

***Die Irak-Erfahrung –  
Lehrstunde für  
Völkerrechtler?  
– Teil 2 –***

***Fritz W. Peter***

[Rückseite, Deckblatt]

**Teil 1, verfasst zw.  
Febr. u. April 2004**



**Teil 2, verfasst zw.  
April u. Juni 2004**

[http://www.wadinet.de/news/dokus/Voelkerrechtsfrage\\_Irak\\_Teil-1.pdf](http://www.wadinet.de/news/dokus/Voelkerrechtsfrage_Irak_Teil-1.pdf)

[http://www.wadinet.de/news/dokus/Voelkerrechtsfrage\\_Irak\\_Teil-2.pdf](http://www.wadinet.de/news/dokus/Voelkerrechtsfrage_Irak_Teil-2.pdf)

**Eine fallbezogene Abhandlung**  
**zur Völkerrechtsfrage**

**a) Empirische Bezugsbasis  
der Titel-Fragestellung:**

- **Menschenrechts- und  
Entwicklungsaspekte**
- **politischer Kontext und  
praktischer „Ertrag“  
der Politik**

**Teil 1**

**b) Normative Folgerungen  
im Kontext der Empirie:**



- **Schutzfunktion:**
  - **Humanitärer Auftrag**
  - **Entwicklungsauftrag**
- **Ordnungsfunktion:**
  - **Krisenmanagement**
  - **Prävention**

**Teil 2**

**zitierte Medien**  
**und Zeitschriften:**

[2. Blatt, Rückseite]

**AF-Presse GmbH, BBC,**  
**Deutsche Welle, Reuters**

-----

**Al-Ahram Weekly**  
**Der Spiegel**  
**Die Welt**  
**Die Zeit**  
**Die Tageszeitung (taz)**  
**Frankf. Allg. Zeitung**  
**Frankf. Rundschau**  
**Jerusalem Post**  
**Jungle World**  
**Kurdish Media**  
**Magazin Focus**  
**New York Post**  
**Neue Zürcher Ztg.**  
**Süddeutsche Ztg.**  
**Sunday Telegraph**  
**SWP Comments**  
**The Guardian**  
**The National Review**  
**The New Yorker**  
**The New York Times**  
**The Weekly Standard**  
**wadinet-online**  
**Washington Post**  
**Welt am Sonntag**  
**Westdeutsche Ztg.**  
**WorldSecurityNetwork-Newsletter**

---

**UN-Berichte, US- und EU-Dokumente**

**Fachliteratur ...**

**( juristisch, politikwissenschaftlich ... )**

**Teil 1**

<b>Kap. 1:</b>	<b><i>Stellenwert völkerrechtlicher Argumente .....</i></b>	<b>S. 7</b>
<b>Kap. 2:</b>	<b><i>Tätiges Erfahrungslernen: Ken Joseph .....</i></b>	<b>S. 9</b>
<b>Kap. 3:</b>	<b><i>Innenwirkung des Saddam-Regimes .....</i></b>	<b>S. 11</b>
<b>Kap. 4:</b>	<b><i>Anwendungsfall für Genozid-Konvention? .....</i></b>	<b>S. 15</b>
<b>Kap. 5:</b>	<b><i>Gegen islamistische Vereinfachungen .....</i></b>	<b>S. 21</b>
<b>Kap. 6:</b>	<b><i>Für mehr Analyse, weniger Ideologie .....</i></b>	<b>S. 25</b>
<b>Kap. 7:</b>	<b><i>Die Irak-Erfahrung .....</i></b>	<b>S. 29</b>
<b>Kap. 8:</b>	<b><i>Im Spannungsfeld .....</i></b>	<b>S. 35</b>
<b>Kap. 9:</b>	<b><i>Kompromisslösungen .....</i></b>	<b>S. 39</b>
<b>Kap. 10:</b>	<b><i>Eine völkerrechtliche Würdigung .....</i></b>	<b>S. 43</b>

**Teil 2**

<b>Kap. 1:</b>	<b><i>Grenzen der Souveränitätskonzeption .....</i></b>	<b>S. 7</b>
<b>Kap. 2:</b>	<b><i>Schutzfunktion der Souveränität .....</i></b>	<b>S. 13</b>
<b>Kap. 3:</b>	<b><i>Ordnungsfunktion der Souveränität .....</i></b>	<b>S. 19</b>
<b>Kap. 4:</b>	<b><i>Rom oder Athen? – Ausblick .....</i></b>	<b>S. 27</b>

## Überleitung von Teil 1

**Bleiben völkerrechtliche Normen wirkungslos, da es ihnen infolge eines fraglich gewordenen Realitätsbezugs an Bindungskraft fehlt? Nicht mehr zu verkennen sei, „dass die *Beschwörung des UN-Rechts (...) hilflosen Normativismus verrät*“, hielt Ulrich Preuß die realpolitische Erfahrung im Irak-Konflikt fest. [vgl. Ulrich K. Preuß, „Die *UNeinigen Welt-richter*“, in: Die Zeit, 28.5.03]**

*„Gegen Terrorherrschaft, Bürgerkriege und gewaltbereite Netzwerke richtet ein auf zwischenstaatliche Beziehungen fixiertes Kriegsverhinderungsrecht [gemeint ist das aus der Erfahrung zweier Weltkriege abgeleitete Recht gemäß der UN-Charta] wenig aus. Das Recht der Staatenwelt taugt für die Welt der Völker nur bedingt.“* Hans-Joachim Gießmann [s, Zitatnachweis in Kap. 4].

Mit Blick auf die Rechtsordnung und Handlungsfähigkeit der UN wird eingeräumt werden müssen, dass Antworten des Völkerrechts auf gegenwärtige und künftige Szenarien, *die ebenso bedrohlich wie greifbar erscheinen*, noch weitgehend ausstehen. Anpassungen und Weiterentwicklungen des Völkerrechts verlangen empirischen Rückbezug. Das vorgelegte Textmaterial und die vorgetragenen Argumente zeigen auf, dass völkerrechtliche Beurteilungen *ohne empirischen Bezug* verfehlt und fahrlässig sind und dem politischen Handeln keine substantielle Orientierung zu geben vermögen.

**Für die Politik bleibt es ein Kernanliegen, sich durch das Recht zu legitimieren; Rechtsbegriffe, wiederum, müssen sich als politikfähig erweisen. Politik- und Rechtsverständnis bleiben aufeinander verwiesen, eine operative „Kompatibilität“ der Begriffe wird erreicht werden müssen. Für die „Übersetzbarkeit“ der Perspektiven – Begrifflichkeiten – wird im vorliegenden Beitrag nicht nur das *Argument*, sondern auch die *Anschauung* bemüht. Zu *veranschaulichen*, d.h. sich intensiv zu vergegenwärtigen, um welche sehr praktischen Inhalte und Ziele hier gestritten wird – dies kann das begriffliche Verständnis sicher nachhaltig unterstützen! Die Argumentation wird daher im Folgenden stets in der Verbindung zu möglichst aufschlussreichen – „sprechenden“ – Beispielen und Belegen entwickelt. Dies wirkt sich freilich auf die Länge des Textes aus.**

Die Vermutung ist, dass in der Wechselwirkung zwischen bildhafter und begrifflicher Gedankenführung die Chance liegt, auf einige Urteilskategorien, in denen man sich bislang (vielleicht zu sehr) eingerichtet hatte, einen frischen, unverstellten Blick zu werfen. Empirische und normative Gesichtspunkte könnten dann, bei Bedarf, ihr Verhältnis zu einander neu „einrenken“ (ggf. ein dysfunktionales Verhältnis klären, überwinden).

Wuppertal, Juni 2004

## 1.) Grenzen der Souveränitätskonzeption ...

werden spätestens dann offenkundig, wenn pervertierte Staatsmacht oder verfallende Staatsmacht eine äußere Antwort herausfordern. Staaten sind Völkerrechtssubjekte – mit dieser Rechtsstellung gehen zwangsläufig Pflichten einher. Wird den Pflichten nicht nachgekommen, so wird dem Gedanken bzw. Rechtsgrundsatz der Souveränität die formative Basis entzogen.

### **Kollabierte Staatsmacht:**

Ein Staat kann durch seinen Verfall *handlungsunfähig* und zur Gefahr für andere werden. Afghanistan wurde nicht erst im Rahmen der Intervention, beginnend am 7. Oktober 2001, von einem Völkerrechts-„Subjekt“ zu einem „Objekt“ des Handelns anderer, sondern war schon durch den inneren Verfall dazu geworden, mit anderen Worten, der Aussetzung äußerer Souveränität (am 7. Okt.) ging der Verlust an innerer Struktur und Legitimität voraus.

Auf das Problem verfallender Staatsmacht weisen die europ. Regierungschefs in ihrer im Dez. 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie zahlreiche Male hin: „*Staatlicher Zusammenbruch und organisierte Kriminalität breiten sich aus, wenn ihnen nicht entgegengewirkt wird (...). Daher müssen wir bereit sein, vor Ausbruch einer Krise zu handeln. (...) In gescheiterten Staaten können militärische Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung und humanitäre Mittel zur Bewältigung der Notsituation erforderlich sein.*“ etc.

### **Pervertierte Staatsmacht:**

Ein Staat mit funktionierender Machtstruktur kann durch und durch zum *Unrechtsstaat* geworden sein – Beispiel Irak – und überdies zu einer unkalkulierbaren Gefahr für die regionale Sicherheit. Anerkennen der Souveränität dieses Staats (repressiv nach innen, aggressiv nach außen) hieße auch Hinnahme der Gefährdung anderer Staaten und der Zementierung rechtloser Zustände im Innern. *Rechtssicherheit* für diesen Staat – durch Wahrung des völkerrechtlichen Souveränitätsprinzips – brächte *Unsicherheit* für andere Völkerrechtssubjekte (z.B. bedrohte Nachbarstaaten) durch die Bedrohung ihrer Souveränität, und verspräche äußere *Rechtssicherheit* für ein Regime, das sich auf *Rechtlosigkeit* der Bevölkerung gründet. Ein flankierender Rechtsschutz durch Gewährleistung äußerer Souveränität – undifferenziert angewandt auf ein Unrechtsregime – würde im Namen des Rechts nicht die Opfer, wohl aber die Täter und die Täterstruktur schützen.

[Anmerkung: Der Begriff „rogue state“ – in gebräuchlicher Übersetzung „Schurkenstaat“ – wird hier nicht übernommen. Diese Formulierung ist zu sehr an Maßstäben und Bezeichnungenweisen ausgerichtet, die persönliches und individuelles Fehlverhalten indizieren sollen; es geht jedoch um die Bezeichnung politischer Inhalte und dafür genutzter staatlicher Instrumente. Die Bezeichnung „pervertierte Staatsmacht“ verweist auf die Fehlorientierung der Staatsfunktion als ganzer. – Die oben gebrauchte Formulierung „verfallender“ oder „kollabierender“ Staat lehnt sich an die Bezeichnung „failed state“ an.]

