

## **Die Erosion kodifizierten Völkerrechts durch die politische Praxis der Staaten.**

### **1. Alte Gewohnheitsrechte und Defizite der UN-Charta.**

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit durch das Verhalten entscheidender Akteure, vor allem der USA, aber auch des Sicherheitsrats selbst gewohnheitsrechtliche Praktiken in die internationale Politik Eingang gefunden haben, die zentrale Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen (VN), das Gewaltverbot und den Grundsatz der Staatensouveränität, erodieren. Werden die Bestimmungen der Vereinten Nationen durch die Staaten oder durch sie selbst verletzt, so werden Präzedenzfälle geschaffen, die zwar das kodifizierte Recht und die Fortdauer seiner Gültigkeit nicht verändern, aber Auswirkungen auf die völkergewohnheitsrechtliche Praxis haben. In der Tendenz verliert die Weltorganisation nicht nur ihre moralische und politische Autorität, sondern, falls sie selbst gegen Geist und Buchstaben der Charta verstößt, läuft sie auch Gefahr, selbst zur Rückkehr des Faustrechts in die internationalen Beziehungen beizutragen.

Nicht zuletzt vor der Erfahrung der nazistischen Überfälle auf die Staaten Europas wurde das Nichteinmischungsprinzip zu einem der Grundpfeiler der VN-Charta, wo in Art. 2 das Interventionsverbot – sowohl für die Mitglieder (2.4) als auch für die Weltorganisation (2.7) – festgeschrieben wurde:

*Art. 2. 4: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete ... Androhung oder Anwendung von Gewalt.“*

*Art. 2. 7: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung aufgrund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“*

Die USA hatten zum Interventionsverbot schon immer ein ambivalentes Verhältnis: So formuliert die Monroe-Doktrin von 1823, bekannt unter dem Schlagwort „Amerika den Amerikanern“, ein klares Interventionsverbot – jedoch nur für die europäischen Mächte und deren kolonialistische Bestrebungen auf dem amerikanischen Subkontinent. Zugleich aber schrieb

sie den Anspruch der USA fest, in diesen Ländern (notfalls auch militärisch) eingreifen zu können, um ihre Interessen dauerhaft zu sichern (Paech 2003: 126 – 138).

So hat die Monroe-Doktrin – unbeschadet der einschlägigen und eindeutigen Formulierungen der UN-Charta – ihre völkergewohnheitsrechtliche Gültigkeit aus Sicht der USA bis heute behalten. Dieser Tatbestand drückt sich nicht zufälligerweise im Begriff des „Hinterhofs Amerikas“ aus, wie der amerikanische Subkontinent etwa im Journalismus despektierlich genannt wird. Diese völkerrechtswidrige, altes Gewohnheitsrecht fortsetzende Interventionspraxis der USA wurde politisch begünstigt durch Bestimmungen der Charta, die in eindeutigem Widerspruch zu Art. 2.1 stehen, der den „*Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitglieder*“ festschreibt. Denn: Im Sicherheitsrat sind fünf „Ständige Mitglieder“ vertreten, von denen jedes Einzelne jeden Mehrheitsbeschluss verhindern kann. Diese Regelung ist Resultat des eifersüchtigen Beharrens der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs auf ihrer uneingeschränkten Souveränität, die über das politische Ziel, ein supranationales Gewaltmonopol zu schaffen, triumphierte. Salopp brachte dies (der derzeitige Vize-Außenminister der USA) *Richard Armitage* im Rückblick auf den Zweiten Golfkrieg (1991) auf die Formel „*The United Nations is an organization of equal states, but some are more equal, and we are first among the more equals.*“ (Armitage 1994: 44 – 49).

Jenseits der Blockade-Möglichkeiten durch eines der Ständigen Mitglieder weist die UN-Charta, misst man sie an den Maßstäben bürgerlich-demokratischer Staaten, jedoch weitere Defizite auf, die dieses Vertragswerk von der Verfassung eines bürgerlich-demokratischen Rechtsstaats unterscheiden:

- Die Beschlüsse des Sicherheitsrats, also der Exekutive, unterliegen keiner Kontrolle eines „Parlamentes“, das in diesem Falle nur die Vollversammlung sein könnte. Im Gegenteil: So lange sich der Sicherheitsrat mit einer Frage befasst, die er als „Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens“ bezeichnet, „*darf die Generalversammlung zu dieser Streitigkeit oder Situation keine Empfehlung abgeben, es sei denn auf Ersuchen des Sicherheitsrats.*“ (Art. 12.1). (Paech/Stuby 2001: 564 – 582.)
- Für Entscheidungen des Sicherheitsrats gibt es keine Normenkontrolle: Einzig mögliche Instanz hierfür wäre der Internationale Gerichtshof (IGH), dessen Statut eine solche Kompetenz jedoch nicht vorsieht.

- Der IGH besitzt außerdem keine Kompetenz, um seine Urteile oder die von ihm erstellten Rechtsgutachten durchzusetzen. Von ihm für notwendig erachtete Maßnahmen werden dem Sicherheitsrat angezeigt (Art. 41 des Statuts des IGH), dessen Entscheidungen jedoch an die Urteile oder Rechtsgutachten des IGH nicht gebunden sind.
- Die Parteien – dies sind ausschließlich die Staaten – sind nicht gezwungen, sich den Entscheidungen des IGH zu unterwerfen.
- Schließlich, und dies ist im hier diskutierten Zusammenhang von besonderer Wichtigkeit, wendet der Gerichtshof „*das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht erkannten Übung*“ an (Art. 38 des Statuts des IGH). Das Gewohnheitsrecht wirkt also normativ in die Entscheidungen des IGH hinein.

Diese Defizite im Verbund mit der bipolaren Konstellation während des „Kalten Krieges“ hatten widersprüchliche Auswirkungen:

- Einerseits bewirkten sie eine zwar relative, aber in vielen Fällen wirksame Respektierung der Staatensouveränität, gerade auch derjenigen der schwachen Staaten der vor-maligen Dritten Welt, und sie trugen zur Beschleunigung der Dekolonisationsprozesse bei.
- Andererseits ermöglichten sie aufgrund des Vetorechts den fünf Ständigen Mitgliedern einseitige und völkerrechtswidrige Handlungen, ohne dass diese mit Sanktionen der Weltstaatengemeinschaft rechnen mussten. Hierzu zählen die mehr oder weniger offenen Einmischungen der USA in die inneren Angelegenheiten der Staaten Lateinamerikas oder die Verkündung der Breschnew-Doktrin über die „begrenzte Souveränität“ der sozialistischen Staaten, die die Intervention der Warschauer Vertragsstaaten in der Tschechoslowakei zu rechtfertigen suchte.
- Jedoch: Die bipolare Situation sicherte die Einhaltung von völkerrechtlichen Mindeststandards zwecks Erhalts der doppel-hegemonialen Ordnung und der sich daraus ergebenden klientelistischen Strukturen im internationalen System.

