzu Tomuschat. a.a.O.

15 Im Rahmen einer Zeitschriftenrezension von Arnulf Baring, Revolutionärer Umbruch. FAZ v. 5.11.2003

16 S. dazu das „15. Kapitel. Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ in Th. Schweisfurth, Völkerrecht (2006) S. 494 ff.

17 S. dazu R.A.Friedlander/T.Marauhn, Terrorism. in: R.Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol.IV. S. 845 - 858.

18 ASIL Newsletter May/July 2003

19 FAZ v. 20. 11. 2003.

*Professor Dr. Theodor Schweisfurth hat den o.a. Vortrag bei dem Herbstseminar 2003 der SWG in Bad Pyrmont gehalten. Er war Dozent an der „Viadrina“ in Frankfurt/Oder, ist als herausragender Völkerrechtler bekannt geworden und lebt in Heidelberg. Er ist Autor des 2006 erschienenen Lehrbuches „Völkerrecht“, das u.a. die hier angeschnittenen Fragen ausführlich behandelt. Der Autor weist auf zwei Veröffentlichungen hin:*

*Rüdiger Wolfrum, Iraq – from Belligerent Occupation to Sovereignty, in: Max Planck United Nations Yearbook 9 (2005) S.1 ff*

*Hans-Georg Dederer, Aktuelle Herausforderung für das Besatzungsrecht – Fragen aus Anlaß der Besetzung des Irak, in: Dieter Weingärtner (Hrsg.), Einsatz der Bundeswehr im Ausland (Forum Innere Führung, herausgegeben von der Karl-Theodor-Molinari-Stiftung, Bd. 27, Nomos-Verlag), S.35 ff.*

*Ergänzend führen wir an: Dieter Blumenwitz: Die Zukunft des Völkerrechts und der UNO nach dem Irakkrieg, Vortrag vor der Münchener Winterakademie der Förderstiftung Konservative Bildung und Forschung FKBF, gehalten am 17. Februar 2004, Schriftenreihe der FKBF Heft 4, 13 Seiten; Anschrift: Knöbelstraße 36, 80538 München, Tel.: 089 2422483; Fax: 089 24224848; E-Mail: Sekretariat@fkbf.de*

**Mit dem Abdruck dieses Beitrages möchte die SWG auf den 100sten Geburtstag der Haager Landkriegsordnung und deren Gefährdung durch eine sich darüber hinwegsetzende „humanitäre Ideologie“ aufmerksam machen.**