Das Interventionsverbot und die internationale Politik

PROF. DR. DR. JOSEF SODER

Es gibt zwar ein völkerrechtlich anerkanntes Verbot der Intervention, die internationale Praxis handelt jedoch immer wieder diesem zuwider[1]. Der Grund zu diesem eklatanten Zwiespalt zwischen Norm und Handeln auf einem für den Frieden der Welt so wichtigem Gebiet liegt nicht nur in dem üblichen Auseinanderklaffen von Sollen und Sein als ethischem Problem der Menschheit im allgemeinen, sondern vor allem in der von den rechtlichen Unklarheiten in den Grundbegriffen, auf welchen diese völkerrechtliche Norm basiert, herrührenden Unzulänglichkeit dieses Verbots.

Ein weiterer Aspekt, der mit dieser Problematik auf das engste zusammenhängt, ist die Haltung der Politiker auf dem Gebiet des Interventionsverbots. Oftmals trägt sie erheblich dazu bei, daß dieses Verbot mangelhaft und ohne fest umrissene Konturen bleibt. Oder aber die Politiker nutzen diese rechtliche Situation aus, um sie für ihre Absichten und Handlungen zu verwerten. In jedem Fall bleiben sie Nutznießer der völkerrechtlichen Unzulänglichkeit des Interventionsverbots. Es bildete sich sogar auf diesem Gebiet ein Novum heraus: es entstand im Laufe der Zeit ein völkerrechtsfreier, politischer Raum, der mit ›Doktrinen‹ und ›Erklärungen‹ ausgefüllt wurde und von dem die Gefanr ausgeht, die grundlegendsten Normen des internationalen Rechts über Krieg und Frieden aus den Angeln zu heben. Dieser Problematik sind die folgenden Überlegungen gewidmet.

1. Die Stellung der Politiker zum Interventionsverbot

Politiker sehen es nicht gerne, wenn Normen des Völkerrechts, das ja überstaatlich ausgerichtet ist, ihnen die Handlungsfreiheit einschränken. Das gilt erst recht, wenn sie Vertreter eines mit großer Macht ausgerüsteten Staates sind. Sie verstehen es daher immer wieder, sich solcher Normen zu erwehren. Das geschieht entweder dadurch, daß sie die verpflichtende Kraft der Normen ablehnen oder aber durch den immer wieder unternommenen Versuch, sie so zu interpretieren, daß sich aus ihnen möglichst wenig politische Bindungen ergeben.

Auf dem Gebiet des Interventionsverbots, das von Anfang an bis auf den heutigen Tag mit ungenauen Begriffen operierte, mußte die Versuchung der Diplomaten geradezu unwiderstehlich sein, sich von der verpflichtenden Kraft dieser Norm zu befreien bzw. sie umzudeuten. So ist es auch nicht verwunderlich, daß die eindeutigsten Bekenntnisse zum völkerrechtlichen Interventionsverbot von seiten jener Diplomaten kamen, denen es in der jeweiligen politischen Situation sehr daran gelegen war, fremde Mächte von ihrem Staatsbereich fernzuhalten.

Zwischen Völkerrecht und internationaler Politik besteht ein enger Zusammenhang. Die internationale Praxis, eine von Politikern entwickelte Handlungsweise der Staaten, beruht entweder auf mehr oder weniger festen Rechtsnormen oder führt zur Herausbildung solcher Regeln. Es herrscht eine Wechselwirkung zwischen völkerrechtlicher Lehre und internationaler Politik. Auf keinem anderen Gebiet erscheint sie so eindrucksvoll wie in der Frage der Intervention.

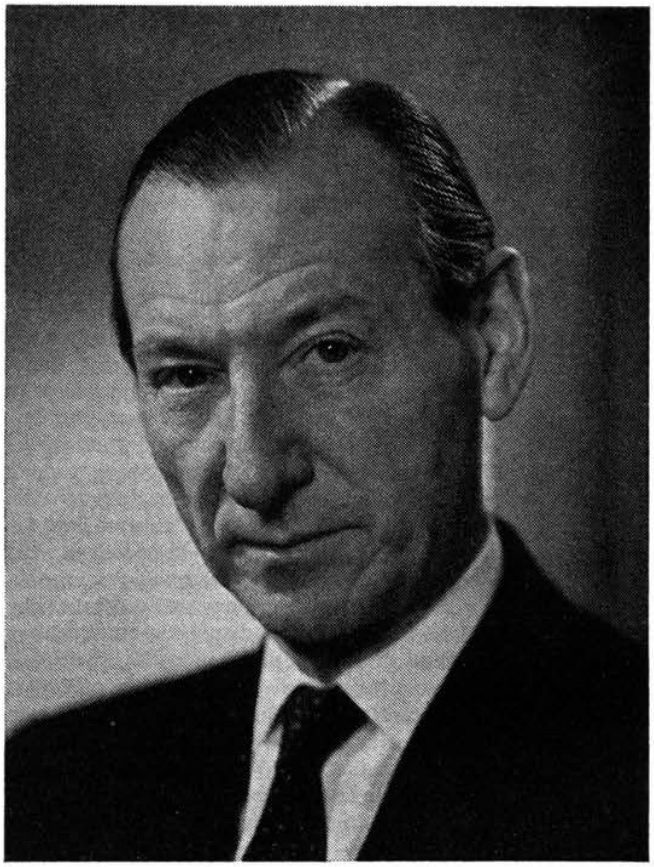
Die spanischen Eroberungen in Amerika waren längst Geschichte, als sich die völkerrechtliche Reflexion und Diskussion über ihre Rechtmäßigkeit entwickelte und den Grundsatz der humanitären Intervention wegen fundamentalen Eingriffen in Leben und Freiheit herausbildete. Umgekehrt war der Grundsatz der Nichtintervention längst fester Bestandteil des theoretischen Völkerrechts, wenn auch nicht in den Einzelheiten durchgeführt, als Politiker immer wieder versuchten, ihn zu verharmlosen, auf die Ebene eines Programmsatzes herabzusetzen, in ihm lediglich eine politische Verhaltensweise zu erblicken, die so oder anders gedeutet werden konnte. Man kann ihnen dies nicht verwehren. Wenn bedeutende Völkerrechtler wie Vattel sich eindeutig gegen die Intervention aussprechen — die Lehre bedeutender Autoren ist noch kein zwingendes Völkerrecht, abgesehen davon, daß selten Übereinstimmung unter ihnen herrscht.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß Edmund Burke 1791 im englischen Unterhaus sogar mit Berufung auf Vattel das Recht auf Intervention fordert und 1793 gegenüber Fox die Behauptung aufstellen konnte, »it was a delusion that nations were not to interfere with each other«[2]. Es war die Zeit der Intervention der großen Monarchien in die Französische Revolution aufgrund der Pillnitzer Konvention vom 27. August 1791, um in Frankreich das monarchische Regime wiederherzustellen. Um so erstaunlicher erscheint uns daher folgende Äußerung Talleyrand's, falls er sie nicht als französischer Botschafter in London ironisch oder resignierend meinte: »Non-intervention est un mot diplomatique et énigmatique, qui signifie à peu près la même chose qu'intervention«[3].

