***Raube, Svenja*: Die antizipierte Einladung zur militärischen Gewaltanwendung im Völkerrecht**. Baden-Baden: Nomos 2023. Kölner Schriften zum Friedenssicherungsrecht, Bd. 21. ISBN 978-3-7560-0257-3 (paperback); ISBN 978-3-7489-3780-7 (eBook). 627 S. € 189,-

Die Relevanz des preisgekrönten Buches „Die antizipierte Einladung zur militärischen Gewaltanwendung im Völkerrecht" zeigte sich nur wenige Monate nach seiner Veröffentlichung: Am 26. Juli 2023 stürzte die nigrische Militärjunta den demokratisch gewählten Präsidenten Mohamed Bazoum.[1] Die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) quittierte diesen Staatsstreich sogleich mit einer scharfen Drohung: ECOWAS wolle die demokratische Ordnung in Niger mit allen Mitteln – auch militärischen – wiederherstellen.[2] Da bereits die Drohung mit einer Gewaltanwendung gegen Art. 2 (4) Charta der Vereinten Nationen (VNCh) verstoßen kann, stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Reaktion der ECOWAS. Obwohl seitens der Organisation keine rechtliche Begründung für eine potenzielle Gewaltanwendung vorgebracht wurde, dürfte die einzig plausible Rechtfertigung eine von Niger erteilte antizipierte Einladung zur militärischen Intervention sein. Diese ist in dem 1999 geschlossenen sog. Lomé-Protokoll[3] enthalten, dessen Art. 25 der ECOWAS erlaubt, unter bestimmten Voraussetzungen auf dem Territorium ihrer Mitgliedstaaten militärisch zu intervenieren. Hierunter fällt auch der Fall eines Umsturzes oder versuchten Umsturzes einer demokratisch gewählten Regierung.[4] Da dies auf den Militärputsch im Niger zutrifft, liegt der Schluss nahe, eine potenzielle militärische Intervention durch ECOWAS, ebenso wie die Androhung der Gewaltanwendung,[5] müsse rechtmäßig sein. Tatsächlich handelt es sich hierbei jedoch um eine seit langem hoch umstrittene Frage, denn im Gegensatz zum „Normalfall" der *ad hoc*-Einladung zur militärischen Intervention, die in Bezug auf und in zeitlicher Nähe zu einem konkreten Konflikt erteilt wird,

1 Svenja Raube, 'Anticipatory Consent to Military Intervention: Analysis in the Wake of the coup d'état in Niger in 2023', Journal on the Use of Force and International Law 10 (2023), 201-251 (201).

2 Raube (Fn. 1), 203.

3 'Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security' v. 10. Dezember 1999, <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2021/04/Protocol-Relating-to-the-Mechanism-for-Conflict-Prevention-Management-Resolution-Peace-Keeping-and-Security-1999.pdf> zuletzt besucht 1. März 2024 (Lomé Protokoll).

4 Lomé Protokoll (Fn. 3), Art. 25e).

5 Die Rechtmäßigkeit einer Androhung von Gewalt folgt nach Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) der Bewertung der angedrohten Gewaltanwendung selbst, siehe IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,* Advisory Opinion, Stellungnahme v. 8. Juli 1996, ICJ Reports 1996, 226, Rn. 47.

DOI 10.17104/0044-2348-2024-1-193

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-193 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-ZA

ist eine antizipierte Einladung typischerweise abstrakt formuliert und kann viele Jahre in der Vergangenheit liegen.

