

Das Völkerrecht und die Rolle der Vereinten Nationen

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Einleitung

Der Irak-Krieg und seine Folgen sind schon wieder von den Frontseiten der Zeitungen verschwunden, und im Fernsehen sind die jüngsten Nachrichten aus dem Land an Euphrat und Tigris an das Ende der Sendungen gerückt. Andere Krisenherde schieben sich in den Vordergrund. Der Krieg scheint fast schon ›abgehakt‹ zu sein. Die Tagesaktualität hat neue Schwerpunkte gewonnen, wie dies in einem System freier Berichterstattung ganz unvermeidlich ist. Allerdings stellt sich jetzt heraus, dass dem Blitzkrieg keine blitzartige Erneuerung des Landes gefolgt ist, das in Anarchie zu versinken droht, und auch was seine langfristigen Auswirkungen auf die Weltordnung angeht, kann der Konflikt nicht so schnell verdrängt werden. Zahlreiche Fragen hat der amerikanisch-britische Angriff auf den Irak hinterlassen.

Nur die wichtigsten unter ihnen sollen genannt werden: Wie steht es mit dem Recht der Selbstverteidigung? Gibt es heute, bestätigt durch das Vorgehen der Invasionstruppen, ein Recht der Selbstverteidigung, das sich auf bloße Verdachtsgründe stützen darf? Muss sich ein Land, das beschuldigt wird, Massenvernichtungswaffen zu besitzen, gegebenenfalls damit abfinden, militärisch angegriffen zu werden? Und die zweite Frage: Was bedeutet der amerikanisch-britische Alleingang ohne ausdrückliche Zustimmung des Sicherheitsrates für die UN? Ist der Sicherheitsrat damit in eine unbedeutende Statistenrolle abgedrängt worden? Und schließlich: Was bedeutet die Nichtbeachtung und Umgehung der Vereinten Nationen für die Völkerrechtsordnung insgesamt? Zieht ein neues Zeitalter herauf, das nur noch von einer Macht bestimmt wird, nämlich den Vereinigten Staaten von Amerika, die sich anschicken, eine weltweit geltende Hegemonialordnung aufzubauen?

Präventive Selbstverteidigung?

Als Präsident Bush am 2. Mai 2003 vom Deck des Flugzeugträgers Abraham Lincoln aus das Ende der Kampfhandlungen im Irak verkündete, erklärte er gleichzeitig, dass der Krieg gegen den Terrorismus fortgesetzt werde; jedes außerhalb des Rechts stehende Regime, welches Verbindungen zu terroristischen Gruppen habe und im Besitz von Massenvernichtungswaffen sei oder solchen Besitz anstrebe, stelle eine schwerwiegende Gefahr für die zivilisierte Welt dar und müsse sich auf eine Auseinandersetzung einstellen.¹ Mit anderen Worten, Präsident Bush machte deutlich, dass die USA entschlossen seien, präventiv Selbstverteidigung zu üben, falls sie sich in ihrer Sicherheit bedroht fühlten.

Dies ist keine plötzliche Wende in der amerikanischen Außen- und Verteidigungspolitik. Im September 2002 wurde die Doktrin der präventiven Selbstverteidigung offiziell in der neu formulierten Nationalen Sicherheitsstrategie festgeschrieben. Diese offizielle Erläuterung der amerikanischen Politikziele, die auch zahlreiche lobenswerte Passagen enthält, gipfelt allerdings für den aufmerksamen Leser in dem Abschnitt V, wo es heißt:

»Die Vereinigten Staaten haben sich seit langem die Option vorbeugenden Handelns (preemptive actions) offengehalten, um einer ernstlichen Bedrohung unserer nationalen Sicherheit entgegenzutreten. Je größer die Bedrohung ist, um so größer ist das Risiko der Untätigkeit – und um so zwingender der Grund für vorweggreifendes Handeln (anticipatory action) zu unserer Verteidigung, selbst wenn Unsicherheit über die Zeit und den Ort des feindlichen Angriffs besteht. Um solchen feindlichen Handlungen durch unsere Gegner zuvorzukommen oder sie zu verhindern, werden die Vereinigten Staaten, falls erforderlich, vorbeugend handeln.«²

Auch die Nationale Sicherheitsstrategie stellt in der Tat keine absolute Neuerung dar, sondern formuliert lediglich in Worten, was schon seit einer ganzen Reihe von Jahren Praxis amerikanischer Politik war. Man denke etwa zurück an die Unterstützung der sog. ›Contras‹, die in Honduras stationiert waren und von dort aus in den Jahren von 1981 bis 1984 Überfälle auf das Nachbarland Nicaragua ausführten, das seinerzeit von dem kommunistischen Sandinisten-Regime beherrscht wurde. In diesem Fall kam es zu einem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof. In seinem Urteil zur Hauptsache vom Juni 1986 (vgl. ICJ Reports 1986: 14) verurteilte der Gerichtshof das amerikanische Vorgehen und stellte fest, dass die USA sich gegenüber Nicaragua schadensersatzpflichtig gemacht hätten. (Ebd.: 149)

Auf ähnlicher Linie liegt die Verhaftung des panamesischen De-facto-Staatschefs General Noriega, die auf panamesischem Boden stattfand, nachdem amerikanische Streitkräfte im Dezember 1989 gewaltsam in das Land eingedrungen waren – eine Intervention, die wohl Hunderte von Zivilisten das Leben gekostet hat. Im Falle Nicaragua war es die kommunistische Gefahr, welche die USA zu ihrer Intervention veranlasste, im Falle Panama war es der Drogenschmuggel, der offenbar von dem Manne organisiert und zentralisiert wurde, der gleichzeitig als panamesischer Präsident fungierte. Auch die Intervention auf der Karibik-Insel Grenada im Oktober 1983 darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben.

Insgesamt hat Lateinamerika ungute Erinnerungen an eine Vergangenheit, wo insbesondere die zentralamerikanischen Staaten als eine Art ›Hinterhof‹ der USA behandelt wurden und beständig damit rechnen mussten, zur Zielscheibe amerikanischer Militär-Interventionen zu werden. Von dort aus werden deswegen auch die jüngsten programmatischen Äußerungen der Regierung Bush mit besonderem Misstrauen beobachtet.

