

Weltgesetzgeber Sicherheitsrat

Die Formulierung, daß die verbrecherischen Anschläge des 11. September die Welt verändert haben, floß den Kommentatoren rasch in die Feder. Und tatsächlich zwingen die Bilder dieses Tages dazu, künftig mit zwar nicht neuen, aber doch seit langem ungewohnten Dimensionen von Gewaltbereitschaft zu rechnen. Neu in vielerlei Hinsicht ist die Konsensgrundlage, auf der die von Washington geschmiedete Staatenkoalition steht. Und die UN dürfen sich einer neuen Zuwendung finanzieller, diplomatischer und politischer Art seitens der USA erfreuen. Aber bald, sehr bald waren doch auch diverse Strophen des alten Liedes wieder hörbar: Die Vereinigten Staaten handeln in Selbstverteidigung, und Völkerrechtler wetteifern in der Frage, ob und inwieweit sie dies dürfen. Von Krieg, Gegenschlägen, Vergeltung ist die Rede.

Und die Vereinten Nationen? Weder neu noch überraschend ist, daß sie sich in der neuartigen Situation durch rasches, angemessenes, überlegtes und innovatives Handeln bewährt haben: Am 12. September haben Generalversammlung und Sicherheitsrat einmütig die Terroranschläge nicht nur verurteilt, sondern als Herausforderung zu entschlossenem Handeln der Staatengemeinschaft angenommen. Unaufdringlich, aber bestimmt hat Generalsekretär Kofi Annan nicht nur die Solidarität der Staatengemeinschaft mit den USA zum Ausdruck gebracht, sondern auch unzweideutig festgestellt, daß es einen Feind zu bekämpfen gilt. Und der Sicherheitsrat hat Ende September in seiner an detaillierter Klarheit keine Wünsche offen lassenden Resolution 1373 Anordnungen zur Bekämpfung des globalen Terrorismus getroffen und auch ein militärisches Vorgehen gegen Unterstützestaaten autorisiert. Er tat dies erstmals völlig ungeschminkt in der Pose, vor allem aber in der Verantwortung des Weltgesetzgebers. Wer dies kritisiert, möge bitte zuvor die Frage beantworten, warum denn die Staaten in den Jahren zuvor ein derart umfassendes Anti-Terror-Programm eben nicht – oder doch nur ansatzweise – ins Werk gesetzt haben.

Aber auch hier vernimmt man die Melodie des alten Liedes: Ist das relevant? Wer schert sich darum? Die deutsche Presse hat dieser Resolution des Rates so gut wie keine Aufmerksamkeit geschenkt, und daß gleichzeitig im Schatten der Weltöffentlichkeit in den USA ein Gesetzgebungsverfahren gegen den künftigen Internationalen Strafgerichtshof betrieben wird, wissen nur wenige Experten. Doch gerade jetzt muß man die Bedeutung der UN nachdrücklicher denn je in Erinnerung rufen, denn ob das Zweckbündnis gegen den Terror ohne Legalisierung durch einen Weltgesetzgeber wirklich Bestand haben kann, ist zu bezweifeln. Für einen dauerhaften Wandel zugunsten von Weltfrieden und internationaler Friedensordnung aber sind einige grundlegende Einsichten zu beherzigen:

- Der Terrorismus des 11. September 2001 ist der erste Ernstfall eines weltinnenpolitischen Problems. Nur die Staatengemeinschaft als Ganze kann ihm wirksam begegnen. Jede Antwort muß aber dem in der UN-Charta niedergelegten Anspruch eines Friedens unter der Herrschaft des Rechts genügen, wenn nicht unabsehbare neue Konflikte geschaffen werden sollen.

- Die Verfahren nach Kapitel VII der Charta bieten eine ausreichende und wirksame Grundlage für eine legale und legitime Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Sie erlegen ihr zugleich aber auch Schranken auf. Ein Gebot der Solidarität in der Staatengemeinschaft ist es, die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens ebenfalls im Kampf gegen den Terrorismus ausdrücklich anzuerkennen und zur Geltung zu bringen.

- Auch die Gerechtigkeit gegenüber den Opfern des 11. September gebietet es, daß nach der Zerschlagung drohender terroristischer Gefahren die Welt in einer Hinsicht wirklich eine andere wird: es ist hohe Zeit, selbstkritisch darüber nachzudenken, welche Fehler seit 1945 gemacht wurden, die das Entstehen eines islamistisch begründeten Terrorismus in den offenbar gewordenen Dimensionen begünstigt haben.

