

Antje C. Berger

Bewaffnete Konflikte in Afrika

Eine kritische Analyse des völkerrechtlichen
Gewaltverbots

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereichs Rechtswissenschaft der
Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main

Vorgelegt: 11. Juni 2015
Tag der mündlichen Prüfung: 10. März 2016

Betreuer: Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann
Zweitgutachter: Prof. Dr. Michael Bothe

Antje C. Berger

Bewaffnete Konflikte in Afrika

Eine kritische Analyse des
völkerrechtlichen Gewaltverbots



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 906

Antje C. Berger

Bewaffnete Konflikte in Afrika

Eine kritische Analyse des
völkerrechtlichen Gewaltverbots



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt a.M., Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3908-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-8234-3 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Aaron

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde am 11. Juni 2015 im Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main eingereicht und am 10. März 2016 disputiert. Für die vorliegende Druckfassung wurde sie leicht aktualisiert und überarbeitet.

Die Idee eine Arbeit über das völkerrechtliche Gewaltverbot zu verfassen, entstand schon am 14. September 2001 bei der Lektüre der *Le Monde* in der Alliance Française in Harare.¹ Seit Mitte 2000 war ich Beigeordnete Sachverständige für Internationale Arbeitsnormen, Arbeitsrecht und Menschenrechte im Regionalbüro der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Simbabwe. Noch erschüttert von den Bildern des 11. September, die auch in Harare fast simultan übertragen wurden, las ich mit Interesse, dass die NATO den Bündnisfall nach Art. 5 NATO-Vertrag ausgerufen hatte. In meinen Erinnerungen an meine völkerrechtlichen Vorlesungen knüpfte das völkerrechtliche Verteidigungsrecht i. S. v. Art. 51 UN-Charta, auf den sich Art. 5 NATO-Vertrag ja bezieht, an einen staatlichen Angriff an. Hier, da waren sich ja alle recht schnell einig, handelte es sich um Angriffe des internationalen Terror-Netzwerks Al-Qaida. Kann gegen ein Terrornetzwerk der Verteidigungsfall ausgerufen und völkerrechtliche Notwehr ausgeübt werden?

Ich schrieb mich Ende 2002 an der Universität Cheikh Anta Diop in Dakar ein, um neben der Aufbesserung meiner Französisch- und Völkerrechtskenntnisse vor allem das völkerrechtliche Gewaltverbot unter die Lupe zu nehmen und belegte die völkerrechtlichen Vorlesungen der höheren Semester. Im Senegal habe ich viel über 'Le régionalisme africain' gelernt, insbesondere über die gerade neu gegründete Afrikanische Union und die westafrikanische Gemeinschaft ECOWAS. 'Enduring Freedom' und der NATO-Einsatz in Afghanistan blieben den völkerrechtlichen Vorlesungen in Dakar jedoch überraschend fern. Auch der Einmarsch der US-Amerikaner unter Präsident Bush im März 2003 im Irak brachte weder die Menschen im Senegal auf, noch war er Gegenstand der Vorlesungen. Empört hat die Studierenden vielmehr, dass die Prüfungstermine im Juli 2003

1 'L'Alliance atlantique décide d'activer sa solidarité politique avec les Etats-Unis' (14.09.2001) *Le Monde* 3.

wegen eines eintägigen Besuchs von Bush in Dakar verschoben werden mussten. Die Metropole Senegals, die sonst ständig in Bewegung ist und pulsiert wie kaum eine andere Stadt in Westafrika, wurde völlig abgeriegelt. Schulen und Universitäten, ebenso wie Märkte und Läden blieben geschlossen. Mobilfunkleitungen waren unterbrochen. Der Verkehr stand still. Ganz Dakar stand unter Hausarrest. In der afrikanischen Tradition der mündlichen Überlieferung, heute vor allem von Popstars in Liedern übernommen, wird der Auftritt des amerikanischen Präsidenten im Senegal als peinlich dargestellt.

Senegal ist eine selbstbewusste und erfolgreiche Nation. Die Senegalesinnen und Senegalesen sind stolz auf ihr Land und lassen sich ungern durch Dritte in ihre politischen Entscheidungen hereinreden. Der Staatshaushalt ist jedoch auch heute noch zu einem beträchtlichen Teil von Entwicklungsgeldern abhängig, der zu typischen realpolitischen Ergebnissen führt. So ratifizierte Senegal als erster afrikanischer Staat das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Es war jedoch auch das erste Land, welches das bilaterale Abkommen mit den US-Amerikanern unterzeichnet hat, wonach amerikanische Soldatinnen und Soldaten nicht nach Den Haag überstellt werden dürfen.

Senegal sagte der USA verbindlich und glaubwürdig zu, ein Verbündeter im Kampf gegen den Terrorismus zu sein. Gleichzeitig klebte während meiner Zeit in Dakar 2002–04 in mindestens jedem zweiten Sammeltaxi, den berühmten bunt angemalten *cars rapides*, ein Bild Osama Bin Ladens, neben den *Les Lions*, der senegalesischen Fußballnationalmannschaft, die gerade spektakulär in der WM 2002 *Les Bleus*, den französischen Titelverteidiger besiegt hatten, neben diversen Marabus, wichtige Religionsführer im Land. Junge Mädchen tragen enge Jeans und Spagettiträger, verheiratete Frauen legen großen Wert auf elegante und farbenfrohe Garderobe. Ohrringe sind für Mädchen und Frauen zwingend. Kein Hauch von Verschleierung. Die senegalesische Interpretation des Islams ist völlig entspannt. Es regt sich aber auch niemand darüber auf, wenn Kinder mit einem T-Shirt mit dem Konterfei von Bin Laden auf den Straßen herumlaufen. Für viele in der islamischen Welt ist Bin Laden ein Held. Das wird nicht herausposaunt. Dies wird den westlichen Besuchern noch nicht einmal hinter vorgehaltener Hand erzählt. Doch dies anzuerkennen und die Gründe dahinter zu reflektieren, mag vielleicht an der einen oder anderen Stelle sinnvoll sein.

Zurück in Deutschland 2004 musste ich feststellen, dass es sich nicht mehr lohnt, eine wissenschaftliche Arbeit über den Afghanistan- und den

Irak-Einsatz zu schreiben. Im Deutschen Jahrbuch für Völkerrecht lag die umfassende und klare Analyse von Hofmann zur Völkerrechtswidrigkeit des Irakkrieges vor.² Dem war wenig hinzuzufügen. Ich sah jedoch auch, dass afrikanische Konflikte in der völkerrechtlichen Literatur stiefmütterlich behandelt wurden. Warum? Lohnt es sich nicht die völkerrechtliche Schablone auf afrikanische Konflikte zu legen? Und ist der Grund hierfür, dass die meisten Kriege in Afrika innerstaatliche Konflikte sind und daher das völkerrechtliche Gewaltverbot nicht gilt? Der umfangreiche Online-Katalog OPAC des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, für das ich zwischen 2007 und 2012 als wissenschaftliche Mitarbeiterin arbeitete, ergab bei der kombinierten Suche ‘Gewaltverbot’ und ‘Afrika’ keinen Treffer. Und so entschied ich mich, eine wissenschaftliche Arbeit über das völkerrechtliche Gewaltverbot anhand der afrikanischen Konflikte ab Ende 1989 zu schreiben.

Die Umsetzung war ein langer Weg. Den Menschen die mich hierbei begleitet haben, möchte ich von ganzem Herzen danken, allen voran meinem Doktorvater Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann, der mich über all die vielen Jahre immer umfassend unterstützt und ermutigt hat. Ohne seinen positiven Rückhalt, seinen wertvollen Rat, sein jederzeit offenes Ohr und seinem mir und meinem Thema entgegengebrachte Vertrauen würde es diese Arbeit nicht geben. Professor Dr. Michael Bothe war mir vor allem mit seiner umfangreichen wissenschaftlichen Arbeit zur Friedenssicherung eine große Hilfe. Viele meiner Gedanken und Ansätze fand ich in seinem Werk wieder und haben mich so beim Schreiben bekräftigt. Mit beiden verbindet mich mein Interesse für den afrikanischen Kontinent und mein Engagement für die Menschenrechte.

Mir war es von Anfang an wichtig, die Arbeit sowohl frei zugänglich auf dem Repositorium der Goethe-Universität als auch bei einem renommierten Verlag in üblicher Buchform veröffentlicht zu wissen. Ich bin Dr. Stefan Grote vom Nomos-Verlag sehr verbunden, dass er mir diese hybride Form der Veröffentlichung einräumen konnte und mir in jeder Hinsicht entgegenkam. Sonja Schmitt ist überaus geduldig die letzten Meter der Druckfassung mit mir gegangen. Sie formte aus einem Skript dieses Buch.

Uta Bredemeier vom Dekanat der Goethe-Universität danke ich von ganzem Herzen für die immerwährende Bereitschaft mir beim Überkom-

2 Hofmann ‘International Law and the Use of Military Force against Iraq’ (2002/03) 45 GYIL 9–34.

men der Hürden zu helfen, die ein langjähriges Promotionsverfahren so mit sich bringen kann.

Meiner Schwester Nina Berger und meinen Freunden und Kolleginnen Jutta Dahn, Martina Enax, Dr. Pamela Kalning, Dr. Maike Kuhn, Klaus Oltmanns, Dr. Matthias Reus, Sara von Skerst und Philipp Wesche danke ich für Korrekturlektüren, aufbauende Gespräche, Logis in Heidelberg, Hinweise und schlichte Ermutigungen, Dr. Mira Chang, Dr. Matthias Kottmann, Dr. Hans-Christian Wilms für den gelungenen Probelauf zur mündlichen Prüfung sowie Professor Philipp Dann und Dr. Michael Riegner für die immer offenen Türen. Danken möchte ich auch meinen 'alten' Freunden aus Kapstadt, Harare und Dakar für ihre anhaltende Freundschaft, insbesondere Brian Chikwava, Birgit Planck, Barbara Stehl, Dr. Webster Whande, Boukounta Sané sowie meinem Freund Titus Rosani, Bildhauer, der 2003, wie so viele Menschen in meinem Alter im südlichen Afrika, in seiner besten Schaffensphase aufgrund HIV/AIDS erkrankte und verstarb.

Meinen Eltern Jutta und Sigger Berger gebührt großer Dank für ihre immerwährende Unterstützung. Sie haben mir insbesondere während meines Studiums den Rücken freigehalten, sodass ich unbeschwert, konzentriert und erfolgreich studieren durfte. Ohne ihr stetiges Leben im badischen Achern hätte ich meinen Freiheitsdrang niemals ausleben können.

Mein größter Fan ist jedoch mein heute elfjähriger Sohn Aaron Maria Ismael, der nie einen Zweifel daran ließ, dass diese Arbeit einmal 'fertig' wird und dem dieses Buch gewidmet ist. Sein Humor, seine stetige Gelassenheit und seine grenzenlose Zuversicht sind das Bindemittel dieser Dissertation.

Zum Schluss möchte ich noch Nelson Rolihlahla Mandela danken. Während meines Postgraduierten Studiums an den Universitäten in Kapstadt und Western Cape 1997 war er auch mein Präsident. Ich nahm mir die Freiheit ihm im Dezember 2013 meine letzte Ehre zu erweisen und einer der wenigen Zaungäste seiner Beerdigungsfeier in seinem Heimatdorf Qunu in der Transkei sein zu dürfen. Im nahegelegenen Mandela-Museum hängt sein Spruch: 'It always seems impossible until it's done'. Sein Leben, dieser Wahlspruch und die damit verbundene Inspiration gaben und geben mir den Mut und die Kraft diese Arbeit abzuschließen und daran anknüpfend zu alten und neuen Ufern aufzubrechen.

Antje C. Berger

Berlin, im Oktober 2016

Inhaltsübersicht

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	27
<i>Einleitung</i>	35
<i>Erster Teil: Afrikanische bewaffnete Konflikte und das Gewaltverbot</i>	63
1. Kapitel: Internationale Konflikte	63
2. Kapitel: Nichtinternationale Konflikte mit Drittstaatenbeteiligung	127
3. Kapitel: Nichtinternationale Konflikte	193
<i>Zweiter Teil: Militäreinsätze afrikanischer Organisationen</i>	271
4. Kapitel: ECOWAS	272
5. Kapitel: SADC	331
6. Kapitel: Afrikanische Union	357
7. Kapitel: Multinationale Interventionen in die Zentralafrikanische Republik	407
<i>Dritter Teil: Die Rechtmäßigkeit von Gewalt</i>	425
8. Kapitel: Formelle Rechtmäßigkeit	425
9. Kapitel: Materielle Rechtmäßigkeit	460
<i>Ergebnis und Schlussbetrachtungen</i>	493
<i>Literaturverzeichnis</i>	509

Inhaltsverzeichnis

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	27
<i>Einleitung</i>	35
I. Ziel der Arbeit	35
II. Grenzen der Arbeit	39
1. Geografisch	39
2. Zeitlich	40
3. Inhaltlich	40
a) Kein humanitäres Völkerrecht	40
b) Keine Maßnahmen ‘short of war’	41
c) Keine Peacekeeping-Einsätze der UN und der EU	41
III. Anzahl und Typisierung afrikanischer bewaffneter Konflikte seit 1990	42
1. Anzahl bewaffneter Konflikte und Definition	42
2. Typisierung und Ursachen	46
a) Konflikte nach Wegfall des Ost-West-Gegensatzes	47
b) Grenz- und Territorialkonflikte	48
c) Sezessions- und Unabhängigkeitskonflikte	50
d) Innerer Machterhalt und -ergreifung	51
e) Ressourcenknappheit und Klimawandel	53
f) Marginalisierung und Menschenrechtsverletzungen	55
g) Neue Stellvertreterkriege und Kampf gegen den Terrorismus	56
IV. Juristische Erfassung und Gang der Untersuchung	57
1. Internationale und nichtinternationale Konflikte	57
2. Nichtinternationale Konflikte mit Drittstaatenbeteiligung	59
3. Gliederung der Arbeit	60

<i>Erster Teil: Afrikanische bewaffnete Konflikte und das Gewaltverbot</i>	63
1. Kapitel: Internationale Konflikte	63
I. Das Gewaltverbot	63
1. Zur Geschichte des völkerrechtlichen Gewaltverbots	63
2. Das heutige Gewaltverbot	70
3. Ausnahmen zum Gewaltverbot	71
II. Internationale Konflikte in Afrika	72
III. Eritrea/Äthiopien (1998–2000)	74
1. Hintergrund	74
2. Juristische Bewertung: Ius ad bellum-Prüfung	78
a) Erste Ebene: Tatbestandsmäßigkeit	79
b) Zweite Ebene: Rechtswidrigkeit	80
aa) Grenzscharmützel	80
bb) Selbstverteidigung gegen äthiopische Daueraggression?	83
3. Ergebnis	88
IV. Zweiter Kongokrieg (1998–2003)	88
1. Einleitung	88
2. Hintergrund	90
3. Staatenbeschwerde vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission	95
a) Zulässigkeit der Staatenbeschwerde	96
aa) Forum-Shopping	96
bb) Zuständigkeit im bewaffneten Konflikt	98
cc) Exterritorialität der Menschenrechtsverletzungen	100
b) Begründetheit	103
aa) Art. 23 Banjul-Charta (Recht auf Frieden)	103
bb) Humanitäres Völkerrecht?	105
cc) ‘Versäumnisurteile’ gegen Burundi und Ruanda	108
4. Die Klage vor dem IGH: <i>Armed Activities</i>	108
a) Zulässigkeit	108
aa) Klageeinreichung (1999) und -rücknahmen (2001)	108
bb) Erneute Klage gegen Ruanda 2002	110

b) Begründetheit: Verletzung des Gewaltverbots durch Uganda	112
aa) Die Frage der Zustimmung	113
bb) Die Frage der Selbstverteidigung	114
cc) Antizipierte/präventive Selbstverteidigung	115
dd) Notwehr gegen Angriff von Rebellengruppen?	116
ee) Verhältnismäßigkeit	122
5. Ergebnis	123
V. Fazit 1. Kapitel	125
2. Kapitel: Nichtinternationale Konflikte mit Drittstaatenbeteiligung	127
I. Intervention auf Einladung	127
1. Einleitung und dogmatische Einordnung	127
2. Auf Seiten der Regierung	130
a) IGH: <i>Nicaragua</i> und <i>Armed Activities (DRC v Uganda)</i>	132
b) Art. 4 (j) AU-Akte und Art. 27 ECOWAS-Protokoll	133
c) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	134
aa) Effektive Hoheitsgewalt	134
bb) Legitimität	134
cc) Berechtigtes Interesse	136
3. Im failed State	138
4. Äthiopien/Somalia (2006)	139
a) Ausgangslage	139
b) Internationale Reaktionen	143
c) Rechtliche Bewertung	145
aa) Selbstverteidigung	146
bb) Intervention auf Einladung	148
cc) Bloße Zustimmung statt offizieller Einladung?	148
dd) Effektive Hoheitsgewalt	150
ee) Legitimität	151
ff) Geschäftsführung ohne Auftrag (<i>negotiorum gestio</i>) oder implizites Mandat?	153
gg) Nachträgliche Zustimmung durch die AU-Versammlung	154
d) Ergebnis	156
e) Entwicklung in Somalia (2006–11)	157

f) Intervention Kenias in Somalia (2011)	158
aa) Hintergrund	158
bb) Internationale Reaktionen	160
cc) Rechtliche Bewertung	161
g) Weitere Intervention Äthiopiens in Somalia (2014)	164
5. Auf Seiten der Rebellen?	165
a) Nicaragua-Entscheidung	165
b) Ergibt sich aus dem Selbstbestimmungsrecht eine Einladungsbefugnis?	167
c) Libyenintervention der NATO	168
aa) UN-Sicherheitsratsresolution 1973 (2011)	170
bb) Einladung der Rebellen, des späteren Übergangsrats	172
cc) Weitere Rechtfertigungsgründe	176
d) Fortentwicklung nach <i>Nicaragua</i> und Zwischenergebnis	178
6. Interventionen nichtafrikanischer Staaten in Afrika	179
a) Einleitung	179
b) Intervention Frankreichs in Mali (2013)	181
aa) Hintergrund	181
bb) Reaktionen auf die Intervention Frankreichs	184
cc) Bewertung	186
7. Ergebnis	188
II. Humanitäre Intervention & Responsibility to Protect	189
III. Pro-Demokratische Intervention	190
IV. Fazit 2. Kapitel	191
3. Kapitel: Nichtinternationale Konflikte	193
I. Die klassische Doktrin und die Frage nach dem internen Gewaltverbot	193
II. Gewaltverbot und De-facto-Regime	196
1. Anwendung des Gewaltverbots auf das De-facto-Regime	196
2. Somaliland und Puntland	199
3. Westsahara	202
4. Ergebnis	203
III. Selbstbestimmungsrecht und Gewaltverbot	203
1. Das Selbstbestimmungsrecht	203
a) Im Allgemeinen	203

b) Im Spannungsverhältnis zur <i>uti possidetis</i> -Doktrin in Afrika	205
2. Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung und rassistisches Regime	207
a) Schutz von 'klassischen' Befreiungsbewegungen	207
b) Gegenseitigkeit des Gewaltverbots	212
c) Befreiungskrieg als Selbstverteidigung?	213
d) Übergriff auf Flüchtlingslager in der Westsahara (2010)	217
aa) Hintergrund	218
bb) Geltung des Gewaltverbots	219
cc) Verletzung des Gewaltverbots	219
e) Unterstützung von Befreiungsbewegungen	220
3. Neue Kategorien unter Art. 1 (4) ZP I? Die blutige Diktatur?	221
a) Enumerative Aufzählung in Art. 1 (4) ZP I?	221
b) Cabinda (Angola)	225
aa) Hintergrund	225
bb) Gewaltverbot	228
c) Koppelung an das Gewaltverbot?	229
IV. Menschenrechte und Gewaltverbot	229
1. Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und Bürgerkriegen	229
2. Menschenrechte	231
3. Verletzen schwere Menschenrechtsverletzungen das Gewaltverbot?	235
4. Menschenrechte als Grundlage eines internen Gewaltverbots	235
a) Genozidverbot	236
b) Weitere <i>ius cogens</i> -Normen	236
c) Dogmatischer Ansatz	237
V. Fortschreitende Aufhebung der Dichotomie im humanitären Völkerrecht	238
1. Das <i>Tadić</i> -Urteil des ICTY	238
2. Der Bürgerkrieg im humanitären Völkerrecht	240
3. Verknüpfung zwischen Menschenrechtsdoktrin und humanitärem Völkerrecht	241

VI. Nichtinternationale Konflikte und Kapitel-VII- Entscheidungen	242
1. Art. 39 UN-Charta	242
2. Der Meilenstein: Somalia-Sicherheitsratsresolution 794 (1992)	244
3. Somalia-Vorläufer: Palästina (1948), Korea (1950), Rhodesien (1965), Südafrika (1977), Kurden im Irak (1991)	246
4. Entwicklungen nach Somalia	251
a) Liberia (1992), Haiti (1993), Ruanda (1994), Sudan (1995), Sierra Leone (1997)	251
b) 11. September (2001)	254
c) Côte d'Ivoire (2003), DR Kongo (Bunia) (2003), Darfur (2004)	255
d) Libyen (2011), Côte d'Ivoire (2011) und Zentralafrikanische Republik (2013)	256
5. Postulierung eines innerstaatlichen Gewaltverbots durch den UN-Sicherheitsrat	257
a) Innerstaatliches Gewaltverbot in UN- Sicherheitsratsresolutionen	257
b) Bindung von nichtstaatlichen Akteuren an das Völkerrecht?	258
aa) Bindung von nichtstaatlichen Akteuren im humanitären Völkerrecht	258
bb) Bindung von nichtstaatlichen Akteuren durch UN-Sicherheitsratsbeschlüsse?	261
VII. Kein Umsturz einer demokratisch legitimierten Regierung	262
1. Haiti (1994)	263
2. Sierra Leone (1997)	263
3. OAU Lomé-Erklärung (2000)	264
4. Art. 30 AU-Akte (2000)	264
VIII. Weitere Argumente	267
IX. Fazit 3. Kapitel	267
X. Fazit Erster Teil	268

<i>Zweiter Teil: Militäreinsätze afrikanischer Organisationen</i>	271
4. Kapitel: ECOWAS	272
I. Die ECOWAS-Gemeinschaft	272
II. Der Einsatz in Liberia (1990–92)	273
1. Hintergrund	274
2. ECOWAS-Entscheidungen und Verlauf des ECOMOG-Einsatzes	276
3. Rechtmäßigkeit des Einsatzes nach ECOWAS-Gemeinschaftsrecht	281
a) Nichtangriffsprotokoll (1978)	282
b) Beistands- und Verteidigungsprotokoll (1981)	283
c) Entscheidung von der richtigen Stelle und Einstimmigkeit	284
d) Nachträgliche Genehmigung durch die Versammlung	285
e) Konsequenzen der Verletzung von Gemeinschaftsrecht	286
4. Rechtmäßigkeit nach allgemeinem Völkerrecht:	287
a) Ermächtigungsbedürftigkeit nach Art. 53 UN-Charta?	287
aa) Abstellen auf die Einladung Does?	289
bb) Zustimmung aller Parteien?	290
cc) Ermächtigungserfordernis in internen Konflikten?	291
b) Nachträgliche Genehmigung	293
5. Zwischenergebnis	295
III. Der Einsatz in Sierra Leone (1997–99)	297
1. Hintergrund	297
2. Völkerrechtmäßigkeit	302
a) Nach ECOWAS-Gemeinschaftsrecht	302
b) Nach allgemeinem Völkerrecht	305
aa) Art. 51 UN-Charta	306
bb) Nachträgliche Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat?	307
cc) Intervention auf Einladung	309
dd) Intervention auf Einladung i. V. m. pro-demokratischer Intervention	310
3. Ergebnis	311
IV. Der Einsatz in Guinea-Bissau (1999)	312
1. Hintergrund	312

2. Rechtmäßigkeit	313
V. Sicherheits- und Friedensprotokoll (1999 Mechanismus)	314
1. In Kraft getreten?	314
2. Gegenstand des Sicherheits- und Friedensprotokolls	315
a) Mehrheitsprinzip	316
b) Humanitäre und pro-demokratische Intervention	317
3. Fehlender Bezug zu Art. 53 UN-Charta	318
VI. Weitere ECOWAS-Einsätze	320
1. Côte d'Ivoire (2003)	321
a) Hintergrund	321
b) Die wechselnde Haltung des UN-Sicherheitsrats	322
2. Côte d'Ivoire (2010–11)	324
a) Hintergrund	324
b) Völkerrechtmäßigkeit	325
3. Mali (2013)	326
a) Hintergrund	327
b) Völkerrechtmäßigkeit	328
c) Bewertung	328
VII. Fazit ECOWAS	329
5. Kapitel: SADC	331
I. Die SADC-Gemeinschaft	331
II. Intervention in die Demokratische Republik Kongo 1998	332
1. Hintergrund	332
2. Völkerrechtmäßigkeit	335
a) Nach Gemeinschaftsrecht	335
b) Intervention auf Einladung	337
c) Kollektive Selbstverteidigung	339
bb) Anzeigepflicht	340
cc) Verhältnismäßigkeit	341
d) Ergebnis	342
III. Intervention in Lesotho 1998	342
1. Hintergrund	343
2. Rechtmäßigkeit des Einsatzes	345
a) Ermächtigungsgrundlage	346
b) Entscheidung des zuständigen Organs	348
c) Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat	350
d) Intervention auf Einladung	351

3. Ergebnis und weitere Entwicklung	352
IV. Entwicklungen bei SADC nach 1998	353
V. Lesotho (2014)	354
VI. Fazit SADC	355
6. Kapitel: Afrikanische Union	357
I. Einleitung	357
II. Der Friedens- und Sicherheitsrat der AU	360
III. Humanitäre Intervention: Art. 4 (h) AU-Akte	364
1. Einleitung	364
2. Die Ausgestaltung der humanitären Intervention in der AU-Akte	365
a) Art. 4 (h) AU-Akte	365
b) Rechtsfolge: Interventionspflicht?	366
IV. Die 2003 Änderungen des Art. 4 (h) AU-Akte	367
V. Das Verhältnis zwischen Art. 53 (1) UN-Charta und Art. 4 (h) AU-Akte	369
1. Fehlender Bezug zur UN-Charta	369
a) Anwendung von Art. 53 UN-Charta in nichtinternationalen Konflikten	369
b) Kein Konflikt bei klassischen Friedensmissionen, Selbstverteidigung und Interventionen auf Einladung	370
c) Auslegung der AU-Akte	371
d) Weitere AU-Instrumente	374
2. Zwischenergebnis	375
VI. AU-Mission in Burundi (AMIB) (2003–04)	376
1. Hintergrund	376
2. Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 53 UN-Charta?	380
3. Ergebnis und weitere Entwicklungen	381
VII. AU-Mission in Darfur (AMIS) (2004–07)	382
1. Hintergrund	383
2. AMIS (2004)	384
a) Grundlage: Waffenstillstandsabkommen	384
b) Ermächtigungsbedürftige Maßnahme nach Art. 53 UN-Charta?	387
c) Zwischenfazit	388
d) Exkurs: Völkermord-Diskussion	388
e) Exkurs: Burundi (2015/16)	392

f) Weitere Entwicklungen in Darfur: Hybride UN/AU-Friedenstruppe	394
3. Ergebnis	395
VIII. AU-Mission in Somalia (AMISOM)	396
1. Hintergrund und Entwicklung	396
2. Völkerrechtmäßigkeit	401
a) Nach AU-Recht	401
b) Nach allgemeinem Völkerrecht	402
3. Ergebnis	404
IX. Fazit AU	405
7. Kapitel: Multinationale Interventionen in die Zentralafrikanische Republik	407
I. Multilaterale Interventionen in die ZAR (1997–2012)	408
1. Einleitung	408
2. MISAB: Ad-hoc-Intervention sechs frankophoner Staaten (1997–98)	409
a) Mandat und Verlauf	409
b) Bewertung	411
3. Die FOMUC-Intervention der CEMAC (2002–08)	411
a) Mandat und Verlauf	411
b) Bewertung	413
4. MICOPAX-Intervention der ECCAS (2008–13)	413
a) ECCAS	413
b) MICOPAX: Mandat und Verlauf	415
II. Regionale Interventionen in Reaktion auf den Putsch 2012	416
1. Verlauf des Putsches vom Dezember 2012 und Reaktionen	416
2. Zur MICOPAX (2013)	419
3. Zur Intervention Südafrikas (2013)	420
4. MISCA-Mission der AU (2013–14)	420
III. Fazit Zentralafrikanische Republik	422
IV. Fazit Zweiter Teil	423

<i>Dritter Teil: Die Rechtmäßigkeit von Gewalt</i>	425
8. Kapitel: Formelle Rechtmäßigkeit	425
I. Informationspflicht gegenüber dem UN-Sicherheitsrat	426
1. Staatenpraxis nichtafrikanischer Staaten	427
2. Staatenpraxis afrikanischer Staaten	429
a) Demokratische Republik Kongo und Nachbarn	429
b) Eritrea und Äthiopien	430
c) Tansania und Burundi	430
d) Kamerun und Nigeria	431
e) Äthiopien und Somalia	431
f) Sudan (Darfur)	432
g) Côte d'Ivoire	432
h) Sudan und Eritrea	432
i) Liberia und Guinea	433
j) Südsudan und Sudan	433
k) Kenia und Al-Shabaab (Somalia)	433
l) ECOWAS-Protokoll 1999	434
3. Rechtsfolgen der fehlenden Unterrichtung des UN-Sicherheitsrats	434
II. Ermächtigung zur Gewalt	438
1. Durch den UN-Sicherheitsrat	438
a) Rechtmäßigkeitsprüfung von Handlungen des UN-Sicherheitsrats	440
aa) Umstrittene Kapitel-VII-Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats	440
bb) Einschätzungsprärogative des UN-Sicherheitsrats	444
cc) Bindung des UN-Sicherheitsrats an das Völkerrecht	446
dd) Rechtswidriges Unterlassen des UN-Sicherheitsrats & R2P	448
b) Ermächtigung nach Kapitel VII als Blanko-Scheck?	454
aa) Bestandskraft von Resolutionen	454
bb) Nichtigkeit von UN-Sicherheitsratsresolutionen	455
2. Durch ein Regionalbündnis (ohne UN-Mandat)	456
a) Strikte Auslegung von Art. 53 UN-Charta	456

b) Flexible Auslegung von Art. 53 UN-Charta	456
aa) Core Crimes & Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats	457
bb) Nachträgliche Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat	458
III. Fazit 8. Kapitel	459
9. Kapitel: Materielle Rechtmäßigkeit	460
I. Selbstverteidigungsrecht	460
1. Einleitung	460
2. Das Selbstverteidigungsrecht in afrikanischen Konflikten	462
a) Bedrohung der Sicherheitslage durch nichtstaatliche Akteure	463
b) Das Recht auf kollektive Selbstverteidigung	466
c) Antizipierte/präventive Selbstverteidigung	467
II. Humanitäre Intervention und Responsibility to Protect	468
1. Einleitung	468
a) Objektive Voraussetzungen	470
b) Subjektive Voraussetzungen	473
c) Verhältnismäßigkeit	473
d) Zeitliche Beschränkung	475
2. Nochmal: Der ECOWAS-Einsatz in Liberia (1990)	475
3. Mit bloßem Regionalmandat	476
a) Untätigkeit des UN-Sicherheitsrats	478
b) Information des UN-Sicherheitsrats	478
c) Nachträgliche Zustimmung?	479
d) Solange der UN-Sicherheitsrat nicht selbst tätig ist	481
e) Fazit zur humanitären Intervention	481
III. Pro-demokratische Intervention	481
1. Einleitung	481
2. In Afrika	483
IV. Der Kampf gegen den Terror	484
1. Einleitung	484
2. In Afrika	486
3. Kommentar	488
V. Formelle und materielle Voraussetzungen einer militärischen Intervention: Die Baugenehmigungsthese im Völkerrecht	489
VI. Fazit 9. Kapitel und Dritter Teil	492

<i>Ergebnis und Schlussbetrachtungen</i>	493
I. Fazit	493
II. Rechtsfolgenseite	496
1. Rechtsmittel und Ansprüche des verletzten Staates	497
2. Rechtsmittel und Ansprüche von Opfern	498
a) Nach internationalen Konflikten	498
b) Nach internen Konflikten	501
3. Völkerrechtliche Konsequenzen	503
III. Völkerrecht als Idee und Argumentationstopos	504
IV. Der Beitrag Afrikas zum <i>ius contra bellum</i>	506
 <i>Literaturverzeichnis</i>	 509

Abkürzungsverzeichnis

aA	Andere Ansicht
AALCO	Asian African Legal Consultative Organization
AFDI	Annuaire français du droit international
AfMRK	Afrikanische Menschenrechtskommission
AJICL/RADIC	African Journal of International and Comparative Law/ Revue Africaine de Droit International et Comparé
AJIL	American Journal of International Law
AKUF	Arbeitskreis Kriegsursachenforschung
AMIB	African Union Mission in Burundi
AMIS	African Union Mission in Sudan (Darfur)
AMISOM	African Union Mission in Somalia
AnnIDI	Annuaire de l'Institut de droit international
ASIL Proceedings	Proceedings of the American Society of International Law
ASR	African Security Review
AU	African Union/ Afrikanische Union
AU PSC	African Union Peace and Security Council/ Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union
AUILR	American University International Law Review
AVR	Archiv des Völkerrecht
AYIL/AADI	African Yearbook of International Law/ Annuaire Africain de droit international
Banjul-Charta	African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BYIL	British Yearbook of International Law
CAR	Central African Republic
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CHRLR	Columbia Human Rights Law Review
CILSA	Comparative and International Law Journal of Southern Africa

Abkürzungsverzeichnis

CIRET-AVT	Centre international de recherche et d'étude sur le terrorisme et d'aide aux victimes du terrorisme
CJIL	Chinese Journal of International Law
CJTL	Columbia Journal of Transnational Law
COPAX	Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Central
DenverJILP	Denver Journal of International Law & Policy
Dok	Dokument
Dok-Nr	Dokumentnummer
DRC/ DR Kongo	Democratic Republic of the Congo/ Demokratische Republik Kongo
DW	Deutsche Welle
EC	European Commission
ECAS	European Conference on African Studies
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECtHR	European Court of Human Rights/ Europäischer Menschengerichtshof
ECOMOG	Economic Community of West African States Cease-Fire Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EECC	Ethiopian Eritrean Claims Commission
EHRLR	European Human Rights Law Review
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (1950)
EPIL	Encyclopedia of Public International Law (Bernhardt Hrsg.)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FinnishYIL	Finnish Yearbook of International Law
Fn	Fußnote
FOMAC	Force multinationale de l'Afrique central
FOMUC	Force multinationale en Centrafrique
FS	Festschrift
ggf.	gegebenenfalls
GAOR	General Assembly Official Records
GV	Generalversammlung
GYIL	German Yearbook of International Law
HRLJ	Human Rights Law Journal

ICC	International Criminal Court/ Internationaler Strafgerichtshof
ICJ	International Court of Justice/ Internationaler Gerichtshof
ICJ Rep	International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda/ Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda
ICTY	International Criminal Tribunal for Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien
IDI	Institut de droit international
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJHR	The International Journal of Human Rights
IJSRP	International Journal of Scientific and Research Publication
ILC	International Law Commission
IPI	International Peace Institute
ISS	Institute of Security Studies
IYHR	Israel Yearbook of Human Rights
JCSL	Journal of Conflict and Security Law
Lit.	Literatur
LNTS	League of Nations Treaty Series
Max Planck UNYB	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MichJIL	Michigan Journal of International Law
MichLRev	Michigan Law Review
MICOPAX	Mission de consolidation de la paix en Centrafrique
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
MISAB	Mission interafricaine de surveillance des Accords de Bangui
MISCA	Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NetherlYBIL	Netherland Yearbook of International Law
NYT	New York Times
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.	oben

Abkürzungsverzeichnis

OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
OJPCR	The Online Journal of Peace and Conflict Resolution
PolYIL	Polish Yearbook of International Law
PER/PELJ	Potchefstroom Electronic Law Journal
RADIC/AJIL	Revue Africaine de Droit International et Comparé/ African Journal of International and Comparative Law
RBDI	Revue Belge de Droit International
RdC	Recueil des Cours
Res	Resolution
RGDIP	Revue Générale du Droit International Public
RiA	Recht in Afrika
RICR	Revue Internationale de la Croix-Rouge
RIDE	Revue Internationale de droit économique
Rn	Randnummer
ROP	Réseau de Recherche sur les Opérations de Paix
RSCSL	Residual Special Court for Sierra Leone
s.	siehe
SADC	Southern African Development Community
SAJHR	South African Journal of Human Rights
SAJIA	South African Journal of International Affairs
SALJ	South African Law Journal
SanDiegoILJ	San Diego International Law Journal
SAYIL	South African Yearbook of International Law
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
Sozialpakt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)
Supp	Supplement
Stratfor	Strategic Forecasting, Inc
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAZ	Die Tageszeitung
u.	unten
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen (1945)

UN	United Nations/ Vereinte Nationen
UNGS	Generalsekretär der Vereinten Nationen
UNGV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNICO	United Nations Conference for International Organization
UNSC Rep	Repertoire of the United Nations Security Council
UNSC/UNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
UNTS	United Nations Treaty Series
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention (1969)
YIHL	Yearbook of International Humanitarian Law
YILC	Yearbook of the International Law Commission
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zentralafrikanische Republik
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
Zivilpakt	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966)
ZP	Zusatzprotokoll

Since wars begin in the minds of men,
it is in the minds of men
that the defences of peace
must be constructed.

UNESCO Constitution
(1945).

Most dangerous of all is what
I call the politics of desperation.
When people feel desperate,
and when they feel
their desperation is ignored,
they tend to do desperate things
to attract attention to their plight.
They seize hostages, hijack planes,
blow up the
World Trade Center in New York.

Allister Sparks
Tomorrow is Another Country
(1994) 11.

Le fou n'aime pas Dieu.

Proverbe Baoulé (Côte d'Ivoire) aus
M.-C. Djiena Wembou / Daouda Fall
(2000) 310.

Einleitung

I. Ziel der Arbeit

Die vorliegende Dissertation umfasst eine völkerrechtliche Untersuchung bewaffneter Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes 1989/90. In dem hier näher untersuchten 25-jährigen Zeitraum von Ende 1989 bis Ende 2014 sind in Afrika mindestens 45 bewaffnete Konflikte zu verzeichnen, die große Mehrheit davon innerstaatlich.¹ Hervorzuheben sind an dieser Stelle nur die bewaffneten Konflikte in Liberia (1989–96), Sierra Leone (1991–2002), Burundi (1993–2006, 2015), Côte d'Ivoire (2002–06, 2011), der Konflikt in der Sudanregion Darfur (seit 2003) und in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR, zuletzt 2013–14). Der Regionalkrieg in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo, 1998–2003), mit fast vier Millionen Toten der blutigste Krieg Afrikas, dauert im Norden des Landes bis heute an. Ebenso aktuell sind der schon seit 1991 währende Konflikt in Somalia, der mit Terrorgruppen wie Al-Shabaab in der letzten Dekade eine neue Dimension erlangte, sowie der seit 2011 bestehende Konflikt in Libyen mit unmittelbarem Einfluss auf die kriegerischen Auseinandersetzungen in Mali seit 2012. Zudem sind die fortdauernden Gräueltaten der Terrormiliz Boko Haram im Norden Nigerias und im Tschad zu nennen. Schließlich kam es im Südsudan schon kurze Zeit nach seiner Gründung 2011 zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit dem Sudan. Wenig später entbrannte im Südsudan ein für die Bevölkerung verheerender, andauernder nichtinternationaler bewaffneter Konflikt, der bis heute anhält.

Ebenso wie in Afrika war und ist der Großteil der weltweiten bewaffneten Konflikte nach 1945 innerstaatlicher Natur. Diese Erkenntnis führte bisher weder zu einer großangelegten juristischen Untersuchung der be-

1 Vgl. *Heidelberg Institute for International Conflict Research* Conflict Barometer (Heidelberger Konfliktbarometer) 1989–2015 (jährlich) unter <http://www.hiik.de>; Universität Hamburg Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) unter <https://www.wiso.uni-hamburg.de>; sowie Uppsala Conflict Data Program (UCDP) unter <http://www.ucdp.uu.se> (soweit nicht anders vermerkt, wurden alle Links im September 2016 überprüft); s. die Aufzählung der Konflikte in Fn 22 und 23.

gleitenden Normen noch zu einer entsprechenden Änderung des Rechtsregimes.² Unter dem Eindruck der Vielzahl nichtinternationaler Konflikte in Afrika möchte die Arbeit deshalb nach den völkerrechtlichen Grenzen innerstaatlicher Gewalt fragen.

Die Arbeit beschränkt sich jedoch nicht auf nichtinternationale Konflikte. Eine ausführliche, analytische und zusammenfassende völkerrechtliche Analyse der afrikanischen Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges fehlt in der juristischen Literatur, zumal in der deutschen.³ Im Gegensatz hierzu haben andere bewaffnete Konflikte der jüngsten Vergangenheit, wie z. B. die Kosovointervention der NATO 1999 oder der Irakeinsatz 2003 unter Führung der USA, eine Lawine von völkerrechtlicher Literatur ausgelöst.⁴ Die Arbeit schließt diese Lücke und geht im ersten und zweiten Teil ausführlich auf die afrikanischen Konflikte seit 1989/90 ein.

Ziel der Arbeit im dritten Teil ist es, nach der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit staatlicher und kollektiver Gewaltanwendung zu fragen und die diesbezügliche Staatenpraxis zu untersuchen. Ein erster Blick auf die jüngsten kollektiven Gewalteinsätze – Libyen 2011, Mali 2012, ZAR 2013 – lässt den Eindruck entstehen, dass zur (medialen) Rechtfertigung von militärischer Gewalt ein Mandat des UN-Sicherheitsrats ausreicht – ohne, dass darauf eingegangen wird, ob materielle Gründe dieses Mandat stützen. Auf der anderen Seite gab es in Afrika Interventionen von Regionalorganisationen ohne UN-Mandat, wie der Liberia-Einsatz der westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWAS 1990, die formell rechtswidrig sind, aus materiell-rechtlicher Sicht jedoch gerechtfertigt erscheinen. Hier wird deshalb der Frage nachgegangen, ob eine Gewaltanwendung nach dem geltenden Völkerrecht *de facto* schon dann gerechtfertigt ist bzw. geduldet wird, wenn sie entweder formell *oder* materiell rechtmäßig ist. Die-

2 Okowa 'Congo's War: The Legal Dimension of a Protracted Conflict' (2006) 77 BYBIL 210.

3 Ausnahmen stellen der ECOWAS-Einsatz 1991–92 in Liberia und der Zweite Kongokrieg 1997–2003 dar; beide standen im juristischen Diskurs; zu beiden später ausführlich.

4 Zum Kosovo-Einsatz s. z. B. *Murase Shinya* 'The Relationship between the UN Charter and General International Law Regarding Non-Use of Force: The Case of NATO's Air Campaign in the Kosovo Crisis of 1999' in FS Judge Oda (2002) 1543–54; zum Irak-Einsatz s. *Hofmann* 'International Law and the Use of Military Force against Iraq' (2002/03) 45 GYIL 9–34; und *Bothe* 'Has Article 2 (4) Survived the Iraq War?' in Bothe/O'Connell/Ronzitti (Hrsg.) *Redefining Sovereignty* (2005) 417–31.

se These steht zunächst im Widerspruch zur herkömmlichen öffentlich-rechtlichen Anschauung, wonach eine staatliche Handlung formell *und* materiell rechtmäßig sein muss.

Grundlage und Ausgangspunkt der Untersuchung ist das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta. Unumstritten erscheinen nur drei Durchbrechungen dieses Gewaltverbots: nämlich erstens gem. Art. 51 UN-Charta im Falle der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, zweitens kollektive Zwangsmaßnahmen im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta entsprechend Art. 42 UN-Charta durch Ermächtigung des Sicherheitsrats und drittens Zwangsmaßnahmen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen mit Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats gem. Art. 53 UN-Charta.⁵ Die Voraussetzungen dieser Vorschriften sowie die Untersuchung weiterer möglicher Ausnahmen zum Gewaltverbot sind Gegenstand eines juristischen Diskurses. An diesem Diskurs möchte sich die Arbeit beteiligen und neue Beiträge liefern.

Der Ansatz ist ein völkerrechtlicher. Bei den hier untersuchten bewaffneten Konflikten und den sie begleitenden Kampfmaßnahmen wird jeweils untersucht, ob ein (tatbestandlicher) Eingriff in das Gewaltverbot und eine (rechtswidrige) Verletzung desselben vorlagen. Um dies festzustellen, bedient sich die Arbeit des Werkzeugkastens des Art. 38 (1) Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut).

Dabei verfolgt die Arbeit eine kritische Herangehensweise. Zum einen bedeutet dies, dass sowohl althergebrachte Dogmen als auch neue Ansätze zum Gewaltverbot gleichermaßen stetig hinterfragt und auf ihre Vereinbarkeit mit dem gegenwärtigen Völkerrecht überprüft werden. Zum anderen bemüht sich die Verfasserin bei Heranziehung der völkerrechtlichen Quellen, namentlich den internationalen Verträgen, dem Völkergewohnheitsrecht, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen sowie den richterlichen Entscheidungen und den Lehren ‘of the most highly qualified publicists of the various nations’ (vgl. Art. 38 (1) (d) IGH-Statut), regionales Vertrags- und Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze afrikanischer Staaten sowie afrikanische Urteile und Lehrmeinungen besonders zu berücksichtigen. Der typische eurozentrische Blick, der dem Völkerrecht zu Recht nachgesagt wird und der ihm zumindest historisch anhaftet, soll zu-

5 Eine weitere in der UN-Charta genannte Ausnahme, die Feindstaatenklausel nach Art. 107 UN-Charta, ist inzwischen obsolet.

mindest nicht unreflektiert wiedergegeben werden.⁶ Formulierungen wie ‘principles of law recognized by civilized nations’ in Art. 38 (1) (c) IGH-Statut von 1945 legen noch peinlich Zeugnis darüber ab, dass der eurozentrische Blick vor nicht allzu langer Zeit salonfähig, wenn nicht gar *mainstream* war. Auch wenn inzwischen anerkannt ist, dass der Begriff der ‘Kulturvölker’ in Art. 38 (1) (c) IGH-Statut keinerlei einschränkende Bedeutung mehr hat⁷ und der vergleichbare Art. 21 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 mit seinen ‘general principles of law ... derived from legal systems of the world’ den aktuellen Zeitgeist wiedergibt, so wirkt der eurozentrische Blick des Völkerrechts in vielen Bereichen, oftmals mehr unbewusst als bewusst, nach.⁸

Die Autorin vermag in dieser Arbeit leider nicht das völkerrechtliche Gewaltverbot aus einem asiatischen oder einem arabischen Blickwinkel zu betrachten. Auch die Suche nach dem afrikanischen Blickwinkel ist nur ein Ansatz, da die Verfasserin, auch wenn sie über fünf Jahre in Afrika studiert, gearbeitet und gelebt hat, die Europäerin nicht abstreifen kann und die Dissertation nur am Rande in Dakar und Johannesburg und zum Großteil in den Bibliotheken von Frankfurt, Heidelberg und Berlin entstanden ist. Zudem ist die Unterscheidung zwischen afrikanischen und europäischen oder westlichen Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtlern schon von sich aus kritisch zu bewerten. Was macht den Unterschied? Die Hautfarbe? Der Wohn- und Arbeitsort, der in einer globalisierten Welt schnell wechselt bzw. häufig auch auf zwei Kontinente verteilt ist? Der Geburts- oder Studienort? All dies sind Kriterien, die nicht überzeugen und zunehmend verschwimmen, so wie inzwischen beim IGH die Unterschiede zwischen ‘Third World judges’ und ‘occident judges’ verschwin-

6 Zum eurozentrischen Blick des Völkerrechts gem. Oppenheims ‘family of nations’ s. *Elias/Ssekandi* *New Horizons in International Law* (1992); *Mensah-Brown* ‘Notes on International Law and Pre-Colonial Legal History of Modern Ghana’ in *Mensah-Brown* (Hrsg.) *African International Legal History* (1975) 107–09; *Sloan James* ‘Civilized Nations’ in *Wolfrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012); *Koskenniemi* *The Gentle Civilizer of Nations 1870–960* (2001); kritisch *Chimni* ‘Third World Approaches to International Law: A Manifesto’ in *Anghie* (Hrsg.) *The Third World and International Order* (2003) 47–73.

7 *Heintschel v Heinegg* in *Ipsen* (2014) § 17 Rn 2.

8 Eine Einführung in 15 verschiedene Rechtssysteme dieser Welt geben *Larson/Jenks* (Hrsg.) *Sovereignty within the Law* (1965).

den.⁹ Dennoch ist nicht zu verleugnen, dass es durchaus noch einen großen Unterschied machen kann, ob jemand in Berlin, Brighton oder New York, oder in Lilongwe, Ouagadougou oder Free Town lebt, studiert oder lehrt.

In jedem Fall ist es sinnvoll, bei einer Arbeit die afrikanische Konflikte zum Gegenstand hat, 'afrikanische Stimmen' zu berücksichtigen, auch wenn dies aus ganz praktischen Gründen nicht immer gelingt. Das Ziel dieser Arbeit ist, den Diskurs um das Gewaltverbot um eine Facette zu bereichern, indem sie die besondere Situation der bewaffneten Konflikte in Afrika berücksichtigt. Ihr überragendes Ziel besteht darin, zur Eindämmung der bewaffneten Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent und darüber hinaus beizutragen.

II. Grenzen der Arbeit

1. Geografisch

Anfangs konzentrierte sich diese Arbeit auf bewaffnete Konflikte südlich der Sahara. Von afrikanischer Seite wird jedoch die Unterteilung des Kontinents in ein Subsahara-Afrika und Nordafrika kritisiert.¹⁰ Der gegenwärtige Konflikt in Mali zeigt gerade, dass die Staaten nördlich und südlich der Sahara nicht durch eine Wüste getrennt werden. Vielmehr sind beide Regionen eng miteinander verbunden. Die Sahara ist nicht nur unbelebtes Terrain, sondern neben uralter Handelsroute immer auch Lebens- und Rückzugsraum für Menschen gewesen. Die Aufteilung in einen arabischen Norden und einen afrikanischen Süden schürt, wie z. B. der Konflikt in der sudanesischen Region Darfur zeigt, bestehende oder vermeintliche Unterschiede von Bevölkerungsgruppen. Auch andere Länder wie Mauretanien lassen sich nicht einfach in die eine oder andere Kategorie einteilen. Durch den anfänglichen subsaharischen Ansatz dieser Arbeit dominieren bewaffnete Konflikte südlich der Sahara. Insgesamt werden jedoch Konflikte aus allen Gebieten des Kontinents dargestellt, der von der Afrikanischen Union (AU), wie auch schon von der Vorgängerorganisation, der

9 Hofmann/Laubner 'Article 57' in Zimmermann (Hrsg.) *The Statute of the International Court of Justice: Commentary* (2012) Rn 16 mwN in Fn 118.

