

# Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht

Der Irak-Krieg und seine Folgen

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Der Krieg in Irak hat, wie unschwer vorauszusehen war, mit einem Sieg der amerikanisch-britischen Militärkoalition geendet. Die Folgen des Krieges aber werden noch einen langen Nachhall haben. Es geht nicht nur um die Wiederherstellung von Ordnung und Sicherheit in dem Lande, das nach der jahrzehntelangen Diktatur des Saddam Hussein nun lernen muß, seine Geschicke nach demokratischen Verfahren friedlich selbst zu bestimmen. Gleichzeitig stellt sich der internationalen Gemeinschaft die Frage, ob nicht die Grundlagen der Völkerrechtsordnung, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs als Erwidern zu der Hitlerschen Gewaltherrschaft aufgebaut worden war, bleibenden Schaden davongetragen haben. Jeder weiß, daß der Sicherheitsrat ausdrücklich jedenfalls den Angriff auf Irak nicht gebilligt hat. Allgemeinwissen ist auch, daß die US-Regierung eine solche Autorisierung nicht für erforderlich hielt. Bei jeder sich bietenden Gelegenheit betonten Präsident George W. Bush und sein Verteidigungs- wie auch sein Außenminister, daß die USA berechtigt seien, auch ohne ein zustimmendes Votum des Rates militärisch gegen Irak vorzugehen. Von dieser Position aus wurden dann auch am 20. März die Kampfhandlungen gegen diesen Staat eröffnet. Das Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen, niedergelegt in ihrem Artikel 2 Ziffer 4, ist damit, so behaupten viele Kritiker, verletzt worden. In offene Feindschaft gegenüber den USA hat sich in diesem Zusammenhang ein sonst so besonnener Journalist wie Dirk Schümer hineingesteigert<sup>1</sup>. Eher wehmütig klingt es demgegenüber bei dem Philosophen Jürgen Habermas, daß die normative Autorität Amerikas einen Denkmalsturz erlebt habe<sup>2</sup>. Dagegen scheint man in den Vereinigten Staaten mehrheitlich der Auffassung zu sein, daß der Erfolg – die Beseitigung Saddams – jedenfalls nachträglich die eingesetzten Mittel rechtfertige.

## SOUVERÄNE GLEICHHEIT, GLEICHE SOUVERÄNITÄT

Es braucht niemand darüber belehrt zu werden, daß das Völkerrecht keine Grundbuchordnung ist, die von allen Beteiligten jederzeit mit der größten Skrupelhaftigkeit befolgt wird. Verstöße gegen das Völkerrecht hat es immer gegeben und wird es immer geben. Aber eine Verletzung des Gewaltverbots und darüber hinaus seine generelle Infragestellung ist kein Routinefall, der sich mit den üblichen diplomatischen Methoden schnell wieder bereinigen läßt. Das Gewaltverbot gehört zu den Kernpfeilern einer friedlichen Weltordnung. Voller Elan war man nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs darauf aus, eine neue Welt der Friedlichkeit in den internationalen Beziehungen zu begründen, wo Streitigkeiten zwischen den Staaten nicht durch gewaltsame Mittel gelöst werden sollten. Natürlich waren die Schöpfer der Vereinten Nationen keine blauäugigen Idealisten, sondern erfahrene Diplomaten und Politiker, denen die Trümmerlandschaft des Jahres 1945 höchst anschaulich vor Augen stand. Deswegen ergänzten sie das von ihnen statuierte Gewaltverbot durch sachgerechte Verfahren und setzten den Sicherheitsrat als Hüter des neuen Ordnungssystems ein. Deutlich bewußt war allen Beteiligten, daß die Sicherung des Weltfriedens von existentieller Bedeutung insbesondere für die kleineren Nationen ist. Wenn man sich dezidiert und ohne innere Vorbehalte zu dem Grundsatz bekannte, daß allen Staaten das Recht der souveränen Gleichheit (oder gleichen Souveränität) zustehen soll, dann mußte im gleichen Atemzug auch Sorge dafür getragen werden, daß die souveränen Rechte auch von allen effektiv ausgeübt werden können. Das Gewaltverbot ist in dieser Hinsicht eine notwendige Stütze des Rechts aller Staaten und Völker,

auch tatsächlich selbständig über ihre eigenen Angelegenheiten entscheiden zu können. Im Art. 2 der UN-Charta kommt dieser innere Zusammenhang deutlich zum Ausdruck. Während dort in Ziff. 1 die souveräne Gleichheit der Staaten an die Spitze der für die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder verbindlichen Grundsätze gestellt wird, folgen in Ziff. 3 das Gebot der friedlichen Streitbeilegung und in Ziff. 4 das Gewaltverbot.

Auf der Hand liegt, daß das Gewaltverbot nicht absolut gelten kann. Es beschreibt die Normalsituation, daß die Staaten in der Tat ihre Existenz im Einklang mit den Grundsätzen der Charta einrichten. Wenn hingegen von einem Akteur zur Durchsetzung tatsächlicher oder vermeintlicher oder auch bloß willkürlich behaupteter Ansprüche Gewalt angewendet wird, müssen geeignete Mittel bereitstehen, um solchen Rechtsbruch zu bekämpfen und seine Folgen zu beseitigen. So gestattet es die Charta in ihrem Art. 51 jedem Opfer illegitimer Gewalt, sich im Wege der Selbstverteidigung zur Wehr zu setzen und erforderlichenfalls dazu auch befreundete Nationen zu mobilisieren (kollektive Selbstverteidigung). Überdies ist es dem Sicherheitsrat aufgetragen, sich derartiger Notsituationen anzunehmen und im Einklang mit Kapitel VII der Charta die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Neben nichtmilitärischen Maßnahmen (Art. 41) sieht die Charta dabei auch den Einsatz militärischer Mittel vor (Art. 42). Freilich haben die Mitgliedstaaten der Weltorganisation dem Sicherheitsrat niemals die Verfügungsmacht über eigene Truppenkontingente verschafft. Wenn also ein militärischer Einsatz zur Hilfe für ein Aggressionsopfer erforderlich wird, muß sich der Sicherheitsrat darauf beschränken, soweit erforderlich<sup>3</sup> jenem Opfer und seinen hilfsbereiten Verbündeten ein entsprechendes Mandat zu erteilen. Der berühmteste Fall aus der jüngeren Vergangenheit ist in dieser Hinsicht die Resolution 678 vom 29. November 1990. Diese Resolution ermächtigte die Verbündeten Kuwaits, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, um die Befreiung des Landes von der irakischen Okkupation herbeizuführen und »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen«.

