

Memoiren eines Atom-Wächters

Erwin Häckel

Wenn der langjährige Chef einer bedeutenden internationalen Organisation seine Erinnerungen publiziert, darf man gespannt sein, was er uns über das Wesen der internationalen Politik, den Umgang mit den Mächtigen der Welt, den Aufgabenbereich und die Binnenstruktur ›seiner‹ Organisation oder auch die persönlichen Lebensumstände eines internationalen Spitzendiplomaten mitteilt. Das Buch des ägyptischen Friedensnobelpreisträgers **Mohamed ElBaradei** erfüllt diese Erwartungen nur teilweise. Es ist keine Autobiographie, keine Schatzkammer intimer Selbstreflexion oder subtiler Weltbetrachtung, kein Enthüllungspamphlet und keine Abrechnung, aber auch keine polemische Kampfschrift. Über das Innenleben, das Selbstverständnis, die individuelle Entwicklungsgeschichte des Verfassers erfährt man fast nichts. Das Buch ist im Wesentlichen der Erfahrungs- und Rechenschaftsbericht eines Bürokraten, der (neben der Liebe zu seiner Familie, die gelegentlich aufblitzt) nur eine Leidenschaft zu kennen scheint: die unbedingte Loyalität zu der Organisation, der er ein Vierteljahrhundert lang gedient hat.

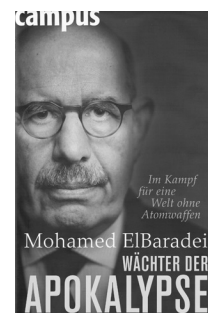
Mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) ist der Name Mohamed ElBaradei in besonderer Weise verknüpft. Zwölf Jahre, von 1997 bis 2009, stand er der Wiener Atombehörde als Generaldirektor vor, nachdem er ihr bereits seit 1984 als leitender Rechtsberater und Direktor für Außenbeziehungen gedient hatte. Bei internationalen Organisationen ist eine so lange, kontinuierliche Zugehörigkeit in Führungspositionen ziemlich ungewöhnlich. Man muss annehmen, dass der gewissenhaft zurückhaltende und hartnäckig rechtschaffene Beamte ElBaradei genau der Mann war, dem die (derzeit 152) Mitgliedstaaten die Lenkung einer Behörde, die hauptsächlich Kontrollfunktionen hat, anvertrauen wollten.

Nach ihrem Statut hat die IAEA die Aufgabe, »in der ganzen Welt den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand zu beschleunigen und zu vergrößern«. In der öffentlichen Wahrnehmung werden damit vor allem Fragen der technischen Sicherheit, energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und ökologischen Verantwortbarkeit von Atomkraftwerken berührt. Davon ist in dem Buch praktisch keine Rede – abgesehen von dem beharrlich vorgetragenen Standpunkt, dass das Recht aller Staaten auf die friedliche Nutzung der Kerntechnik nicht in Frage gestellt werden dürfe. Ein

wenig befremdlich ist es schon, dass der ehemalige Chef der obersten Atombehörde den in vielen Ländern tobenden Streit um die Legitimität der Atomenergie in seinen Erinnerungen einfach ignorieren kann.

