

# Das Völkerrecht als Weg zum ewigen Frieden?

Warum das Recht Gewaltanwendung nur unvollständig eindämmt

Von Ulrich Haltern\*

Die Fortschritte im Völkerrecht haben die Gewaltanwendung in Kriegen nur unvollständig eindämmen können. Im Krieg verbinden sich archaische Instinkte mit modernsten Vernichtungsmitteln.

In seinem Beitrag «Die Humanisierung des Völkerrechts schreitet voran» (NZZ 6. 1. 09) erinnert Professor Daniel Thürer an die stetige Weiterentwicklung des Völkerrechts zur Einhegung von Waffengewalt. Dabei zeichnet er das Bild eines humanitären Völkerrechts, das das Individuum und seine universelle Menschlichkeit in den Mittelpunkt stellt sowie zivilisatorischen Fortschritt verspricht, und des Völkerrechtlers, der recht einsam das wachsende kollektive humanitäre Gewissen verkörpert. Es ist unabdingbar, scheinbare militärische Notwendigkeiten in Frage zu stellen, sich der menschlichen Tragödien der Opfer solcher Gewalt zu entsinnen und hiergegen ein rechtliches Instrumentarium in Anschlag zu bringen. Der militärische Konflikt im Nahen Osten führt dies auch im noch jungen neuen Jahr wieder vor Augen. Doch schafft mehr Völkerrecht weder mehr Frieden und mehr Zivilisation, noch ist der Völkerrechtler die Verkörperung eines kollektiven humanitären Gewissens.

## Verträge und Völkermord

Die Vorstellung, Verrechtlichung führe zu Fortschritt, besitzt einen guten Namen – auch und gerade bei Nichtjuristen. Es bedarf keines langen historischen Gedächtnisses, um andere Perioden solcher Hoffnungen in Erinnerung zu rufen. Denkt man lediglich 100 Jahre zurück, schien sich das Völkerrecht zum Kern friedlicher Streitbeilegung entwickelt zu haben. Die um 1900 geschaffenen Verträge und Institutionen schienen wahr zu machen, was Kant weitere 100 Jahre zuvor in seiner Schrift «Zum Ewigen Frieden» theoretisch überlegt hatte, die schrittweise Erweiterung der Republik des Rechts von der inneren Ordnung liberaler Staaten zur internationalen Ordnung zwischen liberalen Staaten.

Heute weiss man, wie wenig dies mit der Realität zu tun hatte. Die historische Flugbahn des Fortschritts im Völkerrecht wird von Ereignissen gesäumt, die das 20. Jahrhundert für Millionen von Menschen zu einer politischen, physischen und moralischen Katastrophe machten. Zu den Errungenschaften jenes Jahrhunderts gehört auch die Perfektionierung der Technik totaler Kriegsführung und des Völkermords. Die Konflikte, beginnend spätestens mit dem Ersten Weltkrieg, haben die Schwäche des Rechts vor diesen Kräften gezeigt. Diese besaßen etwas Elementares, nämlich das Vermögen von Staaten, die Bürger von der Notwendigkeit des Tötens und Sterbens zu überzeugen.

## Archaische Muster mit modernen Mitteln

Trotz allen technischen Errungenschaften hatten die Konflikte eine archaische Komponente, die an die grossen Glaubenskriege erinnert, einen auf dem Glauben an einen ultimativen Sinn basierenden Zorn. Anders als die Religionskriege stellte aber das Politische, nicht die Religion, den Glauben zur Verfügung, der sich dann in nationalen, ethnischen und ideologischen Konflikten Bahn brach. Dieser Archaismus, der sich etwa in den in Rwanda verwendeten Waffen widerspiegelt, steht in krassem Gegensatz zum fortschrittlichen und aufgeklärten Recht und lässt uns sprach- und ratlos zurück. Er ist freilich nicht antimodern, sondern Konsequenz der Moderne selbst; die Moderne produziert ihre eigene Antithese als innere Bedingung. Gewalt mag noch so archaisch wirken, sie ist immer durch das Bewusstsein der modernen und totalen Möglichkeiten des Politischen informiert.

