

## Militärschlag gegen Syrien? – Völkerrechtliche Bewertung

Syrien ist seit dem 14.10.2013 mit allen Rechten und Pflichten Mitglied der Chemiewaffenkonvention. Bereits am 27.9.2013 hatte der Exekutivrat der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) festgestellt, dass aufgrund der Beitrittserklärung Syriens die Chemiewaffenkonvention mit sofortiger Wirkung anzuwenden sei. Der Exekutivrat hatte dabei einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Feststellung und Beseitigung der Syrischen Chemiewaffen und der Produktionsanlagen verabschiedet und zügig mit der Arbeit begonnen. In der Resolution vom 27.9.2013 (S/RES/2118(2013)) begrüßt der UN-Sicherheitsrat den von den USA und Russland am 14.9.2013 ausgehandelten Rahmen für die Beseitigung der syrischen Chemiewaffen, schließt sich dem Beschluss des Exekutivrats der OVCW vom 27.9.2013 an und stellt fest, dass der Einsatz chemischer Waffen in Syrien eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Der UN-Sicherheitsrat verpflichtet Syrien, die Auflagen des OVCW strikt einzuhalten, er fordert alle UN-Mitgliedsstaaten zur Zusammenarbeit auf, er erteilt der OVCW umfassende Ermächtigungen zur Durchführung des Programms und fordert, dass die für den Einsatz der chemischen Waffen verantwortlichen Personen zur Rechenschaft gezogen werden. Dabei benennt der UN-Sicherheitsrat keine Verantwortlichen der vergangenen Chemiewaffeneinsätze und fordert ausdrücklich alle syrischen Parteien auf, mit der OVCW zusammenzuarbeiten und bei der Vernichtung der Chemiewaffen mitzuwirken.

Es stellt sich die Frage, ob damit die Drohung der Regierungen der USA und Frankreichs, die Chemiewaffen-Standorte und Produktionsanlagen in Syrien mit einem Militärschlag zu zerstören, gegenstandslos geworden ist. Auch nach dem am 12.9.2013 bei der UN eingegangenen Antrag Syriens auf Beitritt zum Chemiewaffen-Übereinkommen hatte US-Außenminister John Kerry für den Fall des Scheiterns der sich anbahnenden diplomatischen Lösung weiterhin mit einem US-Militärschlag gegen Syrien gedroht. Selbst nach dem von US-Außenminister John Kerry und Außenminister Russlands Sergej Lawrow am 14.9.2013 ausgehandelten Abkommen hatte US-Verteidigungsminister Chuck Hagel die Drohung wiederholt, obwohl Syrien mit der Erfüllung der Forderungen bereits begonnen hatte. Zur Bekräftigung der US-amerikanischen Drohung kreuzten US-Kriegsschiffe vor der syrischen Küste und im Roten Meer. Seit den Beschlüssen des Exekutivrats der OVCW und des UN-Sicherheitsrats sind weitere Drohungen gegen Syrien nicht bekannt geworden.

Den ersten Schritt des zwischen Kerry und Lawrow vereinbarten Abkommens hat Syriens Staatsführung bereits erfüllt: die Vorlage einer Liste der Chemiewaffen, ihrer Lager- und Produktionsstätten sowie die Vernichtung aller Produktionsstätten bis zum 31.10.2013. Das hat die OVCW nach Überprüfung von 21 der 23 syrischen Anlagen zum Mischen und Abfüllen der Chemiewaffen festgestellt. Bei den beiden verbleibenden war die Überprüfung zur Zeit nicht möglich, weil sie im Kampfgebiet liegen. Der Zweite Schritt des Abkommens sieht vor, dass bis Mitte 2014 alle Chemiewaffen Syriens vernichtet werden, wobei der UN-Sicherheitsrat in der Resolution 2118 (2013) beschlossen hat, im Falle der Nichtbefolgung oder bei Verstößen Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu verhängen. Damit scheint die Kriegsgefahr vorerst gebannt. Der angedrohte Militärschlag der USA und Frankreichs gegen Syrien hätte die Rolle des UN-Sicherheitsrates bei dem vereinbarten Abrüstungsprozess erheblich geschwächt und den gesamten Nahen Osten politisch destabilisiert.

Die – letztlich immer noch im Raum stehende – Kriegsdrohung wirft die Frage auf, ob die militärische Zerstörung von Chemiewaffen-Produktionsanlagen, -Lagerstätten und –Standorten vom Völkerrecht gedeckt ist. Denn das Völkerrecht verbietet sowohl den Einsatz von Giftgas als auch die – nicht durch die UN-Charta gedeckte – Anwendung militärischer Gewalt gegen Staaten und deren Androhung.

