

QUELLEN

WO BLÜM RECHT HAT UND WO NICHT

Geht das Recht in die Binsen?

Ein Buch mit juristischen Themen schafft es auf die Bestsellerliste. Kein Jurist hat es geschrieben: Dr. phil. Norbert Blüm, „Einspruch! Wider die Willkür an deutschen Gerichten“. Der Autor ist bekannt als ein kluger und belehrender Mann mit christlich-katholischer Prägung, streitfreudig. Sein Einspruch aber verlangt Widerspruch.

Der Titel ist reißerisch und mehr noch der Text. Anwälte seien „Anwälte nicht des Rechts, sondern des Geldes“, es gebe allzu oft „Kumpane von Richter und Anwalt“, der Autor spricht vom „Autismus der Dritten Gewalt“, sieht allzu viele „Kramseelen auf dem Richterstuhl“, stellt apodiktisch fest: „Das Recht geht in die Binsen“, ja es „kommt vor die Hunde“, rechtsanwaltlicher Beistand wird als „Beihilfe zur Lüge“ bezeichnet, und nicht zuletzt reizt der Titel des Buches, dessen Thema der Generalbass langer Ausführungen ist. Willkür vor Gerichten ist Rechtsbeugung, ist strafbar und soll dennoch breitflächig in Deutschland zu finden sein. Man ärgert sich. Der dies schreibt, ist ja nicht irgendwer, sondern war Bundesminister und stand damit exponiert für den Rechtsstaat, den er nun so heftig kritisiert. Blüm haut um sich. Kein Allgemeinplatz wird ausgelassen. Er bekennt, dass er Dilettant ist. Insbesondere hadert Blüm – und sicherlich nicht nur er – mit dem Familienrecht und der Unterhaltsreform, die Scheidungen einfacher gemacht hat. Anhand sogenannter „Jagd-szenen“ – Geschichten erzählt aus der Sicht der Betroffenen – werden die Folgen dieses Rechts geschildert. Es trift. Objektivität ist gar nicht angestrebt.

Alles in allem also sicherlich ein problematisches Buch. Nicht wenige werden es gar nicht zur Hand nehmen. Wer gibt schon Geld dafür aus, sich auf 253 Seiten beschimpfen zu lassen? Aber dennoch ist seine Auflage höher als die des aktuellen Palands, des berühmten Kommentars zur Bürgerlichen Gesetzbuch. Eben deshalb muss man sich damit auseinandersetzen. Denn da, wo das Buch etwas leiser wird, spricht es durchaus wichtige Fragen an, über deren richtige Antwort auch Juristen nachdenken müssen: Wo sind die Grenzen des Deals im Strafrecht? Ist es vermittelbar, Ecclestone nicht zu verurteilen, aber 100 Millionen Dollar abzuverlangen wegen „geringer Schuld“? Schauen wir bei der Einstellung von Richtern zu sehr auf Noten und zu wenig auf die Persönlichkeit? Überhaupt: Was macht einen guten Richter aus? Führt die Überlastung von Gerichten zu unangemessenem Vergleichsdruck? Führt Verfahrensbeschleunigung zur Wegrationalisierung von Rechtsansprüchen? Was ist das richtige Verhältnis von Berufsethik und Berufsrecht der Anwaltschaft?

Auch diese Liste ließe sich beliebig verlängern – und das ist die gute Seite des Buches. Einprägsam und illustrativ sind gerade auch die Ausführungen zu dem Rollenbild, das Politik und Gesetzgebung Eltern und Familie zu schreiben, zuweilen weit weg vom Leben und bar jeder Faktenkenntnis. Gerade hier spiegelt das Buch die Sicht eines Nichtjuristen, der einiges von dem, was im Bereich von Recht und Gericht passiert, nicht mehr mit seinen eigenen Maßstäben in Einklang bringen kann. Und das kann auch dem Juristen nicht egal sein. Recht braucht Akzeptanz. Akzeptanz braucht zuweilen mehr Kommunikation. Die ist zuweilen missglückt. Wenn ein Nichtjurist ein Diskussionspapier zur Berufsethik des Präsidiums der Bundesrechtsanwaltskammer so gekonnt auseinandernimmt, dann merkt man als Jurist vielmehr erst dann, was da für ein krudes Zeug zusammengeschrieben wurde. Vielleicht also doch ein Buch, das auch Juristen zur Hand nehmen sollten.

