

Konfliktfolgenbewältigung statt Legalisierung

Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg

THILO MARAUHN

Am 20. März 2003 begann die militärische Intervention der ›Koalition der Willigen‹ unter Führung der Vereinigten Staaten in Irak. Nur wenige Wochen später, am 1. Mai 2003, verkündete US-Präsident Georg W. Bush an Bord eines Flugzeugträgers das Ende der Hauptkampfhandlungen. Der schnelle und jedenfalls nach erstem Augenschein erfolgreiche Militärschlag gegen das Unrechtsregime des Saddam Hussein relativierte zunächst die Kritik an der völkerrechtswidrigen¹ Intervention. Bald aber wurden die Zweifel wieder lauter. Das liegt nicht nur an den vergleichsweise hohen Verlusten der US-Streitkräfte nach dem offiziellen Abschluß des Krieges, sondern auch an den erheblichen Schwierigkeiten der Besatzungsmächte bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Lande und beim Wiederaufbau.

I. Die Ohnmacht der unipolaren Ordnung

Die Machtdemonstration in Gestalt der von den USA angeführten Intervention ist einer Ohnmacht der unipolaren (Un-)Ordnung gewichen. Aus völkerrechtlicher Perspektive stellt sich die Frage, wie die Rechtslage nach der Intervention zu beurteilen ist. Im Zusammenhang damit wird man nicht umhin können, auch das geltende Recht ob mancher Unzulänglichkeit kritisch zu hinterfragen. Von einer aus der Militärintervention resultierenden Verantwortlichkeit (responsibility) für die Nachkriegsordnung über die Nachkriegsrolle der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der Vereinten Nationen, bis hin zur Umgestaltung der innerstaatlichen Ordnung Iraks durch einen an der Herrschaft des Rechts (rule of law) und dem Grundsatz guter Staatsführung (good governance) orientierten Transformationsprozeß sind viele Rechtsfragen gegenwärtig nur unbefriedigend zu beantworten. Erforderlich scheint die Herausbildung eines ›ius post bellum‹ – eines Rechts für die Zeit nach Beendigung eines Krieges –, das den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, wie sie in ihren ersten beiden Artikeln formuliert sind, Rechnung trägt.

Die Notwendigkeit eines entsprechenden Regelwerks ist erst auf Grund des nicht von den UN autorisierten militärischen Vorgehens in Irak deutlich geworden. Denn in den vorherigen größeren bewaffneten Auseinandersetzungen hatte und hat jeweils die Weltorganisation die Konfliktfolgenbewältigung wesentlich mitgestaltet oder gar in die Hand genommen, auch wenn dieser Prozeß insgesamt erst neueren Datums ist. Hingewiesen sei nur auf die – je unterschiedlich gelagerten – Fälle Namibia, Kambodscha, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Afghanistan und Osttimor. Mit Blick auf Kosovo und Osttimor läßt sich festhalten, daß mit den beiden Übergangsverwaltungen der Zenit der von der Weltorganisation verantworteten institutionalisierten Konfliktfolgenbewältigung überschritten war. Insgesamt wurde in den letzten Jahren der durch die UN verkörperte Multilateralismus wieder zurückgedrängt.

Dies gilt erst recht für den jüngsten Fall Irak. Die Militärintervention war nicht von den Vereinten Nationen autorisiert, und nach dem Ende der Hauptkampfhandlungen wollten die USA das Heft selbst in der Hand behalten – aus Mißtrauen gegenüber und unter Mißachtung der Weltorganisation. Auch wenn es neuerdings Anzeichen dafür gibt, daß die Vereinigten Staaten die Vereinten Nationen stärker in den Prozeß der Bewältigung der Konfliktfolgen einbeziehen wollen, so ist doch zu fragen, ob die Ausgestaltung des Wiederaufbaus sowohl formell als auch materiell im Ermessen einer Weltmacht liegen

soll oder ob es nicht eines rechtlichen Rahmens bedarf, der die Verhaltenserwartungen aller Beteiligten stabilisiert und einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Nachkriegsgesellschaften leisten kann.

Denn offensichtlich ist (auch) der allein militärisch unterfütterte Unilateralismus überfordert, wie die gegenwärtige Ohnmacht der USA und ihrer Verbündeten in Irak zeigt. Man kann insoweit nicht von unilateraler Ordnung, sondern nur von unilateraler Unordnung sprechen. Dies nährt die Zweifel an schneidigen Entscheidungen zugunsten militärischen Eingreifens und erlegt den UN eine Verantwortung auf, derartige Maßnahmen nicht nachträglich zu legalisieren. Die unbefriedigende Lage in Irak hängt aber auch mit dem am Status quo orientierten traditionellen Besatzungsrecht zusammen, das den aktuellen Herausforderungen an eine moderne Konfliktfolgenbewältigung längst nicht mehr gerecht werden kann. Nur wenn sowohl die einschlägigen materiellen als auch die entsprechenden formellen Regeln überarbeitet werden, dürften Nachkriegssituationen künftig angemessen bewältigt werden können. Dies erfordert nicht zuletzt multilaterales Handeln und die Rückkehr der UN als politischer Akteur.

Im Ergebnis bleibt nur die Perspektive auf die Ausarbeitung eines zeitgemäßen ›ius post bellum‹, das die Regelwerke des ›ius ad bellum‹, des Rechts auf Kriegführung, und des ›ius in bello‹, des in bewaffneten Konflikten anwendbaren Rechts, ergänzt.

II. Keine Legalisierung der Militärintervention

Während des militärischen Vorgehens der USA und ihrer Verbündeten gegen Irak befaßte sich der Sicherheitsrat offiziell lediglich mit der humanitären Lage vor Ort; drei Wochen nach dem von Präsident Bush verkündeten Ende der Hauptkampfhandlungen bezog er Stellung zur Nachkriegsordnung.

*Ein Beitrag zur Sicherung des humanitären Grundbedarfs:
Resolution 1472*

Die erste Entschließung des Sicherheitsrats nach dem Beginn der Militärintervention wurde schon am 28. März 2003 einstimmig verabschiedet. Nachdem der Generalsekretär am 17. März das Programm ›Öl für Lebensmittel‹² im Hinblick auf den Beginn der Kampfhandlungen ausgesetzt hatte, ist die auf Kapitel VII der Charta gestützte Resolution 1472³ das Ergebnis intensiver, unmittelbar nach Ausbruch der Feindseligkeiten begonnener Bemühungen um eine Wiederaufnahme des Programms aus humanitären Gründen.

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thilo Marauhn, M. Phil., geb. 1963, seit 2001 Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Justus-Liebig-Universität Gießen, gehört dem Fachausschuß ›Humanitäres Völkerrecht‹ des Deutschen Roten Kreuzes an.

Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro ›Forschung und Politikberatung‹ in München, befaßt sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen im Mittelmeerraum und in Afrika.