Die Heilige Allianz stellte für sich das Prinzip der rechtmäßigen Intervention auf in der Absicht, in ihrem Einflußbereich die Monarchien zu erhalten und Revolutionen nach dem Muster Frankreichs zu verhindern. Allmählich setzte sich jedoch die entgegengesetzte Norm in der Weltpolitik durch, besonders in England und Amerika. Offenbar blieb sie aber nach der Überzeugung der Gelehrten eher ein politisches Postulat als ein völkerrechtliches Prinzip, das man folglich in verschiedener Weise auslegen konnte. Zwei für diese Interpretation unbefangene Zeugen bestätigen diesen Standpunkt. Ein völkerrechtlicher Schriftsteller aus Großbritannien, Sir W. Vernon Harcourt, der unter dem Pseudonym Historicus schrieb, stellt 1864 fest: »Intervention ... may be the higher policy of justice and humanity«[4]. Für ihn ist folglich die Intervention zunächst nicht eine Frage des Völkerrechts. Der andere Zeuge ist Papst Pius IX. Aus politischen Gründen stellte er sich auf die Seite des Interventionsrechts, da er von außer-italienischen Mächten dringend Hilfe für den bedrängten Kirchenstaat brauchte. Er verurteilt das Interventionsverbot rundweg als Irrlehre[5]. Seine politische Haltung ist dabei durchsichtig. Wäre jedoch das Interventionsverbot eine gesicherte Norm des Völkerrechts, hätte er als Hüter der Wahrheit und erst recht als Souverän eines Staates es sicherlich nicht gewagt, ein Rechtsverbot auf den Kopf zustellen.

Im 20. Jahrhundert, insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg, setzte sich in der völkerrechtlichen Literatur und in der politischen Publizistik immer deutlicher durch, daß die Intervention im Prinzip unzulässig ist. Ihr Verbot wird daher von den Politikern nicht mehr auf direkte Weise abgelehnt. Sie wissen jedoch, daß auf diesem Gebiet genügend Unklarheit herrscht, um Ansätze zur politischen Umgehung dieses Verbotes zu finden. Hitler war sich dessen bewußt und wünschte daher eine internationale Festlegung des Interventionsverbots: »Für das Interventionsproblem vertritt der Nationalsozialismus keinen grundsätzlich neuen, vom herrschenden abweichenden Standpunkt. Der Führer und Reichskanzler hat in seiner Reichstagsrede vom 21. Mai 1935 das Prinzip der Nichteinmischung anerkannt und zu seiner erleichterten Durchführung eine internationale Definition des Begriffs vorgeschlagen«[6].

Der grundsätzliche Mangel an Eindeutigkeit in der Fixierung der Schranken des Interventionsverbots war dann der Ausgangspunkt für die beiderseitigen Interventionen im spanischen Bürgerkrieg trotz Beteuerung des Bekenntnisses zur Nichtintervention. Da solche Unklarheiten im internationalen Recht bis heute geblieben sind, konnten Politiker immer wieder Erklärungen abgeben, die zwar dem Interventionsverbot zuwiderlaufen, jedoch nicht einfach als Bruch eines völkerrechtlichen Rechts angesehen werden dürfen. John Foster Dulles betonte 1954 vor dem Council of World Affairs,



Dr. Kurt Waldheim ist einer der bekanntesten Kandidaten für das Amt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen nach Ausscheiden U Thants mit Ablauf dieses Jahres. Der österreichische Diplomat ist von seiner Regierung den Regierungen der Mitgliedstaaten als Kandidat benannt worden. Waldheim entstammt einem alten österreichischen Adelsgeschlecht, er ist 1918 geboren und trat nach Beendigung seiner Studien 1945 in den Auswärtigen Dienst. Er war Mitglied der Delegationen bei den Verhandlungen in Paris, London und Moskau über den österreichischen Staatsvertrag. Von 1951—1955 war er Personalchef im Außenamt. Enge Beziehungen Waldheims zu den Vereinten Nationen bestehen seit 1955: zunächst als Beobachter, seit 1964 als Ständiger Vertreter, dabei ab 1965 als Vorsitzender der Weltraumkommission der UNO, und jetzt als Chefdelegierter Österreichs. Unterbrochen wurde diese unmittelbare Tätigkeit bei der UNO durch die hohen Ämter als Gesandter und Botschafter in Kanada von 1956 bis 1960, als Leiter der Abteilung für Politische Angelegenheiten im AA von 1960 bis 1964 und schließlich als Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten von 1968 bis zum Regierungswechsel im Jahre 1970. Bei der Wahl um das Amt des Österreichischen Bundespräsidenten am 25. April 1971 unterlag Dr. Waldheim zwar, erhielt aber mit über 47 Prozent der abgegebenen Stimmen eine beachtliche Stimmenzahl. — Die Auffassungen über die Beziehungen seines Heimatlandes zur UNO äußert der Kandidat auf das höchste Amt der Weltorganisation auf den S. 121 f.