GREGOR THÜSING

Der Autor ist Direktor des Instituts für Arbeitsrecht der Universität Bonn.



Illustration Greser & Lenz

Hilfe in der Not

Die Terroristen des „Islamischen Staats“ dürfen bekämpft werden – auf Einladung oder im Rahmen von Selbstverteidigung und humanitärer Intervention.

Von Claus Krefß

Das Territorium, über das der „Islamische Staat“ (IS) mordend gebietet, erstreckt sich auf Teile des Iraks und Syriens. Da mag es künstlich erscheinen, bei der völkerrechtlichen Begründung eines Militäreinsatzes zwischen den im Irak und in Syrien geführten Operationen zu unterscheiden. Doch die eingreifenden Mächte verfahren genauso, und nicht wenige unter ihnen beschränken ihre Luftangriffe einstweilen auf das eine oder andere Staatsgebiet. Die im Irak operierende Allianz, der auch Frankreich, Großbritannien und Kanada angehören, beruft sich auf die Zustimmung der Regierung dieses Staates zu ihrem Gewalteinsatz. Diese Begründung trägt, aber sie reicht nicht bis nach Syrien. Hier richtet sich der Blick auf Präsident Baschar al-Assad. Dieser hat 2014 tatsächlich eine Einladung an Amerika adressiert, in Syrien „koordiniert“ gegen den „IS“ vorzugehen. Doch anders als im Fall des irakischen Hilfsersuchens ist aus Assads Einladung keine unproblematische Erlaubnis zum Gewalteinsatz erwachsen. Zwar ist Assad trotz seiner in zahllosen internationalen Untersuchungsberichten angeprangerten Verletzungen des Völkerrechts bis heute syrischer Regierungschef geblieben. Doch der Becher, den Assad dem amerikanischen Präsidenten mit seiner Einladung zur gemeinsamen Bekämpfung des „IS“ reicht, ist durch seine Untaten vergiftet. Mittelbar steht Assad bislang auch einer Erlaubnis des UN-Sicherheitsrats zum Gewalteinsatz gegen den „IS“ in Syrien im Wege.

Damit ist der Sicherheitsrat einmal mehr zu einer Nebenrolle verurteilt. Die Feststellung, dass von dem „IS“ eine gravierende Gefahr für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit ausgeht, hat das UN-Gremium mit der Hauptverantwortung für den Weltfrieden längst getroffen. Doch es bleibt daran gehindert, das kollektive Sicherheitssystem der UN zur Abwehr dieser Gefahr durch eine Erlaubnis zum schützenden Gewalteinsatz vollständig zu aktivieren. Vor diesem Hintergrund beschreibt Amerika gemeinsam mit dem Irak einen dritten Weg, um seine Luftschläge zu begründen. In sei-