Im Vordergrund steht für ElBaradei stattdessen eine Aufgabe, die der IAEA erst allmählich in vollem Umfang zugewachsen ist: die Verhütung der nuklearen Proliferation. Nach dem Nichtverbreitungsvertrag von 1968 obliegt es der IAEA, durch Kontrollinspektionen und sonstige Überwachungsmaßnahmen in den 190 Vertragsstaaten die Abzweigung von Spaltmaterial für militärische Zwecke zu verhindern. Wie und warum dieser Anspruch gegen vielfältige Widerstände aufrechterhalten und durchgesetzt werden muss, das ist die Kernbotschaft des Buches. ElBaradei berichtet ausführlich, wie während seiner Amtszeit mehrere Staaten (namentlich Irak, Iran, Libyen, Nordkorea und Syrien) mehr oder weniger erfolgreich versuchten, sich den IAEA-Kontrollen zu entziehen, die internationalen Inspektionen zu behindern oder zu unterlaufen, durch Tarnung, Täuschung und illegale Beschaffungen den wahren Umfang ihrer Atomprogramme zu verschleiern, um unter dem Deckmantel der friedlichen Nutzung heimlich eine atomare Waffenkapazität aufzubauen. All dies ist nicht wirklich neu, wird hier aber in großer Detailfülle und mit profunder Sachkenntnis erzählt. ElBaradei vertritt den Standpunkt, den er nachdrücklich und nicht ohne Stolz auch gegen Kritiker und Skeptiker verteidigt, dass es der IAEA in jedem Fall gelingt, solche Täuschungsversuche zu entdecken und zu vereiteln. Vorausgesetzt wird allerdings, dass die Mitgliedstaaten dem Professionalismus ihrer gemeinsamen Behörde vertrauen, ihr die nötigen Mittel und Befugnisse übertragen und ihr im Konfliktfall politisch den Rücken stärken.

Was aber, wenn diese Voraussetzungen nicht oder nur ungenügend erfüllt werden? Wenn wichtige Mitgliedstaaten die Fähigkeit der IAEA anzweifeln, geheime Waffenprogramme rechtzeitig aufzudecken? Oder wenn andere sich grundsätzlich gegen allzu aufdringliche Nachforschungen in einem Kernbereich ihrer staatlichen Souveränität verwahren? Wenn die Behörde von den Mitgliedstaaten finanziell und personell am kurzen Zügel geführt wird? Wenn Vereinbarungen, die der IAEA die systematische Suche nach illegalen Atomanlagen erlauben sollen, von vielen Staaten nicht ratifiziert werden? Wenn vertragliche



Mohamed ElBaradei

Wächter der Apokalypse. Im Kampf für eine Welt ohne Atomwaffen

Frankfurt/New York:
Campus Verlag 2011
366 S., 24,90 Euro

Pflichten missachtet oder verletzt werden und ihre Erfüllung von der IAEA nicht erzwungen werden kann?

An dieser Stelle taucht eine Bruchlinie auf, die ElBaradei selbst immer wieder ins Blickfeld rückt, ohne sie jedoch überbrücken zu können. Die IAEA ist unter den internationalen Organisationen fraglos eine der kompetentesten und renommiertesten (der Friedensnobelpreis, den die Behörde 2005 zusammen mit ihrem damaligen Chef erhielt, ist hoch verdient), aber sie ist abhängig von den Mitgliedsstaaten und ihrem weltpolitischen Umfeld. Ihre Wirksamkeit beruht auf Voraussetzungen, die sie nicht selbst schaffen kann. ElBaradeis Buch ist voll von Klagen über die Rücksichtslosigkeit, Verlogenheit und latente Gewalttätigkeit der internationalen Politik, mit der er während seiner Amtszeit konfrontiert wurde. Gleichwohl empfiehlt er unbeirrbar internationale Verhandlungen, geduldige Diplomatie, interkulturellen Respekt und Achtung vor dem Völkerrecht als einzig akzeptable Grundlage einer internationalen Nuklearordnung.

Es fällt auf, dass sich sein Unmut in erster Linie nicht gegen mutmaßliche Schurkenstaaten richtet, die heimlich nach Atomwaffen streben (ihnen billigt er gewissermaßen ein Naturrecht auf Ruchlosigkeit zu), sondern gegen die vermeintlichen Hüter des internationalen Nichtverbreitungsregimes: die fünf anerkannten Kernwaffenstaaten und Vetomächte des UN-Sicherheitsrats, an ihrer Spitze die Vereinigten Staaten von Amerika. Ihnen wirft er »Machtspiele«, Doppelzüngigkeit und Überheblichkeit vor. Sein Groll gegen die Regierung von George W. Bush, mit der er im Vorfeld des Irak-Kriegs von 2003 heftig aneinander geriet, sitzt tief. Streckenweise liest sich das Buch, das eigentlich das Hohelied multilateraler Nukleardiplomatie singen will, wie ein bilaterales Beziehungsdrama zwischen der Wiener Atombehörde und den Vereinigten Staaten. Es wäre aber gut, wenn ElBaradei auch ein paar ausgleichende Worte über die unverzichtbare Rolle der USA als Stütze der IAEA, über die Funktion einer militärischen Drohkulisse in diplomatischen Verhandlungen oder über die ordnungspolitische Verantwortungsscheu der übrigen Atomkräfte gefunden hätte.

