

Werner Hoyer:

Völkerrecht reformieren, um es zu bewahren

Auf die neuen Bedrohungen muss reagiert werden

*Internationale Politik, Jg. 59, Nr. 2 (Februar 2004),
S. 63–66*

Werner Hoyer untersucht in diesem Beitrag zuerst die realpolitischen Defizite des Völkerrechts angesichts seiner immer lockerer werdenden Auslegung durch einzelne Staaten. Anschließend bietet er drei Ansätze an, die geeignet sind, ein modifiziertes, auf den ersten Blick zwar reduziertes, aber im Endeffekt den heutigen Anforderungen besser entsprechendes Völkerrecht zu schaffen.

Hoyer geht vom Irak-Krieg 2003 aus, der bekannterweise über keine durch eine UNO-Resolution besiegelte völkerrechtliche Deckung verfügte, und konstatiert, dass die USA immer öfter dazu übergehen, jenen Staaten, aber auch nichtstaatlichen Akteuren, die als Bedrohung empfunden werden, mit allen verfügbaren Mitteln zu begegnen, und sei es auch außerhalb des völkerrechtlichen Rahmens.

Der größte Widerspruch der aktuellen Politik zum Völkerrecht besteht selbstverständlich im Konzept der präventiven Kriegsführung sowohl gegen Staaten als auch gegen nichtstaatliche Elemente, insbesondere Terrororganisationen. Die präventive Kriegsführung ist in ihrem Kern illegal oder, wie Hoyer es ausdrückt, „extra-legal“, womit er vermutlich vorsichtig auf die Tatsache hinweisen möchte, dass die US-amerikanische Vorgehensweise zähneknirschend geduldet, keinesfalls aber geahndet wird und daher schwerlich als illegal gebrandmarkt werden kann.

Während sich die interessierte politische Gemeinschaft noch über Nuancen der Begriffe „preemptive“ oder „preventive strike“ den Kopf zerbricht, sieht sich das geltende Völkerrecht

von der politischen Realität dieser einseitigen militärischen Operationen überholt und droht zu „ehrenwerter Makulatur“ zu werden. Auch der wachsenden Bedeutung nichtstaatlicher Akteure wird im Völkerrecht, das sich noch primär an der westfälischen Weltordnung orientiert, nicht zur Genüge Rechnung getragen, wodurch es an manchen akuten Problemen vorbei geht.

Deswegen, aber auch um zu verhindern, dass ursprünglich nicht vorgesehene Praktiken sich als gewohnheitsrechtliche Elemente mit dem positiven Völkerrecht vermischen und dieses folglich in die völlige Bedeutungslosigkeit verfallen lassen, sieht Hoyer den Zeitpunkt für eine notwendige grundlegende Reform gekommen.

Zunächst sei der UNO-Sicherheitsrat zu reformieren, der nach Hoyer „nicht die Gegenwart, sondern die Nachkriegsordnung abbildet“. Um den geopolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts gerecht werden, wäre es notwendig, dass sich Afrika, Lateinamerika, Asien sowie die EU auf jeweils einen ständigen Vertreter einigen könnten und dabei gleichzeitig das Vetorecht abgeschafft oder zumindest entschärft wird. Leider ist derzeit beides illusorisch.

Zweitens könne man durch eigenständige Mittel für Peacekeeping-Operationen wie etwa ständige, unter sofortigem Zugriff der UNO stehende Truppen die Autorität und dadurch die Glaubwürdigkeit der UNO drastisch verbessern. Hoyer würdigt in diesem Kontext die vorliegenden Pläne für „Standing Peacekeeping Forces“ und die „Multi-national Standby Force High Readiness Brigade For UN Operations (SHIRBRIG)“.

Der dritte Vorschlag betrifft eine neue Interpretation des Selbstverteidigungsrechts: Präventive Maßnahmen sollten nach Erfüllung von sechs genau definierten Bedingungen (zur Verhinderung von etwaigem Missbrauch) in Zukunft als legitimes Mittel zur Selbstverteidigung im Gesetz verankert werden.

Hoyer wünscht sich zur Verwirklichung dieser Pläne die Einsetzung einer UNO-Reformkommission, etwa in Anlehnung an den EU-Reformkonvent. Der zukünftigen Reformkommission gibt er noch den folgenden wohlgemeinten Rat mit auf den Weg: „Nur wer rechtzeitig zur Modernisierung bereit ist, wird unter veränderten, gewiss nicht leichter gewordenen äußeren Bedingungen am Ende den wichtigen Kern des Ganzen bewahren können.“

Hoyers Ideen zur Reform des Völkerrechts sind gut, aber sie bieten meines Erachtens keine Lösung für das große traditionelle Problem dieses Rechts, nämlich seine mangelhafte Exekutierbarkeit. Selbst wenn die angeregten Änderungen realisiert würden, hätte das nur einen bedingten Einfluss vor allem auf die Sicherheitspolitik der USA. Da die US-amerikanische Politik sich im Unterschied etwa zur europäischen traditionell viel stärker vom gerade an der Macht befindlichen Establishment als von geltenden Rechtsnormen leiten lässt, wird es de facto keine Befolgung des Völkerrechts geben, wenn der Präsident und seine Regierung sich in ihrem Handeln eingeschränkt fühlen.

Solange die USA die einzige unantastbare Supermacht sind und keine klassische zwischenstaatliche Bedrohung und dadurch keine Pattstellung im Sinne der Balance of Power auszumachen ist, werden die USA nicht den persönlichen Vorteil des Völkerrechts erkennen und dieses zwar gutheißen, aber nicht auf sich selbst beziehen. Solange die aktuelle Bush-Doktrin oder eine dieser Doktrin ähnliche Konzeption zur Anwendung kommt, werden es die USA ganz im Sinne ihres Anspruchs auf Außergewöhnlichkeit gutheißen, dass andere sich an das Völkerrecht halten, wogegen sie selbst aber bei Bedarf Ausnahmen beanspruchen.

Wer soll schließlich die USA, die einen großen Teil des UNO-Budgets stellen und selbst oft als Weltpolizist wahrgenommen werden, für die Nichteinhaltung internationaler Normen sanktionieren?