

Gewaltmonopol und Friedenssicherung

Sibylle Tönnies

Wir sind hier zusammen gekommen, um über die Vereinten Nationen zu sprechen. Diese Organisation ist das, was uns verbindet. Ich meine, daß man über die Vereinten Nationen nicht sprechen kann, ohne auch über die NATO zu sprechen. Denn die Weltorganisation, die wir stärken wollen, ist durch die NATO bedroht. Schon deren Gründung war ein Verstoß gegen den Geist der Charta. Die Gründung der Vereinten Nationen war, ebenso wie die des Völkerbundes, der Versuch, eine One-World-Politik zu begründen, die das Auseinanderfallen der Welt in Blöcke verhindern sollte. Das ist durch den Nordatlantikpakt, der den Warschauer Pakt nach sich zog, verhindert worden. Um so mehr aber wird die Zielsetzung der UNO verhindert durch die neue NATO, die nicht mehr ein reines Verteidigungsbündnis, sondern ihrem Charakter nach eine Weltpolizei ist. Damit ist sie der UNO im Wege, der diese Funktion zukommt. Die UNO wird immer mehr zu einem globalen Wohltätigkeitsverein degradiert, und so wohlwollend dieser Verein auch ist – das kann nicht genug gewürdigt werden – so gerät ihre eigentliche Aufgabe doch immer mehr in den Hintergrund.

Ich möchte mich hier gegen die neue Strategie der NATO wenden, die nicht auf Verteidigung, sondern auf humanitäre Interventionen, auf Einsätze *out of area* aus ist. Sie bricht das auf die Aktivität der Vereinten Nationen ausgerichtete Völkerrecht und gefährdet den Weltfrieden.

*

Es hat deshalb vielleicht den Anschein, daß ich aus einem anti-amerikanischen Impuls heraus spreche. Ich möchte deshalb einige Bemerkungen voranschicken: Ich gehöre zu der Generation der Achtundsechziger, und ohne Undankbarkeit kann diese Generation nicht anti-amerikanisch sein. Wir haben unsere wesentlichen Anstöße aus den USA bekommen. Der dort aufflammende Protest gegen den Vietnamkrieg hat uns geprägt. Der neue Geist, der damals aufkam, die Ideenwelt der Hippies, Flower Power und Make Love not War, das kam aus Amerika, das kam speziell aus Berkeley, und es gibt deshalb für uns keinen Anlaß, gegen das amerikanische Volk eingenommen zu sein.

Der Pazifismus, der die Grundlage der Vereinten Nationen ist, hat seine tiefsten Wurzeln in den USA. Er kam Anfang des neunzehnten Jahrhunderts unter dem Einfluss der Quäker auf und griff anlässlich des Krieges

gegen England auf die bürgerlichen Mittelschichten des Nordostens über. Sein erstes Manifest ist die Schrift eines Mannes namens Noah Worcester, „A Solemn Review of the Custom of War“, in der es hieß: „Es gibt nichts in der Natur des Menschengeschlechts, was den Krieg notwendig und unvermeidlich macht; nichts, was die Menschen ihm zuneigen läßt, kann nicht durch Erziehung überwunden werden.“ Binnen kurzer Zeit entstanden überall Friedensgesellschaften – eine Bewegung, die dann auch Europa erfasste. Die Deutschen waren die letzten, die sich ihr anschlossen. Es gab und gibt bis heute einen starken Pazifismus in Amerika, der zur Zeit zwar ziemlich am Boden liegt, in der amerikanischen Kultur aber so stark verankert ist, daß man immer wieder auf ihn rechnen kann.

