

Der vorliegende Beitrag ist die Wiedergabe des Festvortrags, den Herr Professor em. Dr. Dr. h. c. Jost Delbrück aus Anlass der Verleihung der Ehrendoktorwürde seitens der Fakultät für Geistes-, Sozial- und Erziehungswissenschaften im November 2002 der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg gehalten hat. Die Besinnung auf die Prinzipien des Völkerrechts haben eine besondere Aktualität. Der Artikel ist ein individuelles Beispiel dafür, wie viel die voraussetzungsfreie Wissenschaft in den politischen Diskurs unserer Zeit einbringen kann. Ich bin Herrn Kollegen Delbrück dankbar dafür, dass er seinen Vortrag für die Veröffentlichung in unserem Wissenschaftsjournal zur Verfügung gestellt hat.

Prof. Dr. Klaus Erich Pollmann
Rektor

RECHT UND MACHT

GROSSMÄCHTE-FÜHRUNG IN DER ORGANISIERTEN STAATENWELT UND DIE HERRSCHAFT DES RECHTS

Jost Delbrück, Kiel

ZUR EINFÜHRUNG

Macht ohne Recht ist innerstaatlich Tyrannis, im internationalen System Anarchie oder der Naturzustand im Sinne von *Thomas Hobbes*, d. h. der Krieg aller gegen alle. Recht ohne Macht ist zwar verbindlich, im Ernstfall aber im wahrsten Sinne des Wortes „ohnmächtig“ und damit letztlich nicht durchsetzungsfähig. Ein Rückblick auf die Entwicklungsgeschichte des modernen Territorialstaates lehrt uns allerdings, daß die Macht zur Rechtsdurchsetzung sich keineswegs ausschließlich auf das Mittel physischer Zwangsgewalt beschränkt. Zutreffend hat *Roman Herzog* in seiner Allgemeinen Staatslehre dem Sinne nach ausgeführt, das sich der Grad der Reife eines politischen Gemeinwesens daran ablesen läßt, in welchem Maße die Anwendung physischen Zwanges zur Rechtsdurchsetzung minimiert und die Rechtsbefolgung mit nicht gewaltsamen Mitteln maximiert ist. Doch auch er betont, daß das Recht letztendlich ein Machtsubstrat braucht, das es trägt und in kritischen Fällen seine auch zwangsweise Durchsetzung sichert. Das Arsenal der Instrumente der Rechtsdurchsetzung ist vielfältig und der physische Zwang im Grundsatz auf die Funktion einer *ultima ratio* reduziert. Ein wesentliches Element der Rechtsbefolgung ist die Akzeptanz des Rechts durch die Bürger und das Bewußtsein, daß dem individuellen und dem gemeinen Interesse mit der Einhaltung und Erhaltung der rechtlich verfaßten Ordnung der Republik im Sinne *Kants* am besten gedient wird.

Im internationalen System haben wir einen analogen Zustand bisher noch nicht erreicht und in Gestalt eines Weltstaates ist dies vermutlich auch nicht wünschbar. Dennoch ist unübersehbar, daß sich das internationale System seit dem Ende des

19. Jahrhunderts zunehmend institutionalisiert und rechtlich verfaßt. Im modernen Völkerrecht ist dessen Konstitutionalisierung Gegenstand wachsenden Interesses. Es stellt sich aber die Frage, ob die mit dem Begriff der Konstitutionalisierung des internationalen Systems bezeichnete Integration dieses Systems zu einem „Föderalismus der republikanischen Staaten“ im Sinne *Kants*, also zu einem rechtlich verfaßten, bündischen politischen Gemeinwesen, angesichts nach wie vor souveränitätsfixierter Staaten überhaupt möglich ist. Diese Frage bildet einen zentralen Streitpunkt zwischen einerseits der neorealistischen Schule mit ihrem machtpolitischen Ansatz und andererseits der idealistischen Schule in der Politikwissenschaft sowie den ihr nahestehenden Vertretern eines völkerrechtlich begründeten internationalen Konstitutionalismus. Dieser Streit kann hier nicht weiter verfolgt werden. Die nachfolgenden, notwendiger Weise skizzenhaften Ausführungen sollen sich vielmehr darauf konzentrieren, auf der Grundlage der *bereits vollzogenen* völkerrechtlichen „Organisation der Welt“ (so *Walther Schücking* 1908) der Frage nachzugehen, welches das Machtsubstrat ist, das die weiter als allgemein bekannt institutionalisierte Völkerrechtsordnung trägt und die Herrschaft des Rechts im internationalen System zu sichern geeignet ist. Diese Überlegung soll am Beispiel der Vereinten Nationen vorgenommen werden, deren Charta



Der Dekan der Fakultät für Geistes-, Sozial- und Erziehungswissenschaften, Prof. Dr. Arno Ros (re.), und Rektor Prof. Dr. Klaus Erich Pollmann (li.) überreichen an Prof. Dr. Jost Delbrück (li.) die Ernennungsurkunde zum Ehrendoktor.

ein wesentlicher Bestandteil der sich konstitutionalisierenden Völkerrechtsordnung ist.

Im Folgenden soll verbunden mit einem kurzen Rückblick auf die Rolle der Großmächte in der politischen und völkerrechtlichen Ordnung in älteren Perioden der Entwicklung des internationalen Systems zunächst die Konzeption der UN-Charta unter den hier interessierenden Aspekten skizziert werden. In einem zweiten Schritt wird kritisch zu prüfen sein, inwieweit sich die Großmächte der Gegenwart – als das von den Gründern der Vereinten Nationen designierte Machtsubstrat – im Rahmen der Konzeption der Charta gehalten haben. Abschließend werden einige Folgerungen gezogen und Aussagen zu einem sich möglicherweise anbahnenden Wandel der die Rechtsordnung der Vereinten Nationen tragenden Kräfte und dessen Bedeutung für die Herrschaft des Rechts getroffen.

VORRANG DES POLITISCHEN? – MACHT UND RECHT IN DER UN-CHARTA UND DIE ROLLE DER GROSSMÄCHTE

In der sog. klassischen Periode des internationalen Systems (1648-1914) kam den Großmächten eine führende *politische* Rolle zu. Die damaligen Großmächte haben aber auch eine zunehmend bedeutsame Rolle in der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen gespielt. So finden sich im 18. und vermehrt im 19. Jahrhundert Verträge, denen eine allgemeine ordnungsrechtliche Funktion zukam und die maßgeblich von den Großmächten geprägt waren. Neben dem Friedensvertrag von Utrecht (1713) ist hier vor allem auf die Schlußakte des Wiener Kongresses von 1815 zu verweisen, mit der eine europäische Friedensordnung konstituiert wurde, deren wesentliches Element die Verankerung der Führungsrolle der Großmächte war. Das in der Folge des Wiener Kongresses geschaffene sog. Europäische Konzert der Mächte bildete das machtpolitische Substrat der auch völkerrechtlich normierten europäischen Friedensordnung. Ein anderes wichtiges Beispiel für die nicht nur rein politische, sondern auch völker- und ordnungsrechtliche Rolle der Großmächte ist der Pariser Friede (1856), der den Krimkrieg beendete und in dessen Rahmen einzelne Verträge geschlossen wurden, die den Anspruch auf Achtung nicht nur durch die an den Verträgen beteiligten Großmächte, sondern auch darüber hinaus durch dritte Staaten erhoben, weil sie „im Interesse der europäischen Staaten“ geschlossen wurden – wie die 1920 vom Völkerbund eingesetzte Juristen-Kommission im sog. *Aaland Inseln*-Fall bestätigte.

Eine solche – wenn man so will – „legislative“ Rolle der Großmächte stieß im beginnenden 20. Jahrhundert immer stärker auf den Widerstand der mittleren und kleinen Staaten, die hierin eine mit dem Prinzip der Gleichheit der souveränen Staaten unvereinbare Bevormundung sahen. Der Grundgedanke, daß den Großmächten insbesondere in Fragen der Friedenssicherung eine

führende Rolle zukommen muß – wenngleich in das Recht eingebunden –, hat sich jedoch erhalten. Schon im Völkerbund wurde der Versuch gemacht, die Führungsrolle der Großmächte im Rahmen des Völkerbundes dadurch zu lösen, daß den Führungsmächten ein ständiger Sitz im Völkerbundsrat eingeräumt wurde. Dieser Versuch war jedoch deswegen ein Fehlschlag, weil die USA dem Völkerbund fern blieben, die Sowjetunion und Deutschland dem Bund zunächst nicht angehören durften und nach deren spätem Beitritt die politische Kraft des Völkerbundes schon zu schwinden begann. Ein zweiter Anlauf, die Führungsrolle der Großmächte im Rahmen einer internationalen Organisation und des Rechts zu regeln, wurde mit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 unternommen. Die Konzeption der UN-Charta, insbesondere auch zur Lösung dieser Frage, ist nunmehr zu umreißen.

