

GREGOR SCHIRMER

Völkerrecht als Friedensinstrument

Zu den gesellschaftlichen Bedingungen für eine Welt ohne Krieg gehört nach meiner Überzeugung die Geltung, Weiterentwicklung und Durchsetzung des Völkerrechts. Völkerrecht allein kann eine Welt ohne Krieg nicht schaffen. Aber eine solche Welt ist nicht ohne verbindliche völkerrechtliche Regelungen, ohne Herrschaft des Rechts denkbar und möglich. Die Alternative: Eine pax americana, also ein Gewaltfrieden ohne Recht kraft politischer, ökonomischer und vor allem militärischer Macht der USA mit wechselnden Verbündeten oder ein Welt-Chaos ohne rechtliche Bindungen.

Nach drei kurz aufeinander von den USA und ihren Verbündeten vom Zaun gebrochenen völkerrechtswidrigen Kriegen gegen Jugoslawien 1999, gegen Afghanistan 2002 und gegen den Irak 2003¹ sowie angesichts der fast 50 Kriege und bewaffneten Konflikte, die für das Jahr 2002 gezählt wurden,² ist die Frage nicht von der Hand zu weisen, ob das Völkerrecht bei der Kriegsverhinderung und Friedenssicherung überhaupt noch etwas zu bewirken vermag. Die geltende Völkerrechtsordnung ist vor allem durch die imperialistische Politik der USA in eine existenzielle Krise geraten.³ Die drei Kriege hatten aus völkerrechtlicher Sicht einige makabre Gemeinsamkeiten:

Sie waren schwerwiegende Verletzungen des Verbots der Anwendung und Androhung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen, jener Grundnorm des Friedensvölkerrechts, die in Art. 2 Ziffer 4 der Charta der Vereinten Nationen als kategorischer Imperativ, als *ius cogens*, also als zwingendes Recht statuiert ist und das Aggressionsverbot einschließt. Mit diesen Kriegen wurden weitere Prinzipien des Völkerrechts verletzt, vor allem das der souveränen Gleichheit. Die Kriege waren völkerrechtswidrige Aggressionen im Sinne der Aggressionsdefinition der Vereinten Nationen von 1974⁴, Friedensbrüche und Angriffshandlungen nach Art. 1 Ziffer 1 und Art. 39 der Charta, bewaffnete Angriffe gegen Mitglieder der Vereinten Nationen nach Art. 51. Die Kriege waren weder vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mandatiert oder sonst wie von ihm gebilligt, noch waren sie Akte der Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta. Sie waren Verbrechen gegen den Frieden im Sinne der Prinzipien-Deklaration der Vereinten Nationen von 1970⁵ und Verbrechen der Aggression nach Art. 5 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. 7. 1998⁶, über das der Gerichtshof allerdings vorläufig keine Gerichtsbarkeit ausüben kann. Die Besetzungen im Gefolge der Aggressionen sind völkerrechtswidrig. Sie konnten auch durch nachfolgende Resolutionen des Sicherheitsrats keine Rechtfertigung finden.

Gregor Schirmer – Jg. 1932, Prof. Dr. sc. jur., Völkerrechtler. Studium der Rechtswissenschaften an der KMU Leipzig. Wissenschaftliche Arbeit an der HU Berlin und an der FSU Jena. In der DDR Stellvertreter des Hochschulministers, stellvertretender Abteilungsleiter des ZK der SED, Mitglied der Volkskammer. 1996 - 2002 Mitarbeiter in der Bundestagsfraktion der PDS. Zuletzt in UTOPIE kreativ: Die Charta der Vereinten Nationen und die PDS, Heft 114 (April 2000).

1 Vgl. zu den drei Kriegen und ihren völkerrechtlichen Implikationen: Gerd Seidel: Quo vadis Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts 41 (2003), S. 449 ff. und die dort angegebenen Literaturhinweise.

2 Vgl. Wolfgang Schreiber (Hrsg.): Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung, Das Kriegsgeschehen 2002, Opladen 2003.

3 Vgl. Gregor Schirmer: Völkerrecht und Durchsetzung der Menschenrechte, in: Menschenrecht, Napoli 2003, Topos Heft 21, S. 77 ff. und Ders.: Zukunft der Völkerrechtsordnung?, in: Krieg, neue Weltordnung und sozialistische Programmatik, Marxistisches Forum Heft 40/41, Berlin, Juli 2002, S. 44 ff. Nach Georg Nolte: Die USA und das Völkerrecht, in: Die Friedens-Warte 78 (2003) H. 2-3, S. 119 »ist eine Krise des Völkerrechts zu diagnostizieren, und im Zentrum dieser Krise stehen die USA«.

4 A/Res/3314 (XXIX) vom 14. 12. 1974.

5 A/Res/2625 (XXV) vom 24. 10. 1970.

6 BGBl. 2000 II S. 1394.

7 Vgl. zum folgenden Anne Peters: International Dispute Settlement: A Network of Cooperational Duties, in: European Journal of International Law 14 (2003) No. 1, pp. 1 ff.

Die drei Kriege und die Situation danach in den eroberten und besetzten Ländern zeigen nach meiner Meinung eindeutig und eindringlich: Die ganze Logik der Zuflucht zu militärischer Gewalt, zum Krieg und zu anschließender militärischer Besetzung als Mittel der Politik führt in die Irre, endet in Gesetzlosigkeit und Willkür und gibt dem Terrorismus neuen Aufschwung. Es muss nach Mitteln und Wegen gesucht werden, um den Frieden mit nichtmilitärischen, zivilen Mitteln zu sichern. Das Völkerrecht bietet dafür schon jetzt Möglichkeiten und in diese Richtung muss es weiter entwickelt werden. Es handelt sich nicht um vom Recht gewährleistete Garantien für Frieden, sondern um Möglichkeiten, die genutzt oder verspielt werden können, um deren Nutzung gekämpft werden muss. Einige dieser Möglichkeiten will ich im Folgenden skizzieren.