Im beginnenden 21. Jahrhundert hegen wir die gleichen Hoffnungen wie vor 100 Jahren. Es ist kein Zufall, dass Völkerrechtler und politische Philosophen Kants Friedensschrift wiederentdecken. Wiederum ist die Rede von einer globalen Rule of Law, gar von einer Globalverfassung. Unser Optimismus verdankt sich wesentlich dem Ende des Kalten Krieges. Der Westen hat den Streit über die Natur des Vernünftigen in der Politik gewonnen, als die liberale, demokratische die marxistische Sicht des Vernünftigen besiegte. Doch speisten sich die Konflikte des 20. Jahrhunderts nicht aus gegensätzlichen Sichtweisen des Vernünftigen, sondern aus dem Zuschnitt des Politischen, das weit mehr als das Vernünftige ist. Das Politische besitzt archaische Tiefenstrukturen, die heute kaum weniger vorhanden sind als früher. Es gibt keine Veranlassung zu glauben, dass Verrechtlichung diese Strukturen ganz einhegen könnte.

## Der Sinn von Gewalt und Tod

Bemerkenswert ist nämlich vor allem, dass sich Recht und Gewalt gleichzeitig und zu gleichen Teilen ausbreiteten. Das 20. Jahrhundert erlebte eine beispiellose Vermehrung des Völkerrechts

und seiner Dogmatik. Zugleich erlebte das 20. Jahrhundert beispiellose Gewalt, die in Qualität und Quantität ein nie gekanntes Ausmass erreichte. Während also die Inhalte des Völkerrechts die Geschichte vom Fortschritt erzählen, erzählt die Staatenpraxis eine andere Geschichte. Fordert einerseits das humanitäre Völkerrecht eine Differenzierung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten, führen andererseits Staaten «totale Kriege», rüsten mit Nuklearwaffen auf, welche die gesamte Bevölkerung bedrohen, und drangsalieren die Zivilbevölkerung mit beispielloser Brutalität. Umfassende Verrechtlichung geht Seite an Seite mit unvorstellbarer Gewalt.

Diese gegensätzliche Entwicklung ist mit der fehlenden Durchsetzbarkeit des Völkerrechts allein nicht zu erklären. Staatliche Gewalt ist keine Pathologie, die sich gegenüber dem zu schwachen Recht durchsetzen kann wie ein Virus gegenüber dem zu schwachen Immunsystem. Gewalt erscheint im Zeitpunkt ihrer Ausübung stets als dringende Notwendigkeit, die für die Menschen in der jeweiligen Situation häufig Sinn ergibt.

## Widersprüchliche Werte

Dabei geht es nicht darum, dass nach einer Niederlage die Menschen in schlimmen Zuständen leben müssten, sondern darum, dass es unmöglich ist, sich eine Niederlage vorzustellen. Jede militärische Niederlage bringt das Ende einer politischen Ordnung und ist deshalb nicht hinnehmbar, weil sie den Tod des politischen Kollektivs bedeutet. Es geht nicht um den Einzelnen, sondern um den Staat. Wie sonst ist zu erklären, dass die Nuklearrüstung des Kalten Krieges in eine Abschreckungslogik mündete, die im Fall ihres Versagens die gesamte Bevölkerung ausgelöscht hätte? Der Staat nimmt eine fast sakrale Bedeutung an, die es zu schützen gilt. Die Begründungsanforderungen sind gewachsen, doch die Substanz dieses Denkens existiert noch immer. Wir halten es nach wie vor für legitim, individuelle Leben für das Leben des Kollektivs zu opfern.

Die Tatsache, dass Gewalt – auch in einer durch das Recht nicht gedeckten Form – zu einem bestimmten Zeitpunkt sinnvoll und notwendig erscheint, deutet darauf hin, dass wir unterschiedlichen Werten verpflichtet sind. Einerseits wollen



Trotz strengen Bestimmungen im Völkerrecht trifft kriegerische Gewalt immer wieder Zivilisten. Im Bild obdachlose Palästinenserinnen im Gazastreifen.

ADEL HANA / AP

wir Gerechtigkeit und Vernunft in den internationalen Beziehungen und wählen als Instrument das Recht. Andererseits fühlen wir uns auch anderen Werten verpflichtet, denn wir reagieren auf Opferansprüche, die in ihrer Reichweite weder durchweg gerecht noch vernünftig sind, und empfinden sie bei ausreichender Begründung als berechtigt. Dieser Querstand spiegelt sich in der Vorstellung von Souveränität, die einerseits das «im Namen des Volkes» gesprochene Recht und andererseits die nur teilgebundene staatliche Gewalt meint, die der Souverän als Kollektiv ausüben kann. Letztere relativiert das Bild vom Staat, der nur für den Menschen da ist.