Antizipierte Einladungen wurden im 20. Jahrhundert immer wieder ausgesprochen, sind seither aber seltener, obwohl sie nach wie vor in Verträgen auftreten. So schlossen bspw. Monaco und Frankreich im Jahr 2002 einen Vertrag, nach dem Frankreich in bestimmten Fällen allein auf Grundlage der in dem Vertrag enthaltenen antizipierten Einladung auf dem monegassischen Staatsgebiet intervenieren darf. Ein weiteres aktuelles Beispiel ist die militärische Intervention der Türkei im Norden Syriens im Oktober 2019. Dabei stützte sich Ankara auf das türkische Selbstverteidigungsrecht, genauso aber auch auf das zwischen der Türkei und Syrien im Jahre 1998 geschlossene Adana-Abkommen, in welchem der Türkei zugestanden wurde, notwendige Sicherheitsmaßnahmen auf syrischem Hoheitsgebiet nahe der gemeinsamen Grenze ergreifen zu können. Überdies hat sich in jüngster Zeit die Aufnahme von antizipierten Einladungen in Verträge regionaler Organisationen, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, zunehmend etabliert. Angesichts einer Reihe humanitärer Katastrophen in den 1990er Jahren, insbesondere dem Genozid in Ruanda im Jahr 1994, entwickelte sich die Ansicht, regionale Organisationen sollten befähigt werden, auch ohne *ad hoc*-Einladung militärisch handlungsfähig zu sein.

Antizipierte Einladungen begegnen jedoch im Lichte des völkerrechtlichen Gewaltverbots Bedenken. Denn wie bereits angedeutet, sind die Anwendung und Androhung von Gewalt durch Staaten gemäß Art. 2 (4) der VNCh verboten – dies gilt völkergewohnheitsrechtlich auch für das Handeln Internationaler Organisationen wie ECOWAS. Bei der Bewertung antizipierter Einladungen konfligieren daher die Souveränität eines Staates, sich abstrakt und für die Zukunft an eine einmal ausgesprochene Einladung zu binden, mit der systematischen Grundentscheidung des modernen Völkerrechts, wonach die Anwendung von Gewalt nur in den von der Charta bestimmten Fällen erlaubt ist. Während hinsichtlich der Zulässigkeit von *ad hoc*-Einladungen Einigkeit besteht, dass sich souveräne Staaten für eine konkrete Intervention militärische Unterstützung erbeten dürfen, sind die Meinungen hinsichtlich antizipierter Einladungen geteilt. Diese Frage nach der völkerrechtlichen Zulässigkeit antizipierter Einladungen wird von Svenja Raube in ihrem Buch in allen ihren Details und mit systematischer Finesse behandelt.

Die Struktur des Buches gliedert sich in vier Teile. Ein erster Teil befasst sich mit den Grundzügen der Intervention auf Einladung und nimmt eine Begriffserklärung der antizipierten Einladung in Abgrenzung zur *ad hoc*-Einladung vor. Teil zwei beleuchtet u. a. den Stand der Diskussion der untersuchten Fragestellung, wobei die Autorin auch auf relevante Ansichten der Völkerrechtskommission und des Instituts de Droit International sowie die

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-193 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs eingeht. Sodann widmet sich die Autorin der Darstellung der relevanten Staatenpraxis, bevor sie das Thema aus der Perspektive der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) sowie im Lichte allgemeiner Rechtsgrundsätze, insbesondere unter Einbeziehung strafrechtlicher Einwilligungsdogmatik in nationalen Rechtsordnungen betrachtet. Vor diesem Hintergrund nimmt Teil drei der Arbeit eine Gesamtanalyse der Rechtmäßigkeit antizipierter Einladungen vor. Im Zuge dieser Gesamtanalyse gelangt die Autorin zu der Erkenntnis, dass antizipierte Einladungen nicht *prima facie* rechtswidrig sind, konstatiert jedoch gleichzeitig, dass durch diesen Befund Risiken für die souveräne Entscheidungsgewalt des einladenden Staates entstehen. Als notwendiges Korrektiv für diese Risikolage widmet sich die Autorin im abschließenden Teil vier der Arbeit Fragen des Widerrufs, um das zuvor festgestellte Ergebnis auszubalancieren.

