

Dokumente zum Zeitgeschehen

Militärischer NATO-Einsatz im Kosovo ohne UN-Mandat, aber mit deutscher Beteiligung?

Stellungnahme von Staats- und Völkerrechtlern vom 15. Oktober 1998

(Wortlaut)

Anfang Oktober schien ein militärischer Einsatz der NATO im Kosovo unaufhaltsam (?) näherzurücken. Der UN-Sicherheitsrat hatte in seiner Resolution 1199 am 23. September von Belgrad verlangt, die serbische Armee aus dem Kosovo abzuziehen und die Rückkehr der Flüchtlinge zu ermöglichen. (Zur Entwicklung der Krise vgl. die Beiträge von Marie-Janine Calic, Heft 4/1998, Norbert Mappes-Niediek, 7/1998, und David Binder, 8/1998.) Der jugoslawische Präsident Slobodan Milosevic lehnte es allerdings ab, die Umsetzung dieser Forderungen von einer internationalen Mission überwachen zu lassen. Der NATO-Rat beschloß daher Ende September die Zusammenstellung einer Luftstreitmacht für einen Militärschlag. (Vgl. zum „Für und Wider eines militärischen Eingreifens der NATO“ den Artikel von August Pradetto in der Septemberausgabe.) Da Rußland sein Veto im UN-Sicherheitsrat gegen eine entsprechende Aktion ankündigte, hätte der Einsatz nicht durch ein Mandat der Vereinten Nationen legitimiert werden können. Die noch amtierende alte Bundesregierung entschied dennoch, 14 Tornado-Kampfflugzeuge für die gemeinsame Luftstreitkraft zur Verfügung zu stellen – und sich vom (ebenfalls alten) Bundestag die Zustimmung für die Beteiligung am Militärschlag einzuholen. Unter dem Druck des drohenden Angriffs – der NATO-Rat stimmte am frühen Morgen des 13. Oktober dem „Aktivierungsbefehl“ für die Streitkräfte zu, der Oberbefehlshaber für Europa setzte darauf den Countdown in Gang – lenkte Milosevic noch am gleichen Tag ein. Da jedoch die Drohung mit einem Militärschlag aufrechterhalten werden sollte, blieb es auch bei der Bundestagssondersitzung. Auf Initiative der Deutschen Sektion der International Association Of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA; Juristinnen und Juristen gegen atomare, biologische und chemische Waffen) kam eine Stellungnahme von Staats- und Völkerrechtlern zur Argumentation der Bundesregierung zustande. Sie wurde am 15. Oktober veröffentlicht, kurz bevor diese Ausgabe in die Druckerei gehen sollte. Wir dokumentieren im Wortlaut. In der Dezemberausgabe werden wir auf das Thema zurückkommen. – D. Red.

Bundesaußenminister Kinkel hat nach dem Kabinettsbeschuß vom 12. Oktober 1998 erklärt:

„Im Lichte des Unvermögens des Sicherheitsrats, seinem Gewaltmonopol bei dieser besonderen notstandsähnlichen Situation gerecht zu werden, fußt die Rechtsgrundlage angesichts der humanitären Krise im Kosovo auf Sinn und Logik der Sicherheitsratsresolutionen 1160 und 1199 in Verbindung mit dem Gesichtspunkt der humanitären Intervention und einem Mindeststandard in Europa für die Einhaltung der Menschenrechte, dem wir die Qualität eines sich entwickelnden regionalen Völkerrechts beimessen. Dies ist ein Fall, in dem das Völkerrecht ein militärisches Tätigwerden zur Abwendung einer unmittelbar bevorstehenden humanitären Katastrophe, nachdem alle zivilen Mittel erschöpft sind, ausnahmsweise erlaubt“ (vgl. FAZ vom 13. Oktober 1998, S. 2)

Auch wenn es – nach dem offenbaren Einlenken des jugoslawischen Regimes von Milosevic – nicht zu einem NATO-Militäreinsatz gegen Jugoslawien kommen sollte, muß festgehalten werden, daß diese Erklärung von Minister Kinkel nicht ausreichend ist, um eine Teilnahme der Bundeswehr zu rechtfertigen. Eine Teilnahme ohne UN-Mandat würde – worauf Herr Kinkel bis vor kurzem selbst zu Recht immer wieder hingewiesen hat – gegen geltendes Völkerrecht und zugleich auch gegen innerstaatliches Recht verstoßen.

Im einzelnen:

1. Die UN-Sicherheitsrats-Resolutionen 1160 und 1199 enthalten gerade keine Ermächtigung zum Einsatz militärischer Gewalt nach Art. 42 oder Art. 53 UN-Charta. Die entsprechenden Bemühungen der USA haben im Sicherheitsrat bezeichnenderweise nicht die erforder-

liche Zustimmung gefunden. Angesichts dieser Beschlußlage ist es unzulässig, unter Berufung auf „Sinn und Logik“ den Regelungsgehalt der Resolutionen umzuinterpretieren.