Die Vereinten Nationen bauen auf zwei unausgesprochene Prämissen: erstens auf die Bereitschaft aller Staaten, auch der großen, ihr Eigeninteresse dem Recht unterzuordnen, und zweitens auf die unbefangene und selbstkritische Bereitschaft der »Völker der Vereinten Nationen«, die Ursachen der Gewaltausübung zu ergründen und abzustellen (heute nennt man dies Prävention). Ein wenig mehr Bereitschaft zu diesen an den Grundsätzen der Charta orientierten Haltungen wäre unendlich viel mehr wert als jede noch so perfekt ausgedachte Überlegung zu ihrer »Reform«.

● Internationaler Terrorismus als Friedensbedrohung

Mit der Qualifizierung der Anschläge von 11. September 2001 als eine »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«¹¹ hat der Sicherheitsrat seine bisherige Resolutionspraxis ein Stück weiterentwickelt. Bislang hatte er Akte des internationalen Terrorismus nur in genereller Weise als friedensgefährdend bezeichnet¹². Die Feststellung einer Friedensgefährdung im Einzelfall durch konkrete Akte des Terrorismus hat er nur dann getroffen, wenn eine hinreichende Verwicklung eines staatlichen Akteurs oder zumindest eines De-facto-Regimes nachgewiesen werden konnte. Wo dies nicht möglich war, hat sich der Sicherheitsrat auf vorsichtigere Formulierungen zurückgezogen und die Feststellung vermieden, daß eine Friedensgefährdung im Sinne des Kapitels VII der Charta vorliegt. Als Beispiel sei die Verurteilung der Terroranschläge gegen die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam im Jahre 1998 genannt, wo der Sicherheitsrat nur davon sprach, daß diese sich »schädlich auf die internationalen Beziehungen auswirken und die Sicherheit der Staaten gefährden«¹³.

Jedoch auch bei terroristischen Aktionen, in die Staaten oder De-facto-Regime verwickelt waren, hat der Sicherheitsrat streng genommen nicht die Aktionen als solche, sondern erst deren Ermöglichung oder Erleichterung durch Verbindungen zu Staaten oder De-facto-Regimen als Friedensgefährdung qualifiziert und entsprechend Maßnahmen nach Kapitel VII getroffen: So bereits im Jahr 1992 gegenüber Libyen wegen der Weigerung des Landes, die des Attentats von Lockerbie beschuldigten libyschen Staatsangehörigen auszuliefern¹⁴; desgleichen in den Jahren 1999 und 2000 gegenüber dem Taliban-Regime, weil dieses Usama bin Laden und seinen Mit Helfern Aufenthalt gewährt hat und dem Verlangen des Rates nach Auslieferung dieser Personen nicht nachgekommen ist¹⁵.

Auf dieses Erfordernis der Verwicklung eines Staates oder eines De-facto-Regimes in terroristische Aktionen hat der Sicherheitsrat im Fall der Terroranschläge vom 11. September 2001 nun verzichtet. Inwieweit daraus generelle Schlüsse für die rechtliche Qualifizierung von Akten des internationalen Terrorismus gezogen werden dürfen, läßt sich noch nicht sagen. Für Fälle des neuen internationalen Terrorismus, die in ihrem globalen Gefährdungspotential den Anschlägen vom 11. September vergleichbar sind, wird man jedoch davon ausgehen dürfen, daß es auf eine irgendwie geartete Verwicklung von Staaten oder De-facto-Regimen nicht mehr ankommt. Das läßt sich den Resolutionen 1368 und 1373 klar entnehmen. Indem die Terroranschläge als solche als friedensgefährdend bezeichnet werden, wird den privaten Akteuren und Drahtziehern derartiger Anschläge im Ergebnis eine passive Völkerrechtsfähigkeit im Rahmen des Kapitels VII zuerkannt, von der auch Ausstrahlungen auf andere Bereiche des Völkerrechts ausgehen könnten¹⁶.

● Anerkennung des Selbstverteidigungsrechts

Auch die Anerkennung und später sogar Bekräftigung des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in den Resolutionen 1368 und 1373 ist in Verbindung mit der Feststellung einer Friedensgefährdung durch Akte des internationalen Terrorismus ein Novum. So wurde zwar schon im Zusammenhang mit dem Lockerbie-Attentat das Recht der Staaten bekräftigt, ihre Bürger vor Akten des internationalen Terrorismus im Einklang mit der UN-Charta und dem internationalen Recht zu schützen¹⁷. Ein ausdrücklicher Hinweis des Sicherheitsrats auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 unterblieb jedoch in derartigen Fällen. Anders nun die Resolutionen 1368 und 1373: Indem sie gewissermaßen in einem Atemzug von einer Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 und dem Recht auf Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 sprechen, bringen sie das differenzierte in der Charta niedergelegte Regelwerk erlaubter und verbotener Gewalt erheblich in Unordnung¹⁸. Klar und sozusagen stimmig wären die Resolutionen insoweit nur gewesen, wenn sie