

# Frieden und Krieg im Völkerrecht\*

Von Wolfgang Graf Vitzthum

## I. Frieden und Krieg als Problem des Völkerrechts

### 1. Formeller und materieller Frieden

Die Verhinderung der »elementarsten aller elementaren Auseinandersetzungen«,<sup>1</sup> des Krieges, ist heute Lebensbedingung der Menschheit. Die Friedenssicherung ist auch das dem Völkerrecht wesentliche Ziel. Bereits 1928 hatte der Briand-Kellogg-Pakt in seinem Art. 1 den bis dahin prinzipiell zulässigen Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilt.<sup>2</sup> Im Jahre 1945 wurde dann ein allgemeines Gewaltverbot in Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta verankert. Seit dieses Prinzip generelles Völkerrecht geworden ist, dürfen Konflikte grundsätzlich nur noch gewaltlos beseitigt werden. Dieser Wandel vom Recht zum Krieg zur Pflicht zum Frieden – dem Gewaltverbot korrespondiert die **Friedenspflicht** – beendete die Ära des klassischen Völkerrechts. Im Mittelpunkt der neuen Epoche, die allerdings die Kunst des Friedensschließens noch nicht erlernt zu haben scheint,<sup>3</sup> steht die Garantie des Gewaltverbots durch ein System der kollektiven Sicherheit.<sup>4</sup>

Dritte Welt (Befreiungskriege) und Ostblock (Breschnew-Doktrin) erkennen das neue Völkerrecht der Friedenserhaltung nicht uneingeschränkt an. Es sind zugleich diese Staatengruppen, die hartnäckig an der Souveränität als dem Eckpfeiler schon der klassischen Völkerrechtsordnung festhalten. Angesichts der Vielzahl neuer Kriege ist die

\* Herbert Krüger zum 14. Dezember 1985. – Der Beitrag ist aus einem Vortrag hervorgegangen, der am 26. April 1985 auf dem Symposium »Die Kunst des Friedensschließens« an der Universität Tübingen gehalten wurde.

1 H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1966, S. 199.

2 Seither stellt etwa die Eroberung keinen wirksamen Gebietserwerbstitel mehr dar (Stimson-Doktrin). Durch Gewalt erzwungene Verträge sind nichtig (Art. 52 Wiener Vertragsrechtskonvention). Zum Briand-Kellogg-Pakt O. Kimminich, Das Problem der Friedenssicherung im Völkerrecht des 20. Jahrhunderts, in: G. Picht/C. Eisenhart (Hrsg.), Frieden und Völkerrecht, Stuttgart 1973, S. 295 ff. (324 ff.).

3 Zu Friedensverträgen als Instrumenten der Friedenssicherung W. Grewe, Friede durch Recht?, Berlin/New York 1985, S. 6 ff.; J. Delbrück (Hrsg.), Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten, Kehl u. a. 1984, S. 11 ff. (Friedensverträge und Abrüstungsinitiativen).

4 Vgl. bereits Art. 16 Abs. 2 Völkerbundsatzung, der die Aufstellung einer gemeinsamen Streitmacht zwecks Durchführung kollektiver kriegerischer Maßnahmen gegen den Rechtsbrecher vorsah. Zum zwischenstaatlichen Gewaltverbot M. Bothe, Das Gewaltverbot im allgemeinen, in: W. Schaumann (Hrsg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 11 ff. (15 ff.); K.-U. Meyn, Kriegsverbot und Gewaltverbot, in: Delbrück, a.a.O. (Anm. 3), S. 35 ff.

Welt zudem Zeuge einer oft schreienden Diskrepanz zwischen rigidem Gebot und fehlender Folgebereitschaft. Aber Gewaltverbot, friedliche Streiterledigung, Effektivierung des UN-Systems sowie Menschenrechtsschutz bleiben die wichtigsten Mittel, einen weniger friedlosen Weltzustand zu realisieren.<sup>5</sup> Dieser kann nur Schritt für Schritt, durch allmähliches »Eindeichen« und Konsolidieren von konsentierten Problemlösungen erreicht werden. Ein »too much too soon« müßte die internationale Ordnung weiter destabilisieren.

Über eine Ordnung im formellen Sinn, über das Freisein von Gewaltanwendung oder -androhung hinaus verlangt eine Friedensordnung die Verwirklichung eines Mindestmaßes an Gerechtigkeit. Dabei ist die Gerechtigkeit als Maßstab an das Ziel, den Frieden, immer wieder neu anzulegen. Pax und justitia gehören zusammen.<sup>6</sup> Frieden im umfassenden Sinn ist ein Werk der Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit. Neben die Waffenruhe und das Fehlen einer Kampfsituation müssen demnach Grundsätze und Werte treten, die den Frieden materiell anreichern. Dazu gehören auch Institutionen und Verfahren, die Individual- und Gruppenrechte schützen sowie notwendige Kompromisse und Anpassungen erlauben. Frieden ist friedlicher Wandel.<sup>7</sup> Hier leisten etwa UNO, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik, aber auch deutsche West- und Ostpolitik ihren Beitrag.<sup>8</sup>

Völkerrechtswissenschaft und Friedensforschung haben diese Zusammenhänge seit langem erkannt. Sie haben zwei **Friedensbegriffe**<sup>9</sup> gebildet: auf der einen Seite den formellen, »negativen«, statischen Frieden, der für ein Freisein von bewaffneter Gewalt steht, auf der anderen den materiellen, »positiven«, dynamischen Frieden. Letzterer meint eine Ordnung von besonderer, gesteigerter Art: geprägt von Gerechtigkeit, von Achtung der Menschenrechte, von gutnachbarlichen Verhältnissen und friedlichem Wandel. Man mag hier auch von substantiellem (inhaltlichem) Frieden sprechen sowie vom Prozeßcharakter der Friedenserhaltung.<sup>10</sup>

5 Das »neue« Völkerrecht verhinderte die Gewaltanwendung nicht. Es entzog ihr aber, von Ausnahmen abgesehen, die Legitimation. Der Rechtsbrecher diskreditiert und isoliert sich international, »während Akte der Respektierung des Rechts, seien sie auch taktisch bedingt, Ermutigung und Bestärkung erfahren«, *M. Kriele*, Menschenrecht und Friedenspolitik, in: Festschrift für Carstens, Köln u. a. 1985, S. 661 ff. Damit wurde der langfristig möglicherweise erfolgversprechendste Weg zur Verringerung der Gewalt eingeschlagen. Immerhin ist die Epoche seit 1945 durch die Abwesenheit eines großen *allgemeinen* Krieges gekennzeichnet.

6 Nachweise bei *Krüger*, a.a.O. (Anm. 1), S. 714 ff., etwa zur Auffassung, »Frieden« sei »nicht nur Ordnung, sondern eine Ordnung mit guten Eigenschaften« (S. 717).

7 *O. Kimminich*, Der normative Gehalt des Friedensbegriffs und seine Erforschung, in: Internationales Recht und Diplomatie 1972, S. 100.

8 Ähnlich der Präambel der UN-Charta listet die UN-Prinzipiendeklaration von 1970 die entscheidenden Werte auf: »... Im Bewußtsein der Erhaltung und Stärkung des Weltfriedens auf der Grundlage von Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Achtung der grundlegenden Menschenrechte...«

9 Beste Analyse bei *A. Randelzhofer*, Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart, in: *J. Delbrück* (Hrsg.), Völkerrecht und Kriegsverhütung, Berlin 1979, S. 13 ff. (15 ff.). Vgl. auch *Grewe*, a.a.O. (Anm. 3), S. 25 ff. (gegen die bloß »negative« Einschätzung des Nicht-Krieges).

10 Das Verhältnis der beiden Friedensarten zueinander ist problemgeladen. Genießt z. B. Staat A Vorteile, die Staat B als unberechtigt ansieht, verlangt B also eine Änderung des status quo, so wird B feststellen, daß das moderne Völkerrecht nur ein äußerst vages Institut des »peaceful change« (etwa Art. 19 Völkerbundsatzung) kennt. Es steht für formalisierte Verfahren, mit deren Hilfe die friedliche Veränderung eines Zustandes

Das Völkerrecht kann seine Friedensfunktion am besten in einer **organisierten** Staatengemeinschaft wahrnehmen. Ansätze in diese Richtung, später vom organisatorischen Pazifismus (**Schücking, Wehberg**)<sup>11</sup> fortgeführt, stellten zwischen 1815 und 1918 die Heilige Allianz und das Europäische Konzert dar. Sie waren Ausdruck des Gedankens eines Zusammenwirkens der Großmächte zur Erhaltung des Friedens. Diese Mächte fungierten anfangs als eine Art europäischer Sicherheitsrat, verfielen indes in der Epoche des Imperialismus (z. B. Krimkrieg) zunehmender Rivalität.<sup>12</sup> Ohne die Völkerrechtsgemeinschaft bereits zu einer institutionalisierten Handlungseinheit zusammenzufügen, widmeten sich dann Völkerbund und UNO der Organisation zum Zwecke kollektiver Friedenssicherung. Gewaltausübung sollte Sache der Staatengemeinschaft als solcher, die Macht kollektiviert werden. Kodifikation und Fortentwicklung des Völkerrechts erhielten den Rahmen, den seit dem späten 19. Jahrhundert der Rechtspazifismus<sup>13</sup> angestrebt hatte.