### **Zum Begriff Souveränität:**

„Souveränität ist ein Schlüsselbegriff im Entstehungsprozess des modernen Staates“, heißt es einleitend im Staatslexikon, IV/1203. Als „Klassiker der Souveränitätslehre“ gelten schon der Franzose Jean Bodin, 1530 – 1596, und der Engländer Thomas Hobbes, 1588 – 1679. [siehe K. Ipsen, „Geschichte und Funktion des Völkerrechts“, a.a.O.; siehe auch Teil 1, Kapitel 7, Abschnitt: Beispiel Frankreich]

Galt zunächst der Fürst als der „Souverän“, entwickelte sich insbesondere seit der Französischen Revolution eine Umkehrung dieses Verständnisses dahingehend, dass nicht der Regent, sondern die Regierten, das Volk, der Souverän sind, von dem alle Gewalt und Legitimität ausgeht. Die seit der Franz. Rev. (und zuvor der amerik. Unabhängigkeitserklärung) vollzogenen verfassungsrechtlichen Entwicklungen führten – in zahlreichen Varianten, gemäß den unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Ländern – zur Bildung entsprechender demokratischer Institutionen, die einer „Instrumentierung“ des Prinzips der Volkssouveränität für das praktische Regierungshandeln dienten oder dienen sollten. Eine eigene Entwicklungslinie durchliefen später die sog. „volksdemokratisch“ verfassten Staaten.

Mit dem Begriff der Volkssouveränität ist die „Souveränität nach innen“ angesprochen. Dabei geht es um die Verfassungsautonomie. Bei der „äußeren Souveränität“ geht es als Gegenstück dazu um die „Völkerrechtsunmittelbarkeit“ staatlichen Handelns, also die Stellung von Staaten als Völkerrechtssubjekte. Hier ergab sich, wie etwa der europäische Einigungsprozess zeigt, auch z.T. (auf einigen politischen Feldern) eine Entwicklung zur Einschränkung (national-)staatlicher Autonomie und „Unmittelbarkeit“ (u.a. der Vertragsschließungs- und Regelungskompetenz der EU-Einzelmitgliedsländer). In außenpolitischer Hinsicht, bezogen auf das Beispiel EU, ist einzelstaatliche Souveränität allerdings noch weitgehend unangetastet; ein eklatantes Beispiel lieferte die unterschiedliche – konträre – Reaktionsweise europäischer Regierungen auf die Irak-Politik Washingtons.

### **Grenzen der Souveränität:**

**Äußere Souveränität kann in einer zusammenwachsenden – immer enger vernetzten – Welt oft nur noch eingeschränkt und *vieltufig vermittelt* zur Geltung gebracht werden. Der Vorgang wird in der völkerrechtlichen Literatur z.B. unter der Sprachformel behandelt: *Von der völkerrechtsbegrenzenden Souveränität zum souveränitätsbegrenzenden Völkerrecht* (vgl. K. Ipsen, a.a.O., S. 36). Eine Weltgemeinschaft, die zudem nach Ihrem Selbstverständnis . . .**

[Artikel 1 der UN-Charta nennt als Ziel: „die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ... zu fördern und zu festigen“... ]

**. . . eine Rechtsentwicklung zum Schutz der Menschen und Bürger vor staatlichen Übergriffen „fördern und festigen“ will, bindet die Ausübung staatlicher Souveränität dem Sinne nach an humanitäre, zivilisatorische Grund- bzw. Mindeststandards.**

**Wenn dies auch deklaratorischen Charakter hat, so ist doch gewissermaßen nach unten eine Grenze gezogen, die etwa im Fall des Saddam-/Baath-Regimes unterschritten war.**

Eine entsprechende Lagebeurteilung führte im Fall des Irak zur Verhängung von Flugverbotszonen, um absehbare weitere Übergriffe des Regimes, wie sie zuvor gegenüber Kurden und Schiiten stattgefunden hatten, mit z.T. genozidalem Ausmaß, nach Möglichkeit zu verhindern. Das Menschenrechtspostulat der UN-Charta war „materialisiert“ worden, also nicht nur „deklaratorisch“ geblieben. Dabei stellt es das Verdienst amerikanischer und britischer Luftstreitkräfte während eines Zeitraums von gut zwölf Jahren dar, die Durchsetzung des Flugverbots für irakische Maschinen über den Gebieten der Kurden und Schiiten sichergestellt sowie Bodenoperationen unterbunden zu haben [s. auch Kapitel 4, Abschnitt: UN-Report A/54/466. Gemäß dem Bericht gelang es z.B. im kurdischen Teil des Irak, auf den das Regime keinen ungehinderten Zugriff hatte, die Versorgung der Bevölkerung erfolgreich zu organisieren, während sie in anderen Landesteilen nicht funktionierte und gezielt unterblieb.]

Der Souveränitätsbegriff wurde, wie das Beispiel zeigt, in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalls angewandt. Einschränkungen der äußeren Souveränität erfolgten im Blick auf die Menschenrechtssituation und kamen der Bevölkerungsversorgung, Selbsthilfe und Selbstverwaltung besonders im nördlichen Irak sehr zugute. Souveränität, auch wenn es sich um einen „*Schlüsselbegriff des Völkerrechts*“ (s.o.) handelt, muss demnach im Kontext interpretiert werden, z.B. dem der innerstaatlichen Realitäten und unter Aspekten der „Souveränität nach innen“. Den Begriff der „äußeren Souveränität“ völkerrechtlich absolut zu setzen, d.h. ohne einschränkende Bedingungen für seine Geltung zu definieren, wird den Gegebenheiten und Erfordernissen nicht gerecht.

### ***Bedrohungspotenzial:***

Nicht nur die Bedrohung der eigenen Bevölkerung, auch das *nach außen einsetzbare* Aggressionspotenzial eines Regimes oder verfallenden Staats stellt einen Referenzpunkt für die Beurteilung des Anspruchs auf äußere Souveränität dar. Ein Regime von der Art, wie es im Irak in über drei Jahrzehnten entstanden war, wird trotz seiner Gewaltbereitschaft und des unbedingten Überlebenswillens nur eine begrenzte Zeit bestehen können. Es wird dann eine unkontrollierte Situation sowie seine Gewaltpotenziale hinterlassen. Ein solcher Staat droht, schließlich zum „failed state“ zu werden. Von daher ist bei der Beurteilung seiner Gefährlichkeit nicht nur einzubeziehen, ob das Regime selbst Anschläge gegen andere Staaten ausführt oder Dritte dabei unterstützt (z.B. Al Qaida), sondern dass die angesammelten Waffenarsenale bei einer eintretenden Destabilisierung des Regimes und einem einsetzenden Kontrollverlust fast unvermeidlich in Umlauf kommen und dabei zum großen Teil wahrscheinlich auch in die Hände terroristischer Organisationen. Es genügt eine kleine Menge entsprechender Waffenmaterialien, um unverhältnismäßige Wirkungen zu erzeugen. Im Fall des Saddam-Regimes sind Waffenfunde im größeren Stil bisher ausgeblieben, am Vorhandensein nicht unerheblicher Bestände zweifelte vor dem Einmarsch aber keiner der Experten und verantwortlichen Inspektoren, ebenso wenig wie die Geheimdienste, ob nun auf amerikanischer, britischer oder z.B. deutscher Seite, oder die der (direkten oder indirekten) Nachbarländer Iran und Israel. [s. letzten Abschnitt dieses Kapitels, vgl. insbes. auch Teil 1, Kap. 8]

Dem Zugriff auf Massenvernichtungswaffen durch Terroristen – oder einer Situation, in der darauf leicht zugegriffen werden könnte – wird aber kein verantwortlich handelnder Politiker und Entscheidungsträger nur zusehen dürfen. Europäische Politiker haben dies erst spät und meist nicht so deutlich geäußert (es war nicht populär) wie der vormalige Nato-Generalsekretär Lord Robertson: *„In Zukunft wird der Zusammenhang von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus das größte Potenzial für Katastrophen darstellen.“* [Focus 10/03, 1.3.03, S. 185]

In der Europäischen Sicherheitsstrategie heißt es: *„Am erschreckendsten ist der Gedanke, dass terroristische Gruppierungen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen. Sollte dies eintreten, wäre eine kleine Gruppe in der Lage, einen Schaden anzurichten, der eine Größenordnung erreicht, die bisher nur für Staaten und Armeen vorstellbar war.“* [8.12.03]

Ohne sehr spekulieren zu müssen, lässt sich vermuten, dass einige Formulierungen in der Charta der Vereinten Nationen, insbes. in Kap. VII, anders ausgefallen wären, wenn die damalige Vorstellungskraft ausgereicht hätte zu ermessen, welche Bedrohungen sich durch außerstaatliche (sub-staatliche) Kräfte ergeben könnten. Dem derzeitigen Völkerrechtsdogmatismus hätte dies den Boden entzogen.

### ***Ein historischer Rekurs ...***

kann helfen, die völkerrechtliche Problemstellung zu verdeutlichen. In einem Interview, Mai 2003, wurde Henry Kissinger gefragt: *„Der Philosoph Jürgen Habermas hat vor kurzem geschrieben, die USA hätten wegen des Präventivschlags gegen den Irak ihre normative Autorität in der Welt verloren. Stimmen Sie dem zu?“* [vgl. Originalzitat, Teil 1, Kapitel 10]

### ***Kissingers Antwort:***

*„Ich respektiere Jürgen Habermas sehr. Aber diese Kritik berücksichtigt nicht die vorherrschende Tatsache unserer Zeit – den Wechsel von einem internationalen System, das mit dem Westfälischen Frieden geschaffen wurde, zu einem neuen System, das gerade heranreift. Die Prinzipien des Westfälischen Friedens basierten auf der Souveränität von Staaten und definierten das Überschreiten internationaler Grenzen durch organisierte Einheiten als Aggression. Aber der 11. September brachte mit der Privatisierung der Außenpolitik durch Nichtregierungsgruppen, die heimlich oder direkt von traditionellen Staaten unterstützt werden, eine neue Herausforderung ...“* [aufgezeichnetes Interview, übertitelt: *„Frieden ist ein relativer Begriff“*, in: *Welt am Sonntag*, 4.5.03, S. 11 ]

Eine neue Herausforderung durch eine grundlegend veränderte Lage sieht in gleicher Weise Tony Blair. Ebenfalls unter Bezugnahme auf den historischen Hintergrund unterstreicht er seine Sicht, dass die Notwendigkeit und Dringlichkeit eines Paradigmenwechsels im bisherigen völkerrechtlichen Verständnis evident sei. Der 11. September habe seine Zweifel hinsichtlich der Maßgaben des Westfälischen Friedensschlusses von 1648, wonach ein Krieg nur in Selbstverteidigung, nicht aber vorbeugend („*pre-emptive*“) geführt werden dürfe, gleichsam „*kristallisiert*“. Blair: „*So mag die gegenwärtige Rechtsauffassung sein, aber sollte sie es auch?*“ [zit. n. „*Blair defends pre-emptive attacks*“, v. Jean Eaglesham / Mark Huband, in NYT, 5.3.04. Die Ausführungen waren Teil einer Rede in seinem Wahlbezirk, in der er Stellung gegen seine innerparteilichen Kritiker bezog. Blair spricht sich darin für konsequentes Umdenken sowie konsequentes Handeln aus – wo nötig, mit „*unnachsichtiger Härte*“.]