Das eigentliche Dilemma ist also dasjenige zwischen moralischem Universalismus (das Ver-

nünftige kennt keine Grenzen) und der Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gemeinschaft (wir halten diejenigen für naiv, die Grenzen für überholt ansehen). Diese Zugehörigkeit kann nicht moralisch gerechtfertigt werden, sondern ist eine Frage der Erfahrung von Identität. Letztere besitzt eine lange Geschichte und ist durch Mythen und Erzählungen geformt. Erinnerung, Erfahrung und Gedächtnis sind etwas völlig anderes als das Denken von Prinzipien aus. An all dies ist das Individuum gebunden: Es ist die Last der Herkunft ebenso wie der Horizont der Hoffnung.

## Dunkle Seite der Medaille

Die Geschichte des humanitären Völkerrechts ist damit nur die eine Seite der Medaille. Wir wertschätzen und fördern sie, doch ebenso wertschätzen und fördern wir eine Gegengeschichte, in der unsere politische Gemeinschaft eine zentrale Rolle spielt. Die helle Seite dieser Gegengeschichte ist die individuelle Existenz in einer lebendigen, sinnstiftenden demokratischen Ordnung unter der Herrschaft der Gesetze; die dunkle Seite ist die Gewalt. Nuklearwaffen sind nicht aus dem Nichts gekommen, sondern Ausdruck dieser Gegengeschichte. Ein Verbot – an dem auch der Internationale Gerichtshof in einem seiner rätselhaftesten und quälendsten Gutachten aus dem Jahr 1996 gescheitert ist – wäre aus der Sicht der Vernunft ein Schritt in die richtige Richtung. Zugleich würde es das Wesen des Politischen, das nicht das Moralische ist, verändern und politische Identität im überkommenen Sinne weniger bedeut-

sam werden lassen. Dies mag man als Fortschritt bezeichnen. Realistisch aber ist es nicht. Wir finden Bedeutungen und Sicherheit auch – und vielleicht gerade – dort, wo die Vernunft schweigt; jeder Liebende weiss dies. Die Welt von morgen wird nicht die Welt der Vernunft oder der Moral allein sein. Das kollektive humanitäre Gewissen wird weiterhin durch die Zugehörigkeit zu politischen Gemeinschaften relativiert sein. Daher wird der Völkerrechtler, der sich als moralische Avantgarde begreift, wohl auch in Zukunft einsam bleiben. Es ist gut, dass es ihn gibt; aber Avantgarde ist zumeist auch pluralismusfeindlich, und eine pluralistische Welt schätzen wir ebenfalls. Ihre Schattenseiten werden wir weiter aus-

halten müssen.

## Der deutsche Wirtschaftsminister Glos will gehen

Seehofer und Merkel nehmen Rücktrittsgesuch offenbar an

Der deutsche Wirtschaftsminister Glos hat den Wunsch geäußert, aus dem Amt zu scheiden. Der CSU-Vorsitzende Seehofer lehnte die Bitte zunächst ab, scheint sich aber später mit Bundeskanzlerin Merkel auf eine Ablösung von Glos geeinigt zu haben.

### U. Sd. Berlin, 8. Februar

Der christlichsoziale deutsche Wirtschaftsminister Michael Glos hat am Wochenende dem bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Horst Seehofer den Rücktritt angeboten. Glos unterrichtete am Wochenende auch Bundeskanzlerin Angela Merkel telefonisch von seinem Brief an Seehofer. Seehofer, offensichtlich überrascht, lehnte das Gesuch zunächst mit der Begründung ab, Glos genieße weiterhin sein Vertrauen. Am Sonntagabend hiess es dann aus Kreisen der CSU-Führung, Seehofer und Bundeskanzlerin Merkel hätten sich auf die Ablösung von Glos geeinigt. In seinem Schreiben hatte Glos angesichts der Bundestagswahl im Herbst auf sein Alter und auf die Notwendigkeit von Reformen innerhalb der CSU verwiesen, die bei der Landtagswahl im letzten Herbst deutlich zutage getreten sei.