Die Resolution ermächtigt den Generalsekretär zur Durchführung vorbereitender Maßnahmen für die zunächst auf 45 Tage befristete Wiederaufnahme der humanitären Nothilfe im Rahmen dieses Programms, das des weiteren inhaltlich auf die Finanzierung des humanitären Grundbedarfs (ohne den Wiederaufbau ziviler Infrastruktur) begrenzt ist. In Ermangelung einer Perspektive für die Wiederaufnahme von Ölexporten können auf der Grundlage von Resolution 1472 insbesondere noch nicht abgewickelte Altverträge angepaßt und vorrangig implementiert werden. Der Spielraum des Generalsekretärs für den Abschluß neuer Verträge ist eng begrenzt. Allerdings werden anstehende Auszahlungen aus den Mitteln der nach dem Zweiten Golfkrieg geschaffenen Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC) einstweilen aufgeschoben. Die Durchführung des Programms steht unter der politischen Kontrolle des Sicherheitsrats, ohne daß allerdings geregelt ist, wer die Verteilung der Güter in Irak übernimmt⁴.

Zur Rechtmäßigkeit der Militärintervention aus der Perspektive des ›ius ad bellum‹ nimmt der Sicherheitsrat in Resolution 1472 nicht Stellung, obwohl er in der Präambel, im Einklang mit seiner bisherigen Praxis, formelhaft das Bekenntnis »aller Mitgliedstaaten zur Souveränität und territorialen Unversehrtheit Iraks« bekräftigt. Das Anliegen der Resolution ist denn auch in erster Linie humanitär. Auf dieser Linie liegt es, daß der Rat nicht nur das Programm ›Öl für Lebensmittel‹ vorübergehend revitalisiert. Vielmehr betont er mehrfach die Regeln des ›ius in bello‹. Schon im ersten Absatz der Präambel stellt er die Pflicht der Besatzungsmächte fest,

»die Versorgung der Bevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln im Rahmen aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel sicherzustellen, und insbesondere Lebensmittel, medizinische Ausrüstungen und alle anderen notwendigen Artikel einzuführen ..., falls die Hilfsquellen des besetzten Gebiets nicht ausreichen«.

Im übrigen ist besonders auf die operativen Ziffern 1 und 8 hinzuweisen, in denen der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten »ersucht«, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere die aus den Genfer Abkommen und der Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (kurz: Haager Landkriegsordnung, HLKO), »streng« einzuhalten, den internationalen humanitären Organisationen Zugang zu gewähren und auch die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen zu fördern.

Die am 24. April ebenfalls einstimmig verabschiedete Resolution 1476⁵ verlängerte die Wiederaufnahme des Programms bis zum 3. Juni 2003.

Widersprüchliche Anerkennung der Nachkriegsordnung: Resolution 1483

Am 22. Mai 2003 verabschiedete der Sicherheitsrat nach schwierigen Verhandlungen mit 14 Ja-Stimmen bei Nichtteilnahme Syriens an der Abstimmung seine Resolution 1483⁶. Mit dieser Entschließung, deren Entwurf von Spanien, Großbritannien und den USA vorgelegt worden war, unterstützen die Vereinten Nationen die von den Vereinigten Staaten geführte Übergangsverwaltung in Irak bis zur Einsetzung einer demokratisch gewählten Regierung. Außerdem werden die gegen Irak verhängten Sanktionen mit Ausnahme des Waffenembargos aufgehoben.

Gleichsam als Vorfrage ist zu prüfen, ob der Sicherheitsrat in dieser Resolution zumindest indirekt zur Rechtmäßigkeit der Militärintervention Stellung nimmt. Der Rat bekräftigt in der Präambel zunächst wiederum die Souveränität und territoriale Unversehrtheit Iraks. Im übrigen nimmt er zur Intervention selbst nicht Stellung. Allerdings setzt sich der Rat mit der von den Vereinigten Staaten geführten Übergangsverwaltung auseinander, zu der sich in der Präambel unter Kenntnisnahme eines an den Präsidenten des Rates gerichteten Schreibens der Ständigen Vertreter der USA und Großbritanniens vom 8. Mai 2003 die folgende Formulierung findet:

»in Anerkennung der nach dem anwendbaren Völkerrecht bestehenden spezifischen Befugnisse, Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen dieser Staaten als Besatzungsmächte unter einheitlicher Führung (›die Behörde‹)«.

Eine grammatikalische und systematische Auslegung dieses Absatzes der Präambel macht deutlich, daß der Sicherheitsrat die beiden Staaten als Besatzungsmächte ansieht und die aus diesem Status fließenden Befugnisse, Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen insoweit anerkennt, als sie sich aus dem »anwendbaren Völkerrecht« ergeben. Die Passage beinhaltet weder eine Legitimation noch eine Verurteilung der Militärintervention. Selbst wenn man berücksichtigt, daß der Sicherheitsrat es für notwendig hält, das Saddam-Regime für seine Verbrechen und Greuelthaten zur Verantwortung zu ziehen und eine Verantwortlichkeit des Regimes festhält, so resultiert daraus doch nicht eine (nachträgliche) Rechtfertigung, das Regime mit militärischer Gewalt von außen zu stürzen⁷. Auch aus der Feststellung einer Kooperation anderer Staaten als der Besatzungsmächte mit der Behörde lassen sich keine rechtlichen Schlußfolgerungen auf die Beurteilung der Militärintervention vor dem Hintergrund des Gewaltverbots ziehen. Immerhin relativiert der Rat die Rolle der Besatzungsmächte dadurch, daß es in der Präambel unter anderem heißt:

»entschlossen, dafür Sorge zu tragen, daß die Vereinten Nationen eine maßgebliche Rolle bei der humanitären Hilfe, beim Wiederaufbau Iraks und bei der Wiederherstellung und Einsetzung nationaler und lokaler Institutionen für eine repräsentative Regierungs- und Verwaltungsführung übernehmen«.

Im operativen Teil der Resolution bringt der Sicherheitsrat immer wieder die zentrale Rolle des irakischen Volkes zum Ausdruck. Darüber hinaus fordert er unter Ziffer 4 die Behörde auf,

»im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und anderen einschlägigen Regeln des Völkerrechts das Wohl des irakischen Volkes durch die wirksame Verwaltung des Hoheitsgebiets zu fördern, indem sie insbesondere auf die Wiederherstellung von Bedingungen der Sicherheit und Stabilität sowie auf die Schaffung von Bedingungen hinarbeitet, in denen das irakische Volk seine eigene politische Zukunft frei bestimmen kann«.

Damit erweitert der Rat die sich aus dem klassischen Besatzungsrecht ergebenden Verpflichtungen, auf die er unter Ziffer 5 Bezug nimmt, marginal. Unter Ziffer 9 bringt er seine Unterstützung der

»Bildung einer irakischen Interimsverwaltung durch das Volk Iraks mit Hilfe der Behörde und in Zusammenarbeit mit dem Sonderbeauftragten, als eine von Irakern geleitete Übergangsverwaltung, bis das Volk Iraks eine international anerkannte, repräsentative Regierung einsetzt, welche die Verantwortlichkeiten der Behörde übernimmt«

zum Ausdruck. Die Entschließung enthält darüber hinaus zahlreiche weitere Bestimmungen. Im Zusammenhang mit dem fortbestehenden Waffenembargo behält sich der Sicherheitsrat vor, sich zu einem späteren Zeitpunkt erneut mit dem Mandat der Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen (UNMOVIC) sowie der IAEA in Irak zu befassen. Der Generalsekretär soll einen Sonderbeauftragten für Irak ernennen, der in enger Abstimmung mit der Behörde im Bereich der humanitären Hilfe und des Wiederaufbaus agieren soll. Beim Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen soll dieser zwar mitwirken, aber keine Verantwortung übernehmen. Die Erdölexporte sollen in normalem Umfang wieder aufgenommen und das Programm ›Öl für Lebensmittel‹ für weitere sechs Monate unter der Aufsicht des Generalsekretärs fortgeführt werden. Bei der irakischen Zentralbank wird ein Entwicklungsfonds für das Land eingerichtet, der mit Erlösen aus den Erdölverkäufen gespeist wird. Schließlich will der Sicherheitsrat die Umsetzung der Resolution nach spätestens zwölf Monaten prüfen und die weitere Entwicklung beraten.