**Anmerkung:**

Nachfolgend sind einige Thesen von Karl Otto Hondrich, Soziologe an der Goethe-Universität Ffm, wiedergegeben (abgedruckt u.a. in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.3.03). Auf Zitierzeichen wird im Textkasten verzichtet. Der Textkasten enthält ausschließlich wörtlich übernommenen Text aus Hondrichs Beitrag [NZZ-Überschrift: „Auf dem Weg zu einer Weltgewaltordnung“]. Die Wiedergabe beschränkt sich auf wenige Passagen:

Das „*Gleichgewicht der Kräfte*“ zwischen Stämmen, Fürsten und Staaten: Immer brach es zusammen – zuletzt im Kalten Krieg – oder lud zu gewaltsamen Machtproben ein. Daraus erst ging die Bändigung von Gewalt hervor. Nicht durch Recht, sondern durch Gewalt selbst, nicht durch Gleichverteilung, sondern im Gegenteil durch äußerste Ungleichverteilung und Konzentration der Gewalt beim Staat entstand die Gewaltfreiheit, die wir heute als zivile Gesellschaft genießen. Gewalt verletzt und stört nicht nur, sie schützt und ordnet auch – allerdings nur als überlegene, als hegemoniale Gewalt . . . Mit der Bildung nationaler Gewaltmonopole ist der Prozess nicht zu Ende. In größerem Rahmen geht er weiter. In der Weltgesellschaft treffen viele und ungleiche Staatsgewalten aufeinander, dazu frei herumvagabundierende und marodierende Gewalten. Immer mehr Staaten, Banden, Terrorgruppen verschaffen sich die modernsten Waffen, um bei der Ordnung der Gewalt mitzumischen – und vergrößern die Unordnung der Gewalt. Dies schreit nach einer Weltgewaltordnung.

Wie soll sie aussehen? Lauter gleichberechtigte Staaten, wie es das Credo der Uno will? Die Staaten fordern auch das gleiche Recht auf Waffen. Zur Sicherheit trägt das nicht bei. Ordnung heißt, machen wir uns nichts vor, nicht Gleichverteilung, sondern Unterdrückung von Gewalt durch noch größere Gewalt. Die größere Unterdrückung gewährt mehr Sicherheit als die kleinere. Kann eine solche Ordnung ohne Hegemon auskommen, der die Einzelgewalten entmachtet und im gleichen Zuge sich selbst als Übergewalt herausbildet? Und ist diese Umverteilung von Gewalt ohne gewaltsame Vormachtkämpfe, allein durch freie Vereinbarung, denkbar? (...)

„*Krieg ist sinnlos. Der Krieg löst keine Probleme.*“ Die USA und die Länder, die den Krieg gegen die Hitler-Diktatur geführt haben, sehen das anders. Und nicht nur sie. „*Ich erinnere mich noch brennend an Leid und Elend des Krieges. Ich erinnere mich aber auch an meine Verzweiflung und meine Wut, weil die Welt über die Tragödie hinweg sah, die mein Volk zu vernichten drohte. Wir flehten eine fremde Macht an, uns von der Unterdrückung zu befreien – wenn nötig mit Gewalt*“, schreibt José Ramos-Horta, Außenminister von Osttimor. 1996 im Exil erhielt er den Friedensnobelpreis.

So verwerflich, unrechtmäßig, unnötig der Krieg aus europäischer Sicht sein mag – mit einem Schlag widerlegt er eine Reihe von Theorien, die zur Gewaltunsicherheit und Gewaltunordnung in der Welt beitragen: dass der „*dekadente*“ Westen seine Interessen und Werte nicht verteidige (wie die Apostel der Überlegenheit „*östlicher*“ Werte behaupten); dass Demokratien nicht bereit seien zu kämpfen (die Theorie aller Diktatoren); dass niemand die Herde der Gewalt in der Welt austrete und sich, in Kooperation und Konflikt mit einer schwachen Uno, für eine Weltgewaltordnung stark mache. (...)

(...) Die Welt ist US-hegemonial verfasst, weil es eine Ordnung ohne Gewalt nicht gibt; weil es eine Gewaltordnung ohne Hegemonie nicht gibt und weil es keinen andern Hegemon gibt, der die Vielfalt, die Widersprüche und die Träume der Welt so sehr in sich vereint wie die Vereinigten Staaten. Wer von ihrer Hegemonie nichts wissen will, der kann die Hoffnung auf Weltfrieden begraben.

## 2.) Schutzfunktion der Souveränität

Äußere Souveränität eines Staates, d.h. eine Rechtsstellung, die ihn vor Übergriffen von außerhalb schützen soll, wird fragwürdig, wenn dadurch nur oder vor allem ein zerstörerisches Regime geschützt wird und die Bevölkerung dem staatlichen Terror desto ungehinderter ausgeliefert ist. Schutz für ein Land und seine Bevölkerung durch Souveränität *nach außen* übersetzt sich und verkehrt sich in diesem Fall in zusätzliche Absicherungschancen für Entrechtung und Unterwerfung *nach innen* (gegen die Bevölkerung). Zwar verschafft das Prinzip der Souveränität einem Unrechtsregime nicht automatisch *Legitimität*, aber doch immerhin internationalen Schutz. Ist es *hinnehmbar*, dass das Prinzip der Souveränität in seiner Funktion, internationales Recht zu fördern, pervertiert wird?

Als ein Prinzip, das im kodifizierten Verständnis der Vereinten Nationen keine Einschränkung erfährt (es sei denn durch Sicherheitsratsbeschluss), in der Praxis aber erfahrungsgemäß eher fall- und situationsabhängig angewandt wird, bedarf äußere Souveränität einer Abwägung unter Kriterien ebenso des Rechts wie der Politik. Im Kosovo z.B. wurde das Prinzip zwar nicht „zu Recht“, da ein UN-Sicherheitsratsbeschluss fehlte, jedoch aus gutem Grund (mit der Bezugnahme auf humanitäre Erfordernisse) ausgesetzt. Im Fall des Irak galten primär andere Gründe (sicherheits- und geopolitische Gründe), doch brachte die Aussetzung des Prinzips der äußeren Souveränität den Sturz eines Regimes, das keine Entwicklung zuließ und nur durch Entrechtung der Bevölkerung unter Anwendung schrankenlosen staatlichen Terrors aufrecht erhalten wurde. Eine reale Alternative zur Aussetzung des Prinzips der äußeren Souveränität ergibt sich für die Politik erst, wenn in völkerrechtlicher Sicht die Relativierung dieses Prinzips nach den Umständen seiner Anwendung möglich ist, d.h. am Maßstab auch anderer fundamentaler Rechtsgüter sowie gewichtet in Bezug auf den jeweiligen spezifischen Fall.

In der globalen Mediengesellschaft wird es der Politik immer weniger möglich sein, vermeintliche innere Angelegenheiten von Staaten, z.B. verbrecherische Handlungen von Regierungen oder privaten Milizen, soziale und humanitäre Katastrophen, bei aufrüttelnder Berichterstattung zu ignorieren. Die Vernetzung auf allen Ebenen macht es zudem immer schwerer, sich dem Zwang, auf Fehlentwicklungen in anderen Teilen der Welt zu reagieren, zu entziehen. Wie auch z.B. im – sorgfältig abgestimmten – Text der Europäischen Sicherheitsstrategie (a.a.O.) hervorgehoben wird, „*hat die globale Kommunikation regionale Konflikte und humanitäre Tragödien – wo immer sie sich ereignen – stärker in das Bewusstsein der europäischen Öffentlichkeit gerückt.*“ (S. 9) Auf die Feststellung folgt auch der Ansatz einer Antwort: „*In einer Welt globaler Bedrohungen, globaler Märkte und globaler Medien hängen unsere Sicherheit und unser Wohlstand immer mehr von einem wirksamen multilateralen System ab. (...) Wir sind der Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts verpflichtet. (...) Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.*“ (S. 10)

## **Der Regime-Charakter**

Der repressive Charakter des Saddam-/Baath-Regimes war an Beispielen aufgezeigt worden. Ein kennzeichnendes Merkmal war die besondere Willkür und Brutalität. Die Art, wie die Führung mit der Bevölkerung umging, z.B. während der UN-Sanktionen in den neunziger Jahren, macht auch klar, wie gleichgültig ihr die eigene Bevölkerung war. Nicht nur hatte das Regime diese Sanktionen durch Nichterfüllen der Auflagen unnötig provoziert, es hat auch die dann schwierige Versorgung der Bevölkerung mutwillig behindert und dadurch bleibende Gesundheitsschäden für hunderttausende Menschen oder deren Tod herbei geführt (vgl. Kap. 4, Abschnitt: UN-Berichte v.1995/99). Man schätzt, dass dies Verhalten wenigstens eine viertel Million junger Menschenleben gefordert hat (manche Schätzungen liegen sehr viel höher).

Bezeichnend für das Regimeverhalten ist auch die bereits angesprochene Vergeudung und Vernichtung menschlicher und wirtschaftlicher Ressourcen in den siebziger und achtziger Jahren. In den Neunzigern nahm die Führung durch ihre Politik in Kauf, dass die Wirtschaftskraft dieses an Ressourcen (einschließlich der menschlichen Ressourcen) reichen Landes immer mehr verfiel und vor dem Kollaps stand. Der Umgang mit dem Land und seinen Menschen weist nicht wenige Parallelen zu den Formen einer **rücksichtslosen Fremdherrschaft bzw. Kolonialherrschaft** auf. Wäre es verfehlt, das Saddam-/Baath-Regime als eine **neokoloniale Variante der Beherrschung des Landes** zu interpretieren?

Einige Aspekte:

- Nutznießer der Ressourcen des Landes waren vor allem die Oberschicht und das Ausland: z.B. wurden irakische Ölgewinne „*von einer identischen Staats- und Wirtschaftselite direkt oder über den Umweg teurer Rüstungs- und Luxusimporte ins Ausland transferiert*“ (siehe Th. Uwer, Th. von der Osten: „*Suspendierte Befreiung. Ein Fall quasi-kolonialer Herrschaft: der Irak*“, in: *konkret* 2/2003; s. auch Kap. 7, französisch-irakisches Atomgeschäft).
- Wirtschaftsbereiche, die nicht am Export orientiert sind, stagnierten folglich (vgl. Uwer/Osten, ebd.).
- Die regierende Schicht war für das Ausland in der Rolle eines Statthalters; sie war Geschäftspartner als auch Sicherheitsgarant für das Ausland bzw. dessen Geschäftsinteressen.
- Das Regime zeigte gegenüber der Bevölkerung eine völlig gleichgültige Haltung (als Ausdruck eines Beherrschungs- bzw. Unterwerfungsverhältnisses), bis hin zur Zerstörung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung.
- Interesse für die Bevölkerung zeigte das Regime nur durch die vollständige Kontrolle, die es über sie ausüben wollte, u.a. durch massive Militärpräsenz mit überall kasernierten Einheiten – sie agierten im Irak Saddams „*wie einst Kolonialtruppen aus massiven Festungen und Sicherheitszonen*“ (vgl. Uwer/Osten, ebd.).
- Die Kernfunktion eines „Kolonialheers“ übernahm Saddams „Republikanische Garde“ (s. auch deren Wüten gegen die aufständischen Schiiten nach dem 2. Golfkrieg, z.T. vergleichbar den schlimmsten „Strafaktionen“, die von Kolonialheeren manchmal noch bis in die Schlussphase der Dekolonisierung in der Mitte des letzten Jahrhunderts ausgeführt wurden).

Auf einen weiteren – hintergründigen – Aspekt kann an dieser Stelle hingewiesen werden: „*In Saddam Husseins militärischen Aggressionen wird deutlich, dass der maßgeblich im Irak entwickelte arabische Nationalismus [gemeint: der Panarabismus] nicht auf die Befreiung von Nationen, sondern umgekehrt auf die koloniale Rückeroberung der Region durch die Araber zielt.*“ (vgl. Uwer/Osten, ebd.)