Durch eine umfangreiche Analyse der Staatenpraxis gelangt die Autorin zu dem Kernergebnis, dass antizipierte Einladungen dem Grunde nach *ad hoc*-Einladungen gleichstehen (S. 454-455). Weder aufgrund der zeitlichen Ferne noch der abstrakten Natur antizipierter Einladungen sollen sich grundlegende Unterschiede ergeben, weswegen der Tatbestand des Gewaltverbots im Falle einer wirksam erteilten antizipierten Einladung nicht eröffnet sei (S. 456). Auch ein spezifischer Verstoß gegen andere völkerrechtliche Prinzipien des *jus contra bellum* besteht nach Analyse der Autorin nicht (S. 454-456).

Zu den zentralen Ergebnissen der Autorin gehört ferner, dass ein Widerruf einer antizipiert erteilten Zustimmung zu jeder Zeit und auch durch implizite Erklärungen möglich sei (S. 546). Auch argumentiert sie, dass diesem jederzeitigen Widerrufsrecht nicht die Regelungen des Völkervertragsrechts über die Loslösung von völkerrechtlichen Verträgen (insbesondere Art. 54 ff. WVK) als *lex specialis* vorgehen, wenn die antizipierte Einladung innerhalb eines völkerrechtlichen Vertrages erteilt wird (S. 485-486). Dies folge u. a. aus der Besonderheit des Vertragsgegenstandes: Antizipierte Einladungen seien Ausdruck einer Dispositionsfreiheit des einladenden Staates über das völkerrechtliche Gewaltverbot. Da das Gewaltverbot zumindest in seinem Kern *jus cogens*-Qualität aufweise (S. 475-476), müsse ein Widerrufsrecht isoliert von der vertraglich ausgestalteten Widerrufsregelung jederzeit möglich sein (S. 485). Dies beruht auch auf der dogmatischen Grundüberlegung, dass die tatbestandsausschließende Wirkung der Einladung einzig und allein auf der in dem Vertrag enthaltenen Einladung und nicht auf dem möglicherweise synallagmatischen Vertrag selbst beruhen könne (S. 464). Im letzten Kapitel der Arbeit erwägt die Autorin gleichwohl, ob dieser Grundsatz des freien Widerrufsrechts vor dem Hintergrund eines geänderten Souveränitätsverständnisses im internationalen Recht im Falle schwerer Völkerstraftaten eine

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-193 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Einschränkung erfahren müsse. So wird argumentiert, die Widerrufsmöglichkeit müsse ihre Grenze dort finden, wo ein Staat nicht in der Lage sei, schwerste Angriffe auf seine Zivilbevölkerung zu verhindern oder diese sogar selbst begehe (S. 578-581). Als normative Grundlage für eine solche Grenze wird, in Weiterentwicklung eines insoweit lautenden Vorschlages in der Literatur,[6] das sogenannte Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) vorgeschlagen (S. 581-585).