Am Schluss des Buches resümiert sein Verfasser, dass die Gefahr einer weltweiten Atomwaffenverbreitung auf Dauer nur gebannt werden könne, wenn die Atomkräfte auf ihre nuklearen Arsenale verzichten würden. Das werde erst im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems gelingen, das »in jeder Hinsicht gerecht und umfassend« wäre und auf der Erkenntnis basieren müsse, »dass auch Armut eine Massenvernichtungswaffe ist«. Wenn dies die Lösung sein soll, ist zu befürchten, dass die Internationale Atomenergie-Organisation auf verlorenem Posten steht.

Revision des humanitären Völkerrechts

Stefanie Haumer



Gerd Hankel

Das Tötungsverbot im Krieg

Hamburg: Verlag
Hamburger Edition
2011, 131 S.,
12,00 Euro

Das humanitäre Völkerrecht biete keinen angemessenen Rechtsrahmen mehr für gegenwärtige Konflikte und sei daher revisionsbedürftig, so die Kernthese **Gerd Hankels** in seinem neuen Buch »Das Tötungsverbot im Krieg«. Anhand einer kurzen Übersicht über die Entwicklung des humanitären Völkerrechts stellt der Autor dar, wie »das Tötungsverbot im Krieg ausgeweitet und das humanitäre Völkerrecht moralischer wurde« (S. 43). Neben den Situationen in Irak und Afghanistan, die vorrangig im Fokus des Autors stehen, werden die Konflikte in Sri Lanka und Israel/Palästina beleuchtet, um zu zeigen, wie sich »das Verhältnis zwischen getöteten Militär- und Zivilpersonen immer weiter zu Lasten Letzterer verschoben hat« (S. 79). Diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, ist wesentliches Ziel der Überprüfung des humanitären Völkerrechts in diesem Buch.

Zuzustimmen ist dem Autor darin, dass es teilweise so scheinen mag, als haben »Regeln, gar Regeln mit Rechtskraft und Anspruch auf tatsächliche Beachtung, [...] im Krieg offensichtlich keinen Platz« (S. 9). Dass »Kriege immer wieder geführt werden, grausam geführt werden« oder dass die geltenden Regeln, wie im Zweiten Weltkrieg »planvoll ignoriert« (S. 54) werden, bedeute jedoch »nicht die Sinnlosigkeit kriegsrechtlicher Regelungen« (S. 10), stellt Hankel zu Recht fest. Ansonsten könnte auch argumentiert werden, dass das Strafbuch überflüssig sei, weil es immer wieder Fälle von Mord oder Totschlag gibt.

Gegenwärtige Konflikte, einschließlich solcher unter Beteiligung UN-Sicherheitsratsmandatierter Truppen, sollten gleichwohl zum Anlass genommen werden, das geltende Recht kritisch zu untersuchen und erforderlichenfalls zu verbessern. Verbesserungsbedarf sieht der Völkerrechtler und Sprachwissenschaftler Hankel vor allem mit Blick auf das Tötungsverbot im Krieg. Dieses Verbot, mit »weitgefassten und zudem unklaren Ausnahmeregelungen versehen«, garantiere der Zivilbevölkerung längst nicht den Schutz, »wie er in Lehrbüchern und Kommentaren beschworen wird« (S. 19). Für die Herausforderungen, die sich in den aktuellen bewaffneten Konflikten stellen, sei das humanitäre Völkerrecht »zu fragmentarisch und erlaub[e] ein Maß an militärischer Gewalt, das nicht der Konfliktbegrenzung dien[e]« (S. 20).

