

Der Staat und die Menschenrechte seines Volkes

- Überlegungen zu einer völkerrechtlichen Verhandlungspflicht der Ukraine

von

Dr. Menno Aden, Essen/Ruhr

1. Fragestellung

Unter dem Titel *Verhandeln heißt nicht kapitulieren* FAZ vom 28.12.2022 hat R. Merkel eine Pflicht der ukrainischen Regierung postuliert, über die Beendigung des Krieges *Verhandlungen ex bello zu akzeptieren*. Das sei zwar kein unmittelbares Gebot des Völkerrechts, wohl aber eines der politischen Ethik. Der Gedanke ist auf Widerspruch gestoßen (z.B. Aust FAZ v. 2.1.23): Aus dem Völkerrecht lasse sich keine Verhandlungspflicht der Ukraine herleiten. Diese Kontroverse führt zu folgenden grundsätzlichen Überlegungen.

2. Völkerrecht als Staatenrecht

Das Völkerrecht (VR) wendet sich nur an Völkerrechtssubjekte, also Staaten und staatsgleiche Organisationen. Nur diese, nicht die Bevölkerungen der Staaten, werden durch das VR aktiv und passiv legitimiert. Die zur Durchsetzung politischer Interessen eingesetzten Wirtschaftssanktionen sind deswegen völkerrechtlich oft bedenklich.¹ Das in Artikel 51 UN - Charta anerkannte *naturgegebene Recht zur Selbstverteidigung* ist also ein Recht nur des angegriffenen Staates A, das von der Regierung von A ausgeübt wird. Die Bevölkerung des angegriffenen Staates A als solche ist nicht Gegenstand des Völkerrechtes und hat ein solches Selbstverteidigungsrecht nicht. Staat und seine Bevölkerung haben aber je eigene Interessen, die durchaus verschieden sein können. Die Bevölkerung der kriegsbeteiligten Staaten hat aber keine völkerrechtlichen Ansprüche auf Berücksichtigung ihrer Interessen weder gegen den eigenen noch gegen andere Staaten. So wurden (um nur zwei Beispiele, die schon unter der Geltung des UN - Charta standen, zu nennen) der Algerienkrieg vom französischen Staat und der Vietnamkrieg vom Staat der USA zur Wahrung der nationalen Ehre, der Staatsraison u. ä. gegen die Mehrheit des Kriegs führenden französischen bzw. amerikanischen Volkes geführt.

Die Frage, ob die Regierung von A Maßnahmen des Staates B als Angriffshandlung werten und sich folglich auf Art. 51 UN- Charta berufen darf, ist also nach zwei Seiten zu stellen und kann unterschiedlich beantwortet werden.

- Völkerrechtlich: Was ist eine Angriffshandlung? Welche Maßnahmen sind zulässig? Bis zu welchem Grade ist militärischer Widerstand erlaubt? Darf im Rahmen der Verteidigung fremdes Territorium besetzt und die Bevölkerung vertrieben werden? Dürfen offene Städte bombardiert werden? Wie sind Gefangene zu behandeln? usw. Hierauf geben Art. 51 und als Spezialregelung das Kriegsvölkerrecht eine völkerrechtliche Antwort.

¹ Aden, M. *Wirtschaftssanktionen und Menschenrechte* - Recht der internationalen Wirtschaft, RIW, 2022 Heft 3

- Nationales Recht: Ist die Regierung von A nach dem eigenen nationalen Verfassungsrecht gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung befugt, militärischen Widerstand zu leisten und einen Krieg zu führen bzw. ihn trotz der damit verbundenen Leiden der Bevölkerung fortzusetzen. Art. 115a GG (Feststellung des Verteidigungsfalles) hat eine durchaus andere Reichweite als Art. 51 UN- Charta.

3. Volk und Bevölkerung als Gegenstand des Völkerrechts

Der Souveränitätsbegriff ist ein Geschöpf der Aufklärung. Der moderne Staat nahm die Totalität der Macht für sich in Anspruch und setzte als dessen Kriterium sein *ius ad bellum*. Dieses wurde ohne Rücksicht auf Bedürfnisse der Bevölkerung oder gar der Menschenrechte ausgeübt. So entschied sich der russische Staatspräsident für einen Angriff auf die Ukraine und der ukrainische Staatspräsident, die Verteidigung aufzunehmen. Weder das russische noch das ukrainische Volk wurden gefragt. Diese Völker werden auch jetzt, nachdem der Krieg sich hinzieht und täglich neue Opfer fordert, nicht gefragt, ob sie mit der Fortsetzung des Krieges einverstanden sind. Das absolute *ius ad bellum*, welches an sich auch das Recht, einen Eroberungskrieg zu führen, umfasste, wurde durch die Entwicklung des Völkerrechtes eingeschränkt, vgl. den sogenannten Kellogg - Pakt zur Ächtung des Krieges (1928), und nach dem 2. WK durch die UN- Charta, Kapitel VII. Die Entwicklung ist hier nicht nachzuzeichnen. Ganz offensichtlich ist aber die Richtung des VR, die Kriegsbereitschaft der Staaten zu dämpfen. Die Interessen des Staates wie Gebietsgewinn, *gloire* in Sinne Napoleons usw. werden wenn auch langsam und kaum merklich, zugunsten der kriegsbetroffenen Bevölkerung zurückgedrängt, obwohl diese völkerrechtlich nicht rechtsfähig ist. So schützt die Haager Landkriegsordnung die Bevölkerung des am Kriegsausbruch schuldigen Staates ebenso wie die des angegriffenen.² Die Gesamtheit der Konventionen im Zusammenhang mit der Gründung und Ausgestaltung des Regelwerkes der Vereinten Nationen und der weiteren Entwicklung des weltweit greifenden humanitären Völkerrechtes lässt keinen Zweifel daran, dass in der Wertehierarchie des VR die Menschenrechte eine überragende und ständig steigende Bedeutung zugemessen wird. Im Sinne einer National rechtlich weithin anerkannten Syllogismus wird man von einer Gesetzesanalogie sprechen dürfen, wonach die Menschenrechte in der Wertehierarchie des Völkerrechtes bereits heute den obersten Rang einnehmen. Daraus folgt, dass alle hoheitlichen Betätigungen und Unterlassungen der Völkerrechtssubjekte nur im Rahmen einer Güterabwägung mit den Menschenrechten rechtmäßig sind. Die Eigeninteressen der einzelnen Staaten aus dem Gesichtspunkt ihrer Souveränität treten dem gegenüber zurück.

Die Beschränkung der Souveränität durch weltweit anerkannte humanitäre Grundsätze war bereits die völkerrechtliche Legitimation für die Abhaltung der Nürnberger Prozesse in Deutschland nach 1945. die Apartheidpolitik in Südafrika als ein derartig schwerwiegender Verstoß gegen universale humanitäre Grundsätze angesehen, dass entgegen Art. 2 Nr. 7 UN – Charta³ Eingriffe der Weltgemeinschaft in die inneren Angelegenheiten der Republik Südafrika als völkerrechtlich erlaubt angesehen wurden.

² Art. 25: Unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnungen oder Gebäude dürfen nicht angegriffen werden. Art. 27 Schonung gewisser Gebäude usw. Art. 28 . Plünderungsverbot.

³ Art. 2 Nr. 7: Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, ...nicht abgeleitet werden.

Heintze schreibt: *Die Befassung der UNO mit Menschenrechtsverletzungen geht darauf zurück, daß sich die Menschenrechte im modernen Völkerrecht eine Stellung erobert haben, die erga omnes ist. ...Diese Entwicklung resultiert aus der geschichtlichen Erfahrung, daß massenhafte Menschenrechtsverletzungen eine friedensgefährdende Dimension haben und folglich auch als Problem der internationalen Sicherheit angesehen werden müssen. Wegen dieses erga omnes-Charakters können Menschenrechtsverletzungen sogar die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates begründen.*⁴ Hieraus ist die Forderung abzuleiten, dass jede Betätigung der Souveränität eines Staates, auch die gemäß Art. 51 grundsätzlich erlaubte Verteidigung und Verteidigungshilfe anderer Staaten unter dem Vorbehalt der höherrangigen Geltung der Menschenrechte und des Friedensgebotes zu beurteilen ist. Das gilt dann auch für Unterlassung von Verhandlungen, welche den Frieden erhalten oder einen gebrochenen Frieden wiederherstellen können. Können. Ob sie es im Einzelfall sind, entscheiden die näheren Umstände.

4. Hölderlin: *Das hat den Staat zur Hölle gemacht...*

Bei der Güterabwägung zwischen Sicherung der staatlichen Souveränität gegen einen Angreifer und der aus dem Gedanken der Menschenrechte herzuleitenden vorrangigen Friedens – und *Leidensminderungspflicht* gegenüber der vom Krieg betroffenen Bevölkerung entsteht die grundsätzliche Frage nach der Funktion des Staates: Hat dieser einen von seiner Bevölkerung unabhängigen, gleichsam metaphysischen Selbstzweck? Sind Ruhm und Ehre und Staatsgebiet wirklich die Leiden wert, welche der Bevölkerung des angegriffenen Staates zu deren Sicherung zugemutet werden? Das ist zweifelhaft, denn *Das hat den Staat zur Hölle gemacht, dass ihn der Mensch zu seinem Himmel machen wollte.* (Hölderlin). Eine ähnliche Frage stellt sich seit jeher in der Kirchengeschichte: Hat die Kirche als Rechtskörper einen eigenen metaphysischen Daseinszweck oder ist sie nur der Gläubigen wegen da? Jesus neigte wohl zu Letzterem, wenn meinte, dass der Sabbat um des Menschen willen da sei (Markus2, 27).

Ist der im 17. Jahrhundert entwickelte und in zwei großen Weltkriegen bis zum Exzess ausagierte Souveränitätsbegriff so wichtig, dass im Zeitalter von Atom- und Wasserstoffbomben und Interkontinentalraketen das Leben auf dem Planeten gefährdet? Die Antwort geht über das heutige Völkerrecht hinaus. Das Völkergewohnheitsrecht ist aber ein dynamisches Gefüge. Daher darf über einen Völkerrechtssatz nachgedacht werden wie folgt.

Das Recht, gemäß Art. 51 UN - Charta steht unter der Bedingung einer Abwägung zwischen dem bestehenden Recht des Kriegs führenden Völkerrechtsobjektes auf Wahrung seiner Staatlichkeit und seiner *erga omnes* bestehenden Pflicht, seine nationalen Interessen den Interessen der als Rechtssubjekt⁵ gedachten Menschheit, unterzuordnen, um vermeidbare Leiden der eigenen und etwa mit betroffener Bevölkerungen anderer Staaten zu vermeiden bzw. abzukürzen.

⁴ Heintze, Hans-Joachim, Interventionsverbot, Interventionsrecht und Interventionspflicht im Völkerrecht https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/14_sr3_heinze.pdf

⁵ Hierzu das Postulat der Völkerrechtssubjektivität der Menschheit (*Völkerrechtssubjektivität der Menschheit – ein Diskussionsanstoß ZVglRWiss Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft 2006, 55 f.*).

Eine weitere Folgerung wäre, dass Hilfsmaßnahmen nicht kriegsbeteiligter Staaten gegenüber dem angegriffenen Staat im Zweifel nur im Rahmen von humanitärer Hilfe vor-gemäß sind, weil die Lieferung von Kriegswaffen und so weiter zwar die Souveränität des angegriffenen Staates stützt, aber im Zweifel die Leiden der kriegsbetroffenen Bevölkerung verlängert.

5. Atombombe und die Zukunft des Völkerrechts

Im Vorwort zu seinem Buch *Die Atombombe und die Zukunft des Menschen*⁶ sagte Karl Jaspers: *Eine schlechthin neue Situation ist durch die Atombombe geschaffen. Entweder wird die gesamte Menschheit physisch zugrunde gehen, oder der Mensch wird sich in seinem sittlich-politischen Zustand wandeln. Bei scheinbarer Ruhe des Alltäglichen ist heute die furchtbar drohende Entwicklung anscheinend unwiderstehlich im Gange. Entweder der plötzliche Ausbruch des Atomkrieges, vielleicht nach Jahren, nach Jahrzehnten, oder die Konstituierung eines Weltfriedenzustandes ohne Atombomben....* Der Weg dorthin - so Jaspers weiter - wäre allein durch politische und juristische Operationen noch nicht beschritten., aber das Völkerrecht ist ein zwingender Wegbegleiter der Menschheit. In der *scheinbaren Ruhe des Alltäglichen* beherrschen Themen wie Klimakrise, Energieversorgung und so weiter das öffentliche Denken. Dieser Ukraine - Krieg ist aber allem Anschein nach der militärischen Auseinandersetzung seit der Einführung der Atombombe, der eine Ausweitung zu einem umfassenden Krieg mit Nuklearwaffen nicht nur möglich, sondern, je länger er dauert leider wahrscheinlich macht. Diesen würde Europa und insbesondere Deutschland nicht überleben. Die Art und Weise, wie die ukrainische Regierung, unterstützt und beraten von auswärtigen Mächten, ihre Verteidigungsstrategie betreibt geht uns alle, die Menschheit insgesamt an. Sie liegt nicht mehr nur in der Zuständigkeit der Souveränität dieses Staates. Die Gefahren, die von einer Fortsetzung des Krieges ausgehen, sind derartig, dass ein übergesetzlicher Notstand des Völkerrechtes angerufen werden musste.

Proxime ⁷ Staaten können in die Souveränität eines Staates eingreifen, wenn die Fortsetzung von dessen an sich völkerrechtsgemäßer Verteidigung die Ausweitung zu einem Atomkrieg wahrscheinlich macht.

Ergebnis

Es ist hier nicht zu entscheiden, ob die ukrainischen Regierung eine Pflicht habe, in Verhandlungen mit ihrem Kriegsgegner Russland einzutreten. Es werden aber Gedanken vorgetragen, die in Fortführung des bislang geltenden Völkerrechts zu einer solchen Pflicht führen können.

M. Aden
3.1.2023

⁶ Erstauflage 1958.- Neuauflage 1982. 6. Auflage, 45.-p. Tausend 1982. ISBN 3-492.-00537-3

⁷ Aden, M. Internationale Notzuständigkeit ZVgIRWiss 07, 490 f