Das Prinzip und die Instrumentarien der friedlichen Streitbeilegung Streitigkeiten zwischen Staaten werden wohl so lange vorkommen, wie es Staaten gibt.⁷ Das Völkerrecht verpflichtet die Staaten gewohnheitsrechtlich und nach Art. 2 Ziffer 3 der Charta, diese Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen und zwar so, dass der Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden. Das ist nicht einfach ein politischer Leitsatz, sondern ein verbindliches Völkerrechtsprinzip, ein *ius cogens*, von dem durch anderweitige Vereinbarungen nicht abgewichen werden darf.

Das Völkerrecht stellt für die Lösung oder Eindämmung von Konflikten traditionelle Instrumentarien zur Verfügung, die von den Staaten aus eigensüchtigen Interessen nicht konsequent genutzt werden. Sie sind in Art. 33 der Charta genannt: »Zunächst« sollen sich die Streitparteien auf »Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung« einlassen. Die Wahl dieser Mittel ist ihnen überlassen, aber eines der Mittel müssen sie wählen. Wenn eine Lösung der Streitfragen auf diesem Wege nicht gelingt, kann der Sicherheitsrat sich der Angelegenheit annehmen. Die Einzelheiten sind in Kapitel VI der Charta geregelt. Der Sicherheitsrat kann Empfehlungen beschließen. Darunter fallen nach gewohnheitsrechtlich anerkannter Praxis auch Blauhelmeinsätze mit Zustimmung der Streitparteien. Daneben stehen den Staaten als Gegenmaßnahmen gegen Völkerrechtsverletzungen die Mittel der Repression und der Repressalie zur Verfügung.

Einen größeren Beitrag zur Lösung internationaler Streitfälle könnte der Internationale Gerichtshof, das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen leisten. Aber die Staaten, voran die mächtigen, wollen das nicht. Sie wollen das Heft in der eigenen Hand behalten und es nicht an eine dritte, relativ unabhängige Instanz abgeben. Deshalb werden gewöhnlich nur wenige, in der Regel nachrangige Rechtsstreitigkeiten dem Gerichtshof unterbreitet, in 57 Jahren seiner Existenz nur 212 Fälle. Alle Mitglieder der Vereinten Nationen sind zwar zugleich Partner des Statuts des Internationalen Gerichtshofs. Der Pferdefuß besteht aber darin, dass die Streitparteien zusätzlich zu ihrer Partnerschaft im Statut die Zuständigkeit des Gerichtshofs eigens akzeptieren müssen, damit dieser tätig werden kann. Das kann ad hoc für den Einzelfall geschehen oder durch eine Unterwerfungserklärung, durch die ein Staat die Zuständigkeit des Internatio-

nalen Gerichtshofs in allen Streitfällen mit einem anderen Staat anerkennt, der dieselbe Erklärung abgegeben hat. Solche Unterwerfungserklärungen wurden bisher nur von einer Minderheit der Staaten abgegeben und zudem mit Vorbehalten versehen, die die Zuständigkeit wiederum einschränken. Deutschland hat sich bisher nicht zu einer Unterwerfungserklärung aufgerafft.⁸ Die USA haben ihre Erklärung zurückgezogen, nachdem sie 1986 vom Internationalen Gerichtshof in dem von Nicaragua angestregten Verfahren wegen Verstoßes gegen das Nichteinmischungsprinzip, gegen das Gewaltverbot und wegen Verletzung der Souveränität Nikaraguas verurteilt worden waren. Die Entscheidungen des Gerichtshofs sind entgültig und verbindlich.

Der Internationale Gerichtshof kann auf Anforderung der Generalversammlung oder des Sicherheitsrats auch Gutachten zu Rechtsfragen abgeben. Eine Anforderung der Generalversammlung kann mit einfacher oder Zweidrittelmehrheit beschlossen und zum Vorteil demokratischer Gleichberechtigung der Staaten von keiner Veto-Macht verhindert werden. Das Verfahren unterliegt nicht den Zuständigkeitsbeschränkungen wie bei Streitverfahren, also auch nicht der Zustimmung der betroffenen Staaten. Die Bestimmung, dass Gegenstand des Gutachtens Rechtsfragen sind, schließt nicht aus, dass politische Fragen begutachtet werden. Zwischen beiden ist schwerlich ein Trennstrich zu ziehen. Gutachten des Internationalen Gerichtshofs sind im Unterschied zu Urteilen nicht verbindlich. Aber sie haben schon eine hohe politische und juristische Autorität. Der jüngste Fall ist der Antrag der Generalversammlung⁹, ein Gutachten zur Frage abzugeben: Was sind die rechtlichen Konsequenzen, die aus dem Bau der Mauer auf besetztem palästinensischen Territorium durch die Besatzungsmacht Israel entstehen?

Ich hege keine Illusionen über die realen Möglichkeiten internationaler Gerichte und die Unabhängigkeit der Richter. Aber die gerichtliche Entscheidung nach Völkerrecht ist zweifellos eine zivilisierte Form der Regelung von Streitfragen zwischen Staaten und die stärkere Nutzung dieses Instruments sollte eine Forderung der Friedensbewegungen sein.

