

Memorandum zur Resolution des Sicherheitsrats 1973 (2011) und

ihrer Umsetzung durch eine «Koalition der Willigen» unter der Führung der Vereinigten Staaten und der Nato

von Prof. Dr. Hans Köchler, Präsident der International Progress Organization

k

Am 17. März 2011 beschloss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine bindende Resolution mit dem erklärten Ziel, im innerstaatlichen Konflikt in der Libysch-Arabischen Republik (Libyan Arab Jamahiriya) die Zivilbevölkerung zu schützen. Obwohl gemäss Artikel 27(3) der Uno-Charta eine «Zustimmung» der ständigen Mitglieder für alle Entscheidungen erforderlich ist, die über Verfahrensfragen hinausgehen, wird die Entscheidung, die ohne Zustimmung von China und Russland verabschiedet wurde, als rechtlich gültig angesehen, weil es unter Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen üblich geworden ist, Enthaltung als Zustimmung zu betrachten.

Um dem Erfordernis von Artikel 39 der Charta zu entsprechen, hat der Sicherheitsrat bestimmt, dass die «Situation» eines innerstaatlichen Konflikts in Libyen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. In Verletzung von Artikel 42ff. der Charta über die kollektive Durchsetzung von Beschlüssen durch den Sicherheitsrat selbst ermächtigen die operativen Paragraphen 4 und 8 der Resolution alle Mitgliedstaaten – einzeln oder durch regionale Organisationen oder Abmachungen – zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Durchsetzung einer sogenannten «Flugverbotszone» im Luftraum von Libyen «alle notwendigen Massnahmen» zu ergreifen.

Es ist offensichtlich, dass die Übertragung praktisch unbeschränkter Vollmachten an interessierte Parteien und regionale Gruppen – was seit den Golf-Kriegs-Beschlüssen von 1990/1991 üblich geworden ist – nicht nur mit der Charta der Vereinten Nationen, sondern mit dem internationalen Recht an sich nicht vereinbar ist. Auch wenn die Bestimmungen von Artikel 43ff. der Charta zur Bereitstellung von bewaffneten Streitkräften und nationalen Luftwaffenkontingenten für den Sicherheitsrat totus Buchstabe geblieben sind und die Militärkommission nie einsatzbereit geworden ist, kann der Sicherheitsrat unter keinen Umständen zur Anwendung von Gewalt ermächtigen; deren Ausmass und Form unterliegt allein dem Ermessen derjenigen Parteien, die sich für ein Eingreifen im Namen der Uno anbieten. Die Massnahmen, die in den operativen Paragraphen der Resolution 1973 (2011) umschrieben werden und ihre Umsetzung durch die interessierten Parteien, einschliesslich der Nato, stehen in mehrfacher wesentlicher Hinsicht im Widerspruch zur Doktrin der kollektiven Sicherheit, welche die Grundlage der Bestimmungen von Kapitel VII der Uno-Charta ist:

1. Der Begriff «alle notwendigen Massnahmen» – zu deren Einsatz interessierte Mitgliedstaaten für den «Schutz der Zivilbevölkerung» und zur «Durchsetzung der Einhaltung des Flugverbots» (§ 8) aufgefordert werden – ist nicht nur vage, sondern vollkommen undefiniert. Im Kontext internationaler Machtpolitik werden unpräzise Begriffe zwangsläufig gemäss dem Eigeninteresse der intervenierenden Parteien ausgelegt und können daher niemals die Grundlage einer rechtlich begründeten Handlung sein. Solche Begriffe wurden oft als Vorwand für den praktisch uneingeschränkten Einsatz von Gewalt benutzt.
2. Das Fehlen einer präzisen Definition des Begriffs «alle notwendigen Massnahmen» macht es a principio unmöglich, die Vereinbarkeit und Verhältnismässigkeit der verabschiedeten Massnahmen mit den in der Resolution dargelegten Zielen zu ermitteln. Das garantiert es interessierten Staaten und Gruppen von Staaten genauso wie ihren politischen und militärischen Führern, in wirksamer Weise ausserhalb eines Rahmens von «Checks and Balances» und völlig straflos agieren zu können.
3. Staaten zur Durchsetzung einer legal bindenden Resolution dazu zu «ermächtigen», «alle notwendigen Massnahmen» einzusetzen, ist eine Einladung zu willkürlicher und arroganter Ausübung von Macht und macht das Bekenntnis der Vereinten Nationen zur internationalen Herrschaft des Rechts bedeutungslos. Die Tatsache, dass der Sicherheitsrat mit der Verwendung der Formulierung «alle notwendigen Massnahmen» den gleichen Ansatz schon früher anwandte, namentlich in der Resolution 678 (1990), die sich auf die Situation zwischen dem Irak und Kuwait bezieht, ist keine Rechtfertigung für die gegenwärtige Aktion in der innerstaatlichen Konfliktsituation in Libyen.
4. Die Interpretation des Begriffs «alle notwendigen Massnahmen» durch zwei führende Mitglieder der britischen Regierung kurz nach Annahme der Resolution ist Beleg für die Probleme, die durch die Verwendung eines undefinierten Begriffs verursacht werden, und insbesondere für den Machtmissbrauch, zu dem dies einlädt. Sowohl der Verteidigungsminister als auch der Aussenminister lehnten es ausdrücklich ab, die gezielte Tötung des libyschen Führers als eine der möglichen «Massnahmen», die durch den Wortlaut der Resolution 1973 (2011) autorisiert seien, auszuschliessen. Obgleich sie diese Sicht in späteren Äusserungen nicht

wiederholten und der britische Premierminister ihre Interpretation von «allen notwendigen Massnahmen» nicht unterstützte, ist die Büchse der Pandora nunmehr geöffnet worden.

5. Die Charakterisierung der Resolution durch den Premierminister der Russischen Föderation als «mangelhaft und voller Fehler», soweit sie «alles erlaubt» und an «mittelalterliche Aufrufe zu Kreuzzügen erinnert», war sehr treffend. So unerhört diese Einschätzung für die selbsternannten Hüter der Menschheit und Vertreter der sogenannten «internationalen Gemeinschaft» auch sein mag: ein Vorgang, durch den die Führung eines Landes zum international Geächteten erklärt wird und jedermann (Staat oder regionale Gruppierung) aufgefordert wird, sich dem Kampf in welcher Art auch immer anzuschliessen, erinnert in der Tat an die Begründungen für die Kreuzzüge. Internationale Selbstjustiz und humanitäres Gerangel sind Elemente von Anarchie und gehören zu einem vormodernen System imperialer Mächte, wie sie vor der Abschaffung des *ius ad bellum* (Recht zum Krieg) existierten.

6. Im Zusammenhang mit Vollzugsmassnahmen nach Kapitel VII, wozu auch der Einsatz bewaffneter Streitkräfte gehört, lädt die Formulierung «alle notwendigen Massnahmen» tatsächlich zum unilateralen Handeln der selbsternannten Mitglieder einer «Koalition der Willigen» ein – das untergräbt das Grundprinzip der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen nicht nur, sondern pervertiert es im Dienst einer undeckelten imperialen Agenda, die sich hinter humanitären Motiven versteckt, wie zum Beispiel jenen, die unter dem Slogan «Responsibility to protect» [«Schutzverantwortung»] verkündet werden (eine Reihe von Prinzipien, die von der Vollversammlung der Vereinten Nationen 2005 angenommen wurden und die die frühere Ausdrucksweise «humanitäre Intervention» ersetzt zu haben scheinen).