Es ist außerordentlich signifikant, daß Großbritannien sich in seinen amtlichen Stellungnahmen zur Rechtfertigung seiner Beteiligung am Irak-Krieg nicht auf das Recht der Selbstverteidigung berufen hat<sup>4</sup>. Hingegen machen die USA in einer Note an den Sicherheitsrat vom 21. März 2003<sup>5</sup> unter anderem ausdrücklich geltend, daß die Aktionen der Koalitionstreitkräfte notwendig seien, »um die Vereinigten Staaten und die internationale Gemeinschaft vor der durch Irak ge-

---

## Autoren dieser Ausgabe

*Dr. Simon Chesterman*, geb. 1972, ist Mitarbeiter der »International Peace Academy« (IPA) in New York. Zuvor beim Amt der UN für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) tätig.

*Sebastian Graf von Einsiedel*, geb. 1972, ist Programmbeauftragter an der IPA. Zuvor Mitarbeiter der »International Crisis Group« und der Parlamentarischen Versammlung der NATO in Brüssel.

*Dr. Christian Tomuschat*, geb. 1936, ist Professor für Völkerrecht und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Dem Menschenrechtsausschuß (CCPR) gehörte er von 1977 bis 1986 an, der Völkerrechtskommission von 1985 bis 1996.

bildeten Gefahr zu verteidigen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen«. Wenngleich in diesem Satz nicht ausdrücklich auf Art. 51 der Charta Bezug genommen wird, so stellt er doch seinem ganzen Sinn nach nichts anderes dar als die Rechtsbehauptung, daß der Angriff auf Irak in Wahrheit eine Schutzmaßnahme der Selbstverteidigung gewesen sei.

## FRAGWÜRDIGE PRÄVENTIVE SELBSTVERTEIDIGUNG

Obwohl die Charta der Vereinten Nationen ein hochpolitisches Dokument ist, unterliegt sie doch den üblichen Auslegungsmethoden, wie sie auch sonst für völkerrechtliche Verträge gelten<sup>6</sup>. Nichts wäre verheerender als die Feststellung, daß die Charta von jedem UN-Mitglied nach eigenem Gutdünken interpretiert werden dürfte. Gerade weil die Charta die Grundprinzipien der heutigen Weltordnung festlegt und damit zu Recht im Schrifttum vielfach als die Verfassung der internationalen Gemeinschaft charakterisiert wird<sup>7</sup>, darf es bei ihrer Handhabung keinerlei Willkürlichkeit geben. Jedes Verfassungsdokument ist auf den Konsens der es tragenden politischen Kräfte angewiesen. Würde sich die Charta lediglich als fadenscheinige Bemäntelung eines Hegemonialanspruchs führender Mächte herausstellen, würde ihre normative Kraft zusammenbrechen. Sie würde zwar noch befolgt werden, soweit hinter ihr faktische Erzwingungsmacht steht, könnte im übrigen aber nicht mehr mit freiwilliger Beachtung rechnen. Ein Verlust an Legitimität führt unabwendbar zum Verlust an normativer Steuerungskraft.

So ist es geboten, die allgemeinen Auslegungsregeln, wie sie ihren Niederschlag in den Artikeln 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge<sup>8</sup> gefunden haben, auch auf die Charta anzuwenden. Dabei ist zunächst von einer Wortinterpretation auszugehen (Art. 31 Abs. 1). Nach dem verbindlichen englischen Text ist davon die Rede, daß ein Recht der Selbstverteidigung nach Art. 51 von einem Staat dann in Anspruch genommen werden kann, »if an armed attack occurs«<sup>9</sup>. Bei unvoreingenommener Sinndeutung kann dies nur heißen, daß ein bewaffneter Angriff tatsächlich stattgefunden haben muß. Diese Schlußfolgerung wird auch durch die gleichermaßen verbindlichen französischen und spanischen Texte bestätigt. In der französischen Version der Charta heißt es, das Recht der Selbstverteidigung erwache für einen Staat »dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée«, und der spanische Text formuliert ganz ähnlich: »en caso de ataque armado«. Hätten die Verfasser der Charta auch ein Recht zur vorbeugenden Abwehr drohender Angriffe gewähren wollen, so hätten sie unschwer den Wortlaut entsprechend ändern können. Ein bevorstehender bewaffneter Angriff ist kein Angriff, von dem gesagt werden kann, daß er bereits eingetreten sei (»dans le cas ...«, »en caso de ...«). In diesem Sinne – kein Recht zur präventiven Selbstverteidigung – hat auch die überwiegende Kommentarliteratur den Art. 51 interpretiert. Hans Kelsen schrieb im Jahre 1950, daß ein bloß »drohender« Angriff die Gewaltanwendung in Ausübung des Rechtes unter Artikel 51 nicht rechtfertigt<sup>10</sup>. Die gleiche Auffassung wird in den beiden jüngsten Erläuterungswerken zur Charta vertreten<sup>11</sup>. Insbesondere Antonio Cassese hat überdies zur Abstützung seines Ergebnisses sehr eingehend die Praxis des Sicherheitsrats ausgewertet.

Freilich kamen sehr bald auch Zweifel auf, ob es angebracht sei, sich von einem geradezu sklavischen Verständnis des Art. 51 leiten zu lassen. So wiesen Leland M. Goodrich und Edvard Hambro zu einem sehr frühen Zeitpunkt darauf hin, daß bei einem bevorstehenden Angriff mit Atomwaffen dem potentiellen Opfer wohl nicht zugemutet werden könnte abzuwarten, bis der Angriff tatsächlich ausgeführt wird, weil ihm dann keinerlei Möglichkeit einer effektiven Verteidigung mehr zur Verfügung stünde<sup>12</sup>. Speziell unter diesem Gesichtspunkt sprach sich der angesehene britische Jurist Sir Humphrey Wal-

dock für die Zulässigkeit präventiver Selbstverteidigung aus<sup>13</sup>. In der Folgezeit beriefen sich vor allem in der Kuba-Krise des Jahres 1962 die Vereinigten Staaten auf Art. 51, um die Sperrung der Seewege nach Kuba für sowjetische Transportschiffe, die mit Raketenanlagen beladen waren, zu rechtfertigen<sup>14</sup>. Später wurde die Zulässigkeit präventiver Selbstverteidigung insbesondere im Hinblick auf militärische Auseinandersetzungen Israels mit seinen Nachbarländern erörtert. Im Jahre 1967 – im sogenannten Sechstagekrieg vom 5. zum 10. Juni – schlug Israel zuerst gegen Ägypten los, das eine allgemeine Mobilmachung verkündet und an seiner östlichen Grenze starke Truppenverbände in der Absicht zusammengezogen hatte, zusammen mit seinen arabischen Verbündeten Irak, Jordanien und Syrien einen Angriffskrieg gegen Israel zu führen. In diesem Fall kam es nicht zu einer Verurteilung Israels im Sicherheitsrat, da auf der Hand lag, daß das Land einem fest geplanten und konkret absehbaren feindlichen Angriff lediglich zuvorgekommen war<sup>15</sup>. Andere militärische Operationen Israels fanden hingegen nicht die gleiche nachsichtige Beurteilung. Ein israelischer Angriff auf palästinensische Flüchtlingslager in Libanon am 2. Dezember 1975, den die Militärführung mit der Notwendigkeit begründet hatte, vermutete Sabotageakte zu verhindern, wurde von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verurteilt – auch von den USA, die sich nur deshalb zu einem Veto entschlossen, weil ihrer Ansicht nach der Resolutionsentwurf nicht ausgewogen formuliert war und keine Verurteilung palästinensischer Terrorakte enthielt<sup>16</sup>. Demgegenüber kam es im Sicherheitsrat zu einer eindeutigen und einstimmigen Verurteilung Israels infolge der Zerstörung eines irakischen Atomreaktors durch die israelische Luftwaffe am 7. Juni 1981<sup>17</sup>.

