Die weitere Geschichte dieses Berichts zeigt in nuce die verworrene Problematik der internationalen Interessenlage im Indischen Ozean. Unmittelbar nach seinem Erscheinen protestierten gegen den Bericht die Vertreter der vier Großmächte mit Flottenpräsenz im Indischen Ozean sowie die Anlieger Madagaskar, Nordjemen, Äthiopien, Somalia und Tansania, zum Teil in äußerst scharfer Form. Die letzteren bestritten kategorisch, einer der Großmächte, wie im Bericht festgestellt, irgendwelche militärischen Rechte eingeräumt zu haben. Die Sowjetunion wandte sich gegen die »völlig verzerrte« Darstellung, usw.

Der Generalsekretär sah sich gezwungen, den Bericht kurz nach Erscheinen einzuziehen und als gegenstandslos zu bezeichnen. Unter Hinzuziehung eines weiteren Gutachters (eines Kanadiers) wurde nun eine bereinigte Ausgabe des Reports hergestellt (13 Seiten mit 2 Seiten Anhang, ohne Karte). Sie erschien im Juli 1974, unter demselben Aktenzeichen mit dem Zusatz Rev. 1, als eine nunmehr kaum mehr brisante Zusammenstellung weitgehend bekannter und veröffentlichter Tatsachen, unter Verzicht auf zahlreiche Einzelheiten und Wertungen des ersten Berichts. Doch selbst diese Fassung wurde noch von mehreren Staaten — der Sowjetunion sowie einer Reihe von Anliegern — beanstandet, zum Teil wiederum in scharfer Form. Der oben angeführte Bericht des Ad-hoc-Ausschusses gibt diese Proteste und Einwände wider.

Der Vorfall zeigt, daß es nicht möglich ist, selbst bei breitestem Nenner Konsens unter den an den politischen und strategischen Vorgängen im Bereich des Indischen Ozeans interessierten Staaten herzustellen. Die Einheitsfront der Unterzeichner des Friedenszonen-Vorschlags bricht sofort auseinander, wenn es um die Darstellung des gegenwärtig herrschenden Zustandes geht, bei dem die Verflechtung von Interessen auswärtiger Mächte mit Anliegerstaaten sichtbar wird, wobei die letzteren neben Gesichtspunkten der Sicherheit auch ihre regionalen Ambitionen im Auge haben.

Die Vereinten Nationen sammeln diese divergierenden Bestrebungen wie in einem Brennglas, was eine verbale, aber ohne Zweifel nützliche Form der Austragung internationaler Meinungsverschiedenheiten ist. Immerhin hat sich auch nach diesem Austausch von Gegensätzlichkeiten die Front der Anliegerstaaten wieder soweit geschlossen, daß Ende 1974 der Generalversammlung eine neue Resolution[9] vorgelegt werden konnte, die auch die baldige Abhaltung einer Konferenz dieser Länder sowie der Hinterlandstaaten vorsieht. Angesichts der zu verzeichnenden Eskalation der militärischen Präsenz der beiden Supermächte im Indischen Ozean, die vor allem im Zusammenhang mit der sprunghaft erhöhten Bedeutung der Region des Persischen Golfs sowie mit der gespannten Nahost-Situation zu sehen ist, mag ein vereinigter Druck von Anliegern in Richtung auf eine Begrenzung dieser gefährlichen Entwicklung nützlich sein. Der Wunsch nach einer Friedenszone könnte somit auf eher indirekte Weise politische Wirkung erzielen, als Ausdruck einer noch wenig artikulierten Grundstimmung unter den Anliegern eines Ozeans, zu denen keine der Großmächte zählt, einer Stimmung, die von diesen nicht völlig mißachtet werden kann[10].

Das Forum der Vereinten Nationen wird jedenfalls künftig verstärkt dazu dienen, die Unterstützung der überwiegenden Mehrheit der Staatenwelt für ein Konzept zu gewinnen, das zumindest im Prinzip die globale Sicherheit zu erhöhen geeignet ist. Die Geschichte zeigt, wie manche vagen Ideen sich zu Kräften der Veränderung entwickelt haben, sobald die Zeit dafür reif war.

Anmerkungen

1 L. Griswold, From Simonstown to Singapore, Annapolis 1971.
2 UN-Doc.A/C.1/PV.2004 vom 30. Oktober 1974.
3 UN-Doc.A/PV.1962 vom 12. Oktober 1971.
4 UN-Doc.A/PV.1962 vom 12. Oktober 1971, siehe Anm. 3.
5 UN-Doc.A/Res/2832 (XXVI). — Deutsche Übersetzung siehe in diesem Heft S. 122.
6 12 Anrainerstaaten, der Hinterlandstaat Sambia sowie China und Japan; 1974 wurde der Ausschuß um die drei Staaten Bangladesch, Kenia und Somalia erweitert.
7 Report of the ad-hoc Committee on the Indian Ocean, UN-Doc.A/2629 (XXIX).
8 UN-Doc.A/AC.159/1 vom 3. Mai 1974.
9 UN-Doc.A/Res/3259 (XXIX). — Deutsche Übersetzung siehe in diesem Heft S. 123. — Im Juni 1975 stellte der Ad-hoc-Ausschuß fest, daß unter den Anliegerstaaten Einverständnis darüber erzielt worden sei, die Konferenz in der zweiten Jahreshälfte 1976 abzuhalten, entweder in Sri Lanka oder auf Madagaskar. Die auswärtigen maritimen Mächte, die im Indischen Ozean präsent sind, hätten allerdings nicht auf die Einladung reagiert, an der Konferenz teilzunehmen. Diese Weigerung ist nicht überraschend, sie verstärkt jedoch die Konfrontation zwischen den Lagern.
10 Die Sowjetunion zeigt bereits seit einiger Zeit, daß ihr der politische Gehalt der Friedenszonen-Forderung durchaus bewußt ist und daß sie ihn für sich nutzbar zu machen sucht.