Ob dies tatsächlich der Fall ist und das humanitäre Völkerrecht einer Anpassung bedarf, wird in

Literatur und Praxis insbesondere mit Blick auf die technische Fortentwicklung von Waffensystemen und die Einführung moderner Methoden der Kriegsführung diskutiert. Aber auch die Verlagerung asymmetrischer Konflikte – die es seit dem Kampf Davids gegen Goliath immer wieder gab – in urbane Regionen, stellt eine große Herausforderung für das humanitäre Völkerrecht dar.

Bei Überlegungen zu eventuellen Anpassungen des Rechts ist stets zu beachten, dass das humanitäre Völkerrecht ein pragmatisches Rechtsregime ist, dessen Ziel ist, in bewaffneten Konflikten die militärische Notwendigkeit gegen die Humanität abzuwägen. Das humanitäre Völkerrecht ist weder ein Anspruchssystem, noch enthält es Strafnormen. In Situationen eines bewaffneten Konflikts regelt das humanitäre Völkerrecht das Verhalten der am Konflikt beteiligten Parteien. Welche Regelungen dabei Anwendung finden, hängt davon ab, ob eine Situation als internationaler oder als nicht-internationaler bewaffneter Konflikt einzuordnen ist. Wandelt sich der Charakter eines Konflikts, so hat dies unter anderem Auswirkungen auf den rechtlichen Status der Kämpfenden. Da die vier Genfer Abkommen von 1949 in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten – mit Ausnahme des gemeinsamen Artikels 3 – keine Anwendung finden, gelten auch die Vorschriften des III. Genfer Abkommens über Kombattanten nicht für Kämpfende im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt. Ihnen kommen dementsprechend nicht die mit dem Kombattantenstatus einhergehenden Privilegien zu.

Vor diesem Hintergrund gibt Hankel zu bedenken, dass die Kämpfenden im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt »aus der Perspektive des Staates, den sie bekämpfen, Kriminelle« seien; es bedürfe »wohl keines großen Vorstellungsvermögens zu der Annahme, dass eine solche Konsequenz, die oben drein noch rechtlich abgesichert ist, nicht der Befriedung eines Landes dien[e]« (S. 33). Ob eine Anerkennung des Kombattantenstatus an Kämpfende in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, wie der Autor sie vorschlägt, allerdings bewirkte, dass die Kämpfenden sich überhaupt nicht oder zumindest nicht regelwidrig an den Feindseligkeiten beteiligten, ist nicht ausgemacht. Jedenfalls fehlt es zu einer analogen Anwendung der entsprechenden Regelungen für den internationalen bewaffneten Konflikt, wie Hankel sie andenkt, bevor er eine Neuregelung vorschlägt, an der für eine analoge Anwendung erforderlichen Voraussetzung einer ungeplanten Regelungslücke.

Zur Beantwortung der Frage, ob das humanitäre Völkerrecht nach seinem jetzigen Stand noch zeitgemäß sei, untersucht Hankel zum einen die rechtlichen Gegebenheiten. Dabei richtet er sein Augenmerk insbesondere auf die im internationalen, wie im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt je-

denfalls völkergewohnheitsrechtlich geltende Regelung, nach der ein Angriff verboten ist, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartiger Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis [im Original: excessive] zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen. Zum anderen betrachtet der Autor die Praxis gegenwärtiger bewaffneter Konflikte. Sofern das Kriegsziel sei, »die Bevölkerung eines Landes von einem despotischen, menschenverachtenden Regime zu befreien«, verfolge ein militärischer Einsatz ein »humanitäres Ziel« (S. 94). Dies müsse sich aus Sicht des Autors auch in der Kriegsführung widerspiegeln. Es seien spezielle rechtliche Regelungen zu schaffen, die den Besonderheiten des militärischen Einsatzes zu humanitären Zwecken Rechnung tragen (S. 95).