Festzuhalten ist, daß durch die Resolution der völkerrechtswidrige Angriff auf Irak nicht nachträglich vom Sicherheitsrat legitimiert wird. Vor dem Hintergrund, daß der Rat Monate darum gerungen hat, den von den USA und Großbritannien vorbereiteten Krieg abzuwenden⁸, und daß er selbst kein Mandat für den Krieg erteilt hat, klammert die Resolution die Frage der Völkerrechtswidrigkeit aus. Der Dissens bleibt bestehen.

III. Defizitäres Besatzungsregime

Entgegen einer in den Medien häufig gebrauchten Formulierung hat der Sicherheitsrat die USA und ihre Verbündeten nicht als Besatzungsmächte »ermächtigt«. Vielmehr erkennt der Rat die Verpflichtungen an, die aus der tatsächlichen Situation resultieren.

Das »klassische« Besatzungsrecht

Die Rechte und Pflichten als Besatzungsmacht knüpfen daran an, daß ein Gebiet tatsächlich in die Gewalt gegnerischer Streitkräfte gelangt ist; so Art. 42 der HLKO⁹. Die Besatzungsmacht muß die Besatzungsgewalt tatsächlich ausüben (können). Das Faktum der Besetzung führt zur Anwendung der besatzungsrechtlichen Regelungen. Weder kommt es auf eine Autorisierung an, noch kann sich ein Staat, dessen Streitkräfte fremdes Territorium besetzt haben, den aus dieser Besetzung resultierenden Verpflichtungen dadurch entziehen, daß er die Rechtsbehauptung aufstellt, er sei keine Besatzungsmacht. Denn das Besatzungsrecht stellt als Bestandteil des humanitären Völkerrechts Mindeststandards für bewaffnete Konflikte auf.

Resolution 1483 schafft kein neues Besatzungsrecht für Irak, sondern verweist auf das geltende Völkerrecht. Im Zentrum stehen die heute auch gewohnheitsrechtlich anerkannten Art. 42ff. der HLKO und die ebenfalls weitgehend gewohnheitsrechtlich erstarkten Art. 27ff. und 47ff. des IV. Genfer Abkommens. Eine ausdrückliche Bezugnahme sowohl auf die Haager Landkriegsordnung von 1907 als auch auf die Genfer Abkommen von 1949 findet sich unter Ziffer 5 der Resolution. Zum I. Zusatzprotokoll von 1977 äußert sich der Sicherheitsrat nicht. Weder nimmt er zur partiellen gewohnheitsrechtlichen Geltung des Protokolls Stellung, noch verpflichtet er die Besatzungsmächte kraft bindender Resolution auf die Inhalte des Protokolls. Da die Vereinigten Staaten das I. Zusatzprotokoll nicht ratifiziert haben und dessen besatzungsrechtliche Bestimmungen noch nicht zur Gänze in Gewohnheitsrecht erstarkt sind, besteht jedenfalls für die USA insoweit keine Bindung.

Die Besatzungsmächte übernehmen auf Grund der einschlägigen völkerrechtlichen Bestimmungen die Verantwortung für das besetzte Gebiet und seine Bevölkerung (Art. 29, 47ff. IV. Genfer Abkommen; Art. 43 HLKO). Aus dem auf dem Gewaltverbot der Charta beruhenden Verbot, sich fremdes Gebiet anzueignen, folgt zwingend, daß »eine unter Anwendung von Gewalt ... zustandegekommene tatsächliche Herrschaft eines Staates über Teile eines Gebietes eines anderen Staates in völkerrechtlicher Hinsicht nur eine provisorische Situation begründen kann«¹⁰. An die Stelle der ruhenden Hoheitsgewalt des besetzten Staates tritt die inhaltlich und zeitlich begrenzte, tatsächliche Gewalt der Besatzungsmacht.

Aus Art. 43 der HLKO folgt, daß die Besatzungsmächte verpflichtet sind, die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. Diese Pflicht ist gerade im Hinblick auf die gespannte Lage, die eine kriegerische Besetzung charakterisiert, von zentraler Bedeutung. Art. 46 der HLKO und die Art. 13 und 27 des IV. Genfer Abkommens konkretisieren die Schutzpflichten der Besatzungsmächte gegenüber der Zivilbevölkerung. Danach sind Zivilpersonen vor Gewalttätigkeiten zu schützen. Dies gilt sowohl im Verhältnis zu den Angehörigen der Streit- und Polizeikräfte der Besatzungsmacht als auch im Verhältnis zu Dritten. Unabhängig von den Ursachen der Gewalt trägt die Besatzungsmacht immer die »letzte Verantwortung für das Geschehen in den besetzten Gebieten«¹¹.

Neben die Schutzpflichten treten seit dem IV. Genfer Abkommen Versorgungspflichten des Besetzenden gegenüber der Zivilbevölkerung. Art. 55ff. des IV. Genfer Abkommens verpflichtet die Besatzungsmacht, die Versorgung der Bevölkerung mit den für den Lebensbedarf unentbehrlichen Gütern sicherzustellen. Diese Ver-

pflichtung wird durch Art. 69 des I. Zusatzprotokolls weiter konkretisiert. Der Besatzungsmacht stehen bei ungenügender Versorgung grundsätzlich verschiedene Wege offen. Führen diese nicht zum Ziel, »so gestattet die Besatzungsmacht Hilfsaktionen zugunsten dieser Bevölkerung und erleichtert sie im vollen Umfang der ihr zur Verfügung stehenden Mittel« (Art. 59 Abs. 1 des IV. Genfer Abkommens). Im Fall eines Versorgungsengpasses besteht also eine Pflicht, Hilfsaktionen von Dritten zu gestatten. Im übrigen aber muß die Besatzungsmacht auf Angebote eines Drittstaats oder einer humanitären Organisation für Hilfslieferungen nicht eingehen. Weitere Schutzpflichten bestehen im Hinblick auf die ärztliche Versorgung (Art. 56 IV. Genfer Abkommen), die Trinkwasserversorgung und andere Infrastruktureinrichtungen, die für die Bevölkerung von grundlegender Bedeutung sind.