Erste Planungen für eine nach dem Ende des 2. Weltkrieges zu errichtende neue institutionalisierte Friedensordnung anstelle des gescheiterten Völkerbundes begannen in den USA bereits Ende 1941. Der japanische Angriff auf Pearl Harbour Anfang Dezember 1941 führte zu der entscheidenden Wende im inneramerikanischen Streit zwischen Isolationisten und Internationalisten zugunsten der Letztgenannten. Von nun an bekannten sich die USA uneingeschränkt zu dem Gedanken der Errichtung einer internationalen Organisation als Instrument der Friedenswahrung, wobei in dieser neuen Organisation die in der Allianz der Anti-Achsenmächte führenden Großmächte (USA, GB, UdSSR, China) eine Vorrangstellung einnehmen sollten: das sog. „Four Policemen“-Konzept. Spätestens auf der Vorbereitungskonferenz von Dumbarton Oaks war der grundsätzliche Konsens unter den Großmächten über die Gestaltung der Vereinten Nationen so gefestigt, daß auch zum Teil heftiger Widerstand der mittleren und kleinen Staaten gegen die Privilegierung der Großmächte auf der Konferenz von San Francisco nichts Wesentliches an der Grundkonzeption ändern konnte. Lediglich die schon in Dumbarton Oaks endgültig festgelegte Einbeziehung dieser Staaten in die Besetzung des Sicherheitsrates kam ihnen entgegen. Die Einräumung von ständigen Sitzen für die – nun fünf – Großmächte (Frankreich kam 1945 dazu) im Sicherheitsrat und des sog. Vetorechts für diese wurde in die UN-Charta aufgenommen. Neben der Insistenz der Sowjetunion führte ein zweiter Grund zur Aufnahme des Vetorechts in die Charta: In diesem Vetorecht wurde – im Rückblick sehr optimistisch – ein Zwang zur Einigung der Großmächte gesehen, die als wesentliche Voraussetzung für eine effektive, auf der auch militärischen Macht der Großmächte beruhende Durchsetzungsfähigkeit der UN gegenüber potentiellen Aggressoren verstanden wurde.

Man wird aber auch sagen müssen, daß die Charta davon ausgeht, daß mit den genannten Privilegierungen der Großmächte diesen auch

eine erhöhte Verantwortung auferlegt wurde – darauf wird zurückzukommen sein. Auf der konzeptionellen Ebene ist diesem ersten Überblick hinzuzufügen, daß Einigkeit auch darin bestand, daß die UN eine vorrangig politische Organisation sein sollte – eine vor allem von den USA geforderte Abkehr von der Konzeption des als legalistisch gesehenen Völkerbundes. Wohlge-merkt, dies sollte kein Freibrief für unilaterale Zwangsmaßnahmen einzelner Großmächte sein, sondern die UN selbst sollten rasch und effizient handeln können und sich nicht in ausgedehnte juristische Erwägungen verstricken.

Die in unserem Kontext wesentlichen Prinzipien und Regelungen der UN-Charta können grob wie folgt zusammengefaßt werden:

- 1) Die Organisation gründet auf der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten. Die Souveränität *aller* Mitgliedstaaten wird aber durch die mitgliedstaatlichen Pflichten, insbesondere die Verpflichtung auf das Gewaltverbot sowie die Pflicht zur Annahme und Durchführung der verbindlichen Entscheidungen des Sicherheitsrates entscheidend eingeschränkt.
- 2) Die Vorrangstellung der Großmächte wird institutionell durch deren ständige Sitze im Sicherheitsrat, ihr Vetorecht sowie dadurch festgelegt, daß dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit übertragen wird. Allein der Sicherheitsrat besitzt die Kompetenz, nach Kapitel VII der Charta verbindliche Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten zu verhängen, die sich einer Aggression, eines Bruches des Friedens oder einer Friedensbedrohung schuldig gemacht haben.
- 3) Die Anwendung oder Androhung von militärischer Gewalt gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates oder in einer sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbaren Weise ist verboten (Art. 2 (4) der Charta). Der Einsatz bewaffneter Gewalt ist nur noch „im gemeinsamen Interesse“ vorgesehen (so die Präambel der Charta). Ausnahmen sind die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts im Falle eines bewaffneten Angriffs und die Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta durch den Sicherheitsrat. Die Ausführung der Zwangsmaßnahmen kann dabei auch einer Gruppe oder einzelnen Staaten übertragen werden (Art. 48 UN-Charta). Das Selbstverteidigungsrecht gilt nur bis der Sicherheitsrat seinerseits Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens ergreift. Es ist also ein temporäres und subsidiäres Recht – ähnlich dem innerstaatlichen Notwehrrecht. Es kann individuell oder kollektiv ausgeübt werden.

Die strikte Beschränkung des Selbstverteidigungsrechts auf Fälle eines bewaffneten Angriffs ist allerdings angesichts der totalen Wirkung moderner Waffensysteme gelockert und unter eng begrenzten Bedingungen die präventive Selbstverteidi-

gung wohl überwiegend als zulässig anerkannt worden. Da auch der Schutz der Menschenrechte zu den verbindlichen Zielen der UN zählt, ist die unilaterale sog. humanitäre Intervention zur Rettung eigener, aber auch fremder Staatsangehöriger in der Staatspraxis jedenfalls hingenommen worden. Schließlich hat der Sicherheitsrat den Begriff der Friedensbedrohung aus dem rein international-militärischen Kontext gelöst und die vor allem nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmenden innerstaatlichen, mit schwersten Menschenrechtsverletzungen verbundenen Konflikte als Friedensbedrohung eingeordnet und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen gegriffen (so auf dem Balkan, im Irak und in Afrika). Im Kern bedeuten diese Regelungen, daß die zwangsweise Rechtsdurchsetzung vorrangig den UN übertragen wird – und zwar auch in regionalen Systemen –, gestützt auf das vor allem im Sicherheitsrat repräsentierte Machtsubstrat der Großmächte. Das Charta-System enthält damit eine klare Absage an jeden gewaltsamen Unilateralismus. Wie wir alle wissen, weist die Staatspraxis gegenüber diesem hellen Bild des UN-Systems eine Reihe sehr dunkler Flecken auf. Ihnen müssen sich die Überlegungen nun zuwenden.

SOUVERÄNITÄT UND NATIONALES INTERESSE VERSUS CHARTARECHT: DIE HERAUSFORDERUNG DES CHARTASYSTEMS DURCH DIE GROSSMÄCHTE ODER „SCHLECHTE BEISPIELE VERDERBEN AUCH NOCH NICHT BESONDERS GUTE SITTEN“

Die Liste von militärischen Aktionen nach 1945, die eindeutig gegen das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta verstoßen, ist lang und enthält nicht nur die Namen aller Großmächte, sondern auch die vieler mittlerer und kleiner Staaten, darunter auch Demokratien. Allerdings sind Großmächte auch an den Verstößen der mittleren und kleinen Staaten mehr oder weniger direkt beteiligt gewesen. Schlimmer noch, die Verstöße der Großen bildeten häufig die „Rechtfertigung“ für rechtswidrige Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt durch andere Staaten. Die Rechtfertigungen dieser Aktionen, selten offen als Krieg bezeichnet, wurde zum einen auf den Tatbestand der Selbstverteidigung, zum andern darauf gestützt, daß die militärischen Eingriffe auf Einladung der Regierungen der betroffenen Länder erfolgt seien. Eine bedeutsame Rolle in der rechtfertigenden Argumentation spielten auch rein ideologische Motive, verpackt in sog. Doktrinen wie die Breschnjew-Doktrin (CSSR) und die Monroe-Doktrin sowie die sog. Reagan-Doktrin. Klar aber ist auch, daß die genannten Verstöße in Verfolgung eines vermeintlichen nationalen Interesses erfolgten, das über die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen gestellt wurde. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war aufgrund des Kalten Krieges und der daraus folgenden Lähmung durch die Vetoregelung in den meisten Fällen nicht handlungsfähig. Trotzdem haben die rechtlichen Grundlagen der Friedensordnung der Vereinten Nationen die Kette von Fällen abweichender Staatspraxis der Groß-