Der Internationale Strafgerichtshof

Einen gewissen Beitrag zur Friedenssicherung könnte auch der Internationale Strafgerichtshof leisten.¹⁰ Nach Art. 5 des Statuts ist die Gerichtsbarkeit »auf die schwersten Verbrechen beschränkt, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren«, nämlich das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression. Die Erwartungen dürfen aber nicht sehr hoch gehängt werden. Der Internationale Strafgerichtshof ist von vornherein nur für Fälle zuständig, wo die betreffenden Staaten nicht selbst die Strafverfolgung aufnehmen können oder wollen. Er wird wenig Fälle zu behandeln haben. Seine abschreckende Wirkung wird gering sein. Aber er könnte Maßstäbe setzen für das, was die Menschheit als schwere und zu verfolgende Verbrechen betrachtet, und zwar unabhängig von der amtlichen Eigenschaft des Täters. Dazu muss das Statut des Gerichtshofs universale Verbindlichkeit erreichen. 92 Staaten¹¹, also nur die knappe Hälfte der Mitglieder der Vereinten Nationen, haben das Statut bisher ratifi-

8 Art. 24 Abs. 3 GG enthält eine großspürige Verpflichtung zum Beitritt zu Vereinbarungen über internationale Schiedsgerichtsbarkeit. Diese Verpflichtung bezieht sich jedoch nicht auf den IGH, weil dieser kein Schiedsgericht ist.

9 A/Res/ES-10/14 vom 8. Dezember 2003.

10 Vgl. zum Folgenden Hans-Peter Kaul: Der Internationale Strafgerichtshof: Eine Bestandsaufnahme im Frühjahr 2003, in: Die Friedens-Warte 78 (2003) 1, S. 11 und die dort angegebene Literatur; zu meiner Position: Gregor Schirmer: Die nächsten Kriege sollen straffrei bleiben, in: junge Welt, 6. 9. 2002.

11 Stand vom 28. 11. 2003 nach der Homepage des IStGH.

ziert. Es fehlen die Veto-Mächte China, Russland und die USA, Israel und die meisten arabischen Staaten, Indien und Pakistan.

Vor allem muss der Amoklauf der USA gegen den Internationalen Strafgerichtshof gestoppt werden. Nachdem Clinton im letzten Moment das Statut hat unterzeichnen lassen, zog Bush die Unterschrift wieder zurück – eine Obstruktion, die dem Art. 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. 5. 69¹² widerspricht, wonach Staaten, die einen Vertrag unterzeichnet haben, verpflichtet sind, »sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck eines Vertrags vereiteln würden«.

Im Juli 2002 drückten die USA im Sicherheitsrat eine Resolution durch, mit der Staatsangehörige von Nichtmitgliedern des Statuts, darunter der USA, die an Missionen der Vereinten Nationen teilnehmen, für 12 Monate von der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ausgenommen sind.¹³ Andernfalls würden die USA – so die Erpressung – ihre Truppen aus diesen Missionen zurückziehen. Ein Jahr später beschloss der Sicherheitsrat eine Resolution gleichen Inhalts für die nächsten 12 Monate.¹⁴ Diese Praxis¹⁵ ist ein Missbrauch des Art. 15 des Statuts.

Dann folgte die Kampagne Bushs zum Abschluss bilateraler Abkommen, durch die sich die Partner verpflichten, Staatsangehörige der USA und weitere Personen nicht an den Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen. Die von den USA bekannt gegebenen Partnerländer lesen sich wie aus einer Liste der am meisten von den USA abhängigen und ihnen hörigen Länder: Israel, Ost-Timor, die Marshall-Inseln, eine Reihe afrikanischer Länder gehören dazu; es fehlen nicht die ehemaligen Sowjetrepubliken Tadschikistan, Usbekistan, Georgien, Aserbaidschan. Verschiedene Länder wollten sich vorsichtshalber nicht als Partner outen.¹⁶ Diese Abkommen sind völkerrechtswidrig, weil sie vorsehen, dass Partner des Statuts ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen, um den USA einen Gefallen zu erweisen.

Der Gipfel rechtsverachtender Unverfrorenheit war erreicht, als Bush ein Gesetz unterschrieb, das die Zusammenarbeit der USA mit dem Internationalen Strafgerichtshof verbietet, andere Staaten mit Sanktionen, wie dem Entzug von Militärhilfe, bedroht, wenn sie mit dem Gerichtshof kooperieren und den Präsidenten ermächtigt, »die zur Befreiung von US-Bürgern aus dem Gewahrsam des Internationalen Strafgerichtshofs notwendigen Maßnahmen zu ergreifen«¹⁷, also in den Haag gewaltsam zu intervenieren. Der amerikanische Amoklauf kann das Statut nicht mehr aus der Welt schaffen. Aber wenn sich diese Haltung der USA nicht ändert, wird sich dieser Gerichtshof als eine völkerrechtliche Totgeburt erweisen.

Das Statut enthält in Sachen Krieg und Frieden arge Defizite. Die Aggression wird zwar in Art. 5 als Verbrechen bewertet. Der Gerichtshof kann aber die Gerichtsbarkeit über dieses Verbrechen erst dann ausüben, wenn der Tatbestand der Aggression definiert ist und wenn die Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit festgelegt sind. Das soll erst sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts bewerkstelligt werden können. Was den Tatbestand betrifft, so besteht bekanntlich die im Konsens von der Generalversammlung angenommene Definition der Aggression von 1974¹⁸, an die angeknüpft werden

12 BGBl 1984 II, S. 927.

13 S/Res/1422 (2002) vom 12. 7. 2002.

14 S/Res/1487 (2003) vom 12. 6. 2003.

15 Es war offenbar eine jährliche Verlängerung der Freistellung vorgesehen. 2004 konnten sich die USA im Sicherheitsrat jedoch nicht durchsetzen und verzichteten auf eine Abstimmung. Die Drohung, sich aus Missionen der Vereinten Nationen zurückzuziehen, besteht weiter.