Amerika würde einen Kriegseintritt als gerechtfertigt betrachten, wenn »sich in Indochina oder anderswo eine flagrante Intervention des kommunistischen China ereignen würde. Das wäre nämlich eine bewußte oder gewollte Bedrohung der USA. Unser Recht auf Selbstverteidigung würde alsdann erfordern, daß wir in Aktion treten«[7].

2. Das Interventionsverbot in den politischen Bündnissen

Das Verbot der Intervention und seine Auswirkung auf die internationalen Beziehungen fand ein besonderes Interesse auf dem amerikanischen Kontinent, wo die Interventionspraxis und -lehre des modernen Völkerrechts im 16. Jahrhundert ihren Ursprung hatte. Im 19. und 20. Jahrhundert hatte sich jedoch das Vorzeichen umgekehrt. Jetzt galt es, die Interessen der amerikanischen Staaten gegen einen möglichen europäischen Versuch der Rückgewinnung der Kolonien zu schützen. Im 20. Jahrhundert dagegen wollten sich die lateinamerikanischen Länder zunächst gegen wirtschaftliche, politische und militärische Einmischungen des übermächtigen nordamerikanischen Staates schützen. Später nahm man das Interventionsverbot wiederum gegen außeramerikanische Einwirkungen seitens des internationalen Kommunismus in Anspruch, besonders unter dem Einfluß der Vereinigten Staaten. Die Panamerikanischen Konferenzen, die zur Bildung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) führten, sahen in der Intervention immer einen gewichtigen Gegenstand für ihre Erörterungen[8]. Die 6. Konferenz von Havanna (1928) widmete dieser Frage ihr besonderes Augenmerk, wobei der fundamentale Gegensatz auf diesem Gebiet zwischen den USA und den Lateinamerikanern zum Vorschein kam. Während der amerikanische Staatssekretär Hughes die Auffassung vertrat, eine Intervention sei berechtigt, falls es sich um den Schutz der eigenen, in einem fremden Staat lebenden Bürger handle, wollte der Vertreter von El Salvador, Guerrero, das klare Prinzip aufgestellt sehen, kein Staat habe das Recht, in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates zu intervenieren.

Um das Interventionsverbot ging es ebenfalls auf der 7. Panamerikanischen Konferenz von Montevideo (1933), die eine Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten ausarbeitete und in ihr das Prinzip der Nichteinmischung verankerte. Es war die Zeit des Konfliktes um den Gran-Chaco zwischen Paraguay und Bolivien. Verschiedene Staaten machten Vorbehalte zum Interventionsverbot, unter anderen Brasilien und besonders die Vereinigten Staaten, deren Staatssekretär Cordell Hull das Interventionsverbot nur gemäß den politischen Richtlinien des Präsidenten Roosevelt gelten lassen wollte, nämlich »so, wie dies allgemein im Völkerrecht anerkannt wird«. Hiermit nutzten die USA die rechtliche Unzulänglichkeit des Interventionsverbots aus, um weiterhin politisch freie Hand zu behalten.

In diesem Licht muß man auch die Wiederholung des Interventionsverbots in der Akte von Chapultepec (1945) sehen. Unter dem Einfluß des Krieges mit den Achsenmächten hatte sich die Möglichkeit abgezeichnet, daß außeramerikanische Mächte wiederum in die amerikanische Hemisphäre intervenierten. Daher wurde jetzt besonders hervorgehoben, man habe den Grundsatz des Interventionsverbots seit Beginn der panamerikanischen Bewegung in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts immer vertreten.

Schutz vor fremden Mächten und Sicherheit der lateinamerikanischen Staaten gegen Mißbrauch der Übergewalt der Vereinigten Staaten war immer das Leitmotiv, das zum Bekenntnis des Prinzips der Nichteinmischung führte. Die USA achteten dabei ihrerseits jedoch immer sehr darauf, daß sie weiterhin freie Hand behielten, um ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen auf der Hemisphäre gegebenenfalls durch Anwendung von Gewalt in Schutz zu nehmen. Sie wollten ihre Investitionen und Renditen auf dem Kontinent in Sicherheit sehen, zugleich aber auch jeden politischen und ideologischen Einfluß außeramerikanischer Großmächte fernhalten. Unter diesen Gesichtspunkten muß man die endgültige Fassung des Interventionsverbots in der Charta der Amerikanischen Staaten[9] sehen, die durch den Pakt von Bogotá (1948) entstanden ist. Ihr Artikel XV enthält ein sehr umfassendes Interventionsverbot. Es bringt jedoch keine Klarheit in den Grundbegriffen, sondern teilt deren Unzulänglichkeit.