mächte und in ihrem Gefolge anderer Staaten überlebt. Nicht nur haben die jeweils involvierten Mächte es für nötig befunden, ihre Aktionen zu rechtfertigen, womit etwa das bestehende Gewaltverbot im Prinzip anerkannt blieb. Vielmehr hat auch die Staatengemeinschaft innerhalb der Vereinten Nationen (Generalversammlung) als auch außerhalb mit zum Teil scharfer Kritik die Rechtswidrigkeit der Aktionen ebenso festgestellt, wie dies durch die ganz überwiegende Völkerrechtswissenschaft geschah.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich dieses eher deprimierende Bild aufgehellt. Die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates fanden jedenfalls in einer Reihe von gewaltsamen Konflikten (z. B. Irak/Kuwait, Zerfall Jugoslawiens, Somalia-Krise) zu dem von der Charta für das Funktionieren des UN-Systems vorausgesetzten Konsens zurück und ermöglichten zusammen mit der großen Mehrheit der nicht-ständigen Ratsmitglieder Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta zur Beendigung von Aggressionen und innerstaatlichen, genozidartigen Gewaltanwendungen. Einschränkend muß man allerdings bedenken, daß sich in diesen Fällen die Zwangsmaßnahmen in keiner Weise, auch nicht indirekt gegen eine der Großmächte richteten. Immerhin wurde aber der Automatismus des Vetogegebrauchs gebrochen. Dennoch blieb auch in dieser neuen Lage das Vetorecht eine nicht nur latente, sondern auch eine aktuelle Gefährdung der Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates. Dies zeigte sich im Kosovo-Konflikt. Angesichts der sich „anbahnenden humanitäre[n] Katastrophe im Kosovo“ (so der Sicherheitsrat), entschloß sich die NATO, ohne ein Mandat des Sicherheitsrates, mit Waffengewalt gegen Jugoslawien vorzugehen.

Auf den ersten Blick scheint sich diese Anwendung von Waffengewalt gegen Jugoslawien ohne Mandat des Sicherheitsrates in die zuvor aufgezeigte Kette von Verstößen gegen das Gewaltverbot der UN-Charta einzureihen. Auf die juristische Kontroverse, ob sich die NATO-Aktion charta-immanent oder aufgrund allgemeiner Völkerrechtsprinzipien rechtfertigen ließ oder wegen des fehlenden Sicherheitsratmandats schlicht rechtswidrig war, kann hier nicht näher eingegangen werden. Im vorliegenden Kontext ist es jedoch wichtig darauf hinzuweisen, daß sich der Kosovo-Fall in zwei zentralen Punkten von den früheren unilateralen Gewaltanwendungen unterscheidet: Hier war charta-gemäß der Sicherheitsrat eingeschaltet worden. Der Sicherheitsrat hatte in mehreren Resolutionen die Vertreibung tausender Kosovo-Albaner sowie die „exzessive und wahllose Gewaltanwendung seitens der serbischen Sicherheitskräfte und der jugoslawischen Armee“ – beides Akte, die völkerrechtlich als schwerwiegende Verbrechen eingestuft werden –, aber auch den Terror der albanischen Befreiungsarmee verurteilt und als „Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region“ eingestuft. Dementsprechend verhängte er unter Kapitel VII

für Jugoslawien einschließlich des Kosovo ein Waffenembargo und verlangte von den Konfliktparteien verbindlich eine Reihe von Maßnahmen zur Beilegung des Konfliktes, die jedoch wegen der unbeugsamen Haltung der jugoslawischen Führung unter *Milošević* zu keiner Besserung der Lage führten. Es hätte deshalb in der Konsequenz des in der Charta in Kapitel VII angelegten Sanktionssystems gelegen, nach dem Scheitern von Rambouillet die Anwendung von gewaltsamen Zwangsmaßnahmen anzuordnen. Wegen des gegen einen solchen Beschluß von Rußland und China angedrohten Vetos unterblieb dies. Die Haltung Rußlands und Chinas stand sowohl im Widerspruch zu den zuvor im Sicherheitsrat einstimmig (bei Enthaltung Chinas) getroffenen Feststellungen einer humanitären Katastrophe im Kosovo als auch zu den in der Charta festgelegten Verpflichtungen der Mitglieder zum Schutz der Menschenrechte. Eine Chance zur effizienten Umsetzung des Chartarechts wurde vertan.

In einem zweiten Punkt unterschied sich der Kosovoeinsatz von früheren unilateralen Gewaltanwendungen: Der Kosovoeinsatz war kein unilateraler Akt einer Großmacht aus einem speziellen nationalen Interesse. Es handelte sich um den Einsatz einer Regionalorganisation im Sinne der Art. 52 und 53 UN-Charta, in deren Rahmen Großmächte zusammen mit Mittelmächten und kleinen Staaten kollektiv in einem allgemeinen humanitären Interesse vorgingen – ein Versuch, Legitimität des Handelns durch eine breitere Basis zu schaffen, wenngleich auch unter diesen Umständen das legalisierende Mandat des Sicherheitsrates fehlte. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß sich eine Entwicklung anzubahnen scheint, die Durchsetzung der internationalen Rechtsordnung auf ein breiteres Machtsubstrat zu stellen, als es die Großmächte allein bisher geboten haben. Die Dringlichkeit einer solchen Entwicklung wird unterstrichen, wenn sich die Überlegungen nun den jüngsten Herausforderungen des UN-Systems zuwenden: Afghanistan, Irak und globaler Terrorismus.

Terrorismus ist gewiß kein neues Phänomen. Bis vor wenigen Dekaden war Terrorismus jedoch ein gewissermaßen konventionelles Instrument der Gewaltanwendung. Es hatte seine territorial begrenzten Wurzeln und auch das Aktionsfeld war territorial eingeschränkt, wenn auch zunehmend grenzüberschreitend. Der heutige Terrorismus ist in seiner Erscheinungsform ein Teil der Globalisierung geworden, die hier als ein Prozeß der Entstaatlichung verstanden wird. Auch der Terrorismus ist heute „entstaatlicht“ in dem Sinne, daß er entterritorialisiert ist, ein ubiquitäres, entgrenztes Phänomen ist, das dank elektronischer Vernetzung praktisch an jedem Ort der Erde unter Einsatz von modernsten Mitteln Gewalt anwenden und wahllos, namentlich unter der Zivilbevölkerung, schwere Opfer bewirken kann. Die Schauplätze terroristischer Massaker brauchen hier nicht aufgezählt zu werden.

Der globale Terrorismus stellt eine der ernstesten Herausforderungen für die internationale Friedenswahrung, insbesondere für die Vereinten Nationen und die einzelnen Staaten dar – und dies aus mehreren Gründen: Die Erscheinungsformen terroristischer Gewaltanwendung und „transnationaler Kriege“ entziehen sich den traditionellen völkerrechtlichen Kategorien zwischenstaatlicher Gewaltanwendung, die ihrer historischen Entwicklung entsprechend staatszentriert sind. Krieg ist organisierte, an die Normen des Kriegsrechts gebundene zwischenstaatliche Gewaltanwendung. Auch der ohne formale Kriegserklärung durch einen Staat erfolgende bewaffnete Angriff wird als die mit militärischen Mitteln durchgeführte Verletzung der territorialen Integrität des angegriffenen Staates definiert – so etwa in Art. 51 UN-Charta.

Die Reaktionen der USA und nachfolgend der NATO auf den Terroranschlag auf das World Trade Center und das Pentagon machten das begriffliche, aber natürlich auch das politische Dilemma dieser Konfrontation des herkömmlichen Völkerrechts und der Vereinten Nationen mit dem globalen Terrorismus überdeutlich. Der amerikanische Präsident sagte unmittelbar nach dem Anschlag: „we are at war“, und dieser Satz wurde dann sofort durch die Medien, insbesondere CNN, so transportiert. Nach einigen Tagen wurde diese Wortwahl – wohl unter dem Einfluß des State Department – dahin verändert, daß nun von dem „new war“ gesprochen wurde und unter diesem Titel sendete dann CNN jeden Tag rund um die Uhr: „America's New War“. Der Erklärung des Kriegszustandes folgte dann konsequent die Formulierung der Reaktionsstrategie als von den USA ausübende Selbstverteidigung. In der ersten Woche nach dem Anschlag wurde in den amerikanischen Medien mit keinem Wort erwähnt, daß die US-Regierung den Sicherheitsrat anrufen hatte, allerdings nicht mit dem Ziel, vom Sicherheitsrat ein Mandat – vorzugsweise für die sich rasch bildende internationale Allianz gegen den Terrorismus – zur Bekämpfung von *AlQaida* zu erhalten, sondern lediglich die Bestätigung des Rechts der Selbstverteidigung, die dann in der Präambel der Sicherheitsratsresolution 1373 vom 28. September 2001 gegeben wurde. Es gibt viele Zweifel, ob der Terroranschlag vom 11. September 2001 als bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 51 der Charta einzuordnen ist. Diese Kontroverse kann hier nicht ausgebreitet werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß der Sicherheitsrat in vielen früheren Resolutionen den Terrorismus verurteilt und zur Bekämpfung des globalen Terrorismus aufgerufen hatte und die Staatengemeinschaft nicht weniger als 19 Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus geschaffen hat, unter Berücksichtigung der weiteren Tatsache, daß UN-Generalsekretär *Kofi Annan* am 8. Oktober 2001 bestätigt hat, daß die militärische Aktion gegen Afghanistan „fully in line with the right to self-defense“ sei, wird man unter äußerster Dehnung des Begriffs der Selbstverteidigung diese Auffassung hinnehmen