Auch organisiert erfüllten die Staaten – nach wie vor die primären Schöpfer und Adressaten des Völkerrechts – die Erwartungen nicht. Mangels politischer Substanz konnte der Völkerbund weder die Aggression Japans gegen China (1931), noch die Italiens gegen Abessinien (1935/36), noch den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges verhindern. Das UN-System der Friedenssicherung ist kaum effektiver. Das liegt weniger an seinen konstruktiv-technischen Mängeln als am Fehlen hinreichend stabiler politisch-soziologischer Grundlagen. So untersagt das Gewaltverbot zwar die unbeschränkte Selbstdurchsetzung von Rechtsansprüchen.<sup>14</sup> Gleichzeitig unterliegt aber das zentralisierte Sanktionssystem einer politischen Selbstblockade, und die peaceful change-Verfahren wie die

angestrebt werden kann – etwa mittels periodischer Überprüfung von Verträgen auf ihre fortdauernde Anwendbarkeit oder mittels Empfehlungen der UN-Vollversammlung (Art. 14 UN-Charta). Wirksame Veränderungen lassen sich regelmäßig aber nur mit Zustimmung der beati possidentes erreichen. Kein Staat gibt etwas preis, ohne dafür aus seiner Sicht Gleichwertiges zu erhalten. Wollte man einen widerspenstigen Staat zur Aufgabe seines Vorteils zwingen, müßte man letztlich Gewalt anwenden. Damit erschienen dann diejenigen, die ein Recht auf Zustandsänderung hätten, als Friedensstörer. Wollte man dagegen den Nicht-Krieg bewahren, ließe sich das Ziel einer gerechtigkeitsorientierten Anpassung oft nicht verwirklichen. Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß die Aufrechterhaltung ungerechter oder unfreiheitlicher Zustände ihrerseits friedensgefährdend wirkt. Unerträgliches Unrecht stellt eine Bedrohung des negativen, insofern eben nicht dauerhaften Friedens dar. Indes: Hier »ist das Dulden von Unrecht eine Bedingung des Friedens«, B. V. A. Röling, in: *Schaumann*, a.a.O. (Anm. 4), S. 89 ff. (114).

- 11 Überblick etwa bei P. Keiner, Bürgerlicher Pazifismus und »neues« Völkerrecht, Diss. iur. Freiburg i. B. 1976, S. 47 ff.
- 12 P. Fischer/H. F. Köck, Allgemeines Völkerrecht, 2. Aufl., Eisenstadt 1983, S. 23 ff.
- 13 Damit ist jene Richtung gemeint, die auf eine immer weitergehende Rechtsförmigkeit der internationalen Politik setzte (und bis heute setzt). Etwa G. Clark/L. B. Sohn, *World Peace through World Law*, Cambridge/Mass. 1958, gewidmet »all those who seek the rule of law in world affairs.« Skeptischer, pragmatischer W. v. Simson, *Die Verteidigung des Friedens*, München 1975, S. 30 ff., 63 ff., der u. a. eingehend die Bedingungen des Friedens in einer ideologisch tief gespaltenen Welt analysiert.
- 14 Vgl. im innerstaatlichen Bereich das Gewaltmonopol: »Erst der Moderne Staat bringt ein allgemeines, d. h. für alle und ohne weiteres verbindliches Selbsthilfeverbot und Friedensgebot«, Krüger, a.a.O. (Anm. 1), S. 203. Anders als der Staat seine Bürger hat die UNO ihre Mitglieder indes nicht entmachtet, noch für sich ein Machtmonopol begründet. In diese utopische Richtung zielen aber die Clark/Sohn-Vorschläge, a.a.O. (Anm. 13), S. 210 ff.

obligatorische internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit blieben unterentwickelt.<sup>15</sup> Ohne Obligatorium jedoch gibt es keine effektive Friedensorganisation.<sup>16</sup> Im Friedenssicherungssystem klafft insofern eine Lücke.<sup>17</sup>

## 2. Ius ad bellum und ius in bello

Jede Skizze von »Krieg und Frieden im Völkerrecht« verlangt ein Differenzieren zwischen dem ius ad bellum und dem ius in bello. Der erste Terminus bezeichnet die Normen, aus denen sich ergibt, ob und gegebenenfalls wann militärische Gewalt angewendet werden darf. Der zweite erfaßt demgegenüber die Schutzbestimmungen zugunsten der Opfer des Krieges (Verwundete, Kranke, Schiffsbrüchige; Kriegsgefangene; Zivilpersonen) – das Humanitätsrecht (Genfer Recht) – sowie die seit der Aufklärung immer stärker ausgebauten Normen, die für die Kampfhandlungen selbst, zu denen man als legitime Teilnehmer nur reguläre Streitkräfte zuließ, zu beachten sind (Kampfführungs- oder Haager Recht). Es geht um die Behauptung des Rechtsgedankens im Konflikt, etwa um Beschränkungen eines Nuklearwaffeneinsatzes.<sup>18</sup>

Gemessen an der Eliminierung des Krieges ist seine Humanisierung ein minus. Aber man darf dieses »weniger« nicht mit dem Argument verwerfen, das Vorhandensein des humanitären Völkerrechts mache Kriege weniger grausam, weniger »illegitim« und damit wahrscheinlicher, höhle also das Gewaltverbot aus. Es mag zwar auf der ersten Blick unlogisch erscheinen, dem Krieg, dem Übel schlechthin, Regeln zu geben, ihn zu »hegen« (**Carl Schmitt**).<sup>19</sup> Aber die Erfahrung lehrt, daß meist auch der Friedensbrecher das

15 Kaum ein Drittel der UN-Mitglieder haben sich dem Internationalen Gerichtshof (IGH) unterworfen. Die UN-Charta schreibt keine zielführenden Verfahren des peaceful change oder der Streitbeilegung zwingend vor. Das Völkerrecht kennt nach wie vor keine Pflicht, einen Streit beizulegen.

16 »Die Bekämpfung des Krieges ist in der Geschichte immer Hand in Hand gegangen mit einem fortschreitenden Ausbau des Rechtsschutzes« (*Wehberg*).

17 Der Falkland-Konflikt (1982) ist ein neuer, die UN-Maßnahmen gegen die Apartheidpolitik Südafrikas (seit 1948) sind ein alter Beleg für diesen »Verbotsrigorismus ohne Vollzugsautorität«, *Th. Oppermann*, in: *Schaumann*, a.a.O. (Anm. 4), S. 119 ff. (132). Das UN-System der kollektiven Sicherheit ist rechtlich wie politisch ein Torso. Vgl. *M. Schaefer*, Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsratsmechanismus der Vereinten Nationen, Berlin u. a. 1981. Zu den »soziologisch-politischen Grundlagen« *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 79 ff. – Mit Ausnahme des Korea-Krieges (1950–53) blieben seit dem 8. 5. 1945 die etwa 140 Kriege mit Millionen von Toten, ausgetragen auf den Territorien von über 70 Staaten, ohne autoritatives Eingreifen der UNO. Staaten, die dem Gewaltverbot vertrauend ihre Sicherheit vernachlässigten, wurden Opfer politischer Erpressung oder militärischen Drucks.

18 Irrelevant ist bei der Verrechtlichung des Krieges, durch wen und warum es zur Gewaltanwendung gekommen ist. Das Kriegsaktionenrecht gilt immer für *beide* Konfliktparteien. Es behandelt sie gleich, mildert also die Kriegsleiden des Opfers wie die des Täters. Der Verstoß von Staat A gegen das »Recht zum Kriege« rechtfertigt nicht – etwa als Repressalie, als Selbstverteidigungsmaßnahme – den Verstoß von Staat B gegen das »Recht im Kriege«: keine Schlechterstellung des Aggressors im Rahmen des ius in bello, sondern Gleichbehandlung von Angriffs- und Verteidigungskrieg. Das Recht zum Krieg und das Recht im Krieg stellen eben unterschiedliche rechtliche Ebenen dar, vgl. *J. Hinz/E. Rauch*, Kriegsvölkerrecht (Textsammlung mit Erläuterungen), 3. Aufl., Köln u. a. 1984, Anm. 4 zu Zusatzprotokoll (ZP) I.

19 In solcher Beschränkung der Kriegswirkungen sieht *Schmitt* (Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Europaeum, Köln 1950, S. 44) »das große Kernproblem jeder Rechtsordnung«.

»Recht im Kriege« des Gegenseitigkeitsprinzips wegen beachtet: Rechtsgehorsam aus Repressalienfurcht. Im kriegsrechtlichen Bereich – anders als bei der Aufgabe der Kriegsverhütung, auf deren Bewältigung es gar nicht angelegt war – entfaltete bereits das klassische Völkerrecht Wirkung. Mag die Humanisierung des Krieges damit nicht auch **automatisch** seine Verhinderung zu bewirken, so wäre es doch unverantwortlich, auf ein Mittel zur Linderung der Leiden der Kriegsgesamtheit<sup>20</sup> deshalb zu verzichten, weil es sich (wie so vieles) bisher nicht als Anti-Kriegsmittel erwiesen hat.

Gewaltverbot und kollektive Sicherheit, Kriegsaktionenrecht und Kriegsgesamterschutz – dies alles hat, wie wir wissen, den Ausbruch immer neuer Kriege ebenso wenig verhindern können wie den Bruch einzelner kriegsrechtlicher Normen. Letztlich muß das Regelwerk deshalb ergänzt werden durch Schritte, die den Krieg »unführbar« oder »das Schreiten zum Kriege« jedenfalls hochriskant machen. Dem dienen seit der Jahrhundertwende global, regional oder blockübergreifend organisierte Bemühungen um Abrüstung, Rüstungsbeschränkung und Rüstungssteuerung, also vor allem um Beschränkung der fortbestehenden Aufrüstungsfreiheit. Fernziel ist die **allgemeine und vollständige Abrüstung**, der die UNO seit jeher so viel Aufmerksamkeit widmet. Dieses hochfliegende Ziel ist etwa in Art. VI Atomwaffensperrvertrag von 1968 verankert.<sup>21</sup>

Abrüstungs- und Rüstungsbegrenzungs politik haben nur eine Chance, wenn ein funktionierendes System friedlicher Streitbeilegung und kollektiver Sicherheit existiert.<sup>22</sup> An dieser Voraussetzung fehlt es nach wie vor, außerdem vielfach an der Bereitschaft, auf das Arsenal von gewaltlosen Mitteln der Rechtsdurchsetzung zurückzugreifen. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß trotz des Druckes der öffentlichen Meinung rüstungskontrollpolitisch bisher nur marginale Erfolge erzielt wurden,<sup>23</sup> vom Verfehlen des großen Abrüstungszieles – übrigens auch in der häufig hochgerüsteten Dritten Welt, in der sich militärische Macht am direktesten in politische Macht umsetzen läßt – ganz zu schweigen. Aller Entspannungshoffnung zum Trotz sind zwischen Ost und West seit Jahren

20 Gleiches gilt für den Zivilschutz. Für ihn werbend C. F. v. Weizsäcker, Der bedrohte Frieden, München/Wien 1981, S. 518 ff.; zurückhaltender F. Dyson, Weapons and Hope, New York 1984, S. 85 ff.