Der derzeitige Pro-Amerikanismus aber schließt an die entgegen gerichteten Kräfte an. Wenn man in neue Publikationen des Völkerrechts blickt, werden dort amerikanische Autoren so zitiert, als hätten sie eine größere Autorität als die großen Denker des Abendlandes, eine größere Autorität als das in Jahrhunderten geschaffene Völkerrecht, eine größere Autorität als selbst die Charta, die ja eigentlich die Rule of Law der Welt darstellt. Die junge Generation der Völkerrechtler ist in ihrer Elite in Amerika ausgebildet, spricht zumindest hervorragend englisch (was sie auch gern durchblicken läßt) – und hat den Kontakt zur abendländischen Geschichte verloren. Dabei ist das Niveau der amerikanischen Völkerrechtslehre – ebenso wie das der anderen Gebiete der Geisteswissenschaft (von denen ich die Rechtsphilosophie besser beurteilen kann) oft sehr niedrig. Die Argumentation ist oft weitschweifig und horizontal. Damit meine ich erstens, daß das Prinzip der Einfachheit (*simplex sigillum veritatis*) verkannt wird: lange Kataloge mit unendlich vielen Kriterien werden aufgestellt, statt daß sich der Geist zu einfachen Gedanken diszipliniert. Zweitens wird die vertikale Dimension verkannt: die Geschichte, die der einzig zuverlässige Ratgeber in Fragen der Weltpolitik ist. Wer demgegenüber die Grundlinien der abendländischen Kultur verfolgt und sich beispielsweise auf Immanuel Kant stellt, gilt heute als provinziell und kann mit dem Zitat eines drittrangigen amerikanischen Autors erfolgreich widerlegt werden.

Als Beispiel möchte ich den Umgang mit dem Institut des Völkergewohnheitsrechts nennen. Der aus Amerika nach Deutschland eindringenden Lehre, daß sich durch die vielen Verstöße der NATO gegen das Gewaltverbot neues Recht – Gewohnheitsrecht – gebildet hat, fehlt jede Tradition. Gewohnheitsrecht bildet sich nicht durch hartnäckige Rechtsverstöße, die auf der Seite derer, die sie vornehmen, mit Rechtsbewußtsein begangen werden. Wenn sich Gewohnheitsrecht irgendwann durch die *communis opinio iuris* durchsetzt, dann bezeichnet *communis* nicht

die Gemeinschaft der Rechtsbrecher, sondern die Gemeinsamkeit mit denen, die dulden, daß in ihre Rechte eingegriffen wird.

Ich möchte dem die auf abendländischen Grundlagen aufgebaute Völkerrechtslehre entgegenhalten und, wenn ich wieder die Rivalität zwischen der UNO und der NATO ins Spiel bringe, daran erinnern, daß die herrschende amerikanische Völkerrechtslehre *pro domo* spricht: sie steht auf der Seite der amerikanischen Hegemoniebestrebungen. Sollten diese Bestrebungen allerdings – und auch insofern bin ich nicht anti-amerikanisch – zu dem Ziel einer in den USA zentralisierten Weltpolizei führen, hätte das Unternehmen meine Unterstützung. Es würde sich dann um den von Hobbes propagierten Weg einer Gewaltmonopolisierung durch die wildwüchsige Durchsetzung der stärksten Macht handeln. Der Weltfrieden läßt sich auch als Pax Americana herstellen. Hobbes hatte Recht, wenn er seine Zeitgenossen eindringlich (und erfolgreich) dazu aufforderte, gegenüber der stärksten Macht – sei es der König, sei es Cromwell – zu kapitulieren.

Auch dieser wilde Weg – und er ist vielleicht aussichtsreicher als der kontraktuelle, auf die Stärkung der UNO gerichtete – würde zu dem erstrebenswerten Ziel einer militärischen Weltinnenpolitik führen. Sie wäre ihrem Charakter nach dann nicht mehr militärisch, sondern polizeilich. Dieser Weg setzt aber voraus, daß die stärkste Macht überhaupt bereit ist, als *suprema potestas* zu fungieren. Dieser Weg findet deshalb seine Grenze an dem immer mehr vordringenden amerikanischen Isolationismus. Die Vereinigten Staaten sind nicht bereit die Weltverantwortung zu übernehmen. Diesem Widerspruch müssen sich diejenigen, die die Weltsicherheit vertrauensvoll in amerikanische Hände legen wollen, stellen.

*

Wir Deutschen haben einen besonderen Grund, das Gewaltverbot der Charta nicht als einen unter vielen Gesichtspunkten zu betrachten, sondern als absolut gültig. Das Völkerrecht ist nach Artikel 25 Grundgesetz unmittelbar geltendes Recht. Wenn dieser Artikel nicht nur zum Spaß in unsere Verfassung aufgenommen wurde, bedeutet er: Wir haben in der Einhaltung der Charta keine Spielräume. Besonders brisant wird die Situation für uns dadurch, daß in Artikel 26 angeordnet ist, daß die Vorbereitung eines Angriffskrieges unter Strafe gestellt werden soll. Das ist zwanzig Jahre lang – Deutschland hatte ja zunächst gar keine Armee und auch später keine aggressiven Intentionen – vergessen worden und erst mit dem Alternativentwurf 1968 wieder in Erinnerung gebracht worden. Seit der damaligen Strafrechtsreform enthält das Strafgesetzbuch

einen § 80, der die Vorbereitung eines Angriffskrieges mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe bedroht.

