

Das Gewaltverbot der UNO-Charta – ein lästiges Relikt der Vergangenheit?

Pierre-Marie Dupuy, Paris/Florenz, und Christian Tomuschat, Berlin

Ganz offen wird in den USA seit einigen Monaten von einem Angriff gegen den Irak gesprochen. Militärische Planer in Washington verheimlichen nicht, dass sie nur noch auf einen günstigen Zeitpunkt warten, um einen Präventivschlag gegen das Land zu führen. Keineswegs handelt es sich bei solchen Äußerungen um bloße Spekulationsblasen eines übereifrigen Generalstabes, der den Vorrang der politischen Führung zu unterlaufen versucht. Vielmehr hat Präsident Bush selbst in zahlreichen Erklärungen seine Auffassung bekundet, dass die vom Irak ausgehenden Kriegsgefahren mit allen verfügbaren Mitteln – also auch gewaltsamen - beseitigt werden müssten. Nur die erhöhten Spannungen zwischen Israel und den Palästinensern scheinen bisher die Durchführung der Planungen verhindert zu haben. Überdies müsste Washington einen kooperationswilligen Partner finden, von dessen Boden aus der amerikanische Aufmarsch organisiert werden könnte.

Es trifft zu, dass der Irak eine Gefahr für den Weltfrieden darstellt. Die Regierung des Diktators Sadam Hussein ist gegenwärtig nicht bereit, sich den in der Resolution 687 des UNO-Sicherheitsrates vom 3. April 1991 vorgeschriebenen Inspektionen ihres Rüstungspotentials zu unterwerfen. Es gibt offenbar gute Gründe für die Annahme, dass die irakische Armee versucht, Massenvernichtungswaffen zu entwickeln, und bereits über die notwendigen Trägerwaffen verfügt. Vor allem für Israel könnten solche Waffensysteme, wären sie denn einsatzfähig, zu einer tödlichen Bedrohung werden.

Für den außenstehenden Beobachter ist erstaunlich, dass die Debatte über die Gründe für oder gegen einen möglichen Präventivschlag fast völlig ohne Berücksichtigung der Regeln der Völkerrechtsordnung geführt wird. Wer nur von den Medien informiert wird, muss zu dem Schluss gelangen, die Entscheidung des amerikanischen Präsidenten hänge allein von Zweckmäßigkeitserwägungen ab. Dass einem Angriff auf den Irak auch rechtliche Gesichtspunkte entgegenstehen könnten, ist bisher in der amerikanischen Öffentlichkeit allenfalls beiläufig erwähnt worden. Vor wenigen Tagen allerdings hat der amerikanische Verteidigungsminister Rumsfeld erklärt, ein Angriff auf den Irak lasse sich als Akt präventiver Selbstverteidigung rechtfertigen. Mit dieser gewagten Konstruktion verlassen die USA den Boden des geltenden Rechts.

Zu den Kernelementen des heutigen Völkerrechts gehört das Gewaltverbot, das militärische Gewaltanwendung in den zwischenstaatlichen Beziehungen ohne besondere Rechtfertigung verbietet. Als einer der leitenden Grundsätze der Weltorganisation ist es in Art. 2 Abs. 4 der UNO-Charta verankert. Der Internationale Gerichtshof hat ihm in seinem Urteil im Streit zwischen Nicaragua und den USA zusätzlich die Eigenschaft eines gewohnheitsrechtlichen Grundsatzes bescheinigt. Streitigkeiten sollen auf friedliche Weise beigelegt werden. Wenngleich die Schöpfer der Charta, unter denen niemand anders als die USA im Jahre 1945 die vorrangige Federführung innehatten, damit ein hohes und vielleicht ungerechtfertigtes Maß an Optimismus an den Tag gelegt haben, sind sie doch nicht einem blauäugigen Utopiedenken zum Opfer gefallen. Denn gleichzeitig wurde dem Sicherheitsrat die Aufgabe übertragen, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten. Falls ein Land das Friedensgebot der Charta verletzt, soll es vom Sicherheitsrat, notfalls auch mit Gewalt, zur Raison gebracht werden. Bekanntlich tragen im Sicherheitsrat die fünf ständigen Mächte eine besondere Verantwortung,

deretwegen ihnen auch ein Vetorecht zuerkannt worden ist. Heute sind die USA dort die dominierende Kraft.