16 Die Liste und das Abkommen mit Ost-Timor ist abgedruckt in: *Friedenswarte* 78 (2003) 1, S. 103 ff.

17 Hans-Peter Kaul, Fn. 10, S. 23.

18 A/Res/3314 (XXIX) vom 14. 12. 1974.

könnte, zumal sie völkergewohnheitsrechtliche Geltung beanspruchen kann. Was die Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit über das Aggressionsverbrechen betrifft, so sollen entsprechende Strafverfahren von einer Zustimmung des Sicherheitsrats abhängig gemacht werden und damit von jeder Veto-Macht verhindert werden können. Das widerspricht jedoch rechtsstaatlichen Prinzipien und tastet die Souveränität des Internationalen Strafgerichtshofs an. Die Verfolgung des Aggressionsverbrechens kann keinen anderen Bedingungen unterliegen, wie die Verfolgung des Völkermords, der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Es gibt keinen juristischen Grund, das Aggressionsverbrechen noch sieben Jahre lang straffrei zu lassen.

Die Strafbarkeit der Anwendung biologischer und chemischer Waffen kann man aus Art. 8 des Statuts über Kriegsverbrechen herauslesen, wenn auch ein ausdrücklicher Bezug auf das Verbot dieser Waffen fehlt. Der Artikel enthält aber eine gewundene Umschreibung dafür, dass der Einsatz von Atomwaffen und anderen Waffen, »die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen, oder die unter Verstoß gegen das internationale Recht des bewaffneten Konflikts ihrer Natur nach unterschiedslos wirken« nur dann als Kriegsverbrechen gelten, wenn sie »Gegenstand eines umfassenden Verbots« sind und in eine Anlage zum Statut aufgenommen wurden – wiederum nach sieben Jahren. Auf gut deutsch: Der Einsatz von Atomwaffen oder Minen ist vorläufig nicht strafbar. Es bleibt noch viel zu tun, um die Anti-Kriegs-Potenzen des Internationalen Strafgerichtshofs zur Wirkung zu bringen.

Völkerrecht und Kampf gegen Terrorismus

Der Terrorismus wächst sich immer mehr zu einem ungeheuerlichen Verbrechen gegen die Menschheit und gegen das Leben und zu einer äußerst gefährlichen Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit aus. Zugleich erweisen sich die militärische Gewalt und der Krieg gegen den Terrorismus sowie die nachfolgende fremdländische Besetzung – abgesehen von deren Rechtswidrigkeit – als untauglich und kontraproduktiv, um der terroristischen Gefahren Herr zu werden.

Es gibt viele zivile völkerrechtliche Instrumente gegen den Terrorismus¹⁹, deren gemeinsamer Nenner die Verpflichtung der Staaten ist, Maßnahmen zu ergreifen, um terroristische Akte zu verhindern und Terroristen Schutz zu versagen, sie strafrechtlich zu verfolgen oder an einen betroffenen Staat auszuliefern.

Auf der globalen Ebene sind bisher zwölf völkerrechtliche Verträge zur Bekämpfung des Terrorismus abgeschlossen worden und in Kraft getreten:

- Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen vom 14. 9. 1963,
- Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen vom 16. 12. 1970,
- Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 23. 9. 1973,
- Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen,

19 Vgl. dazu auch Jasper Finke, Christiane Wand-scher: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt, in: Vereinte Nationen 5/2001, S.168 und den Bericht des Generalsekretärs der VN »Measures to eliminate international terrorism«, A/58/116 vom 2. 7. 2003.

- Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial vom 26. 10. 1979,
- Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme vom 17. 12. 1979,
- Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen, vom 24. 2. 1988,
- Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt vom 10. 3. 1988,
- Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden, vom 10. 3. 1988,
- Übereinkommen über die Markierung von Plastiksprengeffstoffen zum Zwecke des Aufspürens vom 1. 3. 1991,
- Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge vom 15. 12. 1997 und
- Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. 12. 1999.

Unter den zahlreichen Dokumenten der Vereinten Nationen sind die Deklaration der Generalversammlung über Maßnahmen zur Beseitigung des Internationalen Terrorismus vom 9. 12. 1994²⁰ und deren Ergänzung durch die Deklaration vom 7. 12. 1996²¹ hervorzuheben.

Das Problem besteht nicht darin, dass es keine zivilen völkerrechtlichen Instrumente gibt, sondern dass viele Staaten den Verträgen nicht beigetreten sind, sie nicht oder nicht exakt befolgen und die einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats missachten. Es ist sowohl politischer Druck auf die säumigen Staaten als auch Verhandlungsbereitschaft nötig, um schon bestehende Verträge und Resolutionen durchzusetzen. Das Finanzierungsübereinkommen haben mehr als 80 Staaten bisher nicht ratifiziert, darunter China, Ägypten, Deutschland, Indonesien, Iran, Irak, Jemen, Kuwait, Libanon, Pakistan, Oman, Saudi-Arabien, Syrien, die Vereinigten Arabischen Emirate.²² Terrorismus kostet bekanntlich Geld. Die Finanzquellen müssen verstopft werden. Das Abkommen muss weltweit ratifiziert und realisiert werden. Viele Staaten haben Vorbehalte erklärt, insbesondere zur Ablehnung des vorgesehenen Schiedsverfahrens und zur Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs.