Was Verwaltung und Justiz betrifft, so hängen diese sowohl in der Prävention als auch im Hinblick auf die Strafverfolgung mit den Schutzpflichten zusammen. Grundsätzlich gilt das innerstaatliche Recht des besetzten Gebietes weiter – und zwar entgegen dem Wortlaut von Art. 64 des IV. Genfer Abkommens (jedoch in Übereinstimmung mit Art. 43 der HLKO, der ohne Einschränkung von »Landesgesetzen« spricht) nicht nur das Strafrecht, sondern die gesamte Rechtsordnung¹². Eingriffe in das Rechtssystem sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig, insbesondere aus Gründen der Sicherheit. Auch die Verwaltungsstruktur soll weitgehend erhalten bleiben. Vieles hängt allerdings sowohl in der Verwaltung als auch in der Justiz davon ab, ob die vorhandenen Einrichtungen funktionsfähig sind. In Anbetracht der den Besatzungsmächten obliegenden Schutzpflichten sind defizitäre Regelungen und Institutionen des besetzten Staates gegebenenfalls zu ersetzen. Zu beachten ist allerdings, daß die Besatzungsmächte nach klassischem Besatzungsrecht nicht zur politischen Umgestaltung befugt sind. Dies wäre auch nicht mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker in Übereinstimmung zu bringen.

Da die 1999 in Kraft getretene Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal¹³, wonach die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen müssen, um die Sicherheit der geschützten Personen zu gewährleisten, von den USA nicht ratifiziert wurde, richtet sich der Schutz von UN-Mitarbeitern einerseits nach der gewohnheitsrechtlich anerkannten Generalklausel des Art. 43 der HLKO und andererseits nach den Verpflichtungen der Resolution 1483. Der Art. 43 ist allgemein genug, um auch das in offizieller Funktion auf dem okkupierten Territorium sich aufhaltende UN-Personal in den Schutzbereich einzu beziehen. Das IV. Genfer Abkommen läßt sich demgegenüber allenfalls insoweit fruchtbar machen, als die darin enthaltenen Versorgungspflichten zum Teil durch Personal der Vereinten Nationen wahrgenommen werden und diese Personen – möglicherweise anknüpfend an Art. 4 des Abkommens – deshalb zu schützen sind. Resolution 1483 fordert die Besatzungsmächte auf, sich um die Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität in Irak zu bemühen (Ziffer 4) und bildet mit ihrer Ziffer 8 die Grundlage für die Entsendung eines Sonderbeauftragten, dessen Mandat die Zusammenarbeit mit den Besatzungsmächten einschließt. Die auf Kapitel VII der Charta gestützte Resolution geht mithin von einem partiellen Nebeneinander von Besatzungsmächten und Vereinten Nationen aus, verbunden mit einer impliziten Verpflichtung der Besatzungsmächte, das UN-Personal zu schützen.

Die Situation in Irak, die sich durch die unilaterale Vorgehensweise der USA und ihrer Verbündeten sowohl im Hinblick auf die Militärintervention selbst als auch auf die bisherige Konfliktfolgenbewältigung grundsätzlich von (multilateralen) Maßnahmen der Vereinten Nationen oder unter maßgeblicher UN-Beteiligung erfolgenden Maßnahmen unterscheidet, macht gravierende sowohl tatsächliche als auch rechtliche Defizite deutlich.

Die angespannte Sicherheits- und Versorgungslage

Die Besatzungsmächte sind in Irak mit zahlreichen Problemen konfrontiert: die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und weiteren Gütern des Grundbedarfs, die Plünderungen und das Ausmaß der Kriminalität, die zahlreichen Anschläge auf Angehörige der Besatzungstruppen, aber auch auf Hilfsorganisationen und Angehörige internationaler Organisationen, die zweifelhaften Perspektiven für den Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, das allgemeine Mißtrauen gegenüber den Besatzungstruppen und vieles mehr. Einige dieser Probleme lassen sich unter Berücksichtigung des geltenden Besatzungsrechts beurteilen, andere machen deutlich, daß das am Status quo orientierte traditionelle Besatzungsrecht schon längst nicht mehr den Herausforderungen gerecht wird, die mit der Konfliktfolgenbewältigung und mit der Schaffung eines tragfähigen Staatswesens (nation building) verbunden sind.

Eine der ersten Herausforderungen für die Besatzungsmächte stellt die Wasserversorgung dar; allerdings gelang es ihnen – nicht zuletzt in Zusammenarbeit mit Organisationen wie dem UNICEF – relativ bald, dieses Problem einigermaßen in den Griff zu bekommen. Ein zweites Problem in der Frühphase war das Ausmaß der Plünderungen (auch von Kulturgütern) vor allem in der Hauptstadt. Dies geschah zum Teil unter den Augen der Besatzungstruppen, die zunächst nicht eingriffen. Hiermit ging ein beachtlicher Verlust an Legitimität der Besatzungsmächte einher.

Am 19. August legte ein Bombenanschlag Teile des von den UN in Bagdad genutzten Gebäudes in Schutt und Asche. Unter den 23 Toten waren der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Irak (und Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte), der Brasilianer Sergio Viera de Mello, und seine Stabschefin, die Ägypterin Nadia Younes, die von 1988 bis 1993 Stellvertretende Sprecherin des Generalsekretärs gewesen war. Der Präsident des Sicherheitsrats, der Syrer Fayssal Mekdad, hob nach dem Attentat die Notwendigkeit des Schutzes der Mitarbeiter von internationalen Organisationen hervor. Es sei unbedingt geboten, »die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen unter allen Umständen zu achten«; in dieser Hinsicht müßten »angemessene Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden«. – Im Bild: Bedienstete der Vereinten Nationen durchsuchen die Trümmer des Gebäudes.



Zwar sind weder die USA noch Großbritannien Vertragspartei der eigentlich einschlägigen Haager Konvention für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten und ihrer Zusatzprotokolle; allerdings hat der Sicherheitsrat nun die Verpflichtungen der Besatzungsmächte präzisiert. In der Präambel der Resolution 1483 betont der Sicherheitsrat die

»Notwendigkeit, das archäologische, historische, kulturelle und religiöse Erbe Iraks zu achten und die archäologischen, historischen, kulturellen und religiösen Stätten, Museen, Bibliotheken und Denkmäler weiterhin zu schützen«.

Konkret beschließt der Sicherheitsrat dann,

»daß alle Mitgliedstaaten geeignete Schritte unternehmen, um die sichere Rückgabe von irakischem Kulturgut und anderen Gegenständen von archäologischer, historischer, kultureller und religiöser Bedeutung und wissenschaftlichem Seltenheitswert, die seit der Verabschiedung der Resolution 661(1990) vom 6. August 1990 unrechtmäßig aus dem Irakischem Nationalmuseum, der Nationalbibliothek und von anderen Orten in Irak entfernt wurden, an die irakischen Institutionen zu erleichtern« (Ziffer 7).

Diese Verpflichtungen sind gerade auch für die Besatzungsmächte verbindlich.

Jenseits der Versorgungsprobleme und Plünderungen, für die sich jedenfalls im Ansatz jeweils ein rechtlicher Rahmen innerhalb des klassischen Besatzungsrechts ausmachen läßt, stehen die Besatzungsmächte vor allem in zweifacher Hinsicht vor schwierigen Herausforderungen: die erste betrifft die komplexe Sicherheitslage im Lande, die zweite den Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Übergabe der Regierungsgewalt an das irakische Volk.

Die Dramatik der Sicherheitslage mag vor allem daran deutlich werden, daß zwischen Anfang Mai und Ende August 2003 mehr US-Soldaten ums Leben gekommen sind als während der offiziellen Kampfhandlungen im März und April 2003. Könnte man dies noch den Reaktionen auf die militärische Besetzung zurechnen, so erweckt die Zunahme gewaltsamer Anschläge gegen Zivilisten und Angehörige internationaler Organisationen, insbesondere der Bombenanschlag auf die Räumlichkeiten der Vereinten Nationen in Bagdad, erhebliche Besorgnis. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, Sergio Vieira de Mello, wurde am 19. August bei diesem Anschlag getötet. Der Sicherheitsrat betrachtete das Attentat als einen »Terroranschlag ... auf die internationale Gemeinschaft als Ganze«¹⁴; die Täter müßten vor Gericht gestellt werden. Der Generalsekretär bekräftigte eine im Fall von Anschlägen bestehende Verfolgungspflicht.

Die Einleitung eines Demokratisierungsprozesses und die Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen in Irak gehören wohl nach wie vor zu den zentralen Anliegen der USA im Zusammenhang mit ihrer Militärintervention. Unabhängig davon, ob man ein universelles »Recht auf demokratische Regierungsweise«¹⁵ annimmt oder nicht, rechtfertigt die Existenz eines solchen Rechts allerdings keine militärische Intervention ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats. Selbst eine vom Rat autorisierte Maßnahme zum Sturz eines diktatorischen Regimes wäre rechtlich nur unter Einschränkungen begründbar. Hier stellt sich daher nur die Frage, ob für den Fall, daß eine solche Intervention (wenn auch völkerrechtswidrig) erfolgt ist, entgegen traditionellem Besatzungsrecht ein Recht und gegebenenfalls sogar eine Pflicht der Besatzungsmächte besteht, den Wiederaufbau im Sinne von »guter Staatsführung« und damit auch demokratischer Regierungsweise zu gestalten. In Anbetracht entgegenstehender Bestimmungen der HLKO und des IV. Genfer Abkommens, die beide eher am Status quo orientiert sind, dürfte ein solcher Eingriff in das politische System des besetzten Landes nur in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des betroffenen Volkes oder auf der Grundlage einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erfolgen. Hier zeigt sich nun in besonderer Weise die völkerrechtliche und legitimatorische Schwäche des unilateralen Vorgehens der USA, die den UN bislang keine politische Führungsrolle im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau in Irak haben einräumen wollen.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf tönernen Füßen?

Auf der Grundlage des geltenden Völkerrechts kann es heute trotz unterschiedlichster Regierungsformen grundsätzlich keinen Zweifel mehr daran geben, daß eine demokratisch-rechtsstaatliche Verfassung den zahlreichen völkerrechtlichen Rahmenbedingungen (insbesondere solchen menschenrechtlicher Art) am nächsten kommt, ohne daß man gegenwärtig wohl schon davon ausgehen kann, daß ein eigenständiges – und nicht lediglich aus der Summe politischer Rechte abgeleitetes – Recht auf eine demokratisch-rechtsstaatliche Verfassung besteht. Unabhängig davon, daß die Militärintervention als völkerrechtswidrig zu qualifizieren ist, sind daher jedenfalls die einschlägigen Teilziele der Besatzungsmächte zumindest legitim, wenn es bislang auch keine klaren Rechtsgrundlagen für deren Implementierung gibt. Resolution 1483 spricht im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau weniger im Sinne einer Favorisierung demokratischen Regierens als vielmehr im Sinne eines Selbstbestimmungsrechts der Völker unter Ziffer 4 davon, daß die Behörde aufgefordert ist,

»im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und anderen einschlägigen Regeln des Völkerrechts das Wohl des irakischen Volkes durch die wirksame Verwaltung des Hoheitsgebiets zu fördern, indem sie insbesondere auf die Wiederherstellung von Bedingungen der Sicherheit und Stabilität sowie auf die Schaffung von Bedingungen hinarbeitet, in denen das irakische Volk seine eigene politische Zukunft frei bestimmen kann«.

Eine Festlegung auf demokratisch-rechtsstaatliche Strukturen läßt sich diesem Absatz nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit ent-



Tiefe Betroffenheit unter den Mitarbeitern der Weltorganisation löste der Anschlag vom 19. August aus. – Im Bild: UN-Bedienstete zünden am nächsten Tag im Ralph-J.-Bunche-Park in der Nähe des Amtssitzes der Vereinten Nationen Kerzen zum Gedenken an die in Bagdad Ermordeten an.

nehmen. Die formulierten Ziele beziehen sich vielmehr in erster Linie auf die Errichtung einer wirksamen Verwaltung, die Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität und die sich daran anschließende eigenverantwortliche Entscheidung des irakischen Volkes über seine politische Zukunft, also auch über seine staatliche Verfassung.

Anders als in den Fällen, in denen die UN selbst die Verantwortung für die Konfliktfolgenbewältigung und den Wiederaufbau eines Landes übernommen haben, tritt das Element demokratisch-rechtsstaatlichen Regierens hier in den Hintergrund. Offensichtlich scheut der Sicherheitsrat eine derart weitgehende Delegation an die Besatzungsmächte, bestünde doch auch im Zweifelsfall hier auf seiten zahlreicher Staaten der Region der Verdacht imperialer oder hegemonialer Interessen der USA. Um diesen Kontext und die Notwendigkeit einer zentralen Rolle der UN in der Nachkriegssituation deutlich zu machen, die im übrigen jedenfalls in der Präambel der Resolution 1483 auch als Petitum enthalten ist, empfiehlt sich ein Blick auf die bisherige Praxis des Sicherheitsrats.

Es bietet sich dabei eine Auseinandersetzung mit dem Ende 1995 autorisierten Einsatz ziviler und militärischer Kräfte in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH), mit der im Juni 1999 beschlossenen Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK/KFOR) und mit dem sich aus

dem Bonner Abkommen vom 5. Dezember 2001 und den einschlägigen Afghanistan-Resolutionen ergebenden »polyzentrischen Netzwerk« in Afghanistan¹⁶ an. Vor dieser Folie kann die aktuelle Situation in Irak kritisch gewürdigt werden.

● *Bosnien-Herzegowina*

Die Lage in Bosnien-Herzegowina¹⁷ ist mit Blick auf die demokratisch-rechtsstaatliche Umgestaltung dadurch gekennzeichnet, daß seine Verfassung als Anlage IV des Abkommens von Dayton eine internationale Grundlage hat, der der Sicherheitsrat mit Resolution 1031 gleichsam zugestimmt hat. Auch der Menschenrechtsschutz ist durch Anlage VI des Abkommens und die einschlägigen Resolutionen des Rates internationalisiert. Die Vereinten Nationen haben damit die Verantwortung für den demokratisch-rechtsstaatlichen Aufbau übernommen, unterfüttert durch die militärische und zivile Komponente der UN-Präsenz.

