

## **Völkerrechtliche Entwicklungstendenzen nach dem Einsatz der französischen, britischen und US-amerikanischen Luftwaffe gegen syrische Ziele am 14. April 2018**

Bekanntlich entsteht Völkergewohnheitsrecht ja aus dem Zusammenwirkung zweier Elemente, nämlich einer bestimmten *Praxis* der Staaten, die auf der *Überzeugung* basiert, *dadurch rechtmäßig zu handeln*.

Auffällig sind in diesem Zusammenhang bestimmte Äußerungen von Politikern, die im Zusammenhang mit der Mitte April durchgeführten Bombardierung syrischer Ziele durch die französischen, US-amerikanischen und britischen Streitkräfte zu hören waren.

Sinngemäß wurden folgende Erklärungen abgegeben:

- Zweck der Bombenangriffe sei es gewesen, Menschen vor weiteren Chemiewaffen-Attacken zu schützen und generell-abstrakt das Chemiewaffen-Verbot zu bekräftigen.
- Die Bombenangriffe durch die drei ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats seien erforderlich und angemessen gewesen.
- Russland habe den UN-Sicherheitsrat im Vorfeld der Bombenangriffe blockiert.  
Anmerkung: Damit sind wohl die im Vorfeld der Militäraktion jeweils von Ost und West wechselseitig abgelehnten UN-Sicherheitsratsresolutionen, die mögliche Reaktionen auf einen mutmaßlichen Einsatz von Chemiewaffen in Syrien einige Tage zuvor zum Gegenstand hatten, gemeint.
- Nunmehr sollten sich auch Russland, der Iran und die Türkei dem Genfer Friedensprozess anschließen. Anmerkung: Darin ist wohl auch die Aufforderung zu sehen, die von den drei genannten Ländern in der kasachischen Hauptstadt Astana initiierten Friedensverhandlungen aufzugeben.

Zeichnet sich vor dem Hintergrund derartiger Stellungnahmen aus dem Munde von Politikern, die für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständig sind und, weltpolitisch gesehen, gewichtige Staaten vertreten, nun eine neue Norm des Völkergewohnheitsrechts ab?

Wie könnte so eine Norm aussehen? Etwa so? (Anmerkung: Obwohl im Mittelpunkt der vorliegenden Erörterung eine sich möglicherweise entwickelnde Regel des Völkergewohnheitsrechts steht, wird diese um der besseren Übersichtlichkeit willen nachfolgend im Sprachduktus einer schriftlich fixierten Norm formuliert.)

„Militärische Maßnahmen sind außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 51 UN-Satzung (Recht zur Selbstverteidigung) auch ohne Beschluss des UN-Sicherheitsrates zulässig, wenn sie geeignet und erforderlich sind, um eine mit hoher Wahrscheinlichkeit bestehende Gefahr für Leib und Leben von Menschen, die durch den Einsatz geächteter Waffen hervorgerufen wird, zu verringern, um allgemeine Regeln des Völkerrechts hinsichtlich der Produktion und Verwendung solcher Waffen zu bekräftigen und um die Bemühungen aller Nationen um eine dauerhafte Lösung des zu Grunde liegenden Konflikts effektiv zu bündeln.

Hinsichtlich der Entscheidung über derartige militärische Maßnahmen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Die Verhältnismäßigkeit ist dann gewahrt, wenn mehrmalige ernsthafte Versuche, einen auf die Erreichung der in Absatz eins genannten Ziele abzielenden Beschluss des UN-Sicherheitsrats herbeizuführen, an der beharrlichen Verweigerungshaltung eines ständigen Mitglieds dieses Gremiums gescheitert sind und sich mindestens drei weitere ständige Mitglieder bereit finden, gemeinsam die im Absatz eins genannten Ziele mittels der Durchführung begrenzter militärischer Maßnahmen zu verfolgen.“

Eine derartige Rechtfertigung für den Einsatz militärischer Gewalt läßt die bereits seit längerem diskutierten Konzepte der „humanitären Intervention“ und der „Schutzverantwortung“, auch bekannt als „responsibility to protect“, anklingen. Gleichwohl sind aber im einzelnen erhebliche Ausweitungen des Anwendungsbereichs ersichtlich.

Damit ist gemeint, dass die Bekräftigung der Geltung des Völkerrechts als Rechtfertigung für den Einsatz militärischer Gewalt über die Abwehr unmittelbarer, konkreter, physisch erlebbarer Menschenrechtsbeeinträchtigungen weit hinausgeht. Und nur der letztgenannte Schutzzweck ist im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das wohl als universaler Rechtsgrundsatz angesehen werden kann, im Hinblick auf die Durchführung humanitärer militärischer Interventionen überhaupt denkbar. Auch die offiziell verlauteten Begründungen für anfänglich als humanitäre Interventionen eingestufte Militäraktionen wie im Falle Irak und Jugoslawien beinhalteten (nicht erwiesene) Hinweise auf die Existenz von Massenvernichtungsmitteln oder Konzentrationslagern, also auf konkrete, akute Bedrohungen der elementarsten Menschenrechte.