Der Irak entstand durch willkürlich gezogene Grenzen. Dieser Vorgang symbolisiert aber weniger das Zustandekommen eines Nationalstaats, sondern mehr das einer (artifizialen) territorialen Verwaltungseinheit. Die Führungsschicht des neuen Staats, eingesetzt von der britischen Kolonialmacht, wurde z.T. von außerhalb (arabische, osmanische Eliten) rekrutiert – wie auch die Inthronisierung des haschemitischen Königshauses zeigt. Die Phase der Regierung König Faisals (von 1921–33) markiert den ersten „Verwaltungsabschnitt“ des von England geschaffenen und dominierten Irak. Die einsetzende Nationalisierung und Politisierung war in den folgenden Jahrzehnten durch zahlreiche Machtwechsel (oft durch Putsch) gekennzeichnet. Mit dem Putsch der Baathisten 1968, die ihr Machtmonopol in Richtung einer „Staatsklasse“ ausbauten (eines der Anzeichen hierfür war die Institutionalisierung der Ernennung der Mitglieder der obersten Parteiführung zu Ministern und zu Mitgliedern des Revolutionären Kommandorates), etablierte sich eine Gruppierung, die sich sowohl als anti-bürgerlich wie als anti-kommunistisch verstand – mit einer radikal vertretenen panarabischen und insofern anti-nationalen Ideologie. Als ein weder rein nationalistisches noch kommunistisches Regime, mit anderen Worten, als ein Regime, das zwar auch Verstaatlichungen durchführte (z.B. im Jahr 1972 die Iraq Petroleum Co.), jedoch gleichzeitig die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland pragmatisch betrachtete und ausbauen wollte, präsentierte es sich für westliche Geschäftsinteressen als ein interessanter Partner.

**Die hier geäußerte Vermutung ist (formuliert in thesenhafter Verkürzung), dass sich die Gewaltbereitschaft, Grausamkeit und Achtlosigkeit des Saddam-/Baath-Regimes gegenüber dem Land und seiner Bevölkerung auch z.T. aus dem Umstand erklärt, dass es sich bei diesem Regime gleichsam um ein inneres Okkupationsregime handelte. Zugespitzt lässt sich möglicherweise von einer „Kolonisierung“ durch die „Staatsklasse“ sprechen. Die gegenwärtige Besatzung – vorgesehen bis 30.6.04 – bedeutet die Überwindung eines 35-jährigen Besatzungszustands, dessen Selbstbeendigung nicht (vielmehr dessen Fortführung durch Saddams Erben) vorgesehen war. Die Rückgewinnung seiner Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt bedeutet für den Irak nun die Überwindung seiner Anomie. Nur eine völkerrechtliche Buchstabengelehrsamkeit wird am Verlauf der Ereignisse (der das Entstehen einer nunmehr schützenswerten Souveränität überhaupt erst ermöglichte) Anstoß nehmen.**

Einen Eindruck von der Geringschätzung der Ressourcen des irakischen Volkes durch Saddam und das Regime vermitteln auch die nachfolgend geschilderten Beispiele.

## ***Amputations-Stadt***

Diese Bezeichnung hatte sich das Bagdad Saddams verdient. Opfer waren z.B. Geschäftsleute, die das Verbrechen begangen hatten, ihre Geschäfte in Dollar zu tätigen. Ihnen wurde die rechte Hand entfernt. In den neunziger Jahren, als Saddam sein Land endgültig ruinierte und jeder Perspektive beraubte, war ein entsprechendes Gesetz erlassen worden. Amnesty International schätzt, dass hunderte, möglicherweise tausende Urteile vollstreckt wurden. Saddam ließ sich die Hände zum Beweis bringen, wie etwa Farhad Taha, ein beteiligter Assistenzarzt, bezeugt hat. Die medizinischen Einrichtungen, an denen die Amputationen stattfanden, waren besonders in Bagdad angesiedelt. Selbstverständlich schrieb das Gesetz für unterschiedliche „Straftatbestände“ die Entfernung unterschiedlicher Gliedmaßen vor, Arme und Beine eingeschlossen.

Eine Gruppe von sieben betroffenen Kaufleuten, denen die Hand abgetrennt worden war, erhielt in den vergangenen Monaten von Ärzten in Amerika künstliche – „bionische“ – Hände, mit denen nach entsprechender Übung auch feinmotorische Bewegungen wie das Schreiben mit einem Stift ausgeführt werden können. Ihre Identität war durch den Journalisten Don North dank eines Zufalls und durch anschließende Recherchen aufgefunden worden. Saddams Geheimpolizei hatte Kopien von Videoaufnahmen der Amputationen in Auftrag gegeben. Der Beauftragte, Inhaber einer kleinen Produktionsanstalt, hatte eine zusätzliche Kopie gefertigt, die ihren Weg – neun Jahre nach der Amputation und der Aufzeichnung – zu North gefunden hatte.

Die Männer berichteten, dass ihre Verhandlung eine halbe Stunde gedauert habe. Einer der Verstümmelten, Basim Al Fadhly, erinnerte sich, nach Monaten im Abu Ghraib Gefängnis beinahe froh gewesen zu sein über die bevorstehende Amputation, weil er gehört hatte, dass er und die anderen anschließend freigelassen würden. *„Wir waren die Glücklichen! Andere blieben viel länger. Dreißigtausend wurden im Abu Ghraib gehängt.“* Auf die Folterungen unter der jetzigen amerikanischen Gefängnisaufsicht angesprochen, gab einer der Männer namens Salah Zinad dem amerikanischen Interviewpartner zur Antwort: *„Die Amerikaner, die dies gemacht haben, werden bestraft werden. Unter Saddam wurden solche Handlungen belohnt und belobt. Iraker verstehen den Unterschied.“* (zit. n. Vince Bzdek, *„For Seven Iraqis, A Vital Part of Life Is Restored“*, in: *Washington Post*, 24.5.04, S. A01)

**Es kann nicht bezweifelt werden, dass das irakische Regime Krieg geführt hat gegen die Bevölkerung. Es war ein von oben, mit den Mitteln des Staates und mit größter Brutalität geführter Bürgerkrieg. Kann von einem Bürgerkrieg nur dann gesprochen werden, wenn Bürger z.B. in Straßenkämpfen nieder geschossen werden, oder auch, wenn sie im Vorgriff auf mögliche Gegenwehr allen Formen willkürlicher Schädigung bis hin zur Liquidierung ausgesetzt und dadurch nieder gehalten werden?**

**Fast reflexhaft jede äußere Einmischung mit dem rechtsdogmatischen Hinweis auf das Souveränitätsprinzip zu verweigern, wird einer schwierigen Wirklichkeit, die durch eine einzelne Formel nicht erfassbar ist, nicht gerecht. Wie segensreich es sein kann, wenn**

völkerrechtliche Grundsätze und konkurrierende Gesichtspunkte ausbalanciert werden, ist aus der Erfahrung im Kosovo noch in frischer Erinnerung. Je dogmatischer eine die Wirklichkeit reduzierende Formel angewandt wird, desto mehr entwertet (de-legitimiert) sich diese Formel. Die Bindungskraft des Völkerrechtsprinzips der Souveränität könnte mehr durch dessen sinnentleerende und sinnverkehrende Anwendung ausgehöhlt werden (z.B. Schutz eines Unrechtsregimes wie unter Saddam), als durch eine situationsgerechte Relativierung des Prinzips.

### Völkerrecht ...

zu sichern, ist ein Grundanliegen der Vereinten Nationen, ihrer Aktivitäten und Statuten – jedoch nicht als abstrahiertes Prinzip, sondern in der Bezugnahme auf

- menschen- und bürgerrechtliche sowie
- allgemein gesellschafts- und entwicklungspolitische

Zielsetzungen. Weiterentwicklung des Völkerrechts bedeutet, sich dieser Zielsetzung zu versichern, d.h. im Prozess der Weiterentwicklung des Rechts an inhaltlichen – zivilisatorischen – Positionen anzuknüpfen.

[vgl. Teil 1, Kap.4]

Auszüge (Originaltext) aus:

***UN-Resolution 687***  
***(of 5 April 1991)***

*The Security Council,*

- (...)
  - *Gravely concerned* by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers (...),
  - *Deeply disturbed* by the magnitude of the human suffering involved,
  - (...)
1. *Condemns* the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region;
  2. *Demands* that Iraq, as a contribution to removing the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression, and in the same context expresses the hope that an open dialogue will take place to ensure that the human and political rights of all Iraqi citizens are respected;
  3. *Insists* that Iraq allow immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and make available all necessary facilities for their operations;
  4. *Requests* the Secretary-General to pursue his humanitarian effort in Iraq and to report forthwith, if appropriate on the basis of a further mission to the region, on the plight of the Iraqi civilian population, and in particular the Kurdish population, suffering from the repression in all its forms inflicted by the Iraqi authorities;
  5. *Also requests* the Secretary-General to use all the resources at his disposal, including those of the relevant United Nations agencies, to address urgently the critical needs of the refugees and displaced Iraqi population;
  6. *Appeals* to all Member States and to all humanitarian organizations to contribute to these humanitarian relief efforts;
  7. *Demands* that Iraq cooperate with the Secretary-General to these ends;
  8. *Decides* to remain seized of the matter.

*Adopted at the 2982nd meeting by 10 votes to 3 (Cuba, Yemen, Zimbabwe), with 2 abstentions (China, India)*

### **3.) Ordnungsfunktion der Souveränität**

**Das völkerrechtliche Konzept der Souveränität ist beides: eine handlungsleitende Norm, zugleich aber eine idealistische Setzung. Die politische und wirtschaftliche Handlungsfreiheit, zumal der schwachen, wirtschaftlich labilen Länder, ist de facto sehr eingengt. Dennoch kommt ihnen de jure der gleiche Status voller äußerer Souveränität zu wie den mächtigen Staaten. Es wird kaum jemanden geben, der den Nutzen und zivilisatorischen Wert dieser rechtsbegrifflichen Gleichstellung bezweifelt, jedoch sollte darüber der Blick für die Realitäten nicht verloren gehen.**

Volle Souveränität bedeutet auch volle Rechtsfähigkeit und damit die Chance zur Ausübung von Verantwortung bei der Gestaltung der inneren Verhältnisse eines Staates sowie seiner äußeren Beziehungen. Übertragung von Verantwortung erweist sich derzeit im Irak als einzig gangbarer Weg, um der weiteren Zerrüttung dieses Staatsgebildes Einhalt zu gebieten. Ob sich das erhoffte Ergebnis einer Stabilisierung und allmählichen Weiterentwicklung nach dem 30. Juni 2004 und nach den im Januar 2005 abzuhaltenen Wahlen tatsächlich einstellt, ist völlig offen und kann nur die weitere Entwicklung zeigen. Mit einiger Sicherheit kann aber angenommen werden, dass die Entwicklung übergangsweise abgesichert werden muss durch äußeren Beistand – und zwar nicht nur durch UN-Wahlhelfer oder „Blauhelme“, sondern die Rückgriffsmöglichkeit auf einsatzbereite Kampftruppen, also deren Präsenz (und sei dies in einem Rückzugsraum abseits der täglichen Lebensvollzüge). Mithin stellt sich noch keine volle Souveränität her. Die Sicherung des Erfolgs erscheint jedoch wichtiger als die formale Erfüllung einer Rechtsnorm. So ist auch hier wieder erkennbar, dass Souveränität einer differenzierenden Betrachtung unterzogen werden muss: Rechtsbegriffe müssen sich als politisch administrabel erweisen.