● *Kosovo*

Im Kosovo ist die Verantwortung der Vereinten Nationen noch umfassender ausgestaltet, wie eine Lektüre der ermächtigenden Resolution 1244 deutlich macht¹⁸. Die UNMIK ist eine UN-Verwaltung, zu deren Zielen ausweislich der Resolution auch die demokratisch-rechtsstaatliche Umgestaltung des Gemeinwesens gehört, wenn der Sicherheitsrat den Generalsekretär unter der operativen Ziffer 10 ausdrücklich ermächtigt, »mit Hilfe der zuständigen internationalen Organisationen eine internationale zivile Präsenz im Kosovo einzurichten, um eine Übergangsverwaltung für das Kosovo bereitzustellen, unter der die Bevölkerung des Kosovo substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen kann und die für eine Übergangszeit die Verwaltung wahrnehmen und gleichzeitig vorläufige demokratische Selbstverwaltungsinstitutionen schaffen und deren Entwicklung überwachen wird, um die Bedingungen für ein friedliches und normales Leben für alle Einwohner des Kosovo sicherzustellen«. Weitere Einzelheiten, darunter auch die »Abhaltung von Wahlen«, ergeben sich aus Ziffer 11 der Resolution 1244.

● *Afghanistan*

Im Falle Afghanistan schließlich liegt eine Gemengelage zwischen Bonner Abkommen und Maßnahmen der Vereinten Nationen vor. Das Bonner Abkommen sieht die Schaffung demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen vor, enthält sogar eine ganze Reihe von Einzelheiten (auch zum Verfassungsprozeß). Die Verantwortung für die Umsetzung liegt allerdings – anders als in den Fällen Bosnien-Herzegowina und Kosovo – nicht bei der Weltorganisation. Es wurde eben keine Übergangsverwaltung der UN kreiert, vielmehr ist ein dezentrales Netzwerk geschaffen worden – weniger als Ausdruck eines neuen mehrschichtigen Verfassungsverständnisses, sondern vor allem als pragmatische Lösung, »die den örtlichen Gegebenheiten in Afghanistan und den begrenzten Handlungsspielräumen der Vereinten Nationen Rechnung trägt«¹⁹.

Ein Vergleich dieser drei Beispiele mit der Situation in Irak macht deutlich, daß sich das Engagement der Vereinten Nationen verändert hat und daß dies unmittelbar auch Rückwirkungen auf das Ausmaß und die Legitimität des Aufbaus demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen nach einem Konflikt hat. In Bosnien-Herzegowina und im Kosovo haben die UN weitgehend selbst die Verantwortung für den Wiederaufbau übernommen und teilweise eine umfangreiche eigene Übergangsverwaltung geschaffen. Die Kritik hieran vor allem aus der Perspektive des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen wie auch vor dem Hintergrund demokratischer Verfaßtheit ist zum Teil durchaus berechtigt, vor allem wenn man bedenkt, daß die Operationen sich über einen erheblichen Zeitraum erstrecken. Im Falle Afghanistans könnte man jedenfalls diese Bedenken als ausgeräumt ansehen, wenn man hier stärker von einem von unten nach oben (bottom up) verlaufenden Prozeß der (verfassungs)staatlichen Rekonstruktion spricht. Allerdings ist schon jetzt erkennbar, daß der Prozeß der Konfliktfolgenbewältigung in Afghanistan auf zahlreiche Hindernisse stößt, auch auf Grund seiner dezentralen Anlage und des begrenzten Engagements der UN.

Der Fall Irak macht deutlich, daß ein Ausschluß der Vereinten Nationen von der Konfliktfolgenbewältigung vor allem im Hinblick auf den demokratisch-rechtsstaatlichen Wiederaufbau hochproblematisch ist. Es gibt nach wie vor keinen Rechtstitel für die unilaterale Umgestaltung der innerstaatlichen Ordnung eines besetzten Staates. Darüber hinaus dürfte der Erfolg einer solchen Umgestaltung ohne Beteiligung der Weltorganisation zweifelhaft sein.

IV. Rückkehr der Vereinten Nationen?

Wenn man die Irak-Entschlüsse der letzten Monate daraufhin analysiert, inwieweit die UN im Hinblick auf die Konfliktfolgenbewältigung wieder als politischer Akteur auftreten, so steht am Anfang die Resolution 1472²⁰. In ihr findet sich weder in der Präambel noch im operativen Teil ein Hinweis darauf, daß die Vereinten Nationen beim Wiederaufbau des Irak eine politisch gestaltende Rolle übernehmen sollten. Der Generalsekretär wird – und dies sogar in engen Grenzen – lediglich mit der Abwicklung des Programms »Öl für Lebensmittel« betraut. Fast schon großzügig klingt die unter Ziffer 5 zum Ausdruck kommende Bereitschaft des Sicherheitsrats,



An die UN-Bediensteten am Amtssitz und an ihren Dienstorten in aller Welt wandte sich Generalsekretär Kofi Annan am 21. August im Zusammenhang mit dem zwei Tage zuvor in der irakischen Hauptstadt erfolgten Anschlag. Vor seiner Ansprache wurden die Toten von Bagdad mit einer Schweigeminute geehrt. – Links im Bild: Louise Fréchette, Stellvertretende Generalsekretärin der Vereinten Nationen.

»als zweiten Schritt den Generalsekretär zu ermächtigen, mit der gebotenen Koordinierung zusätzliche Aufgaben vorzunehmen, sobald die Situation es bei Wiederaufnahme der Tätigkeit des Programms in Irak zuläßt«.

Lediglich mittelbar wird auch den UN eine humanitäre Rolle in Irak zugestanden, wenn allgemein von der Notwendigkeit humanitärer Hilfe die Rede ist und die am Konflikt beteiligten Staaten aufgefordert werden, »die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals samt ihres Materials« bei der Deckung des humanitären Bedarfs zu fördern (Ziffer 8).

Erst nach dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen wird den Vereinten Nationen ein weiteres Betätigungsfeld eingeräumt. Resolution 1483²¹ bringt dies schon in der Präambel zum Ausdruck. Danach ist der Sicherheitsrat entschlossen, für »eine maßgebliche Rolle« der Vereinten Nationen

»bei der humanitären Hilfe, beim Wiederaufbau Iraks und bei der Wiederherstellung und Einsetzung nationaler und lokaler Institutionen für eine repräsentative Regierungs- und Verwaltungsführung«

zu sorgen. Im operativen Teil legt sich das Gremium allerdings zunächst nur darauf fest, den Generalsekretär zu ersuchen, »einen Sonderbeauftragten für Irak zu ernennen« (Ziffer 8). Zu dessen Aufgaben gehört es,

»die Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Zuge der Konfliktnachsorge in Irak zu koordinieren, für die Koordinierung zwischen den Vereinten Nationen und den an der humanitären Hilfe und an den Wiederaufbautätigkeiten in Irak beteiligten internationalen Organisationen zu sorgen und in Abstimmung mit der Behörde dem Volk Iraks durch die Wahrnehmung der folgenden Aufgaben behilflich zu sein«.