10 Okafor *Re-Defining Legitimate Statehood: International Law and State Fragmentation in Africa* (2000).

Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), klassischerweise in fünf Regionen aufgeteilt wird, namentlich südliches, östliches, westliches, zentrales und nördliches Afrika.¹¹ Hierbei musste eine Auswahl der Konflikte getroffen werden. Manche Konflikte, wie z. B. der Völkermord in Ruanda, bleiben außer Betracht oder werden nur am Rande gestreift, sei es, weil es dazu schon relativ viel Literatur gibt oder weil sie sich nicht für eine völkerrechtliche Fragestellung nach dem Gewaltverbot eignen.

2. Zeitlich

Die Untersuchung beginnt mit dem Ende des Jahres 1989, da der Fall der Berliner Mauer als symbolische Zensur für den Wegfall des Ost-West-Konfliktes gelten kann. Mit dieser Grenzziehung sind die afrikanischen Befreiungskriege ausgeklammert. Sie sind jedoch für die Betrachtung der hier zu untersuchenden Thesen nicht unerheblich. Im Zentrum der juristischen Behandlung der Befreiungskriege stand nämlich die Frage, inwieweit ein Recht auf bewaffneten Widerstand gegen die Kolonialstaaten bestand. Diese Frage stellt sich auch gegenwärtig bei Völkern bzw. vergleichbaren Gruppen, die sich auf das Selbstbestimmungsrecht berufen oder die unter massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen zu leiden haben. Ebenso schließt sich daran die Frage an, inwieweit Drittstaaten Völker bzw. Rebellen und Oppositionelle in ihrem Widerstandskampf militärisch unterstützen dürfen.

3. Inhaltlich

a) Kein humanitäres Völkerrecht

Die Arbeit möchte sich auf das *ius ad bellum* bzw. genauer das heutige *ius contra bellum* konzentrieren und das *ius in bello* außer Acht lassen. Das humanitäre Völkerrecht spielt jedoch insoweit eine Rolle, als sich die dort

11 OAU 'Resolution on the Division of Africa into Five Regions' CM/Res. 464 (XXVI) (01.03.1976). Die konsequente Umsetzung dieser Aufteilung ist jedoch schwierig, wie die vielen überlappenden regionalen Organisation Afrikas zeigen; hierzu *Asche/Brücher* 'Myth and Reality of African Regional Integration' (2009) 12 RiA 169–86.

fortschreitende Aufhebung der Dichotomie zwischen internationalem und nichtinternationalem bewaffneten Konflikt auch auf die Frage der Anwendung des Gewaltverbots im letztgenannten auswirkt.

b) Keine Maßnahmen ‘short of war’

Zuletzt möchte sich die Arbeit auf bewaffnete Konflikte beschränken, die nach dem normalen Sprachgebrauch unter ‘Krieg’ i. S. eines gewaltsamen Massenkriegs subsumiert werden können.¹² Deshalb untersucht die Arbeit nicht militärische Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger auf dem Territorium eines anderen Staates.¹³ Ebenso untersucht die Dissertation nicht die gezielte Tötung von (einzelnen) Terroristen in einem Drittland, auch wenn es sich hier um eine Verletzung des Gewaltverbots handeln kann.¹⁴ Großangelegte Angriffe auf Terroristenlager, wie z. B. der kenianische Angriff auf Stellungen der Al-Shabaab in Somalia in 2013, werden hingegen angesprochen. Nicht behandelt werden zudem Interventionen auf Einladung, die nur eine geringe Eingriffstiefe haben, z. B. die Verhinderung eines Militärputsches, ohne dass es anschließend zu größeren gewaltsamen Auseinandersetzungen kommt.

c) Keine Peacekeeping-Einsätze der UN und der EU

In dieser Arbeit werden Peacekeeping- und Peaceenforcement-Einsätze von afrikanischen Regionalorganisationen auf ihre Rechtmäßigkeit unter-

12 Davon unberührt bleibt die Frage, ob Grenzscharmützel eine Verletzung des Gewaltverbots darstellen; s. hierzu u. 1. Kapitel III. Eritrea/Äthiopien (1998–2000).

13 Zur Frage des Parlamentsvorbehalts in Deutschland bei der Rettung eigener Staatsbürger s. ‘Libyen-Einsatz der Bundeswehr’ BVerfG-Urteil v. 23.09.2015 (2 BvE 6/11). Zur str. Frage, ob solche Aktionen ohne die Zustimmung des betroffenen Staates zulässig sind, s. verneinend *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 21; *Randelzhofer/Dörr* ‘Art. 2 (4)’ in Simma (Hrsg.) *Charta of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 58–61; *Doehring* ‘Die humanitäre Intervention’ in FS Buergenthal (1996) 552; und bejahend *Tams* ‘Prospects for Humanitarian Uses of Force’ in Cassese (Hrsg.) *Realizing Utopia* (2012) 365f, 372.

14 Hierzu *Melzer Nils* *Targeted Killing in International Law* (Oxford 2008).

sucht. UN und EU-Einsätze in Afrika werden nicht behandelt, hier wird auf weiterführende Literatur verwiesen.¹⁵

III. Anzahl und Typisierung afrikanischer bewaffneter Konflikte seit 1990

1. Anzahl bewaffneter Konflikte und Definition

Die Anzahl der bewaffneten Konflikte im untersuchten Zeitraum in Afrika hängt von der unteren Schwelle der Begriffsdefinition des bewaffneten Konfliktes ab. Diese Schwelle, die von der bloßen Krise abzugrenzen ist, wird in den Politikwissenschaften, inklusive Friedensforschung, und dem Völkerrecht unterschiedlich gezogen.¹⁶ Die Politikwissenschaft orientiert sich an der Zahl der Toten. Für die Frage der Rechtmäßigkeit von Gewalt sind Todeszahlen jedoch unbeachtlich. Wie schon erwähnt, soll in dieser Arbeit jedoch nicht jeder Verstoß gegen das Gewaltverbot behandelt werden, sondern nur solche, denen ein bewaffneter Konflikt als Massenphänomen folgt, und die nach dem natürlichen Sprachgebrauch als Kriege eingeordnet werden können.

Für die Anzahl der bewaffneten Konflikte an dieser Stelle soll genügen, dass ein bewaffneter Konflikt dann vorliegt, wenn militärische Waffengewalt von nicht unerheblichem Ausmaß zwischen mindestens zwei organi-

15 Zu EU-Operationen in Afrika, z. B. Operation *Artémis* in Ituri (DRC), s. *Kuhn* Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Mehrebenensystem (2012); und Fn 1022.

16 In der Politikwissenschaft wird unterschieden zw. Krieg, fortgeschrittenem (*intermediate*) und geringfügigem (*minor*) bewaffneten Konflikt. Zur Einordnung werden Todeszahlen herangezogen, wobei ein geringfügiger Konflikt dann vorliegt, wenn die Zahl der Toten, die im Zusammenhang mit dem Konflikt zu sehen sind, mindestens 25 aber unter 1000 liegt. Ein fortgeschrittener Konflikt liegt vor, wenn über 1000 Tote im Verlauf des Konfliktes zu verzeichnen sind, aber weniger als 1000 im Verlauf eines Jahres. Ein Krieg soll dann vorliegen, wenn die Zahl von 1000 Toten in jedem Jahr überschritten wird. UCDP definiert einen Krieg (major armed conflict) als "a contested incompatibility concerning government or territory over which the use of armed force between the military force of two parties, of which at least one is the government of a state, has resulted in at least 1000 battle-related deaths in at least one calendar year" aus *Melvin/De Koning* 'Resources and Armed Conflict' (2011) SIPRI YB 69.

sierten Gruppen zum Zwecke eines politischen Zieles eingesetzt wird.¹⁷ Er ist abzugrenzen von der bloßen Krise i. S. v. Art. 2 (1) Zweites Zusatzprotokoll (1977) zu den Genfer Abkommen (1949).¹⁸ Die hier verwendete Definition schließt sowohl den internationalen als auch den nichtinternationalen bewaffneten Konflikt i. S. d. Genfer Abkommens (1949) und des Ersten und Zweiten Zusatzprotokolls (1977) ein. Sie reicht insofern weiter als die üblichen Definitionen, als sie auch bewaffnete Konflikte zwischen zwei nichtstaatlichen organisierten Gruppen umfasst,¹⁹ sog. ‘substate conflicts’, wie sie in Afrika inzwischen typisch sind.²⁰ Zu nennen ist hier z. B. der Konflikt in der ZAR zwischen der mehrheitlich muslimischen Séléke-Koalition und der mehrheitlich christlichen Anti-Balaka-Gruppe in 2013 und 2014.²¹

Ausgehend von dieser Definition kann festgestellt werden, dass im Zeitraum November 1989 bis November 2014 in Afrika mindestens 45 bewaffnete Konflikte ausgetragen wurden. Davon hatten 34 ihren Beginn oder Schwerpunkt nach 1990.²² Elf hatten ihren Anfang und Schwerpunkt (weit) vor 1990 genommen, dauerten aber nach 1990 noch an.²³

17 Diese Definition unterscheidet sich von den gängigen insoweit, als sie keine staatliche Streitkraft voraussetzt; vgl. die AKUF-Definition in Anlehnung an István Kende (1917–88) unter <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sowi/professuren/jakobeit/forschung/akuf/kriegsdefinition.html>.

18 Art. 2 (1) ZP II lautet: Dieses Protokoll findet nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen Anwendung, die nicht als bewaffneter Konflikt gelten.

19 Für einen restriktiven ‘Kriegsbegriff’, der auf beiden Seiten staatliche Gruppen voraussetzt, s. *Dinstein War, Aggression and Self-Defence* (2011) Rn 8.

20 Das Heidelberger Konfliktbarometer führt im Berichtszeitraum 2015 die Kategorie ‘substate conflict’ neu ein (s. Preface).

21 Zu den Konflikten in der ZAR s. u. 7. Kapitel.

22 1. Äthiopien/Eritrea 1998–2000; 2. Burundi 1993–2006; 3. DRC (Zaire) Anti-Regime 1996–97; 4. DRC/Nachbarn 1998–2003; 5. DRC Rebellen (Ituri und Nordkivu) seit 2003/04 (M23 Rebellen v. a. 2012/13); 6. Djibouti 1991/2–94; 7. Côte d’Ivoire 2002–06; 8. Eritrea/Djibouti (2008); 9. Guinea (Regional) 2000–01; 10. Guinea-Bissau 1998–99; 11. Kongo-Brazzaville (1997–99); 12. Komoren-Anjouan 1997–2008; 13. Lesotho 1998; 14. Liberia 1989–2003; 15. Namibia (Caprivi) 1998–99; 16. Nigeria/Kamerun (Bakassi) v. a. 1996; 18. Nigeria (Nigerdelta–Erdöl) seit 1997; 19. Boko Haram/Nigeria seit 2003; 20. Niger (Touareg/Azawad) 1990–95; 21. Madagaskar 2002; 22. Mali (Azawad) 1990–96; 23. Mali (Azawad und Terror) 2012; 24. Ruanda 1990–94, 1997–2002; 25. Senegal (Casamence) 1990–2003; 26. Sierra Leone 1991–2002; 27. Somalia seit 1988; 28. Sudan (Darfur) seit 2003; 29. Tschad 1998–2003; seit 2005; 30. ZAR 1996–97,

Auffallend ist die geringe Zahl internationaler bewaffneter Konflikte in Afrika.²⁴ Von den 45 bewaffneten Konflikten waren lediglich vier klassisch zwischenstaatlich: zum einen der Konflikt zwischen Nigeria und Kamerun um die Bakassi-Halbinsel 1994–2006, dann zwischen Äthiopien und Eritrea 1998–2000, der im Juni 2016 wieder kurz aufflackerte, sowie zwischen Eritrea und Djibouti 2008.²⁵ Der jüngste internationale bewaffnete Konflikt entwickelte sich ab November 2011 zwischen dem seit dem 9. Juli 2011 unabhängigen Südsudan und dem Sudan, der Mitte 2012 offiziell beigelegt wurde, jedoch bis heute anhält.²⁶

Der Zweite Kongokrieg (1997–2003) in der DR Kongo ist ein Mischtyp, der – wie noch ausgeführt wird – sowohl zwischenstaatliche als auch innerstaatliche Elemente beinhaltet.²⁷ Der Konflikt zwischen Äthiopien und Somalia ab Weihnachten 2006 kann je nach Betrachtungsweise als nichtinternationaler Konflikt mit Drittstaatenbeteiligung oder als internationaler Konflikt betrachtet werden. In der vorliegenden Arbeit wird er als nichtinternationaler Konflikt mit Drittstaatenbeteiligung unter dem Hauptaspekt der Intervention auf Einladung behandelt.²⁸ Dies gilt ebenso für die Intervention Kenias in Somalia ab Oktober 2011.

Die hohe Dominanz innerstaatlicher bewaffneter Konflikte in Afrika entspricht dem globalen Bild. Auch weltweit überragen die innerstaatlichen Konflikte die zwischenstaatlichen sowohl in Quantität als auch Qualität.²⁹ 2009 und 2010 waren alle weltweit ausgetragenen bewaffnete Kon-

-
- 2001–03; 2004–08; 2012–13; seit 2013; 31. Sudan/Südsudan seit Ende 2011; 32. Mali (Terror) seit 2012; 33. Libyen seit 2011; 34. Südsudan seit 2013.
- 23 1. Angola (UNITA) 1975–2002; 2. Angola (Cabinda) seit 1975; 3. Äthiopien (Oromo) seit 1974; 4. Äthiopien (Ogaden) seit 1984; 5. Westsahara seit 1975, 6. Mosambik 1975–92, 7. Uganda seit 1980; 8. Südafrika (Anti-Apartheid-Krieg) 1976–94; 9. Sudan (zweiter Bürgerkrieg) 1983–2003; 10. Tschad 1966–96; 11. Nigeria (Bauern/Normaden seit 1960); vgl. für beide Fn Heidelberger Konfliktbarometer, AKUF Kriegearchiv, sowie UCDP, alle o. Fn 1.
- 24 Zw. 1945 und 1989: Nigeria/Kamerun (1960–75; Grenzkrieg); Burkina Faso/Mali (Agachenstreifen 1985), Uganda/Tansania (1978); Somalia/Äthiopien (1975–84, Ogaden); und Grenzkrieg Tschad/Libyen (Aouzou Streifen 1987–89); s. u. 2. b) Grenz- und Territorialkonflikte.
- 25 Der Konflikt zw. Eritrea und Äthiopien wird im 1. Kapitel III. behandelt.
- 26 Heidelberger Konfliktbarometer (2011) 3, 46f; (2013) 67; (2015) 95f.
- 27 Zum internationalen Aspekt des Konfliktes in der DRC s. 1. Kapitel IV.
- 28 Zur Intervention Äthopiens in Somalia ab Weihnachten 2006 s. 2. Kapitel I. 4.
- 29 Heidelberger Konfliktbarometer (2013) 17; (2012) 3; (2011) 3; (2010) 2.

III. Anzahl und Typisierung afrikanischer bewaffneter Konflikte seit 1990

flikte von hoher Intensität innerstaatlicher Natur.³⁰ 2011 waren zwei von 38 bewaffneten Konflikten hoher Intensität zwischenstaatlich, darunter der zwischen Sudan und dem frisch gegründeten Südsudan.³¹ Dieser stellte 2012 den ersten ‘Krieg’ im politikwissenschaftlichen Sinne seit der militärischen Auseinandersetzung zwischen Russland und Georgien in 2008 dar.³² Im Jahr 2013 gab es keinen,³³ 2014 nur einen internationalen bewaffneten Konflikt.³⁴ 2015 waren wiederum alle Konflikte von hoher Intensität innerstaatlicher Natur, insgesamt 43.³⁵ Das Bild setzt sich fort. Nur noch vereinzelt treten klassische internationale bewaffnete Konflikte auf, wie z. B. die niederschweligen Auseinandersetzungen im Juni 2016 zwischen Äthiopien und Eritrea.³⁶ Insgesamt machen die nichtinternationalen bewaffnete Konflikte seit Jahren über 90 % aller bewaffneten Konflikte aus, wobei nach 1989/90 weltweit eine deutliche Zunahme der innerstaatlichen und eine kontinuierliche Abnahme der internationalen bewaffneten Konflikte verzeichnet werden können.³⁷ Gleichzeitig steigen die Internationalisierung der innerstaatlichen Konflikte und die Anzahl der nichtstaatlichen Konflikte, also solche ohne staatliche Beteiligung (‘substate conflicts’).³⁸ Afrika ist weltweit die Region mit den meisten bewaffneten Konflikten hoher Intensität.³⁹

Erschütternd ist vor allem die Betrachtung bewaffneter Konflikte von der Opferseite aus: Es wird geschätzt, dass der Anteil der zivilen Opfer in

30 *Harbom/Wallensteen* ‘Armed Conflicts, 1946–2009’ (2010) 47 *Journal of Peace Research* 503 zählt 36, das Heidelberg Konfliktbarometer (2009) 2, (2010) 2 zählt 31 Kriege in 2009 und 28 Kriege in 2010; niederschwellige internationale Konflikte bestanden aber, z. B. zw. Tschad und Sudan und zw. Angola und der DRK.

31 Heidelberg Konfliktbarometer (2011) 3.

32 Heidelberg Konfliktbarometer (2012) 3; vgl. *Themnér/Wallensteen* ‘Armed Conflicts, 1946–2012’ (2013) 50 *Journal of Peace Research* 510; niederschwellig gab es einen Konflikt zw. der DRK und Ruanda in der Region Kivu.

33 Heidelberg Konfliktbarometer (2013) 17; (2015) 15.

34 Zw. Indien und Pakistan (Kaschmir), s. Heidelberg Konfliktbarometer (2014) 17, 109, 138.

35 Heidelberg Konfliktbarometer (2015) 15.

36 ‘Ethiopia and Eritrea blame each other for border clash’ (13.06.2016) BBC online; ‘Die Streithähne am Horn von Afrika’ (14.06.2016) NZZ online.

37 Heidelberg Konfliktbarometer (2013) 17.

38 *Petterson/Wallensteen* ‘Armed Conflicts, 1946–2014’ (2015) *Journal of Peace Research* 536f; Heidelberg Konfliktbarometer (2015) Preface.

39 Vgl. für Subsahara-Afrika Heidelberg Konfliktbarometer (2013) 15; (2014) 16; (2015) 14; in Kombination mit den Magreb-Staaten, gefolgt vom Mittleren Osten, während Asien die Region mit den meisten Konflikten niedriger Intensität ist.

kriegerischen Auseinandersetzungen inzwischen bei 90 % liegt,⁴⁰ ein Umstand, dem das heutige Völkerrecht noch nicht bzw. kaum Rechnung trägt.⁴¹

2. Typisierung und Ursachen

Jeder einzelne bewaffnete Konflikt ist ein komplexer Zusammenhang aus Ursachen und Folgen. Typisierungen bergen die Gefahr, dass jeweilige Besonderheiten unzureichend Beachtung finden. Trotzdem ist eine grobe Einteilung der afrikanischen Konflikte für deren analytische Betrachtung sinnvoll, um Parallelen aufzustellen und abstrakte Bewertungen abgeben zu können. Der französische Völkerrechtler Pierre-François Gonidec, der u. a. im Senegal lehrte und für die frankophone afrikanische Völkerrechtswissenschaft von großer Bedeutung ist, teilte 1996 die afrikanischen Konflikte in vier größere Gruppen: zum einen die Kriege, die ihren Ursprung noch in der Kolonialzeit haben bzw. mit der Dekolonisation zusammenhängen (Post-Kolonialkriege),⁴² des Weiteren die Bürgerkriege, auch solche mit Drittstaatenbeteiligung, drittens die Grenzkonflikte und schließlich die politischen Krisen, die sich zu bewaffneten Konflikten ausweiten.⁴³

Im Hinblick darauf, dass in dieser Arbeit ausschließlich Konflikte nach dem Umbruch 1989/90 behandelt werden und nach dem 11. September 2001 neue Typen entstanden sind, sind die afrikanischen Konflikte ausgehend von Gonidec in sieben Kategorien einzuteilen: a) Konflikte, die ihre Ursache im Ende des Kalten Krieges haben, b) Grenz- und Territorialkon-

40 Diese Angabe von 90 %, die in der Lit. immer wieder auftaucht, ist str., da auf Schätzungen beruhend, s. *Roberts Adam* 'Lives and Statistics: Are 90 % of War Victims Civilians?' (2010) 52 *Survival* 115–36; für Afrika ist die Zahl wahrscheinlich nicht ausreichend. Zum Ungleichgewicht zw. militärischen und zivilen Opfern s. auch *Charlesworth/Chinkin* *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis* (2000) 251.

41 *Ipsen* bezeichnet dies als "Hauptschwäche des einschlägigen Völkerrechts" in *Ipsen* (2004) § 65 Rn 19; ausführlich *Scott T. Paul* 'The Duty to Make Amends to Victims of Armed Conflict' (2013) 22 *Tulane Journal of International and Comparative Law* 87–117.

42 Ein noch heute typischer Post-Kolonialkrieg ist wohl die Krise in Darfur, s. hierzu ausführlich *Bassil* *The Post-Colonial State and Civil War in Sudan: The Origins of Conflict in Darfur* (2013).

43 *Gonidec* *Relations internationales africaines* (1996) 148.

flikte, c) Sezessions- und Unabhängigkeitskonflikte, d) innerer Machterhalt und Machtwechsel (einschließlich Systemwechsel), e) Konflikte um Ressourcen, f) Marginalisierung und Menschenrechtsverletzungen, sowie g) Stellvertreterkriege einschließlich Kampf gegen den Terror. Gleichzeitig liegt ein hoher Anteil an Mischtypen vor, sodass bestimmte Konflikte auch in mehrere Kategorien fallen können.

a) Konflikte nach Wegfall des Ost-West-Gegensatzes

Mit dem Ende des Kalten Krieges fiel die Unterstützung der afrikanischen Staaten durch den einen oder anderen Block weg.⁴⁴ "The end of the Cold War in the early 1990s was accompanied by a dramatic rise in violent internal power struggles that threatened and led to state implosion across Africa."⁴⁵ Gefestigte Staaten wurden fragil und Kleinwaffenarsenale, die der Kalte Krieg in Reserve hielt, öffneten sich und überschwemmten ganze Regionen.⁴⁶ Am markantesten zeigte sich dies in der Region der Großen Seen und in Somalia. In Zaire, der jetzigen DR Kongo, wäre es ohne den Rückzug der US-Amerikaner und Frankreichs nicht zum Kollaps des Mobutu-Systems gekommen.⁴⁷ In Mali und Niger kam es unmittelbar nach 1989 zu Tuareg-Rebellionen, die 2012 mit den Waffen aus dem Libyen-Konflikt fortgesetzt wurden.⁴⁸

Der Umbruch 1989/90 und die La-Baule-Doktrin Frankreichs,⁴⁹ die einen verstärkten Rückzug der ehemaligen Kolonialmacht vom Kontinent vorsah, führten zu einer Destabilisierung und einem Sicherheitsvakuum in

44 S. hierzu *Isiaki Alani Badmus* 'The Quest for Security after the Cold War: Africa's Security Concerns' (2009) *Review of International Affairs* 25–49.

45 *Kwesi Aning* *Compendium of ECOWAS Peace and Security Decisions* (2010) Foreword 10.

46 *Mutua* 'Putting Humpty Dumpty Back Together Again: The Dilemmas of the Post-Colonial African State' (1995) 21 *BrooklynJIL* 505–09, 524; *Hainzel* 'Afrikanische Konflikte – Konflikte in Afrika' in Feichtinger (Hrsg.) *Afrika im Blickfeld* (2004) 9–17.

47 *Philipp Christiane* 'Congo, Democratic Republic of the' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (Online-Version 2013) Rn 9; *N'Diaye* 'Still "Getting Away with it" France's Africa Defense and Security Policy' in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 305–07.

48 *N'Diaye* *ibid* 306.

49 Formuliert von Mitterrand 1990 während des 16. Afrika-Frankreich-Gipfels in La Boule, s. *N'Diaye* *ibid* 306f.

vielen afrikanischen Staaten, welches die regionalen Sicherheitssysteme und die UN nur unzureichend füllen konnten.⁵⁰ In den nunmehr fragilen, *failing* und *failed States* wie Somalia, Burundi und DR Kongo kam es zu neuen asymmetrischen Konflikten. Asymmetrisch ist und war schon jeder klassische Bürgerkrieg. Neu ist an diesen Konflikten, dass in ihnen die “Grenzlinien zwischen öffentlicher und privater sowie politischer und krimineller Gewalt ebenso wie die Grenzlinien zwischen Kriegsführung und politischer Repression verschwimmen”.⁵¹ Ähnlich drücken Melvin und De Koning aus, dass in “the 1990s the dominant form of conflict shifted to complex and fluid internal struggles pitting governments against rebel groups and even bypassing state involvement altogether”.⁵²

b) Grenz- und Territorialkonflikte

Trotz künstlicher und willkürlicher Grenzziehung durch die Kolonialmächte auf der Berliner Kongokonferenz (1884–85) ist anerkannt, dass es in Afrika sowohl vor als auch nach dem Kalten Krieg zu verhältnismäßig wenig Grenzkriegen i. S. eines internationalen bewaffneten Konflikts kam.⁵³ Bei den meisten Grenzstreitigkeiten in Afrika entwickelten sich keine größeren Gewaltausschreitungen, sodass sie die Schwelle zu einem internationalen bewaffneten Konflikt nicht erreichten. Viele konnten mit Hilfe des IGH oder auf anderem Wege friedlich gelöst werden.⁵⁴

50 *Conteh-Morgan* ‘Adapting Peace-Making Mechanisms in an Era of Global Change’ in *Magyar/Conteh-Morgan* (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (1998) 1–3.

51 *Brock* ‘Von der “humanitären Intervention” zur “Responsibility to Protect”’ in *FS Bothe* (2008) 20; *Kaldor Mary* *Old and New Wars: Organized Violence in a Global Era* (London 2012).

52 *Melvin/De Koning* ‘Resources and Armed Conflict’ (2011) SIPRI YB 40.

53 *Okafor* *Re-Defining Legitimate Statehood* (2000) 34; *Samuels* ‘Redrawing the Map: Lessons of Post-Colonial Boundary Dispute Resolution in Africa’ in *Levitt* (Hrsg.) *Africa: Mapping New Boundaries in International Law* (2008) 227; vgl. aber auch *aA Jacobs/Mostert* ‘Boundary Disputes in Africa’ in *Wolfrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 11.

54 *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)* [1986] ICJ Rep 554, s. hierzu *Tomka Peter* ‘Frontier Dispute Case (Burkina Faso/Republic of Mali)’ in *Wolfrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012); *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)* [1999] ICJ Rep 1045, s. hierzu *Maierhöfer Christian* ‘Kasikili/Sedudu Island Case (Botswana/Namibia)’ in *Wolfrum* (Hrsg.) *MPEPIL Online-Version* (2013); *Différend frontalier (Benin/Niger)* [2005] ICJ Rep 90, s. hierzu *Cot Jean-*

III. Anzahl und Typisierung afrikanischer bewaffneter Konflikte seit 1990

Ein Grenzkonflikt, der sich zu einem umfassenden bewaffneten internationalen Konflikt entwickelt hat, ist der zwischen Eritrea und Äthiopien in den Jahren 1998–2000.⁵⁵ Im Juni 2008 eskalierte der seit 1995 schwelende Grenzkonflikt zwischen Eritrea und Djibouti.⁵⁶ Der Konflikt zwischen Nigeria und Kamerun um die Bakassi-Halbinsel in den Jahren 1993 bis 2008 kann ebenfalls als bewaffneter Grenz- bzw. als Territorialkonflikt betrachtet werden.⁵⁷ Der jüngste internationale bewaffnete Grenzkonflikt ist der zwischen Sudan und Südsudan um den Grenzverlauf der ölreichen Abyei-Region. Trotz Streitschlichtung vor dem Ständigen Schiedsgerichts in Den Haag ließ er sich nicht ausschließlich friedlich lösen und dauert an.⁵⁸

Der Vollständigkeit halber zu nennen ist der bewaffnete Grenzkonflikt zwischen Senegal und Mauretanien in den Jahren 1989–91 um den Fluss Senegal, bei dem es im Jahre 1989 zu ca. 200 Toten kam.⁵⁹

Mitursächlich für die geringe Zahl von Grenzkonflikten im untersuchten Zeitraum ist sicherlich, dass die Organisation of African Unity (OAU) im Jahre 1964 das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit, die sog. *uti possidetis*-Doktrin, als bindendes Prinzip ausgesprochen und wiederholt bestätigt hat, zuletzt im Gründungsvertrag der AU.⁶⁰

Pierre 'Frontier Dispute Case (Benin/Niger)' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012); zu Tschad/Libyen s. *Dunoff/Ratner/Wippman* International Law (2010) 3–14, und *Häusler Katharina/Hofbauer Jane A.* 'Territorial Dispute Case (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012); zu Uganda/Tansania (1978) s. *Thom G. William* African Wars: A Defense Intelligence Perspective (2010) 125–30, und *Franck* Recourse to Force (2002) 143–45; zu Somalia/Äthiopien (Ogaden) s. *Thom* *ibid.*, und *Brownlie Ian* 'Boundary Disputes in Africa' in Bernhardt (Hrsg.) EPIL (1992) 462f.

55 Wird im 1. Kapitel III. ausführlich behandelt.

56 S. Heidelberger Konfliktbarometer (2008) 34 und u. 1. Kapitel II.

57 S. hierzu ebenfalls 1. Kapitel II.

58 'Abyei, a Non-State Entity of Post-War Sudanese Divide' (01.07.2015) Aljazeera online; 'The Referendum in Abyei is an Ongoing Challenge for the African Union' (02.12.2013) ISS Today; Permanent Court of Arbitration, *The Government of Sudan/ The Sudan People's Liberation Movement/Army (Abyei Arbitration) Final Award* (22.07.2009), s. hierzu *Baetens Freya* 'The Abyei Arbitration' (2011) 3 GöttingenJIL 417–46; *Böckenförde Markus* 'The Abyei Award' (2010) 23 Leiden JIL 555–69.

59 *Parker Ron* 'The Senegal-Mauritania Conflict of 1989: A Fragile Equilibrium' (1991) 29 Journal of Modern African Studies 155–71.

60 OAU Res 16.1 (21.07.1964) Intangibility of Existing Borders (Intangibilité des frontières africaine) ('Cairo Declaration 1964') in *Glèlè-Ahanhanzo* (Hrsg.) Intro-

c) Sezessions- und Unabhängigkeitskonflikte

Häufiger als Grenzstreitigkeiten kommen Sezessionskonflikte vor, doch auch sie stellen einen vergleichsweise geringen Anteil der Kriege dar. Im untersuchten Zeitraum von November 1998 bis November 2014 gab es blutige Sezessionsbestrebungen der Enklave Cabinda in Angola⁶¹ und der Casamance im Senegal.⁶² Auch der Unabhängigkeitskampf der Westsahara gegen Marokko kann dieser Kategorie zugerechnet werden.⁶³

Zu nennen ist hier ebenfalls der jahrzehntelange Konflikt zwischen Sudan und dem Südsudan zwischen 1955 und 1972 und erneut ab 1983, der schließlich auf der Grundlage des Friedensabkommens von 2005 zu einem Referendum im Januar 2011 führte, in dem sich die überwiegende Mehrheit (99 %) der Bevölkerung für eine Abspaltung des Südsudans aussprach.⁶⁴ Da der Konflikt seinen Anfang weit vor dem Ende des Kalten Krieges nahm, wird er hier nicht untersucht.⁶⁵

Aus dem gleichen Grund wird der dreißigjährige Kampf um die Unabhängigkeit Eritreas von Äthiopien (1961–91) nicht behandelt.⁶⁶ Auch der

duction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales africaines (1986) 105; OAU Ministerrat (21.–26.07.1986) Res CM/Res 1069 (XLIV) on Peace and Security in Africa through Negotiated Settlement of Borders; Art. 4 (b) AU Constitutive Act (2000): 'Respect of borders existing on achievement of independence'; *Okafor* Re-Defining Legitimate Statehood (2000) 34; aA *Jacobs/Mostert* 'Boundary Disputes in Africa' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 11.

61 Cabinda wird u. im 3. Kapitel III 3. b) ausführlich behandelt.

62 "(T)he longest-running armed conflict in Africa": *Panara Carlo* 'Casamance Conflict' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 18.

63 Westsahara wird u. im 3. Kapitel III 2. d) behandelt.

64 Der Südsudan rief am 9. Juli 2011 seine Unabhängigkeit aus und wurde am 14. Juli 2011 als 193. Mitglied in die UN und am 27. Juli 2011 als 54. Mitglied in die AU aufgenommen.

65 Ausführlich zum Bürgerkrieg zw. Sudan und Südsudan ab 1985 *Khalid Mansur* The Paradox of Two Sudans (Trenton 2015); sowie *Herr* Nichtstaatliche Gewaltakteure und das Humanitäre Völkerrecht (2014) 129–77.

66 Die Unabhängigkeit Eritreas wird als Sonderfall bezeichnet, da es hier nicht um eine Verletzung, sondern um die Wiederherstellung der ehemaligen kolonialen Grenzen ging; s. *Ouguergouz/Tehindrazanarivelo* 'The Question of Secession in Africa' in Kohen (Hrsg.) Secession (2006) 266–68; das Argument ist auch auf Somalia und Cabinda übertragbar.

Katanga-Konflikt in der DR Kongo (1960–65) fällt nicht in den hier untersuchten Zeitraum.⁶⁷

Bei Sezessionsbestrebungen wird oft angeführt, dass sie gegen die *uti possidetis*-Doktrin verstoßen, die, wie später noch ausgeführt wird, in Afrika gewohnheitsrechtlichen Status hat und inzwischen im Gründungsvertrag der AU bindend festgeschrieben ist.⁶⁸ De facto widersprechen aber gerade die meisten Sezessionsbestrebungen nicht der *uti possidetis*-Doktrin, da der Status des nach Unabhängigkeit strebenden Gebietes zu Kolonialzeiten ein anderer war als der des 'Hauptstaats'. Die Casamance war z. B. während der Kolonialisierung durch Frankreich ein vom Senegal unabhängiges Gebiet.⁶⁹ Auch Cabinda macht geltend, dass es zu Zeiten der Kolonisation durch Portugal einen anderen Status hatte als Angola. Das Gleiche gilt für Eritrea im Verhältnis zu Äthiopien und für Somaliland im Verhältnis zu Somalia.

d) Innerer Machterhalt und -ergreifung

Häufigste Ursache für bewaffnete Konflikte in Afrika ist der Kampf um die innere Machterlangung bzw. den inneren Machterhalt.⁷⁰ Regelmäßige Regierungswechsel durch demokratische Wahlen, wie z. B. in Benin, Botswana, Ghana, Südafrika und Senegal, sind in vielen afrikanischen Ländern noch ein fernes Ziel. Zahlreiche Regierungen, auch von Staaten mit einem formal differenzierten Rechtssystem, wie z. B. in Simbabwe, sehen in der politischen Opposition eine Gruppe von Hoch- und Landesverrättern, die es auszuschalten gilt. "[T]he independent opposition has to operate as a national outlaw because it is never recognised as such outside the framework of the single party."⁷¹ "Macht in Afrika wird häufig als ab-

67 S. hierzu *Gérard-Libois Jules Sécession au Katanga* (Léopoldville 1963).

68 So z. B. *Ouguergouz/Tehindrazanarivelo* 'The Question of Secession in Africa' in Kohen (Hrsg.) *Secession* (2006) 258.

69 *Panara Carlo* 'Casamance Conflict' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 25.

70 *Melvin/De Koning* 'Resources and Armed Conflict' (2011) *SIPRI YB* 63. Vor 1989/90 noch oft mit (ideologischem) Systemwechsel verbunden, was heute vernachlässigt wird bzw. im Hinblick auf den sog. islamistischen Fundamentalismus völlig neu definiert werden muss.

71 *Nwokedi* *Regional Integration and Regional Security: ECOMOG, Nigeria and the Liberian Crisis* (1992) 2.

solut verstanden und nicht als Leihgabe des Souveräns.“⁷² “Authority in African traditional society is conceived as being personal, permanent, mystical, and pervasive.”⁷³ Daran hat sich bis heute in vielen afrikanischen Staaten wenig verändert. Die Bekämpfung der Opposition – notfalls mit allen Mitteln – wird häufig als legitimes und auch legales Verhalten der staatlichen Souveränität betrachtet.⁷⁴ Im Westen übliche Wahlpropaganda wie “Abwahl von Präsident X jetzt” oder “Präsident Y muss weg” wird zum Teil als Hochverrat strafrechtlich verfolgt.⁷⁵ Eine echte demokratische Grundhaltung der Eliten entwickelt sich in vielen afrikanischen Staaten nur zögerlich.⁷⁶ Das wachsende demokratische Bewusstsein der Bevölkerung wird regelmäßig unterdrückt bzw. bestenfalls nicht gefördert, wobei es zunehmend positive Entwicklungen gibt, bei denen im Ergebnis den Forderungen einer stetig stärker werdenden Zivilgesellschaft Rechnung getragen wird, wie z. B. 2014/15 in Burkina Faso.⁷⁷ Das Wahljahr 2015 zeigte deutlich das Spannungsverhältnis zwischen verdeckter und offener Unterdrückung demokratischer Elemente in manchen Staaten auf der einen und der Förderung und Bekräftigung demokratischer und verfassungsrechtlich gewachsener Grundpfeiler in weiteren Ländern auf der anderen Seite.⁷⁸ So kam es in Burundi im Vorfeld und im Nachgang der Wahlen zu schlimmsten Menschenrechtsverletzungen und Gräueltaten,

72 Scheen Thomas ‘Die alten Männer und die Macht’ (30.10.2014) FAZ 4.

73 Nwabueze B. O. *Presidentialism in Commonwealth Africa* (1974) 106, zitiert aus Ndulo ‘Democratic Governance and Constitutional Restraint of Presidential and Executive Power: The Challenges in Africa’ in FS Kader Asmal (2014) 153.

74 Emailverkehr der Verf. mit einem Ministerialbeamten des Arbeitsministeriums in Simabwe, März 2011.

75 S. hier z. B. die mehrmalige strafrechtliche Verfolgung des Herausforderers von Simabwes Präsident Mugabe, Morgan Tsvangirai. Auf Hochverrat steht in Simabwe die Todesstrafe.

76 Hierzu ausführlich Ndulo ‘Democratic Governance and Constitutional Restraint of Presidential and Executive Power’ in FS Kader Asmal (2014) 119–54.

77 In Burkina Faso erreichten friedliche Proteste und Druck der AU gegen einen Militärputsch Ende Okt./ Anfang Nov. 2014 Neuwahlen in 2015, s. ‘Zorn der frustrierten Jugend’ und ‘Afrikanische Union stellt Militärjunta Ultimatum’ (03.11.2014) SZ 4, 7.

78 ‘Africa’s Election Year 2015: A Long Way to Democracy?’ (01.01.2016) DW online.

während z. B. in Tansania der amtierende Präsident bewusst die verfassungsrechtliche Schranke von zwei Amtszeiten einzuhalten vermochte.⁷⁹

Neben dem fehlenden Demokratiebewusstsein ist ein weiterer Grund für die gewaltsame Austragung nationaler Konflikte die Heterogenität der Bevölkerung bzw. die Vielzahl nationaler Gruppen in Kombination mit der Dominanz einer einzelnen Gruppe, die die anderen (Minderheiten-)Gruppen⁸⁰ in Bezug auf Staatsposten aber auch hinsichtlich der Infrastruktur wie Straßen, Krankenhäuser und Schulen vernachlässigt. Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der jüngeren Generationen, können sich ab einem bestimmten Grad der Diskriminierung und Marginalisierung, einhergehend mit einer völligen Aussichtslosigkeit auf einen sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg, leicht zu Rebellen entwickeln. Auch hier wendet sich der vernachlässigte Bevölkerungsanteil gegen die herrschenden staatlichen Institutionen mit dem Ziel der radikalen Änderung der vorhandenen Machtstrukturen (z. B. in Liberia 1990 oder in Darfur ab 2003).

Bei den meisten sog. ethnischen Konflikten, wie z. B. dem Völkermord in Ruanda (1994), dem Bürgerkrieg zwischen dem Nord- und Südsudan (1983–2005) und dem bewaffneten Konflikt in der Sudanregion Darfur (ab 2003), handelt es sich dem Grunde nach um Anti-Regime-Konflikte, denen Marginalisierung und Kampf um Ressourcen und Land als Ursachen zugrunde liegen. Deshalb ist der Unterschied zwischen der Konfliktsache ‘innerer Machterhalt/-wechsel’ und ‘Ressourcenknappheit’ heute oftmals nur ein marginaler.

e) Ressourcenknappheit und Klimawandel

Während früher innere Machtkämpfe meist mit System- und Ideologiewechseln verbunden waren, stellt der Kampf um Ressourcen in jüngster Zeit einen der häufigsten Konflikttypen dar.⁸¹

79 ‘Burundi: Im Land der Angst’ (12.10.2015) FAZ online; zu Tansania s. DW ibid; zu den Wahlen 2015 in Côte d’Ivoire s. *Piccolino Giulia* ‘One Step Forward, Two Steps Back? Côte d’Ivoire’s 2015 Presidential Polls’ (2016) 51 *Africa Spectrum* 91–110.

80 Nicht immer muss es eine quantitative Minderheit sein; z. T. dominiert(e) auch eine Minderheit über eine Mehrheit, wie z. B. die Tutsi in Ruanda während und nach der Kolonialzeit.

81 Heidelberger Konfliktbarometer (2010) 23; (2015) 16.

Bei Ressourcen kann es sich um Bodenschätze wie Diamanten und Kobalt handeln oder auch um Verknappung und Verteuerung von Agrarprodukten und anderen Lebensmitteln sowie den Zugang zu fruchtbaren Böden und sauberem Wasser. Melvin und De Koning stellen fest, dass der Anstieg der Lebensmittelpreise ganz wesentlich zum Arabischen Frühling beigetragen hat:

High food prices in late 2010 and early 2011 ... [were] one of the key factors precipitating a wave of demonstrations and uprisings across North Africa and the Middle East that led to the overthrow of decades-old regimes, grave levels of state violence against civilians and interventions by international forces.⁸²

Auch im restlichen Teil Afrikas ist die Knappheit von Lebensmitteln und natürlichen Ressourcen in vielen Fällen der Auslöser für einen bewaffneten Konflikt. Das Ende des Kalten Krieges führte zu einer neuen Bedeutung der natürlichen Bodenschätze:

With a sharp drop in assistance from the Soviet and Western blocks from the end of the 1989s, rebel groups became increasingly dependent on mobilizing alternative resources of income, including revenues from the exploitation and trading of natural resources, to keep fighting.⁸³

In der DR Kongo waren und sind Bodenschätze eine wesentliche Ursache für den Beginn, die Beibehaltung und die Verlängerung des Zweiten Kongokrieges und die immer noch andauernden Konflikte im Norden des Landes.⁸⁴ In Liberia und Sierra Leone wäre es ohne Diamanten nie zu einer Eskalation und Fortsetzung der Konflikte gekommen.⁸⁵ Das Gleiche gilt für die wiederkehrenden Konflikte in der ZAR; exemplarisch ist hier eine Aussage des UN-Generalsekretärs:

Indeed, the role that the exploitation of the natural resources of the Central African Republic plays in fuelling the conflict needs to be addressed as a root cause of the cyclical instability and a key factor in any future peacebuilding process.⁸⁶

82 *Melvin/De Koning* 'Resources and Armed Conflict' (2011) SIPRI YB 40.

83 *Melvin/De Koning* *ibid.*

84 'Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of the Democratic Republic of Congo' (16.10.2002) UN-Dok S/2002/1146.

85 *Melvin/De Koning* 'Resources and Armed Conflict' (2011) SIPRI YB 40.

86 'Report of the Secretary General on the Situation in the Central African Republic' (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 29.

In Darfur spielte und spielt neben der Marginalisierung der afrikanischen Bevölkerung die Knappheit an fruchtbaren Böden eine herausragende Rolle. In Nigeria weiteten sich in den letzten Jahren die seit 1960 andauernden Konflikte zwischen sesshaften Bauern und herumziehenden Viehzüchtern und Hirten aus.⁸⁷ Der weltweite Klimawandel schlägt insbesondere in Afrika durch, was zur weiteren Ressourcenknappheit und zu einer erneuten Verschärfung der schon bestehenden ethnischen und religiösen Konflikte führt.⁸⁸ Durch das Wetterphänomen El Niño in 2015 hat sich die Situation verschärft.⁸⁹

f) Marginalisierung und Menschenrechtsverletzungen

Eng mit dem Kampf um Ressourcen verbunden, sind die Nichterfüllung menschlicher Grundbedürfnisse und die Verletzung grundlegender Menschenrechte.⁹⁰ Auch der UN-Sicherheitsrat erkennt die Verbindung zwischen schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen und dem (Wieder-)Ausbruch von Konflikten regelmäßig an.⁹¹ Interne bewaffnete Konflikte entstehen vor allem dort, wo Bevölkerungsgruppen oder Regionen in ihren Rechten und Bedürfnissen marginalisiert oder unterdrückt werden und wo kein Zugang zu Rechtsbehelfen und keine Aussicht auf Verbesserung bestehen.⁹² Zum internen bewaffneten Konflikt kommt es in der Regel aber erst dann, wenn ein Drittstaat die in Opposition zum Regime stehenden Menschen mit Waffen versorgt. Dieser Drittstaat handelt oft aus humanitären Gründen, doch selten selbstlos. Meist sind auch eigene wirtschaftliche und strategische Interessen im Spiel.

87 Heidelberg Konfliktbarometer (2013) 61.

88 Grill Bartholomäus 'Der Dürre ausgeliefert: Mit den Bäumen schwinden im Sahel auch die letzten Ressourcen von Bauern und Hirten' (24.11.2011) Zeit 45f.

89 S. instruktiv zum Themenkomplex Bakker Christine 'The Relationship between Climate Change and Armed Conflict in International Law: Does the Paris Climate Agreement Add Anything New?' (2016) 2 Peace Process Online Review.

90 Sriram/Martin-Ortega/Herman War, Conflict and Human Rights (2010) 3–7, 14; vgl. Wiebe 'The Prevention of Civil War through the Use of the Human Rights System' (1995) 27 NYU Journal of International Law and Politics 409–68; s. auch u. 3. Kapitel IV.

91 Aus Breen Claire 'Revitalising the United Nations Human Rights Special Procedures Mechanisms as a Means of Achieving and Maintaining International Peace and Security' (2008) 12 MP UNYB 178.

92 S. auch 3. Kapitel IV. 1.

Wie schon erwähnt, spielte die Marginalisierung der Menschen in Darfur im Darfur-Konflikt eine wesentliche Rolle. Auch in Mali wäre es 2012, ohne die seit Jahrzehnten bestehende Diskriminierung der Tuareg durch Bamako, kaum zur erneuten Tuareg-Rebellion gekommen.⁹³

g) Neue Stellvertreterkriege und Kampf gegen den Terrorismus

Stellvertreterkriege zu Zeiten des Kalten Krieges in Afrika waren v. a. die zwei Konflikte zwischen Somalia und Äthiopien um die Ogaden-Region und der Konflikt in Angola.⁹⁴ Der sog. Krieg gegen den Terror hat neue Stellvertreterkonflikte entstehen lassen.⁹⁵ Afrika lag nach dem Ende des Kalten Krieges und nach dem Debakel von Somalia bis zum 11. September 2001 nicht mehr in der US-amerikanischen Interessensphäre.⁹⁶ Wo ein zu großer Einfluss radikal islamistischer Gruppen befürchtet wird, mischen westliche Kräfte in Afrika wieder mit,⁹⁷ mehr oder weniger verdeckt in Somalia oder offen in Mali.⁹⁸ Andernorts, wie im Norden Nigerias, sind es vor allem afrikanische Truppen, die sich einem menschenverachtenden Fundamentalismus entgegensetzen.⁹⁹

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus hat in Afrika jedoch nicht erst mit dem 11. September 2001 eingesetzt, sondern vielmehr mit

93 Francis 'The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali' (2013) NOREF Report 4.

94 Zum Ogaden-Krieg als Auslöser für weitere Konflikte in der Region s. *Ochwada* 'Insecurity in the Troubled Seas: The US and Kenya Face Terrorism in Eastern Africa' in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions* (2014) 187.

95 Einführend zum sog. Kampf gegen den Terror s. *Bruha* 'Kampf gegen den Terrorismus als neue Rechtfertigungsfigur für die Anwendung militärischer Gewalt' in Bruha (Hrsg.) *Legalität, Legitimität und Moral* (2008) 157–81.

96 Vgl. *Danfulani* 'Regional Security and Conflict Resolution in the Horn of Africa: Somalian Reconstruction after the Cold War' (1999) 36 *International Studies* 35–61; *Grill Bartholomäus* 'Ein Kontinent in Flammen' (18.05.2000) Zeit online.

97 *Olsen Gorm Rye* 'The Post September 11 Global Security Agenda: A Comparative Analysis of United States and European Union Policies Towards Africa' (2008) 45 *International Politics* 457–74.

98 Die USA soll Stützpunkte in Burkina Faso, Niger, Dschibuti, Kenia und Äthiopien unterhalten: 'Kontinent der Entscheidung' (28.01.2014) SZ 8.