Die Definition der Aggression — ein Instrument für den Sicherheitsrat

WOLFGANG HEIDELMEYER

Der Zweite Weltkrieg begann mit der Lüge, Polen habe mit regulären Streitkräften zuerst auf deutschem Reichsgebiet geschossen; nun werde ›zurückgeschossen‹. Die Sowjetunion bemäntelte ihr militärisches Eingreifen in Ungarn und der CSSR mit ›Einladungen‹, die USA bedurften des Zwischenfalls im Golf von Tongking, um den massiven Einsatz ihrer Macht in Vietnam zu rechtfertigen. Wenige Beispiele genügen für den Nachweis, daß eine allgemeine Scheu besteht, Kriege und gewaltsame Interventionen als Frucht eigener politischer Entscheidung offen zu bekennen, sei es nach innen oder vor den Augen einer durch die modernen Nachrichtenmittel erschlossenen Weltöffentlichkeit.

Die Motive dafür mögen sehr verschieden sein und können ebensowohl in dem deutlichen Bewußtsein einer fragwürdigen Sache liegen wie auch in dem Gefühl begründet sein, daß die Sache wohl für den einen Teil der Öffentlichkeit ›gerecht‹, für einen anderen Teil aber ›ungerecht, verbrecherisch, imperialistisch‹ — oder wie auch immer die Bezeichnung gerade lauten mag — scheinen kann.

Die Furcht, politisch oder moralisch als ›Angreifer‹ gebrandmarkt zu werden, hat viele Gesichter. Gewalt bedarf des Zwielichts, um breiten Erfolges sicher zu sein, der Schatten verbirgt die Verantwortlichkeit. Zwar mag es geschehen, daß in Nürnberg einige gehängt werden, aber auch ›die Nürnberger‹ hängen keinen, den sie nicht haben — oder haben können. Es wäre gut, immer und allenthalben zu wissen, wo die Verantwortung liegt, wenn auf dieser Erde zu den Waffen gegriffen wird. Dies gilt insbesondere für die Vereinten Nationen, die nach dem Vorspruch ihrer Satzung angetreten sind, »die kommenden Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren«.

I

Innerhalb der Abrüstungsbemühungen des Völkerbundes bereits beschäftigte man sich mit dem Problem, wie man dem allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltverbot, welches allmählich von der internationalen Rechtsüberzeugung aufgenommen wurde, und insbesondere der Ächtung des Krieges durch den Kellog-Pakt einen praktikablen Mechanismus unterlegen könne, der geeignet wäre, an das Unrecht des ›verbotenen Krieges‹ die entsprechenden Folgen zu knüpfen. Die Frage nach der Begriffsbestimmung des Angriffs und des Angreifers wurde geboren.

Die Schwierigkeiten für eine solche Definition wurden bald offenbar. Man entwickelte Meinungen, die einer beweglichen

Bestimmung den Vorzug gaben und den Angreifer in Würdigung aller Umstände des Einzelfalles feststellen wollten. Es liegt auf der Hand, daß man damit leicht Gefahr liefe, sich in endlosen Diskussionen des Für und Wider zu verlieren und zu erschöpfen: ein Vorsprung für den ›wirklichen‹ Angreifer.

Andere wieder meinten, man solle feste Tatbestände schaffen, damit von vornherein sichtbar ist, wer eine Angriffshandlung unternommen und damit die völkerrechtliche Verantwortlichkeit auf sich geladen hat. Was aber hätte das für einen schwachen Staat bedeutet, der an kaum zu verteidigenden offenen Grenzen mit geringer Streitkraft einer angriffslüsternen Übermacht gegenübersteht, durch ständige Übergriffe des stärkeren Gegners unerträglich gereizt wird und schließlich sein Heil in einem Gegenschlag suchen muß, um nicht überwältigt oder vernichtet zu werden? Wäre unter gewissen Umständen ein präventiver Verteidigungskrieg in einem Zustand wechselseitiger militärischer Hochspannung noch möglich gewesen? Schließlich verfochten die Anhänger einer starren Definition den Grundsatz der Priorität: Angreifer ist, wer als *erster* seine Zuflucht in kriegerischen Handlungen sucht. Auch dies kann durchaus bedeuten, daß der ›wirkliche‹ Aggressor eine Lage zu schaffen vermag, die ihm als Provokateur einen Bonus zuweist: der andere kann nicht anders, er muß einfach der ›Erste‹ sein!

Die Schwierigkeit, beide Prinzipien zu versöhnen, verhinderte einen allgemeinen Erfolg der Definitionsbemühungen des Völkerbundes.

Zwar hatte die Sowjetunion auf der Abrüstungskonferenz in Genf zu Anfang der dreißiger Jahre eine Begriffsbestimmung nach dem starren Schema vorgeschlagen, die auch in einige Nichtangriffs- und Beistandspakte einging, doch wurden diese Grundsätze nicht allgemein anerkannt.

Nach der sowjetischen Definition sollte als Angreifer derjenige Staat gelten, der als *erster* eine der folgenden Handlungen unternimmt: 1. Kriegserklärung, 2. bewaffnete Invasion, 3. bewaffneter Angriff auf fremdes Gebiet, Schiffe oder Luftfahrzeuge, 4. kriegerische Seeblockade, 5. Unterstützung bewaffneter Banden auf fremdem Gebiet vom eigenen Staatsgebiet aus[1]. Diese Bestimmungsversuche kamen zwar im Völkerbund nicht zur Abstimmung, wirkten aber immerhin als rechtliche Vermutungen für die Feststellung des Angreifers fort, wenigstens als Handhabe für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, dem es nach Artikel 39 der Satzung zukommt, eine *Angriffshandlung* festzustellen[2]. Eben die so gekennzeichnete Befugnis des Sicherheitsrates bereitete auch den Weg für einen Erfolg der starren Definition durch einen Handlungskatalog.