1. Das „IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges“ (HLKO) aus dem Jahre 1907 und das 1925 abgeschlossene „Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln“ verbieten den Einsatzes chemischer Waffen im Krieg, das heißt in internationalen bewaffneten Konflikten. Dieses Verbot gilt heute als Gewohnheitsrecht und bindet damit Staaten, die dem Vertrag nicht beigetreten sind, verpflichtete mithin in der Vergangenheit auch Syrien und zwar auch in Fällen nichtinternationaler bewaffneter Konflikte. Denn das Internationale Jugoslawien-Tribunal hat 1995 den Konsens der Staatengemeinschaft festgestellt, dass auch der Einsatz chemischer Waffen durch eine Regierung gegen die eigene Bevölkerung eine Verletzung des Völkergewohnheitsrechts ist.

Anders steht es mit den weitergehenden Regeln des 1997 in Kraft getretenen „Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen“. Bis zum Beitritt Syriens am 14.10.2013 waren 189 Staaten Mitglieder der Chemiewaffenkonvention, die 98 % der Weltbevölkerung repräsentieren. Vor dem Beitritt Syriens war die OVCW völkerrechtlich gehindert ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Syrien einzuleiten. Aufgrund des gewohnheitsrechtlich geltenden humanitären Kriegsvölkerrechts hätte Syrien jedoch zur Verantwortung gezogen werden können, wenn der Nachweis erfolgt wäre, dass syrisches Militär in dem anhaltenden Bürgerkrieg chemische Waffen eingesetzt hat.

Wie inzwischen auch der UN-Sicherheitsrat fordert, müssen die Täter der Chemiewaffeneinsätze strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Nach § 12 Absatz 1 Ziffer 1 des deutschen Völkerstrafgesetzbuch und nach Art. 8 Absatz 2 b xvii des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (seit 2010 auch bei Einsatz von Giftgas in nichtinternationalen Konflikten) sind die Verantwortlichen wegen Verwendung von Gift in einem nicht-internationalen Konflikt als Kriegsverbrecher zu bestrafen. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass Syrien das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs nicht ratifiziert hat. Jedoch kann der UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta den Giftgaseinsatz in Syrien dem Internationalen Strafgerichtshof unterbreiten (Art. 13 Ziffer b des Statuts des IStGH) und damit die universelle Zuständigkeit des IStGH begründen. Weil sich das humanitäre Völkerrecht an alle Konfliktparteien wendet, könnten auch Mitglieder nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen wegen Kriegsverbrechen strafrechtlich belangt werden, wenn nachgewiesen wird, dass der Giftgas-Einsatz von ihnen ausgeht.

2. Ein Militärschlag der USA oder anderer Staaten gegen Syrien, der nicht durch Notwehr oder Nothilfe gerechtfertigt ist oder nicht durch den UN-Sicherheitsrat nach den Regeln der UN-Charta beschlossen worden ist, wäre ein schwerwiegender Verstoß gegen das Gewaltverbot nach Art. 2 Absatz 4 UN-Charta. Die Verantwortlichen würden sich auch eines völkerrechtlichen Verbrechens (Aggression/Angriffskrieg) schuldig machen. Jedoch könnte der Militäreinsatz derzeit strafrechtlich noch nicht verfolgt werden, weil die Staatengemeinschaft sich 2010 zwar auf eine Definition der Aggression geeinigt, diese aber noch nicht als Bestandteil des Völkerstrafgesetzbuchs ratifiziert und in Kraft gesetzt hat. Zudem ist die USA dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag zwar im Jahre 2000 beigetreten, jedoch 2002 wieder ausgetreten, um zu verhindern, dass auch US-Staatsbürger seiner Rechtsprechung unterworfen sind.

Die Berechtigung oder gar Verpflichtung einzelner Staaten oder von Staatengruppen, im Wege der „responsibility to protect“ wegen innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen anderer Staaten oder Staatengruppen (ohne UN-Mandat) gegen diese militärisch einzuschreiten, gibt es im Völkerrecht nicht. Ein solches Recht hat sich insbesondere auch nicht völkergewohnheitsrechtlich entwickelt, wie von interessierter Seite immer wieder behauptet wird. Zwar könnte grundsätzlich auch das Gewaltverbot nach Art. 2 Absatz 4 UN-Charta wie jedes geschriebene Völkerrecht durch Gewohnheitsrecht modifiziert werden. Dabei ist Gewohnheitsrecht „die allgemeine als Recht anerkannte Übung“, d.h. die von einer Rechtsüberzeugung getragene internationale Übung der Rechtssubjekte. Die Entstehung von Gewohnheitsrecht ist mithin an zwei Voraussetzungen gebunden: Eine ständige Staatenpraxis, die nicht einseitig sein darf und von einer gewissen Dauer, Einheitlichkeit und Verbreitung sein muss, und außerdem die allgemeine Überzeugung der Staaten, zu diesem Verhalten von Völkerrechts wegen verpflichtet zu sein.

Beide Voraussetzungen liegen bei der sogenannten „responsibility to protect“ nicht vor. Weder gibt es die einheitliche Staatenpraxis, weil sich nur wenige Staaten mit der Behauptung Menschenrechte zu schützen über das Gewaltverbot hinwegsetzen, während zahlreiche andere Staaten diesem Vorgehen widersprechen. Auch gibt es wegen der wiederholten Proteste gegen das Vorgehen nicht die allgemeine Überzeugung, d.h. den Konsens der Staaten, damit Recht anzuwenden.

Der UN-Sicherheitsrat hält es für angebracht, in seiner Resolution 2118 (2013) ausdrücklich zu unterstreichen, dass alle UN-Mitgliedsstaaten nach Art. 25 UN-Charta „verpflichtet sind, die Beschlüsse des Rates anzunehmen und durchzuführen“. Das kann als deutlicher Wink in die Richtung der eigenmächtig handelnden UN-Mitgliedsstaaten verstanden werden.

3. Bisher gibt es noch keine gesicherte Klärung der Verantwortlichkeit des Ende August 2013 in Syrien erfolgten Chemiewaffen-Einsatzes. Die von der OVCW eingesetzten Experten hatten lediglich die Aufgabe zu untersuchen, ob Giftgas angewendet worden ist. Sie haben Beweise dafür gefunden, dass durch Boden-Boden-

Raketen der Kampfstoff Sarin eingesetzt worden ist, wobei zahlreiche Menschen getötet und verletzt worden sind. Beweise für die Täterschaft syrischer Truppen sind bislang der Öffentlichkeit nicht vorgelegt worden, es ist lediglich von Indizien die Rede.

#### 4. Was kann in völkerrechtlich zulässiger Weise getan werden?

Es ist ein Glücksfall der Geschichte, dass in der völlig verhärteten internationalen politischen Situation der US-Außenminister John Kerry auf einer Pressekonferenz auf die Frage, ob Syrien den bevorstehenden US-Militärschlag noch abwenden könne, eher beiläufig antwortete: Ja, indem Assad seine Chemiewaffen unter internationale Kontrolle stelle und vernichten lasse. Aber alle wüßten, dass das nicht geschehen werde. Es ist ein Glücksfall, dass nur eine Stunde später der russische Außenminister Sergej Lawrow von einer „ausgezeichneten Idee“ spricht und der in Moskau weilende syrische Außenminister Walid al-Muallim erklärt, Syrien folge gern dem weisen Ratschlag aus Moskau. So konnte das politische Geschehen seinen – völkerrechtlich korrekten - Weg gehen:

Wenn aufgrund unabhängiger Ermittlungen zum Beispiel durch die UN feststeht, dass Menschen und andere Lebewesen durch einen Giftgaseinsatz getötet oder verletzt worden sind, ist der UN-Sicherheitsrat gehalten, nach Art. 39 UN-Charta förmlich die Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit festzustellen und geeignete Maßnahmen zu beschließen, wobei er zunächst das mildeste erfolgversprechende Mittel anzuwenden hat, letztlich aber auch militärische Zwangsmaßnahmen anordnen kann. Wenn der UN-Sicherheitsrat dazu wegen des Vetos einzelner Mitglieder nicht in der Lage ist, könnte die UN-Generalversammlung im Wege der „uniting for peace“ (auch militärische) Maßnahmen beschließen, die zwar nicht die rechtliche Verbindlichkeit der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats haben, aber dennoch von der Völkergemeinschaft umzusetzen wären. Geschieht beides nicht, gibt es keinen völkerrechtlich gerechtfertigten Weg des (militärischen) Einschreitens gegen den Rechtsbrecher. Denn das Gewaltverbot nach Art. 2 Absatz 4 UN-Charta würde durch die Untätigkeit der UN-Instanzen nicht außer Kraft gesetzt werden. Der UN-Sicherheitsrat ist aber auch berechtigt, durch einen Beschluss die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs mit dem Giftgaseinsatz in Syrien zu befassen, um die Bestrafung der Täter zu erreichen. Ein derartiger Antrag ist bislang nicht bekannt worden.

Den Staaten und ihren Regierungen bleibt neben der strafrechtlichen Verfolgung der Verantwortlichen lediglich die Möglichkeit der politischen und wirtschaftlichen Repressalie, um den die Menschenrechte verletzenden Staat und seine Regierung zur Rechtstreue anzuhalten.

11. November 2013  
Bernd Hahnfeld