Versucht man, aus diesen wenigen Andeutungen ein Fazit zu ziehen, so wird man die Feststellung wagen dürfen, daß es im wesentlichen auf eine Interpretation des Begriffs »bewaffneter Angriff« ankommt. Nach den Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ist auch die spätere Praxis der Vertragsparteien heranzuziehen (Art. 31 Abs. 3). Insofern kommt eine wichtige Rolle nicht zuletzt der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung<sup>18</sup> zu, derzufolge der erste Schuß lediglich als ein Beweisanzeichen dafür gewertet wird, wer die Verantwortlichkeit für eine stattgefundene Aggression trägt (Art. 2), und es dem Sicherheitsrat freisteht, den Vorgang anders zu werten. Ein bewaffneter Angriff kann sich als Geschehensablauf so deutlich abzeichnen, daß nicht mehr von einer bloßen Hypothese gesprochen werden kann, sondern feste Gewißheit besteht. Am einprägsamsten hat dies der israelische Jurist Yoram Dinstein formuliert, der zwischen einem »Präventivschlag« (preventive strike) unterscheidet, der einem lediglich als denkmöglich vorsehbaren Angriff entgegenwirkt, und einem »Abfangschlag« (interceptive strike), der sich gegen einen bevorstehenden und praktisch unvermeidbaren bewaffneten Angriff wendet<sup>19</sup>. Obwohl diese Unterscheidung von den Befürwortern einer strikten Interpretation des Art. 51 kritisiert wird<sup>20</sup>, dürfte sie doch am ehesten einen gewissen Konsens widerspiegeln. Sie läßt sich noch mit einer wörtlichen Interpretation der Bestimmung in Einklang bringen, hat im Schrifttum Befürwortung gefunden und wird auch in der internationalen Praxis als »vernünftig« (reasonable) angesehen.

## UNBESTIMMTE ERNSTHAFTE KONSEQUENZEN

Ganz offensichtlich läßt sich die Lage in Irak vor Beginn der Kampfhandlungen mit diesen Kriterien nicht zur Deckung bringen. Im Lande fanden im Januar, Februar und März 2003 Inspektionen durch die Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen (UNMOVIC) wie auch die IAEA statt, die keiner nennenswerten Behinderung unterlagen. Irak war es angesichts dieser Beobachtung seines militärischen Potentials gar nicht möglich,

irgendwelche Zurüstungen für einen Überfall auf ein Nachbarland oder gar einen terroristischen Anschlag auf die USA zu treffen. Die angebliche Bedrohung der internationalen Gemeinschaft durch Massenvernichtungswaffen hatte ihre Quelle in Geheimdienstinformationen, die, wie sich nach dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen gezeigt hat, gar nicht vorhanden waren. Zwar mag Irak – wie leider viele andere Länder auch – Forschungen mit A-, B- und C-Kampfstoffen betrieben haben. Aber einsatzfähige Waffen dieser Art standen ihm offenbar zu keinem Zeitpunkt zur Verfügung. Die diagnostizierte Gefahr für die internationale Gemeinschaft rührte also fast ausschließlich von dem diktatorischen Regime des Saddam Hussein her, der 1980 einen Krieg gegen Iran begonnen, 1988 Giftgas gegen die kurdische Bevölkerung im Norden des eigenen Landes eingesetzt und 1990 das Nachbarland Kuwait überfallen hatte. In der Tat hat auch die US-Regierung mehrfach in amtlichen Erklärungen verlauten lassen, das Ziel der militärischen Operation sei der Sturz des irakischen Gewaltherrschers. Der Art. 51 der Charta steht indes nicht als rechtliche Waffe zum Sturz tyrannischer und strukturell für den Weltfrieden gefährlicher Herrschaft zur Verfügung, sondern soll einem Aggressionsopfer die Möglichkeit geben, sich gegen einen Angriff (hauptsächlich) auf seine territoriale Integrität zur Wehr zu setzen<sup>21</sup>.

Auch der zweite Pfeiler der rechtlichen Argumentation der USA, die von Großbritannien als ausschließliche Rechtfertigung genutzt worden ist, daß sich nämlich die Ermächtigung zur militärischen Gewaltanwendung aus bereits vorliegenden Resolutionen des Sicherheitsrats ergebe, erweist sich bei näherem Hinsehen kaum als standkräftiger. Nach der bereits erwähnten Resolution 678 des Sicherheitsrats vom 29. November 1990 war Irak eine »letztmalige Gelegenheit« eingeräumt worden, sich aus Kuwait zurückzuziehen und die sonstigen Forderungen des Sicherheitsrats nach Wiedergutmachung zu erfüllen; für den Fall, daß Irak dieser verbindlichen Anordnung nicht nachkommen sollte, war den »Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits kooperieren«, die Ermächtigung erteilt worden, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, um den bisher erlassenen Resolutionen Geltung zu verschaffen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen. Trotz der etwas verhüllenden Sprache waren sich alle Beteiligten im klaren darüber, daß zu den »erforderlichen Mitteln« auch der Einsatz von Waffengewalt gehören sollte.