7. Das Verbot der Gewaltanwendung gemäss Artikel 2(4) der Uno-Charta wird völlig bedeutungslos werden, wenn über den Weg einer Resolution nach Kapitel VII jedes Mitgliedsland auf unilaterale Art und ohne «Checks and Balances» [gegenseitige Kontrolle, Gewaltenteilung] effektiv Gewalt anwenden kann, um ein abstraktes Ziel zu verfolgen.

8. Das angegebene Ziel des «Schutzes der Zivilbevölkerung» wurde von interessierten Mitgliedsstaaten – in erster Linie den früheren Kolonialmächten in Nordafrika zusammen mit den Vereinigten Staaten – in einer Art und Weise umgesetzt, die sogar zu noch mehr Toten unter unschuldigen Zivilisten geführt hat.

9. Im Gegensatz zur Zweckbestimmung von Kapitel VII der Uno-Charta hat die Umsetzung der Resolution 1973 (2011) durch die interessierten Parteien die Bedrohung der internationalen Sicherheit erhöht, statt sie in Grenzen zu halten. Was im wesentlichen ein innenpolitischer Konflikt infolge eines bewaffneten Aufstandes war, ist nun zu einem internationalen geworden. Durch das Eingreifen in eine innenpolitische Konfliktsituation auf seiten einer Partei haben die Staaten, die sich, individuell und durch die Nato, vornahmen, die Resolution zu verstärken, den Konflikt angeheizt und eine Situation herbeigeführt, die zum Zerfall Libyens führen kann, mit der Aussicht auf langfristige Instabilität in ganz Nordafrika und der Mittelmeerregion.

10. Die Beteiligung der North Atlantic Treaty Organization (Nato) als koordinierender Organisation zur Durchsetzung des Flugverbots und letztlich aller Militäroperationen in Libyen hat die internationale Dimension des Konflikts noch komplizierter gemacht. Die Nato ist ein gegenseitiger Verteidigungspakt der europäischen Staaten, zu dem auch die Türkei und zwei nordamerikanische Staaten gehören. Eine Angriffshandlung in Nordafrika – ausserhalb des Gebietes der Vertragsstaaten – wird, auch unter dem Schleier eines «Krisenreaktionseinsatzes» und vornehmer humanitärer Motive, den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zusätzlich bedrohen. Dass sich die Nato als eine regionale Organisation, obgleich nicht Teil der betroffenen arabischen und nordafrikanischen Regionen, beteiligt, zeugt ebenfalls von den Gefahren einer generellen Autorisierungsformel in der Resolution 1973 (2011). Die Nato vertritt sicherlich ein Spektrum von Interessen, das von demjenigen der betroffenen Region völlig verschieden ist. Angesichts ihrer Zusammensetzung und ihrer politischen Agenda ist es gänzlich unangebracht, dass die Nato als exklusiver Vollstrecker der Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII auftritt.

11. Wenn der Sicherheitsrat beschliesst, in Libyen «die Zivilbevölkerung zu schützen», während er in vergleichbaren Situationen von Aufständen in Bahrain und Jemen nicht handelt, hat er offensichtlich eine Politik der doppelten Standards gewählt, die von strategischen und ökonomischen Interessen der intervenierenden Länder bestimmt zu sein scheint.

12. In einem Akt äusserster Heuchelei verbergen die intervenierenden Länder ihre eigennützigen Interessen hinter dem angegebenen humanitären Ziel der Resolution 1973 (2011). Unter dem Deckmantel der «Responsibility to protect» («Schutzverantwortung»), die der Generalsekretär der Vereinten Nationen als Begründung der Resolution beschwor, hat sich faktisch eine unilaterale Gewaltanwendung etabliert, die militärischen Massnahmen gleichkommt, die als Kriegshandlungen auf seiten einer Partei in einem innenpolitischen Konflikt weit über die angegebenen Ziele der Resolution hinausgehen und völlig straflos und ohne genügend «Checks and Balances» vollzogen werden. Auf Grund der Autorisierungsformel «alle notwendigen Massnahmen» (oder «alle notwendigen Mittel») in Resolution 678 (1990) hat sich der Sicherheitsrat selbst zum blossen Zuschauer gemacht. Auf Grund der Bestimmungen zum Abstimmungsverfahren des Artikels 27(3) der Uno-Charta kann die Autorisierung nicht aufgehoben werden ohne die Zustimmung derjenigen ständigen Mitglieder, denen es gelungen ist, sie in die Resolution einzufügen.