Ist nämlich im Bereich der UN-Charta nicht eindeutig, wo die Grenzen zwischen eigenen und fremden Angelegenheiten liegen, so gilt dies gleichermaßen für die Satzung der OAS. Es hat sich auch gezeigt, daß in den letzten zwanzig Jahren seit der Fassung dieser Satzung die Vereinigten Staaten niemals aufgrund dieses Verbots in Verlegenheit geraten sind, um ihre echten oder vermeintlichen Rechte in Lateinamerika auch machtpolitisch durchzusetzen. Im Gegenteil, das System der Konfliktsbereinigung auf regionaler Ebene vor Anrufung der Vereinten Nationen bietet den USA eine noch stärkere Mög-

lichkeit der Einflußnahme auf die Hemisphäre und der Abwendung ideologischer Interventionen des Ostblocks. Die außeramerikanischen Einmischungen boten willkommene Gelegenheiten, um das Interventionsverbot in sein Gegenteil zu verwandeln: es wurde die politische Usance entwickelt, einzeln oder kollektiv in der Hemisphäre zu intervenieren, wenn ein Mitgliedstaat in Gefahr gerät, in den kommunistischen Einflußbereich zu geraten.

Die erst jüngst souverän gewordenen afrikanischen Staaten bildeten für ihren Regionalbereich einen ähnlichen Verband: die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU). Auch im Statut der OAU vom 25. März 1963 spielt das Interventionsverbot eine gewichtige Rolle[10]. Die Lage dieser Staaten hat manche Gemeinsamkeit mit den lateinamerikanischen Ländern. Afrika war bis vor kurzem in seinem überwiegenden Teil und ist heute noch auf einigen Gebieten der Kolonialherrschaft fremder Mächte unterworfen. Erkämpfung der Freiheit für die Überreste der Kolonialzeit und Erhaltung der Unabhängigkeit ist oberstes Prinzip der kollektiven Politik der afrikanischen Länder. Die restliche Dekolonisierung soll durch wirtschaftliche Sanktionen und mittels bewaffneter Befreiungsbewegungen erreicht werden.

Im Lichte dieser Interessenlage des schwarzen Kontinents muß das Interventionsverbot bzw. das Bekenntnis zu ihm im Artikel III der Charta gesehen werden. Auch hier handelt es sich prinzipiell um ein politisches Handlungsgesetz zur Verfolgung typischer Interessen des Kontinents. Dabei gewinnt die Tatsache der Entwicklungslage besondere Bedeutung. Wie in Lateinamerika sind Groß- und insbesondere Supermächte versucht, ihre wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen und dazu gelegentlich politischen interventionistischen Druck auszuüben. Andererseits haben sich die afrikanischen Staaten weitgehend die sowjetische politische Lehre vom gerechten Befreiungskrieg bzw. von der legitimen Intervention zur Ausräumung kolonialer Zustände zu eigen gemacht. So erhält auch hier das Interventionsverbot bzw. Interventionsrecht eine politische Färbung.

In der Satzung der Arabischen Liga (1945), auf der Bandung-Konferenz (1955) und auf den Konferenzen der bündnisfreien Staaten (1961 in Belgrad und 1964 in Kairo) ist das Interventionsverbot ebenfalls die Formulierung politischer Zielsetzungen und nicht so sehr ein Bekenntnis zu einem völkerrechtlichen Prinzip[11]. Die politischen Interessen der in ihnen vertretenen Gruppen sollen mittels der Forderung der Nichteinmischung gegen außen hin abgeschirmt werden. Für den Innenbereich behält man sich weitgehend freie Hand. Auch Artikel VIII des Warschauer Paktes bezweckt mit seinem allgemein formulierten Interventionsverbot nichts anderes, als die politischen Ziele dieser regionalen Zusammenfassung zugunsten des internationalen Kommunismus zu verankern[12]: Fremde Interventionen sollen abgewehrt werden, Maßnahmen im Innenbereich unterliegen jedoch keinem Verbot. Es ist jene Figur der Intervention, die in den bekannten Doktrinen von West und Ost entwickelt wurden; sie enthalten ein Interventionsverbot und zu gleicher Zeit ein Interventionsprivileg.

3. *Die politischen Interventionsdoktrinen*

Als Ende September 1815 auf Initiative des Zaren Alexander die Heilige Allianz gegründet wurde, wollte man zunächst einen Friedensbund schließen. Er sollte jedoch darin bestehen, daß das monarchische Establishment als »Recht Europas« erhalten bliebe[13]. Die Französische Revolution hatte dieses System bis in die Wurzel erschüttert. Gegen eine Wiederholung solcher Bedrohungen wollte man sich durch dieses Bündnis »im Namen der Dreifaltigkeit« schützen. Damit waren die Ansätze zu jenem machterhaltenden Interventionsrecht gegeben, das in der heutigen Weltpolitik allenthalben Triumphe feiert. Es hat daher wenig Bedeutung, daß in dem völkerrechtlichen Instrument des Bündnisses von Intervention keine Rede ist. Die Forderung Metternichs in Troppau im Jahre 1820, notfalls mit Gewalt einzuschreiten, wenn die Monarchien bedroht wären, bedeutet lediglich die logische Folgerung aus den politischen Prämissen. Das Interventionsrecht der Heiligen Allianz war jedoch offenbar nicht nur defensiv gemeint. Die Monarchien Europas wollten sich nicht nur schützen, sondern ihre Macht sogar in den Kolonien Amerikas wiederum festigen.