In der Tat ist das Thema ›Gewalt‹ auf der völkerrechtlichen Ebene außerordentlich problemträchtig. Im klassischen Völkerrecht der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurde der Krieg mehr oder weniger als ein Naturereignis angesehen, dem man mit rechtlichen Mitteln jedenfalls nicht beikommen könne. Kriege galten als Bestandteil des Lebens der Völker mit ihren unvermeidbaren Interessenkonflikten. So heißt es noch in dem deutschen Standardlehrbuch von Franz von Liszt aus dem Jahre 1925:

»Das äußerste Mittel zur Durchsetzung eines wirklichen oder vermeintlichen Anspruches, die ultima ratio zur Erledigung einer völkerrechtlichen Streitigkeit, bleibt auch im heutigen Völkerrecht der Krieg.« (Liszt 1925: 445)

Weitsichtige Staatsmänner versuchten auf den großen Haager Friedenskonferenzen der Jahre 1899 und 1907 die Folgen bewaffneter Auseinandersetzungen durch die Statuierung von Regeln über den Schutz der Kriegsoffer abzumildern. Aber es blieb auch über die Gründung des Völkerbundes bis zum Jahre 1928 dabei (vgl. Tomuschat 2001: 391)³, dass es keinen Verstoß gegen das Völkerrecht bildete, einen Krieg zu entfesseln. Und erst die *Charta der Vereinten Nationen* legte 1945 in ihrem Artikel 2 Abs. 4 ein umfassendes Gewaltverbot fest. Die Schöpfer der Charta ließen sich dabei von der Hoffnung leiten, dass nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges die Staaten und ihre Regierungen in Zukunft darauf verzichten würden, ihre Kontroversen mit gewaltsamen Mitteln auszutragen. Neben das Verbot der Gewaltanwendung wurde daher in Artikel 2 Abs. 3 die Verpflichtung gestellt, alle Streitigkeiten auf friedlichem Wege zu lösen. Um die Einhaltung dieser Grundsatzbestimmungen zu sichern, wurde der Sicherheitsrat eingesetzt. Die Verfasser der Charta waren also keine blauäugigen Idealisten. Als erfahrene Politiker und Diplomaten wussten sie vielmehr sehr genau, dass Vorsorge für den Fall von Verletzungen dieser neuen Friedensordnung getroffen werden musste.

Natürlich kann das Gewaltverbot nicht uneingeschränkt gelten. Insbesondere muss ein Aggressionsopfer die Möglichkeit haben, sich selbst zu verteidigen, ehe der Sicherheitsrat die notwendigen Schutzmaßnahmen zu seinen Gunsten getroffen hat. Aus diesem Grunde sieht Artikel 51 der Charta ein Recht der Selbstverteidigung vor. Es kommt »im Falle eines bewaffneten Angriffs« zur Anwendung, wie dies der deutsche Text sagt. Die zitierte Wendung ist eine durchaus treffende Übersetzung der verbindlichen Fassungen in englischer, französischer und spanischer Sprache. Der englische Text, der überwiegend den Verhandlungen zur Grundlage gedient hat, formuliert wie folgt: »if an armed attack occurs«. Dieser Wortlaut lässt eigentlich keine

Zweifel offen. Er kann nur dahin gedeutet werden, dass ein militärischer Angriff tatsächlich stattgefunden haben muss, ehe zur Abwehr ebenfalls militärische Mittel eingesetzt werden dürfen.

Sklavisch darf man freilich nicht am Text der Vorschrift haften bleiben. Dies wurde schon in der Anfangsphase nach 1945 von Beobachtern betont, die darauf hinwiesen, dass angesichts moderner Waffentechniken, insbesondere der Atomwaffe, ein Staat, der abwarten müsste, bis der Gegner die Kampfhandlungen eröffnet, möglicherweise dann schon unrettbar verloren wäre. Es kann Situationen geben, wo die Kriegsvorbereitungen eines auf Aggression bedachten Landes schon so weit gediehen sind, dass der Ausbruch des bewaffneten Konfliktes als unausweichlich und unabwendbar erscheinen muss. Der angesehene israelische Jurist Yoram Dinstein spricht angesichts eines solchen Geschehensablaufs von »interceptive strike«, also einem »Abfangschlag«, der einen schon fertig durchorganisierten Angriffsplan im letzten Augenblick gerade noch durch Gegenwehr verhindert. Auch in einer von der UNO-Generalversammlung angenommenen Definition der Aggression (vgl. Res/GV 3314 [XXIX], 1974) heißt es, dass der erste Schuss lediglich ein Beweisanzeichen bilde, von dem sich der Sicherheitsrat distanzieren dürfe, um eine andere Wertung vorzunehmen.

Was indes die USA jetzt in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie formuliert haben, geht weit über diese Ansätze hinaus, die jeweils fordern, dass eine unmittelbar drohende Gefahr gegeben sein müsse. Eine solche unmittelbare Gefahr stellte der Irak weder für seine Nachbarn noch gar für die USA dar. Bis wenige Tage vor dem Beginn des Angriffs am 20. März 2003 waren im Auftrag des Sicherheitsrates umfangreiche Inspektionsteams im Lande, die herausfinden sollten, ob der Irak tatsächlich Massenvernichtungswaffen besitze. Angesichts dieser Präsenz ausländischer Beobachter war es dem Irak gar nicht möglich, irgendwelche Vorbereitungen für einen Angriff auf ein anderes Land zu