Wie es nur möglich war, das irakische Unrechtsregime durch einen Souveränitätsbruch (am Maßstab der UN-Charta) zu beenden, so wird es auch nur möglich sein, den Übergangsprozess zum Erfolg zu führen, wenn die Souveränität für einen begrenzten, absehbaren Zeitraum gewissen Einschränkungen unterliegt. Einer entsprechenden Agenda sollten sich auch die Kritiker des alliierten Einmarsches verpflichtet fühlen, nicht zuletzt jene, die sich zu Anwälten des Völkerrechts gemäß UN-Charta machten. Besonders Völkerrechtler sind in der Pflicht, auf aktive Weise Verfahrens- oder/und Definitionshilfe für ein krisentaugliches Souveränitätsverständnis zu leisten; denn die Alternative wäre, auf schwere internationale Krisen begrifflich unvorbereitet zuzuwarten. Dass solche Krisen auch weiterhin auftreten, dürfte wahrscheinlicher sein als ihr Nichteintreten.

**Viele Kritiker wiederholen sich unter Verweis auf das UN-Recht, dass es ein nicht nur illegitimer Akt war zu intervenieren, sondern auch ein naiver idealistischer Ansatz, demokratische Strukturen auf den Irak übertragen zu wollen. Das normative Konzept der Souveränität ist jedoch selbst idealtypisch angelegt und unterliegt in der Praxis oft substantiellen Einschränkungen. Der „Idealismus“-Vorwurf fällt zurück auf jene, die gegen jede Anschauung bzw. Empirie einen Normativismus vertreten, der keiner Differenzierung zugänglich ist.**

Vielleicht ist es ihr *eigener Idealismus*, der manche Kritiker so heftig zu Felde ziehen lässt gegen jene, die aus politischen Gründen für die Intervention und die Durchbrechung missbrauchter Souveränität (vgl. Saddam-Regime) eintraten und die dafür ebenfalls aus Idealen gespeiste Motive geltend machen.

### ***Eine realistische Betrachtung ...***

**führt zu der Einsicht, dass Souveränität nicht nur als ein Zustand im Sinne einer ja/nein-Alternative, sondern auch als ein Prozess aufgefasst werden muss. Das völkerrechtliche Norm-Verständnis wird sich dem anpassen müssen, denn dem Ideal selbstbestimmter – souveräner – staatlicher Existenz gehen Bedingungen voraus, die eben dafür erfüllt sein müssen. „*In Europa müssen wir begreifen und lernen, dass Völkerrecht in Bewegung bleibt. Es muss reformiert, an die neuen Entwicklungen und Bedrohungen angepasst werden*“, wie z.B. Richard von Weizsäcker es unter dem Eindruck der Irak-Intervention ausdrückte. [Antrittsrede anlässlich der Einrichtung einer – auf seinen Namen lautenden – Professur an der John Hopkins Universität in Washington D.C., gehalten zum Zeitpunkt des alliierten Einmarsches im Irak, April 2003]**

Richard von Weizsäcker: „*In Europe we have to understand and to learn that international law is always on the move. It has to be reformed, adjusted to new developments and threats – but in order to rejuvenate and to be strengthened, not to be neglected. It is to the Americans that we owe almost all the decisive progress and benefits of international law in the post-war period. The weak ones cannot live without being protected by the law. The powerful ones can not achieve credibility without respecting the law. And democracies serve their interests by nothing more than by credibility, irrespective of their power.*“ (ebd.)

Es wird an die Bedeutung des Rechts erinnert, zugleich aber auch an die Bedeutung der Anpassung des Rechts an den Gegenstandsbereich seiner Anwendung! Aus der Europäischen Sicherheitsstrategie war zuvor schon zitiert worden [vgl. Kap. 2]: „*Wir sind der Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts verpflichtet.*“ Die Sicherheitsstrategie wurde innerhalb weniger Wochen geschrieben, nachdem jahrelang kein Fortschritt auf dieser Ebene zwischen den Europäern erzielt worden war. Die US-Sicherheitsdoktrin – „National Security Strategy“ – war bis dahin ohne konzertierte europäische Antwort geblieben. Erst die Anwendung dieser Doktrin löste aufseiten der Europäer eine Reaktion (ein Erwachen) aus.

Die Irak-Erfahrung hat offenbar einen Anstoß gegeben: Durch die Bereitschaft und Fähigkeit Amerikas, drohenden Gefahren oder unkalkulierbaren Risiken nicht nur bei weitgehender internationaler Einigkeit und nicht nur mit Diplomatie, sondern auch unter Einsatz von Waffengewalt entgegen zu treten, machte deutlich, wie sehr – wie aktiv – Antworten auf „*die neuen Entwicklungen und Bedrohungen*“ (v. Weizsäcker) jetzt gesucht werden müssen. Im Prozess der Anpassung bzw. Weiterentwicklung des Völkerrechts wird sich nun neue normative Autorität etablieren müssen, die zukünftigen Herausforderungen gerecht werden kann.

### **Die wachsenden Probleme ...**

der Sicherheit und der Entwicklung sind eine Herausforderung an die Rechtsfortbildung im Völkerrecht. Wenn diese Probleme in Kombination auftreten (wie z.B. im Fall des gestürzten Saddam-Regimes: eine über Jahrzehnte währende Genozidpraxis sowie Kriegführung gegen Nachbarländer zur Durchsetzung des regionalen Hegemonialanspruchs, d.h. äußerste Repressivität nach innen und ungebremste Aggressivität nach außen), so wird die internationale Politik nicht zusehen können. Das Prinzip der Souveränität muss hier zur Disposition stehen. Insbesondere eine Führungsmacht und „Supermacht“ wird, ob mit oder ohne internationale Zustimmung, auch künftig nicht hinnehmen wollen oder können, dass ein Gefahrenherd dieser Art „souverän“ agieren kann, anders gesagt, das Rechtsverständnis nach Maßgabe der UN-Charta wird inhaltlich weiterentwickelt werden müssen.

Die Weiterentwicklung wird einschließen, dass Einschränkungen der Souveränität nicht nur an ein Verfahren (sprich: einen Beschluss des UN-Sicherheitsrats nach Kap. VII der UN-Charta) gebunden sind, sondern inhaltliche Kriterien für das Erwirken eines Sicherheitsratsbeschlusses geltend gemacht werden können. So wird sich ein „politisches“ (dynamisches) Verständnis bei gleichzeitiger Rechtskonformität entwickeln können. Es erscheint so eher möglich, dass in Fällen einer „Einschränkung der Souveränität“ dann konsequenter argumentiert und agiert werden kann (eine Situation politisch besser administriert werden kann).

Ein dynamisches – „politisches“ – Verständnis ist nicht nur in Fällen der Ab-Stufung von Souveränität (z.B. Einführung von Flugverbotszonen im Irak bis schließlich zur Besetzung des Landes), sondern auch bei der Auf-Stufung von Souveränität (z.B. Übergabe der Regierungsverantwortung zum 30.6.04 etc.) verlangt. In der politischen Praxis finden sich diese abgestuften Formen von Souveränität, im Rechtsverständnis des Souveränitätskonzepts sollten sie systematisch verankert werden. Ein *normatives* Rechtsverständnis muss kein *undynamisches* sein, vielmehr kann die Souveränitätsnorm dynamisch gefasst, d.h. durch Ab- und Aufstufungsmöglichkeiten definiert sein (weniger als „starrer“ Zustand, sondern als gestaltbarer Prozess).

Um die erforderliche Ordnungs- und Schutzfunktion wahrnehmen zu können, muss das anzuwendende Völkerrecht der Politik in ihren Nuancierungen und ihrer Dynamik folgen können. Schablonenhafte Einteilungen (der Irak hat keine *volle Souveränität*, also ist die Regierung nicht ernst zu nehmen – „Handlanger“ ...) sind nicht dienlich, Skalierungen, die z.B. graduellen Zugewinn an Souveränität abbilden, dagegen sehr. Politik muss den Erfolg suchen und sich auf Realität und Realisierbares richten, vorhandenes Recht sollte geeignet sein, sie darin zu unterstützen.

### **Wird der Ruf gehört?**

Wie Richard von Weizsäcker – u.a. mit der oben zitierten Aussage – haben auch seine Amtsnachfolger ein Nachdenken über den UN-rechtlichen status quo und dessen Weiterentwicklung gefordert. Roman Herzog hat dazu – nicht erfolglos – eine Debatte unter Rechtswissenschaftlern angestoßen. Auch Johannes Rau, so verschieden sein Themenprofil von dem der Vorgänger war, rät zur Weiterentwicklung des Völkerrechts. In seiner Berliner Rede vom 19.5.03 führte er aus, worauf es in seiner Sicht dabei ankommt: *„Das Völkerrecht muss da weiterentwickelt werden, wo es wie ein Recht gegen die Völker wirkt, weil es diktatorische Regierungen schützt, die ihre Völker misshandeln ...“*

Der Hinweis auf die *jahrzehntelange Genozidpraxis* des Saddam-Regimes ruft einmal mehr vor Augen, dass angewandtes Völkerrecht nach Maßgabe der UN-Charta keine ausreichende Handhabe für einen Bruch mit solcher Praxis bereitstellt. Der Hinweis wird nicht dadurch entkräftet, dass die US-Regierung nicht *Menschenrechte*, sondern *Massenvernichtungswaffen* als Begründung für den Einmarsch angeführt hatte. Letzteres Argument war „politisch opportun“, durchsetzbar. Das Argument „*Regime-Change*“, das von US-Vizepräsident Cheney ein halbes Jahr vor dem Einmarsch in einer Rede (sicherlich gezielt) „offeriert“ wurde, und das das Menschenrechts- und Entwicklungsargument indirekt mit eingeschlossen hätte, war insbesondere in der europäischen Öffentlichkeit größtenteils mit *heller Empörung* aufgenommen worden. Sicherlich geschah dies mit dem *Anspruch*, in Verteidigung einer völkerrechtlichen Norm (Souveränitätsschutz) zu handeln, die für die innere Organisation von Staaten ebenso unverzichtbar ist wie für die Staatengemeinschaft in ihrem Zusammenleben. Die Norm selbst benötigt allerdings zu ihrem Schutz bei ihrer Anwendung einen Maßstab – und den mehr als nur verbalen Willen, nach Anlegen des Maßstabs die erkannten Defizite abzustellen, *notfalls mit Gewalt*. Wo dieser Wille fehlt, erweist sich die Forderung, man möge den Ausdruck hier verzeihen, als „pastorale“ Geste.