99 'Religion und Rache: Was das Wüten der Terrormiliz Boko Haram mit dem Versagen des nigerianischen Staates zu tun hat' (07./08.02.2015) SZ 9.

dem Anschlagversuch auf den ägyptischen Präsidenten Mubarak am 26. Juni 1996 vor dem OUA-Gipfel in Addis Abeba (Äthiopien). Das fehlgeschlagene Attentat wurde vom Ägyptischen Islamistischen Dschihad ausgeführt, einer Organisation mit besten Verbindungen zu Osama Bin Laden, der sich zu diesem Zeitpunkt im Sudan aufhielt.¹⁰⁰

Ein gemeinsames Merkmal aller bewaffneten afrikanischen Konflikte ist, dass sie hauptsächlich mit Kleinwaffen, den Massenvernichtungswaffen Afrikas, ausgetragen werden, die überwiegend nicht aus Afrika stammen.¹⁰¹

IV. Juristische Erfassung und Gang der Untersuchung

1. Internationale und nichtinternationale Konflikte

Das Völkerrecht betrachtet bewaffnete Konflikte nicht nach den Ursachen. Es kennt nur zwei Unterscheidungen: den internationalen bewaffneten Konflikt und den nichtinternationalen bewaffneten Konflikt. Nach dem gemeinsamen (Gemeins.) Art. 2 Genfer Abkommen (1949) liegt ein internationaler bewaffneter Konflikt im Falle eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts vor, der zwischen zwei oder mehreren Staaten ausgetragen wird, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird.¹⁰²

Ein nichtinternationaler bewaffneter Konflikt ist nach dem Gemeins. Art. 3 Genfer Abkommen (1949) ein solcher, der "keinen internationalen Charakter" hat. Nach Art. 1 Zweites Zusatzprotokoll (1977) zu den Genfer Abkommen (1949) über den Schutz der Opfer nichtinternationaler bewaffneter Konflikte i. V. m. Art. 1 (3) Erstes Zusatzprotokoll (1977) über den Schutz der Opfer internationaler Konflikte liegt ein nichtinternationaler bewaffneter Konflikt vor, wenn es sich nicht um einen internationalen

100 Lyman 'The War on Terrorism in Africa' in Harbeson/Rotchild (Hrsg.) *Africa in World Politics* (2009) 276–304; s. hierzu auch 3. Kapitel VI. 4. b).

101 Weiterführend *Mkutu Kennedy Agade* 'Small Arms and Light Weapons Among Pastoral Groups in the Kenya-Uganda Border Area' (2007) 106 *African Affairs* 47–70; *Wisotzki Simone* 'Kleinwaffen in alle Welt' (2015) 33 *Sicherheit und Frieden* 78–84.

102 Gemeins. Art. 2 der vier Genfer Abkommen (GA) 1949, z. B. GA v. 12.08.1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, BGBl 1964 II 783.

Konflikt i. S. d. Gemeins. Art. 2 Genfer Abkommen (1949) handelt und dieser zwischen staatlichen “Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinde[t], die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets [eines Staates] ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen”.¹⁰³ Das Zweite Zusatzprotokoll will mit dieser engen Begriffsumschreibung jedoch nicht den nichtinternationalen Konflikt definieren, sondern lediglich seinen eigenen Anwendungsbereich regeln.

Für die vorliegende Arbeit gilt zur Bestimmung eines nichtinternationalen bewaffneten Konflikts zunächst schlicht die Negativdefinition des Gemeins. Art. 3 Genfer Abkommen (1949): Alle bewaffneten Konflikte, die nicht in die klassische Kategorie zwischenstaatlich fallen.

Auch bewaffnete Konflikte, in denen überhaupt keine staatliche Beteiligung mehr auszumachen ist, bei denen sich also zwei oder mehrere nichtstaatliche Gruppen gegenüberstehen, sog. ‘substate conflicts’, fallen zum Zwecke dieser Arbeit unter den Begriff des nichtinternationalen bewaffneten Konflikts.¹⁰⁴ Hierzu zählt z. B. der Kampf zweier Rebellenbewegungen im *failed State*. Haben die Rebellengruppen das gemeinsam verfolgte Ziel, den Fall der verhassten Regierung, erreicht, kommt es oft zu Rivalitäten zwischen den verschiedenen Gruppen. Paradebeispiel hierfür ist der Konflikt in Somalia nach dem Sturz von Siad Barre im Jahr 1991. Aus der Definition des nichtinternationalen bewaffneten Konflikts nach dem Zweiten Zusatzprotokoll (Art. 1 (1)) fällt ein solcher Konflikt indes heraus, denn danach müssen mindestens auf einer Seite reguläre Streitkräfte vorhanden sein. Es gibt jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit keinen Grund, einen solchen Konflikt nicht zu behandeln, da sich auch hier zentrale völkerrechtliche Fragen stellen: zum Beispiel, ob eine Friedensmission im *failed State* auch ohne Zustimmung einer Regierung durchgeführt werden kann oder inwieweit nichtstaatliche militärische Akteure durch oder an das Völkerrecht gebunden sind sowie ob gegen nichtstaatliche Akteure ein Verteidigungsrecht besteht.

103 Art. 1 Zusatzprotokoll v. 08.06.1977 zu den Genfer Abkommen v. 12.08.1949 über den Schutz der Opfer nicht international bewaffneter Konflikte (Protokoll II); BGBl 1990 II 1550, BGBl 1990 II 1637 (2. ZP oder ZP II).

104 S. Definition des bewaffneten Konfliktes i. S. d. Arbeit unter Einleitung III. 1.

Im Einzelfall mag es schwierig zu beurteilen sein, wo die Grenze zwischen einer bloßen Krise und einem bewaffneten Konflikt liegt.¹⁰⁵ In den meisten hier zu behandelnden Fällen ist die Einordnung eindeutig. Die Situation in Simbabwe zwischen 2001 und 2009 war z. B. trotz paramilitärischer Elemente noch eine Krise. Wichtig ist jedoch, im Auge zu behalten, dass jedem bewaffneten Konflikt eine Krise vorausgeht. Es wäre daher fatal, eine solche nicht zu beachten.

2. Nichtinternationale Konflikte mit Drittstaatenbeteiligung

Neben dem internationalen und dem nichtinternationalen bewaffneten Konflikt hat sich in der völkerrechtlichen Literatur der nichtinternationale bewaffnete Konflikt mit Drittstaatenbeteiligung, gerne auch als internationalisierter nichtinternationaler Konflikt bezeichnet, als Kategorie durchgesetzt.¹⁰⁶ Er umreißt das Phänomen, dass an fast jedem Bürgerkrieg mindestens ein Drittstaat beteiligt ist. Ein nichtinternationaler Konflikt mit Drittstaatenbeteiligung unterscheidet sich von einem internationalen Konflikt insofern, als der Ursprung und Schwerpunkt des Konflikts innerstaatlicher Natur sind und sich die Beteiligung eines Drittstaates in der Regel in der Unterstützung der regierenden Partei erschöpft.

Bei einer militärischen Unterstützung der Oppositionspartei durch einen Drittstaat liegt hingegen ein internationaler Konflikt vor. Zur Verdeutlichung soll der Konflikt in der DR Kongo 1998–2003 dienen, der die Merkmale von allen drei Konfliktkategorien aufweist: Hier bestand ein Konflikt zwischen dem Staat DR Kongo auf der einen und den Staaten Uganda, Burundi und Ruanda auf der anderen Seite (international); es standen sich weiterhin Regierungs- und Oppositionsgruppen gegenüber (nichtinternational); und durch die Einmischung der Staaten Angola, Simbabwe und Namibia auf Seiten der Regierung lag auch eine Beteiligung durch Dritte vor (nichtinternational mit Drittstaatenbeteiligung).

105 Krieg im völkerrechtlichen Sinne wurde in den Genfer Abkommen (1949) durch den generellen Begriff des bewaffneten Konflikts ersetzt.

106 Vgl. *Njoume Ekango* Innerstaatliche bewaffnete Konflikte und Drittstaaten (2002) 19–23, 41f.

3. Gliederung der Arbeit

Die drei Konfliktkategorien ‘international’, ‘nichtinternational’ und ‘nicht-international mit Drittstaatenbeteiligung’ lassen sich isoliert betrachten und völkerrechtlich bewerten. Sie stellen die Gliederung für den ersten Teil der Arbeit dar. So untersucht das erste Kapitel den internationalen bewaffneten Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea (1998–2000) und das zwischenstaatliche Element des Konflikts in der DR Kongo mit ihren Nachbarn (1998–2003).

Das zweite Kapitel widmet sich dem Bürgerkrieg mit Drittstaatenkonstellation, insbesondere der Intervention auf Einladung. Wie bereits erwähnt, kann ein Drittstaat auf zweierlei Weise in einen Bürgerkrieg eingreifen, nämlich entweder auf Seiten der Regierung oder auf Seiten der Rebellen. Als Fallbeispiel untersucht die Arbeit vor allem die Intervention Äthiopiens in Somalia ab Weihnachten 2006 und des Weiteren die Libyen-Intervention westlicher NATO-Staaten auf Seiten der späteren Übergangsregierung 2011.

Das dritte Kapitel betrachtet nichtinternationale Konflikte und die These des *ius ad bellum internum*. Das zentrale Element in internationalen Beziehungen, das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta, gilt nach seinem Wortlaut nur zwischen und nicht innerhalb der Staaten. Ergänzt wird diese Unterlassung durch das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Unstrittig geben das Selbstbestimmungsrecht und die Menschenrechte der innerstaatlichen Gewalt jedoch völkerrechtliche Grenzen auf.¹⁰⁷ Dies ist eine Entwicklung, die aufgezeigt werden soll.

Nachdem im ersten Teil der Arbeit die drei Konflikttypen exemplarisch auf das völkerrechtliche Gewaltverbot hin untersucht worden sind, analysiert der zweite Teil die Rechtmäßigkeit kollektiver Gewaltanwendung im afrikanischen Kontext. So werden, dem groben zeitlichen Ablauf folgend, im vierten Kapitel die Interventionen der ECOWAS, im fünften Kapitel die der SADC, im sechsten Kapitel die der AU und im siebten Kapitel multilaterale Interventionen in der ZAR untersucht.

Der dritte Teil der Arbeit hebt schließlich die Frage der Gewaltanwendung auf eine abstrakte Ebene und differenziert zwischen formeller und materieller Rechtmäßigkeit militärischer Interventionen. Dieser Teil geht der Frage nach, ob sich inzwischen eine Staatenpraxis entwickelt hat, die

107 So ganz deutlich *Abass International Law* (2014) 341.

IV. Juristische Erfassung und Gang der Untersuchung

es ausreichen lässt, dass eine militärische Gewaltanwendung entweder formell oder materiell gerechtfertigt ist (sog. Baugenehmigungsthese). Trotz kritischen Ansatzes ist die vorliegende Untersuchung eine völkerrechtliche Arbeit, die sich der üblichen Methoden des Art. 38 (I) IGH-Status bedient. Die Arbeit untersucht nicht, was wünschenswert wäre, sondern sie analysiert, was ist: nämlich die Anwendung des völkerrechtlichen Gewaltverbots nach dem Ende des Kalten Krieges in Afrika.

Erster Teil: Afrikanische bewaffnete Konflikte und das Gewaltverbot

1. Kapitel: Internationale Konflikte

I. Das Gewaltverbot

1. Zur Geschichte des völkerrechtlichen Gewaltverbots

Die historische Entwicklung des völkerrechtlichen Gewaltverbots wurde bereits vielfach ausführlich dargestellt.¹⁰⁸ Die in den Lehrbüchern geschilderte Historie ist jedoch in erster Linie die Geschichte des Gewaltverbots aus einem eurozentrischen Blickwinkel.¹⁰⁹ Dennoch soll darauf verwiesen werden, da das heutige völkerrechtliche Gewaltverbot nur von diesem Hintergrund aus verständlich ist.

Nach dem Westfälischen Frieden von 1648 galt weniger die von Grotius 1625 weiterentwickelte Idee des *bellum iustum*, wonach jeder Krieg mit gerechten Zielen erlaubt ist,¹¹⁰ sondern vielmehr die Lehre vom allgemein zulässigen Krieg als positivem Rechtszustand.¹¹¹ “Public international law

108 Z. B. *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Bd I/3 (2002) § 169, 816–21 mwN.

109 Einen innovativen Ansatz, der frühzeitliche Zivilisationen einschließt, bietet *Higgins* *Regulating the Use of Force in Wars of National Liberation* (2010) ‘Jus ad Bellum: History and Evolution’ 7–51 mwN.

110 *Grotius Hugo* *De iure belli ac pacis: libre tres* (1625, Übersetzung Kelsey 1925) Bd 1, Ch 2 (Whether It Is Ever Lawful to Wage War), Ch 5 (Who May Lawfully Wage War), Bd 3, Ch 3 (On War That Is Lawful or Public According to the Law of Nations); *Lauterpacht* *The Grotian Tradition* (1946) 23 BYBIL 1–53; *Lesaffer* *The Grotian Tradition Revisited* 73 (2002) BYIL 103–39. Die Idee des *bellum iustum* hat ihre Wurzeln v. a. im Römischen Recht und wurde entscheidend von Cicero (106–43 v. Chr.), Augustinus von Hippo (354–430) und Thomas von Aquin (1225–74) weiterentwickelt. Zu den Kriegslehren im späten Mittelalter s. *Kalning* *Kriegslehren in deutschsprachigen Texten um 1400* (2006) 11–52.

111 *De Vattel Emer* *Le droit des gens* (1758 Edition Pradier-Fodéré 1863) Bd 3, Ch 3; *Bothe* ‘Das völkerrechtliche Gewaltverbot und die Eindämmung des Krieges’ in Heintze/Ipsen (Hrsg.) *Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderung an das humanitäre Völkerrecht* (2011) 88; *ders.* ‘Das Gewaltverbot im allgemeinen’ in Schaumann (Hrsg.) *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung*

permitted States to wage war freely.”¹¹² Etwas abgemildert ist von einer Indifferenz des Völkerrechts gegenüber dem Krieg gesprochen worden.¹¹³

Auch auf dem afrikanischen Kontinent galt bis in die Neuzeit hinein ein als selbstverständlich wahrgenommenes Recht zum Krieg.¹¹⁴ Die Pflicht zur Kriegserklärung war in alten Zeiten sowohl in Europa als auch in Afrika eine der wichtigsten Regeln des *ius ad bellum*.¹¹⁵ Regeln des *ius ad bellum* und des *ius in bello* finden sich für ‘Afrique ancienne’ in Tausenden von Sprichwörtern (*proverbes*) wieder, die, der Tradition der mündlichen Überlieferung folgend, über Jahrhunderte weitergegeben wurden.¹¹⁶ Dazu gehörten z. B. die Immunität der die Kriegserklärung überbringenden Personen sowie die der Verhandlungsführer, Regeln bezüglich Kriegsführung, neutraler Zonen, Waffenstillständen und Friedensverträgen sowie Fragen von Moral und Humanität.¹¹⁷ Das Recht folgte hier, wie überall, meist der Praxis und diente gegenseitigen Interessen und der Wertschätzung der Menschlichkeit.

-
- (1971) 12; *Randelzhofer/Dörr* ‘Art. 2 (4)’ in Simma (Hrsg.) *Charta of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 4.
- 112 *Randelzhofer/Nolte* ‘Art. 51’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 1; *Neuhold* ‘Human Rights and the Use of Force’ in FS Wildhaber (2007) 480f.
- 113 *Bothe* ‘Das Gewaltverbot im allgemeinen’ in Schaumann (Hrsg.) *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung* (1971) 12; *Waldock* ‘The Regulation of the Use of Force by Individual States and in International Law’ (1952) RdC 457; differenzierter *Higgins* *Regulating the Use of Force in Wars of National Liberation* (2010) 8–20.
- 114 *Djiena Wembou/Fall* *Le droit international humanitaire: Théorie générale et réalités africaines* (2000) 170f.
- 115 *Djiena Wembou/Fall* *ibid* 177: “[on] se retrouve [l’]obligation de déclarer la guerre] pratiquement chez toutes les tribus, du Nord au Sud, de l’Ouest à l’Est du continent.”
- 116 *Proverbes* sind in der Regel von Königreich zu Königreich und Stamm zu Stamm verschieden; gesammelt werden sie vom Centre d’Etudes Linguistiques et Historiques par Tradition Orale (CELHTO) in Niamey (Niger). Zu den *proverbes* ausführlich *Djiena Wembou/Fall* *ibid* (2000) 169–202; insb. zu den *proverbes* der Ashanti (Ghana) s. *Mensah-Brown* ‘Notes on International Law and Pre-Colonial Legal History of Modern Ghana’ in *Mensah-Brown* (Hrsg.) *African International Legal History* (1975) 111–20.
- 117 *Djiena Wembou/Fall* *ibid* 170; *Okoye* *International Law and the New African States* (1972) 4; *Elias* ‘African Law’ in *Larson/Jenks* (Hrsg.) *Sovereignty within the Law* (1965) 220f; *Diallo* *African Traditions and Humanitarian Law* Bd 1 (1976), Bd 2 (1978).

Parallel hierzu entwickelte sich in Europa und auf dem nordamerikanischen Kontinent das *ius in bello* weiter, das, ganzheitlich betrachtet, nie ganz losgelöst war und ist vom *ius ad bellum* und in einem wechselseitigen Verhältnis steht, auch wenn sich viele um eine strenge dogmatische Trennung bemühen. Die Fragen, ob und wie ein Krieg geführt werden darf, berühren gleichermaßen Fragen der Staatensouveränität und der Humanität sowie der Gegenseitigkeit. Beide Rechtsgebiete sind auf Eindämmung bewaffneter Konflikte und ihrer verheerenden Folgen gerichtet. Deshalb soll im Folgenden auch die Entwicklung des humanitären Völkerrechts, soweit für die Fragestellung relevant, kurz skizziert werden.

Nachdem Kriegsgefangene im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert Gegenstand von europäischen Friedens- und Freundschaftsverträgen waren, folgten weitere bindende Regeln bezüglich des *ius in bello*.¹¹⁸ 1863 in Form des amerikanischen Lieber Code, der, von Abraham Lincoln unterzeichnet, humanitäre Regeln für den amerikanischen Bürgerkrieg formulierte, und 1864 durch die Erste Genfer Konvention, die von zwölf europäischen Staaten unterzeichnet wurde und auf Henry Dunant, den Gründer des Roten Kreuzes, zurückgeht.¹¹⁹

Unter dem Eindruck der Kriege in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, insbesondere durch den Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg und die Spanisch-Amerikanischen Kriege in Südamerika, kam es in vielen Ländern zu zivilen Friedensbewegungen, die den Krieg als Mittel der Politik ächten wollten. Bertha von Suttner schrieb 1889 den viel beachteten Roman 'Die Waffen nieder' und der russische Zar Nikolas der Zweite lud 59 Staaten auf die Erste Haager Friedenskonferenz ein. Der Zar wollte einen über Europa hinausgehenden Rahmen und bat neben den 23 europäischen Staaten noch 36 nichteuropäische Staaten nach Den Haag, von denen aber nur Delegationen aus USA, China, Japan, Siam und Mexiko ka-

118 Die wichtigsten benennt *Bothe* 'The Historical Evolution of International Humanitarian Law, International Human Rights Law, Refugee Law and International Criminal Law' in Ravasi/Beruto (Hrsg.) *International Humanitarian Law and Other Legal Regimes* (2003) 47.

119 Dunant hat seine Erlebnisse auf dem Schlachtfeld nach dem Kampf Italiens gegen Österreich im Sardinischen Krieg am 24.06.1859 in der Schrift "Schlacht von Solferino" festgehalten und damit maßgeblich zur Bildung des humanitären Völkerrechts beigetragen. In der Schlacht sind mehr Soldaten aufgrund mangelnder medizinischer Versorgung und fehlender Nahrung und Wasser gestorben als bei den eigentlichen Kampfhandlungen.

men.¹²⁰ Afrikanische Staaten waren erst gar nicht eingeladen, obwohl Äthiopien, Liberia, Südafrika, Libyen, Ägypten und Sudan damals durchaus dem europäischen Souveränitätsbegriff hätten entsprechen können. Achtzehn Jahre später, bei der Zweiten Haager Friedenskonferenz 1908, waren fast alle südamerikanischen Staaten sowie Indien und Persien anwesend. Die Konferenzteilnehmer griffen die 1906 auf der Dritten Pan-Amerikanischen Konferenz in Rio de Janeiro verabschiedete Drago-Doktrin auf, wonach Vertragsschulden nicht mit den Mitteln des Krieges eingetrieben werden dürfen, und verabschiedeten die Drago-Porter-Konvention vom 18. Oktober 1907.¹²¹ Afrikanische Staaten waren erneut nicht eingeladen. Die Zeit zwischen den zwei Friedenskonferenzen war die Blütezeit der Kolonialismus. Fünf Jahre vor der Ersten Haager Friedenskonferenz teilten die europäischen Nationen auf der sog. Berliner Kongokonferenz vom 15. November 1884 bis zum 26. Februar 1885 ihre Interessensphären in Afrika auf. Da in der Schlussakte der Konferenz nunmehr auch der Effektivitätsgrundsatz verankert wurde, kam die flächendeckende Inbesitznahme der Gebiete, der sog. ‘scramble for Africa’, nach der Konferenz erst richtig in Schwung.¹²² Vor der Kongokonferenz reichte gar die ‘Entdeckung’ eines Gebietes “‘sans maître’ (européen)”, also des bekannt konstruierten *terra nullius*, um europäische Souveränitätsansprüche durchzusetzen.¹²³

Zur Eindämmung der Kolonisationseroberungen taugten die Haager Friedenskonferenzen deshalb nicht. Das damals geltende eurozentrische *ius ad bellum* erlaubte die Eroberung und Inbesitznahme nichteuropäi-

120 Von den südamerikanischen Ländern war nur noch Brasilien eingeladen, s. *Baker Betsy* ‘Hague Peace Conferences 1899 and 1907’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 11.

121 Convention respecting the Limitation of the Employment of Force for the Recovery of Contract Debts (18.10.1907, in Kraft 26.10.1910) (1908) 2 AJIL Supp 81 (Drago-Porter Convention); Abkommen betreffend die Beschränkung der Anwendung von Gewalt bei der Eintreibung von Vertragsschulden (RGBl. 1919, 59); *Baker* ‘Hague Peace Conferences 1899 and 1907’ Wolfrum *ibid* Rn 20; *Benedek Wolfgang* ‘Drago-Porter Convention’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

122 Der Effektivitätsgrundsatz, also die tatsächliche Inbesitznahme, war Teil der Berliner Schlussakte von 1885.

123 *Island of Palmas Arbitration (Netherland v USA)* (04.04.1928) Recueil des sentences arbitrales 629; *Caflisch* ‘Des frontières Européennes pour l’Afrique’ in FS Ranjeva (2013) 59f; *Chemillier-Grendreau* ‘Retour sur une question controversée: La notion de *terra nullius* à l’origine des conquêtes coloniales et ses résonances contemporaine’ in FS Ranjeva (2013) 461–70.

scher 'neuer' Gebiete, sei es durch 'Zustimmung' oder durch gewaltsame Unterwerfung der dortigen Bevölkerung.¹²⁴ Die Idee, dass die Kolonialisierung als solche wider das Recht und die Natur ist, wurde in Europa kaum öffentlich geäußert. Kritischen europäischen Stimmen wurde der Missionsgedanke entgegengehalten; afrikanische Stimmen blieben ungehört.¹²⁵ Das Völkerrecht, das zu diesem Zeitpunkt noch ein europäisches Recht war, stand dem Kolonialismus zum Jahrhundertwechsel abgeschlossen gegenüber. Wirtschaftliche Profitgier, politisches Machtstreben und kultureller Überlegenheitswahn boten genügend Argumentationsspielraum, um die gewaltsame Unterwerfung fremder Völker zu rechtfertigen.¹²⁶

Außerhalb des Kolonialisierungskontextes zeigte die Rechtslage zum *ius ad bellum* vor dem Ersten Weltkrieg eine deutliche Ambivalenz. Auf der einen Seite galt noch die Indifferenz, von Heilborn 1912 formuliert:

[das] heutige Völkerrecht kennt ... keine Kriegsursachen, keine Regeln darüber, wann Kriege geführt werden dürfen. Will ein Staat sein eigenes Selbst einsetzen, so darf er jederzeit Krieg beginnen.¹²⁷

Auf der anderen Seite wurde von gleicher Seite anerkannt, dass diese Neutralität im Auflösen begriffen ist:

Die Tendenz des Völkerrechts muß ... auf Beseitigung, zunächst auf allmähliche Verminderung der Kriege gerichtet sein.¹²⁸

Vor dem Ersten Weltkrieg war die Kolonialisierung Afrikas zum Großteil abgeschlossen. In Bezug auf die europäischen Staaten hatte die Berliner Kongokonferenz 1884–85 konfliktmindernde Wirkung. Die vorgegebenen Grenzen beinhalteten de facto ein Gewaltverbot. War ein Gebiet effektiv im Rahmen der vereinbarten Aufteilung in Besitz genommen, durften die anderen europäischen Länder dieses Gebiet nicht mehr angreifen. Die Briten waren nunmehr in Westafrika auf ihre Gebiete um den Fluss Gambia und die Goldküste (Ghana) beschränkt. Die Franzosen hatten fortan in

124 Vgl. *Kohen Marcelo G.* 'Conquest' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 9f; *Kämmerer Jörn A.* 'Colonialism' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 10–13.

125 *Okoye International Law and the New African States* (1972) 1–5.

126 Zum 'Scramble for Africa' s. einführend *Falolo Toyin* 'European Conquest and African Response' in *Key Events in African History: A Reference Guide* (2002) 175–87 mwN; und grundlegend *Boahen Adu* *African Perspectives on Colonialism* (Baltimore 1985).

127 *Heilborn Grundbegriffe des Völkerrechts* (1912) 23.

128 *Heilborn* *ibid.*

Ostafrika nichts mehr zu suchen. Jeder Versuch des einen europäischen Landes, die Sphären des anderen europäischen Landes zu missachten, wäre auf eine Verletzung der Schlussakte des Kongresses, also des Grundsatzes *pacta sunt servanda*, herausgelaufen. Insoweit zeigt sich hier deutlich, dass das Gewaltverbot seine Grundlagen auch im althergebrachten Rechtsprinzip der Vertragsbindung findet.

Die 'Tendenzen zur allmählichen Verminderung des Krieges', von denen Heilborn 1912 gesprochen hat, galten, soweit war vor dem Ersten Weltkrieg klar, nicht für noch bestehende afrikanische Königs- und Fürstentümer sowie Republiken, die es, entgegen landläufiger Meinung, in einer Vielzahl gab.¹²⁹ Die 'kriegerischen Verminderungstendenzen' galten nur dem Schutz europäischer Interessen. Bis 1914 hatten die europäischen Staaten ihre Macht in Afrika konsolidiert und neue Staaten mit neuen Grenzen waren geschaffen.¹³⁰

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges kam es mit Gründung des Völkerbunds 1919 zu einer weiteren vertraglichen Beschränkung der zwischenstaatlichen Gewalt, bei der erstmals auch zwei afrikanische Staaten, Liberia und Südafrika, beteiligt waren.¹³¹ Die Völkerbundmitglieder verpflichteten sich in Art. 10 Völkerbundsatzung (VBS), die territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit der anderen Mitgliedsstaaten zu respektieren und vor einem Kriegsbeginn den Streit einem gerichtlichen Verfahren oder dem Völkerbund vorzulegen (Art. 12 (1) Satz 1 VBS).¹³² Nach dem Spruch des Schiedsgerichts haben Staaten nunmehr eine Dreimonatsfrist einzuhalten, bevor sie 'zum Kriege schreiten' (Art. 12 (1) Satz 2 VBS), und Länder, die sich dem Schlichtungsspruch fügen, unterliegen dem Schutz des Gewaltverbots (Art. 15 (6) VBS). Staaten, die sich nicht an die Regeln halten, können erstmalig sanktioniert werden (Art. 16 VBS).

129 S. ausführlich *Comité scientifique international pour la rédaction d'une Histoire générale de l'Afrique (UNESCO)* (Hrsg.) *Histoire générale de l'Afrique* Bd 1–6 (1981–1999); zusammenfassend *Okafor* *Re-Defining Legitimate Statehood* (2000) 19–32.

130 *Falolo Toyin* *Key Events in African History* (Chapter 'European Conquest and African Response') (2002) 187.

131 1923 trat Abessinien (Äthiopien) als dritter afrik. Staat dem Völkerbund bei.

132 *Randelzhofer/Dörr* 'Art. 2 (4)' in *Simma* (Hrsg.) *Charta of the UN: Commentary* (2012) Rn 7f; *Covenant of the League of Nations* (28.06.1919) 108 LNTS 188.

Die wesentliche Wende hin zu einem umfassenden Kriegsverbot kam mit dem Briand-Kellogg-Pakt vom 27. August 1928.¹³³ Südafrika war unter den 15 Erstunterzeichnerstaaten. In den nächsten Jahren traten dem Pakt fast alle Völkerbundmitglieder bei, insgesamt über 60 Staaten. Der Briand-Kellogg-Pakt bedeutete ein vollständiges Verbot des Krieges als Mittel der nationalen Politik und die erste Postulierung des *ius contra bellum*.¹³⁴

The High Contracting Parties solemnly declare ... that they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it, as an instrument of national policy in their relations with one another (Art. 1 Briand-Kellogg-Pakt).

Die Aggression Hitlers vermochte der Briand-Kellogg-Pakt nicht zu verhindern, doch mit dem Pakt bestand nunmehr ein völkerrechtliches Gewaltverbot, das sich gewohnheitsrechtlich verfestigte und die Rechtsgrundlage für die Nürnberger-Prozesse und das Militär-Tribunal in Tokio bot.¹³⁵

Eine Schwäche des Briand-Kellogg-Paktes, wie auch schon der Völkerbundsatzung, war jedoch, dass er sich nach seinem Wortlaut nur auf den Krieg, nicht auf Gewalt bezog. In der Folge behaupteten Staaten, dass es sich hier nicht um einen Kriegsstatus handele, wie z. B. bei der japanischen Intervention in die Mandschurei in den Dreißigerjahren, dem sog. China Accident. Diese eindeutige Angriffshandlung wurde von Seiten Japans lediglich als Repressalie bezeichnet.¹³⁶ Das Vorgehen Japans stieß jedoch auf Kritik, insbesondere von Seiten der USA. Die Vereinigten Staaten ließen durch ihren Außenminister Stimson erklären, dass sie die Inter-

133 General Treaty for Renunciation of War as an Instrument of National Policy (27.08.1928, in Kraft 25.07.1929) 94 LNTS 57 (Kellogg-Briand Pact).

134 *Bothe* 'Das Gewaltverbot im allgemeinen' in Schaumann (Hrsg.) *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung* (1971) 14; *Dinstein* *War, Aggression and Self-Defence* (2011) Rn 228.

135 *Dugard* *International Law: A South African Perspective* (2011) 495; *Bothe* 'Idee und Funktionalität eines Argumentationstopos: historische und aktuelle Hintergründe der "humanitären Intervention"' in Bruha (Hrsg.) *Legalität, Legitimität und Moral* (2008) 149.

136 Vgl. *Fischer* in *Ipsen* (2004) § 59 Rn 4.

vention Japans als Verletzung des Briand-Kolleg-Paktes ansehen und Territorialerweiterungen durch Gewaltakte nicht anerkennen.¹³⁷

2. Das heutige Gewaltverbot

Nach dem Zweiten Weltkrieg räumte der umfassende Gewaltbegriff in Art. 2 (4) UN-Charta (1945) die Defizite der Völkerbundsatzung und des Briand-Kellogg-Pakts aus und sagte sich vom Kriegsbegriff völlig los. Außerdem verbietet die UN-Charta nunmehr schon die bloße Drohung mit Gewalt. Vier afrikanische Staaten, Ägypten, Äthiopien, Liberia und Südafrika, nahmen an der Konferenz von San Francisco (1945) teil, auf der 850 Delegierte aus 50 Staaten die UN-Charta aushandelten, und wurden somit auch Gründungsmitglieder der UN.

Das Gewaltverbot wird von Literatur und IGH gleichermaßen als ‘cornerstone of peace’¹³⁸, ‘cornerstone of the UN Charter’¹³⁹ und ‘fundamental principle of the contemporary order’¹⁴⁰ gepriesen. Es ist nicht nur positivrechtlich in Art. 2 (4) UN-Charta niedergelegt, sondern, wie der IGH in seiner *Nicaragua*-Entscheidung ausführlich dargelegt hat, gleichzeitig Völkergewohnheitsrecht.¹⁴¹ Im Grundsatz, da sind sich alle einig, hat das Gewaltverbot zwingenden Charakter i. S. v. Art. 53 WVK (*ius cogens*) und kann damit vertraglich nicht abgedungen werden.¹⁴² Dies ist vor allem für solche Staaten oder Staatsgebilde von Bedeutung, die (noch) nicht UN-Mitglieder sind, wie z. B. gegenwärtig das Kosovo und Palästina oder andere De-facto-Staaten bzw. umstrittene Gebiete, wie z. B. Somaliland und

137 So entwickelte sich die sog. Stimson-Doktrin, s. *Grant Thomas* ‘Doctrines (Monroe, Hallstein, Brezhnev, Stimson)’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2014) Rn 8–15.

138 *Waldock* ‘The Regulation of the Use of Force by Individual States and in International Law’ (1952) RdC 492.

139 *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 148.

140 *Dugard* *International Law: A South African Perspective* (2011) 496.

141 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 172–76 (UN- und OAS-Charta fielen aufgrund des Vandenberg-Amendments als Rechtsgrundlage aus, hierzu *Crawford James* ‘Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua Case (Nicaragua v United States of America)’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 13f, 23.

142 *Kadelbach* *Zwingendes Völkerrecht* (1992) 234–36; eine mögliche Ausnahme bildet, unter bestimmten Voraussetzungen, die Intervention auf Einladung, s. hierzu u. 2. Kapitel I.

die Westsahara. Universell wurde es bekräftigt durch die Prinzipiendeklaration von 1971.

Die OAU übernahm bei ihrer Gründung 1964 das zwischenstaatliche Gewaltverbot in ihre Charta und bekräftigte es in Art. 21 Banjul-Charta (1984)¹⁴³ und später in Art. 4 (f) AU-Gründungsvertrag. Auch auf subregionaler Ebene findet sich das Gewaltverbot in den Verträgen der ECOWAS- und der SADC-Gemeinschaft.¹⁴⁴

Mit der Postulierung des Gewaltverbots in Art. 2 (4) UN-Charta als zentralem Element der zwischenstaatlichen Beziehungen dürfte es den internationalen bewaffneten Konflikt überhaupt nicht mehr geben. Die Realität ist eine andere. Internationale bewaffnete Konflikte bestanden und bestehen ebenso nach Verabschiedung der Charta, auch wenn die Zahl der nichtinternationalen die der internationalen Konflikte weit übersteigt. Im Unterschied zu früheren Zeiten versuchen die Staaten jedoch ihr Handeln zu rechtfertigen.¹⁴⁵ Alleine dieser Umstand zeigt, dass das Gewaltverbot trotz seiner regelmäßigen Verletzungen eine unumstößliche und im Grundsatz von allen anerkannte Regel darstellt, auch wenn viele Rechtfertigungsversuche keine juristische Basis haben und die Verletzung bisher nur allzu oft folgenlos für den angreifenden Staat blieb.¹⁴⁶

3. Ausnahmen zum Gewaltverbot

Das Gewaltverbot ist im korrespondierenden Zusammenhang mit seinen Ausnahmen zu sehen. Um in den folgenden Abschnitten und Kapiteln eine dogmatisch saubere Analyse des Gewaltverbots vornehmen zu können, wird hier zwischen der ersten Ebene des Tatbestands (Eingriffsebene) und der zweiten Ebene der Rechtmäßigkeit (Verletzungsebene) unterschieden.

143 S. hierzu den Spruch der AfMRK [2003] *Comm 227/99 (DRC v Burundi, Rwanda, Uganda)*, behandelt u. im 1. Kapitel IV. 3.

144 Z. B. Art. 11 SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation (2001).

145 *Heathcote* *The Law on the Use of Force: A Feminist Analysis* (2012) 20.

146 *Dugard* *International Law: A South African Perspective* (2011) 496; *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 8; vgl. v. a. rechtshistorisch für die Zeit des Kalten Krieges *Franck* 'Who Killed Article 4 (2)?' (1970) 64 *AJIL* 809–37; und für die Zeit des 'War on Terror' *Franck* 'The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium' (2006) 100 *AJIL* 88–106.

Die heutigen diskutierten – d. h. zum Teil auch bestrittenen – Ausnahmen zum Gewaltverbot sind:

- a) Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta bzw. nach Völkergewohnheitsrecht,
- b) Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta,
- c) Maßnahmen nach Kapitel VIII UN-Charta,
- d) Intervention auf Einladung,
- e) humanitäre Intervention,
- f) pro-demokratische Intervention.

Im folgenden ersten und zweiten Teil werden diese Ausnahmen nicht abstrakt, sondern anhand konkreter bewaffneter Konflikte analysiert. Im dritten Teil findet zusammenfassend eine abstrakte Bewertung dieser möglichen Ausnahmetatbestände statt.

II. Internationale Konflikte in Afrika

Klassische zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte hoher Intensität nach 1989 sind zum einen der lokal begrenzte Konflikt zwischen Nigeria und Kamerun um die Bakassi-Halbinsel (1994–2006) und zum anderen der ‘full-blown war’ zwischen Äthiopien und Eritrea (1998–2000). Von weit geringerer Eingriffsintensität sind die Konflikte zwischen Eritrea und seinen anderen Nachbarn wegen ungeklärter Grenzverläufe, nämlich Sudan (1994), Jemen (1995)¹⁴⁷ und Djibouti (1996 und 2008) sowie Äthiopien (2016).¹⁴⁸ 1996 kam es zwischen Uganda und Sudan zu militärischen Auseinandersetzungen; die Staaten warfen sich jeweils vor, die Rebellen im anderen Land unterstützt zu haben.¹⁴⁹ Auch zwischen Tschad und Sudan kam es deswegen immer wieder zu militärischen Auseinandersetzungen. Des Weiteren beinhaltet sowohl der Erste als auch der Zweite Kongokrieg zwischenstaatliche Elemente. Im November 2011 folgte schließlich der bewaffnete Konflikt zwischen dem Sudan und dem neugegründeten

147 Im Dezember 1995 kam es zu einer kurzen militärischen Auseinandersetzung um die sog. Hanisch-Inseln, s. Heidelberg Konfliktbarometer (1996) 3.

148 S. UNSR Verbatim Record UN-Dok S/PV.5924 (24.06.2008); UNSR-Res 1862 (2009); UNSR-Res 1907 (2009); Bericht des UNGS zu Eritrea (22.06.2010) UN-Dok S/2010/327; Eritrea negiert, dass es einen Grenzkonflikt mit Djibouti gibt bzw. gab, s. UNGS-Bericht *ibid* Rn 12.

149 Heidelberg Konfliktbarometer (1996) 4.

Südsudan, der im April 2012 eskalierte und bis heute niederschwellig anhält.¹⁵⁰

Kamerun und Nigeria streiten sich seit 1961 um die Bakassi-Halbinsel. Vor allem in den Jahren 1991, 1993, 1994 und 1996 kam es zu militärischen Einsätzen zwischen den zwei Staaten. Im Dezember 1993 besetzte nigerianisches Militär die Halbinsel unter dem Vorwand der Selbstverteidigung.¹⁵¹ Kamerun rief am 29. März 1994 schließlich den IGH an, um festzustellen, dass Kamerun die Souveränität über die Bakassi-Halbinsel inne- und Nigeria das Gewaltverbot verletzt habe. Der IGH entschied im Oktober 2002 zugunsten von Kamerun.¹⁵² Nigeria wies das Urteil zurück. Schließlich kam es nach Einschaltung von UN-Generalsekretär Kofi Annan zur Rückgabe der Bakassi-Halbinsel im August 2006 durch Nigeria an Kamerun und zum Abzug von rund 3000 nigerianischen Soldaten. Im August 2008 verließen die letzten nigerianischen Soldaten die Halbinsel.¹⁵³ Seitdem blieb die Lage im Großen und Ganzen stabil. Der Konflikt ist aber noch latent vorhanden.¹⁵⁴

Auch zwischen dem Sudan und dem Tschad entstanden in den letzten zwei Jahrzehnten immer wieder Anfeindungen. Insbesondere in den Jahren 2006/07 warf die sudanesisch-der tschadischen Regierung vor, Rebellen Gruppen in der Dafurregion zu unterstützen, und es erfolgte eine Unterbrechung der diplomatischen Beziehungen. Im März 2008 kam es schließlich zu einem Nichtangriffspakt zwischen den Parteien.¹⁵⁵

150 Heidelberg Konfliktbarometer (2011) 3, 32, 46f; (2015) 36, 62, 95f (v. a. in der Abyei-Region).

151 *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v Nigeria: Equatorial Guinea Intervening)* [2002] ICJ Rep 303, 451.

152 Zum Urteil kritisch *Udombana* 'The Ghost of Berlin still Haunts Africa! The ICJ Judgment on the Land and Maritime Boundary Dispute between Cameroon and Nigeria' (2002) 10 AYIL 13–61; zudem *Khan Daniel-Erasmus* 'Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria Case (Cameroon v Nigeria)' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012); und *Jacobs/Mostert* 'Boundary Disputes in Africa' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 17–20.

153 Und dies, obwohl der nigerianische Senat am 22.11.2007 das IGH-Urteil für rechtswidrig erklärte und der High Court of Nigeria die Räumung als illegal beurteilte; s. insgesamt *Aliyou* 'Les États de la CEMAC face à l'insécurité dans la sous-région: le cas du conflit de Bakassi' (2013) 99 *Revue internationale de droit africain* 23–48.

154 Heidelberg Konfliktbarometer (2012) 32; (2013) 46; nach (2015) 64 gilt er als beendet.

155 (Soudan/Tschad) Accord de non-agression (13.03.2008) 2008 RGDIP 408.

Die Arbeit untersucht im Folgenden den zweijährigen bewaffneten Konflikt zwischen Eritrea und Äthiopien und das zwischenstaatliche Element des Zweiten Kongokrieges (1998–2003).

III. Eritrea/Äthiopien (1998–2000)

1. Hintergrund

Der im Mai 1998 eskalierende Grenzkonflikt zwischen Eritrea und Äthiopien, der mit 70.000 Toten¹⁵⁶ zu dem bisher "dramatischsten Grenzkonflikt auf afrikanischem Boden"¹⁵⁷ geführt hat, ist vor dem Hintergrund der komplexen und langwierigen Abtrennung Eritreas von Äthiopien zu sehen. Vorausgegangen war ein 30-jähriger Krieg um die Unabhängigkeit Eritreas von 1961 bis 1991.¹⁵⁸ Das Ende des Kalten Krieges hatte einen wesentlichen Einfluss auf diesen Konflikt. Zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes wurde Äthiopien unter der Herrschaft von Haile Mariam Mengistu, der ein sozialistisches System auf äthiopischem Boden errichten wollte, durch die Sowjetunion unterstützt. Mit dem Umbruch 1989/90 verringerte sich die Zusammenarbeit erheblich. Eritreische Rebellen und äthiopische Oppositionelle trafen auf weniger Widerstand und hatten ein gemeinsames Ziel: den Sturz Mengistus, der ihnen im Jahre 1991 auch gelang. Die neue äthiopische Regierung von 1991 versprach Eritrea, ein unter internationaler Beobachtung stehendes Referendum durchzuführen, das Ende April 1993 mit einer überwältigenden Mehrheit von 99 % die eritreische Unab-

156 *Guazzini* 'The Eritrean-Ethiopian Boundary Conflict: The Physical Border and the Human Border' in De Guttry (Hrsg.) *The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia* (2010) 109; *Klein* 'State Responsibility for International Humanitarian Law Violations and the Work of the Eritrea Ethiopia Claims Commission So Far' (2004) 47 *GYIL* 215; das Auswärtige Amt gab auf seiner Homepage zu Äthiopien (Reiter Außenpolitik) "ungefähr 100.000" Tote an (in Kopie bei Verf.).

157 *Guazzini* *ibid.*

158 Vor dem Zusammenschluss zw. Eritrea und Äthiopien 1952 war Eritrea von 1941–52 englisches Protektorat; zuvor, von 1889–1941 italienische Kolonie; zum geschichtlichen Hintergrund s. *Klein* 'State Responsibility for International Humanitarian Law Violations and the Work of the Eritrea Ethiopia Claims Commission So Far' (2004) 47 *GYIL* 216–18; und zur Frage des Selbstbestimmungsrechts *Fox Gregory* 'Eritrea' in *Walter/von Ungern-Sternberg/Abushov* (Hrsg.) *Self-Determination and Session in International Law* (2014) 273–92.

hängigkeit besiegelte.¹⁵⁹ Trotz einiger Unklarheiten in Bezug auf wirtschaftliche Fragen und den ganz genauen Grenzverlauf konnte das Verhältnis zwischen den zwei Staaten in der ersten Zeit nach der Unabhängigkeit als kooperativ eingestuft werden.¹⁶⁰

Knapp zwei Jahre nach der Unabhängigkeit Eritreas kam es zu wachsenden wirtschaftlichen Spannungen zwischen Eritrea und Äthiopien,¹⁶¹ die sich auf zwischenstaatlicher Ebene entluden. Besondere Bedeutung spielte hierbei der ungehinderte Zugang Äthiopiens zum Roten Meer, den Äthiopien mit der Unabhängigkeit Eritreas verlor.

Im Juli 1997 marschierte die äthiopische Armee in die eritreische Grenzstadt Adi Murug ein und ersetzte die eritreische Lokalverwaltung durch eine eigene Administration. In der Folge wurde zwar eine bilaterale Grenzkommission eingesetzt, doch diese konnte nicht verhindern, dass es am 6. und 7. Mai 1998 zu einem ungeklärten Schusswechsel zwischen eritreischer und äthiopischer Seite in der Grenzstadt Badme kam. Nach eritreischen Angaben sind dabei acht eritreische Soldaten ums Leben gekommen.¹⁶² Am 12. Mai 1998 nahmen eritreische Streitkräfte das Grenzgebiet um die Städte Badme und Shirao ein.¹⁶³ Äthiopien forderte daraufhin den bedingungslosen Rückzug, marschierte an der Grenze auf und verhängte einen totalen Wirtschaftsboykott über Eritrea, den Eritrea mit der

159 *Wiesner Verena* 'Eritrea' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 32; *Klein* *ibid* 217 gibt sogar 99,8 % an; s. auch UN (Hrsg.) 'The United Nations and the Independence of Eritrea' (1996) 29; und *Pausewang Siegfried/ Suhrke Astri* The Referendum on Independence for Eritrea: Report of the Norwegian Observer Group in UNOVER (Oslo 2003).

160 *Marcus Harold G.* A History of Ethiopia (Berkeley 2002) 246–53.

161 Ende 1996 erhöhte Eritrea die Gebühren der Erdölraffinerie in Assab um 10 %, woraufhin Äthiopien seinen Bedarf an Erdöl aus Drittländern bezog und die eritreische Erdölraffinerie nicht mehr nutzte. In Folge musste die Raffinerie in Assab aufgrund mangelnder Effizienz schließen. Im Nov. 1997 führte Eritrea eine eigene Währung ein, wollte jedoch die alten äthiopischen *Birr*-Noten, die es trotz Unabhängigkeit weiterhin verwendete, weiter im Handel mit Äthiopien benutzen. Äthiopien reagierte daraufhin mit der Einführung neuer *Birr*-Noten und strich Eritrea alle Handelsprivilegien. Zu den komplexen wirtschaftlichen aber auch psychologischen Hintergründen des Konflikts s. *Calchi Novati* 'The Lines of Tension in the Horn and the Ethiopia-Eritrea Case' in De Guttery (Hrsg.) The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia (2010) 16f mwN.

162 *Weeramantry* 'International Decisions' 101 (2007) AJIL 619.

163 *EICC Jus Ad Bellum* (Partial Award) (Ethiopia's Claims 1–8) (19.12.2005) Rn 9; 'Letter Dated 4 June 1998 from the Permanent Representative of Ethiopia to the UN addressed to the President of the Security Council' UN-Dok S/1998/467.

Schließung der Hafenanlagen in Assab und Massawa konterte.¹⁶⁴ Gleichzeitig erklärte Äthiopien Eritrea am 13. Mai den Krieg.¹⁶⁵ Nach heftigen Gefechten am frühen Morgen des 3. Juni benachrichtigten beide Seiten den UN-Sicherheitsrat, warfen sich gegenseitig eine Aggression vor und beriefen sich beide auf ihr Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta.¹⁶⁶

Mit der Resolution 1177 vom 26. Juni 1998 verurteilte der Sicherheitsrat gleichermaßen die Gewaltanwendungen beider Seiten und verhängte einen Waffenstillstand.¹⁶⁷ Mit der Resolution setzte auch die Regenzeit ein, sodass es tatsächlich zu einer Eindämmung der Kämpfe kam. Diese Pause nutzten beide Seiten zur militärischen Aufrüstung.¹⁶⁸ Nach Ende der Regenzeit im Februar 1999 eskalierten die Kämpfe weiter.¹⁶⁹ Äthiopien setzte seine Luftwaffe ein, um einen Rückzug Eritreas aus den besetzten Gebieten zu erzwingen.¹⁷⁰ Die eritreische Seite betonte, dass Äthiopien den Konflikt von einem eindämbaren Grenzscharmützel zu einem "all-out war" hat eskalieren lassen.¹⁷¹

Der UN-Sicherheitsrat verurteilte am 10. Februar 1999 die Gewaltanwendung auf beiden Seiten, insbesondere die beidseitigen Luftangriffe.¹⁷² Auf eine Parteinahme wurde hierbei wie im Jahr zuvor gänzlich verzichtet.

Ein Jahr später kam es zu einer erneuten Eskalation des Konflikts. Am 12. Mai 2000 starteten äthiopische Truppen eine Großoffensive. Innerhalb

164 Hierüber hat Äthiopien mehr als 2/3 seines Außenhandels abgewickelt; s. *Bakonji Jutta* 'Eritrea/Äthiopien (1998–2000)' (2004) AKUF (Fn 1).

165 EECC *Jus Ad Bellum* (Partial Award) (Ethiopia's Claims 1–8) (19.12.2005) Rn 9.

166 'Letter Dated 3 June 1998 from the Permanent Representative of Eritrea to the UN Addressed to the President of the Security Council' UN-Dok S/1998/459; 'Letter Dated 4 June 1998' UN-Dok S/1998/467.

167 UNSR-Res 1177 (26.06.1998) Rn 1.

168 Ca. 500.000 Soldaten waren insgesamt im Einsatz, s. *Klein* 'State Responsibility for International Humanitarian Law Violations and the Work of the Eritrea Ethiopia Claims Commission So Far' (2004) 47 GYIL 215; *Steves* 'Regime Change and War: Domestic Politics and the Escalation of the Ethiopia-Eritrea Conflict' (2003) 16 Cambridge Review of International Affairs 119 Fn 2.

169 UN-Dok S/PV.3975 (10.02.1999) 3.

170 *Ibid* 3.

171 *Ibid* 4.

172 UNSR-Res 1227 (10.02.1999).

von nur zwei Wochen gelang es ihnen, die vollständige militärische Hoheit über die strittigen Grenzregionen zu erlangen.¹⁷³

Nach der Verhängung des gegen beide Seiten unter Kapitel VII der UN-Charta erlassenen Waffenembargos durch UN-Sicherheitsratsresolution 1298 vom 17. Mai 2000 kam Bewegung in den Konflikt. Wie die Sicherheitsratsresolution 1177 (1998) vom 26. Juni 1998 und die Resolution 1227 (1999) vom 10. Februar 1999, verurteilte die Resolution vom Mai 2000 gleichermaßen die Gewaltanwendung beider Staaten¹⁷⁴ und verlangte von beiden Seiten einen sofortigen Waffenstillstand sowie eine Akzeptierung des OAU-Friedensplans.¹⁷⁵ Die äthiopische Seite zeigte sich wieder einmal entrüstet:

It is patently contrary to elementary principles and a sense of justice to place the aggressor and the victim of aggression on the same footing and to call for the cessation of arms sales to both countries.¹⁷⁶

Am 18. Juni 2000 vereinbarten die Parteien schließlich einen Waffenstillstand,¹⁷⁷ dem am 12. Dezember 2000 ein umfassendes Friedensabkommen, das Algier Agreement, folgte.¹⁷⁸ Das Algier-Abkommen sah u. a. die eritreisch-äthiopische Schiedskommission (Ethiopian Eritrean Claims Commission (EECC)), zur Regelung gegenseitiger Ansprüche aus der Ver-

173 *Bakonyi Jutta* 'Eritrea/Äthiopien (1998–2000)' (2004) AKUF (Fn 1).

174 UNSR-Res 1227 (10.02.1999) Rn 1: the UNSC "[c]ondemns the recourse to the use of force by Ethiopia and Eritrea"; UNSR-Res 1298 (17.05.2000) Rn 1: the UNSC "[s]trongly condemns the continued fighting between Eritrea and Ethiopia".

175 UNSR-Res 1177 (26.06.1998) ohne Feststellung, dass eine Bedrohung des Weltfriedens vorliegt: the UNSC "condemns the use of force and demands that both parties immediately cease hostilities and refrain from the use of force"; UNSR-Res 1226 (29.01.1999) mit Verweis auf das OUA Framework Agreement v. 08.11.1998 (Annex UN-Dok S/1998/1223) und Appell an Eritrea dieses Rahmenabkommen zu akzeptieren; UNSR-Res 1227 (10.02.1999) Bedrohung des Weltfriedens wird festgestellt; UNSR-Res 1297 (12.05.2000); UNSR-Res 1298 (17.05.2000) ausdrückliche Nennung von Kapitel VII, Waffenembargo.

176 UN-Dok S/PV.3975 (10.02.1999) 2, 4–5.

177 Agreement on Cessation of Hostilities (18.06.2000) (Eritrea–Ethiopia) UN-Dok S/2000/601.

178 Agreement between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Government of the State of Eritrea (12.12.2000) (Algier-Abkommen) 2138 UNTS 94.

letzung humanitären Völkerrechts vor, die 2005 auch über das *ius ad bellum* entschied.¹⁷⁹

2. Juristische Bewertung: Ius ad bellum-Prüfung

Fraglich ist, welcher der beiden Staaten das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta verletzt hat. Bezüglich der Ereignisse zwischen dem 12. Mai und 11. Juni 1998 beriefen sich sowohl Äthiopien als auch Eritrea auf Art. 51 UN-Charta. Der Vertreter Äthiopiens stellte fest, dass:

[T]he Eritrean regime committed an act of aggression against Ethiopia and occupied Ethiopia's territory by force ... [T]he Ethiopian Government has had no option but to exercise its legitimate right to self-defense, as clearly stipulated in Article 51 of the Charter of the United Nations.¹⁸⁰

Auch im weiteren Konfliktverlauf berief sich die äthiopische Seite immer wieder auf ihr Selbstverteidigungsrecht, um die Stadt Badme vom einmarschierten eritreischen Militär zu befreien.¹⁸¹ Die eritreische Seite verteidigte sich damit, dass Äthiopien zu Unrecht eritreisches Gebiet um Badme besetzt habe, und dass Eritrea im Juni 1998 und im Folgenden in Selbstverteidigung handelte.¹⁸²

Zu untersuchen ist deshalb, ob die eritreische Seite am 12. und 13. Mai 1998 mit der militärischen Inbesitznahme der Grenzgebiete um die Städte Badme und Shirao das Gewaltverbot des Art. 2 (4) verletzt hat. Das ist dann der Fall, wenn in das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta tatbestandlich eingegriffen wurde und kein Rechtfertigungsgrund vorlag.

179 Das Algier-Abkommen sah die Bildung dreier Gremien vor: nach Art. 3 eine unabhängige neutrale Körperschaft, die die Ursachen des Konflikts untersuchen sollte (war nie operativ), nach Art. 4 eine (bereits eingesetzte) Grenzkommision, schließlich nach Art. 5 eine neutrale 'Claims Commission'. Zur EECC allg. s. *Al-drich* 'The Work of the Eritrea-Ethiopia Claims Commission' (2003) 6 YIHL 435–42.

180 UN-Dok S/PV.3975 (10.02.1999) 3.

181 UN-Dok S/2000/296 (12.04.2000).

182 UN-Dok S/2000/420 (12.05.2000).

a) Erste Ebene: Tatbestandsmäßigkeit

Ein tatbestandlicher Eingriff in das Gewaltverbot nach Art. 2 (4) der UN-Charta liegt vor, wenn UN-Mitgliedsstaaten in ihren internationalen Beziehungen Gewalt anwenden oder damit drohen. Mit Gewalt ist die Anwendung militärischer Waffengewalt nicht unerheblichen Ausmaßes gemeint.¹⁸³ Die Inbesitznahme der Grenzgebiete durch militärischen Einmarsch um die Städte Badme und Shirao durch Eritrea am 12. und 13. Mai 1998 erfolgte ohne Todesfälle.¹⁸⁴ Dennoch ist die Inbesitznahme eines Territoriums durch den militärischen Einmarsch eines Drittstaates gegen den Willen des Territorialstaates Gewalt i. S. d. Gewaltverbots.

Daran könnte es hier fehlen, wenn Badme nicht Teil des Territorialstaates Äthiopiens, sondern des Staates Eritreas ist. Ein Staat kann ja schwerlich unter Verletzung des Gewaltverbots in sein eigenes Gebiet einmarschieren. Oder doch?

Tatsächlich hat die Grenzkommission zu einem späteren Zeitpunkt anhand von alten Kolonialverträgen und Grenzziehungen auf der Grundlage der *uti possidetis*-Doktrin festgestellt, dass Badme Teil von Eritrea ist.

Zum Zeitpunkt des eritreischen Einmarsches war dies jedoch nicht klar. Ex ante war schwer zu beurteilen, welchem Staat die Grenzstadt zuzuordnen ist. Zudem hat Äthiopien Badme verwaltet, hatte also de facto Gewalt über die Stadt. Wie im nächsten Kapitel noch ausführlich dargelegt wird, gilt das Gewaltverbot auch zwischen einem Staat und einem befriedeten De-facto-Regime. Äthiopien ist in Bezug auf die Grenzregion als De-facto-Gewalt anzusehen. Die Region war auch seit der Unabhängigkeit Eritreas 1993 bis zum eritreischen Einmarsch 1998 befriedet.

Damit liegt ein tatbestandlicher Eingriff des Gewaltverbots durch Eritrea vor.

183 *Randelzhofer* 'Art. 2 Ziff. 4' in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 15.

184 Jedoch soll es Anfang Mai 1998 nach eritreischen Angaben zu acht Toten gekommen sein, s. EECC (*Jus Ad Bellum*) (Partial Award) (19.12.2005) Rn 9; und u., gleicher Abschnitt, unter b) aa) Grenzscharmützel.

b) Zweite Ebene: Rechtswidrigkeit

Eine Verletzung des Gewaltverbots könnte ausgeräumt werden, wenn Eritrea in Notwehr im Sinne von Art. 51 UN-Charta handelte.¹⁸⁵ Das wäre dann der Fall, wenn ein bewaffneter Angriff von Seiten der äthiopischen Armee vorläge. Hierzu müssten entweder die Schusswechsel an der Grenze am 6. und 7. Mai 1998 als bewaffneter Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta oder die äthiopische Besetzung des eritreischen Gebietes als Daueraggression anzusehen sein, die unter den Anwendungsbereich des Art. 51 UN-Charta fällt.

aa) Grenzscharmützel

Nach eritreischer Einlassung führte die äthiopische Armee am 6. und 7. Mai 1989 einen als militärische Übung getarnten Übergriff auf eritreischem Gebiet durch, bei welcher auf eritreische Soldaten geschossen wurde und acht Soldaten getötet worden sein sollen.¹⁸⁶ Die äthiopische Seite bestreitet dies. Unstrittig kam es jedoch zu Schusswechseln zwischen beiden Seiten im Grenzgebiet. Der UN-Sicherheitsrat wurde aber Anfang Mai 1989 von keiner der beiden beteiligten Seiten benachrichtigt, sondern erst Anfang Juni. Für die weitere Prüfung ist zu unterstellen, dass die ersten Schüsse von äthiopischer Seite ausgingen. Ob dies tatsächlich der Fall war, kann dahingestellt bleiben, falls sich auch nach eritreischer Einlassung kein Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta ergibt.

Fraglich ist, ob in einem Grenzscharmützel ein bewaffneter Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta zu sehen und damit die Schwelle der geforderten Gewalt schon erreicht ist. Der Wortlaut 'armed attack' schließt die Anwendung eines bloßen bewaffneten Grenzzwischenfalls jedenfalls nicht aus. Aus dem systematischen Zusammenhang zwischen den Art. 2 (4), 39 und 51 UN-Charta ergibt sich jedoch, dass der Begriff des bewaffneten

185 Sonstige Rechtfertigungsgründe, wie etwa eine UNSR-Ermächtigung sind nicht ersichtlich.

186 EECC (*Jus Ad Bellum*) (Partial Award) (19.12.2005) Rn 9.

Angriffs in Art. 51 enger anzulegen ist als der Begriff der Gewalt i. S. d. Art. 2 (4) UN-Charta.¹⁸⁷

Demzufolge kann nicht jeder tatbestandlichen Erfüllung des Gewaltverbots mit Gegenwehr i. S. d. Art. 51 UN-Charta begegnet werden. Zum Teil wird vertreten, dass die Intensität einer Militäraktion für ihre Einordnung als bewaffneter Angriff unerheblich ist.¹⁸⁸ So argumentiert Fischer:

Das umfassende Ziel der Unterstellung jeglicher Gewaltausübung zwischen den Staaten unter die UN-Charta erlaubt es nicht, 'Grauzonen' zwischenstaatlicher, von der Charta nicht erfasster Gewaltanwendungen zu schaffen, deren Grenzen ... einer durchaus unterschiedlichen Beurteilung unterliegen können. Den besonderen Umständen von Grenzzwischenfällen traditioneller Art, insbes. aber auch dem Ziel eines Mißbrauchs des Selbstverteidigungsrechts muß durch eine strikte Anwendung des Unmittelbarkeits- und Proportionalitätsprinzips Rechnung getragen werden.¹⁸⁹

Teleologisch betrachtet ist jedoch eine Einschränkung auf einen bewaffneten Angriff mit bestimmter Intensität sinnvoll, denn sonst könnten tatsächlich einfache und unsystematische staatliche Gewaltanwendungen, wie die eines Polizisten oder einer Grenzsoldatin, zum Anlass genommen werden, das Gewaltverbot zu unterhöheln. Die Missbrauchsgefahr wäre hoch. Deshalb folgt die überwiegende Meinung in der Literatur nicht dem Weg der Einschränkung durch das Proportionalitätsprinzip, sondern geht davon aus, dass ein bewaffneter Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta nur dann vorliegt, wenn Gewalt in größerem Umfang und mit einer gewissen Intensität angewendet wird.¹⁹⁰ Einfache Grenzzwischenfälle sollen nicht als bewaffneter Angriff gewertet werden. Der IGH hat im *Nicaragua*-Urteil bestätigt, dass bloße Grenzzwischenfälle ('mere frontier incidents') von bewaffneten Angriffen abzugrenzen sind:

The Court sees no reason to deny that, in customary law, the prohibition of armed attacks may apply to the sending by a State of armed bands to the territory of another State, if such an operation, because of its scale and effects,

187 Unstr., s. nur *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 10; und *Randelzhofer/Nolte* 'Art. 51' in Simma (Hrsg.) Charta of the UN: Commentary (2012) Rn 6–8 "lacuna between Art. 2 (4) and Art. 51"; zudem *Oellers-Frahm Karin* 'Der IGH und die "Lücke" zwischen Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht: Neues im Fall "Kongo gegen Uganda" (2007) 10 ZEuS 71–92, 51.

188 *Fischer* in Ipsen (2004) § 59 Rn 28.

189 *Fischer* *ibid.*

190 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 19; *Randelzhofer* 'Art. 51' in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 19.

would have been classified as an armed attack rather than a mere frontier incident had it be carried out by regular armed forces.¹⁹¹

Der IGH unterscheidet in *Nicaragua* zwischen “the most grave forms of the use of force (those constituting an armed attack) from other less grave forms.”¹⁹² Die Unterscheidung zwischen einem bewaffnetem Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta bzw. Völkergewohnheitsrechts und der Gewalt unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffs (‘force short of armed attack’)¹⁹³ hielt der IGH im *Oil Platforms*-Urteil aufrecht.¹⁹⁴

Aus den oben dargelegten Gründen der Missbrauchsgefahr ist es deshalb richtig, die Schwelle zum bewaffneten Angriff hoch anzulegen. Eine Gewaltmaßnahme unterhalb dieser Schwelle löst “ein Recht auf sofortige und verhältnismäßige Abwehrmaßnahmen, nicht jedoch ein umfassendes Selbstverteidigungsrecht aus”.¹⁹⁵ Die EECC folgt der aufgezeigten Ansicht, wonach Grenzscharmützel in der Regel keinen bewaffneten Angriff konstituieren:

[L]ocalized border skirmishes between small infantry units, even those involving the loss of life, do not constitute an armed attack for purposes of the Charter.¹⁹⁶

Die EECC führt weiter aus, dass es sich im konkreten Falle um Grenzwischenfälle entlang einer nichtmarkierten und umstrittenen Grenze handelte, die nicht die Ausmaße erreichten, die einen bewaffneten Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta darstellen:

[G]eographically limited clashes between small Eritrean and Ethiopian patrol along a remote, unmarked, and disputed border ... were not of a magnitude to constitute an armed attack.¹⁹⁷

191 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)* Merits [1986] ICJ Rep 14 Rn 195 (*Nicaragua*).

192 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 191.

193 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 210.

194 *Oil Platforms (Iran v USA)* [2003] ICJ Rep 161 Rn 51.

195 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 19; ebenso *Oil Platforms (Iran v USA)* (Dissenting Opinion Simma) [2003] ICJ Rep 324 Rn 12–14.

196 EECC (*Jus Ad Bellum*) (Partial Award) (19.12.2005) Rn 11

197 EECC *ibid* Rn 10; allerdings verzichtete die Kommission auf einen Verweis auf *Nicaragua* wie *Weeramantry* in ‘International Law as to the Use of Force’ in De Guttery (Hrsg.) *The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia* (2009) 237 hervorgehoben hat.

Hinzu kommt, dass Eritrea es nach den Grenzzwischenfällen Anfang Mai 1998 versäumte, den UN-Sicherheitsrat vom Vorliegen eines Selbstverteidigungsfalls zu unterrichten. Die Meldung an den UN-Sicherheitsrat erfolgte erst Anfang Juni (und dann gleich von beiden Seiten).

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass einfache Grenzscharmützel nicht als bewaffneter Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta zu qualifizieren sind und daher kein Selbstverteidigungsrecht auf eritreischer Seite begründen.¹⁹⁸

bb) Selbstverteidigung gegen äthiopische Daueraggression?

Die im OAU-Rahmenabkommen vom 8. November 1998¹⁹⁹ vorgesehene und im Algier-Abkommen vom 12. Dezember 2000 eingerichtete Grenzkommission (Eritrea Ethiopia Boundary Commission) hatte anhand alter Kolonialverträge über die Grenzziehung bzw. den tatsächlichen Grenzverlauf zwischen Äthiopien und Eritrea zu entscheiden. Nach dem Spruch der Grenzkommission vom 13. April 2002 lag Badme auf eritreischem Gebiet. Danach waren die äthiopische Verwaltung und Besetzung des Gebietes Badme rechtswidrig.²⁰⁰

Kann in der illegalen Verwaltung einer Stadt ein bewaffneter Angriff zu sehen sein, sozusagen eine Form der Daueraggression?²⁰¹ Die Kommission hat die Frage, ob in der rechtswidrigen Besetzung Badmes eine Daueraggression zu sehen ist, nicht explizit behandelt. Sie kann auch offen bleiben, wenn Eritrea gegen die etwaige Daueraggression kein Selbstverteidigungsrechtzustand.

Zu untersuchen ist deshalb, ob auf eine Daueraggression mit Selbstverteidigung reagiert werden kann. Die EECC entschied mit Verweis auf

198 Kritisch zu diesem Ergebnis Gray 'The Eritrea/Ethiopia Claims Commissions Oversteps Its Boundaries: A Partial Award?' (2006) 17 EJIL v. a. 714f, da nach ihrer Ansicht die Beweiserhebung zur Frage, wer den Krieg begonnen hat, völlig unzureichend war und eben auch ein schwerwiegendes Grenzscharmützel hätte angenommen werden können.

199 OUA Framework Agreement v. 08.11.1998 (UN-Dok S/1998/1223 Annex).

200 So auch Gray 'The Eritrea/Ethiopia Claims Commissions Oversteps Its Boundaries: A Partial Award?' (2006) 17 EJIL 710.

201 Bejahend Gray *ibid* 717: "The presence of Ethiopian militia in Badme without the permission of the Eritrean government was thus an illegal armed attack."

Staatenpraxis und Lehre, dass das Recht zur Selbstverteidigung keine Anwendung bei Grenzstreitigkeiten finden soll:

[T]he practice of States and the writings of eminent publicist show that self-defense cannot be invoked to settle territorial disputes. ... [B]order disputes between States are so frequent that any exception to the prohibition of the threat or the use of force for territory that is allegedly occupied unlawfully would create a large and dangerous hole in a fundamental rule of international law.²⁰²

Als Nachweis der Staatenpraxis diene der EECC zunächst die Prinzipien-deklaration von 1970, wonach “every State has the duty to refrain from the threat or use of force ... as a means of solving international disputes, including territorial disputes”²⁰³ und verschiedene Lehrmeinungen, die die Kommission in einer Fußnote aufzählte.²⁰⁴ Diese Begründung fand sowohl Zustimmung²⁰⁵ als auch Ablehnung.²⁰⁶

Gray weist darauf hin, dass die Prinzipien-deklaration bei oberflächlicher Lektüre überzeugend erscheint, jedoch bei dieser Textstelle etwas Anderes gemeint sei: Selbstverteidigung darf nicht angewandt werden, um territoriale Ansprüche zu gewinnen. So sei es vollkommen richtig, dass der Anspruch Israels auf Westbank und Gazastreifen zurückgewiesen wird, auch wenn Israel 1967 in Selbstverteidigung handelte.²⁰⁷ Hier gehe es jedoch nicht um die Gewinnung eines neuen Gebietes, sondern um die

202 EECC (*Jus Ad Bellum*) (Partial Award) (19.12.2005) Rn 10.

203 UNGV-Res 2625 (XXV) ‘Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations’ (24.10.1970) GAOR 25th Session Supp 28, 121 (Prinzipien-deklaration).

204 Diese sind: *Arangio-Ruiz* The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law (1979) 104f; *Verdross/Simma* Universelles Völkerrecht (1984) 905; *Virally* ‘Article 2 Paragraphe 4’ in Cot/Pellet (Hrsg.) La Charte des Nations Unies (1991) 119, 125; *Schachter* International Law in Theory and Practice (1991) 116; *Malanczuk* Akehurst’s Modern Introduction to International Law (1997) 314f.

205 *Weeramantry* ‘International Law as to the Use of Force’ in De Guttery (Hrsg.) The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia (2009) 223–34.

206 *Gray* ‘The Eritrea/Ethiopia Claims Commissions Oversteps Its Boundaries: A Partial Award?’ (2006) 17 EJIL 711f.

207 *Gray* *ibid* 711.

Verteidigung eines Gebietes, auf das Eritrea einen territorialen Anspruch hat.²⁰⁸

Dennoch ist hier zu fragen, ob der rechtswidrigen Besetzung eines eigenen Gebietes mit Gewalt begegnet werden kann. Staaten mit einem territorialen Anspruch auf ein bestimmtes Gebiet, auf welches sie ihrer Ansicht nach einen Titel haben, lehnten in der Vergangenheit eine Verletzung des Art. 2 (4) UN-Charta mit der Begründung ab, dass die territoriale Integrität des anderen Landes überhaupt nicht verletzt sein kann, da die eigene territoriale Integrität durch die rechtswidrige Inbesitznahme des anderen Landes verletzt sei.²⁰⁹ Mit anderen Worten: Wenn Land B rechtswidrig einen Teil in Land A besitzt und A daraufhin B im umstrittenen Gebiet angreift (aus Sicht A im Land A), dann kann damit nicht die Integrität von B verletzt sein, denn es ist vielmehr A, das durch die territoriale Besetzung durch B permanent verletzt ist.

Die Besetzung Badmes durch Äthiopien war nach der Entscheidung der Grenzkommission vom 13. April 2002 illegal. Diese Entscheidung hätte aber auch anders ausfallen könnte. Ex ante war nicht klar, wem das Territorium um Badme zusteht. Eine retrospektivische Betrachtungsweise ist nicht zulässig.²¹⁰ Es kann jedoch dahingestellt bleiben, ob diese Entscheidung richtig ist, denn es ändert sich nichts am Ergebnis. Eritrea hätte den Grenzverlauf um Badme nicht mit gewaltsamen Mitteln klären dürfen, da Äthiopien Badme bereits seit 1993 friedlich verwaltete. Bothe weist richtigerweise darauf hin: “Wenn einmal an einer Grenze eine befriedete Situation eingetreten ist, muss diese dem Schutz des Gewaltverbots unterliegen.”²¹¹

Hier bietet sich ein Vergleich mit dem Streit um die Falklandinseln/Malwinen zwischen Großbritannien und Argentinien an. Auch Argentinien ging es nicht um eine Eroberung eines neuen Gebietes, sondern um seine Rückgewinnung, da Großbritannien die Inseln einmal rechtswidrig besetzt habe. Trotzdem wird die argentinische Invasion allgemein als eine

208 *Gray* *ibid*: Eritrea’s “position was that it had title on the basis of colonial treaties and that it was using force to defend its territory against Ethiopian occupation/attack.”

209 Indien/Goa (Portugal) (1961); Argentinien/Malvinas bzw. Falklandinseln (1982); Irak/Iran (1981); vgl. *Gray* *ibid* 711f.

210 *Weeramantry* ‘International Law as to the Use of Force’ in De Guttery (Hrsg.) *The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia* (2009) 235.

211 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 14.

Verletzung des Gewaltverbots betrachtet.²¹² Zu Recht wird hier auf Art. 2 (3) UN-Charta verwiesen, wonach die Staaten ihre Konflikte mit friedlichen Mitteln austragen sollen:

Underlying this interpretation is a general awareness among governments that an exception for recovering 'illegally occupied' territory would render Article 2(4) nugatory in a large and important cases involving threats of force.²¹³

Den Besitzenden wird eine territoriale Integrität zugesprochen, selbst wenn der Besitz rechtswidrig ist. Voraussetzung ist jedoch, dass der Besitz befriedet ist. Solange um das Gebiet gekämpft wird, hat sich die territoriale Souveränität des Besitzenden noch nicht etabliert.²¹⁴

Schachter weist darauf hin, dass hier die Gerechtigkeit im Namen des Friedens geopfert wird: "The aggrieved claimants find 'justice' sacrificed to 'peace' especially when peaceful means resolving the issues have been exhausted or are futile."²¹⁵ Auch Krisch äußert sich kritisch: "Die Möglichkeit des Selbstverteidigungsrechts wird 'allein mit dem Ziel der Friedenswahrung' eingeschränkt."²¹⁶ Problematisch ist der Ansatz auch dann, wenn zwischen Gebietsgewinnung und Lösung des Falles eine lange Zeit vergangen ist.²¹⁷

In befriedeten Situationen ist es jedoch richtig, Frieden vor Gerechtigkeit walten zu lassen und den Weg über die friedliche Streitbeilegung i. S. d. Art. 2 (3) UN-Charta zu suchen. Grenzkonflikte sind mit friedli-

212 *Weeramantry* *ibid* 235; *Bothe* *ibid* (2013) Rn 14; *Waibel Michael* 'Falkland Islands/Islands Malvinas' in *Wolftrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 15.

213 *Schachter* *International Law in Theory and Practice* (1991) 116f.

214 *Schachter* *ibid* 117.

215 *Schachter* *ibid*.

216 *Krisch* *Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit* (2001) 97f; der sich v. a. kritisch dazu äußert, dass der UNSR die eritreische Seite nicht zum Rückzug aufgefordert, und damit im Endeffekt doch Partei genommen hat; die Rückzugsmodalitäten bildeten einen der Kernstreitpunkte in der Umsetzung des Rahmenabkommens der OUA (UN-Dok S/1998/1223).

217 *Fischer* in *Ipsen* (2004) § 59 Rn 24: "[n]och nicht entscheidend geklärt ist die Frage, in welcher Weise das auf die Waffenstillstandslinien angewendete Gewaltverbot solche Aggressorstaaten begünstigt, die in bewaffneten Auseinandersetzungen mit einer militärisch unterlegenen Macht Gebietsgewinne durch einen Waffenstillstandsvertrag der sofortigen Rückeroberung entziehen und bei Befriedung der Situation nach einem gewissen Zeitablauf für das neugewonnene Territorium den Schutz des Gewaltverbots in Anspruch nehmen können. Die Bestimmung des Aggressorstaates durch den UN-Sicherheitsrat ist die einzige Lösung dieser mit den Waffenstillstandslinien verbundenen Probleme."

chen Mitteln auszutragen. Entgegen anderer Wahrnehmung werden und wurden die meisten Grenzkonflikte in Afrika ohne Waffeneinsatz ausgetragen und führten in der Regel zu nachhaltigen Ergebnissen.²¹⁸ Es ist bedauerlich, dass die Entscheidung der Grenzkommission keinen Frieden um die Stadt Badme schaffen konnte, denn Äthiopien akzeptiert, trotz vorheriger Unterwerfung, den Spruch nicht.²¹⁹ Vielleicht bietet der Spruch Anlass, die afrikanische *uti possidetis*-Doktrin in ihrer Strenge zu überdenken.²²⁰ Im Streit um Badme wäre eine stärkere Anwendung des Effektivitätsgrundsatzes sinnvoller gewesen. Dann wäre die Grenzstadt Äthiopiens zugesprochen worden.

Als Fazit ist jedoch festzuhalten, dass kein Selbstverteidigungsrecht gegenüber einer Daueraggression besteht, wenn über einen längeren Zeitraum eine befriedete Situation eingetreten ist. Zu diesem Ergebnis kommt auch die EECC.²²¹ Ob die EECC überhaupt zuständig war, eine Entscheidung über das *ius ad bellum* zu treffen, kann hier dahingestellt bleiben.²²²

218 S. o. Einleitung III. 2. b), und 1. Kapitel II.

219 Report of the Secretary-General on Ethiopia and Eritrea (23.01.2008) UN-Dok S/2008/40 Annex II: Twenty-Sixth Report of the Eritrea-Ethiopia Boundary Commission.

220 *Udombana* 'The Ghost of Berlin still Haunts Africa! The ICJ Judgment on the Land and Maritime Boundary Dispute between Cameroon and Nigeria' (2002) 10 AYIL 13–61.

221 EECC (*Jus Ad Bellum*) (Partial Award) (19.12.2005) Rn 16.

222 Str.; nach Art. 5 Algier-Abkommen war die EECC *nicht* zuständig für Ansprüche aus 'the cost of military operations, preparing for military operations, or the use of force'. Auf den ersten Blick scheint diese Vorschrift die Jurisdiktion der EECC über die Frage des *ius ad bellum* auszuschließen. Die Parteien hatten jedoch am 24.07.2001 eine Interpretationsvereinbarung abgeschlossen, wonach sich die Ausschlussklausel – wie sich auch aus dem Zusammenhang ergibt – nur auf die Fragen der Kosten der Gewaltanwendung bezieht, d. h. 'the cost of the use of force'. Die Interpretationsklausel ist enthalten in einem Brief der EECC an die Parteien v. 24.07.2001. Danach konnte die EECC über die Frage entscheiden, ob Eritrea das *ius ad bellum* verletzt hat; so Klein 'Eritrean-Ethiopian Claims Commission' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013) Rn 9; und Weeramantry (2009) *ibid* 232; aA *D'Argent Pierre/ D'Aspremont Jean* 'La commission des réclamations Érythréo-Éthiopie: un premier bilan' (2007) 53 AFDI 379; und Gray 'The Eritrea/Ethiopia Claims Commissions Oversteps Its Boundaries: A Partial Award?' (2006) 17 EJIL 704f; Gray weist darauf hin, dass Art. 5 bestimmte Ansprüche ausschloss, jedoch keine positive Aussage über Ansprüche aus der Verletzung des *ius ad bellum* traf, d. h., dass daraus nicht der Umkehrschluss gezogen werden kann, dass die EECC damit über das *ius ad bellum* entscheiden sollte.

3. Ergebnis

Eritrea handelte nicht in Notwehr. Der eritreische Einmarsch in Badme war rechtswidrig. Äthiopien stand ein Selbstverteidigungsrecht zu.

Eine davon völlig unabhängige Frage ist, ob das militärische Vorgehen Äthiopiens verhältnismäßig war. Eine genaue Analyse der Verhältnismäßigkeit und der Entscheidungen der EECC würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Im Ergebnis verneint die EECC die Verhältnismäßigkeit und weist Äthiopien nur "eine leicht höhere Kompensation (176,1 Millionen US-Dollar gegenüber 161,5 Millionen US-Dollar für Eritrea) zu".²²³

Bis heute gibt es wenige Entscheidungen eines internationalen Spruchkörpers, bei denen über eine Verletzung des Gewaltverbots entschieden wurde. Umso bemerkenswerter ist es, dass am 19. Dezember 2005, am gleichen Tag, an dem die EECC ihren *Partial Award* zum *ius ad bellum* erlassen hat, der IGH sein Urteil *Armed Activities in the Democratic Republic of Congo (Democratic Republic of Congo v Uganda)*²²⁴ fällte. Dieser Entscheidung und dem zugrundeliegenden Konflikt widmet sich der nächste Abschnitt dieser Arbeit.

IV. Zweiter Kongokrieg (1998–2003)

1. Einleitung

Der zwischen dem 2. August 1998 und 2003 ausgetragene Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo, DRC oder Kongo),²²⁵ dem früheren Zaire, ist mit über drei Millionen Todesopfern der bisher blutigste Konflikt in Afrika.²²⁶ In bestimmten Teilen des Landes, insbesondere im Nordkivu, wird noch heute gekämpft. Da mindestens sieben afrikanische Staaten in den sog. Zweiten Kongokrieg involviert waren, wird er auch als

223 Online-Information des Auswärtigen Amtes zu Äthiopien (Reiter Außenpolitik), inzwischen nicht mehr online (in Kopie bei Verf.).

224 *Armed Activities in the Democratic Republic of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 (i. F. *Armed Activities [DRC v Uganda]*).

225 Z. T. wird ein engerer Zeitraum für den Zweiten Kongokrieg genannt: 02.08.1998 bis zum 16.01.2001, dem Tod von Laurent-Désiré Kabila.

226 Die Angaben zu den Todeszahlen schwanken zwischen 3,3 und 4 Millionen, das ist mehr als dreimal so viel wie im Konflikt in Ruanda 1994.

Afrikas (Erster) Weltkrieg bezeichnet.²²⁷ Auf der Seite des kongolesischen Staatspräsidenten Laurent-Désiré Kabila standen Truppen aus Angola, Simbabwe und Namibia, auf der Seite der kongolesischen Rebellen Truppen aus Ruanda, Uganda und Burundi. Sudan und Tschad waren indirekt beteiligt. Die Einordnung des Konfliktes ist daher umstritten. Teils wird der Konflikt als bewaffneter interner Konflikt mit Drittstaatenbeteiligung,²²⁸ teils als gemischter Konflikt²²⁹ bezeichnet. Richtig ist, dass es sich hier nicht um einen, sondern um mehrere Konflikte handelt. Okowa stellt klar:

There were not one but several conflicts: some internal to the DRC, foreign internal conflicts fought on Congolese territory between rebel groups and their governments, and an international conflict which pitted at least six foreign armies either for or against the DRC.²³⁰

Ähnlich äußert sich der UN-Sonderberichterstatter zur Menschenrechtssituation in der DR Kongo:

The Democratic Republic of Congo is bedeviled by various armed conflicts. Some international, other internal and yet other national conflicts that became internationalized. ... Participants in these conflicts include at least eight national armies and 21 irregular armed groups.²³¹

Unabhängig von der Bezeichnung und der Fülle von Verhältnissen steht fest, dass das Verhältnis zwischen der DR Kongo und den Staaten Uganda, Burundi und Ruanda ein internationales ist. Dieses Verhältnis soll in diesem Kapitel Beachtung finden.²³² Zu untersuchen ist, ob die Interventionen Ruandas, Ugandas und Burundis eine Verletzung des Gewaltverbots darstellen. Diese Frage wurde sowohl vor der Afrikanischen Menschen-

227 Z. B. *Albright*, US-Außenministerin, in verschiedenen Presseerklärungen 1998; *Hawkins Virgil* 'Stealth Conflicts: Africa's World War in the DRC and International Consciousness' (2004) *Journal of Humanitarian Assistance* (online).

228 *Njoume Ekango* Innerstaatliche bewaffnete Konflikte und Drittstaaten (2002) 153–56.

229 *Dunoff/Ratner/Wippman* *International Law* (2006) 877.

230 *Okowa* 'Congo's War: The Legal Dimension of a Protracted Conflict' (2006) 77 *BYBIL* 205.

231 'Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic Republic of the Congo' (2000) UN-Dok A/55/403 Rn 15.

232 Vgl. *Okowa* (2006) *ibid* "Congo's multi-dimensional conflict provides an occasion for evaluating the adequacy of existing international law structures and categories when applied to non-conventional conflicts" 210.

rechtskommission²³³ als auch vor dem IGH in der Sache *Armed Activities (DRC v Uganda)* behandelt²³⁴ und 2003 respektive 2005 entschieden.

2. Hintergrund

Nach dem Ende des Kalten Krieges fiel die Unterstützung des zairischen Präsidenten Mobutu durch westliche Regierungen weg. Dadurch wurde seine Regierung anfällig für politische Opposition.²³⁵ Gleichzeitig hatte der Völkermord in Ruanda von April bis Juli 1994 einen erheblichen Einfluss auf die Lage im Kongo.²³⁶ Der Genozid an den Tutsi sowie an gemäßigten und dissentierenden Hutus endete mit einem Massenexodus von Hutu-Flüchtlingen nach Uganda und Zaire, unter anderem weil sie Vergeltungsmaßnahmen der Tutsi-dominierten RPF (Ruandische Patriotische Front) befürchteten.²³⁷ Ein Teil der Grenze zum Kongo war völlig unkontrolliert. Es kam zu politischen und wirtschaftlichen Erschütterungen in der ganzen Region der Großen Seen.²³⁸ Aus den Flüchtlingslagern in der DR Kongo starteten bewaffnete ruandische Hutu-Gruppen eine Reihe von Angriffen gegen Ruanda und die Banyamulenge – kongolesische Tutsi mit ruandischen Wurzeln, deren kongolesische Staatsangehörigkeit immer wieder bestritten wurde.²³⁹ Die Tutsi-dominierte ruandische Armee griff

233 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*).

234 *Armed Activities (DRC v Uganda)* ICJ [2005] 168.

235 Sinclair 'The Ghosts of Colonialism in Africa' (2007) 14 ILSA Journal of International and Comparative Law' 131; Okowa 'Congo's War: The Legal Dimension of a Protracted Conflict' (2006) 77 BYBIL 207.

236 Okowa (2006) *ibid* "There is considerable evidence that the 1994 Rwanda Genocide was the main catalyst for the conflict in the DRC" 206. Aber auch die komplexen Situationen in Angola und Burundi wirkten sich negativ auf die Stabilität im Kongo aus (*ibid* 206–07). Weitere Gründe, wie Nachwehen der Kolonialisierung und ethnische Spannungen werden angesprochen durch Mollé 'Judicial Settlement of Armed Conflicts in International Law: Reflecting the 2005 International Court of Justice Decision in the Democratic Republic of the Congo' (2007) 76 NordicJIL 407–34, 418.

237 Sinclair *ibid* 131; Mollé (2007) *ibid* 419; UN-Dok S/1998/735 Rn 2; UN-Dok S/1998/827 Rn 9; nach kongolesischen Angaben übertraten in 1994 fast drei Millionen Flüchtlinge aus Ruanda die Grenze zur DRC (UN-Dok S/1998/827 Rn 20).

238 Allg. zur schwierigen Situation in dieser Region Hamann Hartmut 'Great Lakes Region, Africa' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

239 Mollé (2007) *ibid* 419. Die Banyamulenge hatten auch großen Einfluss auf den Konflikt. Sie sind erst Anfang des 20. Jh von Ruanda in die DRC eingewandert,

daraufhin ab August 1996, unterstützt durch die Banyamulenge und andere kongolesische Oppositionsgruppen, die Hutu-Flüchtlingscamps im Kongo an.

In der Folge marschierten kongolesische Rebellen und rebellierende Teile der kongolesischen Armee mit Hilfe von Ruanda, Uganda und Burundi in Richtung der Hauptstadt Kinshasa.²⁴⁰ Der Rebellenführer, der aus diesem siebenmonatigen Ersten Kongokrieg als erfolgreicher Widersacher gegenüber Mobutu heraustrat, war Laurent-Désiré Kabila, der, unterstützt durch Uganda und Ruanda, im Mai 1997 per Autoproklamation an die Macht kam und das Land noch im gleichen Monat wieder in Demokratische Republik Kongo umbenannte.²⁴¹ Zwischen der DRC und Uganda kam es zu einer schriftlichen Vereinbarung zur Kontrolle der gemeinsamen Grenze.²⁴² Die internationale Kritik zur Beihilfe der drei Nachbarstaaten am Sturz Mobutus hielt sich dabei deutlich in Grenzen, obwohl die Unterstützung der kongolesischen Rebellen durch Drittstaaten völkerrechtlich als rechtswidrig zu beurteilen ist. Die erhebliche militärische Unterstützung von Rebellen durch einen oder mehrere Drittstaaten durch direkte Teilnahme an den Kampfhandlungen verstößt gegen das Gewaltverbot i. S. d. Art. 2 (4) UN-Charta.²⁴³ Sowohl die Menschen im Kongo als auch die internationale Gemeinschaft schienen erleichtert, den alten exzentrischen Herrscher Mobutu endlich los zu sein. Der UN-Sicherheitsrat nahm den Ersten Kongokrieg kommentarlos hin.

In der Folge wendete sich die Stimmung des kongolesischen Volkes jedoch gegen die Nachbarstaaten, die Kabila militärisch unterstützt hatten und weiterhin großen Einfluss in Politik und Militär nahmen, sowie gegen die Banyamulenge, die hohe Posten in Kabilas Regierung innehatten. Zudem unterdrückte Kabila Senior demokratische Bewegungen und verspiel-

haben sich jedoch immer eine starke Affinität zu Ruanda bewahrt und wurden nie vollständig in die kongolesische Gesellschaft integriert. 1995 forderte sie das zairische Parlament auf, "wie alle Ausländer", das Land zu verlassen.

240 *Sinclair* ibid 131; nach Angaben der DRC auch mit Unterstützung von Eritrea, Sambia und Südafrika, aus UN-Dok S/1998/827.

241 *Van Reybruck* Kongo (2012) 502.

242 DRC–Uganda: Protocol on Security along the Common Border (27.04.1998), Ausschnitte in *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 46.

243 Eine direkte Beteiligung verletzt völlig unstr. Art. 2 (4) UN-Charta; eine indirekte ist umstr., wird aber mehrheitlich als vom Umfang des Gewaltverbots erfasst angesehen, s. *Randelzhofer/Dörr* 'Art. 2 (4)' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 25.

te so viel Popularität. Kabila fürchtete einen Militärputsch. Am 27. Juli 1998 verlas der Kommandant David Kokolo im staatlichen Fernsehsender RTNC eine Regierungserklärung, wonach Kabila jede Form der Militärpräsenz ruandischer und anderer ausländischer Mächte beendet sehen wollte:²⁴⁴

Le commandant suprême des Forces armées nationales congolaises, le chef de l'Etat de la République du Congo et le ministre de la défense nationale, informe le peuple congolais qu'il vient de mettre fin, à dater de ce lundi 27 juillet 1998, à la présence militaire rwandaise qui nous a assistés pendant la période de libération du pays. Il remercie, à travers ces militaires, tout le peuple rwandais de la solidarité qu'il nous a témoignée jusque-là. Aussi félicite-t-il la grandeur d'âme du peuple congolais démocratique d'avoir toléré, hébergé et encadré ces soldats amis durant leur séjour passager dans notre pays. Cela marque la fin de la présence de toutes forces militaires étrangères au Congo.²⁴⁵

Zur Bekräftigung entließ Kabila den ruandischen General James Karabere mit sofortiger Wirkung von seinem Posten als Personalchef der kongolesischen Armee.

Kabilas neue Politik der Unabhängigkeit nach 15 Monaten im Amt führte zum offenen Konflikt mit Uganda und Ruanda. Die Entlassung Karaberes war der Funke, der den Zweiten Kongolesischen Krieg entzündete.²⁴⁶ Meuternde kongolesische Tutsi-Soldaten begannen am 2. August 1998 mit Unterstützung der ruandischen und burundischen Armee eine Rebellion gegen Kabila und eroberten am 2. und 3. August die Städte Goma und Bukavu.²⁴⁷

Innerhalb weniger Wochen besetzten ugandische und ruandische Truppen große Teile des Landes am östlichen und nordöstlichen Rand (in den Provinzen Nord-Kivu, Sud-Kivu, Bas-Congo und Orientale),²⁴⁸ so z. B. die Städte Beni am 7. August und Bunia am 13. August.²⁴⁹ Am 23. Au-

244 UNOHCHR 'Democratic Republic of the Congo 1993–2003: Report of the Mapping Exercise Documenting the Most Serious Violations of Human Rights and International Humanitarian Law Committed within the Territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003' (DRC Report Mapping Exercise 1993–2003) (2010) Rn 308.

245 Zitat aus *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 49.

246 UN-Dok S/1998/735 Rn 7.

247 UNOHCHR DRC Report Mapping Exercise 1993–2003 (2010) Rn 308–09.

248 UN-Dok S/1998/827 Rn 1.

249 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 79.

gust 1998 attackierten ugandische Truppen die Stadt Kisangani im Innern des Landes²⁵⁰ und nahmen sie am 1. September in Besitz.²⁵¹

Am 8. August 1998, bei einem Gipfeltreffen im simbabwischen Ort Victoria Falls, beschuldigte Kabila die Regierungen von Ruanda und Uganda eine Invasion gestartet zu haben. Zwei Tage später folgte ein Schreiben der DR Kongo an den UN-Sicherheitsrat, in welchem die ruandisch-ugandische Aggression verurteilt wurde.²⁵² Ein weiteres folgte am 31. August 1998.²⁵³ Im ersten Schreiben vom 10. August 1998 spricht die DR Kongo von einer Aggression der ruandisch-ugandischen Koalition. Es wird keine Unterscheidung zwischen den zwei Staaten getroffen. Im zweiten wird zwischen Ruanda und Uganda differenziert. Burundi wird in beiden Schreiben nicht erwähnt.

In den Schreiben an den UN-Sicherheitsrat verurteilt die DR Kongo die ruandische und ugandische Invasion als Aggression i. S. d. Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung von 1974 und beruft sich auf ihr Recht zur Verteidigung nach Art. 51 UN-Charta.²⁵⁴ Zusätzlich bittet Kongo seine Nachbarstaaten, v. a. Simbabwe, Angola und Namibia sowie die Gemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC), um kollektive Selbstverteidigungsmaßnahmen.

Uganda reagierte nicht mit einem Abzug, sondern mit der Mobilisierung von Truppen im Rahmen der Operation Safe Heaven. Ab August 1998, spätestens ab Mitte September 1998, vergrößerte Uganda sein Truppenkontingent im Kongo und unternahm dort großangelegte militärische Vorstöße, bei denen es auch zu massiven Übergriffen auf und Tötungen von Zivilpersonen kam.²⁵⁵

Die ugandische Operation Safe Heaven begann formell am 11. September 1998 mit der Verabschiedung der ugandischen 'Position of the High Command on the Presence of the UPDF in the DRC',²⁵⁶ de facto jedoch

250 UN-Dok S/1998/827 Rn 37.

251 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 81.

252 UN-Dok S/1998/735.

253 UN-Dok S/1998/827.

254 UN-Dok S/1998/827 Rn 59, 75.

255 Nach Angaben der DRC wurden z. B. am 24.08.1998 über 856 Personen in Kasi-ka, Lwindi und Mwenga in einem Umkreis von 60 km getötet, die meisten davon Frauen und Kinder. Frauen wurden vor der Tötung systematisch vergewaltigt, s. AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 4; s. auch *Armed Activities* ibid Rn 207.

256 Abgedruckt in *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 109.

schon früher. Dieses Dokument stellte die Grundlage der Operation Safe Heaven dar. Schon nach kurzer Zeit soll ein Drittel des kongolesischen Territoriums von ugandischen Truppen besetzt gewesen sein.²⁵⁷ Es ist unbestritten, dass Uganda kongolesische Rebellen unterstützt hat.²⁵⁸

Erst nach verschiedenen Waffenstillstands- und Truppenabzugsabkommen ab Juli 1999²⁵⁹ und einer entsprechenden UN-Resolution des Sicherheitsrats 1304 (2000)²⁶⁰ sowie Einrichtung der Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)²⁶¹ kam es 2002, nach der Ermordung von Laurence-Désiré Kabila im Januar 2001, zu Friedensabkommen mit Ruanda²⁶² und Uganda,²⁶³ die schließlich zum endgültigen Truppenabzug Ugandas im Juni 2003 führten.²⁶⁴

Am 8. März 1999 legte die DR Kongo Staatenbeschwerde vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission und am 23. Juni 1999 Klagen vor dem IGH gegen die drei Staaten Uganda, Ruanda und Burundi wegen

257 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 107.

258 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 41.

259 (Lusaka) Ceasefire Agreement (10.07.1999) (Angola/DRC/Namibia/Rwanda/Uganda/Zimbabwe) UN-Dok S/1999/815; Kampala Disengagement Plan (DRC/Uganda v. 08.04.2000); Harare Disengagement Plan (DRC/Uganda v. 06.12.2000); s. *Armed Activities* Rn 33.

260 UNSR-Res 1304 (2000) verlangt Truppenabzug von Ruanda und Uganda.

261 MONUC wurde am 30.11.1999 durch UNSR-Res 1279 eingerichtet und durch Res 1291 v. 24.02.2000 erheblich ausgebaut (Truppenstärke von über 5000); umbenannt in MONUSCO in 2010. Die DRC-Mission sieht sich massiver Kritik aufgrund Menschenrechtsverletzungen durch Tun und Unterlassen ausgesetzt; s. Human Rights Watch 'Report on the Democratic Republic of Congo' (2012).

262 Accord de Paix Entre les Gouvernements de la République du Rwanda et de la RDC sur le Retrait des Troupes Rwandaises du Territoire de la RDC et le Démantèlement des Forces des Ex-FAR et des Interahamwe en RDC (30.07.2002) (Pretoria-Abkommen) unter www.usip.org/publications/peace-agreements-democratic-republic-the-congo-drc-rwanda.

263 Agreement between the Governments of the Democratic Republic of the Congo (DRC) and the Republic of Uganda on Withdrawal of Ugandan Troops from the Territory of the DRC, Cooperation and Normalization of Relations between the Two Countries (06.09.2002) (Luanda-Abkommen) unter www.usip.org/publications; nochmals geändert 2003 durch Amendment of the Agreement signed between the DRC and Uganda at Luanda (10.02.2003) (Daressalam-Abkommen) unter www.issafrika.org/cdDRCReader/bin/ammend.pdf.

264 Der Tod von Kabila Senior am 16.01.2001 wirkte sich positiv auf die Vorbereitung der Friedensverhandlungen aus. Sohn Joseph, der die Präsidentschaft am 26.01. übernahm, war stärker an Friedensverhandlungen interessiert als sein Vater.

ihrer militärischen Handlungen ab August 1998 auf dem Gebiet der DR Kongo ein. Klagen und Beschwerde sollen im Folgenden untersucht und bewertet werden. Da sich Burundi und Uganda nur auf Fragen der Zulässigkeit eingelassen haben, ist es äußerst schwierig, die Fakten in Bezug auf diese zwei Länder zusammenzutragen, darzustellen und völkerrechtlich zu bewerten. Die Arbeit beschränkt sich daher auf die Fakten, wie sie sich in den zwei Verfahren darstellen.

3. Staatenbeschwerde vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission

Die Beschwerde der DR Kongo nach Art. 49 Banjul-Charta gegen die drei Nachbarstaaten war die erste Staatenbeschwerde (inter state communication) vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission (AfMRK oder Kommission).²⁶⁵ Mit Ratifizierung der Banjul-Charta unterwerfen sich die Staaten automatisch der Quasi-Jurisdiktion der AfMRK, inklusive des Staatenbeschwerdeverfahrens.²⁶⁶ Eine zusätzliche Unterwerfungserklärung, wie etwa beim jüngeren afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof, ist nicht notwendig. Sowohl Uganda als auch Burundi und Ruanda haben – wie inzwischen alle 54 Mitglieder der AU – die Banjul Charta ratifiziert.²⁶⁷ Vor der Kommission machte die DRC geltend, dass sie Opfer einer bewaffneten Aggression von Seiten Burundis, Ruandas und Ugandas geworden sei und dass damit sowohl eine Verletzung der UN- als auch der OAU- (bzw. ab 2002 der AU-)Charta vorläge.²⁶⁸ Zudem hätten die drei Staaten massive Menschenrechtsverletzungen an der kongolesischen Zivilbevölkerung begangen und, neben der Banjul-Charta,²⁶⁹ die Genfer Konventionen (1949) samt Erstes Zusatzprotokoll (1977) sowie den Zivilpakt (1966) verletzt.²⁷⁰ Die DR Kongo beantragte, dass die Kommission eine Verletzung der Banjul-Charta durch die drei Staaten feststellt, jeweils

265 Einführend zur AfMRK *Baricako* ‘The African Charter and African Commission on Human and Peoples’ Rights’ in Evans/Murray (Hrsg.) *The African Charter on Human and Peoples’ Rights: The System in Practice 1986–2006* (2008) 1–19.

266 Dies ergibt sich implizit aus den Vorschriften der Kommission in Art. 30ff Banjul Charta; bekräftigend AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 53.

267 Ruanda am 22.07.1983, Uganda am 27.05.1986, und Burundi am 30.08.1989.

268 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 8.

269 Verletzung der Art. 2, 4, 6, 12, 17, 19, 20, 21, 22 und 23 Banjul-Charta.

270 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 8–9.

ihre Aggression verurteilt, eine Untersuchungskommission einsetzt, den bedingungslosen Rückzug der einmarschierten Truppen anordnet, eine Pflicht zur Zahlung von Reparationsleistungen verhängt und schließlich ein Ad-hoc-Tribunal zur Verfolgung der Verbrechen gegen die DR Kongo einrichtet.²⁷¹

a) Zulässigkeit der Staatenbeschwerde

aa) Forum-Shopping

Uganda wandte ein, dass die DR Kongo hier ein sog. Forum-Shopping betreibe, da das Land den Konflikt neben der Kommission auch vor den UN-Sicherheitsrat, die Ad-hoc-Lusaka-Schlichtungsinitiative und die OAU getragen hat und insbesondere seit dem 23. Juni 1999 vor dem IGH eine Klage anhängig ist. Das könne nicht zulässig sein, da es die Glaubwürdigkeit der jeweiligen Organe untergraben würde, wenn diese zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen.²⁷² Zudem präjudiziere eine Entscheidung der Kommission die anhängige Klage vor dem IGH.²⁷³

Da es sich beim UN-Sicherheitsrat, den OAU/AU-Gremien und den regionalen Schlichtungsinitiativen um politische Organe und Verfahren handelt, bestehen keine Bedenken bezüglich einer mehrfachen Behandlung des Falles. Genauer ist jedoch das Verhältnis zwischen der Afrikanischen Menschenrechtskommission und dem IGH zu betrachten. Präkludiert eine Staatenbeschwerde vor der AfMRK eine Klage vor dem IGH oder vice versa?

Da es die erste Staatenbeschwerde vor der Kommission war, kam es auch zum ersten Mal zu einer doppelten Zuständigkeit zwischen ihr und dem IGH. Die Kommission ist in erster Linie für Beschwerden von Individuen wegen Menschenrechtsverletzungen der Banjul-Vertragsstaaten zuständig.²⁷⁴ Hier ergibt sich in der Regel keine Konkurrenz zum IGH, da Individuen keinen Zugang zu diesem haben. Eine doppelte Zuständigkeit kann im Grunde nur bei einer Staatenbeschwerde entstehen. Auf nationa-

271 AfMRK [2003] Comm 227/99 *ibid* Rn 10f.

272 AfMRK [2003] Comm 227/99 *ibid* Rn 34.

273 AfMRK [2003] Comm 227/99 *ibid* Rn 45.

274 Von den 54 AU-Staaten hat zuletzt der Südsudan die Banjul-Charta ratifiziert (24.01.2013 unterzeichnet; 19.05.2016 Ratifizierungsurkunde hinterlegt).

ler Ebene wird der Konflikt zwischen zwei Gerichtszuständigkeiten mit Rechtshängigkeit und Rechtskraft geregelt; auf internationaler Ebene fehlen vergleichbar entwickelte Konzepte.²⁷⁵

Die AfMRK hatte keine Probleme, den Fall anzunehmen, und ging auf den Vortrag des Forum-Shoppings nicht weiter ein. Eine Überprüfung durch die Kommission ist gerechtfertigt, da sie einen völlig anderen Prüfungsumfang aufweist als der IGH, nämlich nur den der Banjul-Charta. Andere Verträge, deren Verletzung die DR Kongo gerügt hat, v. a. die Genfer Abkommen, finden nur mittelbar über Art. 60, 61 Banjul-Charta Anwendung. Nach diesen Vorschriften kann sich die Kommission in ihrer Entscheidung von anderen Instrumenten inspirieren und diese in die Entscheidungen mit einfließen lassen. Das Mandat der Kommission bleibt dabei jedoch auf die Banjul-Charta beschränkt.²⁷⁶

Das Mandat des IGH bei kontradiktorischen Klagen zwischen zwei Staaten ist viel weiter. Im Rahmen des Klagegegenstandes steht dem IGH die gesamte Klaviatur des Völkerrechts i. S. d. Art. 38 (1) IGH-Statut offen. Der IGH muss sich nur an den Klageantrag und damit den Klagegegenstand – der sich im Laufe des Falles aber auch ändern kann –, aber nicht an den Rechtsvortrag und die Rechtsgrundlagen halten. “The Court has freedom to select the ground upon which it will base its judgment.”²⁷⁷ Die Kommission hingegen muss sich ausschließlich an die Banjul-Charta halten. Art. 60 und 61 Banjul-Charta fügen andere Rechtsquellen nur ergänzend als Interpretationshilfen hinzu. Die Mandate zwischen AfMRK und IGH sind insoweit so unterschiedlich, dass von einer Präklusion nicht ausgegangen werden kann.

Gegen eine Konkurrenz der beiden Organe spricht weiter, dass Sprüche der Kommission nicht die gleiche Bindungswirkung haben wie Urteile des IGH. Die Rechtsnatur der Kommissionssprüche ist umstritten.²⁷⁸ Die Ansichten reichen von nicht bindend, über quasi-bindend zu bindend.²⁷⁹ Die Antwort liegt wohl in der Mitte. Ohne die Kommission in ihrer Wirkung

275 *Guillaume Gilbert* ‘The Proliferation of International Judicial Bodies: The Outlook for the International Order’ (Rede v. 27.10.2000) unter www.icj-cij.org.

276 *Viljoen* *International Human Rights Law in Africa* (2012) 325f.

277 *Shaw* *International Law* (2014) 776.

278 *Viljoen* *International Human Rights Law in Africa* (2012) 339; vgl. *Murray* *The African Commission on Human and Peoples’ Rights and International Law* (2000) 143.

279 *Viljoen* *ibid* (2012) 339 neigt zu Letzterem, wobei er betont, dass die ‘recommendations’ nicht als ‘binding’ bezeichnet werden sollen, “but rather that states are

und Bedeutung schmälern zu wollen, ist davon auszugehen, dass die Bindungswirkung eines Spruches der Kommission nicht an die eines Urteils des IGH heranreicht.²⁸⁰ Ihre Entscheidungen (‘communications’) entfalten erst durch die Annahme der afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter im Rahmen einer AU-Versammlung rechtliche Bindung.²⁸¹ Eine Staatenbeschwerde vor dem nunmehr eingerichteten afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof,²⁸² dessen Urteile ohne Zweifel bindend sind,²⁸³ hätte jedoch einen echten Konflikt der Zuständigkeiten zur Folge. Dies zu untersuchen ist aber nicht Gegenstand der Arbeit.

bb) Zuständigkeit im bewaffneten Konflikt

Fraglich ist weiter die Zuständigkeit der Kommission für Menschenrechtsverletzungen in einem internationalen bewaffneten Konflikt. In den ersten Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg ging die Rechtswissenschaft von einer Dichotomie zwischen Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht aus: In Friedenszeiten sollten die Menschenrechte und im Krieg das humanitäre Völkerrecht gelten.²⁸⁴ Das humanitäre Völkerrecht war jedoch noch nie losgelöst von den Menschenrechten. Dies zeigte sich besonders deutlich in den Nürnberger Prozessen nach dem Zweiten Weltkrieg. Ächtung und Verfolgung von Völkermord, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie von Kriegsverbrechen, verankert in Art. 6 des Nürnberger

treaty-bound to give effect to the Charter as interpreted by the treaty body in individual cases”.

280 Urteile sind ‘final’ und bindend zw. den Parteien, Art. 94 UN-Charter, Art. 59 ICJ-Statut.

281 *Viljoen* International Human Rights Law in Africa (2012) 339.

282 Eingerichtet durch das Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples’ Rights (10.06.1998, in Kraft 25.01.2004) (1999) 20 HRLJ 269 (Court Protocol).

283 Art. 30 Court Protocol (1999) *ibid*.

284 Dazu, dass diese Dichotomie heute nicht mehr haltbar ist, zumal in Afrika, s. ausführlich *Murray* The African Commission on Human and Peoples’ Rights and International Law (2000) 123–51; zur klassischen Ansicht und historischen Entwicklung s. *Veridrame* ‘Human Rights in Wartime: A Framework for Analysis’ (2008) EHRLR 689; *Kolb Robert* ‘Human Rights and Humanitarian Law’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013) insb. Rn 4–15.

Statuts,²⁸⁵ um die es materiellrechtlich bei Gräueltaten im bewaffneten Konflikt meist geht, lassen sich weder exklusiv den Menschenrechten noch dem humanitären Völkerrecht zuordnen, zumal hier die Einordnung unter das Völkerstrafrecht noch am ehesten passt. Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht entspringen dem gleichen Grundgedanken der Menschlichkeit, im Englischen gerne mit Humanity und im südafrikanischen Kontext oft mit Ubuntu umschrieben.²⁸⁶ Deshalb verwundert es auch nicht, dass die scharfe Trennung zwischen Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht nicht lange haltbar war – auch wenn es sich, das ist unbestritten, weiterhin um zwei verschiedene Rechtsregime handelt. Es ist absurd anzunehmen, dass sich unveräußerliche Menschenrechte im Krieg abschütteln lassen und der Staat von seiner menschenrechtlichen Pflichten-Trias (Achten, Schützen, Gewähren) befreit ist. Natürlich gelten Menschenrechte auch im Kriegsfall.²⁸⁷ Akzeptabel mag sein, dass die Standards in einem bewaffneten Konflikt im begrenzten Umfang herabgesetzt werden. Selbstredend können im Kriege – um Beispiele zu nennen – nicht immer Schulen und der Zugang zu Gerichten aufrechterhalten bleiben. Deshalb haben die meisten internationalen und regionalen Menschenrechtsverträge eine Derogationsklausel: Im Zustand eines öffentlichen Notstands, wie es bei einem bewaffneten Konflikt der Fall ist, gelten gelockerte Regeln (vgl. Art. 4 Zivilpakt 1966; Art. 15 Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK] 1950; Art. 27 Amerikanische Menschenrechtskonvention [Pact of San José] 1969).²⁸⁸ Diese Derogationsklauseln sind jedoch auch regelmäßig Gegenstand der Kritik. So ist z. B. die Liste der Menschenrechte, von denen auch in Notsituationen nicht abgewichen werden kann – die sog. notstandsfesten Rechte –, von Instrument zu Instrument so unterschiedlich, dass sich keine universelle gewohnheitsrechtliche

285 Charter of the [Nuremberg] International Military Tribunal (08.08.1945) 82 UNTS 284.

286 Zum Konzept Ubuntu s. *Cornell Drucilla* Law and Revolution in South Africa: Ubuntu, Dignity, and the Struggle for Constitutional Transformation (New York 2014).

287 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)* [1996] ICJ Rep 226 Rn 25.

288 S. Human Rights Committee, General Comment No 29 ‘States of Emergency’ (Art. 4) (2001).

Praxis entwickeln konnte.²⁸⁹ Im Grunde sind die Derogationsklauseln auch überflüssig, da mit allgemeinen Abwägungsregeln und Verhältnis-mäßigkeitssgrundsätzen die besondere Lage in bewaffneten Konflikten berücksichtigt werden kann.²⁹⁰ Deshalb wurde bei Gründung der Banjul-Charta Ende der Siebzigerjahre auch bewusst auf die Möglichkeit zur Abweichung verzichtet.²⁹¹ Dieses besondere Merkmal der Banjul-Charta bekräftigt die Kommission in der jetzigen Entscheidung:

Thus, even a situation of ...war... cannot be cited as justification by the State violating or permitting violations of the African Charter.²⁹²

Mit einem kurzen Hinweis darauf, dass die Erschöpfung des nationalen Rechtsweges hier nicht möglich ist, bejahte die Kommission damit ihre Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Klage.

cc) Extritorialität der Menschenrechtsverletzungen

Innerhalb der Zulässigkeitsprüfung hat die Kommission nicht angesprochen, dass die menschenrechtlichen Pflichten eines Staates zunächst einmal nur gegenüber den eigenen Bürgerinnen und Bürgern und anderen Menschen innerhalb seines Territoriums bzw. innerhalb seiner Jurisdiktion gelten. Dieser Grundgedanke spiegelt sich z. B. in Art. 1 EMRK (jurisdiction) und Art. 2 (1) Zivilpakt (territory & jurisdiction) wider. Hier waren die Staaten Uganda, Ruanda und Burundi jedoch nicht im eigenen Lande

289 Immerhin finden sich vier notstandfeste Menschenrechte in allen regionalen und internationalen Menschenrechtsverträgen, insoweit könnte sich ein Völkerge-wohnheitsrecht entwickelt haben; s. hierzu und zu den Unterschieden *Kretzmer David* 'Emergency, State of' Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 23.

290 Vgl. *Ouguergouz Fatsah* 'African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 17.

291 Vgl. Art. 4 'Draft African Charter on Human and Peoples' Rights (1979) prepared for the Meeting of Experts in Dakar, Senegal from 28 November to 8 December 1979, by Kéba Mbaye, CAB/LEG/67/1', der die Nichtderogation noch ausdrücklich ausführte; die jetzige Banjul-Charta geht einfach davon aus.

292 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 65; so auch schon in der Entscheidung AfMRK [1995] Comm 74/92 (*Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés v Tchad*). Zur Nichtderogation der Banjul-Charta *Viljoen* *International Human Rights Law in Africa* (2012) 333–34; ausführlich *Murray* *The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law* (2000) 123–27, 148.

tätig. Die Frage der extraterritorialen Anwendung von Menschenrechten ist umstritten. Für die EMRK hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass sie zumindest dann gilt, wenn der Staat de facto Hoheitsgewalt in einem Land ausübt, sodass z. B. britische Sicherheitskräfte in irakischen Gefängnissen, die sie de facto leiteten, die EMRK beachten müssen.²⁹³ Art. 1 EMRK und Art. 2 Zivilpakt entfalten beide extraterritoriale Staatenpflichten, soweit die staatliche Jurisdiktion, d. h. in der Regel Hoheitsgewalt i. S. v. ‘effective control’, gegeben ist. Dies gilt nach dem EGMR insbesondere für Besatzungsmächte während der Besatzungszeit (‘belligerent occupation’).²⁹⁴

Die Banjul-Charta hat, anders als EMRK und Zivilpakt, keine einschränkende Territorialitäts- bzw. Jurisdiktionsregel.²⁹⁵ Natürlich ist klar, dass Land X deshalb nicht für die Menschenrechtslage in Land Y verantwortlich ist und dort keine Schulen und Krankenhäuser bauen muss. Land X kann aber nicht einfach im Land Y die Menschenrechte verletzen. Dieser Gedanke, der eigentlich dem gesunden Menschenverstand entspringen müsste, ist umfangreicher Gegenstand juristischer Diskurse in Europa und auf internationaler Ebene.²⁹⁶ Das afrikanische Völkerrecht ist hier weiter: Nach der Banjul-Charta ist es selbstverständlich, dass ein Land, das in ein anderes Land einmarschiert, die Menschenrechte der dortigen Bevölke-

293 *Al-Skeini v UK* (GC Judgment ECtHR) (07.07.2011) App. 55721/07; s. aber auch *Banković v Belgium* (ECtHR) Reports 2001-XII 333 und *Loizidou v Turkey* (ECtHR) Reports 1996-VI 2216; vgl. auch *Arrest Warrent Case (Belgium v DRC)* [2002] ICJ Rep 3.

294 *Hofmann* ‘Violations of International Humanitarian Law: Right to Reparations’ in FS Tomuschat (2006) 346 mit Verweis auf *Loizidou v Turkey* (ECtHR) Reports 1996-VI 2216 und *Cyprus v Turkey* (ECtHR) Reports 2001-IV 1.

295 *Wenzel Nicola* ‘Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 3.

296 Vgl. *Kamminga Menno* ‘Extraterritoriality’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012), und *Wenzel* *ibid*; ausführlich s. *Milanovic Marko* Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy (Oxford 2011); zur EMRK s. *Jankowska-Gilberg Magdalena* Extraterritorialität der Menschenrechte: Der Begriff der Jurisdiktion im Sinne von Art. 1 EMRK (Baden-Baden 2008); zu CAT, Zivilpakt und anderen Menschenrechtsverträgen s. *Da Costa Karen* The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties (Leiden 2013); optimistisch *Marauhn Tilo* ‘Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private und ausländische Akteure’ in Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler (Berlin 2015) 373–404, insb. 380–81, 403; zudem *Bulto Takele Soboka* The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa (Cambridge 2014).

rung achten muss, d. h. dass die Dimension der Achtungspflicht uneingeschränkte extraterritoriale Wirkung hat. Art. 23 Banjul-Charta, der allen Völkern das Recht auf nationalen und internationalen Frieden und Sicherheit garantiert, und auf den in der Begründetheit der Beschwerde gleich noch ausführlich eingegangen wird, hat unmittelbare Drittwirkung.

Neben der Banjul-Charta ergibt sich die extraterritoriale Geltung der Menschenrechte in einem bewaffneten Konflikt aus der Logik des humanitären Völkerrechts. Humanitäres Völkerrecht im internationalen bewaffneten Konflikt ist per se extraterritorial. Land X und seine Organe, darunter sein Militär, dürfen nicht im Land Y Menschen quälen, foltern und vergewaltigen. Die Extraterritorialität ergibt sich im Übrigen auch aus dem *erga omnes*- bzw. dem *ius cogens*-Charakter der grundlegenden Menschenrechte, wie es im *Barcelona Traction*-Urteil vom IGH ausgeführt wurde, sodass das Gesagte auch auf die universelle Ebene übertragbar ist.²⁹⁷

Niemand, weder internationale Organisationen wie die Weltbank, Blauhelme, nichtstaatliche Akteure wie Rebellen und Konzerne, noch Drittstaaten und deren Truppen, kann sich darauf berufen, dass er oder sie sich nicht an die Achtung grundlegender Menschenrechte halten müsste.²⁹⁸

Zwingende Menschenrechte sind nicht nur von staatlichen Organen, sondern von jeder natürlichen und juristischen Person zu beachten – überall.²⁹⁹ Im Einzelnen mag umstritten sein, welche Menschenrechte zwingend sind. Neben den üblicherweise aufgezählten, v. a. Ächtung des Genozids, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie dem Folterverbot, gehört dazu inzwischen auch der Auffangtatbestand des Verbots der systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen.³⁰⁰

297 *Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd (Belgium v Spain) (Second Phase)* [1970] ICJ Rep 3 Rn 34.

298 Im Detail sehr str.; zur Weltbank s. ausführlich *Janik Cornelia* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards (Tübingen 2012).

299 'Brief of Amicus Curia' *Navi Pillay*, the United Nations High Commissioner for Human Rights, in Support of Petitioners, *Kiobel v Royal Dutch Petroleum (Shell)* Supreme Court of the United States (2012); die Frage der Durchsetzbarkeit berührt nicht deren Existenz.

300 *Damrosch Lori* 'Gross and Systematic Human Rights Violations' Rn 11 und *Frowein Jochen* 'Ius Cogens' Rn 6, beide in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

Die Kommission befand die Anwendung der Banjul-Charta im Zweiten Kongokrieg indes auch so selbstverständlich, dass sie sich nicht zur Extraterritorialität äußerte. Von der Lehre wurde dies im Ergebnis begrüßt.³⁰¹ Somit kann die Zulässigkeit der Beschwerden bejaht werden.

b) Begründetheit

aa) Art. 23 Banjul-Charta (Recht auf Frieden)

Prüfungsmaßstab der AfMRK ist die Banjul-Charta.³⁰² Für Staatenbeschwerden ergibt sich dies aus ihrem Art. 47. Militärische Interventionen sind daher nach Maßgabe dieser Konvention zu bewerten. Art. 23 (1) Satz 1 Banjul-Charta schützt Frieden und Sicherheit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene: "All peoples have the right to national and international peace and security." Art. 23 (1) Satz 2 Banjul-Charta führt dann weiter aus:

The principles of solidarity and friendly relations implicitly affirmed by the Charter of the United Nations and reaffirmed by that of the Organization of the African Unity shall govern relations between States.

Damit verlässt die Banjul-Charta die Ebene des Individual- bzw. Gruppenschutzes und regelt einen Gegenstand, der sich typischerweise nicht vertikal im Verhältnis Staat-Individuum, sondern horizontal auf zwischenstaatlicher Ebene findet: das Prinzip der freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten. Ähnlich wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das in den jeweiligen Art. 1 des Zivil- und Sozialpakts sowie in Art. 21 Banjul-Charta niedergelegt ist, erscheint ein Recht auf Frieden verbunden mit dem Prinzip der friedlichen Streitbeilegung zunächst wesensfremd, da es ja nicht ein Menschenrecht eines Individuums ist und auch den Kreis einer Gruppe deutlich übersteigt.

Doch vergleichbar mit dem Selbstbestimmungsrecht in den Pakten von 1966 ist auch das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung *conditio sine qua non* für die in den Menschenrechtsverträgen aufgezählten Rechte. Die Präambeln von UN-Charta, Allgemeiner Erklärung der Menschenrechte so-

301 *Viljoen International Human Rights Law in Africa* (2012) 314.

302 Wobei die Banjul-Charta Öffnungsklauseln zu anderen Abkommen und allg. Prinzipien bereithält: s. insb. in Art. 60 und 61 Banjul-Charta, s. u. ausführlich.

wie Zivil- und Sozialpakt – um nur die wichtigsten zu nennen – stellen die Verbindung zwischen Menschenrechten und friedlichen Beziehungen zwischen den Staaten heraus.³⁰³ Im Krieg sind die Menschenrechte nur schwerlich zu gewährleisten.³⁰⁴ Frieden ist ihnen um vieles zuträglicher.

Das Prinzip der freundschaftlichen Beziehung zwischen den Völkern verpflichtet nach der Friendly Relations Declaration der UN-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 zur friedlichen Streitbeilegung, niedergelegt in Art. 33 (1) UN-Charta sowie Art. III (4) OAU-Charta und Art. 4 (f) AU-Akte, und verbietet die Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt, wie es in Art. 2 (4) UN-Charta und Art. 4 (e) AU-Akte verbürgt ist. Auch wenn die Prinzipien Deklaration nicht ausdrücklich neben der UN- und der OAU-Charta (jetzt AU-Akte zu lesen) in Art. 23 Banjul-Charta aufgezählt ist, so ist sie nach überzeugender Ansicht der Kommission und der Lehre indirekter Bestandteil des Art. 23 Banjul Charta.³⁰⁵ Die Friendly Relations Declaration stellt das zwischenstaatliche Gewaltverbot, wie es sich Anfang der Siebzigerjahre in Art. 2 (4) UN-Charta und Völkergewohnheitsrecht widerspiegelt, folgendermaßen dar:

Every State has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. Such a threat or use of force constitutes a violation of international law and the Charter of the United Nations and shall never be employed as a means of settling international issues.³⁰⁶

Damit konnte die Kommission über das *ius contra bellum* urteilen. Sie vermied jedoch einen Bezug zu Art. 2 (4) UN-Charta und den Begriff Gewaltverbot.³⁰⁷ Vielmehr betonte sie die andere Seite des Prinzips der freundschaftlichen Beziehungen, nämlich die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung, und stellte fest, dass das gewaltsame Handeln der beklagten Staaten dieser Pflicht widersprach:

303 So auch *Ouguerouz* La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1993) 210.

304 Dem widerspricht nicht, dass, wie o. gesagt, unveräußerliche Menschenrechte auch im Krieg gelten.

305 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 68, 73 ; *Ouguerouz* La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1993) 209–19, insb. 215.

306 UNGV-Res 2625 (XXV) 'Prinzipien Deklaration' (24.10.1970) (Fn 203) operative Rn 1.

307 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 73–75.

The use of armed force by the Respondent States ... contravenes the well-established principle of international law that States shall settle their disputes by peaceful means.³⁰⁸

Somit bejahte die Kommission eine Verletzung von Art. 23 Banjul-Charta. Des Weiteren stellte die Kommission eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts nach Art. 20 Banjul-Charta fest, das auch das Recht auf Leben im Sinne von Existenz(grundlage) garantiert ('All people have the right to existence'),³⁰⁹ welches durch einen bewaffneten Konflikt typischerweise bedroht und durch den Zweiten Kongokrieg erheblich verletzt wurde. Millionen von Menschen verloren zwischen 1998 und 2003 in der DR Kongo ihre Existenzgrundlage oder ihr Leben.³¹⁰

Außerdem stellte die Kommission eine Verletzung des Rechts auf Erhalt von und Selbstbestimmung über natürliche Ressourcen in Art. 21 und eine Verletzung von Art. 22 Banjul-Charta fest, der das Recht auf (wirtschaftliche) Entwicklung garantiert; des Weiteren eine Verletzung von Art. 18 (1) (Recht auf Familie), Art. 12 (Ausreise- und Einreisefreiheit), Art. 14 (Recht auf Eigentum) sowie Art. 16 und 17 Banjul-Charta (Rechte auf Gesundheit und Erziehung).

bb) Humanitäres Völkerrecht?

Die Kommission beurteilte die Handlungen von Burundi, Uganda und Ruanda über Art. 60 und 61 Banjul-Charta auch nach Maßgabe des Dritten Genfer Abkommens von 1949 und des Ersten Zusatzprotokolls von 1977.

Die Banjul-Charta beinhaltet in Art. 60 einen Bezug zu regionalen und internationalen Menscheninstrumenten unter der Ägide der OAU und UN sowie zur UN- und OAU-Charta³¹¹ und in Art. 61 zu 'principles of law'.

308 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 66.

309 AfMRK *ibid* Rn 68 aE.

310 UNOHCHR DRC Report Mapping Exercise 1993–2003 (2010) s. o. Fn 244.

311 Wobei nach dem Wortlaut nicht notwendig ist, dass das Land den entsprechenden Vertrag ratifiziert hat; Art. 60 Banjul-Charta lautet: "The Commission shall draw inspiration from international law on human and peoples' rights, particularly from the provisions of various African instruments on human and peoples' rights, the Charter of the United Nations, the Charter of the Organization of African Unity, the Universal Declaration of Human Rights, other instruments adopted by the United Nations and by African countries in the field of human and peoples' rights as well as from the provisions of various instruments adopted within the Special-

Von Ersteren soll sich die Kommission ‘inspirieren lassen’; sie sind also als sekundäre Rechtsgrundlage i. S. einer Interpretationsklausel heranzuziehen. Primäre Rechtsgrundlage bleibt die Banjul-Charta. Bei den ‘principles of law’ ist es nach dem Wortlaut des Art. 61 Banjul-Charta nicht eindeutig, ob sie als Rechtsgrundlage oder nur als Interpretationshilfen in Betracht kommen. Art. 61 Banjul-Charta hat folgenden Wortlaut:

The Commission shall also take into consideration, as *subsidiary measures* to determine the *principles of law*, other general or special international conventions, laying down rules expressly recognized by member states of the Organization of African Unity, African practices consistent with international norms on human and people's rights, customs generally accepted as law, general principles of law recognized by African states as well as legal precedents and doctrine. (Hervorh. durch Verf.)

Damit definiert die Banjul-Charta, was sie unter ‘principles of law’ versteht und wie diese zu bilden sind, gibt jedoch nicht den Rang der Rechtsgrundsätze als Rechtsgrundlage wieder. In Abgrenzung zu Art. 60, wonach sich die Kommission von den UN- und OAU/AU-Instrumenten inspirieren lassen soll, ist denkbar, die ‘principles of law’ als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Die Kommission stellt jedoch klar, dass general principles of law i. S. v. Art. 60 Banjul-Charta “are ‘taken into consideration’ to interpret the case [only], but not to provide a basis for the Communication’s finding”.³¹²

Die Kommission führt jedoch aus, wie die ‘principles of law’ zu bestimmen sind. Gemäß dem Wortlaut von Art. 61 Banjul-Charta ergeben sich diese aus Vertragsrecht und Völkergewohnheitsrecht, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen sowie Rechtsprechung und Rechtslehren, die jeweils von den afrikanischen Staaten anerkannt sind bzw. praktiziert werden.

Damit sind die ‘principles of law’ in Art. 61 Banjul-Charta weiter als die allgemeinen Rechtsgrundsätze (‘general principles of law’) in Art. 38 IGH-Statut. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze in Art. 38 IGH-Statut beziehen sich auf Regeln des nationalen Rechts, die so allgemein üblich sind, dass sie auch im Völkerrecht Anwendung finden können.³¹³ Ein Bei-

ized Agencies of the United Nations of which the parties to the present Charter are members.”

312 *Viljoen International Human Rights Law in Africa* (2012) 326.

313 *Wolfrum Rüdiger* ‘Sources of International Law’ in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 36.

spiel wäre z. B. der Grundsatz von Treu und Glauben, also good faith (*bona fide*).³¹⁴ Die ‘principles of law’ in Art. 61 Banjul-Charta beziehen sich nicht nur auf nationale afrikanische Rechtsgrundsätze, sondern auch auf Vertrags- (nicht UN- oder OAU/AU-Verträge, denn diese sind ja schon durch Art. 60 abgedeckt³¹⁵) sowie Gewohnheitsrecht, die allgemeine Anwendung und Anerkennung in den afrikanischen Staaten finden.³¹⁶ Die vier Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle sind hier ein geeignetes Beispiel. Dies sieht auch die Kommission so:

[T]he Four Geneva Conventions and the two Additional Protocols covering armed conflicts constitute part of the general principles of law recognized by African States.³¹⁷

Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle sind damit ‘principles of law’ i. S. d. Art. 61 Banjul-Charta. Kritische Stimmen mögen einwenden, dass gerade die vier Genfer Konventionen in Afrika an chronischer Nichtbeachtung leiden. Die häufige Verletzung stellt jedoch nicht ihre Geltung in Frage. Alle 55 afrikanischen Staaten haben die vier Genfer Abkommen von 1949 ratifiziert.³¹⁸ Mit Ausnahme von Somalia sind sämtliche Länder Afrikas Vertragsstaaten des Ersten und Zweiten Zusatzprotokolls. Zudem stehen die Genfer Abkommen in einer langen Tradition eines afrikanischen humanitären Völkerrechts, das in vielen Punkten, wie z. B. dem Grundsatz der Humanität, deckungsgleich ist mit den Genfer Abkommen, sodass auch in weiten Teilen von einer gewohnheitsrechtlichen Geltung des humanitären Völkerrechts in Afrika ausgegangen werden kann.³¹⁹ Uganda, Burundi und Ruanda hatten 1999 alle vier Genfer Konventionen plus jeweils das Erste Zusatzprotokoll ratifiziert.

314 *Wolfrum* *ibid* Rn 37; *Nuclear Tests (Australia v France)* [1974] ICJ Rep 253, 268.

315 Der Anwendungsbereich umfasst auch subregionale afrik. Instrumente im Bereich des Menschenrechtsschutzes, vgl. den Wortlaut der Vorschrift in Fn 311.

316 Die ‘principles of law’ i. S. v. Art. 61 Banjul-Charta umfassen daher sowohl die allgemeinen Rechtsgrundsätze (general principles of law derived from municipal law) des Art. 38 (1) IGH-Statuts als auch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts (principles of law derived from international law).

317 AfMRK Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 70.

318 Westsahara außer Acht gelassen; Südsudan hat die Genfer Abkommen (1949) 2013 ratifiziert.

319 *Djiena Wembou/Fall Le droit international humanitaire: Théorie générale et réalités africaines* (2000) 174–81; die Ashanti-Völker (v. a. Ghana, Benin, Côte d’Ivoire) ignorier(t)en den Grundsatz der Humanität; ein Massaker unter dem Feind, einschließlich Frauen, Kinder und Alte war bzw. ist erlaubt (*ibid* 175).

Wichtig ist hervorzuheben, dass auch von kongolesischer Seite schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begangen wurden, die, wenn sie von der Gegenseite formell vorgetragen worden wären, zu einer Verurteilung durch die Kommission geführt hätten.³²⁰

Was das *ius ad bellum* betrifft, so stand der DRC ein Selbstverteidigungsrecht zu. Dies wurde von der Kommission nicht angesprochen. Es war jedoch Gegenstand der Klage vor dem IGH, die im nächsten Abschnitt analysiert wird. Dort ging es vor allem um die Frage, ob Uganda ein Selbstverteidigungsrecht zustand.

Die Kommission hat der DR Kongo des Weiteren Reparationsleistungen zugesprochen. Soweit bekannt, wurden diese bisher nicht geleistet.

cc) ‘Versäumnisurteile’ gegen Burundi und Ruanda

Burundi hat sich nicht auf die Beschwerde der DR Kongo eingelassen,³²¹ Ruanda nur anfangs zu Fragen der Zulässigkeit. Die Kommission hat nach Maßgabe eines Versäumnisurteils so geurteilt, als ob Burundi und Ruanda die vorgeworfenen Handlungen eingeräumt hätten.³²² Im Falle der Klage vor dem IGH scheiterten die kongolesischen Versuche, die burundischen und ruandischen Interventionen bewerten zu lassen, am Konsensualgrundsatz des Völkerrechts.³²³

4. Die Klage vor dem IGH: *Armed Activities*

a) Zulässigkeit

aa) Klageeinreichung (1999) und -rücknahmen (2001)

Am 23. Juni 1999 legte die DRC Klage beim IGH gegen Burundi, Ruanda und Uganda ein, wegen “acts of armed aggression committed ... in fla-

320 UNOHCHR DRC Report Mapping Exercise 1993–2003 (2010) s. o. Fn 244.

321 AfMRK [2003] Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*) Rn 52f.

322 AfMRK *ibid* Rn 69.

323 Allgemein und zur Kritik hierzu s. *Armed Activities (New Application: 2002) (DRC v Rwanda)* (Declaration of Judge Elarabi) *Jurisdiction and Admissibility, Judgment* [2006] ICJ Rep 82.

grant breach of the United Nations Charter and of the Charter of the Organisation of African Unity” durch die Zurverfügungstellung von “unlimited aid to rebels in the form of arms and armed troops, in return for the right to exploit the wealth of the Congo”.³²⁴ Der Wortlaut der Klageschriften gegen die drei Staaten ist fast identisch.

Im Gegensatz zu Uganda haben Burundi und Ruanda bisher keine zustimmende Erklärung zur Anerkennung der IGH-Gerichtsbarkeit nach Art. 36 (2) IGH-Statut abgegeben.³²⁵ Die Klagen Kongos gegen Burundi und Ruanda zielten auf eine freiwillige Ad-hoc-Unterwerfung nach Art. 36 (1) 1. Alt. – was auch konkludent möglich ist (*forum prorogatum*).³²⁶ Hilfsweise bezog sich die DR Kongo auf Art. 36 (1) 2. Alt. IGH-Statut i. V. m. dem UN-Abkommen gegen Folter von 1984³²⁷ und dem Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Montreal-Abkommen) von 1971,³²⁸ die jeweils die Möglichkeit der friedlichen zwischenstaatlichen Streitbeilegung vor dem IGH vorsehen.³²⁹

Burundi und Uganda machten von Anfang an Einwände gegen die gerichtliche Zuständigkeit und Zulässigkeit der Klage geltend.³³⁰ Eine freiwillige Ad-hoc-Unterwerfung unter die IGH-Gerichtsbarkeit lehnten die zwei Staaten ab.

324 Die DRC warf den drei Staaten neben der Verletzung des Gewaltverbots noch Verletzungen des humanitären Völkerrechts und massive Menschenrechtsverletzungen vor.

325 Uganda 1962 bei Unabhängigkeit unter der Bedingung der Gegenseitigkeit. Zur Unterwerfungserklärung der BRD entsprechend der Fakultativklausel s. *Bothe/Klein* ‘Bericht einer Studiengruppe zur Anerkennung der Gerichtsbarkeit des IGH gem. Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut’ (2007) 67 ZaöRV 825–41.

326 *Fischer* in Ipsen (2004) § 62 Rn 44.

327 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (10.12.1984, in Kraft 26.06.1987) 1465 UNTS 85 (CAT).

328 Montreal Convention of 23 September 1971 for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (23.09.1971, in Kraft 26.01.1973) 974 UNTS 177.

329 Art. 30 CAT; Art. 14 Montreal-Abkommen.

330 Am 19.10.1999 kam es zu einem Treffen zw. den Parteien und dem IGH-Präsidenten; *Armed Activities (DRC v Rwanda)* (Memorial of Rwanda) (21.04. 2000); s. hierzu *Mollel* ‘Judicial Settlement of Armed Conflicts in International Law: Reflecting the 2005 International Court of Justice Decision in the Democratic Republic of the Congo’ (2007) 76 NordicJIL 423.

Eine Zuständigkeit des IGH aus Art. 36 (1) IGH-Statut i. V. m. Art. 30 Anti-Folterkonvention (CAT) war nur im Hinblick auf Burundi denkbar, da zum Zeitpunkt der Klageeinreichung Ruanda die CAT noch nicht ratifiziert hatte.³³¹

Die DRC hat jedoch nicht substantiiert Schädigungshandlungen vorgebracht, die in den Anwendungsbereich der CAT fallen (vgl. die Definition von Folter in Art. 1 CAT). Insbesondere fehlten im kongolesischen Vortrag Handlungen, die erkennen lassen, dass Burundi absichtlich einer bzw. mehreren Personen große Schmerzen oder Leid zugefügt hat, um ein bestimmtes in Art. 1 CAT aufgezähltes Nötigungsziel zu erreichen.³³²

Die Zuständigkeit des IGH ergab sich auch nicht durch das Montreal-Abkommen. Dieses ist von Burundi erst am 11. Februar 1999 ratifiziert worden. Der Vorwurf der DR Kongo bezieht sich jedoch auf Vorfälle in 1998. Eine rückwirkende Anwendung ist nach Art. 28 WVK nicht möglich. In Ruanda war das Montreal-Abkommen zu dem in Frage stehenden Zeitpunkt in Kraft.³³³ Ruanda hat jedoch überzeugend vorgetragen, dass es bei den Vorwürfen – Verletzung des Gewaltverbots und der Genfer Abkommen (1949) samt ZP I (1977) – nicht um die Anwendung und Interpretation des Montreal-Abkommens geht, das Angriffe und Attentate auf zivile Flugzeuge zum Gegenstand hat.

Unter dem Eindruck der Argumente reichte die kongolesische Seite am 15. Januar 2001 eine Klagerücknahme gegen Burundi und Ruanda ein. Die beiden Länder stimmten dem zu.³³⁴ Eine entsprechende Entscheidung des IGH erging am 30. Januar 2001.³³⁵ Die Klage gegen Uganda wurde aufrechterhalten.

bb) Erneute Klage gegen Ruanda 2002

Ein gutes Jahr später, am 28. Mai 2002, legte die kongolesische Regierung aus denselben materiellen Gründen erneut Klage gegen Ruanda ein und

331 Burundi hat die CAT am 18.02.1994 ratifiziert, Ruanda erst am 15.12.2008.

332 Vgl. *Armed Activities (DRC v Burundi)* (Memorial of Burundi) (21.04.2000) 47; und *Kretzmer David* 'Torture, Prohibition of' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 10–12.

333 *Armed Activities (DRC v Burundi)* (Memorial of Rwanda) (21.04.2000) 2.

334 ICJ Press Release 2001/2 (01.02.2001).

335 *Armed Activities (DRC v Ruanda)* (Order) (30.01.2001); *Armed Activities (DRC v Burundi)* (Order) (30.01.2001) ICJ Rep [2001] 3.

begründete die Zuständigkeitsvoraussetzungen neu. Formale Grundlage war diesmal Art. 36 (1) IGH-Statut i. V. m. der Völkermordkonvention und weiteren Menschenrechtsabkommen, wie Anti-Rassismuskonvention und Frauenrechtskonvention CEDAW, sowie anderen internationalen Verträgen, die sowohl von der DR Kongo als auch von Ruanda unterzeichnet worden sind und den IGH als Streitschlichter vorsehen.³³⁶ Zudem begründete die kongolesische Seite die Zuständigkeit des IGH mit der Verletzung zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) durch Ruanda.

Denkbar ist eine Rechtswegzuständigkeit wegen Verletzung der Völkermordkonvention.³³⁷ Diese öffnet in Art. IX den Rechtsweg vor dem IGH. Ihre Verletzung durch Ruanda ist auch möglich. Bezüglich Art. IX hatte Ruanda jedoch einen Vorbehalt.³³⁸ Nun lässt sich aus Sinn und Zweck der Völkermordkonvention fragen, ob ein solcher Vorbehalt überhaupt zulässig ist. Nach Art. 19 (c) WVK sind solche Vorbehalte unzulässig, die mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar sind. Sinn und Zweck der Genozidkonvention ist die Verhinderung von Völkermord. Die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle und Durchsetzbarkeit ist ein ganz wesentlicher Aspekt der Ächtung. Deshalb lässt sich argumentieren, dass der Rechtsweg zum IGH nicht durch einen Vorbehalt eingeschränkt werden darf. Auf der anderen Seite ist zu unterscheiden zwischen dem materiellrechtlichen Verbot des Völkermordes, das sich nicht nur aus dem Abkommen, sondern auch aus Völkergewohnheitsrecht ergibt, und dem gerichtlichen Streit über dieses materielle Verbot. Mit Ausnahme des Richters Koroma hatte der IGH an dem Vorbehalt nichts auszusetzen.³³⁹

336 Art. IX Völkermordkonvention; Art. 22 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; Art. 29 (1) CEDAW; Art. 75 WHO-Verfassung; Art. XIV (2) UNESCO-Verfassung; Art. 14 (1) Montreal-Abkommen; Art. 66 WVK.

337 Die DRK hat die Völkermordkonvention im Jahre 1962 ratifiziert, Uganda 1975 (mit Vorbehalt).

338 "The Rwandese Republic does not consider itself as bound by article IX of the Convention." Rücknahme am 15.12.2008; somit hat Ruanda hier keine Vorbehalte mehr.

339 *Armed Activities (New Application: 2002) (DRC v Rwanda)* (Dissenting Opinion Koroma) *Jurisdiction and Admissibility, Judgment* [2006] ICJ Reps 55–64 insb. Rn 12; s. auch *Armed Activities (New Application: 2002) (DRC v Rwanda)* (Declaration of Judge Elarabi) *Jurisdiction and Admissibility, Judgment* [2006] ICJ Rep 82–83 mit Kritik am Vorbehalt, jedoch anerkennend, dass de lege lata nicht mehr herauszuholen war.

Auch bezüglich der Verletzung zwingenden Völkerrechts kam der IGH nicht zur Zulässigkeit. Die Richter waren der Ansicht, dass unterschieden werden muss zwischen dem *erga omnes*-Charakter einer Norm, hier dem Verbot des Völkermords, und dem Konsensualgrundsatz, auf dem die Zuständigkeit des IGH basiert.³⁴⁰ Den anderen genannten Verträgen konnte der IGH ebenfalls keine Zuständigkeit entnehmen. Die erneute Klage der DR Kongo gegen Ruanda wurde am 3. Februar 2006 mangels Zulässigkeit zurückgewiesen.

Die Literatur diskutierte daraufhin die Zuständigkeitsvorschriften des IGH.³⁴¹ *Armed Activities New Application 2002 (DRC v Ruanda)* ist ein Fall, der die Grenzen des kontemporären Völkerrechts aufzeigt. Viele in der Literatur hätten sich gewünscht, dass das Gericht diese Grenzen weiter ausgereizt hätte.³⁴²

Die Zuständigkeit des IGH in der Klage der DRC gegen Uganda war hingegen von Anfang an gegeben, da sich beide Staaten der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH im Voraus durch eine Erklärung gem. Art. 36 (2) IGH-Statut unterworfen hatten. Wie die AfMRK ging der IGH auf die Frage des Forum-Shoppings nicht ein. Bezüglich der Begründetheitsprüfung interessiert hier lediglich der Vorwurf der Verletzung des Gewaltverbots, das im Vortrag der Aggression enthalten ist.

b) Begründetheit: Verletzung des Gewaltverbots durch Uganda

Die ugandische Operation Safe Haven ab September 1998 erfüllt den Tatbestand des Gewaltverbots. Uganda bestritt vor dem IGH auch nicht, dass

340 *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (DRC v Rwanda) Jurisdiction and Admissibility, Judgment* [2006] ICJ Rep 32 Rn 65; *Mollet* 'Judicial Settlement of Armed Conflicts in International Law: Reflecting the 2005 International Court of Justice Decision in the Democratic Republic of the Congo' (2007) 76 *NordicJIL* 424.

341 Z. B. mwN *Orakhelashvili* 'Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v Rwanda) Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 3 February 2005' 55 *ICLQ* (2006) 753–63; *Hammer* 'Allowing Genocide? An Analysis of "Armed Activities on the Territory of the Congo"' (2007) 16 *MinnesotaJIL* 495–523.

342 Vgl. *Okowa* 'Congo's War: The Legal Dimension of a Protracted Conflict' (2006) 77 *BYBIL* 203–55; dem IGH zustimmend *Hammer* *ibid* (2007) 421–523.

es militärische Maßnahmen im Kongo ergriffen hat, die Gewalt i. S. d. Art. 2 (4) UN-Charta darstellen.

Aus ugandischer Sicht waren diese Maßnahmen jedoch gerechtfertigt. Zum einen beruft sich die ugandische Seite auf die Zustimmung der DRC, zum anderen auf Selbstverteidigung i. S. d. Art. 51 UN-Charta bzw. nach Völkergewohnheitsrecht. Die DRC habe, zusammen mit dem Sudan, im August und September 1998 Angriffe auf im östlichen Kongo befindliche ugandische Truppen geplant, sodass Uganda “(i)n response to this grave threat, and in lawful exercise of its sovereign right to self-defence”³⁴³ am 11. September 1998 entschied, seine Truppenpräsenz im östlichen Kongo zu vergrößern, um die Kontrolle über strategische Flughäfen zu gewinnen. Grundlage von Safe Heaven seien Ugandas legitime Sicherheitsinteressen gewesen.³⁴⁴

aa) Die Frage der Zustimmung

Zwischen Mitte 1997 und der ersten Hälfte des Jahres 1998 bestand eine kongolesische Zustimmung zur ugandischen Truppenpräsenz nahe der gemeinsamen Grenze, um Übergriffe anti-ugandischer Rebellengruppen zu verhindern.³⁴⁵ Das Gericht konnte die Frage, ob für die Militärpräsenz Ugandas eine Zustimmung der kongolesischen Regierung vorlag, rasch beantworten. selbst wenn davon ausgegangen werden kann, dass die ursprüngliche Präsenz Ugandas von Kabila Senior nicht nur geduldet, sondern gar gewollt war, so ist doch eindeutig, dass sich diese Zustimmung nicht auf die verstärkte Mobilisierung im Rahmen der Operation Safe Heaven bezog und spätestens am 8. August 1998 beim Gipfeltreffen im simbabwischen Victoria Falls zurückgenommen wurde.³⁴⁶ Der Wegfall der Zustimmung wird auch noch einmal durch das kongolesische Schreiben an

343 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 39.

344 Eine abweichende Interpretation der tatsächlichen Gründe, v. a. wirtschaftlicher Art, bietet *Mollel* ‘Judicial Settlement of Armed Conflicts in International Law: Reflecting the 2005 International Court of Justice Decision in the Democratic Republic of the Congo’ (2007) 76 *NordicJIL* 421.

345 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 45.

346 Unstr., *Armed Activities (DRC v Uganda)* ICJ Rep 168 Rn 53, 106; dies noch einmal ausdrücklich bekräftigend *Armed Activities (DRC v Uganda)* (Separate Opinion Kooijmans) [2005] ICJ Rep 306 Rn 16.

den UN-Sicherheitsrat vom 10. August 1998 bekräftigt, das Uganda zugestellt wurde.

In den bilateralen Abkommen von Lusaka vom 10. Juli 1999 und von Luanda vom 6. September 2002 kann keine nachträgliche Genehmigung erblickt werden; hier ging es lediglich um Fragen des Abzugs.³⁴⁷

bb) Die Frage der Selbstverteidigung

Das Gericht hatte zu überprüfen, ob Uganda im Zeitraum zwischen dem 8. August 1998 und Juni 2003 ein Selbstverteidigungsrecht zustand.³⁴⁸ Der IGH war der Ansicht, dass es Uganda versäumt hatte, ihm gegenüber ausdrücklich vorzutragen, dass es sich um eine präventive bzw. antizipierte Ausübung des Selbstverteidigungsrechts handelte.³⁴⁹ Deshalb prüfte das Gericht auch nicht substantiiert, ob ein präventiver bzw. antizipierter Militärschlag in Ausnahmesituationen rechtmäßig sein könnte.³⁵⁰ Problematisch ist jedoch, dass sich die Operation Safe Heaven nach Dokumentenlage in erster Linie als präventive Maßnahme darstellt. Es wäre durchaus möglich gewesen, dies als Vorbringen zu werten.³⁵¹ Der IGH folgt im Grundsatz dem Parteienprinzip. Er ist jedoch relativ frei, den Parteien hilfreiche Hinweise zu geben und den Vortrag auszulegen.³⁵²

347 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 105; aA *Armed Activities* (Dissenting Opinion Parra-Aranguren) [2005] ICJ Rep 292 Rn 19; *Armed Activities* (Dissenting Opinion Kateka) [2005] ICJ Rep 361 Rn 22f; s. zum Lusaka-Abkommen o. Fn 259; zum Luanda-Abkommen o. Fn 263.

348 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 118.

349 'Uganda has insisted ... that operation "Safe Heaven" was not a use of force against an anticipated attack' *Armed Activities* [2005] ICJ Rn 143.

350 *Armed Activities* [2005] ICJ Rep 168 Rn 143; aber obiter dictum in Rn 148.

351 So auch *van Steenberghe* 'L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo et le recours à la force' (2006) 2 RBDI 685.

352 *Jennings Robert/ Higgins Rosalyn* 'General Introduction' in Zimmermann Andreas (Hrsg.) *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford 2012) Rn 34.

cc) Antizipierte/präventive Selbstverteidigung

Deshalb ist hier hilfsweise zu prüfen, ob der IGH zu einem anderen Ergebnis hätte kommen können, wenn Uganda ein antizipiertes bzw. präventives Recht auf Selbstverteidigung ausdrücklich vorgetragen bzw. der IGH den Vortrag so ausgelegt hätte.

Es ist umstritten, ob das Völkerrecht eine Selbstverteidigungshandlung nicht nur als Reaktion, sondern auch als Aktion gegen einen Angriff erlaubt, der noch gar nicht stattgefunden hat, der jedoch unmittelbar bevorsteht, oder von dem erwartet wird, dass er unmittelbar bevorstehen könnte. Je unmittelbarer die Gefahr eines Angriffs, desto eher sind die Staatenpraxis und die völkerrechtliche Literatur geneigt, einen Erstschlag zuzulassen, während umgekehrt eine völlig abstrakte Gefahr als nicht ausreichend angesehen wird.³⁵³ Die Definitionen und Übergänge zwischen sog. ‘anticipated self-defence’ und ‘pre-emptive strikes’ sind jedoch umstritten und fließend, wobei klar ist, dass antizipierte Notwehr das engere Konzept ist als die sog. pre-emptive strikes und letztere, mit Ausnahme von Teilen der US-amerikanischen Doktrin, von der ganz überwiegenden völkerrechtlichen Literatur abgelehnt werden.³⁵⁴ Bei der antizipierten Notwehr weisen einige in der Völkerrechtswissenschaft mit Blick auf die gewohnheitsrechtliche Geltung des Notwehrrechts auf die alte Webster-Formel aus dem *Caroline*-Fall hin, wonach der Finger am Abzug des Colts reichen müsse und man nicht warten muss, bis der Colt raucht.³⁵⁵ Die meisten in der Literatur sind jedoch der Ansicht, dass die Grenzen des gewohnheitsrechtlichen Notwehrrechts mit denen des Art. 51 UN-Charta nahezu iden-

353 S. die berühmte Webster-Formel aus dem *Caroline*-Fall von 1873: “necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation”, s. hierzu *Greenwood Christopher* ‘Caroline, The’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

354 S. *Greenwood* *ibid* Rn 41–51; *ders.* ‘International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq’ (2003) 4 *SanDiegoILJ* 7–37; *Bothe* ‘Terrorism and the Legality of Pre-Emptive Force’ (2003) 14 *EJIL* 227–40; zur sog. Bush-Doktrin s. auch *Dinstein* *War, Aggression and Self-Defence* (2011) 514–17.

355 *Zemanek* ‘Armed Attack’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013) Rn 4.

tisch sind, und verneinen mit Blick auf den Wortlaut von Art. 51 UN-Charta ('has occurred') ein antizipiertes Notwehrrecht.³⁵⁶

Ebenso äußert sich der IGH obiter dictum in *Armed Activities (DRC v Uganda)*: Art. 51 UN-Charta "does not allow the use of force by a State to protect perceived security interests beyond [the] parameters [of Art. 51 UN-Charta]".³⁵⁷ Das Gericht macht so deutlich, dass es innerhalb von Art. 51 UN-Charta keinen Raum für präventive Selbstverteidigungshandlungen sieht. In einer solchen Situation, so das Gericht, müsse der bedrohte Staat andere Abhilfen suchen, insbesondere indem er sich an den UN-Sicherheitsrat wendet.³⁵⁸

dd) Notwehr gegen Angriff von Rebellengruppen?

Zuvörderst stellt der IGH fest, dass Uganda dem UN-Sicherheitsrat zu keinem Zeitpunkt mitgeteilt hat, dass es Opfer eines bewaffneten Angriffes geworden sei.³⁵⁹ Des Weiteren hat sich Uganda niemals darauf berufen, dass es von den kongolesischen Militärs angegriffen wurde, sondern vielmehr von der ugandischen Rebellen(sammel)gruppe Allied Democratic Forces (ADF), die von kongolesischem Territorium aus gegen Uganda operierte und von der kongolesischen Regierung unterstützt worden sei.

Das Gericht hat jedoch keinen zufriedenstellenden Beweis für die Unterstützung der ugandischen Rebellen durch die kongolesische Regierung finden können.³⁶⁰ Die militärischen Handlungen der ADF könnten der kongolesischen Regierung faktisch nicht zugerechnet werden. Deshalb stand Uganda nach Ansicht des Gerichts kein Notwehrrecht gegenüber der DR Kongo zu.

356 *Brownlie International Law and the Use of Force by States* (1963) 280 u. 287: "It can only be concluded that the view that Article 51 does not permit anticipatory action is correct and that the arguments to the contrary are either unconvincing or based on inconclusive pieces of evidence"; *van Steenberghe* 'L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo et le recours à la force' (2006) 2 RBDI 671–701; *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 19.

357 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 148.

358 *Armed Activities* *ibid.*

359 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 145.

360 *Armed Activities* *ibid* Rn 146.

Daraus folge auch, dass das Gericht nicht zu prüfen habe, ob Uganda ein Selbstverteidigungsrecht gegenüber den Rebellen zustand. Der IGH ist der Ansicht, dass eine solche Prüfung nicht notwendig sei:

[T]he Court finds that the legal and factual circumstances for the exercise of a right of self-defence by Uganda against the DRC were not present. Accordingly, the Court has no need to respond to the contentions of the Parties as to whether and under what conditions contemporary international law provides for a right of self-defence against large-scale attacks by irregular forces.³⁶¹

Doch ist es richtig, dass es das Gericht unter diesen Bedingungen für nicht notwendig erachtete, nachzuprüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen das Völkerrecht ein Selbstverteidigungsrecht gegen großangelegte Angriffe von Rebellengruppen vorsieht? Nur weil Uganda nicht vorgetragen hat, dass es ein Selbstverteidigungsrecht gegen die DR Kongo habe, weil diese die Rebellen geschickt bzw. zumindest unterstützt habe und es auch keine Hinweise auf eine Verbindung zwischen ugandischen Rebellen und kongolesischer Armee gebe?

Ist ein ugandisches Selbstverteidigungsrecht gegen die ugandischen Rebellen an ein Selbstverteidigungsrecht gegen die kongolesische Armee geknüpft, also tatsächlich akzessorischer Natur? Natürlich muss sich ein Staat gegen Angriffe aus dem Nachbarstaat wehren dürfen, egal ob staatlich oder nichtstaatlich. Eine andere Frage lautet, ob es sich noch um Selbstverteidigung i. S. v. Art. 51 UN-Charta oder um strafrechtliche bzw. gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigung handelt. Handlungen, die nicht auf einen bewaffneten Angriff i. S. v. Art. 51 UN-Charta (oder ggf. dem parallelen gewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrecht) erfolgen, sind nach Ansicht des IGH in *Nicaragua* bloße ‘countermeasures’ mit der Folge, dass man die Angriffe zwar durchaus abwehren darf, sie jedoch nicht das Recht zur kollektiven bzw. umfassenden Selbstverteidigung auslösen.³⁶²

Hier hätte sich dem IGH die Gelegenheit geboten, darüber zu entscheiden, ob Notwehr auch gegen einen nichtstaatlichen Angriff zulässig ist und inwieweit ein Zusammenhang zwischen dem nichtstaatlichen Angriff und einem Drittstaat bestehen muss,³⁶³ denn die Schlussfolgerung, die der IGH in *Armed Activities* Absatz 146 getroffen hat, ist nicht zwingend. Die-

361 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 147.

362 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 210; *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 19.

363 Hierzu *Starski Paulina* ‘Right to Self-Defense, Attribution and the Non-State Actor’ (2015) 75 ZaöRV 455–501.

se Frage ist seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hoch umstritten.³⁶⁴ Die US-Regierung stufte die nichtstaatlichen Anschläge ohne großen internationalen Protest als bewaffneten Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta ein, um ein völkerrechtliches Verteidigungsrecht zu postulieren.³⁶⁵ Diese Auffassung wurde vom UN-Sicherheitsrat in den Präambeln seiner Resolutionen 1368 vom 12. September und 1373 vom 28. September 2001 aufgenommen.³⁶⁶ Der IGH hat es nach dem 11. September 2001 jedoch abgelehnt, dieser Rechtsansicht zu juristischem Gewicht zu verhelfen. In seinem Gutachten *Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Israeli-Wall-Gutachten)* von 2004 führt das Gericht aus, dass Art. 51 UN-Charta nur das Recht zur Selbstverteidigung bei einem staatlichen Angriff verleiht, jedoch nicht bei einem nichtstaatlichen. Gleichzeitig macht der IGH deutlich, dass eine Zurechnung der Angriffshandlung zu einem Staat ausreichend, aber eben auch notwendig ist:

Article 51 of the Charter ... recognizes the existence of an inherent right to self-defence in the case of armed attack by *one State* against another State. However, Israel does not claim that the attacks against it are imputable to a foreign State. (Hervorh. durch Verf.)³⁶⁷

364 Den Streit bestens darstellend *Bruha* 'Kampf gegen den Terrorismus als neue Rechtfertigungsfigur für die Anwendung militärischer Gewalt' in Bruha (Hrsg.) *Legalität, Legitimität und Moral* (2008) 169–74 mwN v. a. in Fn 62; zudem ausführlich *Wandscher* *Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht* (2006).

365 Die NATO folgte dieser Einschätzung mit der Ausrufung des Verteidigungsfalls nach Art. 5 NATO-Vertrag (1949), der sich auf Art. 51 UN-Charta bezieht.

366 S. auch UNGV-Res 56/1 'Condemnation of Terrorist Attacks in the United States of America' (12.11.2001); UK House of Commons Library Research Paper 01/72 '11 September 2001: The Response' (3.10.2001); UK House of Commons Library Research Paper 01/81 'Operation Enduring Freedom and the Conflict in Afghanistan: An Update' (31.10.2001); zur möglichen Völkerrechtswidrigkeit s. *Kritsiotis Dino* 'On the Ius ad Bellum and Ius in Bello of Operation Enduring Freedom' (2002) ASIL Proceedings 35–41; *Shalom* 'Far from Infinite Justice: Just War Theory and Operation Enduring Freedom' (2009) 26 *ArizonaJICL* 624–97; und *Schaller* 'Operation Enduring Freedom und das Recht auf Selbstverteidigung gegen Terroristen' (2011) 86 *Friedens-Warte* 111–38.

367 *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion)* [2004] ICJ Rep 136 Rn 139 (*Israeli Wall Advisory Opinion*); drei Richter sahen dies allerdings anders: Higgins, Kooijmans und Buergenthal.

Da das Gericht in *Armed Activities* über die bedeutende Frage, ob Notwehr nach Art. 51 UN-Charta auch gegen einen nichtstaatlichen Angriff möglich ist, mit einem Satz hinweg ging, kann daraus noch nicht einmal gefolgert werden, dass es damit die *Israeli-Wall*-Einschätzung bekräftigte.³⁶⁸ Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Gericht dieser Frage einfach aus dem Weg gehen wollte, da die Reaktion Ugandas offensichtlich unverhältnismäßig und damit nicht gerechtfertigt war. Dies hat das Gericht auch (*obiter dictum*) klargestellt.³⁶⁹

Richter Kooijmans hebt in *Armed Activities* in seiner *separate opinion* hervor, dass er nicht der in dem *Israeli-Wall*-Gutachten (2004) getroffenen Richtung folgt, wonach Art. 51 UN-Charta zwingend einen staatlichen Angriff vorsieht.³⁷⁰

Für beide Ansichten sprechen gute Argumente. Schon die Aggressionsresolution der UN-Generalversammlung aus dem Jahre 1974 definiert die Aggression als staatliche Handlung.³⁷¹ Der Begriff der Aggression i. S. d. Resolution ist jedoch nicht identisch mit dem des bewaffneten Angriffs. Die Schwelle der Aggression liegt noch höher. Dennoch sehen viele in der Aggressionsdefinition auch eine Interpretation des Art. 51 UN-Charta dergestalt, dass die Staatlichkeit der Aggression Ausstrahlungswirkung auf die Staatlichkeit des bewaffneten Angriffs hat. Zudem wurde jüngst in den Kampala Amendments zum Römischen Statut von der Staatengemeinschaft bestätigt, dass der völkerrechtliche Strafrechtstatbestand der Aggression ein staatliches Handeln vorsieht.³⁷²

368 Anders, und die Entscheidung in *Israeli Wall Advisory Opinion* und *Armed Activities* im Grundsatz verteidigend, *Verhoeven Sten* 'A Missed Opportunity to Clarify the Modern *ius ad bellum*' (2006) 45 *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* 355–68, 359f, der i. E. die nichtstaatlichen Angriffe der DRC zurechnet.

369 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 146 (i.F. auch *Armed Activities*).

370 *Armed Activities* (Separate Opinion Kooijmans) [2005] ICJ Rep 306 Rn 28.

371 UNGV Res 3314 (XXIX) 'Definition of Aggression' (14.12.1974) GAOR 29th Session Supp 31 vol 1, 142.

372 (Kampala) Amendments on the Crime of Aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court (10.06.2010) Res RC/Res.6 of the Review Conference of the Rome Statute.

Der Wortlaut des Art. 51 UN-Charta setzt jedoch keinen staatlichen Angriff voraus.³⁷³ Richter Kooijmans vertritt im *Israeli-Wall*-Gutachten die Ansicht, dass Selbstverteidigung auch gegen nichtstaatliche Militärmaßnahmen möglich sein muss.³⁷⁴ Er zitiert Dinstein:

Just as Utopia is entitled to exercise self-defence against an armed attack by Arcadia, it is equally empowered to defend itself against armed bands or terrorists operating from within the Arcadian territory.³⁷⁵

Kooijmans führt weiter aus:

There is nothing in the conceptual framework or in the wording of the Charter provisions which conditions the exercise of the right of self-defence on a previous armed attack by another state even if this has been the generally accepted interpretation for more than 50 years.³⁷⁶

Dem schließt sich Richter Simma in seiner *separate opinion* im *Armed Activities*-Urteil unter Bezug auf die UN-Sicherheitsratsresolutionen nach dem 11. September 2011 an.³⁷⁷ Dies stellt auch die überwiegende Meinung in der afrikanischen Literatur dar.³⁷⁸ Ebenso vertreten dies das Panel britischer Juristinnen und Juristen³⁷⁹ und das Institut de Droit International in den *Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*,³⁸⁰ u. a. mit Verweis auf die Sicherheitsratsresolutionen 1368 und 1373 (2001). Anderer Ansicht ist dagegen Kammerhofer, nach dem die Resolutionen 1368 und 1373 nichts darüber aussagen würden, dass Selbstverteidigung auch gegen nichtstaatliche Akteure möglich sei:

373 Inzwischen unstr.; früher wurde dem französischen Wortlaut 'agression armée' durchaus noch der Hinweis entnommen, dass sich der Angriff auf eine reguläre militärische Einheit beziehen könnte.

374 *Israeli Wall (Advisory Opinion)* (Separate Opinion Kooijmans) [2004] ICJ Rep 219 Rn 35; (*Armed Activities*) (Separate Opinion Kooijmans) [2005] ICJ Rep 306 Rn 27–29.

375 *Armed Activities* (Separate Opinion Kooijmans) *ibid* Rn 30 zitiert *Dinstein War, Aggression and Self-Defence* (2001) 216; wiederholt in der 4. Aufl. (2005) 245; s. auch *Kooijmans* 'The Legality of the Use of Force in the Recent Case Law of the International Court of Justice' in FS McWhinney (2009) 463.

376 *Kooijmans* *ibid* (2009) 465.

377 *Armed Activities* (Separate Opinion Simma) [2005] ICJ Rep 334 Rn 11f.

378 *Abass International Law* (2014) 355–57 mwN, ebenso *Cassese* 'Art. 51' in *Cot/Pellet* (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) Rn 3.

379 'The Chatham Principles of International Law on the Use of Force in Self-Defence' (2006) 55 ICLQ 963–72, 971.

380 IDI-Res.10a 'Problèmes actuels du recours à la force en droit international' (27.10.2007) Rn 10.

[The Resolutions after 11 September] do not say that all, some or any of the actions taken in response to the terrorist actions of 11 September 2001 are justified as acts of self-defence to act against private actors without attribution to the state, but only generally reaffirmed the right of self-defence irrespective of context. The mentioning of the right of self-defence can therefore not be understood as a pronouncement by the Council on how it believes the law is shaped.³⁸¹

Kammerhofer ist entgegenzuhalten, dass es hier nicht um die Frage geht, ob die Reaktionen der USA auf die Anschläge vom 11. September gerechtfertigt waren, sondern alleine darum, ob in den Anschlägen ein bewaffneter Angriff gesehen werden kann, der das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung eröffnet. Auch wenn die Sicherheitsratsresolutionen 1368 und 1373 das Recht zur Selbstverteidigung lediglich in ihren nicht operativen Teilen erwähnen, so besteht doch kein Zweifel, dass ein Zusammenhang zwischen der Nennung des Selbstverteidigungsrechts in den Resolutionen und den Anschlägen besteht.

Des Weiteren hat die AU in ihrem Non-Aggression and Common Defence Pact von 2005 ausdrücklich verankert, dass Angriffe nicht nur von Staaten, sondern auch von 'non-State actor(s)' erfolgen können.³⁸² Art. 1 (c) (xiii) des Paktes definiert Aggression als

use, intentionally and knowingly, of armed force or any other hostile act by a State, a group of States, an organization of States or *any non-State actor(s)* or any foreign or external entity, against the sovereignty, political independence, territorial integrity and human security of the population of a State Party. (Hervorh. durch Verf.)

Insgesamt ist davon auszugehen, dass seit den Terroranschlägen vom 11. September ein Gewohnheitsrecht im Entstehen befindlich ist, wonach Art. 51 UN-Charta nicht zwingend einen staatlichen Angriff voraussetzt.

Diese Entwicklung wird insbesondere von der afrikanischen Staatenpraxis bekräftigt. Bewaffnete Angriffe gehen dort im Großteil aller Fälle von nichtstaatlichen Akteuren aus. Die staatliche Reaktion auf einen nichtstaatlichen bewaffneten Angriff wird von der afrikanischen Staatenpraxis unter den Begriff der Selbstverteidigung subsumiert, wie z. B. die Reakti-

381 Kammerhofer 'The Armed Activities Case and Non-State Actors in Self-Defence Law' (2007) 20 LeidenJIL 99; gegen eine Öffnung des Art. 51 für nichtstaatliche Angriffe ohne Zurechnung zu einem Staat *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 19 und 11 mwN in Fn 51.

382 African Union Non-Aggression and Common Defence Pact (31.01.2005, in Kraft 18.12.2009) 2656 UNTS 285.

on Kenias auf Anschläge der Terror-Miliz Al-Shabaab Ende 2014 im Grenzgebiet zu Somalia.³⁸³ Viele Fälle, die unter eine Intervention auf Einladung gequetscht werden müssen, könnten leicht durch Selbstverteidigung legitimiert werden, soweit der Anwendungsbereich des Art. 51 UN-Charta für nichtstaatliche Angriffe geöffnet ist.

ee) Verhältnismäßigkeit

Doch selbst wenn davon ausgegangen werden kann, dass Uganda ein völkerrechtliches Selbstverteidigungsrecht gegen die Rebellen Zustand, ist fraglich, ob die Ausübung des Notwehrrechts in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit abließ.

Ab dem 1. September 1998 hat Uganda den Flughafen von Kisangani besetzt und militärische Angriffe gegen kongolesische Militärobjekte und Städte durchgeführt. Diese Maßnahmen waren “grossly disproportionate to the professed aim of securing Uganda’s border from armed attacks by anti-Ugandan rebel movements”.³⁸⁴ Die Richter Kooijmans und Simma kommen daher zu dem gleichen Ergebnis wie der Gerichtshof, nämlich dass die militärischen Handlungen Ugandas gegenüber der DR Kongo nicht durch Notwehr gerechtfertigt sind.³⁸⁵ Ebenso drückt dies das Gericht obiter dictum aus:

The Court cannot fail to observe, however, that the taking of airports and towns many hundreds of kilometers from Uganda’s border would not seem proportionate to the series of transborder attacks it claimed had given rise to the right of self-defence, nor to be necessary to that end.³⁸⁶

Als Fazit ist festzuhalten, dass der IGH in *Armed Activities (DRC v Uganda)* nicht die umstrittene Frage beantwortet hat, ob das kontemporäre Völkerrecht auch Notwehr gegen nichtstaatliche Akteure zulässt. Die Ansichten der Richter Simma und Kooijmans können jedoch als Hinweis darauf verstanden werden, dass der Gerichtshof in Zukunft zu dem Schluss kommen kann, wonach entsprechend dem Wortlaut von Art. 51 UN-Charta

383 S. u. 2. Kapitel I. 4. f) Intervention Kenias in Somalia (2011).

384 *Armed Activities* (Separate Opinion Kooijmans) [2005] ICJ Rep 306 Rn 34.

385 *Armed Activities* (Separate Opinion Simma) [2005] ICJ Rep 334 Rn 14; *Armed Activities* (Separate Opinion Kooijmans) [2005] ICJ Rep 306 Rn 35.

386 *Armed Activities* [2005] ICJ Rep 168 Rn 147 aE.

eine völkerrechtliche Selbstverteidigungshandlung auch gegen einen Angriff von nichtstaatlichen Akteuren möglich ist.

In Verneinung eines Selbstverteidigungsrechts auf der Seite Ugandas kommt der IGH folglich zu dem Ergebnis, dass Uganda das Gewaltverbot in Art. 2 (4) UN-Charta verletzt hat:

The unlawful military intervention by Uganda was of such a magnitude and duration that the Court considers it to be a grave violation of the prohibition on the use of force expressed in Article 2, paragraph 4, of the Charter.³⁸⁷

Das Gericht verurteilte Uganda zur Wiedergutmachung, ohne jedoch einen bestimmten Betrag festzuschreiben.³⁸⁸

In den folgenden Jahren forderte die DR Kongo einen Betrag von zehn Milliarden US-Dollar von Uganda. Die ugandische Regierung verwies auf die hohen Anwaltskosten in diesem Fall, die bezahlt wurden, und darauf, dass die Ersatzleistungen kaum von den Steuerzahlern eingetrieben werden könnten.³⁸⁹ Bisher ist nicht bekannt, dass Uganda auf offiziellem Wege Schadenersatz an die DR Kongo gezahlt hat.

5. Ergebnis

Das Konsensualprinzip des Völkerrechts ließ es nicht zu, dass der IGH insgesamt über den Konflikt in der DR Kongo urteilen konnte. Ruanda und Burundi hatten sich nicht ad hoc auf die Klage eingelassen. Vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission war eine Staatenbeschwerde jedoch möglich, da sich alle Vertragsstaaten mit Ratifikation der Banjul-Charta automatisch der Quasi-Gerichtsbarkeit der Kommission unterwerfen.

Der IGH stellte eine Verletzung des Gewaltverbots durch Uganda fest,³⁹⁰ die Kommission eine Verletzung des Prinzips der freundschaftli-

387 *Armed Activities* [2005] ICJ Rep 168 Rn 165.

388 *Armed Activities* [2005] ICJ Rep 168, 281 Rn 5 und behält sich in Rn 6 das Recht vor, bei Nichteinigung der Parteien ein weiteres Verfahren anzuberaumen.

389 'Uganda seeks cash for talks over DRC's \$10bn plunder claim' (03.01.2011) Africa Review online; 'DRC plunder case returns to haunt Uganda' (10.09.2013) Saturday Monitor online.

390 Das Ergebnis entspricht auch der Res 1234 (1999), in welcher der UNSR indirekt anerkannte, dass nur der DRC und nicht Uganda ein Notwehrrecht zusteht.

chen Beziehungen zwischen den Staaten, das als übergeordnetes Prinzip das Gewaltverbot und das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung umfasst.

Diese Feststellungen, ebenso wie die, dass humanitäres Völkerrecht und weitere Menschenrechte verletzt wurden, erfüllt eine wichtige Genugtuungsfunktion. Insoweit haben die zwei Verfahren einen Zweck erfüllt. Des Weiteren sprachen sowohl IGH als auch Kommission der DR Kongo materiellen Schadensersatz zu. Dass ein solcher bisher nicht geleistet wurde – und es ist nicht wirklich zu erwarten, dass ein solcher noch geleistet wird, da bisher keine fortgeschrittenen Versuche unternommen wurden, Reparationsansprüche in einem weiteren Verfahren zu regeln –, untergräbt zumindest teilweise den Sinn der Verfahren. Des Weiteren impliziert dies für zukünftige Fälle die Frage, wie dem Bedürfnis nach materiellem Ausgleich Genüge getan werden kann. Dass, wie Uganda hinweist, ja immerhin die teuren Anwaltskosten übernommen wurden, hinterlässt einen fahlen Beigeschmack. Verfahren der regionalen und internationalen Gerichtsbarkeit sollten der Durchsetzung des Völkerrechts und der internationalen Gerechtigkeit dienen und nicht nur den am Verfahren beteiligten Personen.

Für die Zukunft bieten Verfahren vor dem IGH und der Kommission bei Streitigkeiten zwischen afrikanischen Staaten jedoch weiterhin ein hohes Potential. Hier muss jedoch noch einmal das Verhältnis zwischen AfMRK und Afrikanischem Menschenrechtsgerichtshof auf der einen und IGH auf der anderen Seite überdacht werden.³⁹¹ Die Frage des Forum-Shoppings wird die regionale und internationale Gerichtsbarkeit noch einige Zeit beschäftigen.

Des Weiteren hat das Gericht in *Armed Activities (DRC v Uganda)* nicht die Möglichkeit genutzt, einen nichtstaatlichen Angriff als bewaffneten Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta zu bewerten. Im konkreten Fall war dies nicht entscheidungserheblich, da die in Frage stehende Selbstverteidigungshandlung in jedem Fall außer Verhältnis zum Angriff war. Die abweichenden Stellungnahmen der Richter Simma und Kooymans im *Armed Activities (DRC v Uganda)*-Urteil können jedoch als Hinweis gesehen werden, dass der IGH in Zukunft daran nicht mehr streng festhält und die Richtung einschlägt, die der 11. September vorgezeichnet hat, nämlich dass ein nichtstaatlicher Angriff geeignet ist, den Anwendungsbereich von Art. 51 UN-Charta zu eröffnen.

391 Ebenso wie das Verhältnis der subregionalen Gerichtshöfe zur AfMRK und zum Afrikanischem Gerichtshof sowie zum IGH.

V. Fazit 1. Kapitel

Nach 1989/90 gab es wenige internationale bewaffnete Konflikte in Afrika. Ihre Ursachen liegen meist im Wegfall der Unterstützung durch den einen oder anderen Block nach Ende des Ost-West-Konflikts und einem dadurch entstandenen innerstaatlichen Machtvakuum bzw. -streben, das sich auch auf zwischenstaatlicher Ebene entlud. Der internationale Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea wäre ohne das Ende des Kalten Krieges nicht ausgebrochen, ebenso nicht der Zweite Kongokrieg. In beiden Konflikten spielte als Rechtfertigungsgrund für die Gewaltmaßnahmen das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta eine wesentliche Rolle.

Im Äthiopien-Eritrea-Konflikt wurde die *opinio iuris* bestätigt, dass das Selbstverteidigungsrecht nicht zur Beilegung von Grenzstreitigkeiten dienen kann. Selbst wenn ein Grenzgebiet unrechtmäßig von einer staatlichen Seite besetzt oder administriert wird, kann die Gegenseite nicht zu militärischen Mitteln greifen. Eritrea hat sich darauf berufen, dass die von Äthiopien verwaltete Stadt Badme auf eritreischem Gebiet liege und somit die Besetzung als Aggression gewertet werden könne, gegen die man sich mit den Mitteln der Notwehr wehren dürfte. Die Claims Commission EECC ist dieser Argumentation mit Berufung auf den obigen Grundsatz nicht gefolgt.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis aus der *Armed Activities (DRC v Uganda)*-Entscheidung ist, dass der IGH festgestellt hat, dass gegenwärtig die Bedrohung der eigenen Sicherheitslage nicht ausreicht, um präventiv ein Selbstverteidigungsrecht auszuüben.³⁹²

Zudem ist im Falle afrikanischer zwischenstaatlicher bewaffneter Konflikte eine Zurückhaltung des UN-Sicherheitsrats festzustellen, den Aggressor zu benennen. Im konkreten Einzelfall mag dies weise oder auch schlicht schwierig sein. Der Rat beschneidet jedoch in dem Moment, in dem er eine Einstellung der Waffen fordert, das Selbstverteidigungsrecht des angegriffenen Staates.

Es kommt selten vor, dass ein internationaler Spruchkörper über das völkerrechtliche Gewaltverbot entscheidet, und umso erstaunlicher ist es, dass das *Armed Activities (DRC v Uganda)*-Urteil und die Entscheidung der EECC auf den gleichen Tag, den 19. Dezember 2005, fielen. In beiden

392 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 148.

Verfahren wurde eine Verletzung des Gewaltverbots festgestellt. Die materiellen Ansprüche beider Verfahren konnten aber nicht durchgesetzt werden.

Die Nichtakzeptanz der EECC-Entscheidung durch Äthiopien zeigt, dass das Prinzip der Unantastbarkeit der Grenzen zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit (*uti possidetis*-Doktrin) im Grundsatz beibehalten, aber im Detail überdacht werden muss. Auf der Berliner Konferenz 1884/85 sollten die Grenzen Afrikas sicherlich nicht für die Ewigkeit in Stein gemeißelt werden. Die *uti possidetis*-Doktrin hat in der Phase der Dekolonisierung und danach einen elementaren Zweck erfüllt: Sie hat ein Gewaltverbot in Bezug auf die Grenzen manifestiert und damit zur Friedenswahrung auf dem Kontinent entscheidend beigetragen. Die jungen afrikanischen Staaten konnten sich auf ihre inneren Angelegenheiten konzentrieren und mussten sich nicht mit streitlustigen Nachbarn herumschlagen. Über 50 Jahre nach Ende der Entkolonialisierung, deren Höhepunkt mit dem sog. Afrikanischen Jahr 1960 angesetzt werden kann, ist es nunmehr an der Zeit, die kolonialen Grenzziehungen bei beidseitigen Gebietsansprüchen in dem Maße neu zu interpretieren bzw. so zu korrigieren, wie es der Vernunft entspricht.

2. Kapitel: Nichtinternationale Konflikte mit Drittstaatenbeteiligung

Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Intervention von Dritten in einen internen bewaffneten Konflikt ist eine lebhaft geführte Diskussion. Debatziert wird vor allem unter den Stichwörtern Intervention auf Einladung, humanitäre Intervention und pro-demokratische Intervention.

I. Intervention auf Einladung

1. Einleitung und dogmatische Einordnung

In der Staatenpraxis ist eine Intervention auf Einladung die militärische Intervention eines Drittstaates in eine interne Krise oder einen Konflikt mit Zustimmung der Regierung des betroffenen Staates. Sie wird gerne als Auffangrechtfertigungsgrund herangezogen, wenn eine Rechtfertigung nach Art. 51 UN-Charta nicht in Betracht kommt oder zweifelhaft ist. Zulässigkeit und Voraussetzungen der Intervention auf Einladung sind umstritten.³⁹³ Kritische Stimmen weisen darauf hin, dass Interventionen in einen bewaffneten nichtinternationalen Konflikt geeignet sind, einen internationalen bewaffneten Konflikt auszulösen.³⁹⁴ Während ein Teil der Lehre gar die Ansicht vertritt, dass jede Form der Einnischung im internen Konflikt verboten ist,³⁹⁵ dominiert in der westlichen Literatur die auf Openheim beruhende Meinung, dass sich aus dem Grundsatz der Staaten-

393 *De Wet* 'The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and its Implications for the Prohibition of the Use of Force' (2015) 26 EJIL 979–98, 981; einführend *Nolte* 'Intervention by Invitation' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012); grundlegend *ders.* Eingreifen auf Einladung (1999).

394 So v. a. IDI-Res (1975) 'Le principe de non-intervention dans les guerres civile' und begleitender Bericht in (1973) 55 AnnIDI 416–608, 745–87 sowie (1975) 56 AnnIDI 119–56, 411–74; dazu *Nolte* Eingreifen auf Einladung (1999) 109. Inzwischen ist das IDI offener, s. IDI-Res (2011) 'Present Problems of the Use of Force in International Law: Sub-Group C – Military Assistance on Request' (alle IDI-Res unter www.justicaetpace.org).

395 *Schweisfurth* Völkerrecht (2006) 9. Kapitel Rn 265 mit Hinweis auf Art. 3 (2) ZP II; dies ist jedoch nicht als Verbot der Intervention auf Einladung zu verstehen, sondern drückt lediglich aus, dass das ZP II nicht als Rechtfertigungsgrund für eine Intervention im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt herangezogen werden kann, s. *Bothe/Partsch/Solf* 'Protocol II, Art. 3 Rn 2.4.' New Rules (2013) (Aufl. 1982 S. 633).

souveränität und der Staatenpraxis eine grundsätzlich bestehende Einladungsbezugnis auf Seiten der Regierung ergibt, die jedoch in einem Bürgerkrieg umschlägt in ein auf das Selbstbestimmungsrecht und das Interventionsverbot gestütztes grundsätzliches Einladungsverbot.³⁹⁶

Die afrikanische *opinio iuris* stützt sich auch auf Oppenheim; Doktrin und Staatenpraxis sind jedoch insgesamt weiter.³⁹⁷ Zum einen ist die Intervention auf Einladung in Afrika als allgemeine Rechtsfigur anerkannt (“international law principle of consent to intervention”)³⁹⁸ und positivrechtlich in Art. 4 (j) AU-Gründungsvertrag (2000) und Art. 27, 26 ECOWAS-Protokoll (1999) ausgestaltet. Zum anderen sind die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nach afrikanischem Verständnis weniger eng.³⁹⁹

Dogmatisch ist auch bei der Intervention auf Einladung zunächst vom Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta auszugehen. Ein Teil der Doktrin sieht die Intervention auf Einladung nicht als Rechtfertigungs-, sondern als Tatbestandsausschlussgrund des Gewaltverbots, da Art. 2 (4) UN-Charta zwingend i. S. d. Art. 53 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) ist und daher vertraglich nicht abgedungen werden kann.⁴⁰⁰ Eine Intervention auf Einladung, so wird teilweise argumentiert, zielt nicht auf die territoriale oder politische Integrität eines Landes ab und ist daher nicht als Verletzung des Gewaltverbots zu verstehen.⁴⁰¹ Die Begriffe territoriale

396 *Jennings/Watts* Oppenheim’s International Law Bd I (Peace) (1992) Rn 130; vgl. jeweils mit *Oeter* ‘Self-Determination’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 41; *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 23; *Shaw* International Law (2014) 834f; *Werner* ‘Self-Determination and Civil War’ (2001) 6 JCSL 171–73; *Wippman* ‘Change and Continuity in Legal Justifications for Military Interventions in Internal Conflicts’ (1996) 27 CHRLR 436; *Kadelbach* Zwingendes Völkerrecht (1992) 227, 237; *Brock/Elliesen* Zivilisierung und Gewalt (1993) 18; *Schachter* International Law in Theory and Practice (1991) 114f; und *Akehurst* ‘Civil Wars’ in Bernhardt (Hrsg.) EPIL (1992) 599.

397 *Chigara* ‘Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo’ (2000) 12 AJICL 64; *Dugard* International Law: A South African Perspective (2011) 514–16; AU Assembly ‘Decision on Somalia’ (27.–30.01.2007) Assembly/AU/Dec.142 (VIII) (2007); *de Wet* ‘The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and its Implications for the Prohibition of the Use of Force’ (2015) 26 EJIL 979–98.

398 *Chigara* *ibid* (2000) 12 AJICL 64.

399 S. u. gleicher Abschnitt 2. b).

400 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 23.

401 *Schachter* International Law in Theory and Practice (1991) 114.

Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit können jedoch nicht zur Einschränkung des Geltungsumfangs des Gewaltverbots verwendet werden. Diese Formulierung wurde 1945 auf Drängen kleinerer Staaten in Art. 2 (4) UN-Charta eingeführt, um den Schutz der territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit besonders hervorzuheben. Eine Einschränkung des Gewaltverbots sollte damit nicht erfolgen.⁴⁰²

Unbeachtet des Art. 53 WVK wird in der Literatur die Intervention auf Einladung nicht als Tatbestands-, sondern meist als Unrechtsausschließungsgrund behandelt.⁴⁰³ Dogmatisch ist dies schwierig zu begründen,⁴⁰⁴ rechtspolitisch hat es den Vorteil, dass über die fragliche Handlung zunächst ein Unrechtsurteil gesprochen werden kann, das einer Rechtfertigung bedarf. Auch Art. 20 der Artikel der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit (ILC-Artikel)⁴⁰⁵ sieht in einer Zustimmung grundsätzlich einen Unrechtsausschließungsgrund:

Valid consent by a State to the commission of a given act by another State precludes the *wrongfulness* of that act in relation to the former State to the extent that the act remains within the limits of that consent. (Hervorh. durch Verf.)

Deshalb ist im Ergebnis davon auszugehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen die konsensuale Haltung eines Staates zu einer rechtsverletzenden Handlung ein Rechtfertigungs- und nicht schon ein Tatbestandsausschließungsgrund ist.

Nicht beantwortet ist damit die Frage, ob Art. 20 ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit die Situation der Intervention auf Einladung um-

402 *Randelzhofer/Dörr* 'Art. 2 (4)' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) 37–41; *Dahm/Delbrück/Wolfrum* *Völkerrecht* Bd I/3 (2002) § 169, 823; *Oppenheim/Lauterpacht* *International Law* Bd 2 (1952) 154; *Brownlie* *International Law and the Use of Force by States* (1963) 266f; aA *Bowett* *Self-Defence* (1958) 152; *Doehring* 'Die humanitäre Intervention' (1996) 551.

403 *De Wet* 'The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and its Implications for the Prohibition of the Use of Force' (2015) 26 *EJIL* 980; *Nolte* *Eingreifen auf Einladung* (1999) 24f, 29, 54, 80, 86ff; *Kadelbach* *Zwingendes Völkerrecht* (1992) 227, 237 'Einwilligung [hat] rechtfertigende Wirkung'.

404 *Kadelbach* *ibid* (1992) 234 löst das Dilemma, indem er einige Bereiche des Gewaltverbots als nicht zwingend betrachtet.

405 UN ILC 'Text of the Draft Articles with Commentaries Thereto: Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts' (2001) GAOR 53th Session Supp 10, 59; zur Geltung der 'Draft'-Articles s. *Crawford James R.* 'State Responsibility' in *Wolfrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 64f.

fasst. Nach dem Wortlaut ist dies möglich; die Zustimmung kann sich auf jeden ‘given act’ beziehen, schließt also auch eine militärische Handlung ein. Laut Kommentierung der Artikel sind typische Beispiele einer genehmigungsfähigen Handlung Überflüge über Drittstaatenterritorien oder die Stationierung fremder Truppen.⁴⁰⁶ Wenn aber die Stationierung fremder Truppen eine genehmigungsfähige Handlung darstellt, dann sollte es auch eine militärische Handlung einer solchen Truppe sein. Auf der anderen Seite zählt die Kommentierung gerade nicht den Kampfeinsatz fremder Truppen auf, obwohl dies in der Anfangszeit der Entwürfe noch der Fall war.⁴⁰⁷ Aus der Entstehungsgeschichte der Norm ergibt sich daher, dass Art. 20 ILC-Artikel die Intervention auf Einladung nicht abschließend lösen wollte. Nolte weist darauf hin, dass in den Debatten der ILC deutlich wurde, dass “most ILC members considered that the permissibility of military intervention by an invitation of the government was ultimately to be determined by the applicable primary rules and not merely by a secondary rule like Art. 20”.⁴⁰⁸

2. Auf Seiten der Regierung

In der völkerrechtlichen Literatur findet sich oft die Aussage, dass sich aus der Staatenpraxis eine prinzipielle Anerkennung der Rechtsfigur der Intervention auf Einladung seitens der Regierung ergebe. Der Sicherheitsrat der UN habe schon 1976 “the inherent and lawful right of every State, in the exercise of its sovereignty, to request assistance from any other State or group of States” hervorgehoben.⁴⁰⁹ Nolte hat 1999 jedoch noch klargestellt, dass nach dem Bericht von Schindler von 1973⁴¹⁰ die üblicherweise als “‘herrschend’ bezeichnete Theorie, wonach Regierungen im Bürgerkrieg ein Recht zur Einladung fremder Truppen besäßen, seit der Jahrhundertwende keineswegs häufiger oder stärker vertreten worden sei als die

406 UN ILC ‘Text of the Draft Articles with Commentaries Thereto: Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts’ (2001) *ibid* 174, 176.

407 UN ILC Special Rapporteur Ago ‘Eighth Report on State Responsibility: The Internationally Wrongful Act of the State, Source of International Responsibility’ (24.01, 05.02. und 15.06.1979) UN-Dok A/CN.4/318 and ADD.1–4.

408 Nolte ‘Intervention by Invitation’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 16.

409 UNSR-Res 387 v. 31.03.1976 (Angola/South Africa).

410 Schindler Dietrich ‘Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, Rapport provisoire’ (1973) 55 AnnIDI 416–513.

entgegengesetzte Theorie, wonach einer ernsthaft herausgeforderten Regierung grundsätzlich nicht geholfen werden dürfe”.⁴¹¹

Inzwischen hat sich jedoch durchgesetzt, insbesondere in der afrikanischen Staatenpraxis, dass eine Intervention auf Einladung auf Seiten der Regierung völkerrechtlich möglich ist.⁴¹² In der Literatur wird hierbei zwischen einer einfachen Intervention auf Einladung und einer Intervention auf Einladung im Bürgerkrieg differenziert. Während eine einfache Intervention auf Einladung auf Seiten der Regierung grundsätzlich als völkerrechtskonform angesehen wird, gilt eine Intervention auf Einladung im Bürgerkrieg als problematisch und im Zweifel völkerrechtswidrig.⁴¹³ Richtigerweise wird die Zulässigkeit der Intervention auf Einladung jedoch nicht am Merkmal Bürgerkrieg, sondern am Merkmal der effektiven Hoheitsgewalt gemessen:

[W]here the requesting government is in overall control of the State and internal disturbances are essentially limited to matters of local law and order or isolated guerrilla or terrorist activities.⁴¹⁴

Das Problem am Merkmal ‘overall control’ oder ‘effective control’ ist jedoch, dass in der Praxis meist nur Regierungen in Bedrängnis eine Einladung aussprechen und diese Bedrängnis oft schon ein Indiz dafür sein kann, dass die Effektivität deutlich eingeschränkt ist. Hall hat schon frühzeitig hervorgehoben:

[T]he fact that it has been necessary to call in foreign help is enough to show that the issue of the conflict would without it be uncertain, and consequently that there is doubt as to which side would ultimately establish itself as the legal representative of the State.⁴¹⁵

411 *Nolte* Eingreifen auf Einladung (1999) 110.

412 *Chigara* ‘Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of the Congo’ (2000) 12 *AJICL* 64; *Dugard* International Law: A South African Perspective (2011) 514–16; AU Assembly ‘Decision on Somalia’ (27.–30.01.2007) Assembly/AU/Dec.142 (VIII) (2007); inzwischen auch *IDI-Res* (2011) ‘Military Assistance on Request’; *Nolte* ‘Intervention by Invitation’ in *Wolfrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012).

413 *Dugard* *ibid* 514; *Schachter* International Law in Theory and Practice (1991) 114f; vgl. aber mit Hinweis auf die neuere Praxis *Bothe* in *Graf Vitzthum* (2013) Rn 23.

414 *Chigara* *ibid* (2000) 64.

415 *Hall* A Treatise on International Law (1924) 347, aus *Akehurst* ‘Civil Wars’ in *Bernhardt* (Hrsg.) *EPIL* (1992) 599.

In vielen, wenn nicht gar den meisten afrikanischen Konflikten ab 1990, bei denen eine Intervention auf Einladung in Frage stand, war gerade keine effektive Gebietskontrolle mehr vorhanden.

In der afrikanischen Staatenpraxis spielt das Merkmal ‘effective control’ deshalb weniger eine Rolle als die Kriterien, die eine fehlende Regierungsgewalt ausgleichen können bzw. kumulativ notwendig sind: nämlich Legitimität der Regierung und ein berechtigtes Interesse. Zunächst soll jedoch kurz auf die Rechtsprechung des IGH zur Intervention auf Einladung und ihre positivrechtliche Ausgestaltung in Afrika eingegangen werden.

a) IGH: *Nicaragua* und *Armed Activities (DRC v Uganda)*

Der IGH führte 1986 in seiner *Nicaragua*-Entscheidung aus, dass eine Intervention auf Anfrage der Regierung eines Staates möglich ist: “intervention ... is allowable at the request of the government of a State.”⁴¹⁶ Die Formulierung ‘allowable’ lässt erkennen, dass der IGH die Intervention auf Einladung grundsätzlich anerkennt, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen, denn sonst wäre vielmehr der Begriff ‘allowed’ gewählt worden.⁴¹⁷ Diese grundsätzliche Anerkennung der Intervention auf Einladung bestätigte der IGH 2005 in *Armed Activities (DRC v Uganda)*.⁴¹⁸ Der Gerichtshof hat allerdings in dieser Entscheidung nicht problematisiert, ob die Intervention auf Einladung grundsätzliche völkerrechtliche Anerkennung erfährt; vielmehr wird ohne Diskussion einfach davon ausgegangen. Deshalb darf aus der Entscheidung nicht der voreilige Schluss gezogen werden, dass die Diskussion um die Intervention auf Einladung nunmehr beendet ist. Der IGH hatte sich nicht abstrakt mit der Intervention auf Einladung befassen müssen, da es auf sie nicht ankam. Eine Zustimmung zum Zeitpunkt der maßgeblichen Gewaltanwendung war in jedem Fall nicht mehr vorhanden.⁴¹⁹ Trotzdem ist in Fortführung der *Nicaragua*-Entscheidung davon auszugehen, dass der IGH unter bestimmten Voraussetzungen, die er bisher noch nicht konkretisiert hat, von der rechtlichen Zulässigkeit einer Intervention auf Einladung ausgeht.

416 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 246.

417 *Schweisfurth* Völkerrecht (2006) 9. Kapitel Rn 264.

418 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 42–53.

419 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 53.

b) Art. 4 (j) AU-Akte und Art. 27 ECOWAS-Protokoll

Ebenso geht die AU-Gründungsakte von 2000⁴²⁰ davon aus, dass eine Intervention der AU auf Einladung rechtlich zulässig ist. Ihr Art. 4 (j) sieht vor, dass AU-Staaten das Recht haben, eine Intervention der Union zu beantragen, um Frieden und Sicherheit wiederherzustellen:

The right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security.

Nach dem Wortlaut ist es damit möglich, eine Intervention ‘durch die Union’ auf Anfrage eines oder mehrerer Staaten durchzuführen. Aus dem Plural ‘Member States’ ergibt sich die Frage, ob neben dem betroffenen Staat auch Drittstaaten eine Intervention beantragen können.⁴²¹ In jedem Fall ist geklärt, dass ein von einem internen bewaffneten Konflikt betroffener Staat eine Intervention bei der AU beantragen kann und somit die Intervention einer Staatengemeinschaft auf Einladung eines Staates regionale völkerrechtliche Anerkennung erfährt.⁴²²

Auf subregionaler Ebene hat die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS in ihrem Sicherheits- und Friedensprotokoll von 1999 die Intervention auf Einladung positivrechtlich in Art. 26 (c) ausformuliert.⁴²³

420 Constitutive Act of the African Union (11.07.2000, in Kraft 26.05.2001) 2158 UNTS 3.

421 Bejahend *Kioko* ‘The Right of Intervention under the African Union’s Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention’ (2003) 85 RICR 817; ebenso *Etienne* ‘L’article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies’ (2003) 11 AYIL 257; beschränkend auf den *failed State: Adjovi* ‘L’Union africaine: étude critique d’un projet amiteux’ (2003) 5 Revue internationale de droit africain 46; verneinend *Barthel* Die neue Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur der Afrikanischen Union (2011) 276 mwN.

422 Ebenso *Barthel* *ibid* 275–78.

423 [ECOWAS] Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolutions, Peacekeeping and Security (10.12.1999) in (2000) 5 JCSL 231–59; s. hierzu u. 4. Kapitel V.

c) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

aa) Effektive Hoheitsgewalt

Voraussetzung einer rechtmäßigen Intervention auf Einladung ist, dass die einladende Regierung ihre Hoheitsgewalt effektiv ausübt. Hat die Regierung keine effektive Herrschaftsgewalt mehr inne, sondern verteilt sich diese auf zwei Gruppen, wie es in einem Bürgerkrieg typischerweise der Fall ist, dann ist eine Intervention auf Einladung nach überwiegender Meinung völkerrechtswidrig.⁴²⁴ Einschränkender ist die Ansicht Dugards, wonach eine Intervention auf Seiten der Regierung schon dann unzulässig ist, wenn sich die Rebellion als eine organisierte Bewegung mit dem politischen Ziel des Umsturzes der Regierung darstellt.⁴²⁵ Fehlt einer Regierung die effektive Kontrolle bzw. sieht sie sich einer organisierten Rebellion ausgesetzt, dann kann sie nicht mehr für einen Staat sprechen. Im Falle einer diktatorischen Regierung wird dieser Grundsatz auch allgemein auf Anerkennung stoßen. Aber wie ist es zu beurteilen, wenn eine demokratisch legitimierte und regional sowie international anerkannte Regierung von einer Rebellengruppe angegriffen wird und die Regierung keine effektive Regierungsgewalt ausübt bzw. diese durch den Angriff verliert? In dieser Situation befand sich Sierra Leone im Jahre 1997.

bb) Legitimität

Spielte im klassischen Völkerrecht die Legitimität einer Regierung keine Rolle, die sog. *ballot-or-bullet*-Theorie,⁴²⁶ so hat sie in jüngster Zeit immer mehr an Bedeutung gewonnen.⁴²⁷ Einer demokratisch legitimierten

424 *Jennings/Watts* (Hrsg.) *Oppenheim's International Law*, Bd I Peace (1992) § 130, 438; *Chigara* 'Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of the Congo' (2000) 12 *AJICL* 64.

425 *Dugard* *International Law: A South African Perspective* (2011) 520: "Although past state practice appeared to recognize a rule permitting support by other states for the incumbent government in a civil war, this rule is no longer accepted where the rebels constitute an organized movement with the political object of replacing the government."

426 *Dugard* *ibid* 514.

427 S. nur die jährlichen Resolutionen der UNGV seit den Achtzigern zu 'democratic governance' und UN Millennium Declaration (18.08.2000) UN-Dok A/Res. 55/2

Regierung wird die Staatengemeinschaft im Zweifel eher Hoheitsgewalt zuschreiben, d. h. bei der Bejahung des Merkmals ‘effektive Kontrolle’ großzügiger sein.⁴²⁸ Andererseits wird die Staatengemeinschaft bei einer nicht demokratisch gewählten Regierung, die zudem die Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger systematisch und massiv verletzt, Vorsicht dabei walten lassen, eine effektive Regierungsgewalt leichthin zu bejahen.⁴²⁹ Dies führt dazu, dass sich über die letzten Jahrzehnte hinweg neben dem Voraussetzungsmerkmal ‘effektive Hoheitsgewalt’ zusätzlich das Voraussetzungsmerkmal ‘Legitimität’ entwickelt hat.⁴³⁰ So war z. B. während Apartheitszeiten anerkannt, dass die südafrikanische Regierung keine völkerrechtmäßigen Einladungen zur Intervention aussprechen kann.⁴³¹ Im Falle von Haiti (1994) machte der UN-Sicherheitsrat deutlich, dass es ihm um die Rückkehr des “legitimately elected President [Aristide] and the restoration of the legitimate authorities” der haitianischen Regierung geht.⁴³² Legitimität bezieht sich dabei nicht nur auf die Legalität der Einsetzung einer Regierung, sondern vor allem auch auf materielle rechtliche Legitimitätsvoraussetzungen, wie die Wahrung der grundlegenden Menschenrechte und des Rechtsstaatsprinzips, wie es auch auf Ebene der AU vertragsrechtlich durch die African Charter on Democracy, Elections and Governance (2007) verankert worden ist und sich auf universeller Ebene z. B. in der

Abschnitt V; zudem *Marauhn* ‘The United Nations and Political Democracy’ in FS Bryde (2013) 665–68.

428 Die Intervention in Haiti (1994) ist hierfür ein gutes Beispiel, auch wenn sich diese Intervention der Staatengemeinschaft in erster Linie nicht auf eine Intervention auf Einladung, sondern auf UNSR-Resolution 940 (1994) gründete; zu Haiti s. 3. Kapitel VI. 4. a); und *Nolte* ‘Intervention by Invitation’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 20.

429 Z. B. in Liberia (1990), denn auf die Einladung eines Diktators berief man sich nicht gerne, dazu u. 5. Kapitel II. b) bb); und *Nolte* Eingreifen auf Einladung (1994) 413–16.

430 *Odendahl* ‘Gibt es eine völkerrechtliche Legitimität von Regierungen?’ in Delbrück (Hrsg.) *Aus Kiel in die Welt* (2014) 112, 115; *Nolte* ‘Intervention by Invitation’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 17; *Dupuy* *Droit international public* (2010) 133 Rn 120; für die OSZE-Staaten s. insb. Charta von Paris für ein neues Europa (19.11.1990); für die afrikanischen Staaten insb. African Charter on Democracy, Elections and Governance (30.01.2007).

431 *Nolte* *ibid* MPEPIL (2012) Rn 17, 22.

432 UNSR-Res 940 (1994) Präambel; s. hierzu auch *Marauhn* ‘The United Nations and Political Democracy’ in FS Bryde (2013) 670.

Millennium Declaration (2000) ausdrückt.⁴³³ Inzwischen hat sich regional wie international die Ansicht durchgesetzt, dass “[e]ine massiv und systematisch menschenrechtswidrig handelnde Regierung nicht militärisch unterstützt werden darf”.⁴³⁴

Legitimität kann fehlende Gebietskontrolle ausgleichen. Eine legitime Regierung ist jedoch im afrikanischen Kontext nicht zwingend als demokratisch im engeren westlichen Sinne zu verstehen. Legitim ist eine Regierung nach der afrikanischen Staatenpraxis auch dann, wenn sie mit einer allgemeinen bzw. mehrheitlichen Unterstützung der Bevölkerung rechnen kann, auch wenn sie nicht direkt aus demokratischen Wahlen hervorgegangen ist.⁴³⁵ Umgekehrt kann eine Regierung, die keinerlei oder kaum Unterstützung in der Bevölkerung erfährt, keine zulässige Einladung aussprechen:

The entitlement to ‘intervention by invitation’ ends when it becomes obvious that a government no longer has substantial support from its population.⁴³⁶

Effektivitätsgrundsatz und Legitimität vermengen sich so mit dem Willen der Bevölkerung.

cc) Berechtigtes Interesse

Neben dem Rückhalt der Bevölkerung bedarf eine Intervention auf Einladung des Weiteren eines berechtigten Interesses sowohl von dem einladenden als auch von dem eingeladenen Staat. Dieses Merkmal des berechtigten Interesses ergibt sich aus regionalem Völkergewohnheitsrecht. Es gab in den letzten 25 Jahren keine Intervention auf Einladung auf afrikani-

433 Insb. Art. 2, 3, 4, 8, 32 African Charter on Democracy, Elections and Governance (2007); United Nations Millennium Declaration (18.08.2000) UN-Dok A/Res. 55/2 Rn 24.

434 *Schweißfurth Theodor* Völkerrecht (Tübingen 2006) Kapitel 9 Rn 266.

435 *Quashigah* ‘Legitimacy of Governments and the Resolution of Intra-National Conflicts in Africa’ (1995) 7 AJICL 284–304.

436 *Oeter* ‘Self-Determination’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 41.

schem Boden, in der nicht ein legitimes Interesse auf der materiellen Rechtfertigungsebene (neben der Einladung) genannt wurde.⁴³⁷

Ein berechtigtes Interesse ist anzunehmen, wenn sowohl einladende als auch eingeladene Regierung einen Grund ins Feld führen, der nach der Werteentscheidung der UN-Charta, der AU-Akte und des Völkergewohnheitsrechts als anerkannter Sachgrund für eine Drittintervention angesehen werden kann. Lehrbuchbeispiel ist ein Militärputsch gegen eine demokratisch gewählte Regierung⁴³⁸ oder eine humanitäre Intervention auf Einladung, um einen Völkermord oder ein anderes ‘humanitäres Desaster’ (so Art. 27 ECOWAS-Protokoll 1999) zu verhindern.⁴³⁹ Auch die Sicherheit in der Region ist ein anerkanntes berechtigtes Interesse im afrikanischen Kontext.⁴⁴⁰ Auf der anderen Seite ist ein berechtigtes Interesse abzulehnen, wenn das Motiv der Intervention mit wesentlichen Grundsätzen des Völkerrechts kollidiert, sich z. B. gegen die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts richtet.⁴⁴¹ Akehurst drückt dies treffend aus:

If the government is acting unlawful by using force to frustrate the exercise of a legal right of self-determination, then presumably any help given to the government would be equally unlawful.⁴⁴²

Nolte sieht dies ebenso:

[A] hypothetical right of secession could preclude a government from using foreign troops to prevent such a move.⁴⁴³

Einladungsberechtigt sind daher nur Regierungen, die als legitim im weiteren Sinne betrachtet werden, also einen Rückhalt in der Bevölkerung haben, und die ein berechtigtes Interesse für eine militärische Unterstützung durch Drittstaaten gelten machen können. Die Zweckgerichtetheit der an-

437 Meist humanitäre Gründe (Liberia, Sierra Leone); eigene Sicherheitsinteressen (Äthiopien bei Somalia-Intervention); pro-demokratische Intervention (Sierra Leone); kollektive Selbstverteidigung (SADC-Staaten in der DRK).

438 Z. B. die Reaktion auf Haiti (1994) und Sierra Leone (1997), dazu später u. 4. Kapitel III.

439 Nolte ‘Intervention by Invitation’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 22, 26.

440 Z. B. bei der ECOWAS-Intervention in Liberia (1990) s. hierzu 4. Kapitel II.

441 Shaw International Law (2014) 824 Fn 166; was man bei der Intervention der ECOWAS in Liberia ab Weihnachten 1990 zumindest diskutieren kann, denn immerhin hat Taylor, den die ECOWAS de facto bekämpfte, die Wahlen 1997 gewonnen.

442 Akehurst ‘Civil Wars’ in Bernhardt (Hrsg.) EPIL (1992) 599.

443 Nolte ‘Intervention by Invitation’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 22.

nehmenden Regierung muss mit dem berechtigten Interesse der einladenden Regierung korrespondieren, z. B. humanitäre Gründe. Dabei müssen die Gründe der ausführenden Regierung nicht ausschließlich anerkannter Art, also v. a. humanitärer oder pro-demokratischer Natur, sein. Wenn ein anderer Staat jedoch in erster Linie in einen Staat interveniert, um seine geostrategischen und wirtschaftlichen Interessen in dem Staat oder in der Region zu verteidigen, dann ist es völkerrechtswidrig, die Einladung anzunehmen, da diese Gründe keinen Rückhalt in UN-Charta und AU-Akte haben. Insbesondere darf eine Einladung nicht als Vorwand dienen, um in ein Land zu intervenieren.

3. Im failed State

Fraglich ist, ob eine Intervention auf Einladung auch in einem *failed State* denkbar ist. Hier fehlt es typischerweise an einer Regierung, die eine effektive Hoheitsgewalt ausübt.⁴⁴⁴ Gerade wurde festgestellt, dass eine Einladung der Regierung zur Intervention fremder Truppen nur dann zulässig ist, wenn die Regierung als repräsentativ gelten kann bzw. wenn sie noch eine effektive Kontrolle innehat. Folglich müsste man einem *failed State* eine solche Einladungsbefugnis absprechen. Dies wird indes nicht konsequent getan. Zum Teil wird unter Rückgriff auf das Rechtsinstitut der Geschäftsführung ohne Auftrag (*negotiorum gestio*) bzw. den mutmaßlichen Willen des Trägers des Selbstbestimmungsrechts angenommen, dass eine Intervention im *failed State* unter Zugrundelegung des mutmaßlichen Willens zulässig sei.⁴⁴⁵ Dem wird jedoch entgegengehalten, dass ein Rückgriff auf den mutmaßlichen Willen das Interventionsverbot aushöhlen würde.⁴⁴⁶ Um das Problem bewerten zu können, soll als Fallbeispiel die Intervention Äthiopiens in Somalia 2006 untersucht werden. Somalia gilt bzw. galt seit dem Fall des Barre-Regimes im Jahre 1991 als Inbegriff des *failed State*.⁴⁴⁷ Seit 2012 hat sich trotz regelmäßiger Erschütterungen des

444 Epping in Ipsen (2014) § 5 Rn 141; umfassend Geiß Failed States (2005).

445 Kwakwa 'Internal Conflicts in Africa: Is there a Right of Humanitarian Action?' (1994) 2 AYIL 40.

446 Geiß Failed States (2005) 156–59; ausführlich zum Streit Liebach Die unilaterale humanitäre Intervention im 'zerfallenen Staat' ('failed State') (2004); und Bartl Jürgen Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im 'Failed State': Das Beispiel Somalia (Frankfurt 1998).

447 S. hierzu nur Geiß *ibid* 27–33.

Landes durch terroristische Anschläge der Al-Shabaab-Miliz die Lage jedoch deutlich verbessert, sodass dieses Label inzwischen nicht mehr angemessen ist. Auch die UN spricht seit 2014 nicht mehr von einem *failed*, sondern lediglich von einem fragilen Staat.⁴⁴⁸

4. Äthiopien/Somalia (2006)

Den äthiopischen Einmarsch in Somalia Ende Dezember 2006 sah die AU-Versammlung im Januar 2007 unter dem Gesichtspunkt einer Intervention auf Einladung als gerechtfertigt an.⁴⁴⁹ Zu untersuchen ist, ob die Intervention Äthiopiens auf diesen oder einen anderen Rechtfertigungsgrund gestützt werden kann.

a) Ausgangslage

Die äthiopische Armee marschierte Weihnachten 2006 auf Seiten der somalischen Übergangsregierung in Somalia ein, um den Einfluss der sog. Union der Sharia-Gerichtshöfe und anderer militanter Gruppen zu bremsen, welche seit Juni 2006 de facto die Kontrolle über Mogadischu innehatten.⁴⁵⁰ Der Einmarsch folgte einer offiziellen Fernsehansprache des äthiopischen Ministerpräsidenten Meles Zenawi vom 24. Dezember 2006, in welcher er extremistischen Gruppen in Somalia den Krieg erklärte: “[Ethiopia has] taken self-defensive measures and started counter-attacking the aggressive extremist forces of the Islamic Courts and foreign terrorists groups,”⁴⁵¹ sowie einem Zustimmungsgesetz des äthiopischen Parlaments zum Einmarsch in Somalia vom 30. November 2006.⁴⁵² Es

448 Kay Nicholas, Special Representative of the Secretary-General in Somalia ‘The UN in Somalia’ (2014) UNPD 9.

449 S. hierzu u. Text zu Fn 483.

450 Ob mit oder ohne Unterstützung der USA ist str., s. ‘Ein Stellvertreterkrieg in Somalia’ (28.12.2006) FAZ 2; ‘Aus eigenem Antrieb’ (27.02.2007) FAZ 3, *Hoehne* ‘Counter-Terrorism in Somalia: How External Interference Helped to Produce Militant Islamism’ (2009).

451 Zitiert aus UN-Dok S/PV.5614; siehe auch ‘Äthiopische Truppen in Somalia auf dem Vormarsch: Die Ordnung der Scharia-Richter’ (27.12.2006) FAZ 1 und 3.

452 ‘Parliament Endorses Resolution to Reverse Somali Islamist Aggression’ (01.12.2006) Ethiopian Herald online; ‘Krieg in Somalia’ (23.12.2006) FAZ 5.

folgten Angriffe der äthiopischen Luftwaffe auf den Flughafen von Mogadischu und andere strategische Ziele, die den Rückzug der Union der Sharia-Gerichtshöfe einleiteten und am 29. Dezember 2006 in der relativ einfachen Einnahme der Hauptstadt durch äthiopische Truppen und solche der sog. international anerkannten somalischen Übergangsregierung gipfelten.

Schon vor dieser offiziellen ‘Kriegserklärung’ gab es Mitte 2006 Berichte über äthiopische Kampfhandlungen in Somalia. Nach umstrittenen Angaben soll es der 2004 neu gebildeten sog. international anerkannten somalischen Übergangsregierung unter Präsident Abdullahi Yusuf Ahmed⁴⁵³ nur mit Hilfe äthiopischer Truppen im Juni/Juli 2006 gelungen sein, die Stadt Baidoa einzunehmen und als Übergangshauptstadt zu etablieren.⁴⁵⁴ Hauptsitz der seit 2000 existierenden Übergangsregierung war zuvor lange Zeit Nairobi in Kenia, danach kurz Jawhar in Zentralsomalia gewesen. Nach der Eroberung Baidoas blieben nach äthiopischen Angaben einige hundert äthiopische Soldaten als ‘Ausbilder für Sicherheitskräfte’ im Land.⁴⁵⁵ Tatsächlich waren sie für die Sicherheit der Übergangsregierung in Baidoa zuständig.

Die Union der Gerichtshöfe unter der Führung von Sheikh Hassan Dahir Aweys rief am 17. November 2006 in einer Radioausstrahlung die ethnischen Somalis in der äthiopischen Ogadenregion zu einem Zusammenschluss mit Somalia auf. Ab dem 7. Dezember 2006 kam es zu militärischen Zwischenfällen zwischen Milizen und Truppen der Übergangsregierung. Tags zuvor hatte der UN-Sicherheitsrat noch mit der Kapitel-VII-Resolution 1725 (2006) Übergangsregierung und Union der Gerichtshöfe zu einer friedlichen Lösung aufgerufen und zur Schaffung einer afrikanischen “protection and training mission in Somalia” ermächtigt, die die

453 Präsident Abdullahi Yusuf Ahmed war 1998–2004 Präsident von Puntland; er kämpfte im Ogadenkrieg 1977–78 gegen Äthiopien; v. 14.10.2004 bis zum 16.12.2008 war er Präsident der Übergangsregierung.

454 ‘Ethiopian troops enter Somalia’ (21.06.2006) Aljazeera online; ‘Ethiopia denies Somalia incursion’ (21.07.2006) Aljazeera online; ‘Äthiopische Truppen eingedrückt’ (22.07.2006) SZ online.

455 ‘Aus eigenem Antrieb’ (27.02.2007) FAZ 3.

nordostafrikanische Staatengemeinschaft IGAD⁴⁵⁶ schon seit 2005 vor-
sah,⁴⁵⁷ allerdings unter ausdrücklichem Ausschluss von Nachbarstaaten:

[The Security Council *e*]ndorses the specification in the IGAD Deployment Plan that those States that border Somalia would not deploy troops to Somalia.⁴⁵⁸

Am 20. Dezember 2006 wurden heftige Kämpfe beider Seiten in der Nähe Baidoas gemeldet. Nach Angaben von Medien und der UN sind die somalischen Regierungstruppen hierbei von äthiopischen Truppen unterstützt worden.⁴⁵⁹ Diese Kämpfe folgten nach Ablauf einer von der Union der Sharia-Gerichtshöfe den Äthiopiern am 12. Dezember gestellten einwöchigen Rückzugsfrist.⁴⁶⁰ Am 21. Dezember 2006 erklärte der Anführer des militanten Flügels der Union der Sharia-Gerichtshöfe, Sheikh Hassan Dahir Aweys, ehemaliger Oberst unter Siad Barre im Ogadenkrieg: “Somalia is in a state of war, and all Somalis should take part in this struggle against Ethiopia.”⁴⁶¹ Einen Tag später soll der militante Flügel der Union der Sharia-Gerichtshöfe eine Offensive gegen Regierungstruppen und äthiopisches Militär *in* Somalia angekündigt haben.⁴⁶² Ein Angriff *auf* Äthiopien durch die Union der Sharia-Gerichtshöfe stand jedoch nicht bevor.

So sehr die äthiopische Kriegserklärung vom 24. Dezember 2006 als direkte Antwort auf die Entwicklungen der Tage zuvor zu sehen ist, so ist doch auch klar, dass es sich hier nicht um eine spontane, aus der aktuellen Not geborene Erklärung handelt, sondern vielmehr ein offizieller Kriegseintritt schon länger geplant und auf den richtigen Zeitpunkt gewartet wor-

456 International Authority on Development (IGAD) gegründet 1986 als IGGAD; acht Mitgliedsstaaten: Äthiopien, Dschibuti, Eritrea (suspendiert seit 2007), Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan, Uganda.

457 Die IGAD Peace Support Mission to Somalia (IGASOM); s. UNSR-Res 1725 (06.12.2011) Rn 3, und AU PSC/PR/2(LXIX) ‘Report of the Chairperson of the Commission on the Situation on Somalia (19.01.2007) Rn 22. Zu IGASOM s. auch *Williams* ‘Somalia’ in Boulden (Hrsg.) *Responding to Conflict in Africa* (2013) 262.

458 UNSR-Res 1725 (06.12.2011) Rn 4.

459 ‘Krieg in Somalia’ (23.12.2006) FAZ 5; UN-Dok S/PV.5614 Security Council ‘Meeting on Somalia’ (26.12.2006).

460 UNSR-Presserklärung SC/8930 ‘Special Representative on Somalia, Briefing Security Council, Says Crisis Escalated Dangerously’ (26.12.2006).

461 ‘Krieg in Somalia’ (23.12.2006) FAZ 5.

462 ‘Ibid 5.

den war. Schon am 30. November 2006 stimmte das äthiopische Parlament einer von Ministerpräsident Zenawi geforderten Militärintervention mit großer Mehrheit zu und die äthiopische Regierung drohte Somalia offen mit Krieg.⁴⁶³ Trotzdem versicherte die äthiopische Regierung noch am 20. Dezember 2006 dem EU-Kommissar für humanitäre Entwicklung, Louis Michel, der als Vermittler zwischen den Parteien am Horn von Afrika verweilte, dass nach politischen Lösungen gesucht werde.⁴⁶⁴

Die Angaben zur Stärke der äthiopischen Truppenkontingente variieren stark. Von äthiopischer Regierungsseite wird eine Zahl von 3000 bis 4000 eigener Soldaten genannt, während die UN die äthiopische Seite auf bis zu 8000 Militärs schätzten.⁴⁶⁵ Medien geben die äthiopische Truppenstärke mit bis zu 40.000 Personen an.⁴⁶⁶

Die Gebietskontrolle der Union der Sharia-Gerichtshöfe brach unter dem Eindruck der äthiopisch-somalischen Truppen rasch zusammen. Unterstützend führten die US-Amerikaner mit Zustimmung der Übergangsregierung zwischen dem 7. und 9. Januar 2007 Luftangriffe auf mutmaßliche Al-Qaida-Terroristen im Grenzgebiet zu Kenia nahe der Stadt Kismaayo aus.⁴⁶⁷

In Folge spaltete sich der militarisierte Flügel der Union ab und formierte sich rasch neu als radikale Al-Shabaab-Miliz.⁴⁶⁸ Am 20. März 2007 brachen die Kämpfe zwischen den radikalen Milizen auf der einen

463 Mit 311 Ja-, 90 Gegenstimmen und 11 Enthaltungen; *Allo* 'Ethiopia's Armed Intervention in Somalia: The Legality of Self-Defense in Response to the Threat of Terrorism' (2010) 39 *DenverJILP* 154; 'Somalia: Ethiopian Parliament Approves a Military Action on Islamist' (30.11.2006) *allAfrica* online; 'Parliament Endorses Resolution to Reverse Somali Islamist Aggression' (01.12.2006) *Ethiopian Herald* online.

464 Rede Louis Michel (21.12.2006), war abrufbar bis März 2007 unter www.ec.europa.eu/commission_barroso/michel/speeches (in Kopie bei Verf.).

465 'Äthiopische Truppen auf dem Vormarsch' (27.12.2006) *FAZ* 1.

466 'Blutige Kämpfe in Somalia' (27.12.2006) *FAZ* online; Human Rights Watch spricht von 30.000, Stratfor von 40.000 Soldaten, aus *Braden Civins* 'Ethiopia's Intervention in Somalia 2006–2009' (2012) *yonseijournal.com* 121–39, 127.

467 Sog. Battle of Ras Kamboni; 'Amerikanische Luftangriffe in Somalia' (10.01.2007) *FAZ* 1; 'Erinnerung an ein amerikanisches Fiasko: Militärische und politische Intervention in Somalia' (10.01. 2007) *FAZ* 7.

468 Report of the UN Monitoring Group on Somalia (17.07.2007) UN-Dok S/2007/436, 3.

und somalisch-äthiopischen Truppen auf der anderen Seite wieder auf das Heftigste aus.⁴⁶⁹ Alle Kriegsparteien verübten Kriegsverbrechen.⁴⁷⁰

Nach internationalem Druck begannen Verhandlungen zwischen den Parteien, die schließlich zum Abzug der äthiopischen Truppen bei gleichzeitiger Stationierung von Truppen der AU (AMISOM) ab März 2007 führten.⁴⁷¹ 2009 galt der Abzug der Äthiopier offiziell als beendet.

b) Internationale Reaktionen

Der scheidende UN-Generalsekretär Kofi Annan forderte vom äthiopischen Ministerpräsidenten am 26. Dezember 2006 ein Ende der Kampfhandlungen und bekräftigte, dass der Konflikt nicht mit militärischen Mitteln gelöst werden könne.⁴⁷² Sein Sondergesandter für Somalia, François Lonseny Fall, forderte den UN-Sicherheitsrat auf, die zwei Streitparteien zur Einstellung der Kampfhandlungen und Unterlassung jeder weiteren provokativen Handlungen aufzurufen.⁴⁷³ Dazu kam es indes nicht. Auf der Sondersitzung des UN-Sicherheitsrats in der Nacht vom 26. auf den 27. Dezember 2006 konnte sich das Emirat Katar, das zu diesem Zeitpunkt den Vorsitz im Sicherheitsrat innehatte, nicht mit seinem Vorschlag durchsetzen, wonach alle "ausländischen Kräfte" ihre "militärischen Operationen sofort einstellen" und "sich aus Somalia zurückziehen" sollen.⁴⁷⁴

469 Am 22.03.2007 wurden die sterblichen Überreste von äthiopischen und somalischen Soldaten an den Füßen durch die Stadt gezogen und verbrannt, und erinnerten damit an die geschändeten amerikanischen Soldaten von 1993, s. 'Schwere Kämpfe in Mogadischu' (22.03.2007) Tagesschau online.

470 "Besonders die äthiopischen Besatzungstruppen würden Bewohnern der Hauptstadt Mogadischu bei Razzien Zungen abschneiden. Unter den Soldaten würde das als 'Ziegenschlachten' bezeichnet, da die Opfer anschließend verbluteten" aus 'Mord, Vergewaltigung und Folter' (02.06.2008) Tagesschau online.

471 Die das entstehende Sicherheitsvakuum füllen sollten. Am 06.03.2007 landeten die ersten Soldaten aus Uganda. Zusagen kamen auch aus Nigeria, Burundi und Ghana, die die Hälfte der geplanten 8000 AU-Truppen stellen wollten; tatsächlich waren im März 2007 nur 1500 ugandische Truppen im Einsatz; zu AMISOM s. u. 6. Kapitel VIII.

472 UN-Dok S/PV.5614 (26.12.2006) 4: The UNSG 'urged a cessation of hostilities in Somalia and reaffirmed that there is no military solution to the conflict'.

473 UN-Dok S/PV.5614 (26.12.2006) 4.

474 'Somalische Islamisten kündigen Guerillakrieg an: Äthiopische Truppen vor Mogadischu' (28.12.2006) FAZ 1; 'Ein Stellvertreterkrieg in Äthiopien' (28.12.

Diese Formulierung traf auf britischen und US-amerikanischen Widerstand. Fortbestehen blieb jedoch die Formulierung der UN-Sicherheitsratsresolution 1725 vom 6. Dezember 2006, wonach die Bedingungen für den Abzug aller ausländischen Truppen geschaffen werden sollen.⁴⁷⁵

Die EU forderte im Dezember 2006 ein sofortiges Ende der Kampfhandlungen,⁴⁷⁶ der deutsche Außenminister "neue Verhandlungen über einen Frieden in Somalia".⁴⁷⁷

Das US-Außenministerium hingegen verteidigte den äthiopischen Militäreinsatz in Somalia: "Äthiopien hat ernsthafte Sicherheitsbedenken angesichts der Entwicklung in Somalia und hat auf Bitten der international anerkannten Übergangsregierung Unterstützung geleistet."⁴⁷⁸

In Addis Abeba forderte der Vorsitzende der AU-Kommission, Alpha Oumar Konaré, bis Mitte 2002 Präsident Malis, am Abend des 25. Dezember 2006 in einer schriftlichen Pressemitteilung ein sofortiges Ende der Kampfhandlungen und eine Rückkehr an den Verhandlungstisch.⁴⁷⁹ Einen Tag später sagte jedoch der stellvertretende Vorsitzende der AU-Kommission, Patrick Mazimhaka, dass die AU Verständnis für das Vorgehen Äthiopiens habe: "We believe that it's up to every country to judge what the measure of threat is against their own sovereignty and be able to react adequately."⁴⁸⁰

Auch der Friedens- und Sicherheitsrat der AU hielt sich in seiner Stellungnahme vom 8. Januar 2007 mit Kritik zurück. Ein ausdrückliches Ende von Kampfhandlungen und ein Abzug der äthiopischen Truppen wurden nicht verlangt. Vielmehr verwies der AU-Friedens- und Sicherheitsrat auf die historische Chance, die ein friedlicher Dialog unter Einbeziehung aller Parteien auf Grundlage der Übergangsverfassung von Somalia bieten könnte. Deutlich ist eine Parteinahme für die somalische Übergangsregierung; für diese wird bei der internationalen Staatengemeinschaft um

2006) FAZ 2; 'UN-Sicherheitsrat ohne Erklärung zu Kämpfen in Somalia' (27.12.2006) SZ online.

475 UNSR-Res 1725 (2006) Rn 1: "withdrawal of all foreign forces from Somalia".

476 'Blutige Kämpfe in Somalia' (27.12.2006) FAZ online.

477 'Blutige Kämpfe in Somalia' (27.12.2006) FAZ online.

478 'UN-Sicherheitsrat ohne Erklärung zu Kämpfen in Somalia' (27.12.2006) SZ online.

479 AU-Dok 'Communique de presse du Président de la Commission de l'Union africaine sur la situation en Somalie' (25.12.2006) (ohne Dok-Nr, in Kopie bei Verf.).

480 'AU Backs Ethiopian Strikes in Somalia' (26.12.2006) ABC News online.

Unterstützung gebeten. Die Stellungnahme betont weiterhin die Notwendigkeit der Unterstützung der geplanten AU-Friedenstruppe für eine Beendigung der Gewalteskalation in Somalia.⁴⁸¹ Am 19. Januar 2006 schloss sich der AU-Kommissionsvorsitzende Konaré der Meinung des Friedens- und Sicherheitsrats der AU an und die Union konkretisierte den Plan einer afrikanischen Friedensmission in Somalia (AMISOM).⁴⁸²

Auf der 8. ordentlichen AU-Versammlung vom 22. bis 30. Januar 2007 in Addis Abeba stellten die obersten afrikanischen Staats- und Regierungsvertreter zum einen klar, dass ihrer Ansicht nach die Intervention Äthiopiens auf Grundlage einer Einladung erfolgte, und nahmen darüber hinaus ihre ursprünglichen Bedenken zurück:

[The Assembly] notes with satisfaction the recent positive developments in Somalia which have resulted from Ethiopia's *intervention upon the invitation* of the legitimate Transitional Federal Government (TFG) of Somalia, and which has created unprecedented opportunity for lasting peace in the country.⁴⁸³ (Hervorh. durch Verf.)

Abgesehen von dem voreiligen Optimismus der afrikanischen Staatsspitzen in Bezug auf die Sicherheitslage in Somalia wird durch die Entscheidung der AU zum einen zum Ausdruck gebracht, dass auf afrikanischer Ebene die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung als völkerrechtlicher Ausnahmetatbestand zum Gewaltverbot angesehen wird, und zum anderen, dass im konkreten Fall das äthiopische militärische Einschreiten in Somalia ab Weihnachten 2006 unter diesem Aspekt auch völkerrechtlich gerechtfertigt sein soll.

Zu untersuchen ist nunmehr, ob der äthiopische Einmarsch in Somalia tatsächlich völkerrechtlich gerechtfertigt ist.

c) Rechtliche Bewertung

Die äthiopische Intervention in Somalia ab Dezember 2006 bis Anfang 2009 erfüllt den Tatbestand des Gewaltverbots in Art. 2 (4) UN-Charta.

481 AU PSC 'Press Statement on the Situation in Somalia' (08.01.2007) PSC/PR/BR/PS/(XI).

482 AU PSC 'Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia' (19.01.2007) PSC/PR/2(LXIX).

483 AU Assembly 'Decision on Somalia' (27.–30.01.2007) Assembly/AU/Dec.142 (VIII) (2007).

Zwei Rechtfertigungsgründe kommen in Betracht: zum einen Selbstverteidigung i. S. d. Art. 51 UN-Charta und zum anderen eine Intervention auf Einladung.

aa) Selbstverteidigung

Laut Meles' Kriegserklärung vom 24. Dezember 2006 war das Ziel der äthiopischen Armee der Schutz Äthiopiens vor den militanten Extremisten im Nachbarland. Auch der stellvertretende AU-Kommissionsvorsitzende Mazimhaka verwies auf die bedrohliche Sicherheitslage. Eine Rechtfertigung nach Art. 51 UN-Charta setzt einen gegenwärtigen bewaffneten Angriff voraus. Die Union der Sharia-Gerichtshöfe rief am 17. November 2006 in einer Radioausstrahlung die ethnischen Somalis in der äthiopischen Ogadenregion zu einem Zusammenschluss mit Somalia auf. Sheikh Hassan Dahir Aweys führte aus: "We will leave no stone unturned to integrate our Somali brothers in Kenya and Ethiopia and restore their freedom to live with their ancestors in Somalia."⁴⁸⁴ Zu einem militärischen Übergriff auf Äthiopien kam es indes nicht; auch stand ein solcher Übergriff nicht unmittelbar bevor. Er war noch nicht einmal geplant. Die Idee eines 'Großsomalias' wird seit dem Ogadenkrieg 1977–78 in Somalia von verschiedenen Seiten regelmäßig geäußert und rhetorisch gepflegt.⁴⁸⁵ Militärische Vorbereitungsmaßnahmen wie Truppenaufmärsche wurden jedoch nicht getroffen. Eine ethnische Minderheit in einem Drittland zu einer Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts aufzurufen, berührt ohne Zweifel die Sicherheitsinteressen des betroffenen Landes. Gegebenenfalls kann in der Drohung von Aweys sogar eine Verletzung des Gewaltverbots i. S. d. Art. 2 (4) UN-Charta gesehen werden, das eine Drohung mit Gewalt ausreichen lässt. Die Aussage Aweys kann jedoch nicht als bewaffneter Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta gewertet werden.⁴⁸⁶ Der Begriff des bewaffneten Angriffs in Art. 51 ist enger als der der Gewalt in Art. 2 (4)

484 'Islamic leader says Somali region in Kenya, Ethiopia should be part of Somalia' (18.11.2006) San Diego Union-Tribune online.

485 '[E]mpty rhetoric' sagt *Allo* "Ethiopia's Armed Intervention in Somalia: The Legality of Self-Defense in Response to the Threat of Terrorism' (2010) 39 *Denver JILP* 158.

486 Zur Frage, ob sich Äthiopien auf Art. 51 UN-Charta berufen kann, s. ausführlich *Allo* *ibid.*, der ein Notwehrrecht erst auf der Ebene der Verhältnismäßigkeit verneint.

UN-Charta. Bei einer bloß abstrakten Bedrohung sind andere Sicherheitsmaßnahmen zu treffen, wie z. B. Anrufung des UN-Sicherheitsrats⁴⁸⁷ oder des Friedens- und Sicherheitsrats der AU. Der Aufruf an die ethnischen Somalis in der Ogaden-Region zum Zusammenschluss mit Somalia stellt keinen bewaffneten Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta dar.

Die Union der Gerichtshöfe drohte jedoch glaubhaft, Stellungen der Äthiopier innerhalb von Somalia anzugreifen. Auch wenn es offiziell von äthiopischer Seite bestritten wurde, gibt es genügend Hinweise, dass äthiopische Soldaten schon seit Juni 2006 im Land waren und auf der Seite der Übergangsregierung gekämpft haben, und nicht nur, wie auch von äthiopischer Seite eingeräumt, lediglich als Militärausbilder im Land tätig waren. Staaten können sich gegen bewaffnete Angriffe auf ihre Militärbasen und Botschaften in einem Drittland wehren.⁴⁸⁸ Voraussetzung ist jedoch, dass die Anwesenheit rechtmäßig ist.⁴⁸⁹ Die Rechtmäßigkeit der Anwesenheit der äthiopischen Soldaten ab Juni/Juli 2006 in Somalia ist fraglich, da die Zustimmung der sog. Übergangsregierung zur Stationierung äthiopischer Truppen von deren Zustimmungsfähigkeit abhängt. Entscheidend ist, dass der IGAD-Friedensplan für Somalia, ebenso wie die spätere Resolution 1725 (2011) des UN-Sicherheitsrats Nachbarstaaten von militärischen Maßnahmen in Somalia ausdrücklich ausschloss.⁴⁹⁰ Die Anwesenheit von äthiopischen Truppen in Somalia war daher rechtswidrig. Gegen diese direkten Angriffe in Somalia kann sich Äthiopien daher nur in Form von sofortigen und verhältnismäßigen Abwehrmaßnahmen (countermeasures) wehren aber nicht im Rahmen von Art. 51 UN-Charta durch ein umfangreiches Selbstverteidigungsrecht.

Des Weiteren kommt hinzu, dass Äthiopien kein Schreiben an den UN-Sicherheitsrat gerichtet hat, in dem es sich auf Art. 51 UN-Charta berief.⁴⁹¹

Insgesamt ist in Bezug auf den äthiopischen Einmarsch in Somalia eine Rechtfertigung auf Grundlage der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta daher nicht gegeben.

487 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 148.

488 *Dinstein War, Aggression and Self-Defence* (2011) 566.

489 *Dinstein* *ibid.*

490 UNSR-Res 1725 (06.12.2011) Rn 4.

491 Zur Rechtsfolge bei Verletzung der Informationspflicht s. ausführlich 7. Kapitel.

bb) Intervention auf Einladung

Fraglich ist, ob die äthiopische Intervention auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gestützt werden kann. Nach Zeitungsangaben “dankte” die somalische Übergangsregierung Äthiopien “für die militärische Unterstützung”, “diese sei legitim”.⁴⁹² Von einer ausdrücklichen Bitte um Intervention oder gar einem offiziellen Ersuchen ist in den ersten Zeitungsberichten jedoch nicht die Rede. Zumindest lag kein ausdrückliches offizielles Ersuchen der somalischen Übergangsregierung an Äthiopien oder gar an die Weltgemeinschaft vor. Auch berief sich die äthiopische Regierung zunächst nicht auf eine solche Einladung sondern führte eigene Interessen zur Rechtfertigung an. In seiner Regierungserklärung vom 24. Dezember 2006 erklärte Ministerpräsident Zenawi: “Um uns gegen den Angriff der Union der islamischen Gerichte zu wehren, sind wir heute gezwungen, in den Krieg zu ziehen.” Äthiopien müsse seine Souveränität gegen “Terroristen” und deren “anti-äthiopische Verbündete” verteidigen.⁴⁹³ Informationsminister Berhane Hailu sprach von einem “Gegenangriff”, denn die Islamisten wollen ein “Großsomalien” errichten.⁴⁹⁴ Erst die Außenamtssprecherin in Washington führte aus, dass Äthiopien auf Bitten der anerkannten Übergangsregierung Unterstützung geleistet habe.⁴⁹⁵ Dieses rechtliche Argument wurde im Folgenden durch Äthiopien aufgegriffen.

Tatbestandlich bleibt es offen, ob tatsächlich eine vorherige Einladung vorlag oder ob es sich bei der Einladung um eine nachgeschobene Schutzbehauptung handelt. Von einer vorherigen konkludenten Zustimmung bzw. einer nachträglichen Genehmigung der äthiopischen Intervention durch die Übergangsregierung kann jedoch ausgegangen werden.

cc) Bloße Zustimmung statt offizieller Einladung?

Reicht eine bloße Zustimmung der Regierung, egal ob vorher eingeholt oder nachträglich erteilt, aus? Kann unter bestimmten Umständen gar eine

492 ‘Äthiopische Truppen auf dem Vormarsch’ (27.12.2006) FAZ 1.

493 ‘Äthiopien bombardiert Flughafen von Moghadischu’ (25.12.2007) Tagesspiegel online.

494 ‘Äthiopien bombardiert Flughafen von Moghadischu’ *ibid.*

495 ‘Die Erben des “Mad Mullah”’ (26.12.2006) FAZ 2.

Duldung ausreichen?⁴⁹⁶ Oder sollte nicht vielmehr ein offizielles Schreiben mit der Bitte um Intervention gefordert werden? Die Mehrheit in der Literatur stellt hohe Anforderungen an eine Einladung.⁴⁹⁷ Sie weist darauf hin, dass die Akzeptanz von bloßer Zustimmung oder Duldung die Gefahr des missbräuchlichen Nachschiebens von Einladungen mit sich bringt.⁴⁹⁸

The act of calling in the forces of a foreign State for the repression of internal disturbances is an act of so serious a character as to justify the expectation that no uncertainty should be allowed to exist regarding the actual presentation of such a request by a duly constituted Government.⁴⁹⁹

Deshalb sei grundsätzlich eine offizielle bzw. ausdrückliche Einladung zu fordern, die im Idealfall auch dem UN-Sicherheitsrat oder einer Regionalorganisation mitgeteilt wird.⁵⁰⁰ Eine besondere Form, wie Schriftform, wird hingegen nicht verlangt; wohl muss sie aber vom höchsten Staatsorgan kommen.⁵⁰¹ Eine schriftlich vorliegende Einladung ist aber nicht zwingend der Beweis für eine echte, uneingeschränkte Einladung.⁵⁰²

Im hiesigen Fall ist nicht nur das Vorhandensein einer vorherigen Einladung fraglich, sondern vor allem auch, ob die sog. international anerkannte somalische Übergangsregierung über eine effektive Hoheitsgewalt verfügte.

496 Das wird im Hinblick auf die Duldung der US-amerikanischen Angriffe gegen die Terrororganisation Islamischer Staat in Syrien durch den syrischen Präsidenten al-Assad diskutiert; *Rath Christian* 'Stillschweigende Billigung genügt: Ein UN-Mandat ist nicht erforderlich, wenn Syrien das Vorgehen der USA akzeptiert' (24.09.2014) TAZ 2 mit Verweis auf Pakistan, das die Drohnenangriffe der US-Amerikaner de facto duldet.

497 *Stein Torsten/ von Butllar Christian* Völkerrecht (München 2009) Rn 807.

498 *Fischer* in Ipsen (2004) § 59 Rn 17; aA wohl *von Heinegg* in Ipsen (2014) § 52 Rn 41, der insgesamt von einer extrem weiten Zustimmungsberechtigung ausgeht, und Zustimmungen 'nur in Fällen evidenter rechtswidriger Zwangsausübung die Wirksamkeit versag[t];' diese Meinung ist abzulehnen, da sie nicht mit dem Gewaltverbot im Einklang steht.

499 UNGV Special Committee (Hungary) GAOR 11th Session Supp 18 Rn 266.

500 AA *Rath* 'Stillschweigende Billigung genügt' (24.09.2014) TAZ 2.

501 *Nolte* 'Intervention by Invitation' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 23.

502 So hält sich das Gerücht, dass Frankreich in der Vergangenheit in seinen Botschaftssafes in Westafrika immer eine vorsorglich unterschriebene Blanko-Einladung parat liegen hatte, s. *N'Diaye* 'Still "Getting Away with it" France's Africa Defense and Security Policy' in Hentz (Hrsg.) Routledge Handbook of African Security (2014) 302–15.

dd) Effektive Hoheitsgewalt

Nach dem Niedergang des Barre-Regimes 1991 zerfielen in Somalia sämtliche staatlichen Strukturen und es gab keine Regierung mehr, die eine effektive Hoheitsgewalt über einen Großteil des Territoriums in Somalia hätte ausüben können. Eine effektive Hoheitsgewalt über ein abgrenzbares Territorium hat nur die De-facto-Regierung in Somaliland und eingeschränkt die De-facto-Regierung in Puntland aufbauen können. Gerade das Kernland Somalia mit Mogadischu als Hauptstadt verfügte ab 1991 über keine staatlichen Institutionen mehr. Erst der Union der Sharia-Gerichtshöfe ist es 2006 gelungen, eine legislative, administrative, judikative und militärische Gebietskontrolle über Mogadischu zu errichten und für kurze Zeit für relative Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Nach Aussagen der UN Monitoring Group on Somalia war sie Ende 2006 die “pre-eminent force in the central and southern regions.”⁵⁰³ Die UN Monitoring Group führte weiter aus, dass

[the Union of Islamic Courts (UIC) have been in 2006] the most powerful force in Somalia and the single most immediate threat to the existence of TFG [Transitional Federal Government] ... [a]nd, while TFG has received large quantities of arms and military material, UIC has been the recipient of larger quantities and more diverse and sophisticated types of arms.⁵⁰⁴

Der somalischen Übergangsregierung war es nur mit äthiopischer Unterstützung gelungen, im Sommer 2006 die Übergangshauptstadt Baidoa einzunehmen.⁵⁰⁵ “At the time [December 2006] the TFG was constrained to the town of Baidoa near the Ethiopian border, the UIC has been exercising wide territorial control over much of Somali territory including the capital Mogadishu.”⁵⁰⁶ “The overall military strength and power of TFG is diminutive when compared with that of ICU.”⁵⁰⁷

Eine effektive Hoheitsgewalt der somalischen Übergangsregierung über einen weiten Teil des somalischen Territoriums ist daher zu verneinen.

503 Report of the Monitoring Group on Somalia (22.11.2006) UN-Dok S/2006/913 Rn 200–10.

504 Report of the Monitoring Group on Somalia (22.11.2006) *ibid* Rn 200.

505 ‘Regierung ohne Land: Die somalische Übergangsregierung könnte ohne ausländische Hilfe nicht bestehen’ (30.12.2006) FAZ 5.

506 *Allo* ‘Counter-Intervention, Invitation, Both or Neither? An Appraisal of the 2006 Ethiopian Military Intervention in Somalia (2009) 3 *Mizan Law Review* 219.

507 Report of the Monitoring Group on Somalia (22.11.2006) UN-Dok S/2006/913, 41 Rn 211.

ee) Legitimität

Fraglich ist, ob die mangelnde Effektivität mit einer gesteigerten Legitimität kompensiert werden kann. Wie oben ausgeführt, ist inzwischen anerkannt, dass ein Weniger an Effektivität mit einem Mehr an Legitimität ausgeglichen werden kann.⁵⁰⁸ Interessant hierbei ist, welche Rolle eine internationale Anerkennung einer Übergangsregierung spielt bzw. spielen kann.

Nach dem Fall von Siad Barre 1991 kam es erst im Jahre 2000 in Nairobi zur Bildung einer ersten Versammlung von 245 Personen aus Zivilgesellschaft, Clanältesten, Geistlichen, Intellektuellen etc., mit Unterstützung von IGAD, später auch durch EU und AU, um eine Übergangsverfassung für Somalia auszuarbeiten. Diese Versammlung setzte sich nach einem Clanproporz zusammen; 20 Plätze waren für Frauen reserviert. Sie wählte zu ihrem Präsidenten Abdikassim Salat Hassan. Im Jahre 2004 konstituierte sich die Übergangsregierung auf Basis der Transitional Federal Charter of the Somali Republic vom Februar des gleichen Jahres in Nairobi neu.⁵⁰⁹ Das weiterhin nach dem Clanproporz zusammengesetzte 400-köpfige Parlament wählte Abdullahi Yusuf Ahmed zum neuen Präsidenten der somalischen Übergangsregierung.

Die Legitimität i. e. S. einer solchen Übergangsregierung ist zunächst offen. In einem Transformationsprozess kann eine frisch gebildete Übergangsregierung nicht von der Durchführung demokratischer Wahlen abhängig gemacht werden.⁵¹⁰ Kennzeichen von Übergangsregierungen nach bewaffneten Konflikten ist gerade, dass sie sich noch nicht durch Neuwahlen demokratisch legitimiert haben. An die Legitimität im innerstaatlichen

508 S. hierzu o. unter 2. Kapitel I. 2. c) aa) und bb), und *Magiera* 'Governments' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 26.

509 Sog. '4,5 Formula', s. International Crisis Group Report 'Somalia: To Move beyond the Failed State' African Report No 47 (23.12.2008); *Höhne* 'Somalia – Ein Neubeginn: Entwicklungen und Perspektiven unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Nord-Somalia' in Feichtinger/Hainzel (Hrsg.) Krisenherd Nordostafrika: Internationale oder afrikanische Verantwortung (2005) 61f. Die '4,5 Formula' ist im aktuellen 2016-Wahlkampf in Somalia laut Angaben in den sozialen Medien sehr umstritten.

510 Die Legitimität verneinend *Allo* 'Counter-Intervention, Invitation, Both or Neither? An Appraisal of the 2006 Ethiopian Military Intervention in Somalia' (2009) 3 Mizan Law Review 227.

Verhältnis dürfen daher nach bewaffneten Konflikten und gerade im *failed State* keine zu hohen Ansprüche gestellt werden.

Diese somalische Übergangsregierung unter Hassan und später Ahmed wurde sowohl von der UN, der AU, der IGAG als auch der EU 'anerkannt'.⁵¹¹ Sie 'galt' damit als sog. international anerkannte Übergangsregierung, auch wenn sie nicht die Voraussetzungen erfüllte, die üblicherweise an die Anerkennung einer Regierung geknüpft werden.⁵¹²

Während die internationale Anerkennung für die äußere Souveränität von Bedeutung ist, spielt für die innere Souveränität die Anerkennung durch die Bürgerinnen und Bürger eine wesentliche Rolle. Eine von der internationalen Gemeinschaft propagierte Regierung steht ohne Unterstützung im eigenen Land auf verlorenem Posten. Deshalb folgt im Normalfall die äußere Anerkennung einer Regierung auch erst nach der Etablierung der inneren Souveränität. Doch selbst wenn man die Schwelle der Legitimität und innerstaatlichen Anerkennung der Übergangsregierung in Somalia im Hinblick auf den *failed State*-Status niedrig anlegt, ist fraglich, ob hier eine ausreichende innere Anerkennung vorlag. Abgesehen von Puntland, der Heimat des Präsidenten Abdullahi Yusuf, fand die Übergangsregierung innerhalb von Somalia keine weitreichende Anerkennung. Es gibt keine überzeugenden Hinweise dafür, dass die Übergangsregierung in Somalia einen größeren Rückhalt in der Bevölkerung gefunden hätte als die Union der Sharia-Gerichtshöfe.⁵¹³ Im Jahre 2006 genoss vielmehr die Union der Sharia-Gerichtshöfe, zumindest in Mogadischu, eine relativ hohe Unterstützung. "Der Beifall für die Scharia-Richter fußte auf ihrer Ruckzuck-Justiz und der Tatsache, dass sie nach ihrer Machtübernahme in Mogadischu sehr schnell die Waffen aus den Straßen verbannen konnten."⁵¹⁴

Die Übergangsregierung wurde hingegen im Jahre 2006 von weiten Teilen der Bevölkerung abgelehnt, gerade weil sie im hier in Frage stehenden Zeitraum von äthiopischer Seite unterstützt wurde. Das muslimisch

511 Vgl. UNSR-Res 1725 (2006) Rn 1, AU PSC 'Report of the Chairperson of the Commission on the Situation on Somalia' (19.01.2007) PSC/PR/2(LXIX) Rn 4.

512 Vgl. Frowein 'Recognition' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 15.

513 *Allo* 'Counter-Intervention, Invitation, Both or Neither?' (2009) 3 *Mizan Law Review* 227.

514 'Wilde Gefechte, gestohlene Milliarden: Somalia und die Hauptstadt Mogadischu nach dem Sturz der Islamisten' (26.02.2007) FAZ 3; 'Die Ordnung der Scharia-Richter' (27.12.2006) FAZ 3.

geprägte Somalia, trotz vieler Clans der homogenste Nationalstaat Afrikas, und das christlich-orthodoxe Kaiserreich Äthiopien, ein Vielvölkerstaat, sind historisch betrachtet keine befreundeten Staaten, vielmehr liegen sie seit Jahrhunderten im Clinch. Die koloniale Grenzziehung hat diesen Konflikt verstärkt, der sich zuletzt massiv im Ogadenkrieg 1977–78 entlud.⁵¹⁵ Die Somalis waren mehrheitlich gegen eine Intervention der Äthiopier Weihnachten 2006; nach deren Einmarsch forderten sie deren Abzug.⁵¹⁶ Die mangelnde Hoheitsgewalt der somalischen Übergangsregierung kann daher nicht durch eine gesteigerte Legitimität bzw. durch ein mutmaßliches Interesse der Bevölkerung ausgeglichen werden.

ff) Geschäftsführung ohne Auftrag (*negotiorum gestio*) oder implizites Mandat?

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass sich sowohl die internationale als auch die regionale Staatengemeinschaft gegen eine Intervention Äthiopiens ausgesprochen hat. Insbesondere kann nicht argumentiert werden, dass Äthiopien für die geplante afrikanische Friedensmission, wie sie in UN-Sicherheitsratsresolution 1725 vom 6. Dezember 2006 vorgesehen war, eingesprungen sei. Die Resolution 1725 autorisiert den Schutz der somalischen Übergangsregierung und die militärische Ausbildung ihrer Truppen und verweist auf einen entsprechenden IGAD-Plan. Da die Mission bis Ende Dezember 2006 nicht ins Laufen kam, könnte man argumentieren, dass Äthiopien an Stelle der Mission tätig wurde bzw. implizit damit beauftragt war. Die Resolution schließt Nachbarstaaten entsprechend dem IGAD-Plan jedoch ausdrücklich aus. Die IGAD hat gerade im Blick auf das komplizierte Verhältnis zwischen Somalia und Äthiopien beim Ausschluss der Nachbarstaaten Äthiopien im Auge gehabt. Folglich kann sich der Nachbarstaat Äthiopien nicht auf Resolution 1725 berufen.