Das Gewaltverbot gilt also nicht absolut. Jederzeit kann der Sicherheitsrat geeignete Maßnahmen gegen einen Rechtsbrecher anordnen, der das Gewaltverbot verletzt, ja es steht ihm sogar frei, schon im Vorfeld, wenn lediglich eine Gefahr für den Weltfrieden sich abzeichnet, verbindliche Anordnungen zu treffen. Auf Grund dieser Zuständigkeit ist der Sicherheitsrat auch berechtigt, Staaten oder Staatengruppen zu einem Vorgehen gegen den Störer zu ermächtigen. Nach dem Überfall auf Kuwait wurde der um das Opfer gescharten Koalition unter der Führung der USA eine solche Ermächtigung erteilt.

Militärische Gewaltanwendung ist einem jeden Land ferner zum Zwecke der Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta gestattet. Vorausgesetzt wird dabei, dass der Angreifer militärische Gewalt angewendet hat. Sowohl der englische Text des Art. 51 ("if an armed attack occurs") wie auch seine französische Version ("dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée") lassen deutlich erkennen, dass grundsätzliche präventive Selbstverteidigung nicht zulässig sein soll: der Angriff muss stattgefunden haben, und von einer Aggression lässt sich nicht sprechen, wenn feindliche Planungen erst in einem Vorbereitungsstadium stecken. Mehrfach hat im übrigen in der Vergangenheit der Sicherheitsrat Versuche, Militäraktionen gegen vermutete terroristische Stützpunkte in Drittstaaten zu rechtfertigen, zurückgewiesen. Weder hat Israel mit diesem Vorbringen für Angriffe gegen den Libanon und Tunesien Gehör gefunden, noch Südafrika zur Apartheidszeit für Angriffe gegen seine Nachbarstaaten im Norden.

Auch Juristen übertreiben freilich nicht die Textgläubigkeit. Es kann Extremsituationen geben, wo dem potentiellen Opfer ein weiteres Abwarten nicht mehr zuzumuten ist. Aber der Fall des Irak liegt anders. Niemand kann gegenwärtig behaupten, dass eine aktuelle Kriegsgefahr von ihm ausgehe. Die USA sind offensichtlich bestrebt, einen Krisenherd vorbeugend unschädlich zu machen. Gerade dies ist aber die Aufgabe des Sicherheitsrates, der, anders als ein einzelner Staat, von seinen umfassenden Kompetenzen nach Kapitel VII der Charta schon dann Gebrauch machen kann, wenn nicht mehr als eine Gefahr für den Weltfrieden erkennbar ist.

Die jüngste Vergangenheit hat mit der Kosovo-Krise ferner gezeigt, dass es auch Fälle außerhalb der Selbstverteidigung geben kann, wo Gewaltanwendung ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat als zulässig erachtet werden muss. Die Militäroperationen der Atlantischen Allianz gegen Jugoslawien ließen sich nur auf die in ihrer Geltung umstrittene Rechtsfigur der humanitären Intervention stützen. Trotz aller zunächst geäußerten Kritik haben sich im übrigen unmittelbar nach dem Ende des bewaffneten Konflikts auch China und Russland auf den Boden der neuen Tatsachen gestellt. Mit seiner Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 hat der Sicherheitsrat ein Treuhandregime über das Kosovo errichtet und damit implizit den Einsatz der NATO-Streitkräfte gegen Jugoslawien gebilligt. Damit hat sich gezeigt, dass auch gegenüber dem Gewaltverbot eine Güterabwägung zulässig ist. Die territoriale Integrität eines Regimes, das sich zu ethnischen Säuberungen und Völkermord hinreißen lässt, kann nicht der oberste Wert der Völkerrechtsordnung sein. Angesichts schwerster internationaler Verbrechen muss es jedenfalls einer Staatengruppe, die glaubhaft für die Lebensrechte der verfolgten Bevölkerung eintritt, gestattet sein, Gewalt anzuwenden, wenn alle anderen Mittel zur Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes versagt haben.