nem an die UN gerichteten Brief vom 23. September 2014 hat Washington das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung zugunsten des Iraks geltend gemacht. Es möge, so lautete die irakische Bitte konkret, einen internationalen Militäreinsatz zur Beseitigung der „sicheren Häfen“ des „IS“ in Syrien anführen. Bemerkenswert ist, dass weder der Irak noch Amerika den Versuch unternehmen, den nichtstaatlichen Charakter des „IS“ hinter einer rein zwischenstaatlichen Völkerrechtskonstruktion verschwinden zu lassen. Stattdessen hat die kollektive Selbstverteidigungsthese die folgende Gestalt: Die Vereinigten Staaten leisten dem Irak auf dessen Ersuchen hin in Syrien gemeinsam mit einer Reihe von Koalitionspartnern militärischen Beistand gegen einen bewaffneten Angriff, den der „IS“ von syrischem Staatsgebiet aus gegen den Irak durchführt. Hierin gelangt die Rechtsüberzeugung zum Ausdruck, dass das in Artikel 51 der UN-Charta anerkannte Selbstverteidigungsrecht der Staaten die Abwehr nicht nur des bewaffneten Angriffs durch einen anderen Staat, sondern auch desjenigen durch einen hochdestruktiven transnationalen, nichtstaatlichen Gewaltakteur erfasst. Diese Rechtsüberzeugung ist bereits lange vor dem 11. September 2001 artikuliert worden. Doch mit der Operation „Enduring Freedom“, die im Oktober 2001 mit dem Ziel begann, die Al Qaida aus Afghanistan zu verdrängen, rückte dieser

Selbstverteidigungsanspruch – und zwar auch in seiner kollektiven Ausprägung, die beim alliierten Gewalteinsatz in Syrien sogar im Vordergrund steht – in das Zentrum der friedenssicherungsrechtlichen Diskussion. Mag dieser Rechtsanspruch auch bis heute der Bestätigung durch den Internationalen Gerichtshof harren, mit dem Wortlaut von Artikel 51 ist er vereinbar. Spätestens in der Folge der Terrorangriffe auf Amerika trägt ihn auch die Praxis der Staaten. Für die Regierungen dieser Welt liegt inzwischen eben der Umstand klar zutage, dass für ihre Bevölkerungen auch von transnationaler „privater“ Gewalt eine horrende Bedrohung ausgehen kann. Indessen bleibt das Selbstverteidigungsrecht auch im Fall eines nichtstaatlichen bewaffneten Angriffs in seinem Kern ein zwischenstaatliches Völkerrechtsinstitut. Denn seine wesentliche Rechtswirkung besteht darin, dem angegriffenen Staat die Verteidigung auf dem Gebiet desjenigen Staates zu erlauben, von dem der nichtstaatliche bewaffnete Angriff ausgeht.

Die rechtsprinzipielle Begründung dieser zwischenstaatlichen Befugnis wurzelt in der Zuständigkeit eines jeden Staats, dafür Sorge zu tragen, dass Privatpersonen von seinem Staatsgebiet aus keinen bewaffneten Angriff auf einen anderen Staat durchführen. Soweit erforderlich, schließt diese Zuständigkeit sogar den Einsatz der eigenen Streitkräfte gegen die privaten Gewaltakteure ein. Der zentrale Völkerrechtstitel der Souveränität, so zeigt sich auch hier, ist nicht kostenlos zu haben. Aus der Souveränität des Staates, von dem aus der nichtstaatliche Angriff geführt wird, folgt indessen gleichzeitig, dass das Selbstverteidigungsrecht im Fall eines nichtstaatlichen bewaffneten Angriffs nur subsidiär zum Zug kommen kann. Dieses Recht besteht dementsprechend dann nicht, wenn der Staat, von dem das Gebiet der nichtstaatliche bewaffnete Angriff ausgeht, der Gefahr selbst wirksam begegnen kann und will. Der maßgebliche Brief der Vereinigten Staaten an die UN bestreitet diese Subsidiarität nicht. Denn in dem Schreiben wird ausgeführt, Syrien sei als der völkerrechtlich zuständige Staat entweder unwillig oder unfähig,