Zu den im einzelnen aufgeführten Teilaufgaben gehören auch die Hilfe beim »Aufbau nationaler und lokaler Institutionen für eine repräsentative Regierungs- und Verwaltungsführung«, die »Förderung des Schutzes der Menschenrechte« sowie die »Unterstützung der internationalen Bemühungen zur Förderung einer Rechts- und Justizreform«. Die Verantwortung für die Restabwicklung des Programms »Öl für Lebensmittel« wird auf die von den Besatzungsmächten eingerichtete Behörde übertragen, und auch bei den anderen Teilaufgaben legt die Resolution eindeutig fest, daß diese »in Abstimmung mit der Behörde« (Ziffer 8) oder in »intensive(r) Zusammenarbeit mit der Behörde« (Ziffer 8, Buchst. c) durchgeführt werden müssen. Es gibt also eine recht klare Hierarchie der politischen Entscheidungen zugunsten der Besatzungsmächte und zu Lasten der Vereinten Nationen. Immerhin aber eröffnet Resolution 1483 den UN in Gestalt des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs einen mittelbaren Zugang zur Gestaltung der Verhältnisse in Irak.

Einen weiteren Schritt in Richtung auf eine stärkere Rolle der Vereinten Nationen stellt die Resolution 1500 dar, die bei Enthaltung Syriens am 14. August 2003 angenommen wurde²². Unter Hinweis auf Resolution 1483 bekräftigt sie in der Präambel zunächst die »maßgebliche Rolle der Vereinten Nationen in Irak«. Entscheidend aber ist der im operativen Teil enthaltene Beschluß,

»zur Unterstützung des Generalsekretärs bei der Wahrnehmung seines Auftrags nach Resolution 1483(2003) zunächst für einen Zeitraum von zwölf Monaten die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak einzurichten«.

Grundlage der Struktur dieser Mission (United Nations Assistance Mission for Iraq, UNAMI) ist ein Bericht des Generalsekretärs von Mitte Juli 2003²³. Auch wenn durch die Resolution die in der umfangreichen Nachkriegsentschließung 1483 anerkannte Stellung der Besatzungsmächte in Irak nicht beeinträchtigt wird, so hatten vor allem der Generalsekretär wie auch Frankreich und Rußland auf der ausdrücklichen Autorisierung der UNAMI bestanden. Demgegenüber hatten sich vor allem die USA lange gegen eine weitere Entschließung zu Irak gestraubt. Für sie war die Resolution 1483 eine ausreichende Grundlage für die Beteiligung anderer Staaten am Wiederaufbau und an militärischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit im Lande. Frankreich, Rußland, Deutschland und zahlrei-

che weitere Staaten sehen in dem Mandat der Resolution 1500 jedoch eine notwendige Voraussetzung für eine Beteiligung an der Stabilisierung Iraks. Die Unterstützungsmission wird nur einen begrenzten Umfang haben (ein Zivilkontingent von etwa 300 Personen) und zunächst auch nur für ein Jahr aktiv sein. Allerdings werden die Vereinten Nationen auf dieser Grundlage nunmehr im ganzen Land tätig sein können. Doch sind für die UNAMI keine über den Bereich der humanitären und organisatorisch-technischen Hilfe beim Wiederaufbau hinausgehenden Aufgaben oder Vollmachten vorgesehen, obwohl in dem Resolutionstext »die maßgebliche Rolle« der UN bekräftigt wird. Gegen ein weitergehendes Mandat, das auch einen denkbaren militärischen Einsatz zur Stabilisierung Iraks unter Verantwortung der UN einbeziehen könnte, hatten sich vor allem Teile der Regierung in Washington gewandt.

V. Perspektiven multilateraler Konfliktfolgenbewältigung

Im Vorfeld des Irak-Krieges ist der Sicherheitsrat immer wieder kritisiert worden – sowohl von Seiten der Befürworter einer militärischen Intervention in Irak als auch von Seiten der Kritiker. Mit Beginn der Intervention wurden die Stimmen lauter, die die Vereinten Nationen und das Völkerrecht als ohnmächtig oder gar beschädigt angesehen haben. Diese Auffassung hat schon damals nicht überzeugt. Sie ist durch die Abfolge der Ereignisse auch geradezu widerlegt worden.

Durch zunehmende Bereitschaft der Mitglieder des Sicherheitsrats, noch während des Andauerns der Kampfhandlungen in Irak humanitäre Verantwortung zu übernehmen, ohne jedoch in irgendeiner Weise die Intervention zu rechtfertigen, hat der Rat es vermieden, das Gewaltverbot zu relativieren. Eine wie auch immer geartete Verurteilung der Intervention durch das Gremium war auf Grund des Vetorechts sowohl der USA als auch Großbritanniens nicht zu erwarten. Und die Bereitschaft, sich in Irak zu engagieren, wenn auch nach wie vor unter der Verantwortung der Besatzungsmächte, beinhaltet keine Anerkennung rechtswidriger Vorgänge als rechtmäßig.

Vielleicht noch bedeutsamer mit Blick auf die Rolle der UN ist aber die Haltung der Zivilgesellschaft. Erstmals fanden Demonstrationen für das Völkerrecht und für die Vereinten Nationen statt. Die zahlreichen Demonstranten auf den Straßen Europas unterstützten nicht Saddam Hussein. Sie traten für die Beachtung des Gewaltverbots ein. Wie Meinungsumfragen deutlich machen, ging es den Menschen dabei gar nicht um Frieden »um jeden Preis«. Vielmehr hätten viele eine vom Sicherheitsrat autorisierte militärische Auseinandersetzung wohl hingenommen. Dies belegt ein beachtliches völkerrechtliches Bewußtsein. Das Völkerrecht liegt damit nicht mehr nur in den Händen der politischen Eliten. Diese müssen sich vielmehr mit der Zivilgesellschaft auseinandersetzen und im Zweifelsfall öffentlich für Völkerrechtsverstöße rechtfertigen, wie die öffentliche Debatte in Großbritannien belegt.

Ein letztes Moment bestätigt, daß das System der Vereinten Nationen weniger einer grundlegenden Reform als vielmehr einer grundlegenden Stärkung bedarf: das zunehmende Interesse der Besatzungsmächte an einer Einbindung anderer Staaten und vor allem an einer Einbindung der internationalen Gemeinschaft in Gestalt der Weltorganisation. Dabei dürfte allerdings nicht damit zu rechnen sein, daß die UN auch eine militärische Präsenz in Irak unter ihre Verantwortung nehmen. Allenfalls dürfte ein von den Vereinten Nationen mitgetragenes polyzentrisches Netzwerk denkbar sein.

Das Völkerrecht bezieht seine Stärke aus der Legitimität und der Effektivität. Dabei kommt neuerdings jedoch auch der Zivilgesellschaft Bedeutung zu. Denn die Legitimität des Völkerrechts hängt schon längst nicht mehr allein vom staatlichen Verhalten ab. In diesem Zusammenhang dürfte die Auseinandersetzung um Irak deutlich

gemacht haben, daß sowohl die Entscheidung über eine militärischen Intervention als auch über deren Durchführung und die Konfliktfolgenbearbeitung in den Händen der UN besser aufgehoben sind als in denen einzelner Staaten.