Jenseits dieser auf den Erhalt ihrer unmittelbaren Einflusszonen beschränkten Aktionen respektierten die Großmächte die Staatensouveränität zumindest formal, was sie allerdings nicht daran hinderte, in zahlreichen lokalen so genannten *low intensity conflicts* Stellvertreterkriege zu führen. Allerdings war es weniger die Charta der VN als vielmehr das atomare Patt, das eine relative und berechenbare Stabilität sicherte. Da die Charta und das Völkerrecht stets als

Legitimationsquellen herangezogen wurden, konnten sie immerhin als Rahmen einer relativ sicheren Ordnung erscheinen. (Graefrath 2003: 39 – 47)

## **2. Vom tieferen Sinn der „humanitären Intervention“.**

Diese „Ordnung“ änderte sich schlagartig mit dem Zweiten Golfkrieg, der das Ende der Bipolarität markierte, sah sich doch die Sowjetunion nicht mehr in der Lage, im Sicherheitsrat die Beauftragung der USA und ihrer damaligen Koalition der Willigen mit der Führung eines Krieges gegen den Irak zu verhindern. Hier kann nicht darüber debattiert werden, ob die USA damals dem irakischen Diktator signalisiert hatten, dass eine Invasion Kuwaits keine Aktionen zur Folge haben würde (Ruf 1991: 51 – 61). Wichtiger ist, dass dieser Krieg seitens der USA zum Anlass genommen wurde, um eine neue – postbipolare – Ordnung zu verkünden. So erklärte der damalige Präsident *George Bush* pikanterweise am 11. September 1990, einem Tag der für die USA elf Jahre später zu einem schicksalhaften Datum werden sollte:

*„Aus diesen schwierigen Zeiten kann unser fünftes Ziel – eine neue Weltordnung - hervorgehen: Eine neue Ära, freier von der Bedrohung durch Terror, stärker in der Durchsetzung von Gerechtigkeit und sicherer in der Suche nach Frieden. Eine Ära, in der die Nationen der Welt im Osten und Westen, Norden und Süden prosperieren und in Harmonie leben können. Hundert Generationen haben nach diesem kaum auffindbaren Weg zum Frieden gesucht. [...] Heute kämpft diese neue Welt, um geboren zu werden ... Eine Welt, in der die Herrschaft des Gesetzes das Faustrecht ersetzt. [...] Eine Welt, in der der Starke die Rechte des Schwachen respektiert.“* (Bush 1990)

Wie dann die „Herrschaft des Gesetzes“ aus- bzw. umgestaltet wurde, zeigte die Resolution 688 des UN-Sicherheitsrats vom 5. April 1991. Zur Erinnerung: Noch am Tag des irakischen Überfalls auf Kuwait, dem 2. August 1990, verabschiedete er die Resolution 660 und forderte den Irak auf, „unverzüglich und bedingungslos“ alle seine Streitkräfte auf die Ausgangsstellungen des 1. August zurückzuziehen. Dieser folgte eine Serie weiterer einschlägiger Resolutionen, wobei die Resolution 678 die Golfallianz ermächtigte, „alle erforderlichen Mittel einzusetzen“, um die in den vorangegangenen Entschließungen genannten Ziele zu erreichen. Diese waren zweifelsohne konform mit dem Völkerrecht und wurden zum Teil als Beweis dafür gefeiert, dass nach dem Ende der Bipolarität der Sicherheitsrat endlich handlungsfähig geworden sei.

Nach dem verlorenen Krieg zog der Irak seine Truppen zurück und erkannte in zwei an den Sicherheitsrat gerichteten Schreiben vom 27. Februar 1991 (S/22273 und 22275) sämtliche einschlägigen vorausgegangen Resolutionen an. Damit war der Konflikt beendet, und alle Zwangsmaßnahmen einschließlich der Wirtschaftssanktionen hätten aufgehoben werden müssen. Doch drei Tage später, am 2. März 1991, beschloss der Sicherheitsrat die Resolution 686 und verwies dort „auf die Notwendigkeit, sich der friedlichen Absichten Iraks zu versichern.“ Dies ist eine mehr als ungewöhnliche Begründung, sieht doch die Charta nur objektive feststellbare Verletzungen des Völkerrechts, aber keinerlei Maßnahmen vor, die gewissermaßen präventive Einschnitte in die Staatensouveränität ermöglichen. Mit den Entschlüssen 687 (3. April 1991) und 688 (5. April 1991) griff der Sicherheitsrat dann tief in die souveränen Rechte des Irak ein: die Kontrolle der Ökonomie wurde internationalen Finanzorganisationen unter Einschluss der Clubs von London und Paris unterstellt; der militärisch-industrielle Komplex wurde internationaler Kontrolle unterworfen; die vor allem von Kurden bewohnten nördlichen Gebiete erhielten Autonomie-Status, ein südlicher Grenzstreifen wurde Kuwait zugeschlagen; Teile der inneren Souveränität wurden dem Irak entzogen, da zum Schutz humanitärer Zentren der Vereinten Nationen eine bewaffnete UN-Truppe (UNHUC) geschaffen wurde, die mit leichter Bewaffnung sich im ganzen Land frei bewegen können sollte (Ruf: 1994: 86 – 119.). Die katastrophalen Folgen des von der Weltorganisation verhängten Embargos führten zum Tode von nahezu einer Million Menschen, darunter vor allem Kinder, und zur extremen Verelendung fast der gesamten Bevölkerung (Ruf 2003a).

Dieser schwerwiegende Eingriff in die Souveränität eines Mitglieds der Vereinten Nationen mit katastrophalen Auswirkungen für seine Bevölkerung ist Folge der Verletzung des Art. 2.7 der UN-Charta. Erstmals in der Geschichte der VN wurde in der Resolution 688 die Verfolgung von Minderheiten im Irak als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bezeichnet und sanktioniert. Dieser Vorgang löste denn auch eine voluminöse Debatte unter Völkerrechtlern aus, in der zu Recht von einer „*fundamentalen Neubewertung traditioneller Normen in Bezug auf das Völkerrecht*“ gesprochen wird (Gallant 1992: 883, Bettati 1991, Blumenwitz 1993). Befürworter wie Kritiker dieser Entwicklung stimmten in einem überein: Dies war ein entscheidender Angriff auf das bisher gültige völkerrechtliche Prinzip der staatlichen Souveränität (Gallant 1992: 907f. Vgl. Wolf 1993). Und postwendend wurde der neu kreierte Tatbestand der „humanitären Intervention“ genutzt, um einseitig und ohne Mandat des Sicherheitsrats die so genannten Flugverbotszonen nördlich des 36. und südlich des 32. Breitengrades einzurichten und willkürlich Ziele im Irak anzugreifen. Ein

Blick auf die Entwicklung des internationalen Systems seit der Beschlussfassung über die Resolution bestätigt voll die vom Verfasser schon 1994 gestellte Prognose:

*„Das kaum etablierte Novum ‚humanitäres Interventionsrecht‘ läuft so Gefahr, zur Legitimation eines unilateralen Interventionismus zu verkommen, der in Folge der Resolution 688 und unter Berufung auf moralische Werte der Sanktionierung durch den Sicherheitsrat nicht mehr bedarf.“* (Ruf 1994: 119).

Über die darauf folgenden Aktionen in Somalia und Haiti zieht sich der rote Faden der „humanitären Intervention“ in gerader Linie bis zum Krieg der NATO gegen Jugoslawien. Ohne jeden Zweifel wurden im Kosovo Menschenrechte verletzt. Unbestreitbar ist jedoch, dass an vielen anderen Orten Verstöße weit größeren Ausmaßes stattgefunden haben und stattfinden – von den Folgen des UN-Embargos gegen den Irak einmal abgesehen. Unbestreitbar ist ferner, dass eine massive Vertreibung von albanisch-stämmigen Bewohnern des Kosovo erst durch die Kampfhandlungen ausgelöst wurde. Offenkundig ist auch, dass seit der Stationierung der KFOR, die sich bis heute in weiten Bereichen unfähig zeigt, die Sicherheit der Menschen zu garantieren, viele Serben, Sinti und Roma ermordet, verletzt und vertrieben wurden. Dies lässt den propagandistisch mit Vehemenz vertretenen Kriegsgrund – den Schutz der Menschenrechte – immer zweifelhafter erscheinen (Loquai 2004).