Die Liste weist zwei Fehlposten auf. Das schon lange vor den Verbrechen vom 11. September unter den Auspizien der Vereinten Nationen geplante Umfassende Übereinkommen über den Internationalen Terrorismus ist immer noch nicht zustande gekommen. Der Streitpunkt ist nach wie vor eine juristisch exakte und praktisch handhabbare Definition des Terrorismus, genauer gesagt, die Unterscheidung zwischen Terrorismus einerseits und legitimem Kampf der Völker gegen fremde Besetzung und Vorherrschaft andererseits, sowie die Einbeziehung von Staatsterrorismus in diese Definition. Möglicherweise bahnt sich ein Kompromiss an. Es liegt ein Definitionsentwurf vor, der den Staatsterrorismus nicht ausschließt.²³ Über den Grundsatz, dass Terrorakte »unter keinen Umständen durch Erwägungen politischer, philosophischer, ideologischer, rassistischer, ethnischer, religiöser oder ähnlicher Natur zu rechtfertigen sind«²⁴, ist man sich offenbar einig.

Es bleibt der Streit darüber, ob – wie von der Organisation der Islamischen Konferenz vorgeschlagen – klargestellt werden soll, dass die

20 A/Res/49/60 vom 9. 12. 1994, Annex.

21 A/Res/51/210 vom 17. 12. 1996, Annex.

22 Die Methode des SR, die wesentlichen Artikel dieses Übereinkommens unter Berufung auf Kapitel VII der Charta durch die Resolution 1373 vom 28. 9. 2001 als für alle VN-Mitglieder verbindlich zu erklären, ist nach meiner Meinung chartawidrig. Der SR ist kein Welt-Gesetzgeber und darf sich diese Rolle nicht anmaßen.

23 Vgl. Den Bericht des mit dieser Frage befassten Ad-Hoc-Komitees über seine sechste Sitzung (28. 1. bis 1. 2. 2002), General Assembly, Official Records, Fifty-seventh Session, Supplement No. 37 (A/57/37), p. 6, Entwurf für Art. 2.

24 Ebenda, p. 8, Entwurf für Art. 5.

Aktivitäten der Parteien in einem bewaffneten Konflikt, »einschließlich in Situationen fremder Besetzung«, dem humanitären Kriegsrecht und nicht dem Übereinkommen gegen den Terrorismus unterliegen.²⁵ Dahinter verbirgt sich der berechtigte Anspruch, dass bewaffneter Kampf gegen fremde Besetzung nicht mit Terrorismus gleichgesetzt werden darf. Ebenso klar muss sein, dass Handlungen, die von der Terrorismusdefinition erfasst sind, also Terror und Gegenterror, wie wir es in Israel und Palästina erleben, kein bewaffneter Konflikt im Sinne des Genfer Kriegsrechts sind. Der diplomatische Streit wird wohl noch eine Weile andauern. Auch die letzte, die 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat noch keine Lösung erreicht. Vorläufig hat sich die Generalversammlung im Januar 2004 nur zu einer weiteren Resolution »Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus«²⁶ aufgerafft, in der sie den Terrorismus nachdrücklich verurteilt und die Arbeit am Entwurf des Übereinkommens fortzusetzen beschließt.

Gemessen an der ständigen Beschwörung der Gefahr, dass Terroristen Massenvernichtungswaffen erwerben und einsetzen könnten, ist der lahme Umgang der Vereinten Nationen mit diesem Problem sträflicher Leichtsinns. Die einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung fordern die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, »einzelstaatliche Maßnahmen zu ergreifen und gegebenenfalls zu verstärken, um Terroristen daran zu hindern, Massenvernichtungswaffen, ihre Trägersysteme sowie Materialien und Technologien, die mit ihrer Herstellung zusammenhängen, zu erwerben«²⁷. Schritte zu vertraglich festgelegten Maßnahmen bleiben aus. Stattdessen hat der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der Charta Maßnahmen festgelegt,²⁸ die eine vertragliche Vereinbarung jedoch nicht ersetzen können.

Ein bereits fünf Jahre alter Entwurf einer Übereinkunft zur Verhinderung von Akten des nuklearen Terrorismus²⁹ wird in den Gremien der Vereinten Nationen hin und her geschoben, ohne dass ein Fortschritt zu verzeichnen ist. Der Entwurf definiert das Verbrechen des nuklearen Terrorismus im Einzelnen und regelt dessen Verfolgung. Der Streit geht darum, dass die nuklearen Aktivitäten der Streitkräfte von Staaten und die Frage der Legalität der Anwendung nuklearer Waffen durch Staaten und der Drohung damit, aus dem Geltungsbereich des Übereinkommens ausgeklammert werden. »Staatliche« Atomschläge sind in ihrer Wirkung nicht weniger verbrecherisch als Atomschläge durch Terroristen. Die 58. Generalversammlung hat die Fortsetzung der Verhandlungen beschlossen. Hoffentlich führen sie zu einem wirksamen Ergebnis, bevor Schläge mit »kleinen« Atomwaffen zur Normalität von Politik werden.

Die friedensbewegten Kräfte sollten fordern, dass die Arbeit an den Entwürfen des Umfassenden Übereinkommens gegen den Terrorismus und der Übereinkunft gegen den nuklearen Terrorismus so schnell wie möglich abgeschlossen werden.