Als Reaktion hierauf entstand die *Monroe-Doktrin*. In seiner Botschaft an den Kongreß vom 2. Dezember 1823 erklärte der amerikanische Präsident James Monroe, daß die amerikanischen Kontinente frei seien und fürderhin nicht weiter als Gegenstand der Kolonisierung seitens irgendwelcher europäischer Mächte in Betracht kommen sollten. Bezeichnenderweise spricht Monroe wiederholt von »politischem System« der europäischen Mächte, das Despotismus und Unterdrükkung enthalte. Den Versuch, dieses System auf irgend einen Teil der westlichen Hemisphäre auszudehnen, würden die Amerikaner als eine Gefahr für ihren Frieden und ihre Sicherheit betrachten[14]. Der amerikanische Präsident nimmt das Recht in Anspruch, zugunsten der Sicherheit des eigenen Landes zu intervenieren, falls eine europäische Macht »ihr System« auf ein Gebiet Nord- oder Südamerikas auszudehnen versucht. Das wurde als die Politik des ›hands off‹ bezeichnet: die Europäer sollten notfalls durch Gewalt daran gehindert werden, sich in amerikanische Angelegenheiten einzumischen. Mit diesem Prinzip des ›Hände weg‹ war nach amtlicher amerikanischer Ausdeutung zugleich die Politik der ›freien Hand‹ gegeben, nämlich alles tun zu dürfen, was für den Selbstschutz der Hemisphäre erforderlich wäre.

Die Monroe-Doktrin ist keine Norm des allgemeinen Völkerrechts. Sie ist ein außenpolitischer Handlungsgrundsatz der USA. Er hat die amerikanische und letztlich die Weltgeschichte weitgehend entscheidend bestimmt[15].

Eine Ergänzung fand die Monroe-Doktrin zunächst in der *Drago-Doktrin*. Anläßlich der Venezuela-Blockade durch deutsche, englische und italienische Kriegsschiffe zwecks Eintreibung von Geldforderungen richtete der argentinische Außenminister Drago ein Schreiben an das amerikanische Staatsdepartement, das solche Art von Interventionen verurteilt. In abgeschwächter Form wurde diese Doktrin auf der 2. Haager Friedenskonferenz anerkannt und gilt seitdem als *Drago-Porter-Doktrin*[16].

Ihren eklatantesten Anwendungsfall fand die Monroe-Doktrin in der Auseinandersetzung um Kuba im Jahre 1962. Als sich ein antiamerikanisches ›System‹ auf der Zuckerinsel etablierte, zögerte Präsident Kennedy zunächst und wendete die Doktrin nur mit halben Mitteln an. Die Niederlage in der Schweinebucht war die Lektion. Als sich später die Sowjetunion anschickte, Raketenbasen auf der Insel einzurichten, umgab Kennedy sie mit der Blockade und zwang die russischen Schiffe mit Militärgewalt zur Umkehr. Die volle Wucht der Monroe-Doktrin hatte ihre Wirkung. Chruschtschow gab nach, zumal ihm Kennedy eine Brücke zum Rückzug durch sein Versprechen gebaut hatte, die amerikanischen Raketenbasen in der Türkei zu räumen[17].

Einige Jahre später fand die Monroe-Doktrin eine Ergänzung in der *Johnson-Doktrin*. Als 1965 in der Republik Santo Domingo ein zweites Kuba vor der amerikanischen Küste zu entstehen drohte, zögerte Präsident Johnson nicht, mit Militärgewalt zu intervenieren. Später wurden dann Truppen der Organisation Amerikanischer Staaten unter einem nicht-amerikanischen Oberkommando eingesetzt und die Angelegenheit zu einer Sache gemacht, »die Schritte seitens der übrigen Staaten dieser Hemisphäre erfordern«. Die Vereinigten Staaten nehmen sich das Recht, gemeinsam mit den anderen Staaten der OAS zu intervenieren, falls für ein weiteres amerikanisches Land die Gefahr besteht, kommunistisch

zu werden. Mit diesem Prinzip bleiben auch die verschleierten diplomatischen und wirtschaftlichen Interventionen gedeckt, durch die eine Machtübernahme der Linken in einer Reihe von südamerikanischen Staaten bislang mit Erfolg, wenn auch unter Preisgabe der Demokratie vermieden wurde.

Im 18. und im 19. Jahrhundert ließ sich Rußland immer wieder vom Grundsatz der religiösen und humanitären Intervention in fremde Staaten zugunsten der orthodoxen Christen leiten. Die gleiche Figur der Intervention, um »bedrängten Brüdern« Hilfe zu leisten, kehrt in der kommunistischen Ära wieder, zunächst in der Form der gerechten Befreiungskriege, dann in unseren Tagen, als Breschnew-Doktrin, welche die Sowjetunion als Pendant zur Monroe- und Johnson-Doktrin entwickelte.