treffen. Bis heute sind im Übrigen die behaupteten Massenvernichtungswaffen nicht gefunden worden, was zumindest belegt, dass sie im Irak jedenfalls nicht in einsatzfähiger Form vorhanden waren. Die einzige deutlich erkennbare Gefahr bildete die Person des Diktators Saddam Hussein, von dem bekannt ist, dass er im Jahre 1980 einen Aggressionskrieg gegen den Iran vom Zaune brach, dass er im Jahre 1988 Tausende von Kurden durch einen Giftgasangriff umbringen ließ und dass er im Jahre 1990 einen Überfall auf Kuwait ausführte. Hinzu kommt, dass Saddam Hussein im Innern des Irak mit den schlimmsten menschenverachtenden Methoden gegen alle seine Widersacher gewütet hatte. Willkürliche Verhaftung, Folter und Mord waren die selbstverständlichen Werkzeuge seiner Politik. Selbst im Irak wird sich deshalb wohl binnen kurzem außer den Günstlingen des Regimes niemand mehr wehmutsvoll an die Diktatur zurückerinnern. Aber das Recht der Selbstverteidigung ist nicht als Waffe zum Sturz despotischer Regierungen konzipiert worden. Es setzt immer eine konkrete Bedrohungslage voraus. Der Angegriffene soll sich wehren können, ehe er Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft erhält.

Würde man das Recht der Selbstverteidigung so weit ausdehnen, wie es ganz offensichtlich den USA vorschwebt, so würde dies keinen Gewinn an internationaler Sicherheit mit sich bringen. (Vgl. Kohen 2003) Die USA wollen ein Recht der Selbstverteidigung für sich auch dann in Anspruch nehmen dürfen, wenn nicht mehr als Verdachtsgründe vorliegen und keineswegs sicher und bewiesen ist, dass der anvisierte Staat tatsächlich eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt. Und es liegt im Übrigen auf der Hand, dass auch andere Staaten sich in Zukunft auf den Präzedenzfall Irak berufen werden. Was den USA recht war, wird ihnen billig sein. Allerdings ist ohne weiteres zu erkennen, dass ein erweitertes Selbstverteidigungsrecht nur den großen und mächtigen Staaten zugute kommen könnte. Liechtenstein

und Andorra würden wohl kaum jemals ihre Nachbarn mit der Behauptung angreifen, sie würden den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen. Gefährlich nahe kommt man damit an ein Zweiklassenrecht im Völkerrecht, das die tatsächlich bestehenden Machtunterschiede auch in rechtliche Qualitätsunterschiede ummünzt.⁴

Selbstverständlich gelten die soeben vorgetragenen Erwägungen auch für den sog. »Kampf gegen den Terrorismus«. Es ist eine Sache, wenn ein Land auf seinem Gebiet offen das Treiben terroristischer Banden, die von dort aus als ihrer Operationsbasis Anschläge in anderen Ländern vorbereiten und durchführen, duldet und sogar fördert. So verhielt es sich mit den Attentätern vom 11. September 2001. Schon lange zuvor war das Taliban-Regime in Afghanistan von Generalversammlung und Sicherheitsrat aufgefordert worden, den Aktivitäten von Al Qaida auf afghanischem Boden ein Ende zu machen. Noch nach dem 11. September 2001 brüstete sich das Taliban-Regime mit seiner Unterstützung von Al Qaida. In solchen Fällen, wo tatsächlich bewaffnete Angriffe durchgeführt werden, kann sich der Unterstützerstaat nicht auf die Schutzbehauptung zurückziehen, dass ja nicht er selbst der Urheber der Angriffe sei. Demgemäß hat der Sicherheitsrat seinerzeit auch den USA bescheinigt, dass die Angriffe des 11. September 2001 zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 berechtigten, auch wenn die Formulierungen der beiden einschlägigen Resolutionen in etwas gewundener Form gefasst waren. (Vgl. Tomuschat 2001)

Eine völlig andere Sache ist es indes, wenn lediglich angenommen wird, dass ein Land eines Tages mit terroristischen Gruppierungen zusammenarbeiten und diesen dann Massenvernichtungswaffen zugänglich machen könnte. Für zahlreiche Länder gilt, dass sie sich mit absoluter Überzeugungskraft einem solchen Verdacht kaum entziehen könnten. Soll tatsächlich jeder Staat, der von einem mächtigeren Nachbarn beschuldigt wird, A-,

B- oder C-Waffen zu besitzen, vorbeugend angegriffen werden können? Es ist leicht zu erkennen, dass eine solche Rechtsregel verheerende Auswirkungen im wahren Sinne des Wortes haben könnte.

Bewusst haben die Schöpfer der *Charta der Vereinten Nationen* solche Aktionen zur vorbeugenden Friedenssicherung in die Zuständigkeit der Vereinten Nationen gelegt. Dem Sicherheitsrat obliegt nach Art. 24 die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Ihm ist es demzufolge nach Art. 39 aufgetragen, nicht nur den Opfern einer Aggression oder eines Friedensbruchs Hilfe zu leisten, sondern darüber hinaus auch schon dann einzuschreiten, wenn lediglich eine Bedrohung des Friedens vorliegt. Damit stellt sich die Frage, wie die Vereinten Nationen in der Irak-Krise agiert haben und welche Auswirkungen der tatsächliche Geschehensablauf auf ihre Zentralstellung im Aufgabenfeld der Friedenssicherung haben wird oder zumindest haben kann.

Auswirkungen auf die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen sind ein freiwilliger Zusammenschluss von Staaten, die es sich zum Ziel gesetzt haben, die laufenden Probleme der Weltpolitik in ihren grenzüberschreitenden Dimensionen durch gemeinschaftliches Zusammenwirken im Geiste friedlichen Ausgleichs zu lösen. Sie sind keine eigenständige Macht, sondern leben von den Beiträgen und Leistungen ihrer Mitglieder. Sie sind das, was ihre Mitglieder aus ihnen machen. In aller Regel ist es daher kurzsichtig, ja rundweg falsch, für einen bestimmten Missstand ›die Vereinten Nationen‹ verantwortlich zu machen. Durchweg lässt sich hinter einer diagnostizierten Fehlentwicklung das Versagen oder der Rechtsbruch eines Staates oder einer Staatengruppe entdecken. Ganz

allgemein benötigen die Vereinten Nationen für den Erfolg ihrer Bemühungen die Kooperationsbereitschaft ihrer Mitglieder. Einseitiges Handeln an ihnen vorbei oder gegen ihre Entscheidungen läuft deswegen den Zielsetzungen der Weltorganisation grundsätzlich zuwider.