Besonders der letztgenannte Vorschlag offenbart die praktische Bedeutung der völkerrechtsdogmatischen Gesamtkonstruktion dieses Buches. Zurecht ließe sich ohne diesen Vorschlag die Frage stellen, für welche Fälle die Rechtswirkung der antizipierten Einladung Relevanz habe, da diese, wie von der Autorin überzeugend vertreten wird, formal subsidiär zur *ad hoc*-Einladung sei (S. 492-494) und unabhängig von einem etwaig vertraglich geregelten Widerrufsrecht jederzeit zurückgenommen werden könne (S. 546). Die Argumentationslinie zur Verwirkung des Widerrufsrechts basiert auf der Erkenntnis, dass wirksam erteilte antizipierte Einladungen bereits den Tatbestand des Gewaltverbots ausschließen und nicht etwa erst auf Rechtfertigungsebene relevant werden (S. 51). Diese Grundannahme liest die Autorin in Zusammenschau mit einem in der Staatenpraxis beobachteten Paradigmenwechsel: Während der Schutzzweck antizipatorischer Einladungen historisch vor allem der Sicherung hegemonialer Interessen diente, fokussiert die Konzipierung solcher Einladungen in jüngerer Zeit auf den Schutz der Zivilbevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverbrechen durch den einladenden Staat selbst (S. 241 und S. 598). Vor diesem Hintergrund beschreibt die Autorin ihren Vorschlag zur Verwirkung des Widerrufsrechts der antizipierten Einladung bei extremen Verletzungen der staatlichen Schutzverantwortung als eine potenzielle „Brücke zur Idee der humanitären Intervention" (S. 585). Diese Brücke kann dem notorischen Spannungsverhältnis zwischen humanitären Werten und staatlicher Souveränität entgegenwirken, da sie dem Zusammenspiel zweier Grundpfeiler des Völkerrechts entspringt: Sie folgt aus dem Schutzgedanken zugunsten der Bevölkerung als Ausdruck einer neuen „humanisierten" Rechtsordnung ebenso wie aus dem klassischen Souveränitätsparadigma, im Sinne einer (antizipierten) Einwilligung gerade humanitären Katastrophen auch militärisch entgegenwirken zu können. Durch diese Verknüpfung bietet das Buch einen chancenreichen Anhaltspunkt bei der Suche nach einem Ausweg aus dem dilemmatischen Zielkonflikt zwischen Schutz der Zivilbevölkerung und dem Gewaltverbot, der ohne die streithafte Figur der humanitären Intervention auskommt.

6 Eliav Lieblich, *International Law and Civil Wars: Intervention and Consent* (Routledge 2013), 202 ff.

 DOI 10.17104/0044-2348-2024-1-193

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-193 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

In Zweifel ziehen lässt sich aber der in diesem Zusammenhang verwendete Begriff des „weichen Paternalismus" (S. 586). Der Logik dieses ursprünglich strafrechtlichen Konzepts[7] nach kann ein Staat, der effektiv von einem menschenrechtsverletzenden Regime beherrscht wird, keinen oder nur einen defizitären Willen bilden, weshalb ein intervenierender Staat im Sinne eines „autonomieorientierten" Paternalismus, durch Intervention dem wahren Willen des Staates zur Wirksamkeit verhelfen könnte (vgl. S. 586-587). Während dies im Ergebnis der Argumentation der Autorin entspricht, evoziert der etymologisch fragwürdige Begriff des „weichen Paternalismus" Assoziationen, die dem Ansatz der Autorin, gerade den Gedanken der Autonomie der Staaten bei antizipierten Einladungen in den Vordergrund zu stellen, zuwiderlaufen. Zwar solle die „weiche" Form des Paternalismus darauf gerichtet sein, ein Subjekt zu seinem wahren Willen zu verhelfen, jedoch bleibt dem Begriff ein zugrunde liegendes Herrschaftsverhältnis immanent. Zweifelsohne haftet Interventionen, die typischerweise von politisch, militärisch und wirtschaftlich starken Staaten oder Organisationen ausgehen, ein latenter Vorwurf der Bevormundung an. Der Hinweis auf eine dahingehende Gefahr klingt auch durchgängig in der Argumentation der Autorin an (z. B. S. 475-477 und 528 ff.). Die Schlussfolgerungen stützen sich aber konsequent auf eine Verschränkung aus staatlicher Autonomie und einem sich wandelnden Werteverständnis des Völkerrechts, denn die systematischen Erwägungen zur möglichen Verwirkung des Widerrufsrechts bleiben stets durch die von Staaten autonom erteilte Einladung, im Falle schwerster Menschenrechtsverletzungen auch „gegen sie selbst" militärisch zu intervenieren, bedingt (S. 598).

Somit verwischt die verwendete Terminologie die Trennlinie zwischen der Zuweisung einer paternalistischen Entscheidungshoheit an den intervenierenden Staat und einer Eingriffsbefugnis, die aus einer Zusammenschau aus staatlicher Einladungsautonomie mit den entwickelten völkerrechtssystematischen Wertungen resultiert. Die Analyse der Autorin, warum sich die frühere Willensentscheidung eines Staates ausnahmsweise gegen einen späteren Widerruf durch menschenrechtsverletzende Regime durchsetzen könne, wäre daher gut ohne einen autoritär anmutenden Paternalismus-Begriff ausgekommen.