Die Resolution 678 hat sich mit dem Waffenstillstand, der durch die Resolution 687 vom 3. April 1991 besiegelt wurde (operative Ziff. 33), erledigt. Sie ist auch nicht etwa zu einem späteren Zeitpunkt wiederaufgelebt. Der Sicherheitsrat hat den von ihm erklärten Waffenstillstand (in der bloßen Form eines »cease-fire« und nicht als »armistice«) nie widerrufen. Es läßt sich auch keine Parallele zu einem vertraglich vereinbarten Waffenstillstand ziehen, der jedenfalls nach traditioneller Ansicht im Falle schwerer Verletzung durch eine Seite die andere Seite ohne weiteres zur Wiederaufnahme der Feindseligkeiten berechtigt<sup>22</sup>. Durch die Irak abverlangte Annahme der Resolution 687 (Ziff. 33) ist diese Resolution nicht zu einem vertraglichen Rechtsinstrument geworden. Die Annahme sollte nur sicherstellen, daß Irak die an sich selbstverständliche verbindliche Wirkung der vom Sicherheitsrat getroffenen Entscheidung ausdrücklich anerkennt und daß auf diese Weise jede spätere Berufung auf angebliche Rechtsmängel ausgeschlossen wird. Im übrigen hat es Irak zwar ganz gewiß unterlassen, seine Verpflichtungen aus der Resolution 687, insbesondere seine Abrüstungsverpflichtungen, gewissenhaft zu erfüllen. Aber das Land hat zu keinem Zeitpunkt seine feindseligen Handlungen gegen Kuwait wieder aufgenommen. Es wäre in jedem Falle eine Überdehnung der erwähnten automatischen Wirkung von Verstößen gegen eine Waffenstillstandsvereinbarung, sie auch auf sonstige Zuwiderhandlungen auszudehnen, die mit der Kampftätigkeit als solcher nichts zu tun haben. Das umfassende Regelwerk

## ***Von der Golfkrise 1990 zum Irak-Krieg 2003:***

### **Beiträge in dieser Zeitschrift**

#### *Hauptartikel*

Rémy Gorgé, Saddam Husseins zweites Abenteuer. Iraks Überfall auf Kuwait, VN 6/1990 S.197ff.

Jochen Hippler, Kurdistan – ein ungelöstes Problem im Mittleren Osten. Von Unabhängigkeitsstreben, Uneinigkeit und Unterdrückung, VN 6/1990 S.202ff.

Hermann Weber, St. Helena oder Nürnberg? Die Grenzen der strafrechtlichen Verantwortung im Völkerrecht, VN 6/1990 S.205ff.

DGVN-Erklärung: Verhandlungen statt Krieg, VN 1/1991 S.3

Carl-August Fleischhauer, Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation. Die Anwendung von Sanktionen durch die Vereinten Nationen in der Golfkrise, VN 2/1991 S.41ff.

Ernst-Otto Czempel, Die persönliche Meinung: Die UN und die Neue Weltordnung, VN 2/1991 S.43

Ursula Heinz/Christiane Philipp/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, VN 4/1991 S.121ff.

Albert Statz, Nachkriegszeit: Vereinte Nationen zwischen ziviler und militärischer Weltordnung, VN 4/1991 S.129ff.

Klaus Timm, Bagdad: ein Platz zwischen Kirkuk und Kerbala, VN 4/1991 S.134ff.

Friedemann Büttner, »Frieden für Land« oder »Frieden für Frieden«. Nahostkonflikt und Palästinafrage nach dem Zweiten Golfkrieg, VN 4/1991 S.139ff.

Joachim Krause, Neuartiges internationales Regime mit Präcedenzwirkung? Die Kontrolle der irakischen Rüstung durch Vereinte Nationen und IAEA, VN 2/1992 S.46ff.

Manfred Kulesa, Von Märchen und Mechanismen. Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats, VN 3/1996 S.89ff.

Jean-Pierre Chevènement, Standpunkt: Unmenschliche Embargos, VN 3/1996 S.93f.

Hans-Peter Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, VN 3/1996 S.96ff.

Karl-Heinz Böckstiegel, Ein Aggressor wird haftbar gemacht. Die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC) für Ansprüche gegen Irak, VN 3/1997 S.89ff.

Michael Brzoska, Der Schatten Saddams. Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, VN 2/2001 S.56ff.

Christian Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2/2003 S.41ff.

Sebastian Graf von Einsiedel / Simon Chesterman, Doppelte Eindämmung im Sicherheitsrat. Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges, VN 2/2003 S.47ff.

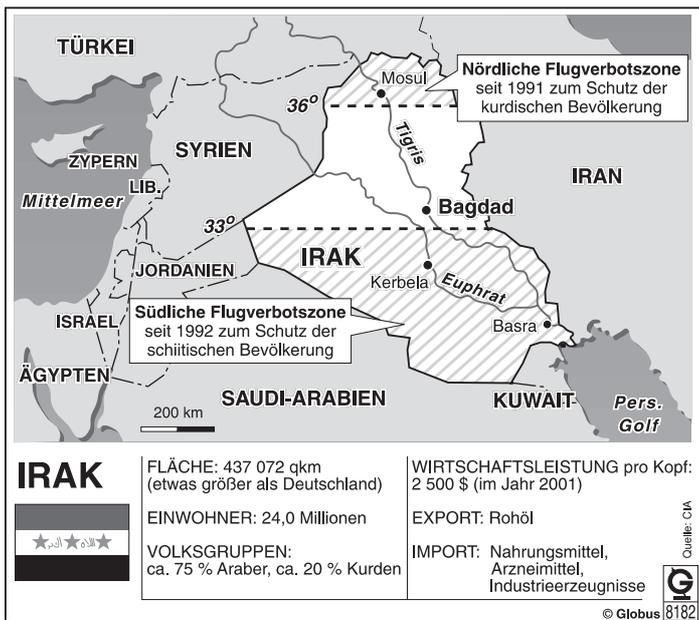
#### *Kurzbeiträge*

VN 3/1991 S.102ff.; VN 1/1992 S.23ff.; VN 1/1993 S.24ff.; VN 3/1996 S.112ff.

#### *Buchbesprechungen*

Guido Hildner, Conlon: United Nations Sanctions Management / Starck: Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, VN 3/2001 S.127f.

Alexander Graf York von Wartenburg, Sponeck / Zumach: Irak – Chronik eines gewollten Krieges, VN 2/2003 S.63f.



Die Irak auferlegten Flugverbotszonen

der Resolution 687 kommt ja seinem Wesen nach eher einem Friedensvertrag gleich, da es sämtliche Folgen aus dem Überfall auf Kuwait regelt. Wenig plausibel erscheint die Rechtsbehauptung, daß bei jeder Nichtbeachtung einer der Klauseln der Resolution 687 die um Kuwait gescharte ehemalige Koalition berechtigt sei, ihre Forderungen – etwa nach der Leistung von Entschädigungszahlungen – sogleich mit Waffengewalt durchzusetzen<sup>23</sup>.