Im geltenden Völkerrecht bildete sich jedenfalls eine ziemliche kasuistische Übereinstimmung darüber, was *bewaffneter* Angriff ist: die nicht ausnahmsweise gerechtfertigte bewaffnete Unterwerfung fremden Staatsgebiets, die Beschießung von Zielen auf fremdem Territorium (allerdings nicht die kleineren ›Zwischenfälle‹ im Grenzbereich), der Angriff auf fremde Kriegsschiffe in internationalen Gewässern (Gewaltanwendung gegen fremde Handelsschiffe wohl nur innerhalb bestimmter Grenzen), der Angriff gegen fremde Stationierungstruppen, die einen Rechtstitel auf Anwesenheit im fremden Gebiet besitzen (oder umgekehrt der ungerechtfertigte Angriff durch solche Stationierungsstreitkräfte), schließlich die staatliche Unterstützung bewaffneter Banden oder Organisationen auf fremden Gebiet[3]. Auch ›vorbeugende‹ bewaffnete Angriffe können schon nach allgemeinem Völkerrecht als verboten gelten[4], umsomehr als Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen für die Ausübung des Naturrechts individueller oder kollektiver Selbstverteidigung einen gegenwärtigen ›Angriff mit Waffengewalt‹ voraussetzt.

Darüber hinaus zeigten sich in den Vereinten Nationen gewisse Tendenzen zur Einbeziehung weiterer Handlungen in einen allgemeinen Aggressionsbegriff: die ›wirtschaftliche Aggression‹, die ›ideologische Aggression‹ und die ›indirekte Aggression‹ (z. B. durch Förderung eines in einen Bürgerkrieg verwickelten Regimes oder seiner Gegner ohne ›direkte‹ Intervention)[5]. Die DDR hat der Palette noch den Begriff der ›juristischen Aggression‹ aufgefärbt, um die Inanspruchnahme gesamtdeutscher Kompetenzen durch die Bundesrepublik Deutschland zu diskriminieren.

Die Erweiterung des Angriffskataloges zeigt das Bemühen, angesichts der zunehmenden Komplexität internationaler Sachverhalte und der Absenkung des Krieges im klassischen Sinne in vielgestaltige Spielarten der Auseinandersetzung mit kriegerischen und nichtkriegerischen Mitteln, einen vergrößerten Spielraum für die Vereinten Nationen und ihren Sicherheitsrat zu gewinnen und damit die internationale Szene besser zu beherrschen. Ob dadurch allerdings wirklich das Operationsfeld der Vereinten Nationen ausgedehnt oder ob nicht vielmehr nur der propagandistische Freiraum ihrer Mitglieder gefördert würde, wird man gegenwärtig nur schwer entscheiden können: die Transparenz des überdimensionalen Bildes der internationalen Beziehungen ist zu gering.

II

Die Vereinten Nationen beschäftigten sich seit dem Jahre 1950 mit dem erneuten Versuch, den Begriff der ›Aggression‹ zu definieren.

Bei der Debatte der Frage ›Pflichten der Staaten im Falle des Ausbruchs von Feindseligkeiten‹ präsentierte die Sowjetunion einen Vorschlag für die Definition der Aggression[6]. Dieser Vorschlag wurde auf der Grundlage der Entschließung 378 (V) der Generalversammlung vom 17. November 1950 von der Völkerrechtskommission behandelt[7]. In ihrer siebten Sitzungsperiode betraute die Generalversammlung einen Sonderausschuß aus 15 Mitgliedern mit der weiteren Beratung[8]; dieses Komitee erarbeitete einen Bericht[9], der mehrere Definitionen enthielt und von den Mitgliedstaaten kommentiert wurde[10]. Am 4. Dezember 1954 wurde ein zweiter Sonderausschuß aus 19 Mitgliedern durch Entschließung 895 (IX) eingesetzt, der wiederum einen Bericht mit einer Auswahl von Bestimmungsversuchen für den Aggressionsbegriff verfaßte[11]. Daraufhin beschloß die Generalversammlung, die Kommentierungsphase wieder aufzunehmen, die Ausschußarbeit fortzusetzen und die Erörterung frühestens in der 14. Sitzungsperiode wieder zu beginnen[12].

Der Sonderausschuß setzte seine Arbeit im stillen fort, begleitet von Entschließungen der Generalversammlung, in denen alljährlich die allgemeine Überzeugung von der Notwendigkeit einer Aggressionsbestimmung hervorgehoben wurde[13].

Im Jahre 1973 traten die vieljährigen Bemühungen in die entscheidende Phase. Der Bericht des Sonderausschusses wurde auf die Tagesordnung genommen, und die Generalversammlung faßte ihre Entschließung 3105 (XXVIII) vom 12. Dezember 1973 mit der Erwägung, daß es notwendig sei, das Werk des Sonderausschusses erfolgreich abzuschließen und so bald wie möglich zu einer Bestimmung der Aggression zu gelangen: der Sonderausschuß solle seine Arbeiten im Jahre 1974 abschließen.