können, obwohl Zweifel bleiben. Dies deshalb, weil insbesondere für die Zukunft ernste Bedenken gegen den eingeschlagenen Weg der Selbstverteidigung bestehen. Hier ist auf die Rede vom „war“ oder „new war“ zurückzukommen. Selbstverteidigung ist ihrer Natur nach in Raum und Zeit begrenzt und gegen einen klar bestimmten Angriff gerichtet. Krieg ist dagegen ein offener Prozeß, dessen Ende in der Hand der Kriegsparteien liegt. Wenn nun die Selbstverteidigung zugleich als Krieg oder neuer Krieg verstanden wird, so besteht zumindest die Gefahr, daß die Selbstverteidigung schleichend in einen offenen Prozeß verwandelt wird – ein Ergebnis, das dem Sinn und Zweck des Gewaltverbots und der Selbstverteidigung zuwiderläuft, nämlich die unilaterale Gewaltanwendung, außer in einem klar begrenzten Fall der Selbstverteidigung, zu verhindern.

Hätte es eine Alternative gegeben? Dies ist in der Tat der Fall. Die USA hätten angesichts der uneingeschränkten Unterstützung durch den Sicherheitsrat – dokumentiert in den Resolutionen 1368 vom 12. September 2001 und 1373 vom 28. September 2001 sowie in den Stellungnahmen der Sicherheitsratsmitglieder – ein umfassendes Mandat zum Einsatz militärischer – besser polizeilicher – Zwangsmaßnahmen für die Anti-Terror-Allianz ohne Schwierigkeiten erlangen können. Politisch hätte dies erhebliche Vorteile gehabt, indem vor allem in den Augen der Staaten der Dritten Welt die Legitimität der Zwangsmaßnahmen gegen Afghanistan erhöht und der Vorwurf nackter amerikanischer Machtpolitik weniger laut geworden wäre. Schließlich wäre deutlich geworden, daß die Bekämpfung des globalen Terrorismus ihrer Natur nach keine zwischenstaatliche, sondern eine polizeiliche Aufgabe der organisierten Staatengemeinschaft ist. So ist auch hier von einer vertanen Chance zu sprechen, notwendige Ausübung von kollektiver Zwangsgewalt zur Rechtsdurchsetzung auf eine eindeutige Rechtsgrundlage zu stellen.

Der unverkennbar unilaterale Zug in der amerikanischen Anti-Terror-Politik – nun gerichtet gegen den Irak – wurde, insbesondere im Wahlkampf für die sog. Zwischenwahlen zum Kongreß, noch deutlicher als im Fall Afghanistan. Unter Nutzung des im republikanischen Lager noch vielfach vorhandenen Ressentiments gegen die Vereinten Nationen wurde immer wieder betont, den „war against terrorism“ und den Irak gegebenenfalls allein auszutragen. Zwei wesentliche Faktoren führten dann jedoch nach und nach zu einer Modifizierung dieser namentlich auch von Vizepräsident *Cheney* verfochtenen radikalen „go it alone“-Position. Zum einen bedurfte der Präsident politisch im Kongreß einer großen Mehrheit für einen Krieg gegen den Irak. Da es im Lager der Demokraten jedoch eine nicht unerhebliche Minorität gab, die auf die Herbeiführung eines UN-Mandates für eine militärische Aktion gegen den Irak pochte und innerhalb der Administration wohl auch Außenminister *Powell* hierzu tendierte,

wurde die Rhetorik sozusagen „multilateralisiert“: Wenn die Vereinten Nationen nicht handelten, werde man es allein mit einigen Verbündeten tun. Diese sicher zunächst ernst gemeinte unilaterale Option wandelte sich jedoch unter dem Eindruck der wachsenden öffentlichen Kritik an den „amerikanischen Kriegsplänen“ in den Ländern selbst der engsten Verbündeten wie in Großbritannien. Die Drohung eines unilateralen Vorgehens wurde nun vorrangig zu einem Instrument, politischen Druck auf den Sicherheitsrat und hier namentlich auf die ständigen Ratsmitglieder Rußland, China und Frankreich auszuüben, der Verabschiedung einer scharfen Resolution zuzustimmen. Auf der anderen Seite entstand massiver Druck der Mitglieder der Vereinten Nationen, das Vorgehen gegen den Irak in der Hand des Sicherheitsrates zu belassen. Das Ergebnis der zähen Verhandlungen ist nun eine äußerst gelungene Sicherheitsratsresolution, die – jedenfalls zur Zeit – dem Sicherheitsrat das Heft des Handelns vorbehält, und mit der nunmehr das Thema Irak auf der internationalen Tagesordnung festgeschrieben ist. Das amerikanische Einlenken – erleichtert durch das für den Präsidenten erfolgreiche Wahlergebnis – beruht wohl auch darauf, daß die Einsicht gewachsen ist, daß auch die Vereinigten Staaten im Kampf gegen den Terrorismus, in welcher Erscheinungsform auch immer, auf eine breite Unterstützung der organisierten Staatengemeinschaft angewiesen sind.