### **Eine realistische Betrachtung ...**

wird auch einbeziehen müssen, dass Bagdad nichts unversucht gelassen hat, um die Auflagen des UN-Sicherheitsrats, d.h. völkerrechtlich bindende Auflagen, in die es selbst eingewilligt hatte, zu unterlaufen. Saddam lieferte sich mit der Weltgemeinschaft mit zunehmendem Erfolg ein „Katz und Maus-Spiel“ und hatte es 1998 schließlich erreicht, dass die UN-Inspektoren ausgewiesen worden waren, ohne dass dieser Vorgang durch die Vereinten Nationen mit harten – bzw. tauglichen – Sanktionen beantwortet wurde. *„Die Bilder aus UN-Vollversammlung und Sicherheitsrat 1998 gleichen denen im Januar und Februar 2003. Statt Bush war damals Clinton der Kriegstreiber. Russland drohte mit Sanktionen, Frankreich stellte sich quer [siehe hierzu auch Kapitel 7, Beispiel Frankreich], und Fischer und Schröder gaben sich ablehnend. Vor allem das Auftreten Kofi Annans, der Deals mit Saddam schloss, die dieser dann sofort brach, hat 1998 Clintons Entschlossenheit demontiert.“* [Es gibt keinen Frieden, Leon de Winter, a.a.O.]

Ein Sanktionsregime, das sich als unwirksam erweist, untergräbt auch die Autorität der Institution (und der Normen), von der es ausgeht. Dem Anliegen der Vereinten Nationen kann somit nicht gedient sein, wenn ein ums andere Mal, und dies war in den neunziger Jahren der Fall – ob im Irak, auf dem Balkan oder in Afrika – vor aller Öffentlichkeit Beschlüsse unterlaufen werden (s. im Irak und auf dem Balkan)

oder erforderliche Beschlüsse nicht gefasst oder umgesetzt werden (s. u.a. in Zentralafrika). In kurzer Form wird nachfolgend an die Historie von Verstößen im Irak erinnert:

### **Resolution 687 ...**

des UN-Sicherheitsrats (v. 3.4.91) legte u.a. fest (Abschnitt C, § 8), „*dass der Irak bedingungslos, unter internationaler Aufsicht, akzeptiert: die Zerstörung, Entfernung, Unschädlichmachung von*

- (a) allen chemischen und biologischen Waffen und allen Beständen an Wirkstoffen sowie allen zugehörigen Subsystemen und Komponenten als auch allen Forschungs-, Entwicklungs-, Unterstützungs- und Produktionsanlagen und -einrichtungen;*
- (b) allen ballistischen Raketen mit einer Reichweite über hundertundfünfzig Kilometern und allem größeren Zubehör sowie der Reparatur- und Produktionsanlagen und -einrichtungen.“*

... und (Abschnitt C, § 9) „*bestimmt auch, dass zur Ausführung von § 8,*

- (a) der Irak dem Generalsekretär innerhalb von fünfzehn Tagen nach Annahme der Resolution eine Auflistung der Aufbewahrungs- bzw. Stationierungsorte und der Mengen und Typen aller in § 8 genannten Einzelgegenstände vorlegt sowie zu eiligen Vorort-Inspektionen, wie nachfolgend beschrieben, zustimmt: (...).“*

... und (Abschnitt C, § 10) „*bestimmt überdies, dass der Irak bedingungslos einwilligt, keinen der in §§ 8 und 9 bezeichneten Einzelgegenstände zu gebrauchen, zu entwickeln, zu konstruieren oder zu erwerben und ersucht den Generalsekretär (...), einen Plan zu entwickeln für die künftige Überwachung und Verifizierung der Einhaltung der Vorschriften dieses Paragraphen seitens des Irak (...).“*

### **Resolution 707 ...**

des UN-Sicherheitsrats (v. 15.8.91)

„*Der Sicherheitsrat (...)*

- *stellt mit großer Sorge fest (...);*
- *ist, nachdem er mit Bestürzung festgestellt hat, dass (...), tief besorgt über die Informationen der Internationalen Atomenergieagentur – IAEA – hinsichtlich der Handlungen der irakischen Regierung, die eine flagrante Verletzung der Resolution 687 darstellen;*
- *tief besorgt, dass (...) die irakischen Angaben vom 18. und 28. April unvollständig waren und bestimmte Aktivitäten verdeckt wurden (...).“*

### **Resolution 778 ...**

des UN-Sicherheitsrats (v. 2.10.92)

„*Der Sicherheitsrat (...)*

- *verurteilt Iraks fortgesetzte Verstöße gegen Verpflichtungen aus den bisherigen Resolutionen (...);*

- *erinnert an die Verpflichtungen (...), einen Mechanismus bereit zu stellen, nach dem die Versorgung der irakischen Bevölkerung sicher gestellt werden kann (...);*
- *beklagt die irakische Weigerung, Resolutionen 706 und 712 zu erfüllen, wodurch die irakische Bevölkerung Risiken ausgesetzt wird (...).“*

### **Resolution 1194 ...**

des UN-Sicherheitsrats (v. 9.9.98)

„Der Sicherheitsrat (...)

- *verurteilt die Entscheidung des Irak vom 5. August 1998, die Zusammenarbeit mit der IAEA-Kommission einzustellen, was eine absolut inakzeptable Verletzung der Verpflichtungen aus den Resolutionen 687, 707, 715, 1060, 1115 und 1154 darstellt (...).“*

### **Resolution 1441 ...**

des UN-Sicherheitsrats (v. 8.11.02)

„Der Sicherheitsrat (...)

- *beklagt die Tatsache, dass der Irak keinen präzisen, voll-umfänglichen, abschließenden und vollständigen Bericht vorgelegt hat, zu dem er gemäß Resolution 687 verpflichtet war (...);*
- *beklagt ferner, dass der Irak wiederholt den sofortigen, bedingungslosen und uneingeschränkten Zugang zu den Inspektionsorten behindert hat, die von UNSCOM (UN Special Commission) und IAEA bestimmt wurden (...), wozu dem er gemäß Resolution 687 verpflichtet war, und dass er schließlich die Zusammenarbeit mit UNSCOM und IAEA in 1998 ganz eingestellt hat;*
- *beklagt das Fehlen – seit Dezember 1998 – von internationaler Überwachung, Inspektion und Verifikation im Irak (...), dies trotz der wiederholten Forderungen des Sicherheitsrats, der UNMOVIC (UN Monitoring, Verification and Inspection Commission) als Nachfolgeorganisation von UNSCOM und IAEA, gemäß Resolution 1284 (v. 1999) sofortigen, bedingungslosen und uneingeschränkten Zugang zu gewähren, mit der bedauernswerten Folge, dass dies die Krisensituation in der Region und die Leiden der irakischen Bevölkerung fortauern lässt;*
- *beklagt auch, dass die irakische Regierung ihre Verpflichtungen nicht erfüllt hat aus Res. 687, die den Terrorismus betreffen, und aus Res. 688, die ein Ende der Repression der Bevölkerung bringen sollten sowie internationalen Menschenrechtsorganisationen den Zugang zu jenen geben sollten, die auf Hilfe angewiesen sind (...).*

Der Sicherheitsrat (...)

1. *entscheidet, dass der Irak einen substanziellen Bruch seiner Verpflichtungen begangen hat und gegenwärtig begeht (...), besonders auch durch die Weigerung, mit den UN Inspektoren und der IAEA zusammen zu arbeiten, und um die nach Resolution 687, §§ 8f. erforderlichen Handlungen abzuschließen;*

(...)

**13. ruft in Erinnerung, im Kontext aller aufgeführten Punkte, dass der Sicherheitsrat den Irak wiederholt gewarnt hat, dass er bei fortgesetzter Verletzung seiner Verpflichtungen ernste Konsequenzen zu tragen hat.“**

Die Referierung entsprechender Angaben könnte seitenlang fortgesetzt werden. In manchen Jahren seit 1990 hatte sich der UN-Sicherheitsrat in jeder vierten bis fünften Resolution mit dem Saddam-Regime zu beschäftigen. Angesichts des enormen Aufwands – insbesondere zur Durchführung aller erforderlichen Maßnahmen, bis hin zur Luftraumüberwachung – und angesichts eines Zeitraums von zwölf Jahren, der dem Regime Gelegenheit gab, einzulenken und einen Neuanfang zu suchen, kann nicht die Rede davon sein, dass „aus der Hüfte geschossen wurde“, als schließlich „*ernste Konsequenzen*“ – wie angekündigt – auch tatsächlich gezogen wurden.

**Die Erosion der Autorität der Vereinten Nationen angesichts solcher (und weiterer Fehlschläge – erwähnt worden waren die Beispiele Balkan und Zentralafrika) war zweifellos – wenngleich schleichender Natur – so doch *nachhaltig*. Dieser Autorität wurde sicher auch, wie häufig beklagt wird, dadurch Abbruch getan, dass der Einmarsch nicht durch einen endgültigen UN-Beschluss legitimiert war. Nach UN-Recht – Kap. VII, UN-Charta – bedurfte es eines solchen Beschlusses des Sicherheitsrats. Dem Anspruch des Sicherheitsrats – und mithin des UN-Rechts – wurden durch den Vollzug der Intervention die Grenzen aufgezeigt. Gleichzeitig wurde aber auch das „Katz und Maus“-Spiel Saddams mit der Weltgemeinschaft (s.o.) beendet; die „verbal“ (durch Beschlüsse) eingenommene Position der UN blieb also nicht folgenlos. Der fortgesetzte Verstoß gegen UN-Auflagen wurde nicht mit Übergehen und „Erfolg“ belohnt, sondern hatte für das Regime als Verursacher fatale Konsequenzen. Damit stellt sich Autorität auf eine substanzielle Weise wieder her. Einmarsch-Kritiker werden diese beiden Gesichtspunkte gegeneinander aufwiegen müssen, sofern es ihnen nicht nur um eine prinzipienhafte Bewertung, sondern auch um den eingetretenen Effekt – das zu Erreichende – geht.**

Es darf – in den ersten Juni-Tagen 2004 – daran erinnert werden, dass der Irak auf freie Wahlen zusteuert, einen Verfassungsprozess durchläuft, mithin *Volkssouveränität* herstellt, im Begriff steht, einen Teil seiner äußeren Souveränität zurück zu erlangen sowie Institutionen aufbaut, einschließlich eigener Sicherheitskräfte und -einrichtungen, die in überschaubarer Zukunft ein Handeln mit eigenen Ressourcen und im eigenen Namen ermöglicht.

**Die Wahrnehmung der Ordnungsfunktion im Sinne eines folgenlosen Diskurses müsste dem Völkerrechtsgedanken am Maßstab der UN-Charta zwangsläufig selbst Schaden zufügen. Handlungsbereitschaft, auch wenn sie sozusagen vorbeiführte am Sicherheitsrat,**

**bekräftigte dagegen den (durch ein endloses „Katz und Maus-Spiel“ sehr infrage gestellten) Anspruch auf Durchsetzung zahlloser Sicherheitsratsbeschlüsse, etablierte also gewissermaßen UN-Recht (d.h. Durchsetzung der Auflagen gegenüber dem Irak) gegen UN-Praxis (gemeint: die Verweigerung eines Interventionsbeschlusses). Neue normative Autorität wird sich vor allem herstellen, wenn das Rechtsverständnis nicht auch als Hindernis seiner Durchsetzung wirkt.**

In bemerkenswerter Selbsteinsicht hat das Europäische Parlament, das sich wegen seiner derzeit noch schwach ausgeprägten Kompetenzen der Gefahren einer „weitgehend auf Worte beschränkten Politik“ besonders bewusst ist, am 10.4.03 mit großer Mehrheit einen Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten angenommen, der als unabdingbares Korrelat einer europäischen Politik des Dialogs „größere militärische Anstrengungen“ verlangt und erläuternd feststellt: *„Wenn diese Bereitschaft fehlt, wenn es die Regierungen der Mitgliedstaaten weiterhin den Amerikanern überlassen, eventuell Kriege zu führen und sich lediglich mit Fragen des Friedens befassen, dann muss sich die Union wohl damit abfinden, dass sie die Rolle der Athener im alten Rom spielt: Dies hieße letzten Endes hinzunehmen, dass man sich dem Willen eines neuen Reiches unterordnet.“*

Krieg zu führen bedeutet, die äußere Souveränität eines anderen Staates anzugreifen. Dies kann – in extremen Situationen – notwendig werden. Fehlen dann der Wille oder die Mittel, wird man die betreffenden Situationen nicht aktiv gestalten können. Dies wird anderen überlassen bleiben. Diese Aussage erstreckt sich dem Sinne nach freilich auch auf Fälle, in denen Krieg noch gar kein Thema ist, sondern, im Extremfall, werden könnte, d.h. auf jene Fälle, in denen eine Projektion von Macht erfolgen könnte – auch wenn dies das am wenigsten erstrebte Mittel der eigenen Politik sein sollte.