Infolge dessen hatte der Generalbundesanwalt nach dem Bombardement Belgrads mit zahlreichen Strafanzeigen gegen führende Politiker zu tun, die er mit einer pflaumenweichen Begründung zurückwies. Die gesamte bisherige Lehre (eine Rechtsprechung gibt es, wie man sich denken kann, nicht) steht gegen seine Argumentation. (Man darf allerdings annehmen, daß viele Autoren in den Neuauflagen ihr Mäntelchen in den Wind hängen werden.) Richtiger Weise müßte die Regierung, ebenso wie Bismarck es nach dem Krieg gegen Österreich mußte, für den er sich auf ungesetzliche Weise die Mittel verschafft hatte, sich durch eine „Indemnitätsvorlage“ zu entlasten suchen. Wenn man die neue NATO-Strategie für richtig hält und glaubt, daß die humanitäre Intervention, die der Sache nach (das sagt selbst der Generalbundesanwalt) ein Angriffskrieg ist, muß man das Grundgesetz ändern. Man muß für die dazu nötige Zweidrittelmehrheit kämpfen und damit die Diskussion in Gang bringen, die in dieser zentralen Frage dringend nötig ist.

*

Wenn ich gesagt habe, daß die Fokussierung auf die amerikanische Völkerrechtslehre die historische Dimension nicht zum Tragen kommen läßt, so will ich diese Dimension hier ins Spiel bringen. Es wird in der Diskussion nämlich übersehen, daß nicht nur das moderne, auf Gewaltverbot gerichtete Völkerrecht durch die Bereitschaft zur humanitären Intervention verletzt wird, sondern schon das vorhergehende, klassische. Das moderne Völkerrecht gilt seit 1919, als das Gewaltverbot (jedenfalls ansatzweise) dem Völkerbund zugrunde gelegt wurde. Es wurde durch den Briand-Kellogg-Pakt und dann durch die UN-Charta absolut gestellt.

Das dem Völkerbund vorangegangene Völkerrecht nennt man das klassische Völkerrecht. Es hat seinen Ursprung 1648 im Westfälischen Frieden. Im Unterschied zum modernen Völkerrecht nahm es den souveränen Staaten nicht das *ius ad bellum*, ächtete also nicht den Krieg generell, sondern nur den gerechten Krieg, das *bellum iustum*. Das klingt widersinnig, hat aber seinen inneren Grund. Denn die aus dem Mittelalter stammende Vorstellung, daß der Krieg Christen lediglich zu guten Zwecken erlaubt sei, hatte dazu geführt, daß sich jede kriegerische Absicht in den Schafspelz der guten Sache hüllte. Im Dreißigjährigen Krieg hatte das Bewußtsein der Parteien, auf der Seite Gottes und Jesu Christi zu kämpfen, so verheerende Folgen gehabt, daß man mit dem Westfälischen Frieden ein Völkerrecht schuf, das ausgerechnet den gerechten Krieg verbot. Den souveränen Staaten, die damals das Oligopol für die Kriegsführung bekamen, gestand man nur Kriege zu, die ihrer Staatsrä-

son entsprachen, nicht aber moralisch begründete. Das brachte den friedensstiftenden Vorteil, daß sie Neutrale nicht mehr mit der Behauptung, sie kämpften für die gerechte Sache, zur Parteinahme aufrufen durften. Denn diese Behauptung hatte sich im Dreißigjährigen Krieg als furchtbar eskalationsträchtig erwiesen.