Welche – gewiß nur vorläufigen – Schlußfolgerungen sind aus den voranstehenden Überlegungen zu ziehen?

1. Die Konzeption der UN-Charta, vorrangig den Großmächten die Funktion eines die Rechtsordnung der organisierten Staatengemeinschaft tragenden Machtsubstrats einzuräumen, hat sich als äußerst problematisch erwiesen. Der Optimismus, das Vetorecht werde die Großmächte zur notwendigen Einigkeit zwingen, ist weitgehend widerlegt. Jedenfalls hat es in der Vergangenheit an der Wahrnehmung der mit der privilegierten Stellung korrespondierenden besonderen Verantwortung durch die

Großmächte gefehlt. Um die Rechtsordnung der UN in Zukunft effizienter durchzusetzen, ist die konsequente Verfolgung des sich abzeichnenden Ansatzes zur Bildung eines breiteren tragenden Machtsubstrats erforderlich.

2. Diese Verbreiterung ist sowohl politisch als auch rechtlich anzustreben. Politisch durch ein stärkeres Engagement vor allem der Mittelmächte sowie der neuen regionalen Staatenverbände, so z. B. der EU. In den Worten *Kofi Annans*: „Die Vereinten Nationen können ihre Rolle in der Welt ... nur wahrnehmen, wenn Europa seine Rolle voll wahrnimmt“. Er fährt fort: „Wenn es so aussieht, als sei die Welt unipolar, dann kann es nur daran liegen, daß andere Mächte ihre Verantwortung nur widerstrebend auf sich nehmen. Und wenn die Vereinten Nationen zum Zuschauen verurteilt sind, dann nur deswegen, weil ihre Mitglieder sie nicht wirklich in vollem Maße nutzen.“ Die Verstärkung des Engagements bedarf keiner Änderung der Charta. Sie verlangt nur von den Mitgliedstaaten, die über die notwendigen Ressourcen verfügen, den vollen Einsatz. Allerdings ist in einer solchen Strategie kein Platz für beliebige deutsche oder sonstige Sonderwege, zumal wenn man die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat anstrebt.
3. Auch rechtlich-institutionell wird es zu Reformen im Sinne der Verbreiterung des Machtsubstrats der UN-Rechtsordnung kommen müssen. Eine stärkere Einbeziehung regionaler Staatengruppierungen in die Entwicklung einer umfassenden politischen, ökonomischen und sozialen Strategie unter dem Dach des Sicherheitsrates zur Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus ist ebenso erforderlich wie eine Reorganisation des Sicherheitsrates selbst. Jedoch unabhängig davon, welche und wie viele Staaten sich zum das UN-System tragenden Machtsubstrat zusammenfinden werden, ist es deren zentrale Verantwortung, die weiterhin notwendige Führung der organisierten Staatenwelt unter Achtung des Rechts zu leisten. Was wir brauchen ist „good leadership under law, not above the law.“



Prof. Dr. Jost Delbrück,

Jahrgang 1935, studierte Rechtswissenschaft und Politische Wissenschaft an den Universitäten Kiel, Tübingen und Bloomington/Indiana/USA, 1963 erfolgte Promotion mit einer Arbeit über das Verhältnis von Sicherheitsrat und Generalversammlung der Vereinten Nationen und 1971 habilitierte er mit einer Arbeit zur Rassenfrage als Problem des Völkerrechts und nationaler Rechtsordnungen.

1972 Ruf auf den Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an die Universität Göttingen und 1976 auf den Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht und allgemeine Staatslehre an die Kieler Universität. Im gleichen Jahr wurde er Direktor des Institutes für Internationales Recht (heute Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht).

Forschungsschwerpunkte: Internationale Beziehungen, Kriegsursachenforschung, Friedens- und Weltordnungspolitik, gesamteuropäisches Sicherheitssystem und völkerrechtliche Normen, Globalisierung und Gestaltung des Staats-, Europa- und Völkerrechts, Ausländerpolitik und Ausländerrecht sowie Recht und Politik der Vereinten Nationen.