dem bewaffneten Angriff des „IS“ ein Ende zu setzen. Die Frage ist allerdings, ob diese Feststellung tatsächlich zutrifft. An dieser Stelle kompliziert Assad einmal mehr das völkerrechtliche Bild. Denn der syrische Regierungschef hatte ja angeboten, einem Gewalteinsatz der Koalitionäre zuzustimmen, sofern dieser in Abstimmung mit Syrien durchgeführt werde. Wischt man dieses Angebot nicht einfach als unglaubwürdig beiseite, so ist Syrien nicht unwillig. Zur wirksamen Angriffsabwehr fähig mag der bürgerkriegsgeschwächte Assad allein zwar tatsächlich nicht sein. Doch dies gäbe Washington und seinen Partnern keinen hinreichenden völkerrechtlichen Grund dafür, die Militäroperation gegen den „IS“ in Syrien nicht mit diesem Staat abzustimmen und damit auf eine Art und Weise durchzuführen, die die Souveränität Syriens schont. Danach spricht einiges für die Annahme, dass die Selbstverteidigung im Fall eines nichtstaatlichen bewaffneten Angriffs grundsätzlich hinter die „Intervention auf Einladung“ zurücktritt. Problematisch wird diese Annahme indessen dann, wenn die einladende Regierung – wie diejenige Assads – gleichzeitig Völkerrechtsverletzungen begeht, die nach Schwere und Ausmaß in den völkerstrafrechtlichen Bereich hineinreichen, und wenn ein solches Regime die Einladung an für sie günstige Bedingungen knüpft. Einen Vorrang der „Intervention auf Einladung“ kann es dann nicht geben, wenn eine solche Intervention zur verbotenen Beihilfe zu den entsprechenden Völkerrechtsverletzungen des Einladenden geraten müsste. Deutet man den amerikanisch-irakischen Selbstverteidigungsanspruch in diesem Sinn, erscheint er als plausible Konkretisierung des Selbstverteidigungsrechts im Fall eines nichtstaatlichen bewaffneten Angriffs. Die internationale Staatengemeinschaft sieht das offenbar genauso. Denn Widerspruch ist – soweit ersichtlich – nur von Syrien und Russland laut geworden.

Bemerkenswert ist schließlich, dass die auswärtigen Staaten, die den „IS“ in Syrien und im Irak bekämpfen, davon abgesehen haben, hiermit einen neuerlichen Präzedenzfall für die humanitäre Intervention zu setzen. Zwar ist die völkergewohn-

heitsrechtliche Herausbildung eines solchen Erlaubnistitels in Praxis und Lehre bislang zumeist mit Blick auf die Verhinderung solcher „humanitärer Katastrophen“ diskutiert worden, die von einer zum Terrorinstrument pervertierten Regierung heraufbeschoren wurden. Doch die fürchterliche Blutspur des „IS“ erweist letzteren Blickwinkel als verengt. Kein rechtsprinzipieller Grund spricht dagegen, über eine humanitäre Intervention auch in dem Extremfall nachzudenken, in dem ein nichtstaatlicher Gewaltakteur wie der „IS“ ganze Zivilbevölkerungen mit massenmörderischer Gewalt überzieht. Der Verzicht der handelnden Staaten darauf, die Gewaltanwendung gegen den „IS“ zum Schutz der Yeziden im irakischen Sindschar-Gebirge oder der Kurden im syrischen Kobane als humanitäre Intervention zu bezeichnen, ist berechtigt.

Die in der UN-Charta nicht verankerte humanitäre Intervention bleibt in der Praxis der Staaten die mit Glacéhandschuhen zu behandelnde Ultima Ratio. Sobald sich ein auswärtiger Gewalteinsatz auf einen anerkannten völkerrechtlichen Erlaubnisstützen lässt, so geben die Staaten dem den Vorzug. Im Fall des militärischen Schutzes der vom „IS“ bedrohten Zivilbevölkerungen im Irak und in Syrien verschafft das Ersuchen der irakischen Regierung den beiden Koalitionen der Hilfswilligen die Möglichkeit, den jeweiligen Gewalteinsatz als „Intervention auf Einladung“ beziehungsweise als kollektive Selbstverteidigung auszuweisen. An dieser Vorsicht im Umgang mit der prekären humanitären Intervention gibt es nichts zu kritisieren. Doch der Fall des „IS“ zeigt auch, wie schmal der Grat zu dem äußerst Notfall sein kann, in dem einer existenzbedrohten Zivilbevölkerung nur noch eine humanitäre Intervention Schutz verspricht. Mit einer irakischen Regierung vom Schlage des Assad-Regimes wäre dieser Grat überschritten. Eine vorsichtige Völkerrechtspolitik im Hinblick auf die humanitäre Intervention schließt deshalb leider auch den Verzicht darauf ein, den entsprechenden Rechtsanspruch vorschnell für obsolet zu erklären.