21 Die Bundesrepublik Deutschland, die jenes Verbot, Kernwaffen zu besitzen, ratifiziert, ja die bereits 1954 auf ABC-Waffen verzichtet hat, sollte beharrlicher als bisher auf Erfüllung dieser Abrüstungsverpflichtung drängen – schon deshalb, weil das allgemeine Völkerrecht eine entsprechende Grundsatzpflicht bisher nicht kennt (dazu Chr. Tomuschat, Recht auf Frieden, Europa-Archiv 40 (1985), S. 271 ff.). Zu denken ist u. U. auch an eine Multilateralisierung der Verhandlungen über die Kontrolle von strategischen Waffen, Kernwaffen mittlerer Reichweite (INF) und Weltraumwaffen. Selbst eine Teilabrüstung auf dem Gebiet der konventionellen Waffen hat sich indes bisher als undurchführbar erwiesen, u. a. weil die Frage nach wirksamer Verifikation östlicherseits nicht beantwortet wurde. Der Meeresbodensperrvertrag von 1971 gar ist, obwohl ebenfalls mit der Verpflichtung zu Abrüstungsverhandlungen garniert (in Art. V), nur ein Begräbnis erster Klasse für die Idee, den Grund und Untergrund der Hohen See aus dem Wettüben herauszuhalten. Übersicht bei D. Schuster, Bemühungen um allgemeine und vollständige Abrüstung, einerseits und K. Wiegel, Kontrolle von Kernwaffen, andererseits, beide in Delbrück, a.a.O. (Anm. 3), S. 73 ff. bzw. 511 ff.

22 Vgl. H. F. Köck/P. Fischer, Grundzüge des Rechts der internationalen Organisationen, Eisenstadt 1981, S. 146 ff. Zum Scheitern des Völkerbundesmodells auch Grewe, a.a.O. (Anm. 3), S. 13 ff.

23 Teststop-Vertrag von 1963; militärische Bestimmungen des Weltraumvertrages von 1967; Atomwaffensperrvertrag von 1968; SALT-I-Abkommen und ABM-Vertrag von 1972; B-Waffen-Vertrag von 1972 usw. Skeptischer Überblick bei Grewe, a.a.O. (Anm. 3), S. 16 ff.; Erläuterung und Dokumentation Delbrück, a.a.O. (Anm. 3), 2 Teilbände.

keine neuen Abrüstungs- und Rüstungsbeschränkungsvereinbarungen mehr zustande gekommen. SALT, KSZE, MBFR, START, INF und KVAE ist es nicht gelungen, das militärische Gleichgewicht auf niedrigerem Niveau zu stabilisieren.<sup>24</sup> Nicht einmal die Offensivwaffen ließen sich reduzieren. Das gegenseitige Mißtrauen war zu groß. Gewiß, die KSZE-Schlußakte von 1975 enthält ausbaufähige multilaterale Maßnahmen der **Vertrauensbildung** (etwa Manöverankündigung). Seither kam es außer eines Ausbaus des »Heißen Drahtes« (1984) indes zu keiner Vereinbarung mehr über konkrete Verbesserungen der Kommunikation. Die Gefahr eines Krieges als Folge von Unfällen oder Mißverständnissen ist nicht gebannt.<sup>25</sup>

## II. Frieden und Krieg in der Völkerrechtsgeschichte

### 1. Antike (pax Romana) und Mittelalter (bellum iustum)

Pax optima rerum. Dieses Motto umschrieb ein von Griechen und Römern vertretenes Friedensideal. Gleichwohl herrschte vor allem in Rom die Vorstellung vom Krieg als legitimen Mittel etwa zur Wahrung eigener Rechte oder zur Unterstützung Verbündeter. Natürlich wurde das Mittel des »gerechten Krieges« massiv eingesetzt. Nach Jahrzehnten der Kriege und Bürgerkriege errang und sicherte dann Augustus den Frieden. Die Ordnungsmacht Rom garantierte nun einen Zustand weitestgehender Gewaltfreiheit. Der Weg hierzu war indes äußerst blutig. Octavians Ziel war zudem weniger der Frieden an sich als seine (pax Augusta) und Roms (pax Romana) Vorherrschaft.<sup>26</sup>

24 Selbst das SALT II-Abkommen von 1979 hätte ein Anwachsen der strategischen Waffen (etwa der sowjetischen Backfire-Bomber) erlaubt. Übersicht bei E. H. Riedel, Vereinbarung über die Begrenzung strategischer Rüstungen (SALT), in: *Delbrück*, a.a.O. (Anm. 3), S. 683 ff. (690 ff.).

25 Dies alles ließ im Westen teilweise die Forderung nach *einseitigen* Abrüstungsschritten oder Rüstungsmoratorien laut werden. Diskutiert wird auch eine Politik des »mutual restraint« bei Entwicklung und Stationierung neuer Waffen als Ersatz oder Vorbereitung von Verträgen. Erörtert wird zudem eine »No first use«-Erklärung der Nuklearwaffenmächte, insbesondere der Verzicht auf die Androhung eines nuklearen Ersteinsatzes der NATO zur Abschreckung des überlegenen konventionellen Potentials des Warschauer Paktes. Angesichts der Härte des Ost-West-Konfliktes erscheint indes die *vertragliche* Absicherung von verifizierbaren Rüstungsbeschränkungen, die Mitgliedschaft in der NATO sowie die Aufrechterhaltung der defensiven Option des nuklearen Ersteinsatzes als der noch am ehesten kriegsverhindernde Weg. Auf die wechselseitige Abschreckung einschließlich der Aufrechterhaltung eines starken Verteidigungspotentials kann ohne grundlegende, unumkehrbare Entspannung und Vertrauensbildung nicht verzichtet werden. Nicht Frieden wäre die Alternative, sondern Erpreßbarkeit. An diesem Realgesetz ändert bis auf weiteres auch der Umstand nichts, daß das gigantische Ost-West-Abschreckungssystem z. T. gerade jene Mittel verschlingt, die für die Industrialisierung des Südens erforderlich wären. Nicht Friedenspolitik um jeden Preis – also etwa durch Anpassung – hilft Kriege verhindern, sondern vorsichtige Gleichgewichts- und ausgewogene Vertragspolitik. Ohne eigene Rüstung und Verteidigungsbündnisse ist Frieden für den Westen bis auf weiteres nicht zu haben.

26 Insofern gab es auch eine pax Romana-Ideologie; glänzend getroffen in H. Broch, *Der Tod des Vergil* (Band 4 der Kommentierten Werkausgabe, hrsg. von P. M. Lützeler, Frankfurt/M. 1976, S. 284 ff. (Gespräch Augustus/Vergil). Vgl. K. Christ, *Die Römer*, 2. Aufl. München 1984, S. 66 ff. (zusammenfassend

Im frühen Mittelalter war das »Recht zum Kriege«, z. T. im Anschluß an antike Vorstellungen, insoweit eingeschränkt, als der **ungerechte** Krieg als rechtswidrig (sündhaft) verworfen wurde. Hier findet sich also die Gleichsetzung von Frieden, Recht und Gerechtigkeit auf der einen und Unrecht, Ungerechtigkeit und Krieg auf der anderen Seite.<sup>27</sup> Ein »bellum iustum« setzte u. a. eine »iusta causa« voraus, etwa fremden Rechtsbruch. Kriege aus Rachsucht oder Vernichtungswillen waren ungerecht. Ihnen fehlten *necessitas* und *aequitas*. **Augustin's** bellum iustum-Lehre,<sup>28</sup> ausgebaut und systematisiert in der Hoch- und Spätscholastik (etwa durch **Thomas von Aquin**<sup>29</sup>), wurde Gemeingut der katholischen Doktrin. Neben der »Gerechtigkeit« des Krieges blieb das Ziel der Gewaltfreiheit sekundär.<sup>30</sup>

Bellum iustum-Vorstellungen blieben auch erhalten, als unter dem Einfluß spanischer (**Vitoria, Vasquez, Suárez**) und holländischer (**Grotius**) Völkerrechtler das Recht begann, sein theologisches durch ein naturrechtliches Fundament zu ersetzen.<sup>31</sup> **Hugo Grotius** etwa erkannte Verteidigung des Besitzstandes, Erwerb des Geschuldeten und Bestrafung von Verbrechen als *iustae causae* an, strebte allerdings nach wie vor keine generelle Kriegerverhinderung an.<sup>32</sup> Gleichzeitig setzte sich **Alberico Gentilis** Erkenntnis durch, daß subjektiv ein Krieg auf beiden Seiten »gerecht« sein kann (*bellum utriusque iustum*).<sup>33</sup> Das Problem des *quis iudicabit* führte bei **Grotius** zum »bellum solenne«.<sup>34</sup> Aber auch hier ging es nur um Präliminarien und Formalitäten des Kriegausbruches (sowie um das Recht im Kriege), nicht um Verhinderung des Krieges durch Recht.

## 2. Friedensideen und neuzeitliches Recht zum Krieg

Da die Frage der objektiven Gerechtigkeit des Krieges praktischer Relevanz entbehrte, solange die Staaten keinen gemeinsamen Richter über sich hatten, leitete **Jean Bodin** aus

S. 69: »Das Römische Reich als Ordnungsmacht war keine Erfindung von Ideologen, sondern eine Erfahrung des Alltags, die *pax Augusta* nicht nur eine propagandistische Formel, sondern weithin Realität«; ebd., S. 248 ff. zum Nachwirken des (verklärten) *pax Romana*-Modells bei *Mommsen, Herder* und *Hegel*; vgl. weiter *W. Haase*, »Si vis pacem, para bellum«, in: Akten d. XI. Intern. Limeskongresses, Budapest 1977, S. 721 ff. (739).