Hankel schlägt diesbezüglich neue Regelungen für das humanitäre Völkerrecht vor. Die erste dieser Regelungen betrifft die Behandlung von Gefangenen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten. Dass hier Verbesserungsbedarf besteht, sehen auch die Rotkreuz-/Rothalbmond-Bewegung und die 194 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen so. Hankels Vorschlag lautet:

»Bei internationalen, UN-mandatierten Militärmissionen, die humanitäre Ziele verfolgen, gelten die Mitglieder der bewaffneten Einheiten aller am Konflikt beteiligten Parteien als Kombattanten. Im Falle ihrer Gefangennahme werden sie als Kriegsgefangene behandelt. Sie behalten die mit dieser Rechtsstellung verbundenen Vergünstigungen, auch wenn strafrechtliche Maßnahmen gegen sie ergriffen werden. Mitglieder von bewaffneten Einheiten, die im Widerspruch zu den Regeln des humanitären Völkerrechts heimtückisch kämpfen, verwirken den Anspruch, Kombattanten beziehungsweise Kriegsgefangene zu sein« (S. 98).

Selbstverständlich kann eine solche Regelung als Teil des humanitären Völkerrechts nur dann gelten, wenn die Situation, in der die angesprochenen »internationalen, UN-mandatierten Militärmissionen« stattfinden, einen bewaffneten Konflikt darstellt. Des Weiteren ist zu beachten, dass mit dem Kombattantenstatus nicht nur dessen Privilegien verbunden sind. Hierzu zählt, dass Kombattanten, die in Feindeshand gefallen sind, als Kriegsgefangene zu behandeln sind und insbesondere nicht für ihre Teilnahme an den Feindseligkeiten bestraft werden können. Eine Strafbarkeit kommt gleichwohl in Betracht für Handlungen, die über eine solche bloße Teilnahme hinausgehen, und eventuell schwere Verstöße gegen die Genfer Abkommen und damit Kriegsverbrechen darstellen. Im geltenden humanitären Völkerrecht hat eine Strafverfolgung auf den Status als Kriegsgefangener jedoch keine Auswirkungen, das

heißt dieser Status wird nicht durch die Begehung eines Kriegsverbrechens verwirkt (vgl. hierzu auch die Diskussion um den Begriff ›unlawful combatant‹). Weitere Folge des Kombattantenstatus ist, dass Kombattanten ein legitimes militärisches Ziel darstellen und daher direkt angegriffen werden dürfen. Auch diese Konsequenz ist bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Regelung im Hinterkopf zu behalten.

Unklar bleibt, ob, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen der Autor den Kämpfenden in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten den Status als Kombattanten tatsächlich zubilligen will. Sollen diese, wie Hankel formuliert, nur als Kombattanten »gelten«, diesen Status also tatsächlich nicht innehaben, aber so behandelt werden wie Kombattanten? Bezieht sich der Vorschlag auf alle Mitglieder einer bewaffneten Gruppe oder nur auf diejenigen, die eine ›continuous combat function‹ innehaben? Und soll der Status auch für Personen gelten, die sich direkt an den Feindseligkeiten beteiligen (während der Zeit ihrer Beteiligung)?

Der zweite Bereich, in dem Hankel Verbesserungsbedarf sieht, betrifft das Recht der Besetzung. In Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes eines Staates finden die Genfer Abkommen von 1949 Anwendung gemäß des gemeinsamen Artikels 2 (2). Als neue Regelung schlägt der Autor den folgenden Text vor:

»Nach der militärischen Eroberung des Landes gehen die notwendigen Kompetenzen zur Ausübung der Besetzung auf eine Übergangsregierung über. Die Bildung der Übergangsregierung erfolgt auf Vorschlag von Vertretern des Landes und mit Zustimmung des UN-Sicherheitsrats. Eine internationale Übergangsverwaltung, die vom UN-Sicherheitsrat ernannt wird und diesem untersteht, unterstützt die Übergangsregierung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.« (S. 102ff.)