Damit war die humanitäre Intervention völkerrechtlich verboten. Die 1648 getroffene Verabredung betraf allerdings nur das Verhältnis der christlichen Staaten untereinander. Gegen Heiden durfte weiterhin das *bellum iustum* geführt werden. Besonders gegen die Türkei machte man davon Gebrauch – mit der Folge, daß Eskalationen eintraten, die dann doch die europäischen Staaten in Kriege gegeneinander verzettelten. Der Pariser Frieden 1856 wollte dem ein Ende machen. Die damals schon so genannte humanitäre Intervention wurde in diesem Frieden auch gegenüber den Heiden geächtet. Als die Russen dieses Prinzip brachen und gegen die Pforte vorgingen, nachdem ihre Glaubensbrüder im türkischen Bulgarien zu Zehntausenden einem Massaker zum Opfer gefallen waren, machten sie so viel Landgewinn, daß die unerwünschte Eskalation eintrat und England sich zu Gunsten der europäischen Balance of Power einmischte. Im Berliner Frieden gelang es Bismarck 1878 als „ehrlichem Makler“, weitere Eskalationen zu verhindern. Bei dieser Gelegenheit wurde in Berlin das Prinzip, daß die humanitäre Intervention völkerrechtlich verboten ist, wieder aufgerichtet.

Die neue NATO-Strategie, die nicht nur das moderne, sondern schon das klassische Völkerrecht verletzt, wirft die Staatenwelt in die Anarchie zurück. Denn bei aller Liebe zu den Menschenrechten: So lange es keine Rechtsordnung gibt, die nicht nur festsetzt, unter welchen Umständen sie gewaltsam verhindert werden dürfen, sondern auch: wer sie verhindern darf, ist wieder einer des anderen Wolf. Jede Bananenrepublik kann sich anmaßen, gegen ihre Nachbarn vorzugehen, wenn diese ihre Minderheiten drangsaliieren. Die neue Lehre – so weit von einer Lehre wirklich die Rede sein kann – ist nicht imstande, eine Norm – einen universalisierbaren Satz – aufzurichten. Sie kann nicht – wie der kategorische Imperativ verlangt – eine Maxime aufstellen, die auch für alle anderen Gültigkeit haben kann.

Die neue Lehre ist gefährlich und birgt eine neue Weltkriegsgefahr. Wie nah die Welt einem Zusammenstoß atomar bewaffneter Mächte war, wurde deutlich, als die Russen im Kosovo-Krieg voreilig einen Flugplatz besetzten und der NATO-Kommandant Clerk den Befehl gab, sie mit Panzern zurückzudrängen. Dieser Befehl wurde von General Jackson mit der Begründung verweigert, er wolle nicht Schuld an einem dritten Weltkrieg sein. Obwohl dieser Mann ein Held unserer Zeit ist, wurden seine Tat und die ganze Angelegenheit schnell vergessen. Er wurde

meines Wissens auch nicht diszipliniert. Die Angelegenheit wurde unter den Teppich gekehrt.

Wenn mir auf dieser Konferenz entgegengehalten wurde: „Die Russen haben sich beim Einsatz gegen Belgrad doch ganz vernünftig verhalten“ oder: „Man konnte doch sogar die chinesische Botschaft bombardieren, ohne daß das Folgen gehabt hätte“, so sehe ich darin einen Verfall der Völkerrechtslehre, die nicht auf zufällig günstige Abläufe setzen darf, sondern für alle Eventualitäten nach Vorkehrungen suchen muß. Stellen wir uns vor, daß durch dieses Spiel mit dem Feuer – weil die Russen oder Chinesen zum Beispiel doch einmal „unvernünftig“ reagieren – ein Weltkrieg ausgelöst würde: Wie würde aus der Rückschau das Umfallen der Völkerrechtslehre betrachtet werden? Würden die Autoren, die zur Auflösung der bewährten Strukturen beigetragen haben, dann besser da stehen als Carl Schmitt mit seiner Schrift „Der Führer schützt das Recht“?

*

Zum Abschluß möchte ich konzedieren, daß es seit der Gründung der Vereinten Nationen einige wesentliche Veränderungen gegeben hat, die das Völkerrecht nicht unberührt lassen können. Das Menschenrechtsdenken hat enorme Fortschritte gemacht. Das Mitleid und die Solidarität mit Menschen, die einer anderen Religion oder einer anderen Rasse angehören, hat zugenommen. Grenzen spielen dabei keine Rolle mehr. Die Souveränität von Staaten ist ein Wert, der gegenüber dem Recht auf Leben zurücktreten mußte. Man kann diese neue Mentalität als westlichen Universalismus bezeichnen, und ich habe mich ihr nicht verschlossen, sondern ihr eine ausführliche Monographie gewidmet, mit der ich sie zu stärken suche. Auch nach meiner Ansicht beruht alle Hoffnung für die Zukunft der Menschheit auf dem Anwachsen dieser Mentalität. Der westliche Universalismus – den man in abendländischer Tradition als „rationales Naturrecht“ bezeichnet – macht dem moralischen Relativismus und Partikularismus ein Ende und ist die geeignete Grundlage für eine Weltkultur.