Ebenso wenig läßt sich der amerikanisch-britische Angriff auf die wenige Monate zuvor einstimmig erlassene Resolution 1441 stützen. In der Entschliebung vom 8. November 2002 wird Irak in Ziff. 2 eine »letzte Chance« eingeräumt, seinen Verpflichtungen nachzukommen, und in Ziff. 13 ist von »ernsthaften Konsequenzen« die Rede, falls das Land weiterhin diese Verpflichtungen verletzt. Aber gerade über diese »ernsthaften Konsequenzen« hätte der Sicherheitsrat in einer neuen Resolution Beschluß fassen müssen. Ihm ist die Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit aufgetragen, und diese Verantwortung muß er schon aus Gründen der Rechtsklarheit deutlich und unmißverständlich wahrnehmen. Unter »ernsthaften Konsequenzen« kann man sich überdies durchaus Verschiedenartiges vorstellen. Zwar schied ganz sicherlich eine weitere Verschärfung des Embargos aus, da ja ohnehin schon die Zivilbevölkerung der Hauptleidtragende der mehr als ein Dutzend Jahre andauernden wirtschaftlichen Quarantäne des Iraks gewesen war. Aber vor allem hätten verstärkte Waffeninspektionen über einen verlängerten Zeitraum hinweg definitiv den Verdacht ausräumen oder bestätigen können, daß Irak Massenvernichtungswaffen besitzt oder nicht besitzt. Jedenfalls ist festzuhalten, daß die Resolution 687 keine erkennbare Formulierung enthält, welche eine Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt ausspricht.

Bekannt ist überdies aus der Entstehungsgeschichte, daß die USA über Wochen hinweg versuchten, Konsens für eine Klausel zu erreichen, derzufolge jedes Ständige Mitglied des Rates befugt gewesen wäre, im Falle weiterer irakischer Pflichtverletzungen einseitig Gewalt anzuwenden. Dies gelang ihnen indes nicht – verständlicherweise, da ja nach der Gesamtanlage der Charta der Sicherheitsrat (und nicht einzelne seiner Mitglieder) über Fragen von Krieg und Frieden zu entscheiden hat. Auch haben im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Resolution 1441 China, Frankreich und Rußland – also die drei »unwilligen« Ständigen Mitglieder des Rates – in einer förmlichen Note erklärt, daß in dem verabschiedeten Text eine

Ermächtigung zur Gewaltanwendung nicht gesehen werden dürfe. Bezeichnend ist schließlich, daß ungefähr zur selben Zeit in einer Resolution zur Lage in Afghanistan<sup>24</sup> praktisch dieselbe Wendung benutzt wurde (»alle ... notwendigen Maßnahmen zu ergreifen«), die jedenfalls seit der Resolution 678 als vollgültiger Ausdruck einer Ermächtigung zur Gewaltanwendung anerkannt ist. Es war also keineswegs in Vergessenheit geraten, daß es gewisse Standardformeln mit einem eindeutigen Bedeutungsinhalt gibt. Bei Anwendung lauterer Interpretationsmethoden und Verzicht auf eine juristische Hintertreppenrabulistik läßt sich folglich nichts in die Resolution 1441 hineinlesen, was sie gerade nicht sagt. Nach alledem ist die Schlußfolgerung<sup>25</sup> unausweichlich, daß die amerikanisch-britische Militäroperation in Irak völkerrechtswidrig war<sup>26</sup>.

## GEWANDELTE ERFORDERNISSE

Freilich darf und muß die Frage gestellt werden, ob dieses relativ enge System den Erfordernissen der Gegenwart noch gerecht wird. Das von den USA verwendete politische Argument lautet, in einer Welt mit neuen Gefahren, wie sie der 11. September 2001 so drastisch vor Augen geführt hat, müßten den in ihrer Existenz bedrohten Staaten bessere Abwehrmöglichkeiten zur Verfügung stehen, als sie ihnen das Völkerrecht bisher zuerkannt habe. Aus dieser Einstellung heraus ist die neue Nationale Sicherheitsstrategie der USA entstanden, die am 17. September 2002 – sicherlich nicht zufällig fast auf den Tag genau ein Jahr nach dem verbrecherischen Anschlag auf die Twin Towers in New York und das Pentagon in Washington – öffentlich bekannt gemacht wurde<sup>27</sup>. In diesem Grundsatzdokument ihrer Politik bekennen sich die USA offen zu Präventivschlägen gegen Gefahren, die ihre Sicherheit bedrohen könnten. In dem betreffenden Abschnitt findet sich keinerlei Bezugnahme auf die Vereinten Nationen, und demgemäß wird auch der Sicherheitsrat nicht erwähnt<sup>28</sup>. Ganz offensichtlich ist, daß man sich nicht den Voraussetzungen unterwerfen will, welche der Art. 51 der Charta für die Inanspruchnahme des Rechts der Selbstverteidigung aufstellt. Wenn also die USA bei ihrem Angriff auf Irak am Sicherheitsrat vorbei handelten, so war dies nicht ein einmaliges Ereignis, gleichsam eine Art Notstandsmaßnahme, vielmehr setzten sie in Praxis um, was sie vorher als künftige Leitlinie ihrer Außenpolitik angekündigt hatten, auch wenn – in gewisser Weise halbherzig – mit der Note vom 20. März 2003 der Versuch unternommen wurde, die Operation in das bisher geltende rechtliche Koordinatensystem einzuordnen.

Die These, daß das Völkerrecht zur Bekämpfung der angeblich »neuen« Gefahren fortentwickelt werden müsse, bedarf zunächst einer Prüfung im Lichte der rechtlichen Gegebenheiten. In erster Linie ist dabei der Blick auf den Sicherheitsrat zu richten. Während die Charta, wie dargelegt, dem Einzelstaat für die Anwendung militärischer Gewalt strikte Fesseln anlegt, besitzt der Rat ein sehr viel breiteres Befugnisspektrum. Nach Art. 24 der Charta ist es seine Aufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Zu diesem Zweck braucht er nicht abzuwarten, bis sich im Hintergrund lauende Gefahren tatsächlich realisiert haben, er darf vielmehr schon dann einschreiten, wenn nicht mehr als eine Bedrohung des Friedens vorliegt (Art. 39). Insoweit hat man ihm also ersichtlich eine Aufgabe präventiver Gefahrenabwehr zugewiesen. Was die Einschätzung solcher Gefahren angeht, besitzt er im übrigen ein sehr weites Ermessen. Hingewiesen sei nur auf die Tatsache, daß die internationale Gemeinschaft sich mit der Schaffung internationaler Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda einverstanden erklärt hat. Bewußt auch haben die Schöpfer der Charta darauf verzichtet, den Sicherheitsrat einer Rechtskontrolle zu unterwerfen, die mittels einer Nichtigkeitsklage vor dem Internationalen Gerichtshof in Gang gesetzt werden könnte.