Abrüstung und Rüstungskontrolle

Die Durchsetzung und Weiterentwicklung eines völkerrechtlich abgesicherten Regimes von Abrüstung und Rüstungskontrolle ist notwendig. Eine Welt ohne Krieg kann wohl in weiter Perspektive nur als

25 Ebenda, p. 17, die beiden Entwürfe für Art. 18, die nur in diesem Punkt voneinander abweichen.

26 A/Res/58/81 vom 8. 8. 2004.

27 Ziffer 2 von A/Res/58/48 vom 8. 12. 2003. Vgl. auch den wenig aussagekräftigen Bericht des Generalsekretärs der VN über Maßnahmen zur Verhinderung des Erwerbs von Massenvernichtungswaffen durch Terroristen, A/56/208 vom 1. 8. 2003.

28 Vgl. S/Res/1540 vom 28. 4. 2004.

29 Der Entwurf ist abgedruckt im Bericht der Working Group des Sechsten Komitees der GV »Measures to eliminate international terrorism«, A/C.6/ 53/L.4.

30 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10. 4. 1972, BGBl 1983 II S. 132.

31 Völkerrecht, Dokumente, Teil 2, Berlin 1980, S. 496.

32 BGBl 1998 II S. 1210.

33 BGBl 1974 II S. 786.

34 Der IGH konnte sich in seinem Rechtsgutachten vom 8. 6. 1996 nicht zu einer eindeutigen Aussage über das Atomwaffenverbot durchringen. Er stellte fest, dass es weder im Völkergewohnheitsrecht noch im Völkervertragsrecht eine spezielle Erlaubnis oder ein umfassendes und generelles Verbot der Bedrohung mit oder Anwendung von Atomwaffen gibt. Mit sieben zu sieben Stimmen, mit der ausschlaggebenden Stimme des Präsidenten, erklärte der IGH, »dass die Bedrohung durch oder Anwendung von Atomwaffen generell im Widerspruch zu den in einem bewaffneten Konflikt verbindlichen Regeln des internationalen Rechts und insbesondere den Prinzipien und Regeln des Völkerrechts stehen würde«. Der IGH könne jedoch »nicht definitiv entscheiden, ob die Bedrohung durch und die Anwendung von Atomwaffen in einer extremen Not-situation, in der das reine Überleben eines Staates auf dem Spiel stehen würde, rechtmäßig oder unrechtmäßig sein würde«. Das Rechtsgutachten ist in deutscher Übersetzung abgedruckt in: Frieden und Abrüstung Nr. 58 April 1997, Zitate S. 46 f.

eine Welt ohne Waffen vorhalten. Es sei daran erinnert, dass ein »Vertrag über die allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle«³⁰ – ich zitiere aus dem Übereinkommen gegen biologische Waffen – ein in den Präambeln mehrerer Verträge vereinbartes und weiterhin verbindliches Ziel ist. Die Gemeinsame Erklärung der UdSSR und der USA über die vereinbarten Prinzipien für Abrüstungsverhandlungen vom 20. 9. 1961³¹ liest sich wie eine große Friedens-Vision: »Auflösung der Streitkräfte«, »Liquidierung aller Vorräte an atomaren, chemischen, bakteriologischen Waffen«, »Liquidierung der militärischen Organisationen und Institutionen«, »Einstellung der Rüstungsausgaben« usw. Solche weitreichenden Ziele verschwanden nach dem Ende des sozialistischen Systems aus der praktischen Politik der Staaten. Sie waren wohl nie ernst gemeint. Das ändert nichts daran, dass sie richtig sind und dass Frieden auf Dauer nicht anders zu sichern ist.

Aktuell geht es darum, Stillstand und Rückschritt auf dem Gebiet der Abrüstung und Rüstungsbegrenzung zu überwinden, bestehende Verträge durchzusetzen und Lücken in den Regelungen zu schließen. Dazu einige Beispiele.

Der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen vom 24. 9. 1996³² muss endlich in Kraft gesetzt werden. Dazu fehlen die Ratifikationsurkunden Ägyptens, Chinas, Indiens, Indonesiens, Irans, Israels, Kolumbiens, Kongos, Nordkoreas, Pakistans, der USA und Vietnams. Der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen vom 1. 7. 1968³³ muss nicht nur gegenüber Iran, Libyen und Nordkorea, sondern auch gegenüber Israel, Indien und Pakistan durchgesetzt werden und zwar mit friedlichen Mitteln. Die Atom-mächte müssen ihrer Pflicht aus Art. VI des Vertrags nachkommen, »in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung«. Das Kontrollregime der Internationalen Atomenergie-Organisation muss gestärkt werden. Es muss zu einem klaren Verbot der Anwendung nuklearer Waffen kommen.³⁴

Das Implementierungs- und Verifikationsregime zur Konvention über die Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) und toxischer Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10. 4. 1972³⁵ und zum Vertrag über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen vom 13. 1. 1993³⁶ muss gestärkt werden. Die Biowaffen-Konvention ist mit 142 Teilnehmern noch nicht universal verbindlich. Sie enthält Schwachstellen³⁷ und keine wasserdichten Verifikationsbestimmungen. Ein seit 1995 in Arbeit befindliches Zusatzprotokoll, ohne welches die Einhaltung der Konvention nicht überwacht werden kann, ist vor allem durch die Schuld der USA noch nicht zustande gekommen. Das Chemiewaffen-Übereinkommen ist ebenfalls noch nicht universal gültig (161 Teilnehmer). Die aufwändige Vernichtung chemischer Waffen kam in Verzug. Wiederum sind es vor allem die USA, die die Kontrollen durch die Organisation für das Verbot chemischer Waffen behindern.