Selten ist es im Übrigen richtig, pauschal von ›den‹ Vereinten Nationen zu sprechen. Fast durchweg muss nach den einzelnen Organen unterschieden werden. Das Repräsentativorgan, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind und über eine Stimme verfügen, ist die Generalversammlung. Sie stellt einen Marktplatz der Meinungen dar, wo jede Nation das Recht hat, ihre Meinung zu den Weltgeschehnissen kundzutun. Insofern bildet die Generalversammlung gleichsam ein Stimmungsbarometer, das zwar nicht in einem unmittelbar fassbaren Sinne Entscheidungen zu Fragen der Weltpolitik treffen darf, aber doch den Grundströmungen Ausdruck gibt, die sich durch alle Erdteile hindurchziehen. Die Generalversammlung ist zum Irak-Krieg merkwürdig still geblieben. Aber es wird ohne jeden Zweifel einen Nachhall geben, den auch die USA und das Vereinigte Königreich nicht als irrelevant werden abtun können. Insofern lässt sich im jetzigen Zeitpunkt noch kein genaues Urteil über die Auswirkungen des Irak-Konflikts auf das Zentralorgan der Vereinten Nationen abgeben.

Etwas anders steht es hinsichtlich des Sicherheitsrates. Nach dem Kapitel VII der Charta ist er ermächtigt, verbindliche Entscheidungen zu treffen und diese gegebenenfalls auch mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Freilich haben ihm die Mitgliedstaaten die Verfügungsmacht über eigene Truppenkontingente versagt, wie dies in der Charta an sich vorgesehen ist (Art. 42). Folglich ist der Sicherheitsrat darauf angewiesen, jeweils eine Koalition handlungsbereiter Staaten zu finden, wenn nach seinem Urteil eine militärische Operation im Interesse des Weltfriedens notwendig ist. Im zweiten Golf-Krieg, der Auseinander-

setzung zwischen Irak und Kuwait im Jahre 1990/91, war eine Ermächtigung zum militärischen Vorgehen gegen die irakischen Invasionstruppen in der berühmten Resolution 678 vom 29. November 1990 an das um Kuwait gescharte Bündnis erteilt worden. (Vgl. Res/SR 1990)

Jedermann weiß, dass der Sicherheitsrat von den USA und dem Vereinigten Königreich links liegen gelassen wurde, nachdem ihre Bemühungen, zu dem gewünschten Zeitpunkt im März letzten Jahres eine Ermächtigung für ein militärisches Vorgehen gegen den Irak zu erhalten, gescheitert waren. Während der gesamten Dauer der Verhandlungen hatten Präsident Bush und seine Minister immer wieder erklärt, dass sie eine solche Ermächtigung gar nicht benötigten – was nicht der wahren Rechtslage entsprach, weil, wie schon gezeigt, ein Recht der Selbstverteidigung nicht bestand und auch keiner der früheren Irak-Beschlüsse des Sicherheitsrates eine Autorisierung zur Anwendung militärischer Gewalt enthielt. Zwar haben sich die USA und das Vereinigte Königreich zur Rechtfertigung ihres Vorgehens auch auf die bereits genannte Resolution 678 aus dem Jahre 1990 berufen. Aber diese Resolution hatte nach dem Ende des Krieges gegen Kuwait im Jahre 1991 ihre Erledigung gefunden, und die im November 2002 vom Sicherheitsrat angenommene Resolution 1441 enthielt zwar eine ernste Warnung an den Irak, sprach sich aber gerade nicht über die konkreten Konsequenzen im Falle der Missachtung dieser Warnung aus. Ist der Sicherheitsrat als Hüter des Weltfriedens damit definitiv auf Abstellgleis geschoben worden? Ich bin nicht überzeugt, dass man den Sicherheitsrat so schnell aufgeben muss. Er wird auch von den USA wieder benötigt werden.⁵

Die unmittelbaren Folgen der Übergehung des Sicherheitsrates haben manchen Beobachter geradezu euphorisch gestimmt. Der Irak ist von seinem Diktator befreit worden. Die Folterkeller sind verschwunden. Das Volk wird demnächst in

freier Selbstbestimmung nach demokratischen Methoden und Verfahren über seine Angelegenheiten entscheiden können. Aber diese positiven Ergebnisse der amerikanisch-britischen Intervention, denen im Übrigen auf der Negativseite der Bilanz die Verluste an Menschenleben, vor allem unter der Zivilbevölkerung, wie auch die Verluste an Sachgütern und die, noch viele Wochen nach dem Ende der Kämpfe herrschende, chaotische Unsicherheit gegenübergestellt werden müssen, dürfen nicht die Grundsatzfrage verdrängen. Bedeutet es einen Gewinn für die Grundwerte der internationalen Gemeinschaft, nämlich Frieden, Sicherheit und Menschenrechte, wenn eine Hegemonialordnung aufgerichtet wird, in der ein einziges Land das Sagen hat, während alle Übrigen unter seiner Aufsicht stehen?

Zunächst darf man mit hoher Gewissheit annehmen, dass eine solche Hegemonialordnung auf Dauer von den Völkern der Welt nicht akzeptiert werden würde. Unter den Vorzeichen von Demokratie und Selbstbestimmungsrecht, die den öffentlichen Diskurs über die Legitimität von Regierungssystemen bestimmen, lässt es sich nicht rechtfertigen, dass ein einziges Land, genauer gesagt: die Regierung eines einzigen Landes, Vorrechte genießen soll, die sich dann in Diskriminierungen aller übrigen Länder niederschlagen. Weltpolitische Entscheidungen, die ihre Geltungskraft allein aus der faktischen Überlegenheit ihres Urhebers beziehen, werden zwangsläufig als bloßes Machtdiktat empfunden. Ein solches Diktat vermag sich zwar durchzusetzen, solange die bestehenden Herrschaftsverhältnisse andauern, zerfällt aber sogleich, wenn die Machtlage sich verschiebt. Nur Entscheidungen, die von den Repräsentativorganen der internationalen Gemeinschaft getragen werden, eignen die Legitimität, die erforderlich ist, damit sie auch ohne die Anwendung von Zwang und Gewalt befolgt werden. In diesem Sinne ist es durchaus vorstellbar, dass der irakische Diktator Saddam Hussein ohne Kampf nachgegeben hätte, wenn ein Beschluss über den Einsatz

militärischer Mittel vom Sicherheitsrat in seiner Gesamtheit einstimmig gefasst worden wäre. Unter diesen Umständen nämlich hätte sich der Diktator sagen müssen, dass er keine Chance habe, sich der geballten Kraft der gesamten internationalen Gemeinschaft zu widersetzen.