Für die Schutzverantwortung kann nichts anderes gelten, da auch hier die gebotene Abwägung zwischen der nur abstrakt vorliegenden Missachtung des Rechts und dem konkreten Schaden für Leib und Leben, der im Rahmen von Militäraktionen trotz aller Bemühungen um eine Vermeidung immer eintreten kann, nur zu Ungunsten der Anwendung militärischer Gewalt ausfallen kann.

Man könnte natürlich einwenden, dass die Bekräftigung der Geltung des Rechts nur als Nebenzweck, der als konkrete Folge der Rechtsverletzung das Vorliegen einer unmittelbaren und akuten Bedrohung elementarer Rechtsgüter voraussetzt, beabsichtigt ist. Dieser Einschätzung wurde oben ja auch mit der Formulierung der Schutzzwecke als kumulativ („um ... und um ...“) Rechnung getragen.

Andererseits darf natürlich nicht übersehen werden, dass bereits mit der Andeutung solcher Rechtfertigungen für einen Gewalteinsatz eine Grenze überschritten worden ist, die das Gewaltverbot (Art. 2 IV UN-Satzung) bisher vor allzu weitreichenden Ausweitungen zu schützen vermochte.

Deshalb wäre die Etablierung der skizzierten Norm als geltendes Völkergewohnheitsrecht als beträchtliche Ausweitung der ohnehin schon umstrittenen Konzepte der humanitären Intervention und der Schutzverantwortung anzusehen.

Das sind bislang jedoch lediglich theoretische Erwägungen, denn von einer Regel des Völkergewohnheitsrechts kann auf der subjektiven Ebene ja nur gesprochen werden, wenn sie auf einer *allgemeinen* Rechtsüberzeugung beruhen.

Gegen das Vorliegen einer allgemeinen Rechtsüberzeugung sprechen nun Kommentare, die von führenden Politikern nicht-westlicher Staaten, aber auch aus dem Westen zu hören waren.

So wurden die militärischen Maßnahmen Frankreichs, Großbritanniens und der USA ausdrücklich als „Verstoß gegen die UN-Satzung sowie die Normen und Prinzipien des Völkerrechts“ und sogar als „Aggressionshandlung“ gebrandmarkt.

Aber auch aus dem Westen wurde vereinzelt Kritik laut, wenn auch nicht von amtierenden Politikern. So wurde ein Bundeswehrgeneral a.D. mit dem Worten zitiert, die Abschreckung vor Produktion und Verbreitung chemischer Waffen sei gemäß der UN-Satzung keine legitime Begründung für militärische Maßnahmen. Zu eben dieser Schlussfolgerung gelangte auch der Wissenschaftliche Dienst des deutschen Bundestages.

Teilweise wurde in diesen Erklärungen also speziell auf die UN-Satzung Bezug genommen, teilweise auf das Völkerrecht insgesamt („die Normen und Prinzipien des Völkerrechts“).

Soweit lediglich die UN-Satzung Erwähnung fand, könnte das vielleicht so verstanden werden, dass sich die Frage nach der Existenz einer solchen Rechtsüberzeugung, wie sie oben dargestellt wurde, von vorneherein gar nicht erst stellt, da vom Gewaltverbot (Art. 2 IV UN-Satzung) als *ius cogens* (*Bothe* in Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, VIII Rn. 23) über die kodifizierten Ausnahmen (Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Satzung, Beschluss des Sicherheitsrates bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 39 UN-Satzung) nicht abgewichen werden darf, auch nicht durch Gewohnheitsrecht. Eine solche Vorrangstellung von *ius cogens* entspräche auch dem Sinn der in Art. 53, 64 WVK enthaltenen Regelungen, obwohl deren Gegenstand der Systematik nach nur Verträge sind.

Wurden dagegen auch „die Normen und Prinzipien des Völkerrechts“ angeführt, so könnte dies in Fortführung des soeben dargestellten Gedankengangs als Zurückweisung der diskutierten Rechtsüberzeugung verstanden werden. Der Unterschied besteht darin, dass, falls die betreffenden Staaten in der Zukunft ihre diesbezügliche Meinung ändern sollten, eine weitere Ausnahme vom Gewaltverbot eben in der Form des eingangs formulierten völkergewohnheitsrechtlichen Rechtssatzes doch noch entstehen könnte, was freilich auch eine korrespondierende Staatenpraxis erfordern würde.