27 Hierzu und zum folgenden: *H. E. Tödt*, Theologie und Völkerrecht, in: *Picht/Eisenhardt*, a.a.O. (Anm. 2), S. 13 ff. (27 ff.); *K. Repgen*, Kriegerlegitimation in Alteuropa, HZ 241 (1985), S. 28 ff. (33 ff.). Die *Confessio Augustana* von 1530 erlaubt Christen »iure bellare« (»rechte Kriege führen«) (16) bzw. (Apologie S. 30 f. zur C. A. 16) »Krieg führe(n) um gemeines Friedens willen«, vgl. BSLK (Bekenntnisschriften der Lutherischen Kirche, 4. Aufl., Göttingen 1959), S. 70, Z. 14 f.; 307, 8 f.; 309, 30 f.

28 Entwickelt angesichts einer in ihren Grundfesten erschütterten Ordnung: Der Kirchenvater erlebte z. B. die Erstürmung Roms im Jahre 410 durch Alarichs Westgoten. – Vgl. auch *K.-G. Cram*, *Judicium belli*, in: Archiv für Kulturgeschichte, Beih. 5, Münster u. a. 1955; Stichwort »Frieden V« (*W. Huber*), Theologische Realenzyklopädie, Berlin/New York 1983, S. 618 ff. (621 ff.).

29 Vgl. *Tödt*, a.a.O. (Anm. 27), S. 39 ff.

30 Die bellum-iustum-Lehre hat möglicherweise keinen einzigen Krieg verhindert.

31 *Tödt*, a.a.O. (Anm. 27), S. 43 ff.

32 *Kimminich*, a.a.O. (Anm. 2), S. 298 ff.; *Tödt*, a.a.O. (Anm. 27), S. 63 ff.

33 *Tödt*, a.a.O. (Anm. 27), S. 70 ff.

34 *W. Grewe*, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden 1984, S. 254 ff.



der Souveränität die freie Entscheidung über die Kriegsführung ab. Viele, die dieses **unbeschränkte Kriegsführungsrecht** – als Entscheidungskriterium ließ der Souverän einzig die Staatsräson gelten, die Gerechtigkeitsfrage wurde nur im Propagandakontext angeführt – nicht akzeptieren wollten, dachten indes weiter über die Sicherung des Friedens nach.<sup>35</sup> So fehlte es nicht an Stimmen, die den Krieg als unwürdiges Mittel der Streitaustragung zwischen Staaten christlich-abendländischer Tradition ansahen, ein Gedanke, der später ideologische Grundlage der Heiligen Allianz wurde. Zahlreiche Friedenskonzeptionen, meist von der Idee einer institutionell verfestigten universalistischen Ordnung (z. B. dem Reich) ausgehend, entstanden.<sup>36</sup> Neben **Thomas Hobbes**<sup>37</sup> sei als Repräsentant dieses **Nachdenkens über den Frieden** nur **Immanuel Kant** hervorgehoben.<sup>38</sup> Die Praxis nahm von diesen Friedenskonzeptionen zunächst nur ähnlich spärlich Notiz wie von den restriktiven Kriegsvoraussetzungen der *bellum iustum*-Lehre. Vorherrschend war **Bodins** »souveränes« Kriegsführungsrecht. Noch im 19. Jahrhundert stand der Machtstaatsgedanke jeder Beschränkung der Souveränität entgegen. Als »Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel« (**Clausewitz**) galt der Krieg als legales Mittel der Selbsthilfe, als Sanktion gegenüber erlittenem Unrecht. Der Freiheit zum Krieg korrespondierte die Freiheit zur Annexion.<sup>39</sup> Während die kriegführenden Mächte ihre Streitigkeiten wie Duellanten austrugen, profilierten sich die nicht beteiligten Staaten als diplomatische Vermittler oder humanitäre Helfer.

35 *Tödt*, a.a.O. (Anm. 27), S. 51 ff., 69 f.

36 Eine erste hatte bereits im 13. Jahrhundert *Dante Alighieri* entwickelt, andere entstanden dann im Zusammenhang mit der Reformation sowie nach dem Dreißigjährigen Krieg (etwa *Leibniz*).

37 *Hobbes*, geprägt von der Erfahrung blutiger konfessioneller Bürgerkriege, sah im Menschen ein seine Eigeninteressen brutal verfolgendes Wesen: *homo homini lupus*. Zur Überwindung des Kampfes aller gegen alle mußten sich die Bürger zu Staaten zusammenschließen. Diese dürften gar totalitäre Leviathane sein, solange sie nur Bürgerkriege verhinderten. Der Kampf um Macht spiele sich in einer dem Naturzustand vergleichbaren Weise auch zwischen den Staaten ab. Da es für sie unklug wäre, sich gegenseitig zu vernichten, versuchten sie, Kriege zu vermeiden. Garantien dafür, daß sich alle stets so verhalten würden, gäbe es indes nicht. Daher müsse man mißtrauisch bleiben und rüsten. Die Strategie der Rüstung für den Frieden ist insofern auch eine Konsequenz der pessimistischen *Hobbes*'schen Anthropologie und Staatslehre (die Frieden und Gerechtigkeit voneinander trennten). Als Wappenspruch der NATO erlebte die spätrömische Maxime »*Si vis pacem, para bellum*« eine Renaissance. Zu *Hobbes* etwa *Grewe*, a.a.O. (Anm. 34), S. 408 ff.; *R. Schnur*, *Individualismus und Absolutismus*, Berlin 1963; *Becker*, a.a.O. (Anm. 26), S. 28 ff.; »Frieden«, a.a.O. (Anm. 28), S. 628 f.

38 Für *Kant* war das mit der Strategie der Abschreckung geoffenbarte Mißtrauen unvereinbar mit dem Frieden. »Kein Krieg« war für ihn Gebot der Vernunft. Für *Kant* bestand die sittliche Pflicht, neben dem inneren auch den äußeren Frieden zu wollen. Erreicht werden sollte dies vor allem durch Abrüstung und Respekt vor den inneren Angelegenheiten der Staaten, also durch Rechtsregeln: Frieden sei nur im Rechtszustand, als »Stiftung«, als Kulturprodukt möglich, nicht im Naturzustand. Grundvoraussetzung sei allerdings, daß alle Staaten u. a. nach einem gleichen »republikanischen« (gewaltenteilenden) Prinzip aufgebaut, insofern rechtlich homogen wären (womit *Kant* für das 20. Jahrhundert empirisch recht hätte: Fast alle Kriege, in die Demokratien verstrickt waren, waren Kriege mit Nichtdemokratien). Auch sollten die Staaten dauerhafte Friedensverträge schließen und sich zu einem »Völkerbund« zusammenschließen, der – so die Erwartung – allen Krieg auf immer endigen würde (kein Friedensvertrag solle allerdings für einen solchen gelten, der den Keim zum nächsten Krieg in sich trägt). Zu *Kant* etwa *Tödt*, a.a.O. (Anm. 27), S. 77 ff.; »Frieden«, a.a.O. (Anm. 28), S. 629 ff.

39 *E. Menzel*, *Das Völkerrecht und die politisch-sozialen Grundlagen der modernen Welt*, in: *Picht/Eisenhardt*, a.a.O. (Anm. 2), S. 401 ff. (414).



### 3. Vom partiellen Kriegsverbot zum absoluten Gewaltverbot

Die erschütternde Eigendynamik und Destruktionsmacht des zunehmend technisierten Krieges verstärkte dann selbst bei früheren Anhängern des Bellizismus die Suche nach Wegen, um die Anwendung militärischer Gewalt einzuschränken. Nachdem seit Mitte des 19. Jahrhunderts regelmäßig Friedenskongresse stattgefunden hatten (organisierter Pazifismus), gelang mit dem Beginn der Kodifikation des *ius in bello* in Den Haag (1899) ein erster Schritt. Die Unterscheidung zwischen gerechten und ungerechten Kriegen entfiel, jedenfalls im Kriegsvölkerrecht.

Das *ius ad bellum* wurde dann in der durch den Epochenbruch des Ersten Weltkrieges hervorgebrachten Völkerbundsatzung von 1919 eingegrenzt. Jeder »Krieg«, »jede Bedrohung mit Krieg« war nun »eine Angelegenheit des ganzen Bundes« (Art. 11).<sup>40</sup> Vor Auslösen einer militärischen Auseinandersetzung war zunächst ein Schiedsgericht, der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) oder der Völkerbundrat anzurufen (Art. 12). Erst danach sowie nach Ablauf einer 3-monatigen Abkühlungsperiode durfte ein Mitglied gegebenenfalls »zum Kriege schreiten«. Die Satzung enthielt insofern ein **beschränktes Kriegsverbot**. Der Briand-Kellog-Pakt brachte dann die **allgemeine** Ächtung des Krieges. Gleichzeitig verpflichteten sich die Parteien, Streitigkeiten nur mit friedlichen Mitteln auszutragen. Die UN-Charta schließlich erweiterte das Kriegsverbot zum **absoluten Gewaltverbot** (Art. 2 Ziff. 4). Es schließt auch andere militärische Gewaltanwendungen aus, läßt nur noch die Selbstverteidigung, vergleichbar der innerstaatlichen Notwehr, zu (Art. 51) und errichtet ein System kollektiver Sicherheit. Ein neues Augusteisches Zeitalter ist mit diesem der internationalen Realität vorausseilenden »grand design« bekanntlich nicht angebrochen.

## III. Formeller Frieden heute

### 1. Das UN-System der Friedenssicherung

Das absolute Gewaltverbot könnte nur effektiv sein, wenn nicht nur adäquate Streit-schlichtungsmöglichkeiten, sondern auch Regeln und Verfahren existierten, die es erlaubten, mit Staaten fertig zu werden, die von Streitschlichtung und Nichtkrieg nichts wissen wollen. Der Zwang zu rechtskonformem Verhalten läßt sich, zumal gegenüber einer Großmacht, nur gemeinsam ausüben. Das ist der Gedanke der **kollektiven** Sicherheit (Art. 43 UN-Charta). Bekanntlich ist der vorgesehene Kollektivzwang durch das Veto-recht der (antagonistischen) Großmächte im Sicherheitsrat (Art. 27 UN-Charta) faktisch entwertet. Zudem wurde keine **obligatorische** Gerichtsbarkeit errichtet. Deshalb

40 Vgl. auch Art. 16 der Völkerbundsatzung (s. o. Anm. 4).

fehlt diesem System der Mechanismus zur effektiven Durchsetzung des Rechts. Ihm mangelt es zudem an Verfahren, die der Gefahr einer friedensgefährdenden Versteinerung des status quo begegnen könnten. Das Gewaltverbot bleibt insofern, wie häufig festgestellt, eine *lex imperfecta*.