Würde man gegenüber dem Irak Gewaltanwendung auch zur Abwendung möglicher zukünftiger Gefahren billigen, so wäre dies nicht lediglich ein in seiner Logik der humanitären Intervention folgender weiterer Schritt, sondern eine Grundsatzentscheidung gegen das gesamte bestehende System der kollektiven Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen. Während bei der humanitären Intervention das begangene Unrecht in Gestalt schwerer Verbrechen vor aller Augen liegt, sind es im Falle des Irak hypothetische Annahmen, auf die man sich zur Rechtfertigung eines Angriffs stützen müsste. Gewiss ist der Irak kein Rechtsstaat. Es steht auch außer Zweifel, dass dem Diktator Saddam Hussein die Bereitschaft zur Begehung selbst schwerster Verbrechen unterstellt werden kann. Aber die Wahrnehmung präventiver Polizeifunktionen hat die internationale Gemeinschaft bewusst in die ausschließliche Verantwortung des Sicherheitsrates gegeben. Solange noch die Aussicht auf eine diplomatische Lösung besteht, lässt sich der Einsatz gewaltsamer Mittel kaum legitimieren. Auch China und Russland, auf deren Stimmen es im Sicherheitsrat in erster Linie ankommt, können kein Interesse daran haben, dass der Irak mit dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen, insbesondere atomaren und chemischen Kampfstoffen, den gesamten Nahen Osten in den Untergang treibt. Auch ihnen muss folglich daran gelegen sein, den Irak zu einem Einlenken zu zwingen. Hier müssen die USA in geduldiger diplomatischer Kleinarbeit alle Chancen nutzen. Solange sich das System der kollektiven Sicherheit als funktionsfähig erweist, darf es einseitige, vom Sicherheitsrat nicht autorisierte militärische Gewaltanwendung nicht geben.

Es ist geradezu selbstverständlich, dass ein gewaltsames Vorgehen der USA gegen den Irak im jetzigen Zeitpunkt einen bösen Präzedenzfall setzen würde. Jeder militärisch potente Staat würde sich künftig bei einer militärischen Intervention über die Grenzen hinweg darauf berufen, dass er zu seinem Handeln durch gefährliche Machenschaften in dem betroffenen Nachbarland gezwungen gewesen sei. Das Gewaltverbot verlöre vollkommen seine bewusstseinsbildende Kraft. Durch den Verlust an Effektivität müsste es letzten Endes auch seine Normativität als verbindlicher Rechtsgrundsatz einbüßen. Der Schäden für die internationale Gemeinschaft ließe sich kaum abschätzen.

Natürlich ist dies kein Ratschlag an die betroffenen Nationen im Nahen Osten, die Hände in den Schoß zu legen und sich gegebenenfalls eines Tages abschlachten zu lassen. Niemand kann die Rolle eines Opferlammes zugemutet werden. Aber die Handlungsmittel der internationalen Gemeinschaft sind keineswegs erschöpft. Vor allem die USA als die Führungsmacht des Westens müssen darauf achten, dass sie den Respekt vor dem Völkerrecht, den sie von anderen Staaten verlangen, auch selbst üben. Wer leichtfertig mit dem Gewaltverbot als dem Herz der heutigen Völkerrechtsordnung umgeht, stellt damit auch die Völkerrechtsordnung als solche in Frage und wird künftig damit rechnen müssen, dass in die internationalen Beziehungen Willkür und absolute Unberechenbarkeit einziehen. Man kann nicht auf der einen Seite für rein ökonomische Streitfälle innerhalb der WTO eine internationale Rechtsgemeinschaft aufbauen, auf der anderen Seite aber im Hinblick auf die ordnungspolitischen Belange der internationalen Gemeinschaft jeglicher Rechtsstaatlichkeit eine Absage erteilen. Wenn morgen die USA nicht mehr der mächtigste Staat der Welt sind, mag es zu spät sein, das Ideal einer von rechtlichen Grundssätzen bestimmten Welt in den Fakten zu verankern.