Nichtsdestotrotz ist der Umgang von Staaten mit dem als Grenze der Verwirkung des Widerrufsrechts verstandenen Konzept der Schutzverantwortung in der Tat einem Paternalismus-Vorwurf ausgesetzt. Zur Begründung der völkerrechtlichen Relevanz des Konzepts der Schutzverantwortung führt die Autorin zurecht den Fall Libyens an (S. 570), in welchem der

7 Vgl. Joel Feinberg, *Harm to Self. The Moral Limits of the Criminal Law* (Oxford University Press 1986), 12.

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-193 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-ZA

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf das genannte Konzept in mehreren Resolutionen Bezug nahm. An dieser Stelle hätte sich eine noch tiefere Auseinandersetzung mit der Debatte um die Libyen-Resolutionen unter dem Aspekt der Missbrauchsgefahr angeboten. Denn die relevante Resolution nimmt ausschließlich auf die Schutzverantwortung *Libyens* sowie der beteiligten *Konfliktparteien* Bezug, während ein Verweis auf die Schutzverantwortung der *internationalen Gemeinschaft* fehlt. Dies legt nahe, dass trotz der Autorisierung aller notwendigen Maßnahmen („all necessary measures")[8] zum Schutz der Zivilbevölkerung kein Konsens im Sicherheitsrat bestand, Libyen als Fall der Schutzverantwortung der *internationalen Gemeinschaft* zu definieren. Die auf die Resolution folgenden Maßnahmen zum Sturz des Gaddafi-Regimes haben das Vertrauen vieler Staaten in einen maßvollen Umgang mit dem potenziell flexiblen Konzept der Schutzverantwortung beschädigt, sodass fraglich bleibt, ob dieses als Grenze für die Verwirkung des Widerrufsrechts breite Akzeptanz finden würde. Gleichsam hat sich das Konzept der Schutzverantwortung zweifellos zu einem wichtigen Bezugspunkt der internationalen Ordnung entwickelt, sodass der Vorschlag der Verfasserin dogmatisch eine belastbare Konstruktion darstellt.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Denkanstöße dieses Buches nicht nur einen wertvollen Beitrag zur Diskussion des Phänomens der antizipierten Einladung selbst leisten. Vielmehr verortet die Autorin die Thematik darüber hinaus historisch und systematisch im Spannungsfeld völkerrechtlicher Paradigmenwechsel und bietet damit faszinierende Einblicke in die strukturelle Verfasstheit der Völkerrechtsordnung. Folgt man der Autorin in ihrer Interpretation dieser Verfasstheit, können Staaten militärische Einladungen nutzen, um zukünftigen Szenarien, insbesondere schweren Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land, bereits lange im Vorfeld zu begegnen. Gleichzeitig verliert der zwingende Charakter des Gewaltverbots durch die Betonung der staatlichen Dispositionsfreiheit an Kraft. In einer Zeit, in der etablierte Normen wie das Gewaltverbot Erosionstendenzen unterliegen[9] und militärische Lösungen als „richtige Antwort" auf (humanitäre) Krisen salonfähig werden, birgt die chancenreiche Vision daher auch die Gefahr, diese Tendenzen zu verstärken.

Hannah Kiel, Berlin

8 Siehe UN, SR Resolution 1973, 17. März 2011, S/Res/1973 (2011).

9 Siehe z. B. Heike Krieger, 'Rights and Obligations of Third Parties in Armed Conflicts' in: Eyal Benvenisti und Georg Nolte (Hrsg.), *Community Interests Across International Law* (Oxford University Press 2018), 448-467 (467).

 DOI 10.17104/0044-2348-2024-1-193

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2024-1-193 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA