

## Internationale Interventionen

Schriften des Faches Politikwissenschaft  
der Universität Siegen

Jürgen Bellers, Markus Porsche-Ludwig (Hg.)

## Internationale Interventionen

Kongo, Irak, Ruanda, Afghanistan,  
Entwicklungspolitik, Völkerrecht

Verlag Traugott Bautz

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Verlag Traugott Bautz GmbH  
99734 Nordhausen 2010  
ISBN 978-3-88309-552-3

# Inhalt

Einleitung	7
I Völkerrecht und internationale Interventionen <i>Markus Porsche-Ludwig</i>	8
II Kongo und die Geschichte gescheiteter Interventionen <i>Jürgen Bellers</i>	59
III Interventionen durch Humanitäre Hilfen und Entwicklungspolitik <i>Wolfgang Gieler</i>	68
IV Die UN Interventionen im Irak von 1990 bis 2003 <i>Julia Karolina Lis</i>	91
V Die misslungene humanitäre Intervention der UN und der westlichen Welt in Ruanda <i>Julia Karolina Lis</i>	113
VI The International Military Mission in Afghanistan <i>Florian Groß</i>	137
<i>Abkürzungen</i>	<i>165</i>



## Einleitung

Zwischenstaatliche Interventionen stehen seit jeher oder genauer: seit Bestehen des modernen Staatensystems (1648) in der Spanne zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, bzw. der Souveränität jedes Staates gemäß UN-Charta auf der einen Seite und auf der anderen Seite dem auch in der UN-Charta statuierten und stets wachsenden, allgemeinen, aber vor allem in der „westlichen“ Welt virulenten Streben nach weltweiter Verwirklichung grundlegender Menschenrechte, so illusionär beide Ziele auch sein mögen, bedenkt man realistisch die Machtverhältnisse in der internationalen Politik.

Dass dieser Zielkonflikt nicht lösbar, sondern nur jeweils fallbezogen annäherungsweise ausgeglichen werden kann, zeigen die Beiträge dieses Bandes aus unterschiedlichen Perspektiven. Dabei wird nicht nur fallbezogenen vorgegangen und im einzelnen (Kongo, Irak, Ruanda, Afghanistan) analysiert, warum Interventionen erfolgten oder auch nicht und unter welchen Bedingungen deren Vor- die Nachteile überwogen.

Besonderer Aspekt dieses Bandes ist, dass der Begriff der Intervention nicht nur ereignisbezogen, sondern auch prozessual verstanden wird: Denn auch ökonomische, humanitäre und entwicklungspolitische Beziehungen zwischen Staaten können Interventionen sein, allerdings mit Zustimmung der betroffenen Regierungen (Beitrag Prof. Gieler), oder auch das System des Völkerrechts mit seinen Vorgaben und Restriktionen (Beitrag Prof. Porsche-Ludwig).

Die Bewertung von Interventionen ist nicht einfach und nur fallbezogen möglich. Wohl unbestritten ist aber, dass Völkermord durch Intervention verhindert werden muss. Entwicklung durch Intervention ist jedoch in vielen Fällen gescheitert, da man Entwicklung (oft nur im „westlichen“ Sinne) nicht erzwingen kann.

Prof. Dr. M. Porsche-Ludwig / Prof. Dr. J. Bellers

# **I Völkerrecht und internationale Interventionen**

*Markus Porsche-Ludwig*

Unser Beitrag will die völkerrechtliche Dimension des Themas beleuchten. Zunächst wird der Weg nachgezeichnet, den das neue Völkerrecht seit 1919 genommen hat. Damit verbunden ist das Ziel zu zeigen, wie völkerrechtliche Interventionen einzuordnen sind. Bevor wir uns sodann den völkerrechtlichen Rechtfertigungsgründen für das militärische Eingreifen in innerstaatliche Konflikte zuwenden, müssen wir uns zunächst mit dem völkerrechtlichen Begriff der "Intervention" befassen.

## **1 Historie: Das neue Völkerrecht seit 1919 – Der Weg zur Gegenwart**

Das alte Völkerrecht vor 1918 ging letztlich von den staatlichen Interessen als dem auch rechtlich zu beachtenden Primat aus, Interessen, die durch das Recht reguliert, aber nicht negiert werden sollten.<sup>1</sup> Nach der Katastrophe des Ersten Weltkrieges, der z.T. ungerechtfertigter Weise auf dieses Völkerrecht zurückgeführt wurde, betrieb die neue Weltmacht, die USA, ein neues Völkerrecht, das den Krieg für immer verhindern sollte, so der amerikanische Präsident, der Jurist Wilson, auf der Versailler Konferenz zur Beendigung dieses Krieges im Jahre 1919. Dass dieses neue Völkerrecht nicht nur nicht die Nachfolgeprobleme des Weltkrieges zu lösen imstande war (seitens derjenigen, die sich durch das neue benachteiligt fühlten), soll im Folgenden aufgezeigt werden. Frieden vermochte das neue Recht nur begrenzt zu stiften. Und zwar paradoxerweise, weil das sich nun langsam herausbildende, bürgerlich-legitimistische Völkerrecht Konflikte in sich barg, die es selber nicht zu beherrschen in der Lage war. Das sollte erst nach 1945 und 1990 durch den Einbezug traditionell machtpolitischer Elemente gelingen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden: J. Bellers, M. Porsche-Ludwig, Völkerrecht und Internationale Politik, Münster [u.a.] 2009, S. 30ff.

<sup>2</sup> S. Sharma, Der Völkerbund und die Großmächte, Bonn 1976.