Im wirtschaftlichen Bereich verfügen nicht wenige Staaten über Druckmittel. Bereits bei Redaktion des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta im Jahre 1944 wurde es indes abgelehnt, den Begriff »Gewalt« auch auf nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen auszudehnen. Die Präambel nimmt ausdrücklich auf Waffengewalt Bezug. Auch Art. 44 der Charta meint »bewaffnete Auseinandersetzung«. Die UN-Charta untersagt damit ausdrücklich nur die Ausübung **militärischer** Gewalt.<sup>41</sup> Ein Verbot der Anwendung politischen und wirtschaftlichen Drucks ist zwar in der UN-Prinzipiendeklaration von 1970 enthalten. Dies ist indes, da die UN-Generalversammlung keine internationale Legislative ist, »weicher« Recht als das »härtere« der Charta. Die internationale Gerichtsbarkeit schließlich krankt daran, daß Prozesse nur mit Einverständnis aller Beteiligten möglich sind (Art. 36 IGH-Statut). In der Praxis läßt sich keine Partei, die sich ihrer Rechtsposition nicht sicher ist, auf einen Prozeß ein. Zumindest wird sie versuchen, ihn zu sabotieren. **Fakultative** Gerichtsbarkeit aber taugt nur in einer verschweizerten Welt, in einer Gemeinschaft von Friedliebenden, in **Augustins** *civitas dei*.

Die Monopolisierung der Gewaltanwendung beim **UN-Sicherheitsrat**<sup>42</sup> hat keine wirklichkeitsgestaltende Kraft erlangt. Selbst bei Konflikten »fern hinten in der Türkei« ist regelmäßig zumindest eine Partei mit einem Ständigen Ratsmitglied<sup>43</sup> so eng verbunden, daß dieses ihr mit einem Veto aushilft. Das Ratssystem hätte nur funktionieren können, wenn seine Mitglieder untereinander die notwendige politische Übereinstimmung hätten wahren können. Dies war und ist nicht der Fall.<sup>44</sup> Die Staaten reagierten mit vermehrter **individueller** Gewaltanwendung. Tendenziell sah sich der geschickt manövrierende Rechtsbrecher prämiert. Dies alles stellt das UN-Friedenssicherungsschema insgesamt in Frage, letztlich die UNO selbst, der es vorrangig darum geht, »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren« (Art. 1 Ziff. 1 UN-Charta).<sup>45</sup>

41 *Randelzhofer*, a.a.O. (Anm. 9), S. 33 f.; wohl zweifelnd *Kimminich*, a.a.O. (Anm. 2), S. 338 ff.

42 Ihm obliegt die primäre Verantwortung für die Erhaltung des Weltfriedens (Art. 24, 12 UN-Charta). Der Rat kann jederzeit, auch seitens unbeteiligter Staaten, eingeschaltet werden. Er kann den Fall untersuchen und Empfehlungen geben (Kap. VI der Charta), ja die notwendigen Maßnahmen einschließlich militärischer Sanktionen ergreifen (Kap. VII). Dazu ist vorgesehen, daß Mitglieder Streitkräfte zur Verfügung stellen. Nur für diese Staaten ist der Sanktionsbeschluß verbindlich. – Bekanntlich trog die Hoffnung, die grundsätzliche Gewaltmonopolisierung beim Sicherheitsrat werde eine erhebliche Einschränkung der Gewaltanwendung in der Welt zur Folge haben, *Randelzhofer*, a.a.O. (Anm. 9), S. 22.

43 USA, UdSSR, Großbritannien, Frankreich, China.

44 Der Sicherheitsrat stellte bisher überhaupt nur zweimal eine Friedensbedrohung bzw. -gefährdung fest: 1966 betr. Rhodesien, 1978 betr. Südafrika. Dies waren bekanntlich keineswegs die brisantesten Situationen. Gegen Rhodesien wurde ein Wirtschafts-, gegen Südafrika ein Waffenboykott verhängt. Beide zeitigten wenig Wirkung. Schon im Abessinien-Fall 1935/36 war es ähnlich.

45 Da im System der UN-Charta die Frage, wer als militärischer Angreifer zu qualifizieren ist, eine besondere Rolle spielt, blieb der Aggressionsbegriff jahrelang umstritten. So war es auch schon unter der Völkerbundsatzung. 1974 nahm die Generalversammlung mit Res. 3314 (XXIX) dann eine komplexe, mehrdeutige Definition an, nach der *prima facie* jener als Angreifer gilt, der die erste militärische Handlung gesetzt hat.

## 2. »Uniting for Peace« und »Peacekeeping Forces«

Ein früher Versuch, diesem Dilemma zu entkommen, war die **Einschaltung der Generalversammlung**, in der es kein Veto gibt, als Ausweichinstanz. In den Fällen, in denen eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt, der Sicherheitsrat aber untätig bleibt, sollte die Generalversammlung die UN-Kompetenz zur Friedenserhaltung für sich reklamieren, letztlich also Zwangsmaßnahmen beschließen dürfen – so der Beschluß der Vollversammlung im Jahre 1950.<sup>46</sup> Vom IGH wurde dies zwar hingenommen, und im Suez-Konflikt 1956 wurde das Uniting for Peace-Konzept noch einmal aktiviert. Es blieb aber umstritten. Letztlich erwies es sich als ähnlich durchschlagsarm wie andere Versuche, das Schwergewicht in die Generalversammlung zu verlegen, die UNO in diesem (anfechtbaren) Sinne also zu »demokratisieren«.

Bei internationalen Konflikten werden gelegentlich **UN-Friedenstruppen** eingesetzt, bestehend aus freiwilligen Kontingenten einiger Mitgliedstaaten. Rechtsgrundlage ihres Einsatzes sind die Charta-Vorschriften, die UN-Organen Kompetenzen zum Überwachen und Untersuchen einräumen.<sup>47</sup> Der IGH akzeptierte, daß die UNO über entsprechende »implied powers« verfügt, zumal die Truppen nur dazu dienen, streitende Parteien auseinanderzuhalten, etwa durch Überwachen eines Waffenstillstandes oder einer Pufferzone. Die Blauhelme werden nur mit Einverständnis der Betroffenen eingesetzt. Verlangt eine Partei den Abzug, wie 1967 Ägypten, müssen sie sich zurückziehen. Auch die Finanzierung erweist die heikle Situation der UN-Friedenstruppen. Handelte es sich um normale UN-Tätigkeit, wären die Ausgaben aus dem Allgemeinen Haushalt zu bestreiten. Wegen der nicht ganz eindeutigen Kompetenzlage erfolgt die Finanzierung aber meist durch freiwillige Beiträge.<sup>48</sup>

## 3. Selbstverteidigungsrecht und Interventionsfrage

Das faktische Scheitern des Versuchs des Art. 39 der UN-Charta, die Anwendung von Gewalt auf zwischenstaatlicher Ebene bei einer internationalen Instanz zu monopolisieren, hat die Hintertür im System des Gewaltverbotes, das **Recht zur Selbstverteidigung** (Art. 51 UN-Charta), zur großen Ausweichklausel gemacht, »zur rechtlichen Begründung für die faktische Unterwanderung des Gewaltverbots«.<sup>49</sup> Da sich der Sicherheitsrat

Diese Vermutung ist durch den Beweis widerlegbar, daß der andere Staat den Angriff provoziert hat. In der Praxis bleibt es meistens schwierig zu entscheiden, wer der Angreifer ist. Eine zu weite Auslegung des Aggressionsbegriffs könnte negative Konsequenzen für das Gewaltverbot haben. Vgl. auch *J. Stone*, Conflict through Consensus, Baltimore/London 1977, S. 123 ff.

46 Hierzu und zum folgenden *Köck/Fischer*, a.a.O. (Anm. 22), S. 160 ff.; *Verdross/Simma*, a.a.O. (Anm. 17), S. 150 ff.

47 Hierzu und zum folgenden *Köck/Fischer*, a.a.O. (Anm. 22), S. 226 ff.

48 Der Ostblock hat sich bisher an keiner UN-Friedenstruppe beteiligt – weder kontingentmäßig noch finanziell. Zusammenfassend *Verdross/Simma*, a.a.O. (Anm. 17), S. 152 ff.