Ein gravierendes Problem sind die Landminen und Kleinwaffen. Durch die Ottawa-Konvention vom 18. 9. 1997³⁸ verboten und geäch-

tet sind die Antipersonenminen. Es muss darum gekämpft werden, dass der Teilnehmerkreis von 164 Staaten durch die Länder erweitert wird, die sich als Hersteller oder Käufer von Minen hervorgetan haben, wie Ägypten, Belarus, China, Indien, Irak, Iran, Israel, Libyen, Pakistan, Russland, Singapur und Syrien und dass das Verbot auf Antifahrzeugminen ausgedehnt wird. Was die Kleinwaffen betrifft, so muss man in Rechnung stellen, dass nach Aussage Kofi Annans³⁹ täglich 1000 Menschen, hauptsächlich Frauen und Kinder durch solche Waffen getötet werden. Die Vereinten Nationen haben sich auf einer Konferenz 2001 diesem Problem zugewandt. Es wurde ein Aktionsprogramm beschlossen, dessen Durchführung unter die Kontrolle der Gesellschaft muss. Es sind völkerrechtlich verbindliche und einer strengen Kontrolle unterliegende Maßnahmen notwendig.

In diesem Zusammenhang eine Anmerkung aus völkerrechtlicher Sicht zu den Kindersoldaten, die ja vor allem mit Kleinwaffen hantieren.⁴⁰ Nach Art. 8 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes ist »die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren in Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten« in einem nicht internationalen Konflikt ein Kriegsverbrechen. Im Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25. 5. 2000⁴¹ wurde die unmittelbare Teilnahme von unter 18-Jährigen an Kampfhandlungen verboten. Aber das Protokoll wurde bisher nur von 40 Staaten ratifiziert. Die meisten afrikanischen Staaten, darunter die DR Kongo, Liberia, Ruanda, Sierra Leone und Somalia sind keine Partner. China, Deutschland, Großbritannien und Russland lassen sich Zeit mit der Ratifikation.

Der Zusammenhang von Friedensrecht und Menschenrechten

Frieden ist Menschenrecht, sollte es auf jeden Fall sein. In der Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Vorbereitung von Gesellschaften auf ein Leben in Frieden aus dem Jahre 1978⁴² wird postuliert: »Jede Nation und jedes menschliche Wesen hat, unabhängig von Rasse, Überzeugung, Sprache oder Geschlecht, das naturgegebene Recht auf Leben in Frieden. Die Achtung vor diesem Recht, ebenso wie vor den anderen Menschenrechten, liegt im allgemeinen Interesse der gesamten Menschheit und ist eine unveräußerliche Bedingung für den Fortschritt der Nationen auf allen Gebieten.« Dieses hervorragende Konzept eines individuellen Rechts auf Frieden konnte sich bisher jedoch nicht als rechtsverbindlich durchsetzen.

Aber es ist allgemein anerkannt, dass die Achtung der Menschenrechte ein wesentlicher Baustein für eine friedliche Welt ist. Hier spannt sich der Bogen von der Charta bis zur Wiener Menschenrechtsdeklaration von 1993, in der es im Anschluss an Art. 55 der Charta heißt: »Die Anstrengungen des Systems der Vereinten Nationen für die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle tragen zur Stabilität und Wohlfahrt bei, die notwendig sind für friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen und für verbesserte Bedingungen für Frieden und Sicherheit ebenso wie für soziale und ökonomische Entwicklung in Übereinstimmung mit der Charta.«

35 BGBl 1983 II S. 132.

36 BGBl 1994 II S. 806.

37 Die Konvention verbietet nicht die Beschaffung, Produktion und Lagerung von Bio- und Toxin-Kampfmitteln zu »defensiven und sonstigen friedlichen Zwecken«.

38 Übereinkommen vom 18. 9. 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung, BGBl 1998 II S. 778.

39 Vgl. den Beitrag des Generalsekretärs in der Frankfurter Rundschau, 11. 7. 2001.

40 Nach Angaben der UNICEF waren im August 2003 weltweit 300 000 Kindersoldaten im Einsatz, vor allem in Afrika, allein bis zu 30 000 in der DR Kongo.

41 Anlage zu A/RES/54/263.

42 A/Res/33/73 vom 15. 12. 1978.

Die Menschenrechte werden diesem auf Frieden orientierten Anspruch nur genügen,

- wenn die Universalität ihrer Geltung verwirklicht ist,
- wenn die Einheit und Unteilbarkeit der politischen und bürgerlichen einerseits und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte andererseits nicht nur proklamiert sondern real gewährleistet wird,
- wenn die zivilen Mittel und Instrumentarien der Durchsetzung der Menschenrechte, vor allem zu ihrer wirksamen Einklagbarkeit, ausgebaut werden.

Von diesen Zielen sind wir noch weit entfernt. Universalität ist nicht erreicht. Unter den Teilnehmern des Paktes über bürgerliche und politische Rechte fehlt China, unter denen des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fehlen die USA. Die sozialen Rechte sind nach wie vor unterentwickelt. Es besteht keine Möglichkeit, auf der internationalen Ebene Menschenrechte gerichtlich einzuklagen. Die Menschenrechte werden Schauplatz entschiedenen Friedenskampfes bleiben.

Verbindung von Friedensvölkerrecht und Entwicklungs- und Umweltrecht⁴³

Hervorzuheben ist das Übereinkommen über das Verbot der militärischen oder einer sonstigen feindseligen Nutzung umweltverändernder Techniken vom 18. 5. 1977⁴⁴, allerdings bloß ein relativer Fortschritt, denn nur 70 Staaten haben sich dem Vertrag angeschlossen. Ansonsten diagnostiziere ich in diesem Bereich die auf Dauer gesehen schlimmsten und für Frieden und Sicherheit äußerst gefährlichen völkerrechtlichen Defizite.

