

Völkerrecht II

Di 14-16 h

Raum RuW 1.301

6. Teil: Das Recht der Friedenssicherung

Wichtigste Aufgabe des modernen Völkerrechts ist, was nicht zuletzt auch in der VN-Charta deutlich wird, die Sicherung des Friedens. Diesem Ziel dienen in erster Linie das in Art. 2 Ziff. 4 bzw. Ziff. 7 SVN verankerte Gewalt- (eingeschränkt durch das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 SVN) und Interventionsverbot. In präventiver wie repressiver Hinsicht sind Systeme kollektiver Sicherheit (vor allem das des VII. Kapitels der SVN) von besonderer Bedeutung; gleiches gilt für die immer intensiveren Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle auf globaler wie regionaler Ebene. Abgerundet wird das Recht der Friedenssicherung schließlich durch das in Art. 2 Ziff. 3 SVN niedergelegte Gebot der friedlichen Streitbeilegung einschließlich der Mechanismen gerichtlicher Streitentscheidung.

§ 16. Gewaltverbot, Selbstverteidigung und Intervention

Seit dem *Briand-Kellogg-Pakt* von 1928, spätestens jedenfalls seit Inkrafttreten der SVN gilt ein völkervertraglich festgelegtes Kriegs- bzw. (nunmehr) Gewaltverbot; dieses hat nach h.M. (auch ICJ Rep. 1986, 14 (98) – *Nicaragua*) den Charakter von Gewohnheitsrecht, was zutreffend damit begründet wird, dass jedenfalls seit 1945 Staaten ihre Anwendung von Gewalt stets als zulässige Ausnahme vom Gewaltverbot zu rechtfertigen versuchten. Offenkundig ist das *Gewaltverbot* weiter als das *Kriegsverbot*. Umfasst sind unstreitig alle Arten militärischer Gewalt, d.h. auch Unterstützung bewaffneter Kämpfe vom Ausland aus, die jedoch nach h.M. eine bestimmte Intensität erreichen muss (nicht nur einzelner Grenzzwischenfall, sehr umstr.). Geklärt ist inzwischen, dass die Ausübung auch sehr starken wirtschaftlichen Drucks keinen Verstoß gegen das Gewaltverbot darstellt. Gewalt i.S.d. Gewaltverbots setzt weiter voraus, dass es sich um Gewalt in internationalen Beziehungen, d.h. zwischen Staaten, handeln muss. Dies bedeutet, dass von Privaten ausgeübte Gewalt nur dann gegen das Gewaltverbot verstößt, wenn sie einem Staat zuzurechnen ist. Piraterie, Terrorismus u.ä. sind grundsätzlich also zwar völkerrechtlich zu ahnden, aber i.d.R. kein

Verstoß gegen das Gewaltverbot. Etwas anderes gilt erst dann, wenn solche Handlungen von einem Staat zu verantworten sind (Waffenlieferungen, logistische Unterstützung), wobei zu beachten ist, dass nicht jede solche Unterstützung das Gewaltverbot verletzt (so hat der Sicherheitsrat libysche und irakische Unterstützung von Terroristen als Bedrohung des Friedens, nicht aber als Verstoß gegen das Gewaltverbot qualifiziert). Diese – im Einzelfall schwierige – Abgrenzung ist wichtig für die Zulässigkeit eventueller Gegenmaßnahmen (vgl. bewaffnetes Eingreifen in Afghanistan im Herbst 2001 wegen Unterstützung terroristischer Aktivitäten durch die Taliban). Die Gewalt muss gegen einen anderen Staat, d.h. i.d.R. sein Territorium, gerichtet sein. Dazu zählen auch militärische Außenpositionen (Kriegsschiffe, Militärflugzeuge; umstritten ist, ob auch Militärstützpunkte erfasst sind), folglich also nicht diplomatische Vertretungen („nur“ Verstoß gegen das Diplomatentrecht). Nach überwiegender Staatenpraxis stellt auch ein Angriff auf ein ziviles Schiff bzw. Flugzeug eine Verletzung des Gewaltverbots dar. Auch das Territorium eines nicht-funktionsfähigen Staates („failed state“) ist vom Gewaltverbot geschützt ebenso ein *befriedetes de facto-Regime* (Taiwan). Der Streit um den Verlauf einer Grenze bzw. die Zugehörigkeit eines Gebietes entbindet – jedenfalls bei befriedeten Situationen – nicht von der Beachtung des Gewaltverbots (Falkland/Malvinas, Kuwait). Hingegen sind schwere Menschenrechtsverletzungen „nur“ eine Bedrohung des Friedens (so die jüngere Praxis des Sicherheitsrats, vgl. § 9), aber nach noch h.M. kein Verstoß gegen das Gewaltverbot (umstr.) (Kosovo-Einsatz!).

Verboten ist auch die Drohung mit militärischer Gewalt. Höchst umstritten ist die Frage der Zulässigkeit der nuklearen Abschreckung, d.h. die Option des Erst-Einsatzes kriegsrechtlich an sich verbotener Nuklearwaffen im Rahmen der Selbstverteidigung gegen einen konventionellen Angriff (vgl. IGH-Gutachten, ICJ Rep. 1996, 226). Keine Drohung mit Gewalt ist politischer oder wirtschaftlicher Druck, der jedoch einen Verstoß gegen das Interventionsverbot nach Art. 2 Ziff. 7 SVN darstellen kann. Aufgrund der jüngeren Entwicklung sind Reaktionen auf schwere Menschenrechtsverletzungen bis hin zu entsprechenden nicht-militärischen Repressalien nicht als unzulässige Intervention („Einmischung in die inneren Angelegenheiten“) anzusehen.

Die Anwendung von Gewalt kann gerechtfertigt sein. Wichtigster Rechtfertigungsgrund ist die Ausübung des (kollektiven) Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 SVN. Dessen Ausübung muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, um nicht selbst verbotene Gewalt zu sein. Präventive Selbstverteidigung mag in ganz eng anzunehmenden Ausnahmen

zulässig sein; diese lagen beim Angriff auf den Irak im März 2003 nicht vor, weshalb die USA und ihre Partner völkerrechtswidrig handelten.

Folgende Konstellationen sind (immer noch) umstritten: Stellt die Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechts kolonisierter Völker einen Verstoß gegen das Gewaltverbot dar; kann in der (auch militärischen) Unterstützung von Befreiungsbewegungen eine grundsätzliche rechtmäßige Ausübung des (kollektiven) Selbstverteidigungsrechts gesehen werden? Der Einsatz militärischer Mittel zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland ist – ohne Zustimmung des betroffenen Staats (Einsatz der Bundeswehr in Tirana 1997) – nach (noch) h.M. (a.A. ein großer Teil der amerikanischen Lehre) nicht zulässig, da Staatsbürger keine vom Gewaltverbot geschützte „Außenposten“ eines Staates sind. Hinzu kommt die große Gefahr eines Missbrauchs (Grenada, Panama). Höchst umstritten ist das Institut der *humanitären Intervention*, d.h. der Einsatz militärischer Gewalt zur Beendigung schwerster Menschenrechtsverletzungen gegenüber fremden Staatsangehörigen. Es gibt zwar insoweit einige Staatenpraxis (zuletzt Kosovo), doch haben zu viele Staaten diesen Einsätzen widersprochen als dass von einer gewohnheitsrechtlichen Durchbrechung des Gewaltverbots ausgegangen werden kann (umstr.). Hinsichtlich der Zulässigkeit humanitärer Interventionen ist das Spannungsverhältnis zwischen Gewalt- und Interventionsverbot einerseits und Menschenrechtsschutz andererseits problematisch. Auf der einen Seite besitzt das in Art. 2 Ziff. 4 SVN niedergelegte Gewaltverbot - von den Ausnahmen des Kapitels VII sowie des Rechts auf Selbstverteidigung nach Art. 51 SVN abgesehen - absoluten Charakter. Auch sind Eingriffe in innere Angelegenheiten eines Staates nur durch Maßnahmen aufgrund von Kapitel VII SVN zulässig, d.h. wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellt und zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigt (vgl. § 9). Auf der anderen Seite zählt auch der Menschenrechtsschutz zu den Zielen der VN (Art. 1 Ziff. 3, Art. 13 (1) lit. b), Art. 55 lit. c) SVN), der in der Entwicklung nach 1945 immer mehr an Bedeutung gewonnen hat und nicht mehr als ausschließlich innere Angelegenheit eines Staates zu betrachten ist. Nach (noch) h.M. berechtigt die Verletzung von Menschenrechten als solche dritte Staaten dennoch nicht zum Eingreifen. Angesichts der Ereignisse um das Kosovo mehrten sich allerdings die Stimmen, die für eine Zulässigkeit einer humanitären Intervention unter bestimmten - einen Missbrauch ausschließenden - Voraussetzungen plädieren. Diese sind jedoch ebenfalls in Umfang und Inhalt umstritten: Untätigkeit des Sicherheitsrates der VN; Ausmaß der humanitären Katastrophe; Bestimmbarkeit der verantwortlichen Kräfte; Interventionsberechtigte; Ausmaß und Mittel der Intervention. Um dieses Dilemma zu lösen, wurde vom Generalsekretär der VN Kofi

Annan im Jahr 1998 eine International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) eingerichtet, welche ein neues Konzept „*Responsibility to Protect*“ (R2P) entwickelte, das es der Staatengemeinschaft ermöglichen soll, bei schwersten Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Staat militärisch einzugreifen, um diese zu unterbinden. Hintergrund dieser Überlegung ist, dass grundsätzlich jeder Staat selbst verpflichtet ist, seine Bürger vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Darüber hinaus kommt der internationalen Gemeinschaft ebenfalls Verantwortung zu, denn sie soll die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzfunktion unterstützen und gegebenenfalls kollektive Maßnahmen ergreifen, um Völkermord und vergleichbar schwere Verbrechen zu verhindern. Jedoch steht das R2P Konzept in einem Spannungsverhältnis zu dem völkerrechtlich verankerten Souveränitätsprinzip (Art. 2,4 i. V. mit 2,1 und 2,7 UN-Charta), dem Interventionsverbot (Art. 2 Ziff. 1, 7UN-Charta) und dem Gewaltverbot (Art.2 Ziff. 4 UN-Charta), denn die Souveränität eines Staates schützt diesen vor dem Eingreifen eines anderen Staates in seine inneren Angelegenheiten. Die Generalversammlung der VN hat aus diesen Gründen im Jahr 2005 dem R2P-Schutzkonzept nur unter Vorbehalten zugestimmt (siehe bereits § 9). So wurde ausdrücklich betont, dass sich aus dem R2P kein Recht für eine Militärintervention herleiten lässt. Auch werden das Souveränitätsprinzip und das Prinzip der territorialen Integrität durch R2P nicht ausgehebelt. Vielmehr sind kollektive Maßnahmen nur durch den Sicherheitsrat und im Einklang mit Kapitel VII der UN-Charta möglich. Dabei unterstrich die Generalversammlung aber die Notwendigkeit, dass sie die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts weiter prüft. Damit ist die Diskussion, ob R2P ein tragbares Konzept für die Staatengemeinschaft werden könne, nach wie vor offen.

Das zeigt sich deutlich an der Frage, wie der Sicherheitsrat auf die gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Syrien reagieren soll.¹ Dabei spielt eine entscheidende Rolle, dass einige Staaten, darunter auch die ständigen Sicherheitsratsmitglieder China und Russland, der Auffassung sind, die NATO habe die Sicherheitsrats-Resolution 1973 vom 17.03.2011 (in der viele ein Beispiel für eine R2P-Aktion sehen), mit der die Verhängung eines Flugverbots über Libyen und das Ergreifen aller notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung autorisiert wurde (vgl. § 9), zum Regimewechsel missbraucht.

¹ Siehe dazu jüngst S/Res. 2139 (2014): http://www.un.org/depts/german/sr/sr_14/sr2139.pdf.

Höchst umstritten ist auch die Zulässigkeit einer *Intervention auf Einladung*; nach h.M. ist sie nicht zulässig, wenn die einladende Regierung nicht zweifelsfrei den jeweiligen Staat repräsentiert (Bürgerkrieg) oder unter Druck handelt (Okkupation der CSSR 1968).

§ 17. Kollektive Sicherheit

Die effektive Durchsetzung des Gewaltverbots und damit der Wahrung und Sicherung des Friedens hängt (präventiv wie repressiv) in höchstem Maße vom Bestehen eines funktionierenden Systems der kollektiven Sicherheit ab, in dem – wie gemäß dem VII. Kapitel der SVN – dem zwischenstaatlichen Gewaltverbot ein grundsätzliches Gewaltmonopol (hier des Sicherheitsrats) entspricht. Dem befugten Organ obliegt es, die für die Wahrung bzw. Wiederherstellung des Friedens notwendigen Maßnahmen (*peace-keeping* bzw. *peace-enforcing*) zu ergreifen (vgl. oben § 9 Aufgaben der UN). Neben der UN sind gemäß dem VIII. Kapitel SVN auch *regionale Abmachungen* (OAS, AU, Arabische Liga, OSZE – nicht aber reine Verteidigungsbündnisse wie die NATO, vgl. insoweit aber deren „neues Mandat“) als Systeme kollektiver Sicherheit anzusehen.

§ 18 Abrüstung und Rüstungskontrolle

Die Überlegung, dass Friedenssicherung durch gleichmäßige Abrüstung gefördert wird, ist seit den Haager Friedenskonferenzen (1899) Grundlage der internationalen Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle. Nach dem II. Weltkrieg waren diese Bemühungen faktisch bis zu den 90er Jahren geprägt von dem Ost-West-Gegensatz und beherrscht von der Idee der gegenseitigen Abschreckung (*Gleichgewicht des Schreckens*). Größere Stabilität sollte erreicht werden durch Beschränkungen und Abbau der Waffensysteme (Verträge wie SALT I und II, START, INF), Kommunikation zwischen den Supermächten, Nichtverbreitung von Kernwaffen und vertragliche Verbote zur Stationierung von Massenvernichtungswaffen (Himmelskörper, Meeresboden) sowie, auf regionaler Ebene, durch den KSE-Vertrag (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa). In dieser bi-polaren Welt spielten die VN eine eher untergeordnete Rolle, auch wenn im Rahmen der *Conference on Disarmament* (entstanden aus dem Ten-Nation Committee on Disarmament von 1960, umbenannt 1979 in Conference on Disarmament, mit inzwischen 65 Mitgliedstaaten) Verträge über das Verbot des Besitzes biologischer (1972) und chemischer Waffen (1993) geschlossen wurden. Die Überwachung erfolgte vor allem durch Satelliten und gegenseitige Inspektionen. Nach dem

Ende des Kalten Krieges sind die entsprechenden Bemühungen stärker multilateral geprägt. Dies zeigt sich vor allem am Inhalt des genannten C-Waffen-Übereinkommens (1993) (Vernichtung vorhandener Waffen, Zerstörung/Umwandlung von Produktionsstätten, Verbot des Besitzes, Erwerbs und Produktion solcher Waffen), dessen Struktur (ähnlich dem Vorbild des Nichtverbreitungsvertrags) eine internationale Verifikation vorsieht: Eine neu geschaffene Organisation (OPCW) kontrolliert durch Vor-Ort-Inspektionen die Einhaltung des Vertrags. Leider scheiterten bisher vergleichbare Versuche, ein solches System für biologische Waffen zu schaffen. Auf regionaler Ebene gewinnen atomwaffenfreie Zonen (bisher Lateinamerika und Südpazifik) an Bedeutung. In Europa steht mit der OSZE ein weiteres Gremium für Verhandlungen über Abrüstung zur Verfügung. Schließlich ist zu erwähnen, dass der IGH eine Rechtspflicht der Staaten festgestellt hat, Verhandlungen zum Zweck der Abrüstung zu führen (ICJ Reports 1996, 226). Eng mit Abrüstungsrecht verbunden sind die dem Kriegsrecht zuzuordnenden Verbote bestimmter Waffen (sehr wichtig das Verbot des Einsatzes und des Besitzes von Anti-Personen-Minen im Übereinkommen von Oslo vom 18.9.1997). Das Abkommen gegen Streubomben vom 30. Mai 2008 trat am 1. August 2010 in Kraft. Bisher ist es leider mit nur 84 Ratifikationen (Stand: März 2014), die die wichtigsten Hersteller- und Nutzerländer wie die USA, Russland, China, Indien, Pakistan und Brasilien nicht einschließt, alles andere als universell. Auch gehen diese Ratifikationen letztlich auf eine Initiative einer NGO zurück und zeigen somit den gewandelten Charakter des Abrüstungsrechts.

§ 19. Friedliche Streitbeilegung

Die in Art. 2 Ziff. 3 SVN niedergelegte Rechtspflicht der Staaten zur friedlichen Streitbeilegung steht in engem Zusammenhang mit der Ächtung von Krieg und Gewalt als Mittel internationaler Durchsetzung von Rechten und Interessen. Grundsätzlich muss es sich um Streitigkeiten zwischen Staaten von einer gewissen Intensität handeln. Traditionelle Mittel der friedlichen Streitbeilegung sind vor allem diplomatische (Verhandlungen und Konsultationen, Vermittlung durch Dritte – „Gute Dienste“, Untersuchungen) und gerichtliche Verfahren; insofern ist zu unterscheiden zwischen (*ad hoc* eingesetzten und ständigen) Schiedsgerichten und Internationalen Gerichten wie insbesondere dem Internationalen Gerichtshof (IGH) bzw. spezialisierten Gerichten wie z.B. dem Internationalen Seegerichtshof, dem Internationalen Strafgerichtshof und den auf regionaler Ebene bestehenden Menschenrechtsgerichtshöfen. Rechtsgrundlage der Tätigkeit des IGH

(Nachfolger des StIGH des Völkerbundes) sind die Art. 92 ff. SVN und sein Statut als integraler Bestandteil der SVN. Seine Zuständigkeit erstreckt sich nur auf Staaten; Nicht-Mitgliedstaaten der UN können durch die GV zum Statut zugelassen werden. Im Einzelfall bedarf die Zuständigkeit des IGH eines besonderen Einwilligungsakts der betroffenen Staaten: *ad hoc* durch Schiedskompromiss oder rügelose Einlassung (*forum prorogatum*); Unterwerfung in bi- oder multilateralen Abkommen; einseitige Unterwerfung gemäß der *Fakultativklausel* des Art. 36 (2) IGH-Statut. Letztere (gegenwärtig anerkennen immerhin knapp 70 Staaten, darunter auch Deutschland, die Zuständigkeit des Gerichtshofs durch eine Unterwerfungserklärung nach Art. 36 (2) IGH-Statut; Stand: März 2014) beruht auf dem Prinzip der Reziprozität, d.h. die Zuständigkeit des IGH besteht nur in dem Umfang, in dem sich die jeweiligen Erklärungen decken. Problematisch ist ferner, dass Staaten solche Erklärungen befristet oder bedingt (d.h. mit Vorbehalten versehen) abgeben können (vgl. *Connally* bzw. *Vandenberg*-Vorbehalte der USA). Gemäß Art. 96 SVN kann der IGH auch Gutachten erstatten. Nach Art.38 (1) Statut entscheidet der IGH auf der Grundlage von Vertrags-, ggf. auch Gewohnheitsrecht. Zur Lückenfüllung können die allgemeinen Rechtsgrundsätze herangezogen werden. Bei der Auslegung und Anwendung des Rechts sind auch Billigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Der IGH besteht aus 15 Richtern, gewählt von GV und Sicherheitsrat auf 9 Jahre. In beiden Gremien bedarf es der absoluten Mehrheit. Die unabhängigen und unparteiischen Richter kommen entsprechend dem UN-üblichen Proporz aus verschiedenen Regionen. Als deutsches Mitglied des IGH war Prof. Dr. Brunno Simma von 2003 bis 2012 als Richter tätig. Zusätzlich können *ad hoc*-Richter für ein Verfahren ernannt werden. Grundsätzlich entscheidet der IGH im Plenum; daneben bestehen Kammern für Eilentscheidungen, bestimmte Materien (Umwelt) und von den Parteien angeregte *ad hoc*-Kammern. Das Verfahren besteht aus einem mündlichen und einem schriftlichen Verfahrensabschnitt. Urteile werden mit Stimmenmehrheit gefällt (ggf. *casting vote* des Präsidenten). *Separate Opinions* (*Concurring* oder *Dissenting*) sind möglich. Die Urteile erwachsen in Rechtskraft, die auch nicht durch ein mögliches Auslegungsurteil beeinträchtigt wird. In jedem Verfahrensstadium (auch wenn die Zuständigkeit bestritten, aber *prima facie* gegeben ist) können zu befolgende vorsorgliche Maßnahmen verhängt werden (auf Antrag *proprio motu*). Die Durchführung der *inter partes* wirkenden Urteile ist Sache der Parteien. Bei Nichtbefolgung stehen dem betroffenen Staat die üblichen zulässigen Sanktionen (bis hin zu friedlichen Repressalien) zu. Von bisher geringer praktischer Bedeutung ist die Möglichkeit der Anrufung des Sicherheitsrats nach Art. 94 (2) SVN. Der IGH hat bislang über 100 Urteile gefällt und ca. 24 Gutachten erstattet; 11 Verfahren sind derzeit anhängig.

(Stand: März 2014 - <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1>). Zwar herrscht immer noch (nicht nur in der Dritten Welt) gewisse Zurückhaltung gegenüber dem IGH, doch ist unbestreitbar, dass Ansehen und Bedeutung (und die Zahl der Verfahren) nach der Krise der 70er Jahre deutlich zugenommen haben. Hauptmanko ist die immer noch unbefriedigende Regelung der Durchsetzung seiner Entscheidungen.