Das Prinzip, von dem die Versailler Friedenskonferenz gemäß den Vorschlägen Präsident Wilsons (14 Punkte) ausging, war deshalb bürgerlich legitimistisch, weil es vom Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker als zentraler Legitimationsgrundlage ausging. (Es war damit allerdings noch nicht Völkerrecht, das sollte erst nach 1945 so in der UN-Charta (UNC), Art. 1 und 55, festgelegt werden.) Das implizierte letztlich eine demokratische, antimonarchische Gesellschaft, wie sie amerikanischem Denken entsprach. Danach soll jedes Volk frei und demokratisch-mehrheitlich über seine Staatsverfassung und Lebensform entscheiden können. Volk wird dabei durch ein Mindestmaß gemeinsamer Merkmale definiert, z.B. die gemeinsame Sprache und besondere Geschichte. Dieses Recht galt zunächst noch nicht für die Kolonien, die als dazu noch nicht mündig betrachtet wurden und erst durch einen Mandanten dazu erzogen werden mussten. Das Prinzip hatte aber die Auflösung des österreichisch-ungarischen Vielvölkerreichs zur Folge – neben anderen Gründen natürlich – und führte in diesem Raum zu einer Vielzahl territorialer Konflikte und Kriege, bis hin zum Jugoslawien-Krieg von 1991-1995.

Ein zweites, wesentliches Element des neuen Völkerrechts gemäß Völkerbundsatzung waren Maßnahmen zur Kriegsbegrenzung. Krieg wurde zwar nicht per se verboten, aber ehe eine oder mehrere Kriegsparteien zu gewaltsamen Mitteln greifen können sollte, wurde ein dreimonatiges Moratorium vorgeschaltet, in dem der Völkerbund zu vermitteln hoffte (Art. 12ff.). Erst danach waren kriegerische Maßnahmen erlaubt. Man nannte das eine „cooling off period“, die Streitparteien sollten sich in dieser Zeit beruhigen und zur Vernunft kommen. Dass dies idealistische Illusion war, sollten vor allem die 30iger Jahre zeigen, als sich faschistische Regimes über diese Grundsätze einfach hinwegsetzten. Man kann fast die These vertreten, dass diese Illusion blind gemacht hat gegenüber diesen aggressiven Gefahren: Man vertraute zu lange auf die Vernunft der Feinde der Völkerbundsordnung. Die Nazis versuchten – zwar ohne größeres Konzept – das hergebrachte Völkerrecht umzudeuten, wenn es ihren Interessen entsprach. Man betonte vermehrt das Volk statt des Staates als Völkerrechtssubjekt (so konnte man eher die Deutschen in Österreich anschließen). Dabei wurden die Völkerrechtsbeziehungen zwischen Völkern gleicher Rasse privilegiert. Das Reich war als Hegemon über die benachbarten Völker gedacht, die einander verwandt

waren.<sup>3</sup> Hier schloss das Großraumkonzept von Carl Schmitt an, der das universale Völkerrecht als abstrakt und lebensfremd ablehnte. Auch die *clausula rebus sic stantibus* wurde extensiv missbraucht, d.h. Völkerrechtsnormen gelten nur so lange, wie die Umstände ihrer Entstehung gleich bleiben. Andernfalls sind sie obsolet.

Nach der Niederlage der Achsenmächte installierten vor allem die USA eine neue Völkerrechtsordnung in Form der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen. Idee des hier maßgebenden Präsidenten Roosevelt war – machtpolitisch – eine kondominiale Kooperation der Supermächte Russland und USA unter Einschluss der Großmächte Großbritannien, Frankreich und China, mit dem Ziel, die internationalen Beziehungen global zu steuern. Sie wurden in der UN und in dessen zentralem Organ, dem Sicherheitsrat, führend und mit einem Vetorecht ausgestattet, so dass sich keine Aktion des Sicherheitsrates gegen einen der Fünf richten konnte. Der Sicherheitsrat besteht aus 15 Staaten, die von der UN-Vollversammlung befristet gewählt werden. Die Großen Fünf unter ihnen sind auf Dauer vertreten. Er hat weitgehende Rechte, vor allem das Recht, Sanktionen zu verhängen und/oder kriegerische Maßnahmen zu ergreifen gegen Staaten, die den Frieden stören. Ansonsten ist Krieg verboten, es besteht nur ein Notwehrrecht bei einem Angriff, was aber zugleich verpflichtet, sofort den Sicherheitsrat einzuschalten, der dann ggf. den Verteidigungskrieg weiterführt oder kriegsbeendende Maßnahmen ergreift.

Diese Rooseveltsche Konstruktion zerbrach dann allerdings an der Realität des Ost-West-Gegensatzes seit 1947, so dass es nur selten zu Beschlüssen kam, die Russen und auch zuweilen die USA legten oft ihr Veto ein. D.h. lange Zeit blieb das neue völkerrechtliche Instrumentarium ohne Wirkung – weder im positiven noch im negativen. Erst seit Ende des Kalten Krieges kam es vermehrt zur Anwendung, insbesondere in Form von sog. Peace-keeping-Aktionen, durch die kriegerische Auseinandersetzungen durch Vermittlungen beendet werden sollten (zuvor bereits in Kaschmir, Zypern, Israel-Ägypten).

Vor 1990 intervenierten UN-Streitkräfte nur im Korea-Krieg (1950-1953) und im Kongo-Konflikt 1960 direkt als kriegführende Partei auf Beschluss des UN-Sicherheitsrates. 1950 eroberte das kommunistische

---

<sup>3</sup> Vgl. M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München 1999, Bd. 3, S. 385ff.