Vieles spricht dafür, dass der Krieg gegen Jugoslawien die erste konkrete Umsetzung der 1999 beschlossenen neuen NATO-Strategie war, die ja den Anspruch formulierte, unabhängig von den VN weltweit eingreifen zu können (Paech/Stuby 1999). Den Willen zu einer „militärischen Lösung mittels der NATO unterstreicht auch die Art der Verhandlungsführung in Rambouillet und der Anhang der Protokolle, die *de facto* von Jugoslawien die Aufgabe seiner Souveränität verlangten (Berndt/Ruf 1999 13f, s. auch Loquai 2000, 80 – 94). So scheint die These plausibel, dass dieser Krieg im Sinne der Schaffung eines Präzedenzfalles geführt werden sollte (Pradetto 1999). Im Wissen um die voraussehbare Blockade des Sicherheitsrats kann durchaus angenommen werden, dass es der Allianz – ganz im Sinne des neuen NATO-Konzepts – darum ging, die Zuständigkeit des UN-Sicherheitsrats auszuhebeln und das Völkerrecht mit Hilfe des im Golfkrieg eingeführten Konzepts der „humanitären Intervention“ in einen Baukasten für Legitimationsgründe dieser und zukünftiger Kriege zu verwandeln. Die „humanitäre Intervention“ entpuppt sich so als ein sich völkergewohnheitsrechtlich zunehmend etablierendes Instrument, das nach dem Zweiten Golfkrieg der Kontrolle des UN-

Sicherheitsrats entwachsen ist. und seither der Durchsetzung nationaler oder anderweitig partikularer Interessen dient.

### **3. Die Delegation von Kompetenzen des Sicherheitsrats.**

#### ***a) Der Fall Israel - Palästina***

Kein Staat war – im bipolaren Zeitalter – so oft vom Sicherheitsrat verurteilt worden wie Israel aufgrund seiner Verletzungen des Völkerrechts und der Menschenrechte. Doch niemals hatten die USA es im Rat zugelassen, dass diese Verurteilungen von Sanktionen begleitet wurden. Mit dem Ende der Blockkonfrontation kam auch in den israelisch-palästinensischen Konflikt Bewegung, hatten doch die Palästinenser ihre relative Schutzmacht verloren und versuchten nun im so genannten Oslo-Prozess auf der Basis der Formel „Land für Frieden“ eine Lösung zu suchen, die ihnen zumindest auf den 1967 von Israel besetzten Gebieten eine Form der Staatlichkeit bieten würde.

Der Prozess basierte auf der grundlegenden Resolution 242 des Sicherheitsrats vom 22. November 1967, die durch die Resolution 338 vom 22. Oktober 1973 nochmals bekräftigt wurde. Dabei handelt es sich bei der Resolution 242 um ein sprachliches und in der Konsequenz völkerrechtliches Unikat: Während in der offiziellen französischen Version Israel zum Rückzug aus *den* während des Juni-Krieges 1967 besetzten Gebieten (Westjordanland, Gaza-Streifen und die syrischen Golanhöhen) aufgefordert wird („*retrait des territoires occupés*“) spricht die englische Version vom Rückzug aus besetzten Gebieten („*retreat from territories occupied*“). Es versteht sich, dass Israel unter Berufung auf die englischsprachige Version argumentiert, dass es sich nicht aus der Gesamtheit der besetzten Gebiete zurückziehen habe und der Resolution auch durch einen Rückzug aus Teilgebieten genüge getan werde. Demgegenüber ist allerdings festzuhalten, dass bewaffnete Landnahme völkerrechtlich geächtet ist, so dass allein die französische Version als eindeutig und völkerrechtskonform zu sehen ist.

In den Verhandlungen von Oslo erreichte die PLO ihre Anerkennung als legitime Vertretung des palästinensischen Volkes – sicherlich ein gewaltiger Durchbruch. Israel erhielt dafür seine Anerkennung als Staat innerhalb der Grenzen von 1948. Dieses Ergebnis bringt aber auch die strukturelle Ungleichheit der Verhandlungspartner zum Ausdruck: Denn die Perspektiven für

die Schaffung einer palästinensischen Staatlichkeit verblieben im Nebel zukünftiger Verhandlungen zwischen fundamental ungleichen Partnern. Die Etablierung einer „Palästinensischen Autorität“, die am Ende der Verhandlungen stand, beinhaltet zugleich die Nicht-Definition staatlicher Kompetenzen, und machte diese zum weiteren Verhandlungsgegenstand. Die Formel „*land for peace*“ zeugt von diplomatischer Eleganz, umgeht jedoch die zentrale Frage: Wie viel und welches Land?

Mit Schreiben vom 7. Mai 2003 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Plan „A performance-based road map to a permanent two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict“ (S/2003/529) dem UN-Sicherheitsrat zur Kenntnis gebracht. Der Text selbst wurde vom so genannten Quartett ausgearbeitet, das aus den USA, der EU, Russland und dem UN-Generalsekretariat besteht. Damit besitzt das Dokument völkerrechtlich einen eigenartigen Stellenwert: Zwar übernahm der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1515 vom 19. November 2003 diesen fortan *Roadmap* genannten Plan und beschloss auch rituell, weiter mit der Frage befasst zu sein, aber: Er appelliert an die Parteien, ihre Verpflichtungen im Rahmen der „Straßenkarte“ zu erfüllen. Mit diesem Beschluss delegiert er eine Kompetenz an das Quartett, die im Grunde nur ihm selbst zukommt, da er – und nur er – für die Durchsetzung der von ihm beschlossenen Resolutionen 242 und 338 zuständig ist. Die Konfliktlösung selbst wird so gewissermaßen aus den UN hinausverlagert: Mit diesen Resolutionen überträgt der Sicherheitsrat die Angelegenheit dem Quartett als einer Art Subunternehmer, während er selbst in den Hintergrund tritt und sich seiner ureigensten Pflicht zumindest tendenziell entledigt.

Die „Straßenkarte“ versteht sich als umfassender Lösungsplan des Konflikts bis zum Jahre 2005 in drei aufeinander folgenden Phasen, die Inhalte festlegen, jedoch keinen Zeitplan vorsehen. Im Sinne eines nachhaltigen Ansatzes soll sie schließlich auch eine Lösung des syrisch-israelischen und des libanesisch-israelischen Konflikts fördern. Der Plan sieht vor, dass die beiden Parteien im israelisch-palästinensischen Konflikt gleichzeitig Schritte zur De-Eskalation und zur Beseitigung von Konfliktpotenzialen unternehmen, so dass am Ende des Prozesses die verbliebenen Streitfragen in bilateralen Verhandlungen gelöst werden können.

Die Asymmetrie der Konfliktstruktur prägt auch die „Straßenkarte“: Während in der ersten Phase vor allem die palästinensische Autorität für Sicherheit (i. e. für die Beendigung von Anschlägen auf Israelis) zu sorgen hat, soll Israel sich – nach entsprechenden Erfolgen auf

palästinensischer Seite – lediglich diffus auf „*die Vision*“ eines palästinensischen Staates verpflichtet.

Die zweite Etappe zielt auf die Schaffung „eines unabhängigen palästinensischen Staates mit vorläufigen Grenzen und Souveränitätsattributen, wobei für das Staatsgebiet ein „*Maximum territorialer Nähe*“ (der palästinensischen Gebiete) erreicht werden soll. In der dritten und letzten Phase soll es dann zu einem bilateralen Vertrag kommen: „Die Parteien schließen einen endgültigen und umfassenden Vertrag, der den israelisch-palästinensischen Konflikt im Jahre 2005 beendet durch eine Vereinbarung, die zwischen den Parteien ausgehandelt wird und die auf den Resolutionen 242, 338 und 1397 des UN-Sicherheitsrates fußt, die die Besatzung, die 1967 begann, beendet und eine vereinbarte, gerechte, faire und realistische Lösung des Flüchtlingsproblems einschließt, und eine ausgehandelte Lösung des Status von Jerusalem, das den politischen und religiösen Anliegen beider Seiten Rechnung trägt.“

Die bisher überschaubare Bilanz dieses „Fahrplans“ sieht folgendermaßen aus:

- Der Sicherheitsrat ist mit der Frage nicht mehr befasst, er hat sie an das Quartett und die Parteien delegiert.
- Die Resolutionen 242 und 338 müssen nicht mehr buchstabengetreu befolgt werden, sondern sie werden Verhandlungsgegenstand zwischen den Konfliktparteien selbst, da der zu erreichende Kompromiss auf den Resolutionen „fußt“.
- Explizit wird nur die Aufgabe jener „Außenposten von Siedlungen“ verlangt, die seit März 2001 errichtet wurden. Damit werden die Siedlungen, die von 1967 bis April 2001 errichtet wurden, legalisiert. Dieser Sprachgebrauch ist inzwischen in der Medienberichterstattung etabliert, wenn von „illegalen“ Siedlungen die Rede ist.
- Die „Straßenkarte“ fordert explizit nur einen Rückzug der israelischen Armee aus den Gebieten, die sie seit dem 28. September 2000 besetzt hält. Dies sind die kleinen und untereinander unverbundenen und durch nur von Israelis benutzbaren Straßen getrennten Flecken der Zonen A und B, die in Oslo und den Folgeverhandlungen unter palästinensische Autorität gestellt wurden.
- Sanktionen im Falle gröblicher Verletzungen der einschlägigen Resolutionen der Sicherheitsrats wie auch der „Straßenkarte“ durch eine oder beide Parteien sind nicht vorgesehen.

- Die Aushandlung der definitiven Grenzen eines palästinensischen Staates findet am Ende des Prozesses statt und wird den Parteien übertragen. So bleibt das zukünftige Staatsgebiet bis dahin undefiniert, eine direkte Einflussnahme des Quartetts, etwa zur Sicherung elementarer Ansprüche und Rechte der Parteien, ist nicht vorgesehen.

Angesichts der Machtungleichgewichte sowohl zwischen den Konfliktparteien als auch innerhalb des Quartetts, das von den USA dominiert wird, ist es letztlich logisch, dass die israelische Regierung das Likud-Programm durch weitere Landnahme zu realisieren versucht, bevor der Prozess der *roadmap* überhaupt beginnen kann: Der Mauerbau (auf Kosten palästinensischen Gebietes), aber auch der Straßenbau und der Ausbau der Siedlungen werden daher von der israelischen Regierung nicht nur fortgesetzt, sondern in Umfang und Zeitplan forciert. Dadurch werden Fakten geschaffen, die die Zersplitterung der Territorialität eines zukünftigen Staates im Wortsinne festmauern und – sollte es je zu den am Ende des Prozesses vorgesehenen bilateralen Verhandlungen kommen – die Ausgangsposition Israels in der Territorialfrage stärken. Dies geschieht unter eindeutiger Verletzung des Völkerrechts (Verbot der Annexion gewaltsam eroberten Gebiete). Indem sie die „Straßenkarte“ akzeptierte, hat die palästinensische Autorität selbst diesen Prozess legitimiert.

### ***b) Der Fall West-Sahara***

Dieser Konflikt dauert schon länger als ein Vierteljahrhundert (ausführlich u. A.: Ruf 1994, S. 18- 65). Anstatt die Dekolonisierung des Gebiets entsprechend der Grundsatz-Resolution 1514 (1960) der UN-Vollversammlung durch eine Volksabstimmung der sahrauischen Bevölkerung einzuleiten, übertrug die Kolonialmacht Spanien das Gebiet im November 1975 an Marokko, obwohl der IGH in einem Rechtsgutachten am 16. Oktober 1975 die Ansprüche des Nachbarlandes für null und nichtig erklärt hatte. Erst am 27. Juni 1990 verabschiedete der Sicherheitsrat in der Resolution 690 einen Lösungsplan, der die Durchführung einer Volksabstimmung über die Unabhängigkeit zum Ziele hatte und hierfür eine Blauhelmtuppe, die MINURSO (*Misión de las Naciones Unidas para el Referendum en el Sahara occidental*), einrichtete. Seine Umsetzung wurde von Marokko erfolgreich verhindert. Als Kompromiss legte der UN-Generalsekretär am 23. Mai 2003 schließlich mit seinem Bericht einen neuen Lösungsplan vor (S/2003/565, Annex II), den der frühere US-Außenminister *James Baker* im Auftrag des Generalsekretärs ausgearbeitet hatte.

Auch hier steht das Referendum nicht mehr am Anfang, sondern am Ende eines Prozesses, der vier bis fünf Jahre dauern soll (Ruf 2003b). Festgelegt wird, dass in dieser Zeit eine legislative Versammlung und der Chef einer Exekutive gewählt werden sollen, die das Land bis zum Referendum verwalten. Bis dahin bleiben die marokkanischen Souveränitätsrechte in dem Gebiet unangetastet. Entscheidend ist die Frage, welche Personengruppen in das Wählerverzeichnis für den Volksentscheid aufgenommen werden sollen. Dies sind laut Bericht des Generalsekretärs vom 17. Februar 2000 (S/2000/131):

- a) Die Personen, die von der MINURSO im Dezember 1999 auf die vorläufige Wählerliste gesetzt worden sind (86.425 Personen);
- b) die Personen, die auf der am 31. Oktober 2000 erstellten Liste des UNHCR aufgeführt sind (weitere 20.386 Personen);
- c) die Personen, die seit dem 30. Dezember 1999 dauerhaft in der West-Sahara gewohnt haben – konkret also alle bis dahin in großer Zahl angesiedelten Marokkaner (nach Schätzungen: 130.000 – 170.000 Personen).

Ähnlich wie die *roadmap* versteht sich der Plan ausdrücklich als Grundlage für eine „politische Lösung“ des Konflikts, er basiert also nur bedingt auf dem Völkerrecht und den vorangegangenen Resolutionen der Sicherheitsrats. Genau deshalb taucht der Begriff „Entkolonisation“ im *Baker-Plan* nicht auf. Akzeptiert und unterzeichnet werden soll das Abkommen von den Konfliktparteien Marokko und der Polisario-Front. Dies wäre allerdings der letzte offizielle politische Akt der Befreiungsbewegung für die Westsahara: Marokko verhandelt hinfert mit der von den oben genannten Wahlberechtigten zu wählenden „westsaharischen Autorität“, und während der Wahlen für die Übergangs-Exekutive sind „secessionistische Tendenzen“ im Wahlkampf verboten. Damit ist klar, dass es zum Anschluss an Marokko keine Alternative gibt, die Möglichkeit von Autonomie-Regelungen jedoch offen gehalten wird. Die endgültige Abkehr von der Option der politischen Unabhängigkeit des Territoriums belegt auch Artikel 21 des Dokuments: Danach soll das Mandat der MINURSO so verändert werden, dass sie für die Durchführung des Plans unterstützend tätig werden kann. Ihre bisherige Aufgabe, die Vorbereitung der Volksabstimmung über die Unabhängigkeit, ist damit beendet.

Der Wille des Sicherheitsrats, sich der Angelegenheit zu entledigen, zeigt sich außerdem im oben erwähnten Bericht des Generalsekretärs, in dem dieser erklärt, der Sicherheitsrat werde

in Zukunft die Angelegenheit nicht mehr, wie bisher, im Rahmen des Kapitels VII der Charta „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ behandeln. Die Resolution 1495, in der der Bericht zur weiteren Verfahrensgrundlage für die Lösung des Konflikts gemacht wird, betont ausdrücklich, dass der Sicherheitsrat hinfort im Rahmen des Kapitels VI der Charta „Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“ tätig wird. Hier kann der Sicherheitsrat keinerlei Sanktionen beschließen, sondern nur Empfehlungen abgeben. Kurzum: Er begibt sich auch hier seiner Verantwortung für den Konflikt, indem er ihn im Kern zur bilateralen Angelegenheit zwischen den Konfliktparteien macht. Statt Völkerrecht durchzusetzen, überantwortet er die Angelegenheit der (auch in diesem Falle) asymmetrischen Konfliktstruktur selbst.

#### **4. Die Erosion des suprastaatlichen Gewaltmonopols.**

Die Erosion der Kompetenzen des Sicherheitsrats ist die andere völkergewohnheitsrechtliche Neuerung in der postbipolaren Welt. Als Gelegenheit hierzu nutzten die USA die Anschläge des 11. September. Mit der Resolution 1368 vom 12. September 2001 hatte der Sicherheitsrat unter dem Eindruck der Ereignisse des Vortages der US-Politik tendenziell den Weg zu einer völkerrechtlichen Legitimation des *ius ad bellum* geliefert. Auch wenn *Gerhard Stuby* (2001) zu Recht argumentiert, die Resolution 1368 könne keinen Blankoscheck für eigenmächtiges Handeln der USA darstellen, da das kodifizierte Völkerrecht durch sie nicht außer Kraft gesetzt werde, ist doch bemerkenswert, dass der Sicherheitsrat in seiner Berufung auf das „naturgegebene Recht zur Selbstverteidigung“ absichtsvoll nur den ersten Halbsatz des Artikels 51 der Charta zitierte, den entscheidenden zweiten Halbsatz „bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“ jedoch wegließ. Ganz im Sinne des Gewaltverbots in den internationalen Beziehungen (Art. 2.4 der Charta) und zur Betonung des beim Sicherheitsrat angesiedelten Gewaltmonopols unterstreicht daher Art. 51, dass selbst das Recht auf Selbstverteidigung in dem Augenblick erlischt, indem der Sicherheitsrat sich mit der Angelegenheit befasst. Die verstümmelte Berufung auf Art. 51 dürfte von den USA als ein Meilenstein auf dem Weg zur Entwicklung und Verkündung ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie betrachtet worden sein, die den Begriff der Selbstverteidigung vollkommen von den entsprechenden Bestimmungen der Charta entkoppelt (s. unten).

Hatten schon die Annullierung der Unterschrift des Vorgängerpräsidenten *Bill Clinton* unter den Vertrag über das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, die Nicht-Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls, die Kündigung des ABM-Vertrags etc. den Willen der neokonservativen Administration unter Präsident *Bush* zu einem kompromisslosen Unilateralismus unterstrichen, so versucht sie nunmehr die Anschläge vom 11. September zu nutzen, um eine weltweite Monroe-Doktrin umzusetzen und jene „globale Souveränität“ (Rilling 2003: 285) der USA herzustellen, die nur zu haben ist durch

- „die Abwertung internationaler Einbindungen [...]
- die möglichst weitgehende Durchsetzung amerikanischen Rechts im internationalen Maßstab (wie sich dies bereits im Regelwerk der WTO niederschlägt), und
- eine Art US-amerikanischer *Breschnew-Doktrin* der begrenzten Souveränität.“ (Rilling 2003).

Diese Politik orientiert sich an dem Postulat, das *Charles Krauthammer* schon 1991, unmittelbar nach Ende der Bipolarität, formuliert hat:

*„Unsere beste Hoffnung auf Sicherheit [...] ist Amerikas Stärke und die Willenskraft, eine unipolare Welt zu führen und ohne Scham (unshamed) die Regeln der Weltordnung festzulegen und sie auch durchzusetzen.“* (Krauthammer 1991).

Die Rede von Präsident *Bush* vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 12. September 2002 ist die Ankündigung der Umsetzung dieses Zieles in konkrete Politik. Sie kann nicht anders verstanden werden denn als Erpressung und Kampfansage an die Weltorganisation zugleich:

*„Wir werden mit dem UN-Sicherheitsrat an den notwendigen Resolutionen arbeiten. Aber über die Absichten der Vereinigten Staaten sollten keine Zweifel bestehen. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates werden umgesetzt, den gerechtfertigten Forderungen nach Frieden und Sicherheit muss Folge geleistet werden – oder ein Vorgehen wird unvermeidlich.“* (zit. n. Strutyński 2002, 44f).

Dies ist, mit leicht veränderten Worten, die Aufforderung an die Adresse der VN, sich dem hegemonialen Anspruch der USA zu unterwerfen. Zugleich wird hier auf der Bühne der Welt jene Doktrin nochmals unterstrichen, die mit der *National Security Strategy* (NSS) am 17.

September 2002, wenige Tage nach dieser Rede, offiziell verkündet wurde. Darin beanspruchen die USA nicht nur ein durch Art. 51 der UN-Charta verbotenes Recht auf unbeschränkte Selbstverteidigung,<sup>1</sup> sondern sie erklären unverblümt und einseitig: „*Die Vereinigten Staaten werden [...] nicht zögern zu handeln, wenn es notwendig werden sollte, unser Recht auf Selbstverteidigung wahrzunehmen, indem wir präemptiv [...] vorgehen.*“ Dies bedeutet einen eklatanten Verstoß nicht nur gegen Art. 51, sondern vor allem gegen Art. 2.4 der UN-Charta, der die „*Androhung oder Anwendung von Gewalt*“ in den internationalen Beziehungen grundsätzlich verbietet.

Das Drängen der USA im Sicherheitsrat, ein Mandat für die Kriegführung gegen den Irak zu erhalten, das immerhin mehr als ein halbes Jahr dauerte, erscheint so wie die zwei Seiten einer Medaille: Die Vereinten Nationen wurden von den USA vor die Wahl gestellt, sich selbst zu marginalisieren oder aber den geplanten Völkerrechtsbruch zu legitimieren. Damit ist die *raison d'être* der UN im Kern betroffen: die Verbannung von Krieg und Gewalt aus dem Verkehr zwischen den Staaten. Vordenker des neo-konservativen Planungsstabes im Pentagon interpretieren die Weigerung des Sicherheitsrats, den USA den Blankoscheck für die Kriegführung auszustellen, denn auch als einen Erfolg der Politik einer Demontage der UN: Unmittelbar nach Kriegsbeginn und noch am Vortag seines wegen Korruptionsaffären erfolgten Rücktritts (28. März 2003) dankte der damalige (Frankfurter Rundschau 28. März 2003) Vorsitzende des *defence policy board* Richard Perle „*Gott dafür, dass die UNO tot ist.*“

## **5. Die Resolution 1483 des Sicherheitsrats: Rückkehr der UN zur Handlungsfähigkeit oder Unterwerfung des Sicherheitsrats unter die Machtpolitik der USA?**