Solange es keine völkerrechtlich gesicherte gerechte Weltwirtschaftsordnung gibt, wird es keinen dauerhaften Frieden geben. Die völkerrechtliche Entwicklung tendiert eher ins Gegenteil. Die Ansätze in den Vereinten Nationen für eine neue Weltwirtschaftsordnung, die in der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten vom 12. 12. 1974⁴⁵ und in Resolutionen der Generalversammlung über das Recht auf Entwicklung von 1979, 1982 und 1986 ihren Ausdruck gefunden hatten, wurden unter dem Druck der Industrieländer zum Stillstand gebracht. Heute dominiert der neoliberale, in mancher Hinsicht neokolonialistische Kurs der Welthandelsorganisation, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Im völkerrechtlichen Umweltrecht ist ein gefährlicher Stillstand eingetreten. Das Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen vom 9. 5. 1992⁴⁶ kann zwar mit 182 Staaten eine beinahe universale Teilnahme verzeichnen. Das Protokoll von Kyoto vom 11. 12. 1997⁴⁷, das für die effektive Durchführung unerlässlich ist, konnte wegen der Obstruktionspolitik der USA bis heute nicht in Kraft treten. Dabei sind »Umweltkriege«, z. B. um Wasser in den Bereich des Möglichen getreten! An dieser negativen Bilanz kann auch die herausragende Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung vom 14. 6. 1992⁴⁸ nichts ändern. Aber das Prinzip 25 dieser Deklaration bleibt richtig: »Frieden, Entwicklung und Umweltschutz sind voneinander abhängig und unteilbar.«

Ich wollte zeigen, dass es völkerrechtliche Möglichkeiten gibt, den Frieden auf zivile Weise, ohne militärische Gewalt zu sichern. Die

43 Vgl. dazu Norman Paech, Gerhard Stuby: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2001, Teil B, V. und VI. Kapitel.

44 BGBl 1983 II S. 125.

45 A/Res/3282 (XXIX).

46 BGBl 1993 II S. 1783.

47 BGBl 2002 II S. 966.

48 Christian Tomuschat (Hrsg.): Völkerrecht, Baden-Baden 2001, S. 357.

Durchsetzung und Weiterentwicklung der entsprechenden Ansätze ist eine Kampfaufgabe der Völker. Gerade in Fragen des Krieges und Friedens, die so sehr die politischen, ökonomischen und ideologischen Interessen von Völkern und Staaten, von Klassen und anderen Menschengruppen betreffen, setzt sich das Völkerrecht nicht im Selbstlauf durch, nur weil es Recht ist. Völkerrecht und seine Weiterentwicklung muss von den Staaten vereinbart und muss von ihnen verwirklicht werden. Dabei spielen die wirtschaftlich, politisch und militärisch mächtigen Staaten eine entscheidende Rolle. Es gibt keine über den Staaten stehende Instanz, die über Krieg oder Frieden entscheiden und entsprechende Völkerrechtsnormen gegen den Willen der Staaten durchsetzen könnte. Deshalb ist es von erheblicher Bedeutung, unterschiedliche oder entgegengesetzte Interessen von Staaten als Faktor im Kampf um die Wahrung, Verwirklichung und Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Friedensordnung ins Kalkül zu ziehen. Der bislang nur schwach sich regende Widerstand Chinas, Russlands, der EU und der Staaten der Dritten Welt gegen die Weltmachtpolitik der USA ist ein solcher Faktor und der kann sich verstärken.

Es liegt im Bereich des Möglichen, mithilfe der Vereinten Nationen – wie es in der Charta heißt – »Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können«. Ich sehe zur Stärkung demokratisierter Vereinter Nationen, ihrer Generalversammlung, ihres Sicherheitsrats und ihres Generalsekretärs keine vernünftige Alternative. Der Generalsekretär hat ein »Panal« von Persönlichkeiten berufen, welches »die hauptsächlichen Bedrohungen und Herausforderungen untersuchen soll, denen die Welt in dem breiten Feld von Frieden und Sicherheit, einschließlich ökonomischer und sozialer Streitfragen, sofern sie mit Frieden und Sicherheit in Beziehung stehen, konfrontiert ist, und Empfehlungen geben soll für Faktoren einer kollektiven Antwort«. ⁴⁹ Man wird abwarten müssen, ob dabei mehr herauskommt als weise Worte, die zu nichts verpflichten.

Letzten Endes muss die Einhaltung der Friedensnormen des Völkerrechts und deren Weiterentwicklung durch die Völker und deren Friedens- und sozialen Bewegungen, durch Nichtregierungs-Organisationen und gesellschaftliche Kräfte und Persönlichkeiten im Kampf gegen die aggressive imperialistische Politik der USA und anderer Mächte erzwungen werden. Das Wort »erzwingen« wähle ich mit Bedacht. Es enthält ein Element von Gewalt, allerdings kein militärisches, kriegerisches, sondern die sanfte Gewalt von Massenbewegungen. Das Völkerrecht muss herausgeholt werden aus der Enge eines Diskurses unter Wissenschaftlern und aus den Akten der Rechtsabteilungen der Außenministerien. Friedenskampf ist immer auch ein Kampf um das Recht. Recht muss vor Macht gehen. Ob das gelingt, ist keine Rechtsfrage, sondern eine Frage der realen Kräfteverhältnisse in dieser Welt. Die müssen zugunsten der Friedenskräfte geändert werden.

49 UN Press Release
SG/A/7857 vom 4. 11. 2003.