49 *L. Wildhaber*, Gewaltverbot und Selbstverteidigung, in: *Schaumann*, a.a.O. (Anm. 4), S. 147 ff. (169).

selbst paralyisiert, entpuppt sich die wichtigste Charta-Einschränkung des Selbstverteidigungsrechts – ausübbar nur »bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat« – als Leerformel. Das Selbstverteidigungsrecht könnte seine Überdimensioniertheit nur dann verlieren, wenn das zur Friedenssicherung vorgesehene Instrumentarium seine Aufgabe wahrnähme. Die dafür notwendige Einigkeit der Großmächte bleibt aber bis auf weiteres Utopie. Solange das System der kollektiven Sicherheit ebensowenig funktioniert wie die Arbeit der Rüstungskontroll- und Abrüstungskonferenzen, ist der Zustand des Nicht-Weltkrieges hauptsächlich durch das (nukleare) »Gleichgewicht des Schreckens« gesichert. Dieses wird vor allem durch kollektive **regionale Selbstverteidigungsbündnisse**, die Art. 51 UN-Charta zulässt, aufrechterhalten. Die NATO hat hier ihre *raison d'être* und ihre Legitimationsgrundlage.<sup>50</sup>

Eine problematische Ausnahme von Gewaltverbot bildet die **humanitäre Intervention**. Um sie geht es, wenn Staat A Staat B gewaltsam zur Berücksichtigung humanitärer Grundsätze zu zwingen sucht. Im 19. Jahrhundert waren derartige »measures short of war« weit verbreitet, und bereits in der Spätscholastik hatte **Francisco de Vitoria** ein Interventionsrecht etwa zum Schutz der Religionsfreiheit proklamiert.<sup>51</sup> Während begrenzte Gewaltanwendung für »nicht aggressive Zwecke« früher auch zugunsten Angehöriger dritter Staaten erfolgte, kommt sie heute im allgemeinen nur noch vor, wenn das Leben eigener Staatsangehöriger auf dem Spiel steht.<sup>52</sup> Da die UN-Charta nur die Selbstverteidigung gegen einen militärischen Angriff als praktisch relevante Ausnahme von Gewaltverbot normiert, sind Begriff und Zulässigkeit der **Intervention zum Schutz von Leib und Leben eigener Staatsangehöriger** umstritten.<sup>53</sup> Eine derartige Intervention ist allenfalls dann völkerrechtskonform, wenn sie unvermeidbar ist, um eigene Staatsangehörige aus akuter Lebensgefahr zu retten, wenn sie sich in zeitlicher, räumlicher und funktioneller Hinsicht auf diesen Schutzzweck strikt beschränkt, und wenn sie, wie jede zulässige Selbstverteidigungsmaßnahme, verhältnismäßig ist.<sup>54</sup>

Besteht das alte, den gewaltsamen Schutz eigener Staatsangehöriger vor massiver, aku-

50 Rechtlich unfundiert ist dabei die neuerdings von Ostblock und Dritter Welt vertretene Behauptung, der Ersteinsatz von Atomwaffen sei nicht durch Art. 51 UN-Charta gedeckt. Im übrigen löst nur der Verstoß gegen den formellen (nicht auch: gegen den materiellen) Frieden als Rechtsfolge das Selbstverteidigungsrecht aus.

51 Übersicht über die Interventionsfrage bei *Kimminich*, a.a.O. (Anm. 2), S. 370 ff.; s. a. *E. O. Czempel/W. Link* (Hrsg.), Interventionsproblematik, Kehl/Straßburg 1984; *Grewe*, a.a.O. (Anm. 34), S. 577 ff. – Zu *Vitoria* vgl. *Tödt*, a.a.O. (Anm. 27), S. 43 ff.; *Grewe*, a.a.O. (Anm. 34), S. 172 ff., 241 ff.; *J. Fischer*, Die europäische Expansion und das Völkerrecht, Stuttgart 1984, S. 209 ff.

52 So berief sich Belgien auf dieses Prinzip, um seine Staatsangehörigen im Kongo zu evakuieren (1960, 1963). 1976 machten die Israelis »Schutz eigener Staatsangehöriger« geltend, als sie die in Entebbe gefangengehaltenen Geiseln retteten. 1980 beriefen sich die USA beim Versuch, ihre in der Teheraner Botschaft als Geisel gehaltenen Bürger gewaltsam zu befreien, u. a. auf diesen Rechtsgedanken. Auch bei Santo Domingo (1965) und Grenada (1983) war davon die Rede.

53 Nachweise bei *W. Kewenig*, Gewaltverbot und unzulässige Machteinwirkung und Interventionsmittel, in: *Schauman*, a.a.O. (Anm. 4), S. 175 ff. (204 ff.).

54 Die 1973/74 von den USA (*Kissinger*) erwogene Intervention zur Sicherung der Ölversorgung etwa hätte bereits dem Gebot der Proportionalität nicht genügt.

ter Leib- und Lebensgefahr erlaubende Völkergewohnheitsrecht neben dem wohl restriktiveren Selbstverteidigungsrecht der UN-Charta noch fort? Es wäre zweifellos gefährlich, das Gewaltverbot mittels derartiger Institute zu relativieren.<sup>55</sup> Indes spielt der Schutz der Menschenrechte heute eine so große, vom Völkerrecht so nachdrücklich gebotene Rolle, daß man die Interessen der Staaten am Respektieren ihrer territorialen Integrität nicht prinzipiell über das Überlebensinteresse der Menschen stellen darf. Vergewärtigt man sich zudem, daß bei Einhaltung der genannten Voraussetzungstrias die Einschränkungen für das Interventionsopfer relativ gering sind – durch Änderung seines Verhaltens, etwa durch Schutzgewährung, kann es den Interventionsgrund ja zum Wegfall bringen –, und daß auf der anderen Seite Leib und Leben von Menschen massiv und akut bedroht sind, so erscheint diese engbegrenzte Ausnahme vom Gewaltverbot noch vertretbar.<sup>56</sup>

#### IV. Materieller Frieden heute

##### 1. UN-Charta und internationale Praxis

In der UN-Charta taucht der Begriff Frieden nicht nur im Kontext mit dem Gewaltverbot auf. Auch Ansätze zur Verankerung des substantiellen Friedens lassen sich finden. So sollen Streitigkeiten auf der Grundlage der **Gerechtigkeit** entschieden werden (Art. 1 Ziff. 1, Art. 2 Ziff. 3 UN-Charta). Art. 55 umschreibt Voraussetzungen für einen gerechtkeitsorientierten Zustand im Detail. Dabei wird deutlich, daß der Weltfrieden auch wirtschaftliche und soziale Grundlagen haben muß, und daß dem Recht eine dynamische Funktion zukommt (Art. 13 UN-Charta).

Ein solcher Wandel kann nur auf gewaltfreiem Wege erfolgen. Zwar werden Menschen- und Selbstbestimmungsrechte vielerorts so nachhaltig verletzt, daß manche Staaten eine gewaltsame Rechtsdurchsetzung propagieren. Diese Auffassung ist jedoch abzulehnen. Die Einhaltung des Gewaltverbots ist Vorbedingung der Gerechtigkeitsrealisierung. Mindestens seit 1945 hat die Rechtsordnung der bellum iustum-Vorstellung umfassend entsagt. Jede Form bewaffneter Gewaltanwendung ist nun verboten, gleichgültig, wie berechtigt die Änderungswünsche sein mögen. Vor das Dilemma zwischen Sicherheit und

55 Dies erfolgt etwa durch Verteidigung von »gerechten« (Befreiungs-) Kriegen und sozialrevolutionären Kämpfen im Völkerrechtsdenken der Dritten Welt und der UdSSR. Die UN-Vollversammlung gefährdet ihre Legitimationsgrundlage, wenn sie sich mehrheitlich – wie regelmäßig seit den späteren 60er Jahren – zu den Befreiungsaktivitäten, die Gewalt einschließen, bekennt. Jeder Schritt zur Auflockerung des Gewaltverbots ist zudem besonders diskriminierungsgefährdet, enthält also die Versuchung, mit zweierlei Maß zu messen. Dies gilt gerade in Bürgerkriegssituationen. Zu einer Renaissance der Vorstellung vom gerechten Krieg darf es nicht kommen.

56 In diesem Sinne auch *Kewenig*, a.a.O. (Anm. 53), S. 206.

Gerechtigkeit gestellt, hat sich die UN-Charta bewußt für erstere entschieden.<sup>57</sup> In einer heterogenen Staatengemeinschaft kann das Recht kaum mehr leisten, als die für den zwischenstaatlichen Verkehr geeigneten Verfahren zur Verfügung zu stellen und auf ihre Einhaltung zu achten. Die Errichtung materiell-rechtlicher Ordnungen ist universell nur auf sehr begrenzten Gebieten möglich.

## 2. »Peaceful change« und Verfahrensgerechtigkeit

Die internationale Ordnung ist damit, wie gesagt, auf Techniken angewiesen, mit deren Hilfe **friedlicher** Wandel erreicht werden kann. Da das geltende Völkerrecht in seinem Grundgefüge entwicklungsmäßig abgeschlossen ist, stellt sich das Problem antizipatorischer Gewaltverhinderung in besonderem Maße. Viele Neustaaten sehen sich Codices von Regeln – etwa zum internationalen Eigentums-, Staatsangehörigkeits- oder Seerecht – konfrontiert, an deren Ausarbeitung sie nicht beteiligt waren, und die sie schon deshalb, vor allem aber wegen ihrer »kolonialistischen« Inhalte ablehnen. Aus diesem Konflikt zwischen der Minderheit »alter« und der Mehrheit »junger« Staaten folgt für das Völkerrecht ein Bedarf an Mechanismen zur legalen, einvernehmlichen Veränderung überständig gewordener Regelungen. Da die Staaten über die künftigen Regelungsinhalte oft extrem unterschiedlicher Auffassung sind, kommt dem *Procedere* besonderes Gewicht zu. Erst im Verfahren entscheidet sich, welche Gerechtigkeitsvorstellung siegt. Insofern sind Verfahrensfragen vielfach faszinierender als Ordnungsfragen.<sup>58</sup>

Auf Betreiben der Entwicklungsländer bemüht sich die UNO, verschiedene Bereiche des Völkerrechts völlig neu zu ordnen. Es geht hier nicht um inkrementale Fortentwicklung, wie in Art. 13 UN-Charta vorgesehen, sondern um das Schaffen veritabler (sektoraler) »Weltordnungen« – etwa einer neuen Weltwirtschaftsordnung, einer neuen Weltinformationsordnung usw. Der Weg, den UN-Gremien dazu in den 70er Jahren einschlugen, waren langjährige **Großkonferenzen**, etwa »UNCTAD« für den Handel und »UNCLOS« für das Seerecht.<sup>59</sup> Vergegenwärtigt man sich, daß es eine wesentliche Aufgabe des Rechtes ist, Regeln für die Lösung von Konflikten zu liefern, so wird verständlich, daß jemand, der am Aushandeln der Regeln nicht beteiligt war bzw. dort nicht fair zu Worte kommen konnte, davon ausgeht, daß seine Interessen auch materiell nicht hinreichend berücksichtigt wurden. So wäre es etwa für die Akzeptanz der Ergebnisse des Versailler Vertrages in Deutschland gut gewesen, wenn deutsche Vertreter in den Pariser

57 F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 2. Aufl., München 1969, S. 43.

58 M. Limpert, Verfahren und Völkerrecht, Berlin 1985, S. 17 ff.; W. Graf Vitzthum, Verfahrensgerechtigkeit im Völkerrecht, in: I. v. Münch (Hrsg.), Festschrift für H.-J. Schlochauer, Berlin/New York 1981, S. 739 ff.; Grewe, a.a.O. (Anm. 34), S. 744.