Um allerdings künftig klarere Strukturen für die Konfliktfolgenbewältigung zu schaffen, empfiehlt es sich, insoweit einen Diskussionsprozeß in Gang zu setzen, der an die grundsätzlich hoffnungsvollen Tendenzen innerhalb der Vereinten Nationen auf der Grundlage der ›Agenda für den Frieden‹ von 1992 und ihrer Folgedokumente anknüpft. Ein solches ›ius post bellum‹ kann im Rahmen der folgenden Eckpunkte entwickelt werden:

- Revitalisierung der zentralen Rolle des Sicherheitsrats für den gesamten Bereich der Friedenssicherung unter Einschluß von Konfliktprävention und Konfliktfolgenbewältigung;
- Delegation der Durchführung bei gleichzeitigem Einbau ›sicherer‹ Kontrollmechanismen des Rates (Berichterstattung, Befristung von Ermächtigungen, präzise Mandatierung);
- Verpflichtung zur Konfliktfolgenabschätzung sowohl bei militärischen Maßnahmen der Vereinten Nationen als auch bei solchen der Mitgliedstaaten;
- Überwindung des am Status quo orientierten Besatzungsrechts und Umgestaltung in ein dynamisches, den Anforderungen an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Rechnung tragendes Regelwerk;
- Vergangenheitsbewältigung durch gerichtliche oder andere nachhaltige Formen der Aufarbeitung einer Diktatur.

Dieser Beitrag kann nur ein Plädoyer für die Entwicklung eines solchen Rechts für die Zeit nach der Beendigung der kriegerischen Handlungen sein, ohne dessen Einzelheiten zu entwickeln. Letztlich wird dafür ein längerfristiger Diskussionsprozeß erforderlich sein. Dabei ist hervorzuheben, daß dies nicht zwangsläufig zu einer Verrechtlichung in Gestalt eines multilateralen Vertragswerks führen muß. Gerade die Umgestaltung der Friedensoperationen der Vereinten Nationen macht deutlich, daß es hier auch interne Mechanismen der Fortentwicklung auf Grund von Organpraxis gibt. Ein solcher Weg wäre auch für die Herausbildung eines ›ius post bellum‹ sinnvoll und erfolgversprechend. Allerdings setzt dies die Erkenntnis aller Beteiligten voraus, daß nur multilateral und auf der Grundlage des Völkerrechts eine erfolgreiche Weltordnungspolitik betrieben werden kann. Eine (nicht perfekte, aber tragfähige) multilaterale Ordnung dürfte einer unipolaren Unordnung auf Dauer überlegen sein.

- 1 Siehe Christian Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2/2003 S. 41ff.; Christian Schaller, Massenvernichtungswaffen und Präventivkrieg. Möglichkeiten der Rechtfertigung einer militärischen Intervention im Irak aus völkerrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 62 (2002), S. 641ff.; Michael E. Kurth, Der dritte Golfkrieg aus völkerrechtlicher Sicht, Zeitschrift für Rechtspolitik 2003, S. 195ff.; Dietrich Murswiek, Die amerikanische Präventivstrategie und das Völkerrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift 2003, S. 1014ff.; Thilo Marauhn, Macht und Ohnmacht des Völkerrechts. Anmerkungen zum Irak-Konflikt, in: Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen (i.E.).
- 2 Zu diesem Programm und seiner Implementierung eingehend Lutz Oette, Die Entwicklung des Oil for Food Programms und die gegenwärtige humanitäre Lage im Irak, in: ZaöRV 59 (1999), S. 839ff.
- 3 Text: VN 2/2003 S. 69f.
- 4 In der Präambel wird lediglich betont, daß »alles getan werden muß, um das derzeit im Land bestehende Netz für die Verteilung von Lebensmittelkörben funktionsfähig zu erhalten«.
- 5 Text: VN 2/2003 S. 70.
- 6 Text: S. 137ff. dieser Ausgabe.
- 7 Eine Parallele bietet die Diskussion um die Frage, ob der Rat nicht durch die UN-Übergangsverwaltung etablierende Resolution 1244(1999) die Luftangriffe der NATO-Mitglieder gegen die Bundesrepublik Jugoslawien nachträglich gutgeheißen habe. Dies wird überwiegend verneint. Vgl. dazu nur Michael Bothe / Bernd Martenczuk, Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt. Eine völkerrechtliche Standortbestimmung, VN 4/1999 S. 125ff., oder Philipp A. Zygojannis, Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, Berlin 2003, S. 46f.
- 8 Siehe Sebastian Graf von Einsiedel / Simon Chesterman, Doppelte Eindämmung im Sicherheitsrat. Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges, VN 2/2003 S. 47ff.
- 9 Vgl. dazu nur Hans-Peter Gasser, Schutz der Zivilbevölkerung, in: Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, S. 168ff. (195f.).
- 10 Gasser (Anm. 9), S. 195.
- 11 Gasser (Anm. 9), S. 199f.
- 12 So Gasser (Anm. 9), S. 205, bezugnehmend auf die Ausführungen in: Jean Simon Pictet (Hrsg.), The Geneva Conventions of 12 August 1949. Bd. IV (hrsg. v. Oscar M. Uhler, Genf 1958), S. 335.
- 13 Verabschiedet mit Resolution 49/59 der Generalversammlung v. 9.12.1994; Text: VN 3/1995 S. 138ff.
- 14 UN-Dok. S/PRST/2003/13 v. 20.8.2003, Text: S. 141 dieser Ausgabe.
- 15 Nach wie vor grundlegend Thomas Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 86 (1992), S. 466f. Vgl. auch Jean Salmon, Demokratie als Rechtsanspruch? Zu den inneren Aspekten des Rechtes auf Selbstbestimmung, VN 1/1993 S. 10ff.
- 16 So Michael Bothe / Andreas Fischer-Lescano, Protego et obligo. Afghanistan and the Paradox of Sovereignty, in: German Law Journal 3 (2002), No. 9 (<http://www.germanlawjournal.com/>).
- 17 Für eine Analyse vgl. Thilo Marauhn, Konfliktfolgenbewältigung in Afghanistan zwischen Utopie und Pragmatismus: die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Übergangsverwaltung, in: Archiv des Völkerrechts 40 (2002), S. 480ff. (489f.).
- 18 Eingehend dazu Michael Bothe / Thilo Marauhn, UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Kosovo and the International Community. A Legal Assessment, Den Haag 2002, S. 222ff. Einen Vergleich zwischen der UNMIK und anderen Friedensoperationen der UN bildet auch Zygojannis (Anm. 7), S. 179.
- 19 Marauhn (Anm. 17), S. 508.
- 20 Siehe Anm. 3.
- 21 Siehe Anm. 6.
- 22 Text: S. 140f. dieser Ausgabe.
- 23 UN Doc. S/2003/715 v. 15.7.2003.



Eine Trauerfeier für Sergio Viera de Mello fand am 23. August in der Stadthalle der brasilianischen Metropole Rio de Janeiro statt. Im Bild in der ersten Reihe v.l.n.r.: die Schwester von Viera de Mello, Brasiliens Präsident Luiz Inácio Lula da Silva, die Mutter Gilda Viera de Mello (mit dem Rücken zur Kamera), UN-Generalsekretär Kofi Annan und die Witwe Annie Viera de Mello mit den beiden Söhnen.