13. Man muss sich in Erinnerung rufen, dass der operative Paragraph 6 der Resolution von 1970 (2011), durch den der Sicherheitsrat die Situation in Libyen dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) übertragen hat, eine Art «präventive Straflosigkeit» für alle Beamten und Mitarbeiter der Staaten vorsieht, die militärisch in Libyen intervenieren und die nicht Partei des Römer-Statuts sind, und zwar insofern, als deren Staatsangehörige, trotz der Überweisungsbestimmung unter Artikel 13(b) des Statuts, nicht der Jurisdiktion des

Internationalen Strafgerichtshofs unterworfen werden. Dieses Vorgehen, das auf einen effektiven Zusatzartikel zu den Statuten des Gerichtshofs in Fragen der territorialen Gerichtsbarkeit hinausläuft und wofür der Sicherheitsrat keine Berechtigung hat, offenbart einmal mehr die Vorherrschaft der politischen Überlegungen gegenüber jenen zu Gerechtigkeit und Menschenrechten.

14. In einer Linie mit der Tendenz des Sicherheitsrats seit dem Ende des kalten Krieges, sich Vollmachten anzumassen, die ihm in der Charta nicht gegeben sind und sein Mandat zu dem eines «globalen Verwalters des Rechts» zu erweitern, scheint die Resolution 1973 (2011) den Handlungsspielraum auf der Grundlage von Kapitel VII weiter ausgedehnt zu haben und damit auch den Schutz der Zivilbevölkerung in innerstaatlichen Konfliktsituationen einzuschliessen. Doch wenn der Rat danach strebt, Vollstrecker von Rechten und Schiedsrichter in innerstaatlichen Konflikten zu sein, muss er sich an die grundlegenden Prinzipien der Herrschaft des Rechts halten, in erster Linie an die Ausschaltung von Willkür [Willkürverbot] bei der Durchsetzung des Rechts. Solange er Mitgliedsstaaten ermuntert, so zu handeln, wie es ihnen beliebt, und ihnen erlaubt, ihre eigenen nationalen Interessen als Vollstreckungsverfahren im Namen der Vereinten Nationen verschleiert voranzutreiben, wird die Praxis des Sicherheitsrats selbst eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstellen.

15. Angesichts der rechtlichen Widersprüche, die aus der Autorisierung des Einsatzes «aller notwendigen Mittel» der Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII resultieren, und ihren Auswirkungen auf die eigentliche Legitimität der Weltorganisation als Organisation kollektiver Sicherheit, sollten die Mitgliedsstaaten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Erwägung ziehen, sich gemäss Artikel 96 (1) um ein Gutachten des Internationalen Strafgerichtshofs zu bemühen. •

Quelle: www.i-p-o.org vom 26.3.2011
(Übersetzung Zeit-Fragen)

Wer als aufmerksamer Zeitgenosse ein wenig genauer hinschaut, der trifft auch heute in allen Ländern auf Persönlichkeiten und ein gemeinsames Tun von Persönlichkeiten, die engagiert, sehr ernsthaft und sorgfältig sowie mit einer grossen Ausstrahlungskraft den Rechtsgedanken hochhalten und denen Recht vor Macht geht. Einer von ihnen ist der österreichische Philosoph und Universitätsprofessor Hans Köchler. Hans Köchler war von 1990 bis 2008 Vorstand des Institutes für Philosophie an der Universität Innsbruck. Heute ist er Vorsitzender der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, Kopräsident der Internationalen Akademie für Philosophie und Präsident der International Progress Organization, die er 1972 mit gründete.