## KOOPERATIVE BEWÄLTIGUNG VON WELTORDNUNGSAUFGABEN

Lange hat der Sicherheitsrat während der Zeit des Kalten Krieges seine ihm nach der Charta obliegenden Aufgaben nicht zufriedenstellend wahrnehmen können. Hinsichtlich jeder Streitigkeit, welche die Machtbalance zwischen den beiden Großmächten USA und UdSSR berührte, war er gelähmt, weil entweder die eine oder die andere Seite bei vermeintlicher Beeinträchtigung ihrer Belange ein Vetorecht ausübte oder eine Beschlußvorlage schon vorher ins Leere laufen ließ. Demzufolge gab es den berühmten Versuch der Generalversammlung, über die Resolution »Vereint für den Frieden« (Uniting for Peace) aus dem Jahre 1950<sup>29</sup> eine Ersatzzuständigkeit auszuüben – ein Versuch, der im theoretischen Ansatz stecken blieb, aber vielleicht doch noch eines Tages eine Wiederbelebung erfahren könnte<sup>30</sup>.

Seit der großen Wende des Jahres 1990, dem Zusammenbruch der sozialistischen Zwangsherrschaft in Mittel- und Osteuropa, läßt sich im übrigen von einer strukturellen Blockade des Sicherheitsrats nicht mehr sprechen. Der erste sichtbare Ausdruck einer wiedergefundenen Harmonie zwischen den Ständigen Mitgliedern des Rates war die Verabschiedung der Resolution 660 mit der Aufforderung an Irak, sich aus Kuwait zurückzuziehen, und zwar noch am Tage des irakischen Überfalls, also ohne lange Verhandlungen; ihre konsequente Fortsetzung fand diese erste Entschließung mit der Resolution 678, von der im Vorstehenden schon ausführlich die Rede war. Als ein Zeichen echter Kooperationsbereitschaft zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrats läßt sich auch die Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 werten, wo schon am Tage der Beendigung der NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien eine (vorläufige) Status-Entscheidung über Kosovo getroffen wurde. Überdies darf nicht vergessen werden, daß der Sicherheitsrat den USA nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 mit seinen Resolutionen 1368 (schon am folgenden Tage verabschiedet!) und 1373 (vom 28. September 2001) großzügige rechtliche Unterstützung für den Kampf gegen die Urheber jener Anschläge leistete<sup>31</sup>. Schließlich darf auch daran erinnert werden, daß keines der Ständigen Mitglieder des Rates in den entscheidenden Wochen ein militärisches Vorgehen gegen Irak generell und kategorisch ausschloß. Meinungsverschiedenheiten bestanden lediglich hinsichtlich der Frage, ob bereits alle Möglichkeiten, eine friedliche Beilegung der Spannungen zu erreichen, erschöpft worden seien. Vor allem Frankreich war der Ansicht, durch eine Verlängerung und Intensivierung der Kontrolle durch UNMOVIC und IAEA könne Gewißheit über das Vorhandensein von Massenvernichtungswaffen erlangt werden. Derartige Meinungsverschiedenheiten im Sicherheitsrat sind legitim, ja institutionell notwendig, da ja nach der Grundsatzausrichtung der Charta ein Krieg immer nur eine Ultima ratio sein darf. Freilich müssen sich alle Mitglieder des Rates ihrer institutionellen Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft bewußt sein. Sie alle sind gehalten, im Einklang mit den Zielen der Vereinten Nationen zu handeln. Auch den Ständigen Mitgliedern ist ihre herausgehobene Stellung nicht zur Verfolgung eigennütziger Ziele verliehen worden, auch wenn sich das Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten im Rat natürlich niemals aus dem Interessengeflecht des jeweiligen Staates völlig herauslösen läßt. Vorfestlegungen absoluter Art, ehe der Rat seine Verfahren der Tatsachenermittlung und Diskussion abgeschlossen hat, darf es daher nicht geben. Die Mitglieder des Rates würden ihr treuhänderisches Mandat für die internationale Gemeinschaft im übrigen auch dann verfehlen, würden sie sich blindlings den Wünschen einer Großmacht unterordnen. Präsident Bush war also in einem grundlegenden Irrtum befangen, als er erklärte, wenn der Sicherheitsrat jetzt nicht unverzüglich innerhalb der von der US-Regierung gesetzten Fristen handele, mache er sich irrelevant. Der Schluß aus diesen Darlegungen lautet trotz des soeben geäußerten Caveat: Es entspräche nicht den Tatsachen, wollte man behaupten, es bedürfe eines völlig neuen internationalen Systems der Gefahrenbekämpfung.

Nicht zu leugnen ist, daß die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats, die sich seit nunmehr über einem Jahrzehnt bewährt hat, wegen des Vetorechts seiner Ständigen Mitglieder zu jedem Zeitpunkt strukturell bedroht ist. Insofern könnte auch eine Reform des Rates ins Auge gefaßt werden. Aber an eine Aufhebung des Vetorechts der jetzigen fünf Ständigen Mitglieder ist – abgesehen von gewissen Modifikationen eher marginaler Art – ernsthaft nicht zu denken. Allein schon aus Gründen der Besitzstandswahrung würden Frankreich und Großbritannien es ablehnen, an ihr Vetorecht rühren zu lassen; auch an die Schaffung eines europäischen Sitzes ist nach dem tiefgehenden Zerwürfnis zwischen Deutschland sowie Frankreich einerseits und Großbritannien andererseits für die absehbare Zukunft nicht zu denken. China und Rußland werden ebensowenig bereit sein, auf ihre Privilegien Verzicht zu leisten. Dies kann in einer rechtspolitischen Perspektive auch nicht wünschenswert sein, da eben Weltpolitik an Rußland oder China vorbei nicht gemacht werden kann. Natürlich werden auch die Vereinigten Staaten selbst niemals ihr Vetorecht im Rat aufgeben, das ihnen neben ihrer de facto bestehenden Machtstellung in der Welt gleichzeitig einen rechtlich legitimierten entscheidenden Einfluß auf alle Vorgänge sichert, die Grundfragen von Krieg und Frieden berühren. So bietet sich als einziger Reformansatz an, den Sicherheitsrat zu verschlanken und ihn stärker als bisher zum Exponenten der großen Weltregionen zu machen. Angesichts des wochenlangen Ringens um eine zweite Irak-Resolution dürften jedenfalls die Initiativen zur Erweiterung des Rates für viele Jahre auf dem Abstellgleis stehen. Es liegt auf der Hand, daß jede Erweiterung eine Erschwerung des Entscheidungsprozesses bedeuten würde. Auch der deutsche Plan, eines Tages als ständiges Mitglied in den Rat einzuziehen, ist in der Krise der vergangenen Wochen wohl endgültig gescheitert.