59 Limpert, a.a.O. (Anm. 58), S. 31 ff. – Das Völkerrecht soll im Treibhaus von Großkonferenzen zu Entwicklungsfortschritten getrieben werden, für deren Erreichen das Verfassungsrecht beim Übergang vom »Nachwächter« zum Sozialstaat Jahrhunderte benötigte. Bis jetzt hat sich ein derartiges »phase-skipping« im Völkerrecht als nicht möglich erwiesen.

Vororten 1918/19 mit am Verhandlungstisch gesessen hätten – so wie es 1815 beim Wiener Kongreß für Frankreich noch ganz selbstverständlich gewesen war.<sup>60</sup> Zu durchschlagenden Erfolgen hat es die UNO bei der gerechten Verteilung der Gebiete und Güter dieser Erde bisher nicht gebracht. Insbesondere die Verwirklichung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung, auf die die Gruppe 77 seit Anfang der 70er Jahre mit teilweise überzogenen Forderungen und einer Flut von Konferenzen, Resolutionen und Entwürfen viel Kraft und Zeit verwendet hat, liegt in weiter Ferne. Dies legt eine Rückkehr zu thematisch und prozedural weniger ehrgeizigen Formen des friedenssichernden Wandels nahe.<sup>61</sup> Zudem kennt bereits das geltende Völkerrecht in konkreten Situationen, etwa beim Ausweiten nationaler Meereszonen, Informations- und Verhandlungspflichten. Schließlich müssen sich die Fachgremien und -organisationen im UN-System (Beispiel UNESCO) auf ihren jeweiligen speziellen Aufgabenbereich konzentrieren, sollen ineffiziente Doppelarbeit und eine allgemeine Politisierung vermieden, soll das unentbehrliche Instrument »Internationale Organisationen« also erhalten werden.

## V. Ius in bello heute

### 1. Kampfführungsrecht und Humanitätsrecht

Die Vielzahl militärischer Konflikte zwingt zu einem abschließenden Blick auf das »Recht im Kriege«. Das Kriegsrecht, neuerdings überwiegend als Humanitäres Völkerrecht bezeichnet, setzt die Rechte und Pflichten der an einem bewaffneten Konflikt internationalen Charakters Beteiligten fest. Es erlaubt in Ausübung des kriegerischen Schädigungsrechtes nur alle zur Niederwerfung des Gegners zweckdienlichen, völkerrechtlich nicht ausgeschlossenen Mittel. Kriegsmanier geht vor Kriegsraison. Allgemein wird das Kriegsrecht eingeteilt in das Haager und das Genfer Recht. Neben bestimmten Verhaltensweisen und Kampfmethoden stehen die Kriegsmittel im Zentrum des **Haager Rechts**. Zum einen werden bestimmte Waffentypen verboten, zum anderen bestimmte Wirkungen, wie unterschiedslose Angriffe oder gezielte Umweltveränderungen. Bereits in der Haager Landkriegsordnung von 1907 finden sich Beispiele für verschiedene Regelungstypen. Insbesondere wird dort zwischen Kombattanten und Zivilisten sowie zwischen zivilen Gegenständen und militärischen Zielen unterschieden. Das **Genfer Recht**, auch als Humanitätsrecht oder Rotkreuzrecht bezeichnet, regelt demgegenüber den

60 In ihren Erfolgsbedingungen unterscheiden sich die neuen Weltordnungskonferenzen unter UN-Regie auch im übrigen nicht wesentlich von »klassischen Friedenskonferenzen«. Hier wie dort kommt es darauf an, für die Zukunft Regelungen zu finden, die einen allgemeinen, anhaltenden Interessenausgleich garantieren.

61 Vgl. W. Graf Vitzthum, Weltmeere, in: K. Kaiser/H. P. Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik, Stuttgart 1985, S. 220 ff. (234).



Schutz der durch Verwundung, Krankheit, Seenot oder Gefangennahme außer Gefecht gesetzten Kombattanten sowie der nicht an den Feindseligkeiten teilnehmenden Personen.<sup>62</sup>

Die beiden **Zusatzprotokolle (ZP) von 1977** zu den vier **Genfer Abkommen von 1949** über den Schutz der Kriegsgesopfer dehnten den Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus auf Guerillakämpfer aus, soweit diese ihre Waffen während der militärischen Operationen und ihrer Vorbereitung (»Aufmarsch«) offen tragen (Art. 43–44 ZP I). Söldnern wurde dieser Status versagt (Art. 47). ZP I erstreckt sich auch auf »Befreiungskriege« (Kolonialkriege) – Einbruch der Ideologie in das *ius in bello* –, während ZP II einen Mindestschutz für Bürgerkriegsopfer im Auge hat.<sup>63</sup> Anders als die Genfer Rotkreuzabkommen enthalten die Protokolle nicht nur für alle Staaten verbindliches Recht, sondern »zahlreiche Vorschriften, die im Kern bereits geltendes Gewohnheitsrecht enthalten, jedoch besondere Akzente setzen, Präzisierungen bringen und neue Elemente einführen«.<sup>64</sup>

## 2. Nuklearwaffeneinsatz und Völkerrecht

Jeder Atomkrieg hätte verheerende Konsequenzen, gerade auch für die Zivilbevölkerung. Der Einsatz von Kernwaffen wird durch die NATO-Strategie der »flexiblen Reaktion« – von der Strategie des sozialistischen Lagers einmal ganz abgesehen – nicht ausgeschlossen. Welche Auswirkungen hat nun ZP I mit seinen detaillierten Kampfführungsbestimmungen auf die Legalität eines eventuellen Atomkrieges?<sup>65</sup>

62 Hierzu und zum folgenden *Fischer/Köck*, a.a.O. (Anm. 12), S. 280 ff. Zu den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 aus historischer Sicht *J. Dülffer*, *Regeln gegen den Krieg?*, Berlin u. a. 1981 (zusammenfassend S. 348: »Daß sich das europäische System zwischen 1895 und 1908 etappenweise polarisierte, war in sich noch nicht friedensgefährdend. Revolutionierende Ansätze gab es . . . nicht nur im Deutschen Reich. Aber allein die deutsche Politik verstand es nicht mehr, ihre Wirkung auf die anderen Mächte im Rahmen eines »legitimen« Wandels einzuschätzen und drohte dadurch mit der Systemsprengung«).

63 ZP I bringt Verbesserungen im Bereich der Wirkungsverbote. Art. 35 Abs. 2 verbietet Waffen, die »geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen«. Darüber hinaus sind auch schwere Schäden der Umwelt verboten (Art. 35 Abs. 3, 55). Detailliert geregelt wurde der Schutz der Zivilbevölkerung und der zivilen Objekte. Vor allem die Pflicht zu ihrer strikten Trennung von militärischen Zielen war bislang nicht kodifiziert. Nach Art. 51 ZP I darf unter keinen Umständen »die Zivilbevölkerung als solche« angegriffen werden. »Unterschiedslose Angriffe« sind verboten, also »Angriffe, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden« oder »gerichtet werden können«, ja sogar Angriffe, bei denen nur die Wirkungen nicht entsprechend begrenzt werden können. Nach Art. 51 Abs. 5 ist etwa ein Bombenangriff verboten, der sich gegen eine Stadt richtet, in der »mehrere deutlich voneinander getrennte militärische Einzelziele« liegen, oder »ein Angriff, bei dem damit zu rechnen ist, daß er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung« zur Folge hat, »die in keinem Verhältnis zum erwarteten . . . militärischen Vorteil stehen«. Erläuterungen bei *Hinz/Rauch*, a.a.O. (Anm. 18), bei Art. 35, 51 ZP I. – »Zur Revolutionierung des Krieges im 20. Jahrhundert« (Untertitel) aus zeitgeschichtlicher Sicht *G. Schulz* (Hrsg.), *Partisanen und Volkskrieg*, Göttingen 1985.

64 *Hinz/Rauch*, a.a.O. (Anm. 18), Anm. 24 zu ZP I.

65 Hierzu und zum folgenden (z. T. gegensätzliche Positionen einnehmend) *H. Fischer*, *Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949*, Berlin 1985, S. 63 ff., 81 ff., 242 ff.; *O. Kimmich*, *Der Einfluß des humanitären Völkerrechts auf die Kernwaffenfrage*, in: *Festschrift Schlochauer*, a.a.O. (Anm. 58), S. 407 ff.

Auch der Einsatz von Kernwaffen unterfällt dem Kriegsvölkerrecht. Kernwaffen und ihre Verwendung sind zwar nicht prinzipiell verboten – andernfalls wären Atomtestabkommen oder Atomwaffensperrvertrag sinnlos –, ZP I untersagt aber nicht nur Angriffe, die sich nicht auf ein bestimmtes militärisches Ziel konzentrieren lassen, sondern bereits solche, deren Wirkungen auch die Zivilbevölkerung erfassen (»unterschiedslose Angriffe«, Art. 51). Da vor einem Einsatz die Wahl der Mittel und Methoden der Kriegführung so erfolgen muß, daß derartiges nicht eintritt, gerät die Verwendung strategischer Kernwaffen im dicht besiedelten Mitteleuropa schnell in die Nähe des Verbotenen.