Aus dem äusserst reichhaltigen Wirken von Hans Köchler können an dieser Stelle nur ein paar wenige Punkte hervorgehoben werden.

Köchlers Forschungsschwerpunkte sind unter anderem die Rechtsphilosophie, die politische Philosophie und die philosophische Anthropologie, in der seine Forschungsergebnisse in vielen Punkten mit den Ansichten des polnischen Kardinals Karol Wojtyła, des späteren Papstes Johannes Paul II., korrespondieren.

Hans Köchler hat sich seit den frühen siebziger Jahren mit zahlreichen Publikationen, Reisen, Vorträgen und durch sein Mitwirken in verschiedenen internationalen Organisationen für einen Dialog der Kulturen eingesetzt, insbesondere für einen Dialog zwischen westlicher und islamischer Welt.

1987 hat Köchler gemeinsam mit dem Nobelpreisträger Seán MacBride den «Appell von Juristen gegen den Atomkrieg» auf den Weg gebracht und in dessen Folge mit einem Gutachten dazu beigetragen, dass der Internationale Gerichtshof die Völkerrechtswidrigkeit eines möglichen Atomwaffeneinsatzes festgestellt hat.

Hans Köchler hat immer wieder zur Frage der Reform der Vereinten Nationen Stellung genommen und deren Demokratisierung gefordert. Insbesondere nahm er auch zur Frage Stellung, wie internationales Recht durchzusetzen sei, und wandte sich dabei gegen eine machtpolitische Instrumentalisierung der Normen des Völkerrechts. Als vom damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, entsandter Beobachter beim Lockerbie-Prozess verfasste er einen kritischen Bericht, der 2003 als Buch, «Global Justice or Global Revenge? International Justice at the Crossroads» veröffentlicht wurde. Köchlers Eindruck war, dass der Lockerbie-Prozess unter politischen Vorgaben gestanden hatte, und er forderte deshalb eine strenge Gewaltenteilung und eine vollkommene Unabhängigkeit der internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Das hier veröffentlichte Memorandum zur Sicherheitsratsresolution 1973 vom 17.3.2011 und zum Krieg gegen Libyen verfasste Hans Köchler als Präsident der International Progress Organization (www.i-p-o.org). Diese Organisation mit Sitz in Wien wurde 1972 von Studenten aus Österreich, Indien und Ägypten gegründet, mit dem Zweck, einen Beitrag zu einem Dialog der Kulturen und Zivilisationen sowie zu einer Annäherung von Nord und Süd leisten zu wollen. Heute hat die Organisation Mitglieder aus 70 Ländern und allen Kontinenten. Die Organisation hat einen Konsultativstatus bei den Vereinten Nationen. In ihrer Selbstdarstellung betont die Organisation ihre Unabhängigkeit von Parteien und Regierungen. Sie veröffentlicht regelmässig Studien zu den internationalen Beziehungen und bemüht sich um eine zentrale Bereiche wie Ethik, Kultur und Ökonomie erfassende Verbesserung der internationalen Beziehungen. Schwerpunktthemen sind die Lösung internationaler Konflikte, der Dialog der Kulturen, das Völkerrecht und die Reform der Vereinten Nationen.

Die Organisation geniesst ein hohes internationales Ansehen und fand unter ihren Unterstützern Persönlichkeiten wie den ehemaligen Präsidenten der Republik Österreich, Rudolf Kirchschläger, den ehemaligen Präsidenten von Senegal, Léopold Sédar Senghor, oder den ehemaligen indischen Präsidenten

Gyani Zail Singh, und auch Anerkennung innerhalb der Vereinten Nationen durch zahlreiche Persönlichkeiten, die dem Respekt zwischen den Kulturen und der Kooperation verpflichtet waren, anstatt Krieg und Kampf voranzutreiben.