2. Auch auf den Gesichtspunkt der „humanitären Intervention“ – also die Anwendung bewaffneter Gewalt zur Verhinderung oder Beseitigung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat – kann ein Militärschlag nicht gestützt werden. Während in der Staatenpraxis und in der Völkerrechtsdoktrin vor dem Inhafttreten der UN-Charta (1945) die gewaltsame „humanitäre Intervention“ durch Einzelstaaten umstritten war, ist seitdem ein grundlegender Wandel der Völkerrechtslage eingetreten. Denn dem strikten völkerrechtlichen Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta unterfällt nunmehr „jede“ Art der Anwendung von Waffengewalt gegen einen anderen Staat, sofern in der UN-Charta keine rechtfertigende Ausnahme vorhanden ist. Als völkerrechtlicher Rechtfertigungsgrund für einen nach der UN-Charta zulässigen Gewalteintritt kommt bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen nur eine ausdrückliche Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 42 oder Art. 53 UN-Charta in Betracht: das „Selbstverteidigungsrecht“ gegen einen „bewaffneten Angriff“ auf einen anderen Staat nach Art. 51 UN-Charta greift vorliegend nicht ein. Die weit überwiegende Mehrheit der Völkerrechtler geht deshalb zu Recht davon aus, daß militärische Interventionen ohne ausdrückliches Mandat des UN-Sicherheitsrates gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstoßen, das zugleich eine „allgemeine Regel des Völkerrechts“ im Sinne von Art. 25 GG darstellt.

3. Vor einer Aufweichung des Gewaltverbots durch die Konstruktion eines „Rechts auf humanitäre Intervention“ kann auch im Hinblick auf die Folgen nicht entschieden genug gewarnt werden. Es würde z.B. iranische Interventionen in Afghanistan und im Irak, indische in Sri Lanka usw. rechtfertigen. Was der NATO und den USA recht ist, müßte das Rußland und der GUS, China, Indien, Pakistan und einer islamischen Allianz nicht billig sein?

4. Falsch ist auch zu behaupten, daß der Schutz der Menschenrechte ein „sich entwickelndes regionales Völkerrecht“ darstelle, das in Abweichung von der UN-Charta militärische Gewaltausübung erlaube. Richtig ist, daß der Menschenrechtsschutz eine ganz grundlegende Entwicklung des gesamteuropäischen regionalen Völkerrechts ist. Aber diese Entwicklung ist gerade nicht durch militärische Aktionen durchgesetzt worden; Gewaltausübung ohne UN-Mandat hat es in Europa bisher nicht gegeben. Davon abgesehen setzt das Entstehen von Völker(gewohnheits-)recht sowohl eine gefestigte gemeinsame ständige Staatenpraxis als auch eine entsprechende gemeinsame Rechtsüberzeugung voraus. Daran fehlt es gerade hinsichtlich eines NATO-Einsatzes ohne UN-Mandat.

5. Wer im Hinblick auf das u.a. von Rußland im UN-Sicherheitsrat wahrgenommene Veto-Recht von einem „Mißbrauch“ oder einer „notstandsähnlichen Situation“ redet, sollte vorsichtig sein: Müßte er dann nicht in gleicher Weise urteilen, wenn es etwa um durch amerikanisches Veto wiederholt verhinderte Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates zum Verhalten Israels im Nahostkonflikt oder der Türkei im Kurden-Konflikt geht? Richtig ist freilich: Das in der UN-Charta aus historisch erklärbaren Gründen verankerte Veto-Recht der Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats bedarf – rechtspolitisch betrachtet – der Korrektur.

6. Falsch ist es schließlich zu behaupten, daß der militärische Einsatz der NATO erforderlich sei, weil alle nicht-militärischen Mittel erschöpft seien. Es fehlt bislang an der Entwicklung eines hinreichenden (nicht-militärischen) Konzepts für die Entschärfung des Kosovo-Konflikts durch die interessierte Staatengemeinschaft. Zwar sind zur Erhöhung der Verhandlungsbereitschaft des jugoslawischen Regimes einzelne nicht-militärische Sanktionsmaßnahmen verhängt worden, die bisher nicht hinreichend gegriffen haben, nicht zuletzt deshalb, weil ihre Einhaltung nicht ausreichend überwacht worden ist. Zudem ist das Spektrum möglicher nicht-militärischer Sanktionen keineswegs erschöpft. Schließlich sind sog. positive Sanktionsmöglichkeiten bisher überhaupt nicht oder jedenfalls nur unzureichend in Erwägung gezogen worden, obwohl sie durchaus zur Verfügung stünden (z.B. Angebote an die Konfliktparteien auf vorteilhafte Kooperationsmöglichkeiten mit der EU für den Fall der aktiven Mitwirkung an einer friedlichen Lösung des Kosovo-Konflikts).