Nord-Korea fast das gesamte, westlich orientierte Südkorea. Der UN-Sicherheitsrat beschloss darauf hin eine militärische Intervention unter Führung der USA, die die Eroberer zurücktreiben konnte. Zunächst wollten die UN-Truppen die Wiedervereinigung erreichen, aber der indirekte Eingriff von China führte zu einem Rückschlag, so dass die UN-Truppen an der heutigen, innerkoreanischen Grenze, dem 38. Breitengrad, zum Stehen kamen. Das neue Völkerrecht hatte hier seine Bewährungsprobe bestanden, aber nur, weil die Russen wegen der Nichtmitgliedschaft Rotchinas den UN-Sicherheitsrat boykottierten und so kein Veto einlegen konnten. Allerdings kam es bis heute nicht zu einem Ende des Kalten Krieges in diesem geteilten Lande.

1960 spaltete sich vom gerade unabhängig gewordenen Kongo dessen kupferreiche Provinz Katanga ab, was von der vormaligen Kolonialmacht unterstützt wurde. Die Regierung des Kongo rief darauf hin UN-Blauhelme zur Hilfe, die auch kamen und nach Bürgerkriegswirren die Separation der Provinz auch verhinderten, wenn auch die USA befürchteten, dass dadurch die UdSSR involviert werden könnte. (Dazu kam es jedoch nicht.) Die USA und Belgien waren es auch, die durch ihre Präsenz im Kongo mit dazu beitrugen, den von Präsident Kasavubu abgesetzten, aber einflussreichen, kommunistisch orientierten Premier Lumumba umzubringen. In sonstigen Konflikten und Kriegen des Kalten Krieges war die UN nicht involviert. Auch die Abrüstungsverhandlungen zwischen den Supermächten fanden außerhalb der hierfür vorgesehenen UN-Gremien statt.<sup>4</sup>

Der Vietnam-Krieg von 1963-1973 wurde gerade nicht nach den Regeln des neuen Völkerrechts von 1945 geführt, sondern nach traditionell interesseorientiertem und nationalstaatlichem Völkerrecht. Allerdings hielten beide Kriegsseiten ihn für gerechtfertigt: Kampf gegen den Kommunismus (so die USA) und gegen den kapitalistischen Imperialismus (so das kommunistische Nord-Vietnam). Der Krieg hatte einen seiner Gründe im Indochinaabkommen von 1954, mit dem sich Frankreich als Kolonialmacht zurückzog und das Land in einen kommunistischen Norden und in einen westlich orientierten, liberal-marktwirtschaftlichen, wenn auch nur begrenzt demokratischen Süden aufgeteilt wurde. Auch waren freie Wahlen in Gesamtvietnam vorgesehen, die aber nicht statt-

---

<sup>4</sup> Vgl. V. Rittberger, M. Mogler, B. Zangl, Vereinte Nationen und Weltordnung, Opladen 1997.

fanden, weil die Kommunisten sie gewonnen hätten. Es ist die alte Frage: Kann man es zulassen, dass ein Stalin oder Hitler an die Macht kommt? Letztlich entschieden sich die Amerikaner und Südvietnamesen dagegen, zumal es auch um den Kalten Krieg zwischen Ost und West ging. Als zu Beginn und dann vor allem Mitte der 60er Jahre kommunistische Guerilla-Aufstände im Süden und die kommunistische Infiltration aus dem Norden erheblich zunahmen und das Regime in Süd-Vietnam gefährdeten, intervenierten US-Truppen – UN-Völkerrecht zuwider, und zwar auch dann, wenn ein Angriff Nordvietnams auf amerikanische Schiffe nicht maßlos übertrieben und überinterpretiert worden wäre.

Letztlich konnten die USA den Urwald-Krieg nicht gewinnen, auch, weil die amerikanische Öffentlichkeit ihn immer weniger zu unterstützen bereit war und weil Rot-China und die Sowjetunion Nord-Vietnam stark unterstützten. 1973 zogen die amerikanischen Truppen ab, und 1975 wurde Süd- von Nordvietnam erobert. Das ist zwar als nationale Wiedervereinigung und als Ausdruck eines Dritte-Welt-Nationalismus verstehbar, aber dennoch völkerrechtswidrig (Verletzung der Souveränität) und auch nicht mit einem „sozialistischen Völkerrecht“ zu rechtfertigen, das – nach Meinung Moskaus – nur zwischen sozialistischen Staaten gelten sollte und ihre Souveränität einschränkte, wenn sie den sozialistischen Weg verlassen sollten. Heute ist es ohnehin obsolet.

Ebenfalls nach klassischem – und zwar virtuos gehandhabtem – Völkerrecht wurde die deutsche Ostpolitik unter Brandt und Scheel durchgeführt. Zentral waren hier Besatzungsrecht in Kombination mit der Frage der Souveränität von Staaten. Deutschland war 1945 von den vier Alliierten besetzt worden, die auch die Regierung in Form des alliierten Kontrollrates für Gesamtdeutschland in den Grenzen von 1937 (= Deutsches Reich) stellten. Hier knüpfte Egon Bahr als Architekt dieser Ostpolitik Ende der 60er Jahre an, um die Kontaktlosigkeit zwischen Ost- und Westdeutschland zu überwinden, ohne die volle Souveränität der kommunistischen DDR anzuerkennen, das verbot das Grundgesetz, das in seiner Präambel das Wiedervereinigungsziel festgeschrieben hatte, also faktisch die eventuelle Aufhebung der Souveränität der DDR. Andererseits sollten die Kommunikationen zwischen den Deutschen in beiden deutschen Staaten (Handel, Besuche, Verkehr) wieder aufgebaut werden, um das gemeinsame nationale Bewusstsein aufrechtzuerhalten – als Voraussetzung der Wiedervereinigung. Erster Schritt hierzu war die Brandtsche Völkerrechtsformel „Zwei Staaten in einer Nation“. Damit