Vom 11. März bis zum 12. April 1974 trat der Ausschuß in New York zusammen. Seine Mitglieder waren: Algerien, Australien, Bulgarien, Kanada, Kolumbien, Zypern, Tschechoslawakei, Ekuador, Ägypten, Finnland, Frankreich, Ghana, Guyana, Haiti, Indonesien, Iran, Irak, Italien, Japan, Madagaskar, Mexiko, Norwegen, Rumänien, Sierra Leone, Spanien, Sudan, Syrien, Türkei, Uganda, Sowjetunion, Großbritannien, Vereinigte Staaten von Amerika, Uruguay, Jugoslawien und Zaire[14]. Der Ausschuß versah sich mit einer begleitenden Arbeitsgruppe, die vom 12. März bis zum 11. April wirkte. Die Arbeitsgruppe empfahl Anmerkungen zu den Artikeln 3 und 5 und schloß den Entwurf ab, der dem Sonderausschuß überwiesen wurde. Der Sonderausschuß billigte die Texte

und empfahl den Entwurf der Generalversammlung zur Annahme[15].

Der Sechste Hauptausschuß der Generalversammlung beriet den Text zwischen dem 8. Oktober und 22. November 1974. Dabei wurde Einvernehmen über Auslegungen zu den Artikeln 3 (c) und (d) erzielt, von denen ebenso wie von den Anmerkungen zu den Artikeln 3 und 5 später noch zu reden sein wird[16]. Der Beschlußentwurf wurde im Sechsten Hauptausschuß ebenso wie im Sonderausschuß durch Konsens ohne Abstimmung akzeptiert. Am 14. Dezember 1974 nahm die Generalversammlung — ebenfalls ohne formelle Abstimmung — den Entwurf an[17].

III

Die Entschließung der Generalversammlung, mit welcher der Entwurf gebilligt worden ist, beruht auf der Überzeugung, daß die Definition des Aggressionsbegriffs die internationale Sicherheit fördern und den Weltfrieden stärken wird. Die Staaten allgemein, nicht nur die Mitglieder, werden aufgefordert, sich jeglicher Gewaltanwendung zu enthalten, die satzungswidrig ist oder gegen die ›Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten gemäß der Charta der Vereinten Nationen‹ verstößt.

Damit wird ein universeller Rahmen geschaffen, der die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen, die Kompetenzen des Sicherheitsrates und die Pflicht zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten im Auge hat, wie der Vorspruch der dem Beschluß nachgestellten Definitionsbestimmungen noch einmal besonders hervorhebt.

Außerdem werden die oben erwähnten Völkerrechtsgrundsätze beschworen. Diese am 24. Oktober 1970 in der Jubiläumssitzung der Organisation angenommenen und umfassend erläuterten sieben Prinzipien enthalten

1. den Grundsatz, daß die Staaten sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung oder der Anwendung von Gewalt enthalten sollen, gleich, ob sie sich gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit richtet oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist,
2. den Grundsatz, daß die Staaten ihre internationalen Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln in einer Weise, die dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit wie auch der Gerechtigkeit nicht zum Schaden gereicht, regeln sollen,
3. die Pflicht, sich entsprechend der Charta nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen,
4. die Pflicht der Staaten zur Zusammenarbeit gemäß der Charta,
5. den Grundsatz der völkerrechtlichen Gleichheit und des Selbstbestimmungsrechts der Völker,
6. den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten,
7. den Grundsatz, daß die Staaten ihre Pflichten, die sie nach der Charta übernommen haben, nach Treu und Glauben erfüllen sollen[18].

Es ist hier nicht der Ort, um den breit ausgemalten Erläuterungen der Grundsätze zu folgen, aber einige Hinweise sollten dennoch nicht fehlen.

Das Prinzip unter 1. stellt fest, daß der Angriffskrieg ein Verbrechen gegen den Frieden ist und völkerrechtliche Verantwortlichkeit auslöst[19]. Jegliche Propaganda für Angriffskriege soll unterbleiben. Verletzung bestehender Staatsgrenzen und Gewalt zur Behebung von Grenz- oder Gebietsstreitigkeiten oder die Verletzung internationaler Demarkationslinien und Waffenstillstandslinien sind untersagt. Die Staaten sollen sich gewaltsamer Repressalien enthalten, desgleichen der Unterstützung irregulärer Organisationen oder bewaffneter Banden auf fremdem Gebiet, oder der Organisation oder Unterstützung von Bürgerkrieg und Terrorakten auf fremdem Gebiet, oder der Unterstützung von Tätigkeiten, die auf solche Aktionen abzielen, auf eigenem Staatsgebiet. Fremdes Staatsgebiet soll nicht im Widerspruch zur Charta besetzt werden, und ein gewaltsamer Erwerb fremden Gebietes ist völkerrechtlich verboten.

Der Grundsatz unter 2. fordert, daß internationale Streitigkeiten gewaltlos im Wege der Verhandlung, der Untersuchung, der Vermittlung, der Schlichtung, des Schiedsspruches, der richterlichen Streitregelung, der Anrufung internationaler Organe, in jedem Falle aber so geregelt werden sollen, daß keine Gefährdung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit eintritt.

Das Prinzip unter 5. enthält das Gebot, sich jeder Zwangsmaßnahme zu enthalten, die einVolk seiner Selbstbestimmung, seiner Freiheit oder seiner Unabhängigkeit berauben würde. Beim Widerstand gegen solche Zwangsmaßnahmen sollen die Völker das Recht haben, Unterstützung in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zu suchen und zu erhalten.

Im Vorspruch zur Definition der Aggression werden das Verbot der Anwendung von Waffengewalt zur Verletzung von Selbstbestimmung, Freiheit, Unabhängigkeit oder territorialer Unversehrtheit sowie das Verbot der satzungswidrigen Besetzung fremden Staatsgebietes und des gewaltsamen Gebietserwerbs neben allgemeiner Bestätigung der vorerwähnten Völkerrechtsgrundsätze in ihrer Gesamtheit noch einmal ausdrücklich hervorgehoben. Das bedeutet eine generelle Bindung an die Prinzipien der Friedensbewahrung, die über das in der Begleitentschließung genannte Ziel hinausgeht, dem Sicherheitsrat eine Orientierungshilfe bei der Feststellung einer Angriffshandlung im Sinne des Artikels 39 der Charta zu geben.