Um das Nichteinmischungsgebot aus Artikel 2 (7) UN-Charta zu wahren, müsste der Sicherheitsrat eine Übergangsregierung als Maßnahme einsetzen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen im Sinne des Artikels 39 UN-Charta. Des Weiteren ist zu diesem Vorschlag anzumerken, dass weder aus dem Text noch aus dessen Begründung hervorgeht, wer mit ›Vertreter des Landes‹ gemeint ist. Handelt es sich um Personen des vorherigen Regimes? Um – durch wen, wann und wie – gewählte Vertreter? Um bekannte Persönlichkeiten aus den Bereichen der Politik oder des Rechts?

Kritisch zu hinterfragen ist der letzte Satz dieses Vorschlags, wonach sämtliche für die Verwirklichung des humanitären Auftrags zu ergreifenden Maßnahmen im Einklang mit menschenrechtlichen Garantien, »wie sie sich anerkanntermaßen aus internationalen Abkommen ergeben«, stehen sollen. Die

Vereinten Nationen, aufgrund deren Mandats die Operation im betreffenden Fall stattfindet, haben sich in Artikel 1 (3) UN-Charta zum Ziel gesetzt, die Achtung vor den Menschenrechten zu fördern und zu festigen. Sie sind – mit Ausnahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – gleichwohl nicht an internationale Menschenrechtsverträge gebunden. Inwieweit Staaten, als Mitglieder der Vereinten Nationen, extraterritorial an Menschenrechte gebunden sind, ist seit langem umstritten. Es drängt sich daher die Frage auf, was aus Hankels Vorschlag folgt. Eine diesbezügliche Diskussion im Buch wäre wünschenswert gewesen.

Im Rahmen seiner Revision des humanitären Völkerrechts, die zu einem dritten Vorschlag führt, hält Hankel insbesondere für nicht zeitgemäß, dass im bestehenden Recht Angriffe nicht verboten sind, deren Kollateralschäden die Schwelle des ›excessive‹ Kriteriums nicht überschreiten. Man mag dem Autor hierin beipflichten oder nicht, jedenfalls können aber das im deutschen Recht geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Kriterien zu seiner Anwendung nicht unverändert auf das humanitäre Völkerrecht übertragen werden. Grund hierfür ist neben der zu gewährleistenden Praxisfähigkeit des humanitären Völkerrechts, vor allem die gänzlich unterschiedliche Entstehung der beiden Rechtsregime.

Zum dritten Vorschlag des Autors, wonach das Humanitätsgebot Vorrang vor der militärischen Notwendigkeit genießen soll (S. 104), ist noch einmal auf das Ziel des humanitären Völkerrechts zu verweisen, die militärische Notwendigkeit in bewaffneten Konflikten gegen die Humanität abzuwägen. Es geht im humanitären Völkerrecht nicht darum, bewaffnete Konflikte gänzlich zu verhindern; dies ist Ziel des Gewaltverbots aus Artikel 2 (4) UN-Charta. Das *ius ad bellum* ist vom humanitären Völkerrecht *ius in bello* strikt zu trennen. Bewaffnete Konflikte sind jedoch – trotz des Gewaltverbots – Realität. Und in dieser Realität muss das humanitäre Völkerrecht praktisch handhabbar bleiben. Andernfalls lässt sich nicht gewährleisten, dass es den Opfern bewaffneter Konflikte rechtlichen Schutz bietet. Dies zu erreichen, ist Ziel der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Hankel in diesem Buch interessante Denkanstöße gibt. Als Zielvorstellungen sind seine Vorschläge vertretbar. Wie gezeigt, bleiben allerdings wichtige Fragen unbeantwortet. Es bleibt zu untersuchen, was sich aus den dargestellten Vorschlägen konkret in welcher Situation für wen ergibt. Insbesondere der dritte Vorschlag des Autors würde eine grundlegende Neuorientierung des Sinns und Zwecks des humanitären Völkerrechts bedeuten. Interessant wäre zu erfahren, was die internationale Staatengemeinschaft hierüber denkt.