Professor Dr. Claus Krefß lehrt Straf- und Völkerrecht an der Universität zu Köln.

Eine Koalition der Willigen reicht nicht

Warum der Irak-Einsatz der Bundeswehr im Kampf gegen den „Islamischen Staat“ verfassungswidrig ist / Von Stefan Talmon

Das Bundeskabinett hat die Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte in den Irak zur Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte in ihrem Kampf gegen die Terrororganisation „Islamischer Staat“ (IS) beschlossen. Völkerrechtlich geht es um den Einsatz der Bundeswehr in einem bewaffneten Konflikt zwischen dem IS und dem Irak. Verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage soll das Handeln „im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes“ sein.

Mit dieser Formulierung versucht die Bundesregierung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für Auslandseinsätze der Bundeswehr zu genügen, wonach diese nur zur Verteidigung und im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit erfolgen dürfen. Unklar bleibt im Antrag der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, im Rahmen welchen Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit die Soldatinnen und Soldaten im Irak handeln sollen. So spricht der Antrag lediglich davon, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen festgelegt habe, dass von ISIL eine Bedrohung des Weltfriedens

und der internationalen Sicherheit ausgehe, und dass der Sicherheitsrat die internationale Gemeinschaft aufgefordert habe, die irakische Regierung im Kampf gegen den IS zu unterstützen. Die Bundesregierung scheint hier auf die Vereinten Nationen zu verweisen, die vom Bundesverfassungsgericht als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit anerkannt sind. Voraussetzung ist aber, dass die Bundeswehr „im Rahmen und nach den Regeln“ eines solchen Systems eingesetzt wird. Auffällig ist, dass die Bundesregierung anders als bei den bewaffneten Ausbildungseinsätzen der Bundeswehr in Mali und Afghanistan nur auf den Rahmen, nicht aber auf die Regeln des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit abstellt.

Im Falle des Irak-Einsatzes handelt die Bundeswehr jedoch weder im Rahmen noch nach den Regeln der UN. Rechtsgrundlage ist allein eine Einladung seitens der irakischen Regierung. Für die Bekämpfung einer Terrororganisation im Inneren eines Staates sind die UN nicht zuständig. Diese fällt in den souveränen Zuständigkeitsbereich der Staaten. Nach Artikel 2 Absatz 7 der UN-Charta haben die Vereinten Nationen grundsätzlich keine Befugnis zum Eingreifen in die inneren Angelegenheiten eines Staates, es sei

denn, sie werden nach Kapitel VII der Charta tätig. Voraussetzung hierfür ist aber eine die Mitgliedstaaten bindende Entscheidung des Sicherheitsrats. Eine solche liegt aber nicht vor. Die Aufforderung an die internationale Gemeinschaft, die irakische Regierung im Kampf gegen ISIL zu unterstützen, ist nicht in einer nach Kapitel VII angenommenen bindenden Resolution des Sicherheitsrats, sondern lediglich in einer unverbindlichen Erklärung seines Präsidenten enthalten. Der Sicherheitsrat fordert die internationale Gemeinschaft dazu auf, „im Einklang mit dem Völkerrecht die Unterstützung für die Regierung Iraks bei ihrem Kampf gegen den ISIL und die mit ihm verbundenen bewaffneten Gruppen weiter zu verstärken und auszuweiten“. Es geht also lediglich um die Verstärkung einer auf anderer Rechtsgrundlage bereits erfolgenden Unterstützung. In der Präsidentenerklärung selbst wird zudem auch keine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch ISIL festgestellt. Eine solche Feststellung findet sich lediglich in Sicherheitsratsresolutionen, die sich ganz allgemein mit der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen befassen. So spricht die