Damit wird die Frage nach der Rechtsnatur der Definitionen aufgeworfen. Sicherlich handelt es sich um eine allgemeine Richtlinie sowohl für die Mitgliedsstaaten als auch für den Sicherheitsrat. Dem entsprechen auch die Bemerkungen des Vertreters der Bundesregierung in den Beratungen des Sechsten Hauptausschusses:

»Die Bundesregierung erachtet die von der Generalversammlung anzunehmende Definition ... in erster Linie als Instrument für den Gebrauch durch den Sicherheitsrat ... Diese verfahrensmäßige Funktion ist das Hauptkriterium der Definition. Dennoch geht die Bedeutung einer Definition eines der Schlüsselbegriffe der Charta, welche die volle Autorität der Generalversammlung hinter sich hat, weit über den Verfahrensaspekt hinaus. Solch eine Definition wird Maßstäbe über den Rahmen der prozeduralen Arbeit des Sicherheitsrates hinaus setzen. Sie wird als Kriterium für Regierungen, Nationen, Politiker, Beamte und Soldaten zur Unterscheidung zwischen Recht und Unrecht beim Gebrauch von Waffengewalt dienen. Vor allem werden die Staaten selbst sie als Leitfaden bei der Bestimmung ihrer Rechte nach Art. 51 der Charta nehmen, d. h. bei der Umschreibung der Reichweite ihres Rechtes zur Selbstverteidigung ... Der von dem Sonderausschuß entworfene Text kommt in bemerkenswerter Weise beiden Absichten entgegen, der, ein Instrument für den Sicherheitsrat bereitzustellen, und der, einen generellen Leitfaden für die Staaten zu etablieren«[20].

Ob es sich um eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts im Sinne des Artikels 53 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge handelt, wie der kolumbianische Vertreter im Sonderausschuß meinte[21], kann man dahingestellt sein lassen. Die Quasiunanimität der Annahme der Definition durch die Generalversammlung (Feststellung allgemeinen Konsenses ohne Abstimmung) könnte durchaus dafür sprechen. Die Bedeutung als Instrument des Sicherheitsrates ist indessen von ungleich größerem Gewicht. Dazu wurde von britischer Seite im Sonderausschuß wohl nicht ohne Anspruch auf Richtigkeit bemerkt: Es sei stets nötig, sich daran zu erinnern, was die Definition ist. Es ist das internationale Gegen-

stück zu einem Akt der innerstaatlichen Gesetzgebung, welche die zuständigen Organe bindet. Nach der Charta ist der Sicherheitsrat das zuständige Organ, welches entscheidet, ob eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung begangen worden ist, und der auch von einer solchen Feststellung absehen kann; seine Ermessensfreiheit bleibe absolut unberührt. Nichts in der Definition könne dieses von der Charta übertragene Ermessen qualifizieren; dies sei auch nicht beabsichtigt. Die Definition sei ein wertvoller Leitfaden für den Sicherheitsrat bei seiner Tätigkeit unter Artikel 39 der Charta — nicht mehr und nicht weniger[22]. — Dieser kurze Blick auf widersprüchliche Positionen zeigt die breite Kluft, die den äußerlichen und formellen Konsens durchzieht.

In der Tat hat der Sicherheitsrat in seiner Praxis mehr die Rolle des ›Friedensmachers‹ als die des ›Richters‹ gesucht. Bei Konfliktsituationen mit tiefliegenden geschichtlichen Wurzeln und komplexen wechselseitigen Akten der Streitparteien hat der Rat oftmals und aus gutem Grund von Verurteilungen abgesehen, die nur die Aufgabe der Beendigung der Feindseligkeiten erschwert haben würden[23]. In den Beratungen wurde aber auch deutlich, daß verschiedene Delegationen größten Wert darauf legen, durch den Sicherheitsrat den ›wahren‹ Aggressor herausfinden zu lassen, weil Aggression generell ein schweres internationales Verbrechen sei[24].

Ähnliche innere Spannungen beherbergt das Instrument auch in der Frage des Kampfes um Selbstbestimmung mit Waffengewalt. Die Definition verbietet in ihrem Vorspruch den Gebrauch der Waffen zum Zwecke der Unterjochung anderer Völker, und in ihrem Artikel 7 behält sie das Recht der unterjochten Völker zum Befreiungskampf vor. Dies gilt den einen lediglich als Unterstreichung der Rechtmäßigkeit der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts und des Anspruchs auf Freiheit und Unabhängigkeit[25], den anderen als unmittelbarer Ausdruck des Rechts der Völker, Waffen gegen die Kolonialisten zu erheben[26], und es soll auch das Recht zur Unterstützung seitens anderer Staaten einschließen[27].

Andere wieder zeigten sich besorgt, daß aus der Frage der Selbstbestimmung eine unausgewogene Definition erwachsen könnte, die einer Auslegung Vorschub leiste, als entschuldige sie Staaten, die Angriffsakte durch Hervorrufung bewaffneter Unruhen im Innern eines anderen Staates oder durch vergleichbare Handlungen begingen[28]. Eine solche Praxis ist sicher nicht ganz ungewöhnlich und gehört zur Standardausrüstung des Macchiavellismus.