Hier ist indes, ohne dieses Thema vertiefen zu können, dreierlei auseinanderzuhalten. Erstens hängt die Frage der unterschiedslosen Wirkung einer Waffe von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Das Kriegsvölkerrecht kennt für keine Waffenart eine abstrakte Festlegung des völkerrechtlich zulässigen zivilen Kollateralschadens.<sup>66</sup> Zweitens haben insbesondere die USA und Großbritannien auf der Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Fortentwicklung des im bewaffneten Konflikt anwendbaren Völkerrechts, auf der von 1974 bis 1977 die beiden Protokolle ausgearbeitet wurden, mehrfach unwidersprochen erklärt, die Bestimmungen des ZP I hätten keinerlei Auswirkungen auf den Einsatz von Kernwaffen – sie würden diesen weder regeln noch verbieten. Diese Nuklearerklärungen machen zumindest deutlich, worum es **politisch** geht: Die Kernwaffenmächte wollten und wollen sich für die oberste Spitze der Triade, eben die strategischen Nuklearwaffen, die Hände nicht binden, und sie haben dies unmißverständlich deutlich gemacht.<sup>67</sup> Drittens bleibt es den Kernwaffenmächten unbenommen, bei Ratifizierung des ZP I einen – politisch natürlich lästigen – »Kernwaffenvorbehalt« abzugeben. Denkbar ist auch eine Interpretationserklärung des Inhalts, daß die Kampfführungsbestimmungen der Protokolle, soweit sie über geltendes Gewohnheitsrecht hinausgehen, sich nur auf konventionelle Waffen beziehen.

## VI. Die Friedenskraft des Völkerrechts

### 1. Die Friedensziele des Völkerrechts

Die Geschichte des Friedens oszilliert zwischen der Forderung nach Gewaltfreiheit und der nach Gerechtigkeit. Teilweise wurde das Ziel der gänzlichen Eliminierung militäri-

66 Nachweise und Vertiefung in BT-Drs. 10/142, 10/163, 10/164, 10/406, 10/445 sowie bei *Kimminich*, a.a.O. (Anm. 65) und *Fischer*, a.a.O. (Anm. 65).

67 Der Grund liegt auf der Hand. Die Ungewißheit hinsichtlich Umfangs und Natur einer westlichen Reaktion ist für die Wirksamkeit der Abschreckung von entscheidender Bedeutung. Bei Zusicherung eines Nichtstergebrauchs von Kernwaffen sähe sich ein Aggressor einem kalkulierbareren Risiko gegenüber, was das Kriegsrisiko – letztlich auch die Wahrscheinlichkeit eines Kernwaffeneinsatzes – prinzipiell erhöhte. Nach *Fischer*, a.a.O. (Anm. 65), S. 244 soll indes der Erstsatz »als Prototyp des unterschiedslos wirkenden Angriffs durch das I. Zusatzprotokoll verboten« sein.

scher Gewalt verfolgt, teilweise begnügte man sich mit dem Legitimieren des gerechten, verrechtlichten Krieges. Heute ist man sich überwiegend einig, daß es auf die Verfolgung **beider** Ziele (sowie den Schutz der Menschenrechte) ankommt. Der Weg zum materiellen Frieden, also etwa zur Linderung des Nord-Süd-Gefälles, kann nur über den formellen Frieden, über die Einhaltung des Gewaltverbots führen: ohne Friedenserhaltung keine Friedensgestaltung. Zugleich kommt es darauf an, den Krieg, der als historische Tatsache weiterhin präsent ist, zu humanisieren. Der Trend zum rebarbarisierten, totalen Krieg, wie er etwa im iranisch-irakischen Krieg deutlich wird, ist zu brechen. Diesem doppelten Prozeß Regeln und Stützen zu geben, ohne dies mit einem Verlust an Gruppen- und Individualrechten zu bezahlen, ist Aufgabe des Völkerrechts: **Sicherung des Friedens, Hegung des Krieges und Schutz des Einzelnen durch Recht.**

Das Recht hat sich bisher, wie wir wissen, als nur begrenzt fähig erwiesen, diese Aufgabe zu bewältigen. Im Spannungsfeld zwischen Krieg und Frieden, Humanität und Barbarei, Souveränität und Menschenrechten ist das Völkerrecht zwar eine Größe von eigenständiger Bedeutung. Aber Recht induziert nicht einfach Frieden. Der Abbau von Gewalt und Roheit erfolgt nicht durch normative Postulate allein, noch gar automatisch. Er verlangt harte Arbeit und Augenmaß.

Ein weiteres kommt hinzu. Der Frieden ist auch Funktionsbedingung des Rechts. »World Peace through World Law« war eine viel zu mechanistische Vorstellung. Genausowenig konnten sich angesichts der Souveränitätsverhaftetheit der Nationalstaaten die missionarischen »One World«-Ideen durchsetzen. Gleiches dürfte von neuen Visionen gelten, die nunmehr die Staatenwelt als Solidargemeinschaft sehen, in der nur der industrialisierte Norden für den unterindustrialisierten Süden mitverantwortlich ist.<sup>68</sup> Kein Konzept ist friedensstauglich, bei dem zwischen den verschiedenen Grundvorstellungen, die wir in der Welt antreffen und die sich nicht auf einen Nenner bringen lassen, entschieden werden müßte. Jedes Schema, das eine solche Entscheidung verlangt, ist eben deshalb keine Lösung des Problems.

## 2. Wechselwirkung zwischen Normativität und Faktizität

Insofern kommt es darauf an, über den normativen Regelungen deren »soziologische Grundlagen« (**Max Huber**) nicht zu vergessen. Die völkerrechtliche Ordnung muß den Grundgegebenheiten dieser Welt entsprechen. Krieg gibt es nicht, weil das System der kollektiven Sicherheit nicht funktioniert, sondern dieses funktioniert nicht, die in ihrem Kern anarchisch gebliebene Staatengesellschaft greift im Ernstfall eben doch zu den Waffen, weil es nationale Interessen, weltanschauliche Antagonismen und soziale, religiöse oder rassische Konflikte gibt. Diesem Primat der Politik, der Ideologie, der Wirt-

68 *Chr. Tomuschat*, Das Recht auf Entwicklung, *German Yearbook of International Law* 25 (1982), S. 85 ff. (94). Vgl. auch die Entfaltung von gebiets- und nutzungsrechtlichen Gemeinschaftsbindungen, Solidarpflichten und Teilhaberrechten bei *R. Wolfrum*, Die Internationalisierung staatsfreier Räume, Berlin u. a. 1984.

schaft kann sich das Völkerrecht der Kriegsverhütung, der Kriegshumanisierung und des Menschenrechtsschutzes nicht entziehen, will es nicht praktisch in die Irre gehen. Es hat dabei etwa von der Beobachtung auszugehen, daß die entscheidenden Weltgefahren heute in Konflikten zwischen Nichtdemokratien liegen.<sup>69</sup> Das Völkerrecht muß sich vermehrt den **politischen** Rahmenbedingungen der Kriegsverhinderung (Vertrauensbildung, Aufbau eines Systems von gewaltlosen Mitteln der Rechtsdurchsetzung und -anpassung, Entwicklungshilfe usw.) zuwenden, insbesondere das der tatsächlichen Gewaltanwendung vorgelagerte Glacis vorbeugend und sichernd abdecken<sup>70</sup> und schon den Vorkrieg verhindern.

Soweit es eine Zukunft des Friedens und der Freiheit gibt, soweit im Bereich von Rüstungskontrolle und Entspannung, von Linderung der Nord-Süd-Spannungen und Verdichtung des UN-Systems, von internationaler Gerichtsbarkeit und Schutz der Menschenrechte Verbesserungen der politischen Realität möglich sind, wird das Völkerrecht dabei eine wesentliche, mitgestaltende Rolle spielen. Im Spannungsverhältnis von Macht und Recht vollzieht das Recht nicht nur nach, was faktisch bereits vollzogen Beziehungen ein. Insofern gehört das Völkerrecht zu den Realitäten, die das internationale System der Gegenwart prägen.<sup>71</sup> Eine europäische Mittelmacht wie die Bundesrepublik Deutschland findet in diesem Zusammenhang eine letzte Sicherung: in der Wirklichkeitsnähe und Wirklichkeitswichtigkeit und damit in der Friedenskraft des Völkerrechts.

69 Skeptisch gegenüber der »natürlichen« Friedensliebe der Demokratien *Grewe*, a.a.O. (Anm. 3), S. 9 f.

70 Vgl. *Tomuschat*, a.a.O. (Anm. 21), S. 275 f.

71 *Kimminich*, a.a.O. (Anm. 2), S. 354. Auf S. 355 ist die Rede davon, daß »zwischen Recht und Umwelt eine Wechselwirkung« bestehe, die »nur in der zeitlichen Dimension zu erkennen« sei. Zurückhaltender *Meyn*, a.a.O. (Anm. 4), S. 45 ff.

## ABSTRACTS

### **Peace and War in International Law**

By *Wolfgang Graf Vitzthum*

War as an elemental form of conflict has always been a central concern of international law, with particular references to questions of formal and material states of »peace« and the right to wage war as well as the duties of belligerents.

From Roman times until the modern era a trend can be discerned from definitions of rightful recourse to armed force towards a prohibition of the use of force, reflecting the dramatic increase of the destructive power of military weapons.

The UN-based for safeguarding peace, while resting on the general proposition of prohibiting the use of armed force, has been impeded in its efficacy by the conflicting interests of the member states enjoying veto rights in the Security Council, the tendency towards employment of UN forces for surveillance rather than enforcement action and the fluid relationship between the right of self-defence and interventionist ambitions of states.

The advent on the stage of international politics of new states, as successors to former colonies, has accentuated the problem of acceptance of a historical international legal order by those who had no opportunity to influence its creation. Peaceful change and appropriately equitable international procedures have therefore acquired added significance as elements of legal safeguards against military conflict. The international legal norms governing the conduct of war remain indispensable in this context even though they are not a means of avoiding war.

International law can thus serve as important catalyst in the efforts to reconcile the demands for both non-violence and justice in a nuclear age.

### **The Indebtedness of Developing Countries and its Consequences for Official Development Aid**

By *Joachim von Stockhausen*

The increasing indebtedness of developing countries has called into question several aspects of the conventional development aid approach. The World Bank has begun to complement traditional project aid by granting sector loans to support borrower countries more efficiently. Other donors have been requested to consider similar actions.

The development aid policy of the German Federal Government is part of its external relations with the countries of the Third World. An official shift from altruistic to more