Auch das überragende wirtschaftliche und militärische Potenzial der USA ist nicht in der Lage, eine Vielzahl von Ländern in der Dritten Welt zu kontrollieren. Bereits jetzt ist der amerikanische Staatshaushalt in riesige Defizite abgerutscht. Außerdem befinden sich die USA – wie im Übrigen auch Europa – in einer strukturellen Abhängigkeit von Energiezufuhren aus dem Ausland, insbesondere von Ölimporten. Eine Unterbrechung dieses Handelsflusses würde das gesamte Wirtschaftsleben lähmen und mit einem Schlage die Schwächen des Riesen bloßlegen. Niemand in der westlichen Welt kann ein Interesse daran haben, dass es zu solchen existenziell bedrohlichen Verwicklungen kommt. Die USA müssen sich allerdings Rechenschaft darüber ablegen, dass ihre Machtstellung keineswegs so unerschütterlich ist, wie dies von einigen ideologischen Unterstützern der gegenwärtigen Außenpolitik irrig angenommen wird.

So bietet es sich für die USA mit hoher Dringlichkeit an, künftig wieder den Weg über die Vereinten Nationen zu gehen, wenn es um, für die internationale Gemeinschaft essenzielle, Fragen von Krieg und Frieden geht. Aufgrund ihrer Stellung als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat haben sie dort eine dominierende Stellung. Zunächst können sie mit ihrem Vetorecht das Zustandekommen jeder Entscheidung verhindern, die gegen ihre Interessen gerichtet ist. Aber auch wenn es für sie um die aktive Herbeiführung von Entscheidungen geht, sind sie aufgrund ihrer faktisch überragenden Macht in einer bevorzugten Position. Natürlich funktioniert der diplomatische Prozess im Sicherheitsrat nicht auf Knopfdruck. Kein Staat, auch nicht die USA, kann erwarten, dass seinen Wünschen sofort und ohne

Vorbehalt stattgegeben wird. Jedes Mitglied im Sicherheitsrat muss ernst genommen werden mit seinen Bedenken und Vorschlägen. Jeder muss bereit sein, aufmerksam zuzuhören und gegebenenfalls auch die eigene Position zu modifizieren. Vorfestlegungen darf es nicht geben, zumal dann nicht, wenn der Sicherheitsrat eine Untersuchung in Auftrag gegeben hat, deren Ergebnisse die Grundlage für die zu treffende Entscheidung bilden sollen. Denn die Mitgliedschaft im Rat ist eine treuhänderische Position, welche im Interesse der gesamten internationalen Gemeinschaft wahrzunehmen ist. Auch die ständige Mitgliedschaft ist den fünf Mächten nicht zu dem Zweck verliehen worden, dass sie schonungslos nur ihre eigenen Interessen fördern. So war Präsident Bush in einem grundlegenden Irrtum befangen, als er erklärte, der Sicherheitsrat mache sich »irrelevant«, wenn er nicht den amerikanischen Wünschen nach einer neuen Resolution über den Irak innerhalb bestimmter Fristen entspreche. Der Sicherheitsrat hätte nur dann seine institutionelle Verantwortung verfehlt, wenn seine Mitglieder kategorisch erklärt hätten, dass sie auf keinen Fall, unabhängig von den Ergebnissen der laufenden Untersuchungen, bereit sein würden, der Anwendung von Gewalt gegen den Irak zuzustimmen. Aber eine solche Verweigerungshaltung war jedenfalls in der letzten Phase der Beratungen im Sicherheitsrat bei keinem Mitglied mehr anzutreffen. Es ging nur noch um die Frage, wie lange die Ermittlungen über mögliche Bestände an Massenvernichtungswaffen eventuell fortgesetzt werden sollten. In dieser Frage war es gewiss nicht unvernünftig, die Auffassung zu vertreten, dass dem Team von Hans Blix und dem zweiten Team unter den Auspizien der Internationalen Atomenergiebehörde noch wenige Wochen mehr Zeit eingeräumt werden sollten. Von Obstruktion durch die oder einige der anderen 14 Staaten im Sicherheitsrat konnte also ernstlich nicht die Rede sein, auch wenn eine Motiv-

forschung die unterschiedlichsten nationalen Interessenerwägungen zutage gefördert hat.

Auch generell lässt sich gegenüber dem Sicherheitsrat heute jedenfalls nicht mehr der Vorwurf erheben, dass er unfähig sei, die ihm zugedachten Aufgaben zu erfüllen. Seit der großen Wende des Jahres 1990, dem Zusammenbruch der sozialistischen Zwangsherrschaft in Mittel- und Osteuropa, kann von einer strukturellen Blockade, wie sie während der Zeit des Kalten Krieges über Jahrzehnte hinweg zu beobachten war, nicht mehr gesprochen werden. Der erste sichtbare Ausdruck einer wiedergefundenen Harmonie zwischen den ständigen Ratsmächten USA und Sowjetunion war im Jahre 1990 die Verabschiedung der Resolution 660 mit der Aufforderung an den Irak, sich aus Kuwait zurückzuziehen, und zwar noch am Tage des irakischen Überfalls, also ohne lange Verhandlungen; ihre konsequente Fortsetzung fand diese erste Resolution mit der Resolution 678, welche den Einsatz militärischer Gewalt gegen die irakischen Invasionstruppen billigte, und der wenige Monate späteren Resolution 687, mit der dem Irak harsche, aber fast durchweg gerechte Friedensbedingungen auferlegt wurden. Wenig zu überzeugen vermochte freilich seine Handhabung der Jugoslawien-Krise wie auch der apokalyptischen Situation in Ruanda, wo unterschiedliche Wertungen aufeinander prallten. Als Zeichen echter Kooperationsbereitschaft zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrates lässt sich aber wiederum die Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 beurteilen, wo schon am Tage der Beendigung der NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien eine (vorläufige) Status-Entscheidung über den Kosovo getroffen wurde. Überdies darf nicht vergessen werden, dass der Sicherheitsrat den USA nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 mit seinen Resolutionen 1368 (schon am folgenden Tage verabschiedet!) und 1373 (vom 28. September 2001) großzügige rechtliche Unterstützung