Die Definition ist eben ein Kompromiß und als solcher gewiß nicht ohne Wert. Sie kann sicherlich dazu mißbraucht werden, wie der amerikanische Vertreter im Sonderausschuß sagte, den Sicherheitsrat in langwierige Debatten zu verstricken, ob eine Angriffshandlung begangen worden ist oder nicht[29]. Dennoch ist es von Bedeutung, daß eine Definition überhaupt möglich war, weil hierdurch allein der Weg zur Annahme eines ›Kodex der Straftaten gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit‹, der von der Völkerrechtskommission schon seit langem erarbeitet, aber von der Generalversammlung mangels einer Definition der Aggression nicht angenommen worden ist, gebahnt werden konnte[30]. Ein solcher Kodex müßte den Artikel 5 der Definition, der ihre Achillesferse darstellt[31], untermauern. Erst dann werden die Kodifikationsbemühungen der Vereinten Nationen um ein friedensbewahrendes Kriegsvölkerrecht ihre Krönung finden.

IV

Ein zusammenfassender Überblick über die Definition im einzelnen zeigt über das bisher Gesagte hinaus folgende Züge:

Sie soll einen potentiellen Angreifer abschrecken und seine Feststellung erleichtern, wobei allerdings alle Umstände jedes einzelnen Falles geprüft werden müssen. Sie ist insofern ein Leitfaden für den Sicherheitsrat.

Artikel 1 definiert Aggression als Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat, bleibt also innerhalb des herkömmlichen Verständnisses des Völkerrechts als Kodex für das Verhalten der Staaten; dabei ist es ohne Bedeutung, daß die Erläuterung die Anerkennungsfrage ausklammert. Die fehlende Rücksichtnahme darauf, ob ein Staat Mitglied der Organisation ist, erhärtet die These von der universell gemeinten Bedeutung der Definition.

Die Aggression muß die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates verletzen. Man wird gut daran tun, die Worte ›Souveränität‹ und ›politische Unabhängigkeit‹ in diesem Zusammenhang als gleichbedeutend zu verstehen, denn der Angriff auf das eine beeinträchtigt sicherlich auch das andere, was immer man unter dem Ausdruck jeweils verstehen mag.

Artikel 2 stellt eine allgemeine Vermutung für einen Beweis des ersten Anscheins auf, falls ein Staat als *erster* zu den Waffen greift. Damit haben die Anhänger der starren Definition einen Sieg errungen (wie auch der in Artikel 3 enthaltene Katalog der einzelnen Angriffshandlungen zeigt); desungeachtet kann der Sicherheitsrat auf eine Feststellung des Angreifers verzichten, womit wiederum ein Schritt in die Richtung der elastischen Definition getan wurde.

Der Katalog in Artikel 3 gilt vorbehaltlich des Artikels 2 und als nicht abschließende Regelung im Lichte des Artikels 4 ohne Rücksicht auf eine Kriegserklärung. Diese büßt dadurch ihre herkömmliche Bedeutung ein. Keine Überlegung irgendwelcher Art soll künftig als Rechtfertigung für eine Aggression dienen können (Artikel 5). Damit wiederum verliert auch die in den Debatten oftmals hervorgekehrte Bedeutung der ›Absichten‹ des Aggressors an Wert, wenn auch der Sicherheitsrat sie durchaus in seine Erwägungen einbeziehen kann. Die weiteren Sätze in Artikel 5 sind unnötige Fremdkörper in der Definition[32].

Artikel 6 und 7 enthalten, wie der amerikanische Vertreter im Sonderausschuß, Mr. Rosenstock, anmerkte, »klassische Bestimmungen, die infolge ihrer Natur nicht die Funktion haben, Rechte zu schaffen, sondern lediglich eine ausdrückliche Zusicherung im Hinblick auf nicht behandelte Regeln darstellen«[33]. Es handelt sich nach dem Wortlaut in der Tat lediglich um negative Abgrenzungen, die indessen auch völlig anders verstanden werden können, wie oben gezeigt wurde.

Artikel 8 enthält eine nahezu selbstverständliche völkerrechtliche Auslegungsregel.

Schließlich gesellen sich zum Text einige ausdrücklich festgelegte Interpretationen.

Eine Fußnote zum Vorspruch verweist auf den Bericht des Sonderausschusses. Darin heißt es:

»(1) Unter Bezug auf Artikel 3 (b) ist der Sonderausschuß übereingekommen, daß der Ausdruck ›Waffen jeder Art‹ ohne Unterschied zwischen konventionellen Waffen, Massenvernichtungsmitteln oder irgendeine andere Art von Waffen gebraucht wird.

(2) Im Hinblick auf den ersten Absatz des Artikels 5 hatte der Ausschuß insbesondere das in der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten gemäß der Charta der Vereinten Nationen enthaltene Prinzip im Sinn, wonach ›kein Staat oder keine Staatengruppe das Recht hat, sich direkt oder indirekt, aus welchen Gründen auch immer, in die inneren oder äußeren Angelegenheiten irgendeines anderen Staates einzumischen‹.

(3) Im Hinblick auf den zweiten Abschnitt des Artikels 5 werden die Worte ›internationale Verantwortung‹ ohne Präjudiz für die Reichweite dieses Ausdrucks gebraucht.