wurde gesagt, dass das oben erwähnte, von den Alliierten repräsentierte Gesamtdeutschland weiter bestehe und in diesem Rahmen zwei deutsche Staaten bestünden. (Was eine staats-, nicht völkerrechtliche Anerkennung der DDR implizierte, was die westdeutschen Bundesregierungen zuvor wegen der totalitären Diktatur in der DDR abgelehnt hatten, aber nur eben staatsrechtlich wie ein Bundesland, um die volle, völkerrechtliche Souveränität zu vermeiden, was das GG verbot.)

Bahr konnte nun die UdSSR überzeugen, diese Konstruktion zu akzeptieren, denn so konnte sie ihre Rechte in Deutschland wahren, indem ihre alliierten Kontroll-Rechte als Mitrepräsentant des Deutschen Reiches wiederbelebt wurden. So konnte sie dann 1990 auch über die Frage der Wiedervereinigung mitentscheiden. Das hatte zur Folge, dass die DDR als Teil der Nation nicht voll souverän werden konnte (der DDR-Führung sehr zuwider), und weiterhin, dass die DDR und die UdSSR (als Gegenkonzession für die Teilanerkennung der DDR) die innerdeutschen Beziehungen ausbauen mussten, wie es dann im Deutschland-Vertrag statuiert wurde. Völkerrecht ermöglichte so friedensbewahrende Beziehungen.<sup>5</sup>

Ähnlich nach klassischem Völkerrecht sind die Nato, die WTO und die Internationale Seerechtskonvention geschaffen worden, als Verträge zwischen souveränen Staaten gleichen Interesses, auch der EG- und EU-Vertrag sind völkerrechtlich, auch wenn sich daraus ein Gebilde entwickelt hat, das z.T. überstaatlichen Charakter gewonnen hat, das Recht auch gegen den Willen einzelner Mitgliedsstaaten erlassen kann. Das letzte Wort haben aber letztlich immer die souveränen Staaten, die auch austreten können. Die EU ist also kein Bundesstaat wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland, wo es kein Austrittsrecht gibt.

Der Nahostkonflikt ist ein Rückfall in vor-völkerrechtliche Zeiten: Die Palästinenser ignorieren den UN-Beschluss von 1947, der den Staat Israel konstituierte; und Israel handhabt das Besatzungsrecht in den besetzten Westbank-Gebieten recht rigide, durchaus verständlich angesichts des ständigen Terrors der fanatisierten Palästinenser und daher wohl auch nicht den Haager Kriegsrechtskonventionen widersprechend. Dass der Angriff von Ägypten auf Israel im Jahre 1973 völkerrechtswidrig war, ist offensichtlich, da keine Bedrohung bestand und daher ein (völkerrechtlich problematischer) Präventivschlag nicht gerechtfertigt

---

<sup>5</sup> Vgl. C. Fink (ed.), Ostpolitik 1969-1974, Cambridge 2009.

war. So konnte man zumindest den Präventivschlag Israels gegen Ägypten im Jahre 1967 rechtfertigen. Der Angriff von Frankreich, England und Israel auf Ägypten im Jahre 1956 war eindeutig völkerrechtswidrig und wurde daher auch auf Druck der USA abgebrochen.

Ein neues Element des Völkerrechts entstand in den 90er Jahren, nämlich die wachsende Beachtung der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen. Die zahlreichen staatlichen Menschenrechtsinterventionen sprechen dafür, die Menschenrechtskampagnen der Zivilgesellschaft und auch der Kosovo-Krieg, der mit der Verhinderung eines neuen Auschwitz begründet wurde, auch dahingehend, dass er ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrates und damit völkerrechtswidrig geführt wurde. Die Nato behält sich mittlerweile vor, in solchen Situationen auch in Zukunft Krieg zu führen. Damit scheint sich durch neues Gewohnheitsrecht eine neue völkerrechtliche Situation zu bilden, wodurch die UN weiter ausgehöhlt wird.

## 2 Begriffe

Was versteht man völkerrechtlich unter einer "Intervention"? Historisch entscheidend war hier die Monroe-Doktrin. Als Monroe-Doktrin wird derjenige Teil der Rede zur Lage der Nation vom 2. Dezember 1823 bezeichnet, in der US-Präsident James Monroe vor dem Kongress die Grundzüge einer langfristigen Außenpolitik der Vereinigten Staaten entwarf und die angloamerikanische Variante des Panamerikanismus entscheidend prägte. In der Tradition Jeffersons stellte er dabei eine irreversible Unabhängigkeit der amerikanischen Staaten von den europäischen Mächten fest, d.h. von der Alten Welt, formulierte die Existenz zweier politischer Sphären, betonte das Prinzip der Nichteinmischung (non-intervention) der Vereinigten Staaten in europäische Konflikte, forderte ein Ende aller Kolonialisierungsbestrebungen in der westlichen Hemisphäre (non-colonization) und kündigte ein Eingreifen der USA für den Fall an, dass die europäischen Kolonialmächte diese politischen Grundsätze ignorieren sollten.<sup>6</sup>

Die „Kanonenbootdiplomatie“ der USA und einiger europäischer Mächte in Lateinamerika befand sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf

---

<sup>6</sup> E.R. May, *The making of the Monroe doctrine*, Cambridge 1992.

einem Höhepunkt.<sup>7</sup> Daher wurde in Literatur und Praxis<sup>8</sup> bis zum Ende des 2. Weltkriegs von dem „klassischen“ Interventionsbegriff ausgegangen. Demnach waren solche Einmischungen in innere Angelegenheiten anderer rechtswidrig, die die Anwendung der Androhung militärischer Gewalt implizierten. In der UN-Charta von 1945 ist in Art. 2 Absatz 4 das Prinzip des umfassenden allgemeinen Gewaltverbotes normiert. Es bildet das Zentrum des Friedenssicherungssystems des geltenden Völkerrechts.<sup>9</sup> Der Artikel lautet: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Damit wurde die Schutzfunktion des klassischen Interventionsverbots übernommen (Schutzfunktion: vor allem Souveränität der Staaten). Das Völkerrecht ächtet den Krieg, so dass militärische Gewaltanwendung zwischen Staaten prinzipiell verboten ist. Um politische Interessen durchzusetzen, ist Völkerrecht kein erlaubter Weg. Aber selbstverständlich ist es möglich, das Recht zu brechen. Der Grundgedanke der Charta der UN ist das Verbot des Krieges: *Pax est absentia belli*.

In der Literatur wurde ein „weiter allgemeiner Interventionsbegriff“ entwickelt.<sup>10</sup> Dieser umfasst auch nichtmilitärische (wirtschaftliche, politische und „subversive“) Eingriffe, mit denen ein Staat einen anderen Staat zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen versucht. Als Schutz-

---

<sup>7</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch die die sog. Calvo-Doktrin“ eines argentinischen Publizisten, gleichgerichtet der Monroe-Doktrin: *The Treatment of Aliens*. In: M.N. Shaw, *International Law*, 6. Ausgabe, Cambridge 2008, S. 823-827.

<sup>8</sup> Oftmals wird von „herrschender Meinung“ (hM) gesprochen. Dieser Begriff der hM wird in der Rechtswissenschaft bedeutsam, wenn sich bei einer konkreten Fragestellung logisch mehrere gangbare Lösungsansätze zeigen. Er bezeichnet die Auffassung, die von der Mehrzahl der mit diesem Problem befassten Juristen vertreten wird. Der Begriff „hM“ ist insofern unpräzise, als in der Rechtswissenschaft üblicherweise zwischen den Rechtsauffassungen der Rechtsprechung/Praxis (st. Rspr.) und Literatur/Lehre (hL) unterschieden wird.

<sup>9</sup> D. Murswiek, *Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht*, in: NJW 2003, S. 1014ff.

<sup>10</sup> Siehe H. Neuhold, *Internationale Konflikte. Verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung*, Wien [u.a.] 1977, S. 272ff.

gut wird demnach auch die nationale Entscheidungsgewalt aufgefasst.<sup>11</sup> Das zwischenstaatliche Interventionsverbot, das auch Eingang in Prinzip VI der KSZE-Schlussakte vom 01.08.1975 gefunden hat<sup>12</sup>, ist mit einigen Resolutionen<sup>13</sup> ausgestaltet, und damit konkretisiert worden. Auch die wichtige Friendly Relations-Deklaration gehört hierzu. Die Friendly Relations-Deklaration besagt: „(N)o state shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activity directed towards the violent overthrow of the regime of another State.“<sup>14</sup> Wenn auch in der UN-Charta kein ausdrückliches zwischenstaatliches Interventionsverbot verankert ist<sup>15</sup>, so hat die Friendly Relations-Deklaration doch das Interventionsverbot, das bereits in einer Erklärung der Generalversammlung vom 21.12.1965 auftaucht<sup>16</sup>, bekräftigt. Hinsichtlich des Interventionsverbots stellte die GV in der Resolution weiter fest, dass

---

<sup>11</sup> Resolutionen der UN haben wesentliche Detailfragen bis heute noch nicht gelöst, also z.B., wann in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen erlaubter Druck in verbotenen Zwang umschlägt. Entsprechend breit fällt auch das Meinungsspektrum in der Literatur aus. Einen interessanten Überblick über verschiedene Interventionsbegriffe im rechtlichen und außerrechtlichen Bereich gibt: G. Brauch, Sozialwissenschaftliche Interventionsbegriffe und externe Einwirkungsphänomene im Bereich der internationalen Beziehungen, in: B. Simma, E. Blenk-Knocke (Hg.), *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE*, Berlin 1979; vgl. auch E.-O. Czempiel, W. Link (Hg.), *Interventionsproblematik aus politikwissenschaftlicher und völkerrechtlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, Kehl am Rhein [u.a.] 1984.

<sup>12</sup> ILM 14 (1975), S. 1292.

<sup>13</sup> UN-Resolutionen sind Beschlüsse der Vereinten Nationen, die das Ergebnis einer Aussprache bestimmter Hauptorgane schriftlich festlegen. Sie enthalten Bewertungen und Forderungen, die sich auf Interpretationen bzw. den Wortlaut der UN-Charta beziehen.

<sup>14</sup> Vgl. Abschnitt 3 des Annexes zur Resolution v. 24.10.1970; Resolution 2625: “Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among states in accordance with the Charter of the United Nations” v. 24.10.1970.

<sup>15</sup> So beinhaltet Art. 2 Abs. 7 UNC das Interventionsverbot nur im Verhältnis der Vereinten Nationen zu ihren Mitgliedstaaten.

<sup>16</sup> Vgl. „Déclaration on the inadmissibility of intervention in the domestic affairs of states and the protection of their interdependence and sovereignty, Resolution 2131.

der erhebliche Einsatz von Gewalt dann völkerrechtswidrig sei, wenn ein Staat gezwungen werde, seine Souveränität dem Willen eines anderen Staates unterzuordnen.<sup>17</sup> Das allgemeine Interventionsverbot erfasst sowohl den militärischen wie den nichtmilitärischen Eingriff, das Gewaltverbot nur die bewaffnete Gewalt. Späterhin hat dann der IGH im Nicaragua-Fall eine Verletzung des völkergewohnheitsrechtlichen Interventionsverbots angenommen, das aus dem Recht auf Souveränität und Unabhängigkeit eines jeden Staates resultiere und sich in der „*opinio iuris*“ der Staaten sowie in der Praxis der Vereinten Nationen wieder spiegelse. Eine Intervention sei unerlaubt, wenn sie Methoden des Zwanges anwende, vor allem in der Form der gewaltsamen Intervention, sei es in der direkten Form einer militärischen Intervention, sei es in der direkten Form einer militärischen Aktion oder der indirekten Form einer Unterstützung für subversive oder terroristische bewaffnete Tätigkeiten im Interventionsstaat.<sup>18</sup>

### 3 Gewaltverbot und Charta der UN

Bis ins 20. Jahrhundert hinein gab es kein Gewaltverbot. Das allerdings änderte sich aufgrund des ersten Weltkriegs, dessen Erfahrungen im Rahmen der Satzung des Völkerbundes Anlass zum Versuch umfassender Kriegseindämmung gaben (vgl. bereits oben beim geschichtlichen Überblick: „cooling off period“). Der Vertrag über die Ächtung des Krieges aus dem Jahre 1928, der so genannte „Briand-Kellog-Pakt“ (benannt nach den Außenministern Frankreichs und USA als Hauptinitiatoren des Vertrages), brachte eine Fortentwicklung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes.<sup>19</sup> Dieser betont ausdrücklich einen Verzicht auf den Krieg als Mittel (Werkzeug) nationaler Politik.<sup>20</sup> Die Völkerbundversammlung schloss sich 1932 der nach dem damaligen US-Außenminister

---

<sup>17</sup> Vgl. I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, 10. Aufl., Köln [u.a.] 2000, S. 396, Rz. 1784.

<sup>18</sup> ICJ-Rep. 1986, S. 14ff. (108).

<sup>19</sup> B. Fassbender, Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbots vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, in: *EuGRZ* 31 (2004), S. 245f.

<sup>20</sup> Vgl. M. Bothe, in: W. Graf Vitzthum (Hg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl., Berlin 2007, S. 644.

benannten (und den USA propagierten) Simson-Doktrin an, nachdem der Gebietserwerb nicht anzuerkennen sei, wenn er durch völkerrechtliche Gewalt erfolgte. Als Folge des “Versagens” des Systems der kollektiven Sicherheit, initiiert durch Völkerbund und Kellog-Briand-Pakt, wurde mit der Gründung der UNO nach dem 2. Weltkrieg der Versuch unternommen, die Fehler des alten Systems zu vermeiden.

Wie bereits festgestellt, steht seit der Gründung der UN im Jahre 1945 Artikel 2 Absatz 4 UNC im Zentrum. Das bedeutet einen erheblichen Fortschritt gegenüber der Systematik des Völkerbundes. Demnach handelt es sich um ein allgemeines Gewaltverbot, wobei bereits deren Androhung verboten ist. Artikel 2 Abs. 4 UNC reicht weit, er geht über den Adressatenkreis der Mitglieder der UN hinaus, betrifft auch die Nichtmitglieder der UN, umfasst nach dem Wortlaut der Norm die “internationalen Beziehungen” der Mitgliedstaaten. Unter “Gewalt” wird nach überwiegender Ansicht nur (d.h. ausschließlich) die militärische Gewalt (physische Gewalt) verstanden (vgl. bereits Präambel der UNC, Abs. 7, und Art. 44 UNC). Demnach ist die Unterstützung und Tolerierung von terroristischen Aktionen, die sich gegen andere Staaten richten, völkerrechtswidrig.<sup>21</sup> Das wird auch so gesehen von der GV der UN in ihrer Friendly-Relations-Deklaration<sup>22</sup> und in der Erklärung über die Definition der Aggression<sup>23</sup>. Sie umfasst also nicht etwa politische und wirtschaftliche Macht (das wird aber von den Entwicklungsländern und früheren Ostblockstaaten seit 1945 vertreten).<sup>24</sup> Diese unterliegen demnach dem allgemeinen Interventionsverbot und nicht dem Gewaltverbot. Der Tatbestand ist bereits dann erfüllt, wenn mit Waffengewalt in irgendeiner Weise eingegriffen wird. Also etwa, wenn ein Einfall in das Gebiet eines anderen Staates erfolgt, auch ohne die Absicht, ein Teil des Staatsgebietes wegzunehmen. Auch dann also ist Artikel 2 Abs. 4 UNC erfüllt.

Die Gewaltanwendung hat – dem Wortlaut entsprechend – “in their international relations” zu erfolgen, also Gewaltanwendung im nationalen Rahmen ist nicht von Artikel 2 Abs. 4 erfasst. Um Verbrecher unschädlich zu machen oder kollektiven Widerstand zu brechen (auch bei

---

<sup>21</sup> Siehe GV Res. 2131 v. 21.12.1965.

<sup>22</sup> Res. 2625 v. 24.10.1970.

<sup>23</sup> Res. 3314 v. 14.12.1974.

<sup>24</sup> Siehe auch Nicaragua-Fall des IGH, ICJ-Rep. 1986, S. 14ff.

Vorliegen politischer Ziele), z.B. bei einem Bürgerkrieg, darf seitens staatlicher Organe auch mit Gewalt dagegen vorgegangen werden. Wenn Gruppen innerhalb eines Staates Gewalt anwenden, also beispielsweise beabsichtigen, die Macht im Staate zu übernehmen, ist dies ebenfalls nicht von Artikel 2 Abs. 4 UNC erfasst. Adressaten des Art. 2 Absatz 4 sind die UN-Mitgliedsstaaten. Das Gewaltverbot bezieht sich – seit 1945 – auch auf die sog. De-facto-Regime und sonstige befriedete Situationen. Als De-facto-Regime wird in den Rechts- und Politikwissenschaften ein Herrschaftsverband bezeichnet, der durch die faktische und dauerhafte hoheitsförmige Gewalt einer aufständischen Gruppe oder Partei einen Grad an Stabilität erreicht hat, der dem eines international anerkannten Staates gleich kommt, dem eine solche Anerkennung jedoch (weitgehend) verweigert wird.<sup>25</sup> Durch die Friendly-Relations-Deklaration wurden daneben auch Waffenstillstandslinien geschützt. Gewaltanwendungen über solche Linien hinweg wurden als bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 51 UNC angesehen.

Das Gewaltverbot ist Teil des „ius cogens“, also des zwingenden Völkerrechts. Existieren demnach völkerrechtsvertragliche Normen, die dem widersprechen, so sind diese „nichtig“, also unwirksam. Das allgemeine Gewaltverbot ist nunmehr Bestandteil auch des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts.<sup>26</sup> Das wurde für das Gewaltverbot der UN-Charta insbesondere bestätigt durch die Entscheidung des IGH im Nicaragua-Fall.<sup>27</sup> Ausnahmen des Gewaltverbotes sind nach der UNC: – die gemäß Kapitel VII der UNC vom SR angeordneten kollektiven Zwangsmaßnahmen, – gemäß Art. 53 und 107 der UNC: Maßnahmen gegen ehemalige Feindstaaten. Art. 107 UNC lautet: „Maßnahmen, welche die hierfür verantwortlichen Regierungen als Folge des Zweiten Weltkriegs in bezug auf einen Staat ergreifen oder genehmigen, der während dieses Krieges Feind eines Unterzeichnerstaats dieser Charta war, werden durch diese Charta weder außer Kraft gesetzt noch untersagt.“ Feindstaat (Art. 53 Abs. 2): „Der Ausdruck ‚Feindstaat‘ (...) bezeichnet jeden

---

<sup>25</sup> Vgl.: J.A. Frowein, *Das De-facto-Regime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsstellung „nichtanerkannter Staaten“ und ähnlicher Gebilde*, Köln 1968.

<sup>26</sup> St. Kadelbach, *Zwingendes Völkerrecht*, Berlin 1992, S. 228f.

<sup>27</sup> ICJ-Rep. 1986, 14ff. (98ff.).

Staat, der während des Zweiten Weltkriegs Feind eines Unterzeichners dieser Charta war.” (darunter fielen Deutschland und Japan)

Hier existiert dann die Möglichkeit des Art. 53 Abs. 1: “(...) (A)usgenommen sind Maßnahmen gegen einen Feindstaat im Sinne des Absatzes 2, soweit sie in Artikel 107 oder in regionalen, gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik eines solchen Staates gerichteten Abkommen vorgesehen sind; die Ausnahme gilt, bis der Organisation auf Ersuchen der beteiligten Regierungen die Aufgabe zugewiesen wird, neue Angriffe eines solchen Staates zu verhüten.” Aus diesen Normierungen lässt sich leicht ersehen, dass mit den UN nicht nur ein Neubeginn verbunden war. Vielmehr ging es gerade auch darum, das Bündnis der Sieger-Staaten des 2. Weltkrieges fortzusetzen. Heute kommt diesen Regelungen jedoch keine praktische Relevanz mehr zu, da alle Feindstaaten auch Mitglieder der UN geworden sind. – Sonst als Ausnahme vom Gewaltverbot erlaubt ist nur das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 UNC.<sup>28</sup>

#### **4 Exkurs: Jugoslawientribunal/Internationaler Strafgerichtshof**

Art. 2 Abs. 4 bietet genauso wenig wie eine andere Bestimmung der UNC eine Grundlage für die Verfolgung von Personen, die gegen das Gewaltverbot verstoßen. Wir wollen das hier auch deshalb behandeln, weil Internationaler Strafgerichtshof und humanitäres Völkerrecht (das sehr aktuell ist) meist die gleiche Ermächtigungsgrundlage haben. Gegen den Jugoslawienkrieg der Nato hat sich eine internationale Bewegung gebildet. Ziel ist es, verantwortliche Führer der Nato-Staaten strafrechtlich vor internationalen Tribunalen verantwortlich zu machen.

#### **Historie**

Welchen Stellenwert haben die Internationale Strafgerichtsbarkeit bzw. Menschenrechtsgerichtsbarkeit? Kriegsverbrechen wurden bis 1945 nicht international geahndet. Als Stationen der Entwicklung können be-

---

<sup>28</sup> Vgl. insgesamt W.W. Grewe, Über den Gesamtcharakter der jüngsten Epoche der Völkerrechtsgeschichte, in: I. von Münch (Hg.), Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, Berlin [u.a.] 1981, S. 301ff.

nannt werden.<sup>29</sup> – Haager-Konvention (1907) als erster Versuch, gewisse Praktiken und Methoden der Kriegsführung zu verbieten. Ein Regelwerk oder eine juristische Instanz bestanden nicht. – 1915: Erklärung, die in Ablehnung des Völkermordes an Armeniern in der Türkei von Frankreich, Großbritannien und Russland veröffentlicht wurde. Darin bereits enthalten: Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Zivilisation (Begriff „crime against humanity“ aber erstmals schon 1874 für Sklaverei verwendet). – Versuch nach erstem Weltkrieg, einen Strafgerichtshof zu gründen scheiterte, da Kaiser Wilhelm Asyl in den Niederlanden erhielt; er konnte somit nicht angeklagt werden. – Zweiter Versuch erfolgte 1937, als Konvention für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes sowie eine weitere zur Vermeidung und Bestrafung von Terrorismus. Die Konventionen wurden jedoch nicht angenommen, was aber eine Voraussetzung für die Einrichtung des Strafgerichtshofes gewesen wäre. – Nürnberger Prozess als erster Fall, in dem Kriegsverbrecher bestraft wurden; nach der Kreation der Idee im Jahre 1943 war noch unklar, ob die Verantwortlichen in einem Prozess überführt werden sollten oder einfach standesrechtlich erschossen werden sollten. Als Grund für den zweiten Fall (von britischer Seite geäußert) diente insbesondere das Argument respektive die Angst, Hitler könnte einen Prozess in der Öffentlichkeit für seine Zwecke benützen und am Ende sogar freigesprochen werden, was einer Farce gleichgekommen wäre. Letztlich wurde jedoch eine Einigung gefunden, ein Tribunal der vier alliierten Mächte einzurichten. Es handelte sich somit um ein so genanntes Ad-hoc-Tribunal. Der Nürnberger Prozess war bahnbrechend für seine Zeit und wegweisend für die späteren Entwicklungen in der internationalen Strafgerichtsbarkeit. – Der Nürnberger Prozess hatte direkte und indirekte Folgen. Direkte Folgen waren: zwölf Nachfolgeprozesse sowie der Prozess von Tokio. Die indirekten Folgen des Nürnberger Prozesses fanden auf internationaler Ebene statt. So wurde eine UN-Resolution gegen Kriegsverbrechen sowie Verbrechen gegen den Frieden und die Menschlichkeit verabschiedet. Zur Stärkung dieser Prinzipien wurde eine International Law Commission (ILC) der UN eingesetzt, mit der Aufgabe der Kodifizierung des Nürnberger Rechts. – 1948 wurden die Genozid-Konvention und die UN-Menschenrechtserklärung von der UN an-

---

<sup>29</sup> B. Hobe, O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl., Tübingen [u.a.] 2004.

genommen. Diese führte zur Gründung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (1959). – Daneben existieren vier Konventionen, unterzeichnet im Jahre 1949 (Genfer Abkommen), regelnd die Behandlung von Kriegsgefangenen, Verwundeten, Schiffbrüchigen und Zivilisten. Diese Regelungen sind dem Umfeld der Nürnberger Prozesse zuzurechnen. Infolge des Kalten Krieges flaute das weitergehende Interesse an Völkerstrafrecht und Menschenrechten ab, freilich mit Ausnahmen. – Ausnahmen sind etwa: die Entführung Adolf Eichmanns nach Israel durch den Mossad und der spätere Prozess vor dem Landgericht Jerusalem.<sup>30</sup> Weitere Kriegsverbrecher auf Seiten des Dritten Reiches, die von nationalen Gerichten belangt wurden waren: Pieter Nicolas Menten (1980), Klaus Barbie (1985), Paul Touvier (1995) und Maurice Papon. Nationale Gerichte übernahmen nach Nürnberg die Rolle von internationalen Tribunalen. – Dass die internationale Instanz zumindest in der Zivilgesellschaft nicht gänzlich in Vergessenheit geriet, zeigen die Versuche, weitere Tribunale zu etablieren: Russel-Tribunal (1967), ins Leben gerufen durch den Mathematiker und Philosophen Bertrand Russel (für Kriegsverbrechen der Amerikaner in Vietnam); weitere: Lateinamerika-Tribunal Russel II und Volkstribunal in Bologna: Versuch der Zivilgesellschaft, Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufzuzeigen, Menschenrechte zu propagieren und Doppelmoral im Umgang mit diesen Themen anzuprangern.

– Seit 1990ern: Umdenken in Bezug auf Ad-hoc-Strafgerichtshöfe. Bürgerkriege in Jugoslawien und Ruanda forderten UN-Sicherheitsrat zum Handeln auf, nicht zuletzt auch aufgrund der großen Medienpräsenz. Folge 1993: Internationaler Strafgerichtshof in Den Haag wurde eingesetzt. 1994: Strafgerichtshof für Ruanda in Arusha, Tansania. Spezialgerichtshof von Sierra Leone, beruhend auf einem Vertrag zwischen den UN und der Regierung von Sierra Leone. Die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zeigten sich als wichtige Schritte auf dem Weg zum Internationalen Strafgerichtshof.

(ENDE des Exkurses)

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien („UN-Kriegsverbrechertribunal“ oder „Haager Tribunal“) mit Sitz in Den Haag ist ein durch Resolution 827 des UNO-Sicherheitsrates vom

---

<sup>30</sup> Vgl. A. Weinke, Die Nürnberger Prozesse, München 2006, S. 19.