für den Kampf gegen die Urheber jener Anschläge leistete. Die Diagnose, der Sicherheitsrat sei ungeeignet als Instrument der Friedenssicherung, erweist sich mithin als unüberlegt und allzu grobschlächtig. Freilich muss die politische Großwetterlage stimmen. Es lässt sich nicht leugnen, dass das Damoklesschwert des Vetos über allen Entscheidungsprozessen im Sicherheitsrat hängt.

So besteht unbezweifelbar ein Bedürfnis nach einfacheren, zügigeren Verfahren. Eine Reform des Sicherheitsrates bleibt in diesem Sinne auf der Tagesordnung. Aber diese Tagesordnung sieht nach dem Irak-Konflikt offensichtlich ganz anders aus als zuvor. Während über Jahre hinweg eine Vergrößerung des Rates ins Auge gefasst worden war, weil zu Recht Zweifel an seiner richtigen Zusammensetzung geäußert worden waren – seine gegenwärtige Mitgliederstruktur spiegelt die Machtkonstellationen des Jahres 1945 wider –, dürften jetzt, nach den schwierigen Verhandlungen über eine zweite Irak-Resolution, die Chancen für eine Erweiterung auf Null gesunken sein – und damit auch die Aussichten auf einen ständigen deutschen Sitz. Praktische Vorschläge zu machen für neue, bessere Entscheidungsverfahren grenzt in seiner Schwierigkeit an die Aufgabe, den gordischen Knoten zu lösen – mit dem Unterschied nur, dass das von Alexander dem Großen angewendete Verfahren hier kaum Erfolg verspricht. Keinem einzigen ständigen Mitglied kann man ohne weiteres seine Rechtsstellung und das damit verbundene Vetorecht nehmen. Frankreich und das Vereinigte Königreich werden wohl niemals einer solchen Relegierung aus dem vornehmen Club der Fünf zustimmen. Ein europäischer Sitz andererseits bleibt gerade angesichts der im Irak-Konflikt aufgetretenen Spannungen reine Phantasterei. Auch wäre eine Ausstoßung aus dem Paradies der rechtlichen Macht bei China und Russland in rechtspolitischer Hinsicht ein Ding der Unmöglichkeit. Obwohl beide Länder nicht die Statur der USA besitzen, kann Weltpolitik

an ihnen vorbei schlechthin nicht gemacht werden. Irgendwie müsste der Gedanke einer institutionellen Verantwortlichkeit aller Sicherheitsratsmitglieder stärker als bisher zur Geltung gebracht werden. Wie das aber geschehen kann, braucht lange Überlegung im Kreise erfahrener Politiker und Juristen und kann hier leider nicht als Ideallösung aus dem Ärmel gezaubert werden.

Auswirkungen auf die Völkerrechtsordnung insgesamt

Die dritte Grundsatzfrage lautet, welche Folgen der Ausgang des Irak-Konflikts auf die Völkerrechtsordnung insgesamt haben wird. Anzusetzen ist hierbei zunächst wieder bei der Relativierung des Gewaltverbots durch die USA. Das Gewaltverbot ist nicht etwa irgendeine beliebige der Regeln des geltenden Völkerrechts. Vielmehr hat es eine doppelte Funktion. Neben der Gewährleistung der Friedlichkeit in den internationalen Beziehungen soll es die souveräne Gleichheit der Staaten – oder ihre gleiche Souveränität – sichern. Nur wenn es das Gewaltverbot gibt, kann, jedenfalls im Rechtssinne, davon die Rede sein, dass sowohl San Marino wie Italien, Liechtenstein wie Indien, Slowenien wie China in gleicher Weise vom Völkerrecht mit Rechten ausgestattet und respektiert werden. Solange der Krieg als Naturereignis galt, stand die Souveränität der kleinen Staaten stets unter einem großen Vorbehalt, der sich jederzeit aktualisieren konnte. Erst die durch die *Charta der Vereinten Nationen* im Jahre 1945 begründete neue Völkerrechtsordnung hat also das Prinzip der souveränen Gleichheit durch die Statuierung des Gewaltverbots konsequent verwirklicht. Nun scheint sich erneut eine Hierarchisierung anzubahnen, welche jedenfalls die kleineren Staaten einer Obergewalt unterwirft, die nicht von der internationa-

len Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit getragen wird. Nicht auf den ersten Blick lässt sich erkennen, welche Position in dieser Frage der Beschluss des CDU-Bundesvorstands vom 28. April 2003 bezieht, wenn es dort heißt, dass »sich die Prinzipien der staatlichen Souveränität, territorialen Integrität und das völkerrechtliche Interventionsverbot als alleinige Ordnungsparameter zunehmend problematisch« erwiesen.

Mit dem von den USA favorisierten neuen Ordnungsmodell würde ihre Staatsverfassung gleichsam zu einem Stück Verfassungsordnung für die Staaten der Welt aufsteigen. Deren Schicksal geriete in Abhängigkeit von den internen Entscheidungsverfahren, die sich im Machtdreieck zwischen Präsident, Kongress und Oberstem Gerichtshof abspielen. Leider muss festgestellt werden, dass dort gerade in der jüngeren Vergangenheit häufig wenig Verständnis für die Belange der internationalen Gemeinschaft gezeigt worden ist. Immer wieder haben die USA versucht, sich den Bindungen des Völkerrechts zu entziehen und eine Sonderstellung für sich zu beanspruchen. Die Liste dieser Vorgänge ist umfangreich. Deshalb kann sie auch nicht als eine unglückliche Verkettung von Zufälligkeiten abgetan werden.