(4) Mit Bezug auf den dritten Abschnitt des Artikels 5 stellt der Ausschuß fest, daß dieser Artikel nicht so ausgelegt werden darf, als präjudiziere er den anerkannten Grundsatz des Völkerrechts über die Unzulässigkeit des Gebietserwerbs infolge einer Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt.«

Die Erläuterung zu (1) enthält lediglich eine Klarstellung, die zu (2) gibt eine Teilinterpretation wieder (›insbesondere‹), die Auslegung unter (3) schafft die notwendige Abgrenzung gegenüber dem breiten Gebiet der völkerrechtlichen Haftung

für Unrechtshandlungen im allgemeinen, und die letzte Interpretation unter (4) war in der Tat erforderlich, um einer Auslegung zu begegnen, als sei ein gewaltsamer Gebietserwerb doch hier und da einer Anerkennung und damit einer Rechtfertigung fähig. Damit ist wiederum nichts entschieden für die Frage, ob es nicht doch zu einer Anerkennung solchen Gebietserwerbs in Friedensverträgen oder friedensvertragsähnlichen Vereinbarungen kommen kann. Die Abgrenzung begegnet jedenfalls den möglichen Hoffnungen eines Aggressors, eines Tages werde sich eine Anerkennung seiner gewaltsamen Annexionen durch die ›normative Kraft des Faktischen‹ schon finden.

Über diese offiziellen Kommentare des Sonderausschusses hinaus hat sich der Sechste Hauptausschuß der Generalversammlung über zwei weitere Verständnisse zum Text der Definition geeinigt[34].

Dieser Ausschuß kam überein, daß »nichts in der Definition der Aggression, insbesondere im Artikel 3 (c), als Rechtfertigung für einen Staat ausgelegt werden soll, entgegen dem Völkerrecht die freien Zugangswege eines landumschlossenen Landes zum Meer zu blockieren«. Diese Übereinkunft enthält eine deutliche Erweiterung der wörtlichen Fassung des Definitionstextes.

Der Ausschuß kam ferner überein, daß »nichts in der Definition der Aggression, insbesondere im Artikel 3 (d), so ausgelegt werden soll, als präjudiziere es die Befugnis eines Staates, seine Rechte innerhalb seines nationalen Herrschaftsbereichs auszuüben, sofern diese Ausübung nicht unvereinbar mit der Charta der Vereinten Nationen ist«. Dieser Souveränitätsvorbehalt gegenüber einem Angriff fremder Streitkräfte gegen die eigene bewaffnete Macht liegt im Grunde in der Natur der Sache, sofern es sich um das satzungsgemäße Selbstverteidigungsrecht handelt. Im übrigen bleibt seine Bedeutung ziemlich dunkel.

V

Nimmt man alles in allem, so war es ein langer Weg, auf welchem manche Delegation von ihrer ursprünglichen Position abrücken mußte, ehe eine allgemeine Übereinstimmung im Geiste des Kompromisses zu erzielen war. Delikate Verständigungen waren erforderlich, und es wäre deshalb unrealistisch anzunehmen, daß die Ausarbeitung jedes einzelnen Artikels mit so leuchtender Klarheit geschehen konnte, daß verschiedene Auslegungen undenkbar wären. Dennoch sollte man hervorheben, daß eine ziemlich einfache und recht ausgewogene Gesamtformel gefunden wurde. Mag es an diesem oder jenem fehlen, wie beispielsweise an einer klaren Definition des *Angriffskrieges:* ein gesundes Konzept zur Abschreckung potentieller Friedensstörer ist geschaffen[35]. Den Völkern bleibt die Hoffnung, daß die Weltorganisation in Zukunft positive Schritte auf diese Definition gründen wird, um die allgemeine Sehnsucht nach Frieden und Unabhängigkeit in Freiheit besser als bisher zu erfüllen. Es kann nicht dabei sein Bewenden finden, daß eine völkerrechtliche Frage näher geklärt wurde, wenn auch nicht unterschätzt werden sollte, daß dies ein notwendiger juristischer Schritt auf dem Wege zur weiteren Bekämpfung des Krieges und der Gewalt ist.

Dem kann man anfügen, was für die Bundesrepublik Deutschland im Sechsten Hauptausschuß angemerkt wurde:

»Wir sagen dies, obwohl wir uns der Schwächen des Textes bewußt sind. Er enthält Zweideutigkeiten oder, allgemeiner gesagt, Passagen, die mit größerer Präzision hätten entworfen werden können. Einige Passagen scheinen einen Kompromiß zwischen verschiedenen Formeln darzustellen, der sie weniger bedeutungsvoll macht ... Der wesentliche Punkt ist, wie praktisch bei allen rechtlichen Texten, daß gemäß Treu und Glauben und mit dem Gefühl für Fairneß ausgelegt wird«.[36]

Anmerkungen

1 Vgl. Kipp, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 1960, Stichwort Angriff (d). — Zur Geschichte der Angriffsdefinition s. a. Seidel in: Neue Justiz (DDR), 28 (1974), S. 509 ff.
2 Kipp, aaO.
3 Vgl. Wengler: Völkerrecht, 1964, S. 1058 f.
4 AaO.
5 AaO, S. 1060.
6 Official Records of the General Assembly, Twelfth Session, 1st Committee, 385th meeting, paras. 18—35, and Annexes, agenda item 72.
7 Vgl. dazu ILC-Yearbook, 1951, II, UN-Doc.A/1858.
8 UN-Doc.A/Res/688 (V).
9 UN-Doc.A/2638.
10 UN-Doc.A/2689 und Add. 1.
11 UN-Doc.A/3574.
12 UN-Doc.A/Res/1181 (XII).
13 UN-Doc.A/Res/2330 (XXII) (1967), 2420 (XXIII) (1968), 2549 (XXIV) (1969), 2644 (XXV) (1970), 2781 (XXVI) (1971), 2967 (XXVIII) (1972).
14 Aufzählung in der Reihenfolge des englischen Alphabets; General Assembly Official Records, 29th Session, Suppl.No. 19 (UN-Doc.A/9619), S. 2.
15 UN-Doc.A/9619, S. 3 ff.
16 Vgl. den Bericht des Ausschusses, UN-Doc.A/9890, insbes. No. 9 u. 10.
17 UN-Doc.A/Res/3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974. — Deutsche Übersetzung siehe S. 120 dieser Ausgabe.
18 Text von UN-Doc.A/Res/2625 (XXV) in: ONU, Chronique mensuelle Vol. VII, No. 10, November 1970, S. 108 ff. — Zu den Vorarbeiten vgl. insbesondere Rosenstock in AJIL, Vol. 65 (1971), S. 713 ff., und im übrigen allgemein: Frowein, in: Europa-Archiv, 1973, S. 70, zum Selbstbestimmungsgrundsatz auch Heidelmeyer: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, 1973, S. 239 ff.
19 Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Aufsatz des Verfassers zu den UN-Grundsätzen bei Kriegs- und Humanitätsverbrechen in: VN 22. Jg. (1974), Heft 6, S. 176 ff.
20 Vgl. die Äußerungen des japanischen Delegierten in der Abschlußsitzung des Sonderausschusses (UN-Doc.A/9619, S. 15 f.). Die zitierten Bemerkungen des Vertreters der Bundesrepublik beruhen auf einem englischen Text des Auswärtigen Amts (deutsch vom Verfasser). S. ferner auch den Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, VN 3/75, auf S. 91 (»nichtverbindliche Empfehlung, aber wichtiges Referenzdokument«).
21 UN-Doc.A/9619, S. 28. Nach Art. 53 der Vertragsrechtskonvention ist eine zwingende Völkerrechtsnorm allgemeinen Charakters gekennzeichnet durch Annahme und Anerkennung durch die Völkerrechtsgemeinschaft im ganzen, und von ihr kann niemals abgewichen werden. Eine solche Norm kann nur durch eine spätere normative Bestimmung gleichen Charakters geändert werden. Zu einigen offenen Fragen in diesem Zusammenhang und zur wechselnden Geschichte z. B. des Verbots gewaltsamen Gebietserwerbs vgl. Verosta, in ZaÖRV, Bd. 29, S. 684 ff.
22 UN-Doc.A/9619, aaO, S. 31.
23 UN-Doc.A/9619, S. 34, (Bemerkungen des kanadischen Delegierten im Sonderausschuß).
24 UN-Doc.A/9619, S. 36, (Bemerkungen des sowjetischen Vertreters im Sonderausschuß). — Art. 5 der Definition deckt diese Auffassung nicht.
25 UN-Doc.A/9619, S. 32 (Großbritannien); Kanada interpretiert den Art. 7 im Sinne einer Zulassung von Befreiungskämpfen mit friedlichen Mitteln, aaO, S. 35. — Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland erklärte im 6. Hauptausschuß: »Die Bundesregierung begrüßt die Tatsache, daß dieses bedeutende Dokument sich auch auf das Recht der Selbstbestimmung bezieht ... Die Bundesregierung hat dessen friedliche Verwirklichung stets unterstützt. Wir teilen nicht die Auffassung derjenigen, die das Recht der unterdrückten Völker auf Unterstützung als Legitimation zu bewaffneter Hilfe auslegen. Die Bundesregierung gibt dem Verbot der Anwendung von Gewalt Priorität. Ausgenommen den besonderen Fall, der in Art. 51 der Charta umschrieben ist, und mit Ausnahme von Aktionen, welche durch den Sicherheitsrat selbst oder in seinem Auftrage ergriffen werden, gibt es nichts, was die Anwendung von Gewalt rechtfertigen könnte. Es wäre verhängnisvoll, wenn ein solches Verbot, das eine der Schlüsselbestimmungen der Charta darstellt, modifiziert würde.« (Quelle: Text des Auswärtigen Amts).
26 UN-Doc.A/9619, S. 37, (Sowjetunion). S. a. Kuznetsov in: International Affairs, 3/75, auf S. 27.
27 UN-Doc.A/9619, S. 38, (Algerien) und Sowjetunion, aaO.
28 UN-Doc.A/9619, S. 33, (Australien).
29 UN-Doc.A/9619, S. 22 f.
30 UN-Doc.A/9619, S. 20, (Zypern).
31 In der Tat ist es schwierig, die Verbindung zwischen dem Angriffskrieg als ›Verbrechen‹ und der völkerrechtlichen Verantwortung für Aggressionen herzustellen. Die Aussprüche in Art. 5 kann man mit Recht als deklaratorisch bezeichnen, und die Frage ist durchaus erlaubt, ob nicht nur der ›Angriffskrieg‹, sondern auch die ›Aggression‹ schlechthin als Verbrechen im Sinne der Nürnberger Grundsätze hätte markiert werden sollen; UN-Doc.A/9619, S. 29, (Bulgarien).
32 Der zweite Absatz schreibt die Grundsätze der Moskauer Deklaration von 1943, des Londoner Abkommens von 1945 und der Charta des Internationalen Militärtribunals für den Fernen Osten erneut fest. Der gleiche Absatz merkt ferner die internationale Verantwortlichkeit der Staaten für Unrechtshandlungen an. Auch der dritte Absatz, der die Stimson-Doktrin formuliert, enthält ebenfalls kein neues Völkerrecht. Vgl. UN-Doc.A/9619, S. 24, (USA).
33 UN-Doc.A/9619.
34 UN-Doc.A/9890, S. 2, No. 9 und 10.
35 Vgl. in dem Bericht u. a. die Darlegungen der Vertreter Italiens, Japans, Spaniens und Frankreichs auf S. 14, 15, 19 und 21. Frankreich beklagte insbesondere das Fehlen einer Erwähnung des Artikels 51 der Charta im zweiten Absatz der Präambel der Definition.
36 Quelle: Text des Auswärtigen Amts (deutsch vom Verfasser).