Der UN-Sicherheitsrat hat einstimmig (bei Abwesenheit Syriens) am 22. Mai 2003 die Resolution 1483 verabschiedet, die klar und eindeutig die kriegführenden Parteien USA und Großbritannien „als Besatzungsmächte unter einheitlichem Kommando (hinfort: *the Authority*)“ anerkennt. Da mutet es schon geradezu wie Hohn an, wenn der Sicherheitsrat weiter auf völkerrechtliche Prinzipien verweist und „die Souveränität und territoriale Integrität des Irak unterstreicht“. Speziell im diesem Falle ist der (in Sicherheitsrats-Resolutionen rituelle) Hinweis auf die Gültigkeit aller vorausgegangenen Entschließungen von besonderer Pikanterie, steht

---

<sup>1</sup> Art. 51 lautet: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs (sic!) gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, *bis* der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen.“ (Hervorhebung W.R.).

doch auch dieses Dokument noch unter dem Titel „*the situation between Iraq and Kuwait*“, also in der Kontinuität all jener Beschlüsse, die seit der Resolution 660 vom 2. August 1990 wegen des Angriffs auf Kuwait gefasst wurden. Indem es sich auf „*sämtliche vorangegangenen einschlägigen Resolutionen*“ beruft, stellt es sich in die Tradition des mehr als problematischen Umgangs mit der Souveränität des Irak seit 1991. Auch unterstreicht es nochmals den von den USA vorgegebenen Kriegsgrund: „*die Wichtigkeit der Entwaffnung von irakischen Massenvernichtungsmitteln und die schließliche Entwaffnung des Irak*“. Diese allerdings soll unter der primären Verantwortung der Besatzungsmacht (*authority*) erfolgen und kann (!) die UN-Waffeninspektionskommission UNMOVIC und die internationale Atomenergiebehörde IAEA einschließen, deren „*Funktionen [...] in der Zukunft diskutiert werden müssen*.“ Dies ist zu verstehen als der Versuch der UN, selbst wieder als Akteur im besetzten Irak tätig werden zu können. Der Preis dafür ist die Anerkennung und Legitimierung der Besatzung (*authority*) und ihre Beförderung zu einer Art Mandatsmacht anstatt, wie das Völkerrecht es geboten hätte, den Aggressor zum Rückzug aufzufordern.

Die politischen Folgen der Resolution 1483 sind eng verwoben mit den hegemonialen Ordnungsvorstellungen der derzeitigen US-Administration:

- In der Resolution ist ein Ziel festgeschrieben, das schon lange auf der Tagesordnung der US-Außenpolitik, aber auch der übrigen westlichen Industriestaaten stand: Die Zerschlagung der OPEC (Handelsblatt 27. Mai 2003, S. 9: „OPEC fürchtet irakisches Öl auf dem Weltmarkt“) Wie anders könnte die Formulierung verstanden werden (und was hat sie mit dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit zu tun?), wonach „*der Rat ferner beschloss, dass alle Verkäufe von Öl und Erdgas erfolgen sollen in Übereinstimmung mit den besten herrschenden Marktpraktiken*“? Diese können ja wohl nur die des „freien Weltmarkts“, nicht aber die Quotenregelungen der OPEC sein.
- Der nach voller Wiederaufnahme der Ölproduktion im Irak zu erwartende Verfall der internationalen Ölpreise dürfte zugleich weitere, für die US-Ökonomie wie für die Weltpolitik und Weltwirtschaft wichtige Folgen zeitigen:
  - a) Die energieintensive und fast keinerlei umweltschonende Restriktionen berücksichtigende Industrie der USA gewinnt durch billiges Öl weitere Wettbewerbsvorteile auf den Weltmärkten, insbesondere gegenüber den Hauptkon-

kurrenten EU und Japan. Durch die Bestimmung des Ölpreises können die USA auch die Kosten von deren industrieller Produktion und die Preise der Fertigwaren auf dem Weltmarkt beeinflussen und deren Produkte verteuern.

- b) Der russischen Zahlungsbilanz würde schwerer Schaden zugefügt, ist diese doch in hohem Maße vom Export von Erdöl und Erdgas abhängig. Die russische Kohlenwasserstoffproduktion ist jedoch teurer als die im Nahen und Mittleren Osten.
  - c) Bis auf ganz wenige Scheichtümer am Golf sind die Erdöl exportierenden Staaten der Region, allen voran Saudi-Arabien, in hohem Maße verschuldet. Der sinkende Ölpreis würde die soziale Krise in diesen Ländern weiter verschärfen und deren Regierungen noch abhängiger von den USA machen.
- Erklärtermaßen war der Krieg gegen den Irak Teil eines groß angelegten Projekts, das unter dem Stichwort *Restructuring the Middle East* (Asmus/Pollack 2002) das Ziel verfolgt, die Energievorräte der gesamten Region vom Golf bis zum kaspischen Becken unter US-Kontrolle zu bringen. Diese Vision ist gemeint, wenn der derzeitige US-Präsident von der „Demokratisierung des Mittleren Ostens“ spricht. Und in dieses Szenario passt der Krieg gegen Afghanistan, der offenkundig schon lange vor dem 11. September 2001 geplant war (Chossudowsky 2002: 390).
  - Diese unilateralistische und aggressive Politik widerspricht geltendem Völkerrecht diametral. Genau hier liegt die völkergewohnheitsrechtliche Brisanz der *National Security Strategy*, für deren erste Umsetzung der Irak den Präzedenzfall liefern musste. Keineswegs ging es darum, „Schurkenstaaten und ihre terroristische Klientel aufzuhalten, bevor sie in der Lage sind, die Vereinigten Staaten und ihre Bündnispartner und Freunde mit Massenvernichtungsmitteln zu bedrohen oder sie gegen sie einzusetzen.“
  - Dieser Krieg sollte den Präzedenzfall für kommende Interventionspolitik liefern. Und der Irak war ein einfacher Gegner, da die USA aufgrund einer von der RAND-Corporation für die US-Air Force erstellten Studie sehr genau über die militärische Schwäche des Saddam-Regimes und die geringe Kampfkraft der irakischen Armee Bescheid wussten (Byman/Wise 2002). Es ging nicht darum, „Schurkenstaaten ... aufzuhalten,“ Es geht um die Definitionsmacht, solche Bedrohungen einseitig festzu-

stellen und dann ungehindert durch die Normen des Völkerrechts anzugreifen – ganz gleich ob Bedrohungen tatsächlich existieren und beispielsweise von den UN festgestellt werden, oder eben nicht. Das Verhalten der USA gegenüber den Befunden und dem Agieren der UN-Waffeninspektoren im Irak lässt keinen anderen Schluss zu.