Seit Jahren haben es die USA versäumt, ihre Beitragsschulden für die Vereinten Nationen korrekt zu begleichen. Vielmehr wurden diese Verpflichtungen mehr oder weniger als Chip in einem nach politischen Regeln ablaufenden Spiel betrachtet. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde zwar im Jahre 1992 ratifiziert (vgl. Hannum/Fischer 1993), doch mit der Maßgabe, dass seine Bestimmungen innerstaatlich keine Anwendung finden würden. Damit ist er bisher für die Bürger der USA toter Buchstabe geblieben. Den Gefangenen in Guantanamo sind demzufolge die elementarsten Freiheitsrechte vorenthalten worden, die gerade der Pakt wie auch die Genfer Abkommen über das humanitäre Recht jedem Kriegsgefangenen gewährleisten. Keiner von ihnen hat Rechtsbeistand erhalten, kei-

nem ist der Weg zu einer Gerichtsinstanz gestattet worden, die in der Lage wäre, die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung zu überprüfen. (Vgl. Schäfer 2003) Als am 3. März 1999 der Internationale Gerichtshof eine einstweilige Anordnung erließ, derzufolge die Hinrichtung des deutschen Staatsangehörigen Walter LaGrand bis zur Entscheidung in der Hauptsache aufzuschieben sei (vgl. I.C.J. Reports 1993: 9, 16), setzte sich der Gouverneur des Bundesstaates Arizona in einer Mischung von Arroganz und Ignoranz über diese richterliche Anordnung hinweg, und auch der Oberste Gerichtshof machte in dieser Auseinandersetzung eine höchst unglückliche Figur. Geradezu in einen Rausch des Kampfes gegen die Völkerrechtsordnung haben sich die USA in ihrer Abneigung gegen das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs hineingesteigert. Nicht nur haben sie es abgelehnt, das Statut zu ratifizieren, was an sich ihr souveränes Recht ist, aber in einem merkwürdigen Widerspruch zu ihrer Mitwirkung bei der Schaffung des Nürnberger Gerichtshofs, des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien und des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda steht. Sie haben überdies ein Gesetz erlassen, den *American Servicemembers' Protection Act* vom 23.1.2002, der den amerikanischen Behörden nicht nur jede Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof untersagt, sondern auch die amerikanischen Streitkräfte ermächtigt, Gewalt anzuwenden, um gegebenenfalls jeden angeklagten amerikanischen Staatsangehörigen zu befreien. Sarkastisch hat man diesem Gesetz den Beinamen ›Hague Invasion Act‹ gegeben. Eine der jüngsten Merkwürdigkeiten amerikanischer Diplomatie ist der bis zur letzten Sekunde geführte Kampf gegen ein Fakultativ-Protokoll zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen. Dieses Protokoll sieht vor, dass die Mitglieder eines Expertenausschusses jeden Ort, an dem Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden, zur Überprüfung der konkreten Bedingungen der Freiheitsentziehung besichtigen

dürfen. Als das Protokoll nach vielen Jahren der Auseinandersetzungen schließlich am 18. Dezember 2002 von der Generalversammlung angenommen wurde (Res/GV 57/199), fanden sich die USA mit ihrem Nein nur noch in Gesellschaft der Marshall-Inseln, Palaus und Nigerias. Auch hier manifestierte sich also ein entschiedener Wille, jede Art internationaler Aufsicht jedenfalls für sich abzulehnen. Ganz ähnliche Motive hatten offensichtlich wenige Wochen zuvor im November 2002 zu der Weigerung geführt, ein Fakultativ-Protokoll zum Abkommen gegen biologische Waffen mit Regelungen über ein Inspektionsregime zu akzeptieren – zu einer Zeit, da dem Irak vorgeworfen wurde, er führe Experimente mit solchen Waffen durch und entziehe sich jeder Art von Kontrolle durch die Vereinten Nationen. Derzeit besteht also für die internationale Gemeinschaft wenig Grund, die USA als einen verlässlichen Sachwalter ihrer Interessen anzuerkennen.

Die soeben geschilderten Beobachtungen führen auf eine Grundsatzfrage. Das Völkerrecht ist keine hierarchisch gegliederte Kommandoordnung. Sowohl im Vertragsrecht und im Gewohnheitsrecht wie schließlich auch in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen spiegelt sich ein Konsens der Staatengemeinschaft wider. Aus dieser Übereinstimmung der Ansichten über das, was als allgemeiner Verhaltensmaßstab taugt, erwächst die normative Kraft des Völkerrechts. Niemand kann auf der Ebene des zwischenstaatlichen Verkehrs einseitige Anordnungen treffen. Zwar haben die mächtigen Staaten der Welt stets eine führende Rolle auch bei der Schaffung neuer völkerrechtlicher Regeln gespielt. Eines der herausragenden Beispiele ist die Begründung der Rechte am Festlandsockel zunächst durch eine einseitige Proklamation der USA zur Zeit von Präsident Truman im September 1945. (Vgl. Whiteman 1965: 756) Aber diese Proklamation fand sehr schnell den Beifall der übrigen Küstenstaaten, die mit nur kurzer zeitlicher Verzögerung begannen, ähnliche Rechte für

sich in Anspruch zu nehmen. Man mag auch an das Weltraumrecht denken, das sich unter dem Einfluss der technologisch zur Raumfahrt befähigten Staaten Sowjetunion und USA seit dem Flug des ersten Sputniks im Jahre 1957 sehr schnell im Sinne der Freiheit des Weltraums entwickelte. In beiden Fällen war der entscheidende Test die Reaktion der internationalen Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit. So hat auch der Internationale Gerichtshof in der Frage, ob ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen diesen durch Abwesenheit, also gleichsam ein strukturelles Veto, lahm legen kann, nicht nur auf die Praxis hingewiesen, dass auch in einer solchen Lage tatsächlich Beschlüsse gefasst werden, sondern auch auf die Tatsache, dass diese Praxis innerhalb der Weltorganisation breite Zustimmung gefunden habe. (Vgl. I.C.J. Reports 1971: 16, 22) Allein diese Betrachtungsweise entspricht dem Grundaxiom, dass die Völkerrechtsordnung ein System unter ranggleichen Akteuren bildet, das seinen rechtlichen Niederschlag in dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten gefunden hat.