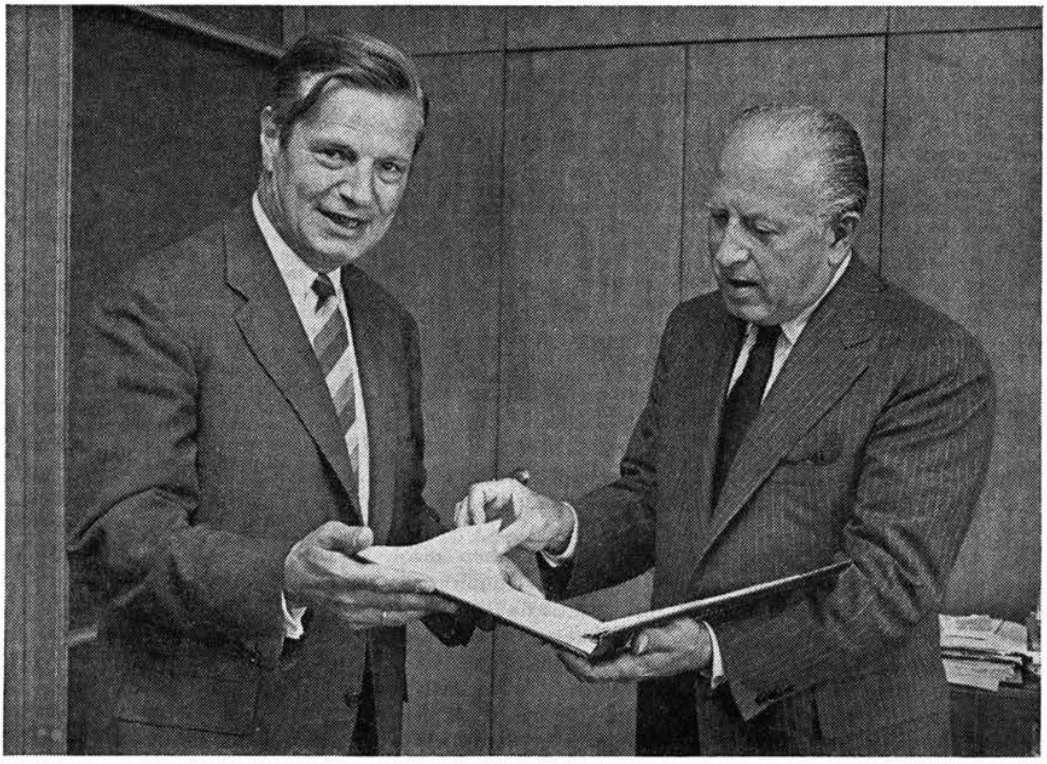
Nach der Auffassung des Marxismus-Leninismus ist der Krieg wie bei Clausewitz »die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln«: Es gibt gerechte und ungerechte Kriege. Der gerechte Krieg ist ein Befreiungskrieg; zu ihm gehören ›die nationalen Befreiungskriege‹, die zum Zweck haben, die Völker von der Versklavung durch den kapitalistischen Imperialismus zu befreien[18]. Ein solcher Krieg ist somit eine Intervention zugunsten der Menschen, die aus kommunistischer Sicht als ausgebeutet gelten: eine Art humanitäre Intervention. Die sowjetische Lehre und Politik, die Intervention jeglicher Art sonst strikt ablehnt, öffnet sich damit eine Hintertür zur Rechtfertigung der eigenen Intervention zwecks Ausbreitung des Weltkommunismus. Sie betrachtet sogar den Widerstand gegen ›Befreiungsbewegungen‹ wie in Vietnam und anderswo als verbotene Interventionen der anderen Seite.

Diese grundlegende marxistisch-leninistische Einstellung zur Intervention fand ihre logische Weiterbildung in der sowjetischen Solidaritätslehre, wonach zugunsten aller für den Kommunismus kämpfenden Gruppen oder Staaten interveniert werden kann und muß. Es ist die ›brüderliche Hilfe‹, die den in Bedrängnis geratenen Genossen und den für die ›Freiheit‹ kämpfenden Gruppen gewährt wird.

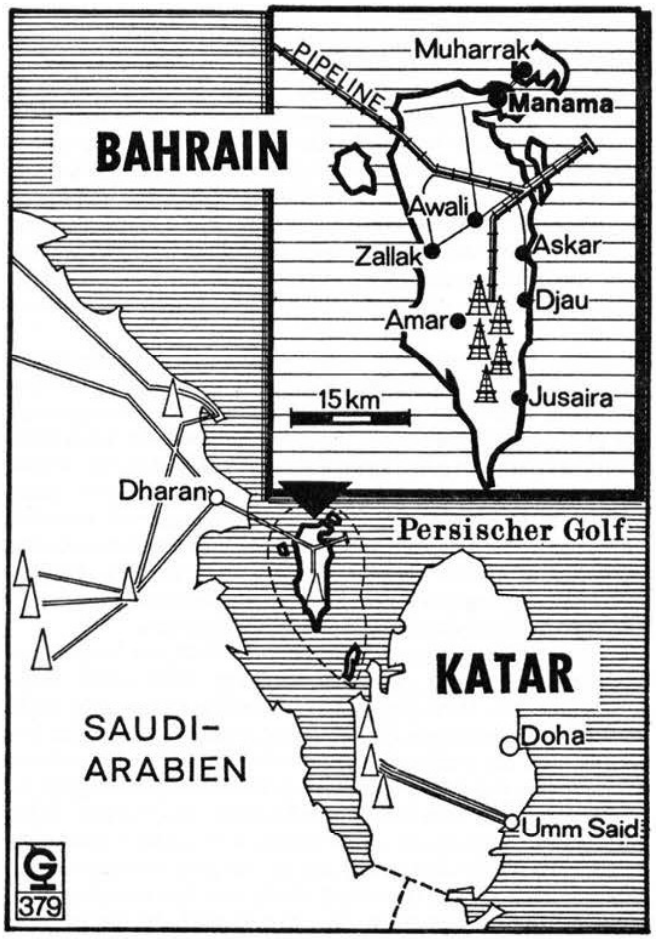
Diese brüderliche Hilfe, in der man eine Fortsetzung der brüderlichen Hilfe des Zarismus für bedrängte orthodoxe Christen im Ottomanischen Reich sehen kann, soll erst recht dann erfolgen, wenn kommunistische Gebiete wie Ungarn, Kuba, die Tschechoslowakei oder andere in Gefahr geraten, aus der kommunistischen, von der Sowjetunion hegemonial geleiteten internationalen Gemeinschaft gerissen zu werden. Daraus entwickelte sich die *Breschnew-Doktrin*. Der sowjetische Parteisekretär verkündete in seiner Rede vor dem Parteitag der polnischen Kommunisten in Warschau am 12. Dezember 1968: Wenn in einem sozialistischen Land Gefahr für die Sicherheit der ganzen sozialistischen Gemeinschaft entsteht, dann wird daraus ein Problem für alle sozialistischen Länder. Hiermit spricht er die kommunistische Solidaritätslehre aus, die ›brüderliche Hilfeleistung‹ zur Rettung des wahren Sozialismus innerhalb des sozialistischen Lagers. Es ist eine Monroe-Doktrin mit sowjetischem Vorzeichen.