- Die völkerrechtliche Anmaßung zur Führung präventiver Kriege kann und wird nicht auf den Hegemon beschränkt bleiben. Dieses militärische Eingreifen schafft einen Präzedenzfall, der der Wiedereinführung der Gewalt in die internationalen Beziehungen Tür und Tor öffnet. Und die Kandidaten an der Spitze der „Achse des Bösen“ finden sich – abgesehen von Nordkorea – nicht zufällig in der Nah- und Mittel-Ost-Region: der als territoriale Brücke zum kaspischen Meer unverzichtbare Iran, aber auch Syrien oder das politisch nicht mehr verlässlich erscheinende Saudi-Arabien. (Washington Post, 6. Aug. 2002, ausführlicher: <http://slate.msn.com/?id=2069119>). Warum aber sollten sich andere Staaten hinfert an das Gewaltverbot halten, wenn dieses völkerrechtliche Tabu gebrochen ist? Warum sollten nicht morgen Indien und Pakistan ihren Konflikt – bis hin zum möglichen Einsatz atomarer Waffen – militärisch zu „lösen“ versuchen? Und kein geringerer als die EU beansprucht nun ihrerseits das Recht auf (auch militärische) Prävention: *„We need to develop a strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary robust intervention. ... We need to be able to act before countries around us deteriorate, ... Preventive engagement can avoid more serious problems in the future.“* (European Security Strategy (2003)).
- Das Einknicken der im Sicherheitsrat vertretenen Mächte dürfte sich erklären aus der Angst vor Isolation im internationalen System und vor weiteren politischen, aber auch ökonomischen Bestrafungen durch den Hegemon. Die Ständigen Mitglieder haben sich in der Resolution 1483 gebeugt, weil mit der Erreichung (der ersten Etappe?) des Kriegsziels Abhängigkeiten neuer Art zu entstehen drohen, die diese Mächte politisch und ökonomisch weiter marginalisieren könnten. Mitspielen, um weiter mitreden zu dürfen, scheint die Devise. Dies lässt auch die Weigerung des Sicherheitsrats, im Februar 2003 den USA einen Blankoscheck für ihren Krieg zu erteilen, in einem anderen Licht erscheinen: Nicht aus Respekt vor dem Völkerrecht sollte der Krieg verhindert werden, sondern auf dem Spiel standen wirtschaftliche Interessen der „alten Europäer“ einschließlich lukrativer Kontrakte insbesondere Frankreichs und Russlands.

So erscheint die vordergründige Kritik der Achse Paris-Berlin am US-Krieg gegen den Irak einerseits im Kontext der wachsenden Rivalität zwischen den ökonomischen Blöcken Europa und USA. Andererseits gehen beide Hand in Hand, wenn in der Formulierung der jeweiligen Sicherheitsstrategien nahezu wortgleich dieselben Rechtfertigungen für präventive Interventionen gewählt werden. Die Umsetzung dieser Strategien in politische Praxis geht nicht ohne die Demolierung des geltenden Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen. Flankierend konstruiert daher auch deutsche Politikberatung neue völkerrechtliche Normativität (so der sicherheitspolitische Koordinator der Konrad-Adenauer-Stiftung Kamp 2004): Unter Verweis auf die Resolution 687 des UN-Sicherheitsrats bezieht er sich – zu Recht – auf die neue Sicherheitsstrategie der EU und verlangt eine „*Fortentwicklung des Völkerrechts. Statt eines Einforderns formaler Regeln muss es künftig weit stärker um ein Ermessen und Beurteilen gehen.*“ Und genau darum handelt es sich dann auch bei der Begründung der Interventionen, die etwa erforderlich werden zum „*Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen*“ und bei denen „*selbst die nukleare Präemption eine zumindest theoretisch vorstellbare Option (ist)*“. Mit einer durchaus ähnlichen Begründung, nämlich der Notwendigkeit wirtschaftlicher und politischer ‚Transformation‘ forderten schon Asmus/Pollack (2002) Interventionen nicht nur im Irak, sondern auch in Ägypten und Saudi-Arabien.

Ermessen und Beurteilen an Stelle des Rechts? Ermessen und Beurteilen seitens desjenigen, der zugleich den Anspruch erhebt, aufgrund seines „Ermessens“ handeln zu müssen und daher zu dürfen? Dies ist die endgültige Abkehr von jenem Prinzip der Gewaltenteilung, das konstitutiv ist für bürgerlich-demokratische Gesellschaften und das mit der Schaffung der Vereinten Nationen auf den supra-staatlichen Bereich ausgedehnt werden sollte. Die hier viel zu kurz und aphoristisch angerissene sicherheitspolitische Debatte, die einer gemeinsamen transatlantischen Sprachregelung „zur Innovation des Völkerrechts“ folgt und für die Kamp, Asmus/Pollack und viele Andere nur repräsentativ das Argumentationsmuster vorgeben, ist weiter gediehen, als es durch die wenigen Hinweise und Zitate belegt werden kann – davon zeugen nicht zuletzt die beiden erwähnten globalen Sicherheitsdoktrinen, die „Prävention“ zur neuen völkerrechtlichen Norm zu machen versuchen. Sie sind Teil des Strebens nach Etablierung jener „*strategischen Kultur*“, die in der europäischen Sicherheitsstrategie eingefordert wird.

## **Zusammenfassung.**

Erstmalig in der Geschichte der Vereinten Nationen hat der Sicherheitsrat ein Besatzungsregime ausdrücklich bestätigt. Und dies in der Folge eines von ihm nicht autorisierten und ohne jeden Zweifel völkerrechtswidrigen Krieges. Damit ist dieser im Nachhinein legitimiert, ganz so wie mögliche zukünftige Kriege. Die Weltordnung wird zurückgekehrt in jene Verhältnisse, die bereits der Völkerbund abschaffen wollte und die durch die Konstruktion eines supra-staatlichen Gewaltmonopols als Kern der Charta der Vereinten Nationen einen – vorläufigen – zivilisatorischen Höhepunkt gefunden hatten. Krieg wird wieder zum legitimen, ja wenn das Völkerrecht erst „reformiert“ ist, legalen Mittel der Politik, wie dies schon der gegen Jugoslawien noch unter dem Deckmantel der „humanitären Intervention“ geführte Angriffskrieg demonstrieren sollte. Der sich seit dem Ende der Bipolarität entfaltende und von der *Bush-Administration* rücksichtslos durchgesetzte Unilateralismus läuft Gefahr, die internationalen Beziehungen zurück in die Anarchie der Staatenwelt führen. Solche Arroganz der Macht etabliert neues Völkergewohnheitsrecht. Die Beteiligung der VN an Akten und Sanktionen, die gegen das geschriebene Recht der Charta verstoßen, beschädigen nicht nur das Völkerrecht, sondern auch die Vereinten Nationen selbst. Geschuldet sind sie letztlich gerade dem Sicherheitsrat, dessen Entscheidungen keiner Normenkontrolle und keiner demokratischen Legitimation unterzogen werden können und in dem vor allem die Ständigen Mitglieder ihre „nationalen Interessen“ über das kodifizierte Recht stellen. So betrachtet, verwundert der mörderische Anschlag auf den Sitz der Vereinten Nationen in Bagdad nicht, werden sie doch – nicht zuletzt wegen des fast dreizehnjährigen Sanktionsregimes und seiner Folgen – als Instrument der US-Politik wahrgenommen.

Durch die völkergewohnheitsrechtliche Entwicklung in den letzten Jahren, begleitet von einer interessengeleiteten Debatte über die „Reform der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“, ist die *raison d'être* der UN selbst betroffen: Die Verbannung von Krieg und Gewalt aus dem Verkehr zwischen den Staaten und Völkern. Treffend stellte E. O. Czempiel schon 1994 (102f) fest: „(Wird) das Machtmonopol der Vereinten Nationen aufgebrochen, die Gewaltanwendung über die Selbstverteidigung hinaus wieder legitimiert, stürzt die Welt in jene Zustände zurück, in denen die Gewaltanwendung als akzeptierte *ultima ratio* der Außenpolitik galt. ... Der Krieg kehrt wieder.“

Es geht keineswegs nur um den am 20. März 2003 begonnenen Krieg gegen den Irak, sondern um den Umgang mit dem Völkerrecht, mit dem Kriegsvölkerrecht, mit den Menschenrechten, denn die Demolierung des Rechts auf einer Ebene bleibt nicht ohne Konsequenz für andere