Da also ein perfektes Funktionieren des Sicherheitsrats nicht auf Dauer gewährleistet werden kann, ist ferner die Frage aufzuwerfen, ob nicht die Rechte des einzelnen Staates gestärkt werden müssen. Läßt sich das Grundkonzept der »National Security Strategy« als allgemeiner Rechtssatz formulieren? Allein schon die Frage stellen heißt sie verneinen. Die USA sind gewiß nicht der Auffassung, daß das von ihnen beanspruchte Recht der präventiven Selbstverteidigung allen Staaten der Welt in gleicher Weise zukommen sollte – ganz abgesehen von der faktischen Erwägung, daß präventives Losschlagen immer nur von einem mächtigen Staat gewagt werden könnte. In einer Rechtsordnung, deren Eckpfeiler die souveräne Gleichheit der Staaten ist, kann es aber Vorrechte einzelner Staaten nicht geben, auch wenn sie die Statur einer Supermacht besitzen<sup>32</sup>. Ganz offensichtlich ist ein Recht der präventiven Notwehr in dem Ausmaß, wie es gegenwärtig von den USA befürwortet wird, nicht geeignet, die Friedlichkeit in den internationalen Beziehungen zu erhöhen. Im Gegenteil müßte ein solches Recht dazu führen, daß sich jeder Staat zu jeder Zeit bedroht fühlt, auch wenn er sich nach besten Kräften bemüht, sich an das geltende Recht zu halten. Die vermeintlich erhöhte Sicherheit würde also notwendigerweise zu vermehrter Unsicherheit führen. Ein echter Gewinn an Sicherheit kann nur durch von der internationalen Gemeinschaft getragene kooperative Strukturen erreicht werden. Nur sie sind in der Lage, Entscheidungen hervorzubringen, die von den Betroffenen als legitim empfunden werden und sich deshalb auch in der Regel ohne Zwang und Gewalt durchsetzen lassen.

Am Aufbau solcher Strukturen sollte intensiv und mit größerem Nachdruck als bisher gearbeitet werden. Dies gilt für alle Bereiche, wo sich Weltordnungsaufgaben stellen, angefangen im Waffensektor bis hin zum Schutz des Weltklimas und der Erhaltung der Ozeane für künftige Generationen. Hier braucht es Anstöße, ja sogar

Druck und auf jeden Fall verbesserte Entscheidungsverfahren. Natürlich ist es außerordentlich mühsam, solche kollektiven Entscheidungsprozesse zu initiieren, sie in rechtliche Form zu gießen

- 1 Neu-Europa, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 8.4.2003, S. 41.
- 2 Was bedeutet der Denkmalschutz?, FAZ v. 17.4.2003, S. 33.
- 3 In jedem Falle steht ja dem Opfer eines bewaffneten Angriffs das Recht der Selbstverteidigung zu.
- 4 Vgl. das Schreiben des Ständigen Vertreters Großbritanniens an den Präsidenten des Sicherheitsrats v. 20.3.2003, UN Doc. S/2003/350 v. 21.3.2003, sowie das Rechtsgutachten des britischen Justizministers, Lord Goldsmith, v. 17.3.03, im Internet unter: [www.pmo.gov.uk/output/Page3287.asp](http://www.pmo.gov.uk/output/Page3287.asp).
- 5 Schreiben des Ständigen Vertreters der USA v. 20.3.2003, S/2003/351.
- 6 Dazu G. Ress, The Interpretation of the Charter, in: B. Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, 2. Aufl. Oxford 2002, S. 13ff.(18).
- 7 Vgl. etwa B. Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective, The Hague etc. 1998, S. 89ff.; A. Verdross / B. Simma, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl. 1984, S. 72.
- 8 Übereinkommen v. 23.5.1969, BGBl. 1985 II, S. 927.
- 9 Deutscher Wortlaut: »im Falle eines bewaffneten Angriffs«.
- 10 The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems, New York 1950, S. 797f.: »a merely «imminent» attack ... does not justify resort to force as an exercise of the right established by Article 51«.
- 11 A. Cassese, Erläuterung des Art. 51, in: J.-P. Cot / A. Pellet (Hrsg.), La Charte des Nations Unies, 2. Aufl. Paris 1991, S. 776-780; A. Randelzhofer, Erläuterung des Art. 51, in: The Charter of the United Nations (Anm. 6), S. 803f. Rdnr. 39, 40.
- 12 Charter of the United Nations. Commentary and Documents, 2. Aufl. Boston 1949, S. 300.
- 13 The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law, Recueil des Cours 81 (1952-II), S. 449ff. (498).
- 14 Vgl. dazu M. McDougal, The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense, American Journal of International Law 57 (1963), S. 597ff.(600f.).
- 15 Zur Diskussion im Sicherheitsrat vgl. Yearbook of the United Nations 1967, S. 199f.
- 16 Vgl. Cassese, Erläuterung des Art. 51 (Anm. 11), S. 778.
- 17 Resolution 487 v. 19.6.1981 (Text: VN 4/1981 S. 136f.). Der Rat »verurteilt nachdrücklich den in klarer Verletzung der Charta der Vereinten Nationen und der internationalen Verhaltensnormen durchgeführten militärischen Angriff Israels« (operative Ziff. 1).
- 18 Resolution 3314(XXIX) v. 14.12.1974 (Text: VN 4/1975 S.120).
- 19 War, Aggression and Self-Defence, 3. Aufl. Cambridge 2001, S. 172.
- 20 International Law, Oxford 2001, S. 309.
- 21 Die Voraussetzungen für eine humanitäre Intervention zur Sicherung der Rechte des irakischen Volkes lagen jedenfalls im März 2003 nicht vor. Beim NATO-Einsatz zugunsten der Kosovo-Albaner ging es um Schutz vor Völkermord und »ethnischer Säuberung«.
- 22 Art. 40 der Haager Landkriegsordnung, abgedruckt etwa bei: C. Tomuschat (Hrsg.), Völkerrecht, Baden-Baden 2001, S. 440; vgl. dazu L. Oppenheim / H. Lauterpacht, International Law. Vol. II, 7. Aufl. 1952, S. 555f., und aus heutiger Sicht C. Greenwood, Scope of Application of Humanitarian Law, in: D. Fleck (Hrsg.), The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts, Oxford 1995, S. 39ff.(58-61).
- 23 So auch schon C. Tomuschat, Using Force against Iraq?, Die Friedens-Warte 73 (1998), S. 75-81; vgl. jetzt P. Hulsroj, The Legal Function of the Security Council, Chinese Journal of International Law 1 (2002), S. 58ff.(81-83).
- 24 Resolution 1444 v. 27.11.2002, Ziff. 2.
- 25 So auch – im Vorgriff – D. Murswiek, Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht, Neue Juristische Wochenschrift 2003, S. 1014-1020; C. Schaller, Massenvernichtungswaffen und Präventivkrieg. Möglichkeiten der Rechtfertigung einer militärischen Intervention im Irak aus völkerrechtlicher Sicht, Zeitschrift für ausländische öffentliches Recht und Völkerrecht 62 (2002), S. 641-668; B. Simma, Präventivschläge brechen das Völkerrecht, Süddeutsche Zeitung v. 1.2.2003, S. 11; P.-M. Dupuy / C. Tomuschat, Warten auf den Schlag gegen Bagdad, FAZ v. 31.7.2002, S. 10.
- 26 Auch eine illegale Besatzungsmacht hat freilich das Recht und die Pflicht, einstweilen für Ruhe und Ordnung in dem besetzten Gebiet zu sorgen, vgl. Art. 43 der Haager Landkriegsordnung. Wegen des Selbstbestimmungsrechts des irakischen Volkes darf eine solche Militärverwaltung freilich nur für eine Übergangszeit bis zur Übernahme der Regierungsverantwortung durch irakische Institutionen andauern.
- 27 [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).
- 28 Abschnitt V, S. 13-16.
- 29 Resolution 377 A (V) v. 3.11.1950 (Text: VN 1/1980 S.29ff.).
- 30 Vgl. C. Tomuschat, »Uniting for Peace«. Ein Rückblick nach 50 Jahren, Die Friedens-Warte 76 (2001), S. 289ff.
- 31 Vgl. dazu Th. Bruha / M. Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001, VN 5/2001 S. 161ff.; C. Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2001, S. 535-545.
- 32 Freilich können solche Vorrechte vertraglich vereinbart werden, wie dies in der UN-Charta geschehen ist.
- 33 Vertrag v. 1.7.1968, BGBl. 1974 II, S. 786.
- 34 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen v. 10.4.1972, BGBl. 1983 II, S. 133.
- 35 Auf der wiederaufgenommenen Fünften Überprüfungskonferenz im November 2002, vgl. Hans Günter Brauch, Kein Protokoll, S. 60 dieser Ausgabe.
- 36 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen v. 13.1.1993, BGBl. 1994 II, S. 807.
- 37 Vgl. Hans Günter Brauch, Chemische Abrüstung wird Realität. Das Übereinkommen über das Verbot der chemischen Waffen, VN 3/1993 S. 88ff., sowie ders., Weltweite Abschaffung der Chemiewaffen in Sicht. Von der Unterzeichnung zum Inkrafttreten des Übereinkommens, VN 3/1997 S.94ff.