Schlussbetrachtung

Aus rechtlicher, aber auch aus machtpolitischer Perspektive ist daher von vornherein kaum damit zu rechnen, dass nun ein amerikanisches Zeitalter heraufzieht, in dem die Völkerrechtsordnung für alle Staaten bindend ist, nur nicht für die USA. Modell für ein solches Zeitalter würde nach den jetzt sichtbaren Vorgaben nicht die Heilige Allianz sein, das aus dem Wiener Friedenskongress von 1815 geborene Bündnis der führenden europäischen Mächte England, Frankreich, Österreich, Preußen und Russland, sondern die *pax romana*, die jahrhundertlang rings um das Mittelmeer herrschte, getragen von einer einzigen Macht, nämlich dem Römischen Reich. Trotz aller äußeren An-

zeichen, dass die Regierung Bush einen solchen Zustand gewiss nicht mit Abneigung betrachten würde, darf man doch annehmen, dass die USA sehr bald wieder die Vorzüge einer durch feste Regeln gebändigten Außenpolitik erkennen werden. Nur wer selbst die Völkerrechtsordnung achtet, vermag sich Vertrauen zu erwerben. Nur Entscheidungen, die in allgemein anerkannten Verfahren ergangen sind, besitzen die Legitimität, die ihnen eine länger dauernde Wirkung und Lebenskraft sichert. Der Multilateralismus ist entgegen den Thesen von Robert Kagan (2003) oder den hasserfüllten Tiraden eines Ralph Peters (2003) keine Marotte der an Auszehrung leidenden Europäer, sondern bezeichnet ein Prinzip effektiver langfristiger Politik. Sprunghafter Unilateralismus zerstört hingegen den Boden, aus dem fruchtbare Zusammenarbeit erwachsen kann. Es liegt an den Europäern, die USA von den Vorteilen einer Rechtsordnung zu überzeugen, die für alle gleich ist. Ein Zweiklassenrecht kann und wird es nicht geben. Niemals wird die internationale Gemeinschaft bereit sein, sich dem Hegemonialanspruch einer einzigen Supermacht zu unterwerfen.

Anmerkungen

- 1 »Any outlaw regime that has ties to terrorist groups, and seeks or possesses weapons of mass destruction, is a grave danger to the civilized world, and will be confronted.« (Whitehouse 2003)
- 2 »The United States has long maintained the option of pre-emptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or

prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.« (Whitehouse 2002: 15)

- 3 Abschluss des sog. Briand-Kellogg-Paktes vom 27.8.1928.
- 4 Die vom Europäischen Rat auf seinem Gipfeltreffen in Thessaloniki am 19. und 20. Juni 2003 angenommene »Erklärung zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen« (Anlage II) stellt ausdrücklich fest (Nr. 4), dass gegen die Verbreitung solcher Waffen vorzugehen sei und dass dabei als letztes Mittel auch Zwangsmaßnahmen in Betracht kämen, freilich nur »im Einklang mit der *Charta der Vereinten Nationen*«. (Vgl. Europäischer Rat 2003)
- 5 Durch die Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 haben sich die Mitglieder der Koalition ihre Befugnisse und Verantwortlichkeiten als Besatzungsmächte bestätigen lassen, um dadurch die Legitimität ihrer vorübergehenden Herrschaft im Irak zu sichern.

Literatur

- Europäischer Rat (2003): *Tagung vom 19. und 20. Juni 2003. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, online unter: <http://ue.eu.int/pressData/de/ec/76285.pdf>, besucht am 15.12.2003.
- Hannum, Hurst/ Fischer, Dana (Hg.) (1993): *U.S. Ratification of the International Covenants on Human Rights*, Irvington-on-Hudson, New York.
- I.C.J. Reports (1971): *Gutachten zum Status von Namibia* vom 21.6.1971.
- I.C.J. Reports (1993).
- Kagan, Robert (2003): *Of Paradise and Power*, New York.
- Kohen, Marcelo G. (2003): »The use of force by the United States after the end of the Cold War, and its impact on international

- law« in: Michael Byers (Hg.): *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, S. 197-231.
- Liszt, Franz von (1925): *Das Völkerrecht*, 12. Aufl. bearbeitet von M. Fleischmann, Berlin.
- Peters, Ralph (2003): »Hitler war wenigstens ehrlich. Ihr widert uns an: Die Amerikaner sind mit den Deutschen fertig«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15.05.03.
- Resolution 3314 (XXIX) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14.12.1974: *Definition der Aggression*, online unter: http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf, besucht am 15.12.2003.
- Resolution 57/199 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 9.01.2002: *Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, online unter: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r57.htm>, besucht am 15.12.2003.
- Resolution 678 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 29.11.1990: *Iraq – Kuwait*, online unter: <http://www.un.org/Docs/scres/1990/scres90.htm>, besucht am 15.12.2003.
- Schäfer, Bernhard (2003): »Guantánamo Bay«: *Status der Gefangenen und habeas corpus*, Potsdam.
- Tomuschat, Christian (2001): »Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen«, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 28, S. 535-545.
- Whitehouse (2002): *The National Security Strategy of the United States*, online unter: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, besucht am 15.12.2003.
- Whitehouse (2003): *President Bush announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended*, online unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html>, besucht am 15.12.2003.
- Whiteman, Marjorie M. (Hg.) (1965): *Digest of International Law*, 4. Auflage, Washington.