Ebenen. Und vergessen werden darf nicht, dass die Kodifizierung der Menschenrechte wesentlicher Teil des Völkerrechts ist. Die Erosion des Völkerrechts beginnt nicht mit dem 11. September 2001, sondern mit den Resolutionen 687 und 688 vom April 2001. Symbolisiert wird die Wende im Internationalen System vom 26. Dezember 1991, dem Tag der Auflösung der Sowjetunion (Leidenmüller 2004: 100). Seither hat sie eine besondere Dynamik entfaltet: Die Etablierung des „Rechts auf humanitäre Intervention“, die Delegation ureigenster Aufgaben des Sicherheitsrats an *ad-hoc*-Gremien und/oder die Konfliktparteien selbst und schließlich die posthume Sanktionierung eines Angriffskrieges stellen einen zentralen Grundsatz jedes Rechtssystems in Frage: die Rechtsgleichheit. Wo aber dieses Prinzip aufgehoben wird, zwischen Staaten ebenso wie im Bereich der Menschenrechte, kann auch seitens der Betroffenen keine Akzeptanz des Rechts mehr erwartet werden. Das nun interessenorientiert diskutierte „Recht auf Präemption“, das sich vordergründig um den „Krieg gegen den Terrorismus“ rankt, bemüht stets moralische Rechtfertigungen, ignoriert aber gezielt etablierte Rechtsnormen. Der zivilisatorische Wert des Rechts erscheint um hegemonialer Willkür willen als lästige Apanage einer bipolaren Vergangenheit. Die angestrebte Willkür indes ist nicht nur ein Rückfall in die Rechtlosigkeit im Internationalen System, sie legitimiert durch Anwendung extra-legaler Gewalt genau das, was sie zu bekämpfen vorgibt: den Terrorismus.

## Literaturangaben

Armitage, Richard (1994): The importance of US leadership. In: The World and I, Juni, S. 44 - 49.

Asmus, Ronald D./Pollack, Kenneth M. (2002): Transforming the Middle East; in: Policy Review Nr. 115. Übersetzt in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 12, S. 1457-1466.

Asmus, Ronald D. (2003): Gemeinsame Ressourcen. Die Transformation des Iraks; in Frankfurter Rundschau 18. März, S. 9.

Berndt, Michael/Ruf, Werner (1999): Der Krieg für die NATO; in: Wissenschaft und Frieden, Heft 3, S. 13 - 15.

Bettati, Mario (1991): Un droit d'ingérence? In: Revue de Droit International Public, S. 639 – 670.

Blumenwitz, Dieter (1993) : Humanitäre Intervention bei Minderheiten-Konflikten. In: Politische Studien, Sonderheft 6, 52 – 62.

Bush, George (1990): Rede vor dem US-Kongress, Washington DC, 11. September.

Byman, Daniel S./Wise, John R (2002): The Persian Gulf in the Coming Decade. Prepared for the United States Airforce. RAND Corporation, Santa Monica. In dieser Studie wird detailliert dargestellt, dass der Irak – auch für seine Nachbarn – in den nächsten zehn Jahren keine militärische Bedrohung darstellt.

Czempiel, Ernst-Otto (1994): Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Missverständnisse. München.

Chossudovsky, Michel (2002): *Global Brutal. Der entfesselte Welthandel, die Armut, der Krieg*, Frankfurt/Main 2002.

European Security Strategy (2003): <http://www.iss-eu.org>

Gallant, Judy (1992): Humanitarian Intervention and Security Council resolution 688. A Reappraisal in Light of a Changing World Order. In: *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 7, no. 4, 881 – 920.

Graefrath, Bernhard (2003): Die Bedeutung des Völkerrechts in der Zeit des kalten Krieges; in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Zurück zum Faustrecht?* Berlin, S. 39 - 47.

Kamp, Karl-Heinz (2004): Die Bedrohung bekämpfen, bevor sie akut wird. In: *Frankfurter Rundschau Dokumentation*, 4. Februar, S. 9.

Krauthammer, Charles (1991): The Unipolar Moment; in: *Foreign Affairs*, Summer 1993, pp. 22 – 49.

Leidenmüller, Franz (2004): ‚Neue‘ Kriege und die Zukunft des Völkerrechts: Vom Gewaltverbot zu Präemptivschlägen und Anti-Terror-Interventionen. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.): *Schurkenstaat und Staatsterrorismus. Konturen einer militärischen Globalisierung*. Münster, S. 94 – 106.

Loquai, Heinz: *Der Kosovo-Konflikt – Wege in einen vermeidbaren Krieg*, BadenBaden 2000.

Loquai, Heinz (2004): Medien als Weichensteller zum Krieg; in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.): *Schurkenstaat und Staatsterrorismus. Die Konturen einer militärischen Globalisierung*. Münster, S.107 – 124.

National Security Strategy (2002); Online unter <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>. Zuletzt abgerufen am 16.05.04. In Auszügen in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/2002, S. 1503-1512.

Paech, Norman (2003): Imperialismus und Völkerrecht; in: Albrecht/Goldschmidt/Stuby (Hrsg.): *Die Welt zwischen Recht und Gewalt*, Hamburg, S. 126-138.

Paech, Norman/Stuby (2001): *Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen*, Hamburg.

Paech, Norman/Stuby, Gerhard: (1999): Recht oder Gewalt? Unterwegs zu einer neuen Weltordnung; in: *Supplement der Zeitschrift „Sozialismus“* Nr. 5. „Der NATO-Krieg. Hintergründe und Alternativen“, S. 36 – 47.

Pradetto, August (1999): Zurück zu den Interessen. Das Strategische Konzept der NATO und die Lehren des Krieges, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Nr. 7, S.805-815.

Rilling, Rainer ((2003): Breakout. Let's take over. American Empire als Wille und Vorstellung; in: Berndt, Michael / El Masry, Ingrid (Hrsg.): *Konflikt, Entwicklung, Frieden. Emanzipatorische Perspektiven in einer zerrissenen Welt*. Festschrift für Werner Ruf, Kassel 2003, S. 272 – 293.

Ruf, Werner (1991): Vom Krieg in die Krise zum Krieg – Der Golfkrieg eine bewusste Eskalation? In: Ruf, Werner (Hrsg.): *Vom Kalten Krieg zur heißen Ordnung?* Münster, S. 51-61.

Ruf, Werner (1994): Die neue Welt-UN-Ordnung. Vom Umgang des UN-Sicherheitsrats mit der Souveränität der ‚Dritten Welt‘, Münster,

Ruf, Werner (2003a): Zur Gewaltförmigkeit des politischen Widerstands im Nahen Osten; in: *Der Bürger im Staat*, Heft 2/3, S. 110 – 115.

Ruf, Werner, (2003b): Die Polisario am Ende? In: *Inamo* Nr. 36 (Jahrg. 9), S. 42-43.

Strutynski, Peter (2002): Von Kabul nach Bagdad. Chronik eines angekündigten Krieges; in: Forum Wissenschaft, Heft 4, S. 44 – 46, hier S. 44f .

Stuby, Gerhard (2001): Internationaler Terrorismus und Völkerrecht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 11, S. 1330-1341.

Washington Post, 6. August 2002. Das ausführliche Szenario für die „Neuordnung des Nahen Ostens findet sich unter: <http://:slate.msn.com/?id=2069119>. Zuletzt abgerufen 23.01.2003.

Tomuschat, Christian (2003): Der selbstverliebte Hegemon; in: *Die Internationale Politik* Nr. 5/ S. 39 - 47.

Wolf, Klaus-Dieter (1993): Dauerhafte Aufwertung des Systems der Vereinten Nationen im Rahmen einer ‚Neuen Weltordnung‘? in: Nord-Süd aktuell Nr. 1/ S. 121 – 127.