7. Deutschland hat sich in Art. 2 des 2+4-Vertrages vom 12. September 1990, der völkerrechtlichen Grundlage seiner staatlichen Vereinigung, verbindlich verpflichtet, daß
– von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird und

– das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen.

Das darf nicht in Frage gestellt werden.

8. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Out-of-Area-Urteil vom 12. Juli 1994 herausgestellt, daß die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 24 Abs. 2 GG einem „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ beitreten dürfe. Dann seien auch Einsätze der Bundeswehr erlaubt, „die im Rahmen und nach den Regeln des Systems stattfinden“. Das ist eine tragende Erwägung des Urteils. Mit der Beteiligung am NATO-Einsatz im Kosovo spricht sich die Bundesrepublik Deutschland erstmals von den Regeln dieses Systems frei. Eine Rechtfertigung im Rahmen eines Systems der kollektiven Sicherheit ist nicht ersichtlich. Das kann in einem Rechtsstaat nicht hingenommen werden.

Erstunterzeichner:

Prof. Dr. Michael Bothe (Universität Frankfurt/Main), Dr. Peter Becker, Rechtsanwalt und Notar (Marburg), Dr. Dieter Deiseroth (Düsseldorf), Prof. Dr. Erhard Denninger (Universität Frankfurt/Main), Prof. em. Dr. Erich Küchenhoff (Universität Münster), Prof. Dr. Norman Paech (Universität Hamburg), Prof. Dr. Götz Frank (Universität Oldenburg), Prof. Dr. Edmund Brandt (Universität Lüneburg), Dr. Manohar Lal Sarin (Universität Gießen)

Leitbilder für ein tragfähiges Bündnis für Arbeit

Positionspapier des DGB-Bundesvorstands vom 6. Oktober 1998

(Auszug)

Zum dringlichsten Projekt hat der neue Bundeskanzler das „Bündnis für Arbeit“ erklärt. Hohe Erwartungen werden in dieses Bündnis gesetzt – obwohl die Vorläufer, zumindest auf Bundesebene, kläglich scheiterten. (Vgl. den Beitrag von Horst Schmitthener in der Juli-Ausgabe.) Der Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat Anfang Oktober ein Positionspapier dazu beschlossen. In dem als „Wege zu einem neuen Bündnis“ überschriebenen ersten Abschnitt werden (1.) die Herausforderungen aufgezählt, denen sich Politik, Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam stellen müssen (Vollendung des EU-Binnenmarktes, Globalisierung, Spaltung zwischen alten und neuen Bundesländern u.a.); (2.) wird versichert, daß die Verminderung der Massenarbeitslosigkeit am ehesten gemeinsam möglich ist; Voraussetzung für die Verständigung sei (3.) „die uneingeschränkte Tarifautonomie“; (4.) bekunden die Gewerkschaften ihr Interesse an „handlungs- und durchsetzungsfähigen Arbeitgeberverbänden“; ein neues Bündnis müsse sich (5.) an Leitbildern demokratischer, ökonomischer, sozialer und ökologischer Entwicklung orientieren. Daran schließen sich, als zweiter Abschnitt des Positionspapiers, die Leitbilder an, welche wir im folgenden dokumentieren. – D. Red.

Erstens: Eine gerechte und solidarische Verteilung von Arbeit und Einkommen

Hohe Produktivitätsraten in Industrie und Dienstleistungen und ein tendenziell sinkendes Arbeitsvolumen machen eine Verkürzung der individuellen wie kollektiven Arbeitszeit unumgänglich. Dies schließt die Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit ohne Verminderung der Monateinkommen ein. Arbeitszeitverkürzungen sollten grundsätzlich mit mehr Zeitsouveränität und Flexibilität, auch durch Jahres- und Lebensarbeitszeitkonten, verbunden werden. Vorrangig müssen neue Möglichkeiten eröffnet werden, um die Lebensarbeitszeit wieder zu verkürzen, die Altersteilzeit zu verbessern, die Teilzeitarbeit zu fördern und durch Tarifvertrag und Gesetz Überstunden abzubauen. Dadurch eröffnen sich neue Wege, um die Arbeitszeiten stärker an persönliche Lebensrhythmen anzupassen. Phasen der Erwerbsarbeit können sich mit Phasen der Bildung und Weiterbildung, der Erziehungs-, Pflege- und Hausarbeit ablösen. Der Wechsel von Teilzeit zur Vollzeit und umgekehrt ist leichter möglich und damit eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. So muß ein wesentlicher Beitrag zu der Gleichstellung der Frauen geleistet werden, die wir in Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und