**UN-Recht wird sich im Sinne seiner Ordnungs- und Schutzfunktion und Bezug nehmend auf „die neuen Entwicklungen und Bedrohungen“ (s.o.) verstärkt der Frage annehmen müssen, wie es inhaltlich-kategorial mit dem Prinzip staatlicher Souveränität umgehen will. Souveränität ist ein Ordnung und Sinn stiftendes Prinzip. Es bedarf des äußersten Schutzes. Und es muss verhindert werden, dass es von innen ausgehöhlt werden kann, wie es im Irak geschah, indem dort Menschenrechte, Gesellschaft und Entwicklung, die Nachbarstaaten und u.U. die übrige Welt (etwa durch Proliferation, z.B. in der Nachfolge eines Regimesturzes oder -kollapses, vgl. Kap. 1, Unterabschnitt „Bedrohungspotenzial“) missachtet werden.**

Als Anmerkung hierzu soll nochmals aus UN-Resolution 687 zitiert werden:

*„Der Sicherheitsrat (...)*

- *beklagt die Drohungen des Iraks während der Auseinandersetzungen [im 2. Golfkrieg], den Terrorismus gegen Ziele außerhalb des Irak einzuspannen (...).“*

#### 4.) Rom oder Athen?

Der Vergleich der Hegemonialmacht USA mit dem römischen Imperium ist fast schon ein geflügeltes Wort geworden. In kritischer Absicht mag der Vergleich lohnend sein. Durchaus anregend wirkt auch der oben zitierte erweiterte Vergleich, bei dem Europa, wenn es „sich lediglich mit Fragen des Friedens befassen“ will, in der „Rolle der Athener im alten Rom“ gesehen wird (vgl. Wortlaut im Beschluss des EU-Parlaments, v. April 2003). Unter Gesichtspunkten des Souveränitätsverständnisses läßt sich der Vergleich abermals erweitern, wenn z.B. an das Verhältnis der Athener und Spartaner zu ihren tributpflichtigen Kolonien – im Falle der Athener insbesondere die ägäische Inselwelt – gedacht wird. Von Thukydides ist ein nachempfunder Dialog zwischen Verhandlungsführern der antiken Vormacht Athen einerseits und jenen des Inselstaats Melos andererseits überliefert, der sog. *Melier-Dialog* (vgl. Textauszug am Schluss dieses Kapitels).

Die Logik der Macht wird dort in prinzipieller, unerbittlicher Form demonstriert: Es gibt keine Abstufungen, sondern nur den vollständigen Verlust der Souveränität für den schwächeren Akteur, es bleibt ihm nur die Wahl zwischen freiwilliger und erzwungener Unterwerfung. Ihm wird eine ungute Wahl abverlangt. In diesem „Ausschließlichkeitsdenken“ (entweder-oder) scheint das rechtsdogmatische Denken am Maßstab der UN-Charta noch immer befangen zu sein. Die politische Praxis hält jedoch flexiblere, angemessenere Antworten bereit.

Nicht nur sind sinnvolle temporäre *Ab*-Stufungen möglich, sie sind zudem kombinierbar mit einer Agenda zur *Auf*-Stufung verloreener, eingeschränkter Souveränität. Der irakischen oder afghanischen Bevölkerung ist durch den Einmarsch keine Souveränität genommen worden (sie war ihnen schon durch die jeweiligen Regime genommen), es kann ihnen jedoch durch die Chance zur Entwicklung zu einem Verfassungsstaat Souveränität gegeben werden, allerdings nur im Wege eines Prozesses. Wer Zwischenstufen verweigert, verweigert Entwicklung – in diesem Fall zur Selbständigkeit, zur Souveränität.

Eingeschränkt wurde in den genannten Fällen nur die Souveränität unrechtmäßig handelnder Führungen. Legitimiertere Führungen werden ihren Platz einnehmen oder haben dies in ersten Schritten schon getan. Das Argument, es gäbe zu viel Handlungsbedarf dieser Art auf der Welt – und, wenn im Irak eingegriffen würde, so müsste auch an anderen Stellen gegen Unrechtsregime vorgegangen werden, zeugt abermals von einem „entweder-oder“-Denken, das den politischen, humanitären Anforderungen nicht gerecht wird. Ein befangenes Denken mag bestreiten, dass z.B. die nach UN-Charta unrechtmäßige humanitäre Intervention auf dem Balkan, die der serbischen Politik der ethnischen Säuberungen und darüber hinaus dem serbischen Regime ein Ende setzte, in einem höheren Sinn rechtmäßig war. Ein ergebnisoffenes Denken wird sich jedoch nicht verschließen, wenn zwischen höchsten Rechtsgütern abgewogen werden muss – und wird sich ggf. auch bereit zeigen, eigene vormals eingenommene Positionen zu relativieren.

Wer – gleich welcher Denkrichtung – *neben normativen auch empirische Argumente einbezieht*, wird hinsichtlich des UN-rechtlichen Status quo kritisch einräumen müssen:

„Gegen Terrorherrschaft, Bürgerkriege und gewaltbereite Netzwerke richtet ein auf zwischenstaatliche Beziehungen fixiertes Kriegerverhinderungsrecht [gemeint ist das aus der Erfahrung zweier Weltkriege abgeleitete Recht gemäß der UN-Charta] wenig aus. Das Recht der Staatenwelt taugt für die Welt der Völker nur bedingt.“ Hans-Joachim Gießmann in einem (Hintergrund-)Beitrag des NDR „Das Forum“ 26.7.03.

„Sollte“, führt Gießmann, Vizedirektor des Hamburger Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, den Gedanken weiter, „angesichts der Risiken der Differenzierung des Gewaltverbots der bildlich gesprochene ‚Spatz in der Hand‘ gehalten werden – trotz der Defizite der bestehenden Rechtsordnung? Wer aber wird das Recht auf Dauer achten, wenn es auf die drängendsten Fragen keine Antworten bietet?“ (ebd.)

Natürlich darf – zum Ausweis gegenüber der eigenen Denkrichtung – die Kritik am Hegemon nicht fehlen. „Europäische Kritik an der Bush-Regierung ist berechtigt. Sie reicht aber nicht aus, um das Völkerrecht vor weiterer Erosion zu schützen.“ (ebd.) Satz zwei ist der Wichtigere. Satz eins sollte erst wieder aufgegriffen werden, wenn Europa den Willen und die Mittel aufbringt, der eigenen Anspruchshaltung schlüssige Handlungen folgen zu lassen.

Nach Lothar Brock (u.a. Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) „erleben wir heute keineswegs eine fortschreitende Marginalisierung des Völkerrechts, sondern eine Intensivierung des Kampfes darum, was im Sinne dieses Rechts als angemessen gilt. In diesem Licht ist auch die Debatte über das Recht oder die Pflicht zur humanitären Intervention zu sehen. Hier stehen demokratiethoretische Erwägungen, der internationale Schutz der Menschenrechte und Herrschaftsinteressen gegeneinander. Dieses Spannungsverhältnis kann weder durch eine nassforsche Relativierung noch durch eine kategorische Verabsolutierung des Interventionsverbots gelöst werden.“ [aus: „Ein Ordnungsruf gegen Depression. Der Kampf um Frieden schließt die Weiterentwicklung des Völkerrechts ein“, Teil einer Ringvorlesung, hier Wintersemester 2003/04, die in wiederkehrender Form von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Society for International Development (SID) und dem Fachbereich Gesellschaftswissenschaften an der Universität Frankfurt durchgeführt wird; zugleich Abschlussvorlesung v. L. Brock an der Frankfurter Univ.]

„Es geht um wirkungsvolle Alternativen im Umgang mit den innerstaatlichen Kriegen der Gegenwart, mit den internationalen Gewaltmärkten, über die sie sich reproduzieren, und mit dem transnationalen Terrorismus, der die düstere Seite der post-nationalen Konstellation hervorkehrt.“ (ebd.)

„Positiv ist hier anzumerken“, trug Brock vor, „dass die Ausdifferenzierung des Völkerrechts insbesondere mit Blick auf die Menschenrechte und deren internationalen Schutz erhebliche Fortschritte gemacht hat. (...) Grundlegende Fragen bleiben jedoch ungeklärt. Einerseits erscheint es unerlässlich, den Status von Souveränität neu zu überdenken soweit die Berufung auf die nationale Souveränität einer Abschirmung von Menschenrechtsverletzungen dient. Andererseits besteht hier ein berechtigtes Misstrauen auf seiten der (potentiell) betroffenen Länder gegenüber den potentiellen Interventen.“ (ebd.)

Brock will das Prinzip der Souveränität nicht losgelöst von dessen Wirkungen betrachten und setzt es in Bezug zu anderen Rechtsgütern. Dem ist zuzustimmen. Gleichzeitig warnt er vor einer „Relativierung“. Davon zu sprechen, dass ein „*berechtigtes Misstrauen*“ besteht, mag eingängig sein, die internationalen Erfahrungen werden aber in ihrem positiven Teil dabei nicht aufgenommen. Imperiale Übergriffe und Verfehlungen, wie sie unbestreitbar und in Form schwerster Exzesse vorgekommen sind, prägen nicht das Gesamtbild westlicher Politik seit 1945. Dem Irak, Afghanistan und Teilen des Balkan (weitere Beispiele ließen sich nennen) wird Souveränität *nicht genommen, sondern übertragen*. Der äußere Eingriff war dafür eine Voraussetzung. Souveränität wurde aus übergeordneten Erwägungen und nur kurzzeitig ausgesetzt bzw. eingeschränkt. Verfehlungen aus jüngster Zeit, etwa der Besatzungspolitik im Irak – bedrückendstes Beispiel sind die Vorfälle in Abu Ghraib – oder der Informationspolitik der Regierungen in Washington und London bzgl. der Interventionsgründe, haben messbaren Vertrauensverlust sowie Einbußen bei der Zustimmung der jeweiligen Wählerschaften zur Folge, wirken also nicht zuletzt auch in Richtung einer *Korrektur*. Neben Skepsis wäre insofern auch Optimismus nicht verfehlt. Gegenüber einer abstrakten Verabsolutierung des Souveränitätsprinzips erscheint dessen „Relativierung“ am Maßstab zivilisatorischer Kriterien als das weit geringere Risiko.