von der Bundesregierung zitierte Sicherheitsratsresolution 2170 (2014) von einer „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die vom IS, der ANF (Al-Nusra-Front in Syrien) und allen anderen mit Al Qaida verbundenen Personen, Gruppen und Einrichtungen nach wie vor ausgeht“. Dass die Unterstützung des Kampfes der irakischen Regierung gegen den IS nicht im Rahmen der Vereinten Nationen erfolgt, wird auch daran deutlich, dass das Vereinigte Königreich in einem Schreiben an den UN-Sicherheitsrat erklärte, dass es auf Ersuchen der irakischen Regierung Maßnahmen zur Unterstützung der kollektiven Selbstverteidigung des Irak gegen Angriffe des IS ergreife und zu diesem Zweck auch Stellungen des IS in Syrien angreife. Es erscheint wenig realitätsnah, dass die Unterstützung der irakischen Streitkräfte innerhalb des Irak im Rahmen und nach den Regeln der UN, außerhalb des Irak aber nach den völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätzen der kollektiven Selbstverteidigung erfolgt. Dass Rechtsgrundlage für die Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe die Einladung seitens der irakischen Regierung und nicht eine verbindliche Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats ist, zeigt sich auch darin, dass

solche Hilfsleistungen jederzeit ohne Einschaltung der UN, aber nicht ohne Einwilligung Bagdads erfolgen können.

Die Bundesregierung führt in ihrem Antrag aus, dass die deutschen Streitkräfte bei ihrem Einsatz „als Teil der internationalen Anstrengungen“ im Kampf gegen die Terrororganisation ISIL handeln werden. Bei diesen „Anstrengungen“ handelt es sich um eine sich seit Anfang September 2014 formierende, von Amerika geführte weltweite Koalition zur Vernichtung von ISIL. Diese umfasst derzeit rund 60 Staaten. Grundlage der Koalition ist ein Fünf-Punkte-Katalog, wonach sich die Anstrengungen der Koalitionspartner etwa auf die Unterstützung militärischer Operationen, Kapazitätsaufbau und Ausbildung, die Unterbindung des Zustroms terroristischer Kämpfer, das Abschneiden des IS von finanziellen Mitteln, die humanitäre Hilfe und Krisenbewältigung richten. Bei der Koalition handelt es sich laut Aussage der amerikanischen Regierung um einen „losen Zusammenschluss“ gleichgesinnter Staaten, dessen Mitglieder sich an einer oder mehrerer dieser Anstrengungen „entsprechend ihrer nationalen Entscheidungen, Fähigkeiten und Prioritäten“ beteiligen. Das Zentralkommando der amerikanischen Streitkräfte

übernimmt lediglich die „Koordination“. Eine solche Ad-hoc-Koalition der Willigen erfüllt jedoch nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Ein solches System bedarf einer vertraglichen Grundlage, wobei der Bundestag der Vertragsgrundlage zugestimmt haben muss. Außerdem wird ein solches System durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer Organisation gekennzeichnet. Entscheidend ist jedoch, dass Deutschland durch die Einordnung in ein solches System nicht lediglich Pflichten übernimmt, sondern auch das Recht auf Beistand durch die anderen Vertragspartner erwirbt – von einer Verpflichtung zur Verteidigung Deutschlands seitens des Irak oder eines der anderen Koalitionspartner ist aber keine Rede.

Entgegen der Auffassung der Bundesregierung handelt es sich bei der Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte in den Irak somit um eine Intervention im irakischen Bürgerkrieg auf Einladung der irakischen Regierung im Rahmen einer angeführten Ad-hoc-Koalition der Willigen. Ein solcher Einsatz wird vom Grundgesetz nicht zugelassen.

Professor Dr. Stefan Talmon lehrt Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bonn.