

Zur Entwicklung des völkerrechtlichen Gewaltverbots

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Entwicklung des völkerrechtlichen Gewaltverbots, Olympe 2002, 101-105. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Ausgangslage

Das Gewaltverbot dürfte seit Ende des zweiten Weltkrieges zu dem gesicherten Bestand des zwingenden Völkergewohnheitsrechts gehören. Zudem ist es auf der Grundlage von Art. 2 Ziff. 4 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) für die Mitglieder der Vereinten Nationen verbindlich. Durchbrechungen dieses Verbots sind nach dem System der Satzung und nach bis vor nicht allzu langer Zeit wohl einhelligen Lehre nur in zwei Fällen möglich, entweder unter den Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts (Art. 51 SVN) oder aber im Falle eines entsprechenden Beschlusses des UN-Sicherheitsrates nach Art. 39 ff. SVN. Weiterhin werden in der Regel auch gewaltsame "Kommandoaktionen" im Ausland zur Rettung eigener Staatsangehöriger unter gewissen Voraussetzungen als zulässig erachtet.

Dies ändert nichts daran, dass Verstöße gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot relativ häufig vorkamen und vorkommen, ohne dass einer der genannten Rechtfertigungsgründe vorlag bzw. vorliegt. Allerdings ändern diese Durchbrechungen des Gewaltverbots nichts an seinem Charakter als (zwingendes) Völkerrecht und dürften auch – jedenfalls bis zum Kosovo-Krieg – nicht dazu geführt haben, dass der erwähnte abschließende Katalog an Rechtfertigungsgründen relativiert worden wäre. Denn zunächst wurde die grundsätzliche Geltung des Gewaltverbots nicht in Frage gestellt; vielmehr bemühte man sich um die Begründung der Verstöße auf der Grundlage geltenden Völkerrechts. Sodann reicht es zur Aufhebung eines völkergewohnheitsrechtlichen Satzes nicht aus, wenn einmal oder auch mehrere Male dagegen verstoßen wurde; dies gilt erst recht für zwingendes Völkergewohnheitsrecht. Schließlich waren die Durchbrechungen des Gewaltverbots bislang in der Regel von relativ heftigen Protesten eines großen Teils der Staatengemeinschaft begleitet, was jedenfalls auf das Fehlen einer *opinio iuris* für eine Änderung des bestehenden Völkerrechts schließen lässt.

II. Zu den jüngeren Entwicklungen: "Kosovo" und "Afghanistan"

Diese, wie erwähnt allgemein anerkannte Systematik von Verbot und Rechtfertigungsmöglichkeiten im Rahmen des Gewaltverbots dürfte in jüngerer Zeit allerdings ins Schwanken geraten, wozu im Wesentlichen zwei Entwicklungen bzw. Ereignisse beigetragen haben: einerseits der Einsatz der NATO im Kosovo-Konflikt, andererseits die Angriffe der USA und einiger Verbündeter auf Afghanistan im Gefolge der Attentate des 11. September.

I. "Kosovo"

Durch den Einsatz der NATO im Kosovo-Konflikt ist aus völkerrechtlicher Sicht insofern wohl eine neue Dimension hinzutreten, als dieser zweifellos von keinem der beiden genannten Rechtfertigungsgründe getragene Einsatz der NATO die Unterstützung einer großen Anzahl von Staaten fand, während die protestierenden Staaten – insbesondere Russland – insgesamt eindeutig in der Minderheit blieben und zudem eher Zurückhaltung übten. Auch die UNO hielt sich mit Bewertungen der Situation auffallend bedeckt, obwohl ihre Rolle doch durch die Entwicklungen in Frage gestellt wurde bzw. wird.

Es dürfte nicht übertrieben sein, den Einsatz der NATO in Kosovo in Verbindung mit der diesbezüglichen Reaktion der Staatengemeinschaft zumindest als den Beginn der Anerkennung der sog. "humanitären Intervention" – d.h. des Einsatzes von Gewalt zum Schutz vor anhaltenden und schwerwiegenden Verletzungen von Menschenrechten – als neuen, zusätzlichen Rechtfertigungsgrund (neben Art. 51 und Art. 39 ff. SVN) anzusehen, wenn auch die Aktion zum Zeitpunkt ihrer Durchführung als völkerrechtswidrig anzusehen sein dürfte. Als Begründung für diese Entwicklung bzw. Anerkennung eines neuen Rechtfertigungsgrundes bei Verstößen gegen das Gewaltverbot wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass sich die Völkerrechtsordnung seit der Entstehung der Satzung der Vereinten Nationen 1945 gewandelt habe, insbesondere mit der Entstehung sog. "zwingenden Völkerrechts", dem auch und gerade die fundamentalen Grundsätze der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zuzurechnen seien. Dann aber müssten auch einzelne Staaten – trotz des Fehlens einer Ermächtigung des Sicherheitsrates – das Recht haben, im Falle gravierender Menschenrechtsverletzungen auch militärisch einzugreifen. Angesichts des Standes des modernen Völkerrechts sei es gerade nicht mehr akzeptabel, dass ein "Terrorregime" ungeahndet Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gravierende Verletzungen des humanitären Völkerrechts begehen könne.