Eine dergestaltige Staatenpraxis ist derzeit nicht gegeben. Dass eine einzige Handlung eine Staatenpraxis nicht zu begründen vermag, liegt auf der Hand (vgl. *Vitzthum* in Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, I Rn. 131). Auch frühere Fälle, die als humanitäre Intervention oder Wahrnehmung der Schutzverantwortung aufgefasst werden könnten, basierten zum größten Teil nicht wirklich auf der Überzeugung der beteiligten Staaten, auf Grundlage gerade dieser Konzepte zu handeln, wie *Bothe* darlegt (*Bothe* in Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, VIII Rn. 22). Lediglich im Falle der Bombardierung Serbiens durch die NATO im Rahmen des Kosovo-Konfliktes wird auch eine Legitimation dieses Militäreinsatzes durch die Überzeugung der beteiligten Staaten, zu einer humanitären Intervention berechtigt bzw. rechtlich verpflichtet zu sein, angenommen (*Klein/Schmahl* in Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, IV Rn. 205). Aber auch, wenn man dieser Ansicht folgt, fällt es schwer, bei dann auch lediglich zwei Fällen von einer ständigen Übung zu sprechen.

Aber selbst wenn es zu Wiederholungen des Vorgangs käme, ist die Etablierung einer ausreichenden Staatenpraxis eher unwahrscheinlich. Denn vom Gewaltverbot samt seiner Ausnahmen ist die ganze Welt betroffen. Dieser Umstand hat zur Folge, dass nicht von einer abgegrenzten Gruppe von Staaten gesprochen werden kann, deren Partikularinteressen betroffen wären. Folglich müssten im Grunde genommen alle Staaten die in Frage stehende Übung betreiben oder wenigstens billigen. Das ist nach dem heutigen Stand der Dinge allerdings nicht zu erwarten, da es ja, wie oben erörtert, bereits an einer entsprechenden allgemeinen Rechtsüberzeugung fehlt.

Somit läßt sich als Zwischenfazit festhalten, dass die Etablierung einer völkerrechtlichen Gewohnheitsregel, wie sie hier erörtert wird, in nächster Zeit wohl nicht zu erwarten ist.

Damit ist die Sache aber noch nicht erledigt, sie beginnt vielmehr erst.

Denn im Grunde genommen zeichnet sich vor dem Hintergrund der (nicht ganz neuen, vgl. *Klein/Schmahl* in Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, IV Rn. 145) Diskussion um eine Blockade des UN-Sicherheitsrats eine weitergehende Tendenz ab, und zwar die, im Völkerrecht zumindest im Hinblick auf schwere Bedrohungen von Rechtsgütern und des abstrakten Rechts im Zusammenhang mit Massenvernichtungsmitteln eine Art „übergesetzlichen Notstand“ zu verankern. Unmittelbar bezieht sich das auf die Derogierung der Zuständigkeits- und Verfahrensordnung der UN-Satzung, in Folge derer der Sicherheitsrat *in seiner Gesamtheit* für die Anordnung militärischer Gewalt zur Friedenssicherung zuständig ist und über eine solche Gewaltanwendung entscheidet.

Es wäre jedoch angesichts der von den Befürwortern einer derartigen rechtlichen Entwicklung ins Feld geführten zugespitzten Situation (Einsatz von Chemiewaffen) keine Überraschung, wenn in einem solchen oder ähnlichen Fall auch die rechtlichen Bedingungen für die Annahme der Existenz bestimmter Normen des Völkergewohnheitsrechts (Rechtsüberzeugung und allgemeine Übung) suspendiert werden würden.

Damit würde jedoch das Gewohnheitsrecht, immerhin eine der ausdrücklich benannten Rechtsquellen des Völkerrechts (Art. 38 I lit b IGH-Statut) erheblich verwässert werden. In Folge dessen würde nicht nur im Hinblick auf konkrete Fälle die Rechtssicherheit beeinträchtigt werden, vielmehr geriete darüber hinaus auch der Geltungsanspruch des Völkerrechts als einigermaßen verbindliches Recht als solcher in Gefahr.

Aus diesem Grund erscheint es möglicherweise wenig wahrscheinlich, dass es zu einer solchen Entwicklung tatsächlich kommen wird. Denn gerade die westlichen Staaten halten ja den Grundsatz der „Herrschaft des Rechts“ sehr hoch, was nicht nur für den innerstaatlichen Bereich, sondern längst auch für die internationalen Beziehungen gilt, wie die zahlreichen von Internationale Organisationen erlassenen Rechtsakte zeigen.

Andererseits ist in der öffentlichen Diskussion über weltpolitische Themen seit einiger Zeit ein von Krisen- und Panikstimmung durchdrungener, teilweise sogar eschatologisch anmutender Tonfall zu beobachten. Das wiederum läßt die Befürchtung zu, dass sich der eine oder andere internationale Akteur unter bestimmten Umständen vielleicht dazu gezwungen sieht, bisherige Hemmungen abzulegen.

*Autor: Rechtsanwalt Sven Ringhof - Institut für völkerrechtliche und geopolitische Analysen, 25. April 2018*