Anwendung findet diese von Breschnew ausgesprochene Weiterbildung der marxistisch-leninistischen Interventionsdoktrin im Sinne der russischen Hegemonialbestrebungen auf den gesamten Bereich jener Länder, in denen das kommunistische System die Staatsmacht übernommen hat. Es würde somit auch für Kuba gelten. Mit Recht fühlten sich daher Rumänien und Jugoslawien durch Interventionen bedroht, als sie den sowjetischen Einmarsch in die Tschechoslowakei mißbilligten. Anders ausgedrückt bedeutet daher die Breschnew-Doktrin eine Beschränkung der Souveränität der sozialistischen Staaten durch die russische Hegemonie.

Die sowjetische Interventionsdoktrin schließt die Volksrepublik China nicht aus, wie von russischer Seite schon angedeutet wurde[19]. Denn das kommunistische China geht nicht nur auf ideologischem Gebiet seine eigenen Wege und benimmt sich als vollkommen selbständig im Verhältnis zur Sowjetunion, sondern es stellt auch Gebietsanforderungen an Rußland wegen zaristischer Ausbeutung im vorigen Jahrhundert, wodurch es die Sowjetunion zum ausbeutenden Kolonialherrn macht und deren ganzes Konzept vom ›gerechten Befreiungskrieg‹ auf den Kopf stellt. Die Sowjetunion hätte somit aus ihrer Sicht mehr als einen Grund, die Breschnew-Doktrin auf Rotchina anzuwenden und durch Präventivschlag einer herannahenden unübersehbaren Bedrohung ihrer Sicherheit zuvorzukommen. In der Form von Androhung mit Gewalt, einschließlich atomarer, ist diese Intervention schon längst im Gange. Das bedeutendste Kapitel über Krieg und



Der Ständige Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Botschafter Walter Gehlhoff (links), übergibt am 8. September 1971 dem Rechtsrat der Weltorganisation, C. H. Stavropoulos, die Ratifikationsurkunde über den Beitritt der Bundesrepublik zur Wiener Konvention über das Konsularrecht nebst zwei Zusatzprotokollen über die Regelung von Streitigkeiten und über den Erwerb der Staatsangehörigkeit. Alle drei Instrumente traten am 19. März 1967 in Kraft, nachdem das Vertragswerk von der Wiener Konsularrechts-Konferenz der Vereinten Nationen am 24. April 1963 angenommen und zur Unterzeichnung aufgelegt worden war.



Von 127 auf 130 ist die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen am 21. September 1971 durch die Aufnahme von Bahrain, Katar und Bhutan angestiegen. Nach den vorangegangenen erforderlichen Empfehlungen des Sicherheitsrates nahm die Vollversammlung an diesem Tage die drei asiatischen Staaten auf. Bahrain, bis zur Unabhängigkeitserklärung am 14. August 1971 unter britischer Hoheit, ist eine Inselgruppe im Persischen Golf mit 207 000 Einwohnern und mit nur 598 qkm Bodenfläche; wirtschaftlich stützt sich der Staat auf kleinere Erdölvorkommen (Ölreserven 1970: 86 Mill. t). Das benachbarte Emirat Katar zählt nur 100 000 Einwohner bei einer Fläche von 22 014 qkm. Auch Katar ist ein Ölland; es verfügt mit 558 Mill. t über beträchtliche Reserven. Das hoch im Himalaya gelegene Königreich Bhutan (Einwohnerzahl: 770 000, Fläche: 47 000 qkm) strebte seit Ende 1970 nach Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Der kleine Feudalstaat, der sich vorsichtig der modernen Zeit öffnet, ist mit Indien durch einen Vertrag seit 1950 eng verbunden. Der am 1. April 1971 angelaufene dritte Fünfjahresplan sieht Ausgaben von 355 Mill. Rupien (knapp 200 Mill. DM) vor, von denen 300 Mill. ein Geschenk Indiens sind. Nach dem indisch-bhutanischen Vertrag führt Bhutan seine Außenpolitik gemäß dem Rat Delhis. Hierzu hat der König von Bhutan kürzlich erklärt, daß sich sein Land von diesem Rat leiten lasse, aber nicht an ihn gebunden sei; so könne Bhutan bei Abstimmungen in der UNO auch anders stimmen als Indien. — Die drei neuen Mitglieder sind sogenannte ›Mikrostaaten‹. Sie verstärken damit das Problem, mit dem sich die UNO beschäftigt und auf das Generalsekretär U Thant in seinem Jahresbericht zuhanden der jetzt stattfindenden Vollversammlung hingewiesen hat: Wie soll und kann der Mitgliederinflation durch die Aufnahme meist neuer und kleiner Staaten Halt geboten werden, ohne das Recht dieser Länder auf Mitsprache und Mitwirken außer acht zu lassen. (Vgl. Ehrhardt: Mikrostaaten als UN-Mitglieder? in: VN 18. Jg. (1970) Heft 4, S. 111 ff.)

Frieden, Gewaltanwendung und Intervention in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wird diese sino-russische Auseinandersetzung liefern.

Die dargelegten politischen Doktrinen beanspruchen nicht den Status völkerrechtlicher Regeln. Sie sind lediglich erklärte Normen des Handelns. Durch ihre praktische Bedeutung im internationalen Leben haben sie das Völkerrecht auf einem seiner wichtigsten Gebiete verdrängt und einen Eigenbereich geschaffen. Das konnte um so leichter geschehen, als das internationale Recht keine eindeutig geltenden Normen auf dem Gebiet des Interventionsrechts aufzustellen vermochte[20].