Diese neue Mentalität, diese neue universale Anerkennung der Menschenrechte, setzt ein Völkerrecht voraus, das grenzüberschreitend ist. Es setzt ein Recht voraus, in dem sich Verbrecher nicht hinter der Souveränität ihres Staates verstecken können. Die Charta ist dem in ihrer jetzigen Form nicht gewachsen. Es wird deshalb immer wieder vorgeschlagen, das Veto-Recht abzuschaffen oder zumindest abzuschwächen. Dabei wird aber die *ratio legis* dieser Regelung übersehen: Sie will verhindern, daß sich auch nur eine einzige Weltmacht erfolglos gegen einen Militäreinsatz richtet und ihm deshalb gewaltsam entgegentritt. So

lange keine Welt-Gewaltmonopolisierung eingetreten ist, hat das Veto-Recht deshalb seinen guten Sinn. Der nächste Schritt der Weltgesellschaft muß die militärische De-Souveränisierung der Nationen mit dem Ergebnis einer zentralen Verfügung über die Waffengewalt sein.

Oft wird diese Forderung gestellt von Menschen, die gegenüber der Idee eines Weltstaates eine unüberwindliche Abneigung haben und sich einer Weltföderationsbewegung deshalb niemals anschließen würden. Der Sache nach aber wäre die Gründung eines Welt-Gewaltmonopols – wie viel Autonomie man den Nationen auch im übrigen ließe – immer die Gründung eines Weltstaates; denn die Verfügung über das Militär ist die zentrale Staatsfunktion. Nur mit euphemistischen Beschreibungen, die in der Diskussion nur hemmend sind, kann man darüber hinweg täuschen. Die beinahe phobische Abneigung gegen diese Idee muß deshalb abgebaut werden: Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß eine auf dem Wege der UN-Reform konsensual eingerichtete Weltpolizei despotischer agieren würde als eine auf dem wilden Weg etablierte – daß sie, mit anderen Worten, mehr zu fürchten hat als die Allmacht der NATO.

Gewaltmonopol und Friedenssicherung – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die vom Referat angestoßene Diskussion kreiste zunächst um die These, die Völkerrechtslehre habe sich über Nacht zu einer Schar von Befürwortern der Intervention im Kosovo gewandelt und jedes rechtliche Bedenken hintangestellt. Hiergegen wurde auf die differenzierte wissenschaftliche Diskussion zu diesem Thema beispielsweise in den USA, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen (*Klein, Vergau, Sucharipa*).

Umstritten war demgemäß auch die Einordnung der Intervention im Kosovo als Angriffskrieg. Es wurde auf die Selbstblockade des Sicherheitsrats hingewiesen und bedeutet, das so entstandene Vakuum habe ausgefüllt werden müssen, wobei eine rechtliche Einhegung selbstverständlich erfolgen müsse und könne. Außerdem habe der Generalbundesanwalt – entgegen der Behauptung der Referentin – ausdrücklich festgestellt, daß der NATO-Einsatz im Kosovo gerade nicht den Tatbestand eines Angriffskrieges nach § 80 StGB erfülle (*Klein*).

Kontroverse Stellungnahmen gab es auch zur Forderung nach einem Weltstaat oder einer Weltregierung. Während manche Redner auf die mangelnde Eignung der Vereinten Nationen, eine solche Aufgabe zu übernehmen, und die bislang unzureichenden Strukturen des Völkerrechts erinnerten (*Krugmann, Vergau*), betonte *Tönnies* die Gefahren einer *pax americana*. Ihrer Ansicht nach sei diese Weltordnung nur auf militärischer Macht aufgebaut und entbehre jeder demokratischen Grundlage. Dem sei der schwierigere Weg der Herausbildung eines Weltstaats bei weitem vorzuziehen.