### Enervierende Nachfolgerdiskussion

Warum will Glos das Amt, um das er sich nie gerissen hat, endgültig loswerden? In einer sonderbaren Anwandlung von Selbstkritik schrieb der Wirtschaftsminister an Seehofer, die bayerische Landtagswahl habe gezeigt, dass Erneuerung, Gestaltungskraft und Glaubwürdigkeit mehr denn je gefragt seien. Parallel dazu stellte er seinen Wunsch aber auch als Teil seiner Lebens-

planung dar. Mit 65 Jahren wolle er keinem Kabinett mehr angehören. Sicher ist, dass es zwischen dem 64-jährigen Wirtschaftsminister, der vor allem im Habitus ganz der alten Garde zuzurechnen ist, und dem zwar nicht sehr viel jüngeren, aber weit «moderner» auftretenden Seehofer beträchtliche Spannungen gab. Und man darf vermuten, dass Glos vor allem die sehr ungenierten Spekulationen über seine Nachfolge nach der Bundestagswahl gehörig auf die Nerven gingen. In Berlin zirkulierten in den letzten Wochen unter anderen die Namen des weltoffenen CSU-Landesgruppenchefs Peter Ramsauer, Karl-Theodor zu Guttenbergs, des neuen Generalsekretärs, und zuletzt auch jener des bayrischen Unternehmers Thomas Bauer.

Dass sich Glos zunächst nicht an Merkel, sondern an Seehofer wandte, hat primär damit zu tun, dass der Wirtschaftsminister in Berlin nicht etwa daran war, freudig die Karriereleiter zu erklimmen, sondern schöne Pflicht erfüllte. Glos wurde gewissermassen ins Amt geschubst, als 2005 der damalige CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber plötzlich zur Erkenntnis kam, er könne in Bayern eben doch mehr bewirken als in Berlin und er wolle nicht wie vorgesehen Wirtschaftsminister im Kabinett Merkel werden. Glos war der Lückenbüsser, und er übernahm ein Amt, das er nie gewollt hatte.

Das Unbehagen, das mit einem derartigen Opfer verbunden ist, blieb allerdings stets deutlich spürbar. Vor allem zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise stand Glos im Schatten seines sozialdemokratischen Kollegen Peer Steinbrück, des Finanzministers, der mit unbezählbarer Streitlust und bärbeissigen Kommentaren die Medien faszinierte. Der bedächtige Glos blieb da-

gegen lange im Hintergrund. Erst in den letzten Wochen, als immer klarer wurde, dass sich auch die eindrücklichsten der selbsternannten Experten, Steinbrück nicht ausgenommen, laufend korrigieren mussten und dass selbst die kühnsten Rettungsszenarien schon nach kurzer Zeit oft Makulatur waren, erschien Glos' bayrische Unaufgeregtheit plötzlich ganz angenehm.

### Genugtuung bei den Grünen

Alles andere als unglücklich über einen raschen Abgang Glos' ist man bei den Grünen, mit denen der bayrische Minister epische Schlachten ausfocht. Unvergesslich, wie Glos – ausgerechnet – den moderaten Joschka Fischer als einen «Ökolisten» abqualifizierte. Schon am Samstag forderten die Grünen resolut die sofortige Entlassung Glos'. Fraktionschefin Renate Künast meinte, es sei schädlich für Deutschland, einen Wirtschaftsminister zu halten, der selber sage: «Holt mich hier raus!» Die böse Anspielung auf das peinliche Spektakel mit «Prominenten» am Fernsehen bringt die tiefstehende Abneigung der durchschnittlich wohlhabenden, gut gebildeten Grünen gegen den Wirtschaftsminister trefflich zum Ausdruck. Glos galt nicht nur als konservativ, sondern auch als ein eifriger Befürworter der friedlichen Nutzung der Atomkraft, was ihn in der Lesart der Umweltschützer zum «Lakaien der Atomlobby» machte. Wie vehement Glos für «Steinzeit- und Risikotechnologie» kämpfte und gleichzeitig den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplungs-Technik blockierte, sei schamlos, meinte etwa der Naturschutzbund Deutschland Ende letzten Jahres, als er Glos mit dem schönen Titel des «Umweltdinosauriers 2008» beehrte.

Weiterer Bericht im Wirtschaftsteil

\* Der Autor ist Professor für deutsches und europäisches Staats- und Verwaltungsrecht an der Leibniz-Universität Hannover. Er lehrte Völkerrecht an verschiedenen Hochschulen, darunter an den Universitäten St. Gallen und Yale.