Die grundlegende Garantie des Friedens ist heute weder in den Vereinten Nationen noch im völkerrechtlichen Kriegsverbot zu suchen, sondern im Gleichgewicht der Supermächte. Die politischen Doktrinen dienen der Erhaltung dieses Gleichgewichts, ebenso wie der Atomsperrvertrag. Auch dieser wird in den Dienst der Erhaltung der Machtkonstellation gestellt. Erfolgt durch die chinesische Entwicklung eine Erschütterung dieses Gleichgewichts, dann gerät der Weltfrieden in Gefahr.

Anmerkungen:

1 Vgl. J. Soder, Die Problematik des völkerrechtlichen Interventionsverbots, in: VN 18. Jg. (1970) Heft 2, S. 48 ff.

2 Vgl. E. Reibstein, Völkerrecht II — Eine Geschichte seiner Ideen in Lehre und Praxis, Freiburg—München 1963, S. 645.

3 Vgl. A. G. Stapleton, Intervention and Non-Intervention or the Foreign Policy of Great Britain from 1790 to 1865, London 1866, p. 15.

4 Vgl. Reibstein, siehe Anm. 2, aaO, S. 637.

5 Vgl. Syllabus errorum vom 8. Dezember 1964, Pos. 62: »Proclamandum est et observandum principium quod vocant de non interventu«, Denzinger N. 1762.

6 Vgl. H. Mosler, Die Intervention im Völkerrecht, Berlin 1937, S. 79.

7 Vgl. Reibstein, siehe Anm. 2, aaO, S. 699.

8 Zu den Panamerikanischen Konferenzen vgl. Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts II, S. 729 ff. Vgl. Fenwick, The Organization of American States, Washington 1963.

9 Vgl. Charta der Organisation Amerikanischer Staaten (Bogotá-Charta) vom 30. April 1948, in: Berber, Völkerrecht — Dokumentensammlung, München und Berlin 1967, I 2/101. Art. 15: »No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. The foregoing principle prohibits not only armed force but also any other form of interference or attempted threat against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements«. Der Art. 16 verbietet wirtschaftliche oder politische Zwangsmaßnahmen anzuwenden, um den souveränen Willen eines Staates zu beugen.

10 Vgl. Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit vom 25. Mai 1963, in: Berber, siehe Anm. 9, aaO, I 2/201. Art. 3 enthält die Grundsätze, unter denen genannt wird: »Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten« und »Achtung vor der Souveränität und territorialen Integrität jedes Staates und vor seinem unveräußerlichen Recht auf Existenz«. Zur OAU vgl. H. Loewe, Interafrikanische Zusammenschlüsse bis zur Organisation Afrikanischer Einheit 1963, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 24 (1964), S. 122—155.

11 Vgl. Vertrag der Staaten der Arabischen Liga vom 22. März 1945, in: Berber, siehe Anm. 9, aaO, II 201. Artikel 8 lautet: »Tout Etat-Membre s'engage à respecter le régime de Gouvernement établi dans les autres Etats-Membres en le considérant comme un droit exclusif de chaque Etat. Il s'engage à s'abstenir de toute action tendant au changement de ce régime«. Zur Bandung-Konferenz vgl. W. Abendroth, Die völkerrechtliche Bedeutung der Bandung-Konferenz, in: Archiv des Völkerrechts 6 (1956/57) S. 55 ff.

12 Vgl. Warschauer Pakt vom 14. Mai 1955, in: Berber, siehe Anm. 9, aaO, II 103. Art. 8 lautet: »Die Vertragschließenden Seiten erklären, daß sie im Geiste der Freundschaft und der Zusammenarbeit für die Weiterentwicklung und Festigung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen untereinander in Befolgung der Grundsätze der gegenseitigen Achtung ihrer Unabhängigkeit und Souveränität und der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten handeln werden«.

13 Die Heilige Allianz, geschlossen vom Kaiser von Österreich, König von Preußen und Kaiser von Rußland am 26. September 1815, beginnt mit den Worten »Au nom de la trè-sainte et indivisible Trinité«, vgl. den Text bei M. Fleischmann, Völkerrechtsquellen, Halle 1905, S. 19.

14 Die wichtigsten Passagen der Monroe-Doktrin lauten: (Der Präsident proklamiert) »as a principle in which the rights and interests of the United States are involved, that the American continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers« (Abs. 7) ... »We declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety ...« (Abs. 48) ... »It is impossible that the allied powers should extend their political system to any portion of either continent without endangering our peace and happiness« (Abs. 49); vgl. Fleischmann, siehe Anm. 13, aaO, S. 28.

15 Zur Monroe-Doktrin vgl. D. Perkins, A History of the Monroe-Doctrin, Boston[4] 1945.

16 Die Drago-Porter-Konvention vom 18. Oktober 1907 lautet: »Abkommen betreffend die Beschränkung der Anwendung von Gewalt bei der Eintreibung von Vertragsschulden«, vgl. Strupp-Schlochauer, siehe Anm. 8, aaO, I, S. 399.

17 Vgl. Knud Krakau, Die kubanische Revolution und die Monroe-Doktrin, Frankfurt 1968.

18 Vgl. Völkerrecht, hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, deutsche Übers. von L. Schultz, Hamburg 1960, S. 416.

19 Vgl. den aufsehenerregenden Artikel des sowjetischen Journalisten Victor Louis im Londoner ›Evening News‹, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. September 1969.

20 Vgl. hierzu die Bemerkung Moslers, siehe Anm. 6, aaO, S.80: »Inwieweit die Einmischung unter prinzipieller Anerkennung der Nichtintervention als zulässig erstrebt wird, gehört in das Gebiet der Rechtspolitik, nicht des geltenden Rechts«.