Jedenfalls wird aber die Zulässigkeit solcher humanitärer Interventionen von recht engen Bedingungen abhängig gemacht, insbesondere die Berührung von "Fundamentalwerten" der internationalen Gemeinschaft, die Beachtung der Verhältnismäßigkeit und der Vorgaben des humanitären Völkerrechts, teilweise darüber hinaus noch die Abstützung auf ein "legitimes Organ".

2. "Afghanistan"

Der 11. September und der sich daran anschließende "Krieg gegen den Terrorismus", der in erster Linie von den Vereinigten Staaten (mit Großbritannien) geführt wird, aber von zahlreichen anderen Staaten unterstützt wird, berührt noch eine weitere Dimension, liegt doch ersichtlich keine humanitäre Intervention – diese kann nach wohl einhelliger Meinung jedenfalls nicht bereits dann greifen, wenn einem Staat "einfache" Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden können – vor. Problematisch ist beim derzeitigen Stand der Dinge insbesondere der Krieg gegen Afghanistan im Anschluss an die Attentate des 11. September.

Allerdings könnte hier durchaus zunächst fraglich sein, ob das Verhalten der USA und ihrer Verbündeten wirklich außerhalb der "traditionellen" Rechtfertigungsgründe lag bzw. liegt. Einschlägig könnte nämlich die Selbstverteidigung (Art. 51 SVN) sein, wie dies in weiten Kreisen vertreten und auch vom UNO-Sicherheitsrat in einschlägigen Resolutionen betont wird. Es unterliegt aber einigen Zweifeln, ob die Voraussetzungen des Art. 51 SVN tatsächlich vorliegen:

- Zunächst fragt es sich, worin der von Art. 51 SVN vorausgesetzte bewaffnete Angriff liegt bzw. ob Afghanistan tatsächlich auch der "richtige" Gegner für die Selbstverteidigung ist / war. Geht man davon aus, dass die Urheber des Attentats vom 11. September keine Staatsorgane Afghanistans waren / sind, ging der Angriff, der hier als bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 51 SVN in Frage kommt, gerade nicht von dem Staat aus, gegen den die Selbstverteidigung gerichtet ist, sondern von Privaten, sind doch auch die Terroristen aus völkerrechtlicher Sicht zunächst einmal als "normale" Private anzusehen. Sicherlich hat sich Afghanistan insofern ein Völkerrechtsdelikt zu Schulden kommen lassen, als es nichts unternommen hat, um die Terroristen an ihrem Tun zu hindern bzw. dieses gar noch gefördert hat. Damit stellt sich dann die Frage, ob auch solche "Beihilfehandlungen" grundsätzlich einen bewaffneten Angriff darstellen können, was jedenfalls bislang in der Völkerrechtspraxis und -lehre wohl ganz überwiegend abgelehnt wurde.
- Auch die Gegenwärtigkeit der Selbstverteidigung ist zumindest nicht klar gegeben; letztlich müsste hier genau dargetan werden, dass ähnliche Angriffe bevorstehen, die eben nur durch die durchgeführten militärischen Aktionen abgewendet werden könnten. In jedem Fall bedeutete dies doch eine nicht unerhebliche Ausdehnung der präventiven Selbstverteidigung, die bislang so kaum vertreten wurde.
- Schließlich mag man auch nach der Verhältnismäßigkeit der Angriffe fragen, insbesondere, was das Ziel der Beseitigung der Regierung – auch wenn die Taliban

von der internationalen Gemeinschaft nicht als Regierung anerkannt wurden, stellten sie doch de facto die Staatsgewalt dar – angeht.

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die bereits erwähnten einschlägigen Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates wohl eine Art Billigung des Vorgehens der USA und Großbritanniens implizieren, womit die hier nicht weiter zu vertiefende Frage aufgeworfen wird, ob die Aktionen der USA und Großbritanniens nicht (auch) aus diesem Grund völkerrechtskonform sind / sein müssen.

Insgesamt bleiben jedenfalls gewichtige Zweifel, ob die Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts in casu wirklich vorliegen. Man könnte nun darüber hinaus noch auf den Notstand zurückgreifen, was allerdings insofern auf Bedenken stößt, als es hier um einen eher flexiblen Tatbestand geht, dessen Anwendungsvoraussetzungen mit erheblichen normativen Unschärfen belastet sind.

III. Schluss: auf dem Weg zu einer neuen "Bilateralität"?

Versucht man eine Bewertung der skizzierten Entwicklung, so steht man vor einem gewissen Dilemma:

- Auf der einen Seite sind schwere Verletzungen der Menschenrechte zu verzeichnen oder ein Staat versucht, sich gegen Attentate mit Tausenden von Toten zur Wehr zu setzen. Diesen Anliegen wird im Grundsatz die Berechtigung nicht abgestritten werden können.
- Auf der anderen Seite sind die zur Reaktion auf solche Situationen zur Verfügung stehenden völkerrechtlichen bzw. völkerrechtskonformen Mittel offenbar nicht ausreichend, um auf die dargestellten Herausforderungen zu reagieren bzw. passen nur bedingt.

Es ist offensichtlich, dass die bisher im Rahmen des Gewaltverbots und der Rechtfertigung seiner Durchbrechungen geltenden Grundsätze bei ihrer Anwendung auf die "neuen" Konstellationen jedenfalls arg strapaziert werden, dies offenbar vor dem Hintergrund, dass es eben ungewöhnliche und nicht vorher gesehene Situationen zu "meistern" gilt. Die aufgezeigten Entwicklungstendenzen zeichnen sich dabei letztlich dadurch aus, dass individuellen Reaktionen ein vergleichsweise breiterer Raum eingeräumt wird, so dass es nicht übertrieben erscheint, insgesamt von einer Tendenz hin zu einer Art neuen "Bilateralität" bei Anwendung und Durchbrechung des Gewaltverbots zu sprechen.

Dabei stößt dies allerdings auf nicht zu vernachlässigende Bedenken: Letztlich wird damit die Rolle des Sicherheitsrates, dem – abgesehen von Art. 51 SVN – ein gewisses Monopol bei der Anordnung militärischer Sanktionsmaßnahmen zustehen soll, aufgeweicht. Im Ergebnis wird nämlich grundsätzlich das Recht jedes Staates, im Falle der Verletzung bestimmter völkerrechtlicher Grundsätze oder bei besonderen Bedrohungen durch Private auch

militärisch einzugreifen, anerkannt. Dabei ist die Gefahr nicht zu verkennen, dass Krieg (wieder) als Fortsetzung der Politik anerkannt wird (im Sinne eines "gerechten Krieges") und einer der Hauptpfeiler des internationalen Systems der Sicherheit, das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates, de facto ausgehöhlt wird, woran auch die skizzierten engen Voraussetzungen eines Rückgriffs auf Gewalt nur wenig zu ändern vermögen, implizieren sie doch in jedem Fall einen erheblichen Beurteilungsspielraum der Staaten, dessen Ausübung bekanntlich gerichtlich grundsätzlich nicht überprüft werden kann. Die Gefahr einseitiger Gewaltanwendung durch die Staaten dürfte durchaus bestehen, und es ist doch nachdrücklich danach zu fragen, ob dies tatsächlich einen "Fortschritt" des Völkerrechts bedeutete.

Nur am Rande sei jedoch darauf hingewiesen, dass – aus politischer Sicht – eine längerfristige Erhaltung des Gewaltmonopols des Sicherheitsrates wohl auch eine Reform desselben sowie eine Reform des Systems der Vereinten Nationen – insbesondere auch im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle der Handlungen des Sicherheitsrates – voraussetzte, vermag doch das derzeitige, auf die Nachkriegszeit zurückgehende Modell kaum den Anforderungen an eine Konstitution der heutigen Staatengemeinschaft gerecht werden.

Insgesamt ist allerdings vor dem Hintergrund der angestellten Überlegungen einer Ausweitung der individuellen Möglichkeiten der Staaten, Gewalt anzuwenden, zumindest mit größter Vorsicht zu begegnen, und es spricht daher einiges dafür, hier eher – anstatt die bestehenden rechtlichen Grundlagen "zurecht zu biegen" – mit einer Art "extra-konstitutionellem Notrecht" zu argumentieren. Angesichts des außerordentlichen Charakters der den skizzierten neueren Entwicklungen zugrunde liegenden Sachverhalten – der übrigens jedenfalls im Kosovo-Krieg, aber auch im Zusammenhang mit den Attentaten vom 11. September und den darauf folgenden Reaktionen immer wieder, auch von den beteiligten Staaten, betont wurde – brächte dies zumindest den Vorteil mit sich, dass eben der Anschein rechtmäßigen Verhaltens vermieden wird, so dass die ganz besondere Situation entscheidend ist, und im Übrigen der Numerus Clausus der Rechtfertigungstatbestände nicht – auch nicht über ihre zu extensive Auslegung – ausgehöhlt würde. Es ist nämlich zu befürchten, dass eine allgemeine Ausweitung der Rechtfertigungsgründe für eine Durchbrechung des Gewaltverbots letztlich zu einer (zu) weiten Ausbreitung einseitiger Gewaltanwendung führte und dass damit dem angestrebten Schutz der zur Debatte stehenden Rechtsgüter ein Bärendienst erwiesen werden würde.