und schließlich auch auf die Einhaltung ihrer Ergebnisse zu dringen. Kurzfristig ist es einfacher, mit der Faust auf den Tisch zu schlagen und auf gewaltsame Aktionen zu setzen. Auf Dauer nutzt sich aber selbst das Potential einer Supermacht auf solche Weise schnell ab. Kein Staat, auch nicht der mächtigste, kann die ganze Welt beherrschen. Vielleicht lassen sich fremde Armeen zerschlagen. Aber der friedliche Widerstand der Völker läßt sich nicht auf dieselbe Art und Weise brechen, solange Völkermord als Mittel der Politik ausscheidet.

Mit dieser Zielperspektive gibt es viel zu tun. Hier sei nur auf das Problem der A-, B- und C-Waffen eingegangen, während die durch das Phänomen des Terrorismus ausgelösten Rechtsfragen einer gesonderten Betrachtung bedürften. Das Zustandekommen des Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen<sup>33</sup> war seinerzeit – im Jahre 1968 zur Zeit starker Spannungen zwischen Ost und West – ein großer Erfolg. Aber das Inspektionsregime weist offensichtlich Schwächen auf, wie gerade die Irak-Krise gezeigt hat, und es ist den Staaten allzu leicht gemacht, sich nach ihrem eigenen politischen Gutdünken von den Fesseln einer vertraglichen Bindung wieder zu befreien (Art. X). Der Kündigung des Vertrags durch Nordkorea steht kein rechtliches Hindernis entgegen. Hier sollte alles daran gesetzt werden, das System »wasserdicht« zu machen. Angesichts der in der internationalen Gemeinschaft vorhandenen Rechtsetzungsmethoden, wo der Vertrag im Vordergrund steht, ist dies freilich kein leichtes Unterfangen.

Verbesserungsbedürftig ist auch das System des Übereinkommens vom 10. April 1972 über das Verbot biologischer Waffen<sup>34</sup>. Das Übereinkommen stellt zwar materielle Regeln auf, besitzt aber keinen Überwachungsmechanismus. Versuche, ein Zusatzprotokoll über einen solchen Mechanismus zu schaffen, sind jüngst<sup>35</sup> gerade am Widerstand der Vereinigten Staaten gescheitert. Es ist zutiefst widersprüchlich, wenn die USA Irak auf der einen Seite die Entwicklung und den Besitz solcher Waffen vorwerfen, andererseits aber selbst nicht dazu bereit sind, sich einem für alle geltenden Inspektionsregime zu unterwerfen. Hier taucht wiederum das Gespenst der Hegemonialmacht auf, die ein Sonderrecht für sich beansprucht. Mit solchen Machtansprüchen mögen die USA sich faktisch durchsetzen können, Akzeptanz für ein Kontrollregime schaffen sie aber auf diese Weise nicht.

Von großer Perfektion ist das System, das seinen Niederschlag im Chemiewaffen-Übereinkommen aus dem Jahre 1993 gefunden hat<sup>36</sup>. Hier hat man sich nicht auf die Setzung materieller Regeln beschränkt, sondern gleichzeitig eine Organisation ins Leben gerufen, die weitreichende Kontrollbefugnisse besitzt<sup>37</sup>. Aber auch hier sind in der Praxis offenbar gravierende Schwierigkeiten aufgetreten. Es gibt Vorwürfe an die Adresse der USA, daß sie den Inspektionen Hindernisse in den Weg legten. Ein Zweiklassenrecht kann es aber nicht geben. Wer für andere Kontrolle und Rechenschaftspflichtigkeit fordert, kann sich selbst nicht außerhalb des Rechts stellen.

\*

Die Irakkrise stellt nicht lediglich ein isoliertes Einzelereignis dar, das für sich allein zu betrachten und zu würdigen ist. Vielmehr verdeutlicht das militärische Eingreifen der USA einen hegemonialen Machtanspruch, der eine strikte rechtliche Bindung an die geltenden Normen des Völkerrechts ablehnt. Die internationale Gemeinschaft kann eine solche rechtliche Ausnahmestellung für einen einzelnen Staat allein wegen seiner faktischen Machtstellung nicht akzeptieren. Auch die USA müssen und werden einsehen, daß sie ihre legitimen politischen Ziele im Rahmen der Institutionen und Verfahren der internationalen Gemeinschaft sehr viel besser als im Alleingang zu erreichen vermögen.