„*Es gilt das Recht zu verteidigen, aber ohne es einzubetonnen.*“ In dieser Aussage ist Lothar Brock sicherlich zuzustimmen („*Ein Ordnungsruf gegen Depression ...*“). Welche Kompromisslösung zwischen „*verteidigen*“ und „*einbetonnen*“ schlägt er vor? Als eine solche propagiert er den – wie Gießmann es ausdrückt – „*Spatz in der Hand*“ (s. Hans-Joachim Gießmann, Zitat auf der Vorseite). Lothar Brock: „*Vorerst kann hier nur die strikte Bindung von Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte an die Regeln der kollektiven Friedenssicherung nach Kapitel VII UN-Charta für einen halbwegs konstruktiven Umgang mit der Problematik sorgen.*“ Angewandt auf den Irak-Konflikt wird mit dieser Aussage freilich einseitig Stellung genommen, da bei Einhaltung der „*Regeln der kollektiven Friedenssicherung nach Kapitel VII UN-Charta*“ die Möglichkeit zum Einmarsch (durch die Haltung Frankreichs und Russlands im Sicherheitsrat) versperrt war. Die Option des Handelns zum Sturz Saddams fällt damit aus der Betrachtung, gilt nicht als legitim. Alternative Handlungsperspektiven – im Sinne eines Neubeginns für den Irak – waren andererseits wenig greifbar, wenig real. Von einem „*halbwegs konstruktiven Umgang mit der Problematik*“ kann also mangels erkennbarer Handlungsperspektive nicht gesprochen werden! Vielleicht erklärt sich so auch der unvermittelt pessimistische Grundton Brocks zum Abschluss seiner Vorlesung: „*Unbedarfter Fortschrittsglaube*“, so Brock, „*kann leicht in eine verhängnisvolle Sehnsucht nach Erlösung umkippen. Von daher ist Skepsis gegenüber der Idee des Friedens durch Recht angebracht.*“

**Es sollte klar sein, das Frieden ohnehin nur durch Recht und Politik geschaffen und gesichert werden kann. Ein einzelnes Prinzip (das Recht) ist dazu aus sich heraus niemals fähig. Durch Handeln, sprich: Politik, ist täglich und weltweit neu dem Frieden und allen sonstigen, oft sehr widersprüchlichen Anliegen konkreter Menschen in einer konkreten Welt zu dienen. Nicht nur ein kompatibler Souveränitätsbegriff, sondern der Einsatz von Politik als positiver Gestaltungskraft ist dazu die Vorbedingung.**

Einleitend wird in der Europäischen Sicherheitsstrategie auf die Verpflichtung von Politik als Gestaltungskraft mit globaler Ausrichtung hingewiesen. *„Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Mio. Einwohnern, die ein Viertel des Bruttosozialprodukts weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union, der zudem ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht, zwangsläufig ein globaler Akteur. (...) Europa muss daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen.“* Wollte Europa gleichsam zur Rolle Athens in Zeiten des römischen Reichs Zuflucht nehmen, stünde dies in einem offenkundigen Missverhältnis zur Bandbreite seiner Ressourcen und Einflusschancen. Allerdings impliziert Politik stets den Umgang mit Macht, also auch die Instrumentierung mit dem Spektrum der zugehörigen Mittel, die geeignet sein müssen, den politischen Dialog in der erforderlichen Form zu unterstützen. Rechtsbegriffe sind ein Teil des Rahmens und Instrumentariums der Politik, und müssen an grundlegenden Entwicklungen und Realitäten ausgerichtet bleiben. Ein kompatibler Souveränitätsbegriff, der ein situationsgerechtes politisches Handeln zur Förderung der Entwicklungs- und Menschenrechtsanliegen erlaubt (statt eines abstrakt-kategorial verabsolutierten Prinzips) wird sich für die Formulierung von Politik als ebenso unabdingbar erweisen wie für die weitere Rechtsentwicklung. Ein Versäumnis der Weiterentwicklung des Rechtsverständnisses muss schon jetzt zu der Frage führen: *„Wer aber wird das Recht auf Dauer achten, wenn es auf die drängendsten Fragen keine Antworten bietet?“* (a.a.O., H.-J. Gießmann)

### **Europäische Sicherheitsstrategie (v. Dez. 2003), Textauszug aus Kapitel 1**

*„(...) Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung. Konflikte zerstören nicht nur Infrastrukturen (einschließlich der sozialen), sondern fördern auch Kriminalität, schrecken Investoren ab und verhindern ein normales Wirtschaftsleben. Eine Reihe von Ländern und Regionen bewegen sich in einem Teufelskreis von Konflikten, Unsicherheit und Armut. (...) Terrorismus gefährdet Menschenleben, verursacht hohe Kosten, sucht die Offenheit und Toleranz unserer Gesellschaften zu untergraben und stellt eine zunehmende strategische Bedrohung für Gesamteuropa dar. (...) Europa ist sowohl Ziel als auch Stützpunkt dieses Terrorismus: Europäische Länder waren und sind Anschlagziele. An einer konzertierten Aktion Europas führt kein Weg vorbei. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – MVW – stellt die potenziell größte Bedrohung für unsere Sicherheit dar. (...) So stehen wir am Anfang eines neuen und gefährlichen Zeitabschnitts, in dem es möglicherweise – insbesondere im Nahen Osten – zu einem MVW-Wettrüsten kommt. (...)“*

### **Über den Tag hinausgedacht**

Nach dem Hinweis auf Thukydides soll abschließend ein weiterer Historiker, dessen Werk nicht weniger durch Präzision und Umfassendheit der Darstellung kriegsgeschichtlicher Gegenstände gekennzeichnet ist, zu Wort kommen, John Keegan. Keegan kommentiert die flache und in der Darstellung von Negativaspekten maßlose Berichterstattung zum Irak: Es sei ein bedauernswertes, aber doch nicht überraschendes Ergebnis eines Feldzugs zum Sturz eines gefährlichen Dritte-Welt-Diktators, wenn vielfältige Schwierigkeiten und Negativerscheinungen dabei aufträten; für die Medien (dabei nimmt Keegan besonders auf das heimische Fernsehen Bezug) sei aber nur noch *dies* ein Thema, begierig verzerrt und emotionalisiert. Es folgt der abschließende Satz seines Beitrags:

„Wenn jene [die TV-Journalisten und übrigen Kommentatoren, die diesem Journalismus das Wort reden], die so eifrig den amerikanischen Präsidenten und den britischen Premierminister brandmarken, offenbar so stark von ihrem Thema ergriffen sind, würden sie dann bitte die Gründe darlegen, warum sie Saddam Hussein noch immer gern in Bagdad an der Macht sähen.“ [John Keegan, „History tells us that most conflicts end in chaos“, Daily Telegraph ([www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk)), 1.6.04]

### **Der Melier-Dialog:**

89. Die Athener: „So wollen also auch wir nicht großartige Worte darüber verlieren, dass uns nach Besiegung der Perser durch unsere Waffen mit Recht die Herrschaft zukommt, oder darüber, dass uns von euch Unrecht geschehen ist und wir nun von Rechts wegen gegen euch zu Felde ziehen. Mit solchem Wortschwall würden wir unser Recht nur unglaublich machen. Wir glauben auch gar nicht, dass ihr euch einbildet, ihr könntet uns durch Redensarten wie, dass ihr als spartanische Kolonie nicht mit uns hättet zu Felde ziehen können oder dass ihr uns nichts zu Leide getan hättet, ernstlich überzeugen. Wir sind vielmehr der Meinung, dass ihr euch durch Unterhandlungen bemühen werdet, das zu erwirken, was nach unserer beider Ermessen möglich ist. Ihr seht ja ein, dass ihr es in unserem Fall mit Leuten zu tun habt, die wissen, dass nach menschlicher Denkweise nur da nach Recht und Gerechtigkeit entschieden wird, wo man gegenseitig mit gleicher Macht zwingen kann, dass aber der an Macht Überlegene so weit geht, wie er kann, und der Schwache nachgibt.“

90. Die Melier: „Nach unserem Ermessen freilich ist es von Nutzen – ihr zwingt uns ja, [von Nutzen] zu reden, da ihr ja unserer Verhandlung nicht das Recht, sondern den Vorteil zur Grundlage geben wolltet – das allgemeine Gut [des Rechtes] nicht aufzuheben, sondern gegenüber dem in Bedrängnis Geratenen Billigkeit vor Recht ergehen zu lassen, auch wenn er sein Recht nicht im strengen Sinne hat erweisen können. (...)“

91. Die Athener: (...) Jetzt wollen wir euch nur erklären, dass es die Absicht unseres Hierseins ist, alles, was unserer Macht förderlich ist, wahrzunehmen, und dass die gegenwärtigen Verhandlungen auf die Rettung eurer Stadt abzielen. Unser Wille ist es, kampfflos über euch zu herrschen und euch zu unser beider Vorteil vor Unglück zu bewahren.“

94. Die Melier: „So genügt es euch also nicht, dass wir in Ruhe und Frieden statt Feinde eure Freunde sind, ohne im Kriege für oder wider Partei zu ergreifen?“

95. Die Athener: „Natürlich nicht, denn eure Feindschaft ist für uns nicht so nachteilig wie eure Freundschaft, die für andere von uns beherrschte Staaten nur ein Beweis unserer Schwäche wäre, wohingegen euer Hass unsere Macht an den Tag brächte.“

98. Die Melier: „In jenem von uns vorgeschlagenen Unabhängigkeitsverhältnis glaubt ihr also keine Sicherheit zu finden? (...) Wie soll es da ausbleiben, dass ihr durch ein solches Verhalten alle die, die in diesem Krieg neutral geblieben sind, wider euch in Waffen bringt, wenn sie nach den Vorgängen, die sie hier erleben, schließen müssen, dass ihr auch über sie einmal herfallen werdet? Und was werdet ihr dadurch anderes erreichen, als dass ihr eure wirklichen Feinde nur vermehrt und die, welche es zu werden nie im Sinne gehabt haben, gegen ihren Willen dazu treibt?“ (...)“

## **Anhang:**

Als Beispiele eines kritischen und fairen Journalismus möchte ich folgende Beiträge nennen. Die Auswahl soll nicht eine Präferenz für eine bestimmte Zeitung zeigen, sondern einem Journalismus Respekt erweisen, der die Regierungsposition kritisch und investigativ, aber unter Berücksichtigung zugrunde liegender Entscheidungssituationen kommentiert.

William Raspberry – „*We Didn't Dare Wait*“, in: *Washington Post*, 19.4.04

Robert Kagan – „*Lowering Our Sights*“, in: *Washington Post*, 2.5.04

David Brooks – „*For Iraqis to Win, the U.S. Must Lose*“, in: *The New York Times*, 11.5.04

Anne Applebaum – „*What Would You Do?*“, in: *Washington Post*, 12.5.04

Robin Wright – „*Turning Points. Will the Modern Era Come Undone in Iraq?*“, in: *Washington Post*, 16.5.04

Charles Krauthammer – „*Iraq History Lesson*“, in: *Washington Post*, 4.6.04

Leon de Winter – „*Europe's Iran Fantasy. Europeans are from Venus, Mullahs are from Mars*“, in: *Weekly Standard*, 9.6.04, Vol. 009

Nicholas D. Kristof – „*Dare We Call It Genocide?*“, in: *The New York Times*, 16.6.04

Waleed Ziad – „*How the Holy Warriors Learned to Hate*“, in: *The New York Times*, 18.6.04

Eine Vielzahl weiterer Beispiele könnte genannt werden.