515 Laitin David D./ Samatar Said S. *Somalia: Nation in Search of a State* (Boulder 1987).

516 Menkhaus Ken 'There and Back Again in Somalia' (2007) unter www.merip.org/mero/mero021107; Kenya Human Rights Institute (Hrsg.) *Intervention and Human Rights in Somalia: Report of an Exploratory Forum on the Somalia Crisis* (2007) 11f; Human Rights Watch 'Shell-Shocked: Civilians under Siege in Mogadishu' (2007) 22–94.

gg) Nachträgliche Zustimmung durch die AU-Versammlung

Die in der AU-Versammlung vertretenen afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter erklärten formell, dass es sich bei der äthiopischen Intervention in Somalia um eine Intervention auf Einladung handelte. Fraglich ist, ob diese Erklärung eine rechtliche Wirkung erzielt. Der Beschluss der AU hat sicherlich eine legitimierende, d. h. eine politische und moralische Wirkung. Aus Sicht der afrikanischen Staaten spricht auch viel dafür, dass diese Aussage zumindest de facto eine rechtliche Wirkung in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht aufweist, da es keinen offenen Widerspruch hiergegen gab. Auf der anderen Seite ist aber auch klar, dass es sich bei der Absegnung der Intervention auf der 8. ordentlichen AU-Versammlung um eine *face saving diplomacy* gegenüber dem Gastgeberland des Gipfels und dem Sitz der AU handelte,⁵¹⁷ und der Druck der afrikanischen Staatengemeinschaft auf die äthiopische Seite, sich möglichst schnell aus Somalia zurückzuziehen, anhielt. Deutlich machte dies auch noch einmal der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1744 vom 21. Februar 2007, in der er ausdrücklich den Abzug der äthiopischen Truppen bei gleichzeitigem Einzug der AMISOM-Truppe begrüßte

Äthiopien ist in Somalia mit Verweis auf Art. 51 UN-Charta einmarschiert und hat sich die Einladung der Übergangsregierung erst von amerikanischer Seite nachschieben lassen. Zuvor gab es von verschiedenen regionalen und internationalen Akteuren den Versuch eine solche Intervention zu verhindern, und sie stieß zunächst auf allgemeinen Widerspruch durch die internationale Gemeinschaft, bis zur Erklärung der AU Ende Januar 2017 auch durch die afrikanische. Der Erklärung der AU könnte nur dann eine konstitutive Wirkung heilender Art zugesprochen werden, wenn es eine entsprechende Praxis mit begleitender Rechtsüberzeugung gäbe, wonach nachträgliche 'Deklarierungen' einen Genehmigungscharakter besitzen und im Ergebnis quasi ein *ex post facto endorsement* darstellen.

Hier bietet sich zunächst ein Vergleich mit der Praxis des Sicherheitsrats der UN an, in deren Zusammenhang z. T. von *ex post facto endorsement* gesprochen wird. Wie wäre es zu beurteilen, wenn der Sicherheitsrat eine unilaterale Intervention eines Staates als rechtmäßig werten würde,

517 Die äthiopische Hauptstadt Addis Abeba ist Sitz der AU, und Äthiopien somit einer der wichtigsten und einflussreichsten AU-Mitgliedsstaaten.

die nach objektiven (aber sicherlich umstrittenen) Kriterien als rechtswidrig zu beurteilen ist?⁵¹⁸ Soweit der Sicherheitsrat dies in einem operativen Teil einer Kapitel-VII-Resolution erklärte und die Einstufung nicht offensichtlich fehlerhaft wäre, hätte diese Erklärung gem. Art. 25 UN-Charta Bindungswirkung. Wahrscheinlich würde der Rat die Deklaration jedoch lediglich in der Präambel erwähnen. Für einen Teil in der Literatur wäre dies dennoch ein ausreichender Hinweis darauf, dass eine rechtliche Wirkung erzeugt werden soll, für andere würde es das Gegenteil bedeuten.⁵¹⁹

Die von manchen dargelegte Übung einer nachträglichen impliziten Genehmigungspraxis des UN-Sicherheitsrats hinsichtlich Interventionen von Regionalorganisationen im Rahmen von Art. 53 UN-Charta, insbesondere die der ECOWAS-Gemeinschaft, kann hier nicht vergleichend herangezogen werden, da es sich bei der äthiopischen Intervention in Somalia um eine unilaterale Intervention eines Mitgliedsstaates handelte und nicht, wie von Kapitel VIII verlangt, die einer regionalen Abmachung oder Einrichtung.⁵²⁰ Auch nach der hier noch später untersuchten Baugenehmigungsthese, wonach es für die Rechtmäßigkeit einer Intervention ausreichend sein kann, wenn sie entweder formell oder materiell rechtmäßig ist, bleibt die Intervention rechtswidrig, denn eine nachträgliche Genehmigung kann höchstens einen Mangel auf der formellen Seite heilen, nicht jedoch einen materiellen Interventionsgrund nachliefern. Ex ante bedarf es entweder einer fehlerfreien formellen oder einer materiellen Seite.

Eine Staatenübung einer Anerkennungspraxis mit konstitutiver Wirkung kann nicht festgestellt werden. Vielmehr vermittelt das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates *durch* einen anderen *Mitgliedstaat* in Art. 4 (g) AU-Akte, dass unilaterale Interventionen im Grundsatz rechtswidrig sind. Die positivrechtlich ausgestaltete Intervention auf Einladung in Art. 4 (j) AU-Akte bezieht sich nur auf Interventionen der AU. Wohl ist in der afrikanischen Praxis ebenfalls die unilaterale Intervention auf Einladung abstrakt anerkannt; das zeigt gerade auch der Beschluss der AU. Im konkreten Fall lagen die materiellen Vor-

518 Zur Frage von 'rechtswidrigem' Handeln des UN-Sicherheitsrats später ausführlich unter 8. Kapitel II. 1.

519 Ähnlich wie der Verweis auf Art. 51 UN-Charta nach den Anschlägen vom 11. September in den darauf folgenden Resolutionen 1368 und 1373 vom 12. und 28. September.

520 Zur Frage der Möglichkeit einer nachträglichen impliziten Genehmigung s. später u. 4. Kapitel II. 4 b).

aussetzungen einer Intervention auf Einladung jedoch nicht vor und weder AU-Akte noch Gewohnheitsrecht bieten eine Basis, um diese durch eine Anerkennung zu liefern bzw. ihren Mangel zu heilen.

Die Erklärung der AU erfolgte zudem eher nebenbei ("AU notes ..."). Auch fehlt ein vergleichbarer Art. 25 UN-Charta in der AU-Akte, wonach Erklärungen der AU-Versammlung Bindungswirkung erzeugen. Ausschlaggebend ist, dass die Entscheidung der AU hier weder mit dem afrikanischen Völker(gewohnheits)recht noch mit dem allgemeinen Völkerrecht im Einklang steht. Die nachträgliche Deklaration der äthiopischen Intervention in Somalia durch die AU als Intervention auf Einladung kann ihre Rechtswidrigkeit nicht heilen.⁵²¹

d) Ergebnis

Die Intervention Äthiopiens in Somalia Weihnachten 2006 ist wegen Verletzung des Gewaltverbots völkerrechtswidrig. Sie kann sich weder auf Selbstverteidigung noch auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung stützen. Letztere scheidet vor allem daran, dass – neben der nicht vorhandenen ausdrücklichen vorherigen Zustimmung – die im Jahre 2006 bestehende somalische Übergangsregierung keine effektive Hoheitsgewalt besaß. Sie hatte nur die Gebietskontrolle über einen geringen Teil des Staatsgebiets inne, und dies lediglich mit militärischer Unterstützung Äthiopiens. Die fehlende Hoheitsgewalt kann auch nicht durch ein Mehr an Legitimität ersetzt werden, da die Übergangsregierung keinen Rückhalt in der Bevölkerung genoss. Die Übergangsregierung war nicht einladungsbefugt. Ein Rückgriff auf den mutmaßlichen Willen der Bürgerinnen und Bürger im *failed State* erscheint grundsätzlich nicht ausgeschlossen, im Falle der äthiopischen Intervention in Somalia taugt dieser Rückgriff indes nicht, da die somalische Bevölkerung die äthiopische Intervention ablehnte.

Die nachträgliche Entscheidung der AU zu Somalia, die das Vorgehen Äthiopiens als Intervention auf Einladung eingestuft hat, kann die Rechtswidrigkeit nicht heilen. Wohl ist diese AU-Entscheidung aber zum einen eine abstrakte und damit wichtige Anerkennung der Rechtsfigur der Inter-

521 Im Ergebnis ebenso *Allo* 'Counter-Intervention, Invitation, Both or Neither? An Appraisal of the 2006 Ethiopian Military Intervention in Somalia' (2009) 3 *Mizan Law Review* 227–39.

vention auf Einladung durch die afrikanische Staatenpraxis und zum anderen die Akzeptanz, dass eine Intervention auf Einladung im Grundsatz auch in einem *failed State* sowie unilateral möglich ist.

e) Entwicklung in Somalia (2006–11)

Auf internationalen Druck richtete der Friedens- und Sicherheitsrat der AU am 19. Januar 2007 auf Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1725 vom 6. Dezember 2006, welche die IGAD und AU-Staaten zur Aufstellung einer Schutz- und Trainingsmission ermächtigt hatte, schließlich AMISOM (African Union Mission in Somalia) ein, auch um das Sicherheitsvakuum zu schließen, das abziehende äthiopische Truppen hinterlassen könnten.⁵²²

Der Abzug der Äthiopier in Somalia endete offiziell im Januar 2009, drei Jahre nach dem Einmarsch. Am 31. Januar 2009 wurde Sheikh Ahmed neuer Übergangspräsident in Somalia.⁵²³ Das Land kam jedoch nicht zu Ruhe.⁵²⁴ Während die Union der Sharia-Gerichtshöfe zunehmend in die (Übergangs-)Regierung eingebunden wurde bzw. mit dieser kooperierte, entstand ein Konflikt zwischen der nunmehr als gemäßigt geltenden Union der Sharia-Gerichtshöfe auf der einen und der als radikal geltenden Al-Shabaab-Miliz und Hizbul Islam auf der anderen Seite. Ab Mai 2009 konnte Al-Shabaab die ersten bedeutenden Gebietsgewinne verzeichnen. Den zunehmenden Gebietsgewinnen und weitverbreiteten Kriegsverbrechen durch die Al-Shabaab und anderen Milizen in den folgenden Jahren konnte sich AMISOM nur zum Teil entgegenstellen. Zunehmend fühlte sich auch Kenia durch die extremistischen Milizen in Somalia bedroht und intervenierte ab 2011 gegen diese.

522 S. AMISOM-Website unter <http://amisom-au.org>; und u. 6. Kapitel VIII.

523 Sheikh Sharif Sheikh Ahmed war 2006 noch eine wichtige Persönlichkeit innerhalb der Union der Sharia-Gerichtshöfe; von ihm wurde erwartet, dass er zwischen Al-Shabaab und Übergangsregierung vermitteln kann, was nicht gelang.

524 Nach *Hoehne* hat die Intervention Äthiopiens die Situation verschlechtert, s. 'Counter-Terrorism in Somalia: How External Interference Helped to Produce Militant Islamism' (2009) 24–26; ebenso *Braden Civins* 'Ethiopia's Intervention in Somalia 2006–2009' (2012) 136.

f) Intervention Kenias in Somalia (2011)

aa) Hintergrund

Kenia wollte den Milizen in Somalia keinen Anlass zum Angriff bieten und stellte deshalb anfangs keine Truppen in AMISOM, der AU-geführten Friedensmission in Somalia.⁵²⁵ Die Neutralität Kenias hielt jedoch nicht an. Nachdem im Oktober 2011 bei drei Entführungen insgesamt fünf europäische Personen entführt wurden, zuletzt am 13. Oktober 2011 zwei spanische Ärztinnen der Organisation Ärzte ohne Grenzen aus dem großen kenianischen Flüchtlingslager Dadaab in der Nähe zu Somalia, überquerten am 16. Oktober 2011 geschätzte 3000 kenianische Truppen die somalische Grenze, um gegen Stellungen der Al-Shabaab-Miliz vorzugehen (Operation Linda Nchi).⁵²⁶ Laut Aussage der kenianischen Regierung war die Al-Shabaab für die Entführungen verantwortlich.⁵²⁷ Al-Shabaab hat aber nie offiziell die Verantwortung hierfür übernommen.⁵²⁸ Die Entführung von Europäerinnen und Europäern am Horn von Afrika und in kenianischen Grenzgebieten zu Somalia war und ist für Fundamentalisten, Kriminelle und (Festland-)Piraten gleichsam ein lukratives Geschäft, zumal die Grenzen fließend und die Verbindungen häufig sind.⁵²⁹ Die Touristen- und Schifffahrtsindustrie in Kenia trafen diese Entführungen hart. Zudem hatte die unstrittige Anwesenheit von Al-Shabaab-Milizen im Grenzgebiet einen negativen Einfluss auf die allgemeine Sicherheitslage. Die Operation Linda Nchi (Protect the Nation) war deshalb auch schon länger geplant.

Die kenianischen Truppen gaben an, in Absprache und mit Zustimmung der somalischen Übergangsregierung vorgegangen zu sein.⁵³⁰ Doch da

525 'Eine schwierige Nachbarschaft' (29.07.2011) FAZ online.

526 'Kenya's Blundering Mission in Somalia' (02.11.2011) Aljazeera online; 'Kenianische Armee greift Al-Shabaab-Miliz in Somalia an' (18.10.2011) Zeit online; weitere Infos unter <http://www.criticalthreats.org/somalia/operation-linda-nchi>.

527 Für eine Verantwortung Al-Shabaabs s. *Ochwada* 'Insecurity in the Troubled Seas: The US and Kenya Face Terrorism in Eastern Africa' in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions* (2014) 188.

528 'Spanish Hostages freed from Somalia' (18.07.2013) BBC online; 'Two Spanish Aid Workers Freed after 21 Month in Captivity' (23.07.2013) Global Voices.

529 S. hierzu *Ochwada* *ibid* 185f.

530 Und berichtete hierüber dem UNSR in UN-Dok S/2011/646 (18.10.2011), mit Anhang einer vom stellvertretenden somalischen Verteidigungsminister unterschriebenen Vereinbarung, die jedoch der somalische Premierminister in

sich von Anfang an auch kritische Stimmen bezüglich der Völkerrechtsmäßigkeit von Operation Linda Nchi äußerten⁵³¹ und Unstimmigkeiten zwischen der somalischen Übergangsregierung und dem kenianischen Vorgehen in der Presse laut wurden, darunter auch öffentlich geäußerte Kritik vom somalischen Übergangspräsidenten Sheikh Ahmed,⁵³² einigten sich Somalia und Kenia am 31. Oktober 2011 auf ein gemeinsames Positionspapier, in dem sich Kenia auf sein Recht zur Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta auf Grund "external aggressive attacks" beruft.⁵³³ Zudem stimmte Kenia Mitte November 2011 zu, seine Truppen in die AMISOM zu integrieren.⁵³⁴ Der UN-Sicherheitsrat begrüßte diese Entscheidung in der Präambel seiner Resolution 2036 vom 22. Februar 2012 und erhöhte die AMISOM-Truppengröße von 12.000 auf 17.731, sodass die kenianischen Truppen auch formell Teil von AMISOM werden konnten. Nunmehr war Kenia, das sich anfangs aus AMISOM heraushalten wollte, einer der wichtigsten Truppensteller in der AU-Mission.

Während kenianische Presse und Bevölkerung überwiegend positiv auf den ersten kenianischen Einsatz im Ausland reagierten,⁵³⁵ stand die somalische Bevölkerung dem Einsatz in weiten Teilen kritisch gegenüber.⁵³⁶

Kenia bezahlte für seinen Einsatz vor allem durch den terroristischen Angriff auf das Westgate Shopping Center in Nairobi vom 21. bis 24. Sep-

einer 'Clarification Statement' v. 26.10.2011 (im Link in Fn 533 u. enthalten) inhaltlich als nichtig darstellt.

531 Insb. durch den UN-Sonderbeauftragten für Somalia, Omar Janal, s. unter <http://www.abc.net.au/worldtoday/content/2011/s3342160.htm>.

532 'Somali President Speaks out against Kenyan Invasion' (25.10.2011) ABC News online.

533 'Somalia-Kenya Agree on Fight against Terrorists' (31.10.2011) Somalia Report online; 'Report of the Secretary General on Somalia' (09.12.2011) UN-Dok S/2011/759 Rn 5.

534 S. Informationen zur Kenya Defence Forces innerhalb der AMISOM unter <http://amisom-au.org/kenya-kdf/>.

535 Zur kenianischen Berichterstattung insgesamt s. *Ogenda Fredrick* 'Is Peace-Journalism Possible in the "War" against Terror in Somalia? How the Kenyan *Daily Nation* and the *Standard* represented *Operation Linda Nchi*' 11 (2012) *Conflict & Communication* online.

536 Wenn auch lange nicht so kritisch wie gegenüber den äthiopischen Soldaten, vgl. *International Crisis Group* 'The Kenyan Military Intervention in Somalia' (Feb. 2012) Africa Report No 184 online 1–19; *Menkhaus Ken* 'After the Kenyan Intervention' (Jan. 2012) Enough Project online 1–12; *Bademosi Jolaade* 'The Kenyan Intervention in Somalia: Ethical Dilemmas' (Nov. 2012) Repository Georgetown University online 1–82.

tember 2013, zu dem sich Al-Shabaab offiziell bekannte. Damit folgte Al-Shabaab einem bekannten Muster. Während der Liveübertragung des Endspiels der Fußballweltmeisterschaft in Südafrika 2010 zündete Al-Shabaab zwei Bomben in zwei beliebten Restaurants in Kampala.⁵³⁷ Als Begründung gab Al-Shabaab Ugandas Engagement in AMISOM an. Auch der Truppensteller Burundi wurde aus dem gleichen Grund bedroht.⁵³⁸ 2014 kam es zu zwei weiteren terroristischen Angriffen von Al-Shabaab im Norden Kenias, bei denen gezielt nichtmuslimische Zivilisten getötet wurden.⁵³⁹ 2015 richtete die Al-Shabaab-Miliz in der kenianischen Universität von Garissa ein Blutbad an, bei dem 148 Menschen, in erster Linie Studierende, getötet wurden.⁵⁴⁰

bb) Internationale Reaktionen

Internationaler Protest gegen die kenianische Intervention 2011 war verhalten; Zustimmung und Unterstützung jedoch auch.⁵⁴¹ Von westlicher Seite gab es keine Kritik an der Operation. Nach Medienangaben waren sowohl die US-Amerikaner als auch die Franzosen im Vorfeld über die Intervention informiert.⁵⁴² Eine Woche nach dem Beginn der kenianischen Intervention, am 21. Oktober 2011, stellte sich IGAD hinter die Maßnahme und erklärte in einem Communiqué, dass sie “the up-scaling of the security operations ... under ‘Operation Protect the Nation’” begrüßt und unterstützt.⁵⁴³ Die AU erklärte erst im November 2011:

537 ‘Blutiges Finale: Terroristen töten Dutzende Fußballfans in Uganda’ (13.07.2010) SZ 1; ‘Afrikas Konflikte holen Uganda ein’ (13.07.2010) Financial Times Deutschland 12.

538 ‘Blutiges Finale’ *ibid* (13.07.2010) SZ 1.

539 ‘Shabaab-Miliz bekennt sich zu blutigem Anschlag auf Busreisende’ (22.11.2014) SZ online; ‘Mindestens 36 Tote bei neuem Masaker an Nicht-Muslimen in Kenia’ (02.12.2014) SZ online.

540 S. hierzu u. 9. Kapitel I. 2. a) Bedrohung der Sicherheitslage durch nichtstaatliche Akteure.

541 *International Crisis Group* ‘The Kenyan Military Intervention in Somalia’ (Feb. 2012) Africa Report No 184 4.

542 Die Initiative ging jedoch von Kenia selbst aus und die Unterstützung durch US-Seite beschränkte sich auf ‘modest logistical and intelligence help’, s. *International Crisis Group* *ibid* 4.

543 ‘Communiqué of the 41st Extra-Ordinary Session of the IGAD Council of Ministers’ (21.10.2011) aus *International Crisis Group* *ibid*.

that ... the operation being undertaken by Kenya, on the basis of IGAD decisions, as well as relevant UN Security Council resolution [1851 (2008) and 1950 (2010)] on Somalia offer a unique opportunity to consolidate security across the country.⁵⁴⁴

Nach der optimistischen Einschätzung von Ochwada hatte Kenia “[m]oral support from global community, including a mandate from the United Nations Security Council authorizing the use of military raids on Somali Pirates”.⁵⁴⁵ Um Piraten handelt es sich bei Al Shabaab jedoch nicht. Die rechtlichen Voraussetzungen der kenianischen Gegenmaßnahmen sollen daher enger beleuchtet werden.

cc) Rechtliche Bewertung

Wie Uganda in 1998 und Äthiopien in 2006 beruft sich nunmehr auch Kenia auf sein Recht zur individuellen Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure. Wie bereits ausgeführt, hat der IGH in seinem *Israeli-Wall-Gutachten* (2004) deutlich gemacht, dass Art. 51 UN-Charta von einem staatlichen Angriff ausgeht.⁵⁴⁶ Das *Wall-Gutachten* baute hierbei auf die *Nicaragua-Entscheidung* auf.⁵⁴⁷ In seinem *Armed Activities (DRC v Uganda)*-Urteil ist der IGH der Frage ausgewichen, ob Art. 51 UN-Charta auch Selbstverteidigungshandlungen gegen nichtstaatliche Angriffe erlaubt.⁵⁴⁸

Das Problem liegt darin, dass die Hauptakteure afrikanischer Konflikte inzwischen nichtstaatlicher Natur sind und sie nur selten einer staatlichen Armee oder einem anderen Staatsorgan zuzurechnen sind.⁵⁴⁹ Es besteht jedoch ein deutliches Bedürfnis, sich auch gegen nichtstaatliche Angriffe aus Drittländern zu schützen. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats

544 AU PSC ‘Press Statement’ (17.11.2011) PSC/PR/BR.1(CCXVIII).

545 *Ochwada* ‘Insecurity in the Troubled Seas: The US and Kenya Face Terrorism in Eastern Africa’ in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa* (2014) 188.

546 *Israeli Wall (Advisory Opinion)* [2004] ICJ Rep 136 Rn 139.

547 Der ‘effective control’-Test *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 109, 115.

548 Und wurde dafür von zwei beteiligten Richtern kritisiert: Separate Opinion Kooijmans (*Armed Activities (DRC v Uganda)*) [2005] ICJ Rep 306 Rn 27–29 und Separate Opinion Simma (*Armed Activities (DRC v Uganda)*) [2005] ICJ Rep 334 Rn 11–12; s. o. unter IV. 4. b) dd).

549 Hentz ‘Introduction: African Security in the Twenty-First Century’ in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 3–8.

nach dem 11. September, die abweichenden Meinungen von Kooijmans und Simma in *Armed Activities (DRC v Uganda)*, ebenso wie die Reaktionen in der Literatur und die afrikanische Staatenpraxis lassen eine Entwicklung zu, wonach Selbstverteidigungsmaßnahmen auch im Rahmen von Art. 51 UN-Charta gegen nichtstaatliche Akteure zulässig sind, zumal, wie schon an anderer Stelle betont, der Wortlaut des Art. 51 UN-Charta keinen staatlichen Angriff voraussetzt.⁵⁵⁰ Es ist heute deshalb gut vertretbar, dass Art. 51 UN-Charta Verteidigungshandlungen gegen nichtstaatliche Akteure ermöglicht.⁵⁵¹ Dies gilt nicht nur gegenüber althergebrachten Rebellen, sondern auch gegenüber aktuellen Formen des internationalen Terrorismus, wie er sich auf nationaler und regionaler Ebene unterschiedlich darstellt.

Eine andere Frage lautet, ob Entführungen einen bewaffneten Angriff ergeben können. Wie schon beschrieben, hat ein Angriff im Sinne des Art. 51 UN-Charta nach überwiegender Ansicht eine besondere Intensität ('considerable magnitude and intensity') und richtet sich gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines Landes.⁵⁵²

Entführungen von einer Handvoll Personen, bei denen wie hier fraglich ist, ob sie von Kriminellen, Piraten oder ausländischen islamistischen Fundamentalisten durchgeführt wurden und deren Hauptzweck sich auf die Erlangung von Lösegeld erstreckt, richten sich nicht gegen die territoriale Integrität oder politische Souveränität eines Landes, auch wenn sie die Schifffahrts- und Tourismusindustrie empfindlich treffen mögen. Sie stellen daher keinen bewaffneten Angriff i. S. v. Art. 51 UN-Charta dar.⁵⁵³

550 S. o. 1. Kapitel IV. 4. a) dd).

551 Wenn es nicht gar schon die überwiegende Meinung in der Lit. ist, s. *Abass International Law* (2014) 355–57; *Corten Le droit contre la guerre* (2014) 247–49, 300–02; *Zemanek 'Armed Attack'* in Wolfrum (Hrsg.) *MPEIL* (Online-Version 2013) Rn 14–23; *Cassese 'Art. 51'* in Cot/Pellet (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) Rn 3; wobei sich die Lit. zu sehr auf die Terroranschläge vom 11. September versteift und die vielen nicht-staatlichen Angriffe in Afrika nur streift. Zudem *Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 'Sachstand: Staatliche Selbstverteidigung'* (2015).

552 *Constantinou The Right of Self-Defence under Customary International Law and Article 51 of the UN Charter* (2000) 63f.

553 Dies schließt nicht aus, dass (Flugzeug-)Entführungen mit politischen Zielen u. U. einen bewaffneten Angriff darstellen können. Der Angriff auf das Westgate-Einkaufszentrum 2013 und die Hinrichtung von Businsassen auf dem Weg von Mandera nach Nairobi am 22.11.2014, sowie das Massaker an nichtmuslimischen

2011 ging es Kenia jedoch nicht nur um die fortgesetzten Entführungen, sondern um die allgemeine Präsenz von Al-Shabaab-Milizen in der Nähe der kenianischen Grenze. Eine allgemeine Bedrohung der Sicherheitslage reicht jedoch nicht aus, um Militärinterventionen auf Art. 51 zu stützen. Wie der IGH in *Armed Activities (DRC v Uganda)* deutlich gemacht hat, sind rein präventive Maßnahmen im Rahmen von Art. 51 UN-Charta nicht zulässig.⁵⁵⁴ Auf Art. 51 UN-Charta kann die Operation Linda Nchi deshalb nicht gestützt werden.

AU und andere sahen in den Piraterie-Resolutionen 1851 (2008) und 1950 (2010) des UN-Sicherheitsrats die Rechtsgrundlage für die kenianische Intervention in Somalia. Beide sind Kapitel-VII-Resolutionen und ermächtigten zu weitreichenden Maßnahmen gegen die Piraterie. Sie beziehen sich aber beide ausdrücklich nur auf die Piraterie auf See vor der Küste Somalias ('against piracy and armed robbery at sea'). Eine analoge Nacheile i. S. v. 'hot pursuit' von Land zu Land würde den Wortlaut der Resolutionen stark überstrapazieren.⁵⁵⁵ Auf die Sicherheitsratsresolutionen kann sich Kenia daher auch nicht berufen.

IGAD und AU gaben nach der Intervention Kenias in Somalia eine Stellungnahme ab, in der sie die Operation begrüßten. Eine nachträgliche Genehmigung mit heilender Wirkung kann darin jedoch nicht gesehen werden. Eine nachträgliche Genehmigung kann, wie noch später ausgeführt wird, im günstigsten Falle formelle Mängel heilen, nicht jedoch materielle. Zum Zeitpunkt der Maßnahme muss, die Baugenehmigungsthese hier schon unterstellt, eine formelle oder materielle Rechtsgrundlage vorhanden sein.⁵⁵⁶ Eine vorherige Ermächtigung durch UN, AU oder IGAD zur Operation Linda Nchi lag nicht vor. Materiell war die Maßnahme rechtswidrig. Es kann daher an dieser Stelle auch dahingestellt bleiben, ob eine Regionalorganisation eine Militärintervention an Stelle des UN-Sicherheitsrats (im Voraus) genehmigen kann.⁵⁵⁷

Arbeitern am 02.12.2014 sind ebenfalls von einer ganz anderen Dimension als die Entführungen in 2011.

554 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 148.

555 S. *Caminos Hugo 'Hot Pursuit'* in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013).

556 Zur Frage der nachträglichen Genehmigung s. o. 2. Kapitel I. 4. c) gg) und u. 4. Kapitel II. 4. b); zur Baugenehmigungsthese s. u. dritter Teil.

557 Diese Frage wird im zweiten und dritten Teil noch ausführlich behandelt.

Es bleibt daher als rechtfertigendes Element nur noch die Möglichkeit einer Intervention auf Einladung. Hier ist faktisch umstritten, ob die Intervention auf eine Einladung hin bzw. zumindest mit Zustimmung der somalischen Übergangsregierung erfolgte. Erst ab dem 31. Oktober 2011 lag eine solche Zustimmung unstrittig vor. Zuvor hatte sich der somalische Übergangspräsident kritisch zur kenianischen Intervention geäußert.⁵⁵⁸ Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass die somalische Übergangsregierung über die Operation Nchi informiert war, so kann die Intervention mangels Zustimmung nicht von Anfang an auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gestützt werden.⁵⁵⁹ Dies ist erst ab dem Übereinkommen vom 31. Oktober 2011 möglich.

Als Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die Operation Linda Nchi im Zeitraum vom 16. bis zum 31. Oktober 2011 völkerrechtswidrig war.

g) Weitere Intervention Äthiopiens in Somalia (2014)

Weder die kenianische Intervention ab Oktober 2011 noch die Integration der kenianischen Truppen in AMISOM Anfang 2012 konnten Somalia befrieden. Die neue somalische Regierung unter Hassan Sheikh Mohamud, seit dem 10. September 2012 Präsident, wird weiterhin massiv von der Al-Shabaab-Miliz bekämpft.⁵⁶⁰

Am 1. Januar 2014 marschierten äthiopische Truppen erneut in Somalia ein, um gegen die Al-Shabaab-Milizen zu kämpfen. Als Grundlage wurde wieder eine Intervention auf Einladung der somalischen Regierung angegeben. Im Gegensatz zur Intervention von 2006 blieb nationale und inter-

558 'President's Statement on Kenyan Incursion' (26.10.2011) ('Clarification Statement') Somalia Report online.

559 Str., da manchmal die Diplomatie (auch die nach innen gerichtete) keine offizielle Einladung erlaubt; man denke an das Handeln der USA in Pakistan oder Syrien; s. *Rath* 'Stillschweigende Billigung genügt: Ein UN-Mandat ist nicht erforderlich, wenn Syrien das Vorgehen der USA akzeptiert' (24.09.2014) TAZ 2.

560 *Melvin/De Koning* 'Resources and Armed Conflict' in SIPRI YB (2011) 73; der neue Präsident entkam zwei Tage nach seiner Wahl, am 12.09.2012, einem gegen ihn gerichteten Anschlag der Al-Shabaab, die sich dazu bekannten, s. Zeit online v. 12.09.2012. Auch nach 2012, insb. in 2016, kam es wieder verstärkt zu blutigen Terror-Anschlägen der Al-Shabaab auf Hotels, Restaurants und Polizeistationen, v. a. in Mogadischu.

nationale Kritik weitgehend aus. Seit dem 22. Januar 2014 sind die äthiopischen Truppen in AMISOM integriert.⁵⁶¹

Deutschland ist über die European Training Mission Somalia (EUTM SOM), die insbesondere somalische Sicherheitskräfte ausbildet, am Konflikt beteiligt.⁵⁶² Der Auftrag der EU und die Mandatierung durch den Bundestag sehen keine militärische Unterstützung der AMISOM-Operationen vor.⁵⁶³

Inzwischen sind auch US-amerikanische Truppen wieder in den somalischen Konflikt involviert.⁵⁶⁴ Als Rechtsgrundlage wird eine Intervention auf Einladung sowie Selbstverteidigung angegeben. Nach Angaben in den sozialen Medien verschafft die US-Beteiligung der Al-Shabaab-Miliz durchaus auch Zulauf. Internationale Kritik am US-Vorgehen bleibt jedoch weitestgehend aus.

5. Auf Seiten der Rebellen?

a) Nicaragua-Entscheidung

Fraglich ist, ob ein Staat oder eine Staatengemeinschaft auf Seiten einer Oppositionsbewegung rechtmäßig eine militärische Intervention in einem anderen Staat durchführen kann. Diese Intervention eines Drittstaates auf Seiten der Opposition macht aus einem bestehenden Bürgerkrieg einen internationalen bewaffneten Konflikt, der durch das Gewaltverbot im Grundsatz verboten ist. Trotzdem gibt es das Phänomen, dass es in der Praxis häufig zu (militärischer) Unterstützung von Oppositionsbewegungen kommt, die in den Augen der Weltöffentlichkeit als unterstützenswerter gilt als die (oftmals autokratische) Regierung. Der Erste Kongokrieg 1997 und der Libyenkonflikt 2011 sind hier Beispiele. Schon der IGH hat sich im *Nicaragua*-Fall die Frage gestellt, ob Rebellen unterstützt werden dürfen:

561 AMISOM-Website unter <http://amisom-au.org/ethiopia-endf/>.

562 Zur deutschen Beteiligung in Somalia s. unter <http://www.einsatz.bundeswehr.de> (Reiter EUTM SOM).

563 Zuletzt Beschluss des Rates der EU 2015/441 (16.03.2015) und BT-DS 18/7556 (17.02.2016).

564 'In Somalia, US Escalates a Shadow War' (16.10.2016) NYT online.

There have been in recent years a number of instances of foreign intervention for the benefit of forces opposed to the government of another State. ... [The Court] has to consider whether there might be indications of a practice illustrative of belief in a kind of general right for States to intervene, directly or indirectly, with or without armed forces, in support of an internal opposition in another State, whose cause appeared particularly worthy by reason of the political and moral values with which it was identified.⁵⁶⁵

Auch wenn die Oppositionsbewegung Werte und Moral auf ihrer Seite haben, verneint der IGH diese Frage mit der Begründung, dass es für solch ein Interventionsrecht auf Seiten der Rebellen nicht die notwendige *opinio iuris* gibt.⁵⁶⁶

[N]o such general right of intervention, in support of an opposition within another State, exists in contemporary international law⁵⁶⁷ ... (and) it is difficult to see what would remain of the principle of non-intervention in international law if intervention, which is already allowable at the request of the government of a State, were also to be allowed at the request of the opposition.⁵⁶⁸

In diesem Sinne folgt der Großteil der westlichen Literatur der Ansicht, dass die Unterstützung von Rebellen durch direkte militärische Beteiligung grundsätzlich völkerrechtswidrig sei.⁵⁶⁹ Als weitere Grundlage hierfür wird die Prinzipien Deklaration von 1970 angeführt:

No state shall organise, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another state, *or interfere in civil strife in another state*.⁵⁷⁰ (Hervorh. durch Verf.)

In der *Nicaragua*-Entscheidung deutet der IGH aber auch an, dass für die Beteiligung am kolonialen Befreiungskrieg etwas anderes gelten könnte.⁵⁷¹ Er weist damit ebenso auf die Prinzipien Deklaration hin, welche für koloniale Befreiungsbewegungen etwas anderes vorsieht. Nach der Prinzi-

565 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 206.

566 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 207.

567 *Nicaragua* *ibid* Rn 209.

568 *Nicaragua* *ibid* Rn 246.

569 *Shaw* International Law (2014) 836; *Fischer* in Ipsen (2004) § 59 Rn 18 mit mwN; v *Heinegg* in Ipsen (2014) § 52 Rn 42.

570 UNGV-Res 2625 (XXV) 'Prinzipien Deklaration' (24.10.1970) (Fn 203) 123 (2. Spalte) Rn 2.

571 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 206: 'The Court is not here concerned with the process of decolonization; this question is not in issue in the present case'; hierzu *Nicaragua* (Dissenting Opinion Schwebel) [1986] ICJ Rep 351 Rn 179.

piendeklaration hat jeder Staat die Pflicht, alle Gewaltmaßnahmen, die sich gegen das Selbstbestimmungsrecht richten, zu unterlassen; des Weiteren hat jedes Volk das Recht, sich im Befreiungskampf Unterstützung zu suchen:

The duty to refrain from any forcible action which deprived peoples ... of their right to self-determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek support in accordance with the purposes and principles of the Charter.⁵⁷²

Deshalb ist zu untersuchen, ob sich aus dem Selbstbestimmungsrecht, fast 30 Jahre nach der *Nicaragua*-Entscheidung, nicht doch die Möglichkeit ergibt, eine Oppositionsbewegung zu unterstützen.

b) Ergibt sich aus dem Selbstbestimmungsrecht eine Einladungsbefugnis?

Der IGH öffnete in *Nicaragua* eine Tür für antikoloniale Befreiungsbewegungen. Ob für diese ein Einladungsrecht bestand, ist nie 'höchstrichterlich' entschieden worden. Die afrikanische Seite, unterstützt von der Sowjetunion, ging ganz selbstverständlich davon aus, dass koloniale Befreiungsbewegungen das Recht haben, unterstützt zu werden und entsprechend danach zu fragen. Die Kolonialmächte sahen dies freilich anders. Die Frage wurde in den Sechziger- und Siebzigerjahren heiß debattiert.⁵⁷³ Heute kann davon ausgegangen werden, dass für die Befreiungsbewegungen im Dekolonisierungskontext gewohnheitsrechtliche Sonderrechte bestanden, die auch für die Unterstützterstaaten galten.

Fraglich ist, ob die Einladungsbefugnis von antikolonialen Befreiungsbewegungen auch außerhalb des kolonialen Zusammenhangs für nach Selbstbestimmung strebende Völker gilt. Ist sie auch auf solche Völker anwendbar, die unterdrückt sind und unter schweren und systematischen

572 UNGV-Res 2625 (XXV) 'Prinzipiendeklaration' (24.10.1970) *ibid* 124 (2. Spalte) (b) Rn 5, zugleich operative Rn 8.

573 Vgl. Report of the Sixth Committee of the UN General Assembly, UN-Dok A/6547 (07.12.1966); pro: *Okoye* International Law and the New African States (1972) 161–63; contra, auf der Seite der westlichen Lit.: *Dugard* 'The Organisation of African Unity and Colonialism: An Enquiry into the Plead of Self-Defence as a Justification for the Use of Force in the Eradication of Colonialism' (1967) 16 ICLQ 176.

Menschenrechtsverletzungen leiden? Können Rebellen, wenn sie Selbstbestimmungsrecht und Moral auf ihrer Seite haben, nicht doch auch eine Einladung aussprechen? Können Rebellen, wenn sie sich gegen ein diktatorisches System auflehnen, Hilfe vom Ausland in Anspruch nehmen? Gibt es ein 'regime change' auf Einladung? Diese Fragen sind im Hinblick auf die Libyenintervention des internationalen Militärbündnisses und später der NATO 2011 interessant, denn sie berühren die allgemeine Frage, ob nach geltendem Völkerrecht unter bestimmten Voraussetzungen eine Rebellengruppe mit Rückgriff auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung unterstützt werden kann.

c) Libyenintervention der NATO

In der öffentlichen Debatte war das UN-Sicherheitsratsmandat 1973 (2011) Grundlage des internationalen Militäreinsatzes in Libyen, nicht eine Einladung der Rebellen. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Resolution 1973 vom 17. März 2011 alleine als Ermächtigungsgrundlage der Militärintervention der westlichen Alliierten ausreicht, da die Intervention über das Ziel der Resolution – Schutz von Zivilisten – hinausgegangen ist und damit, dies wird weiter unten noch ausgeführt, als *ultra vires* zu beurteilen ist.

Unter der 42-jährigen Herrschaft Gaddafis verletzten staatliche Organe grundlegende Menschenrechte libyscher Bürgerinnen und Bürger, insbesondere gab es keine freie Presse und politische Oppositionelle wurden willkürlich inhaftiert.⁵⁷⁴ Unter dem Eindruck des sog. Arabischen Frühlings demonstrierten am 15. und 17. Februar 2011 viele Menschen friedlich in Benghazi, Ajdabiya, Darna und As-Sintan. Die Demonstrationen wurden von staatlichen Sicherheitsbehörden blutig niedergeschlagen. Mehrere Dutzend Zivilisten sind dabei getötet worden.⁵⁷⁵ Ab dem 20. Februar kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Aufständischen und Gaddafi-Truppen in Benghazi; auch wurden gezielte Militärschläge gegen Beerdigungsmärsche eingesetzt. Alleine in Benghazi kam es um den 20. Februar nach Berichten von Ärzten aus Krankenhäusern zu

574 Amnesty International 'Jahresbericht Libyen 2011' online verfügbar.

575 'Battle for Libya: Key Moments' (23.08.2011) Aljazeera online; Amnesty International 'Libyan Leader Must End Spiraling Killings' (20.02.2011) online.

über 300 Toten.⁵⁷⁶ Wenige Tage später lagen nach Schätzungen des UN-Generalsekretärs über 1000 zivile Tote in Libyen vor.⁵⁷⁷ Schon am 23. Februar erklärte der Friedens- und Sicherheitsrat der AU:

[T]he aspirations of the people of Libya for democracy, political reform, justice and socio-economic development are legitimate and [the Council] urges that they be respected ... and strongly condemns the indiscriminate and excessive use of force and lethal weapons against peaceful protestors, in violation of human rights and international humanitarian law.

Des Weiteren leitete der AU-Friedens- und Sicherheitsrat umgehend eine Mission des AU-Rats vor Ort ein, um der Gewalteskalation auf den Grund zu gehen.

Am 26. Februar 2011 forderte der UN-Sicherheitsrat mit der Kapitel-VII-Resolution 1970 ein sofortiges Ende der Gewalt und die Einleitung von Maßnahmen, die die berechtigten Interessen der libyschen Bevölkerung erfüllen.⁵⁷⁸ Zudem richtete der Sicherheitsrat mit der Resolution 1970 ein Waffenembargo und weitere Maßnahmen nach Art. 41 UN-Charta ein. Zu einer Eindämmung der Gewalt führte dies indes nicht; vielmehr kam es Ende Februar zu einer weiteren Gewalteskalation.

Am 5. März 2011 bildete sich offiziell ein vierzigköpfiger Nationaler Übergangsrat mit der Erklärung, das einzig legitime Organ der libyschen Bevölkerung und des libyschen Staates zu sein.⁵⁷⁹ Diesen erkannte die französische Regierung am 10. März an.⁵⁸⁰

Am gleichen Tag erklärte der Friedens- und Sicherheitsrat der AU, dass die gegenwärtige Situation in Libyen “calls for an urgent African action”, und forderte einen sofortigen Waffenstillstand sowie, neben weiteren Maßnahmen, “the adoption and implementation of the political reforms necessary for the elimination of the causes of the current crises”.⁵⁸¹ Gleichzeitig gründete die AU das ad hoc High-Level Committee on Libya,

576 Ibid.

577 UN-Dok S/PV.6490 (25.02.2011).

578 UNSR-Res 1970 (26.02.2011) Rn 1.

579 The “only legitimate body representing the people of Libya and the Libyan State”, war abrufbar auf der offiziellen Website des Übergangsrates, die nicht mehr vorhanden ist (in Kopie bei Verf.).

580 ‘La France reconnaît l’opposition comme “représentant légitime du peuple libyen”’ (10.03.2011) Le Point online.

581 AU PSC ‘Communiqué of the 265th Meeting’ (10.03.2011) PSC/PR/COMM. 2(CCLXV) Rn 7.

das sich für einen Dialog mit den Parteien und den anderen Partnern und angemessene Reformen einsetzen sollte.⁵⁸²

Am 12. März forderte die Arabische Liga die Einrichtung einer Flugverbotszone.⁵⁸³ Dieser Forderung kam der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1973 vom 17. März 2011 nach und ermächtigte zusätzlich zur militärischen Durchsetzung der Flugverbotszone und zum Schutz von Zivilisten mit 'allen notwendigen Mitteln'.⁵⁸⁴

Am späten Nachmittag des 19. März 2011 begann ein internationaler Militäreinsatz westlicher Alliierten mit Frankreich an der Spitze. Ein Marineinsatz der NATO folgte am 22. März 2011. Am 24. März 2011 erklärte der französische Außenminister Juppé in einem Fernsehinterview, dass neben dem Schutz der Zivilbevölkerung die Unterstützung der Oppositionskräfte, die gegen das Gaddafi-Regime für Demokratie und Freiheit kämpfen, das Ziel sei.⁵⁸⁵ Ab dem 31. März 2011 übernahm die NATO die Verantwortung für den gesamten Militäreinsatz (sog. Mission Unified Protector).

aa) UN-Sicherheitsratsresolution 1973 (2011)

Mit der erweiterten Gewalteskalation bestand für den UN-Sicherheitsrat die Möglichkeit, eine Militäroperation zu autorisieren. Nach der neueren Praxis des UN-Sicherheitsrats liegt eine Gefährdung des Weltfriedens nach Art. 39 UN-Charta bei massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen in der Regel vor.⁵⁸⁶ Mit der Resolution 1973 vom 17. März 2011 hat der Sicherheitsrat, darunter die zwei nichtständigen Mitglieder Nigeria und Südafrika, eine Intervention zum Schutze der Zi-

582 AU *ibid* (10.03.2011) PSC/PR/COMM.2(CCLXV) Rn 8, das sich aus fünf afrik. Staatsoberhäuptern plus AU-Kommissionsvorsitz zusammensetzt.

583 UN-Dok S/PV 6498 (17.03.2011); 'Arab League Endorses No-Flight Zone over Libya' (12.03.2011) New York Times Reprints online.

584 S. zu den Libyen-Res insgesamt auch *Vashakmadze* 'Responsibility to Protect' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) 38–42.

585 'Interview d'Allain Juppé sur "RTL" (24.03.2011), war abrufbar unter www.diplomatie.gouv.fr bis Oktober 2011 (in Kopie bei Verf.).

586 Hierzu ausführlich u. im 3. Kapitel VI.; und konkret: 'Völkerrechtler analysiert Rechtmäßigkeit des Libyen-Einsatzes: Michael Bothe über die "Responsibility to protect"' (22.03.2011) Deutschlandfunk online.

vilbevölkerung ermächtigt.⁵⁸⁷ Die Handlungen der westlichen Alliierten gingen jedoch weit über den Schutz der Zivilbevölkerung hinaus. Insbesondere sind Beweise vorhanden, dass sie gezielt Aktionen auf Seiten der Rebellen unterstützt haben, um einen Regimewechsel herbeizuführen.⁵⁸⁸ Fraglich ist, ob die Resolution 1973 (2011) so auszulegen ist, dass sie ausschließlich dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen soll, oder ob daneben noch weitere, nicht explizit aufgeführte Gründe zulässig sind.

Der in Frage stehende Absatz der Resolution 1973 (2011) ist mit ‘Protection of civilians’ überschrieben. Darin heißt es:

[The Security Council a]uthorizes Member States ... to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory.

Paragraph 9 der Resolution 1970 (2011), auf die sich die Resolution 1973 bezieht, legte das Waffenembargo fest. Dieses soll durch die neue Resolution unangetastet bleiben. Zusätzlich ermächtigt Resolution 1973 (2011) zur militärischen Durchsetzung einer Flugverbotszone. Zur militärischen Unterstützung der Rebellen ermächtigt die Resolution nicht ausdrücklich. Fraglich ist, ob dieses Ziel in die Resolution hineininterpretiert werden kann. Dafür spricht, dass die Resolution nur eine Bodenbesetzung Libyens ausdrücklich ausgeschlossen hat, nicht jedoch andere Ziele. Dagegen spricht, dass es sich beim Ausschluss der Besetzung lediglich um eine Methode handelt und nicht um ein Ziel. Im Grundsatz sind Autorisierungen des UN-Sicherheitsrats zu militärischen Maßnahmen wegen der ihnen immanent inliegenden Missbrauchsgefahr restriktiv auszulegen. UN-Sicherheitsratsresolutionen werden gerne als Feigenblatt benutzt. Die aktive Unterstützung einer Kriegspartei kann nicht als durch die Resolution 1973 (2011) gedeckt gesehen werden. Die westlichen Alliierten, später die NATO, handelten *ultra vires*.

Den Franzosen und der NATO ging es zumindest ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht nur um den Schutz von Zivilisten, sondern vielmehr um

587 Zehn Ja-Stimmen und fünf Enthaltungen (Brasilien, China, Deutschland, Indien, Russland); Nigeria und Südafrika stimmten für die Resolution ‘to allow humanitarian aid’.

588 Juppé im Gespräch mit FAZ online (31.08.2011) “Libyen braucht keine militärische Hilfe”; Omilusi ‘Internal Uprising/Insurgency: A Theoretical Analysis of NATO-Intervention and Regime Change in Africa’ 4 (2016) IJSRP 4–9.

einen Regimewechsel. Eine Woche nach der Resolution 1973, am 24. März 2011, erklärte der französische Außenminister Juppé: “Ziel ist neben dem Schutz der Zivilbevölkerung die Unterstützung der Oppositionskräfte, die gegen das Gaddafi-Regime für Demokratie und Freiheit kämpfen.”⁵⁸⁹ Später räumte er sogar ein, dass es von Anfang an das Ziel gewesen sei, Gaddafi von der Macht zu vertreiben.⁵⁹⁰

Für dieses Ziel bietet die Resolution 1973 (2011) jedoch keine Rechtsgrundlage. In der Presseerklärung zur Resolution betonen die Ratsmitglieder: “the objective was solely to protect civilians from further harm.”⁵⁹¹ Die nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder Nigeria und Südafrika hoben in ihren separaten Erklärungen zu Resolution 1973 auch noch einmal ausdrücklich hervor, dass die Resolution ausschließlich humanitären Zwecken diene und genau beim Wortlaut zu nehmen sei.⁵⁹²

Franzosen und NATO haben sich jedoch nicht an die Abmachungen der Ratsmitglieder und den Wortlaut der Resolution gehalten. Dies sieht auch Tomuschat so: “Für die Beseitigung des Terrorregimes von Oberst Gaddafi gibt die Resolution 1973 keine Handhabe. Eine Parteinahme für die Aufständischen erhält sie nicht.”⁵⁹³

bb) Einladung der Rebellen, des späteren Übergangsrats

Fraglich ist, ob als Rechtsgrundlage für das Ziel Regimewechsel eine Einladung der Rebellen, des späteren Übergangsrats, möglich ist. Das wäre dann der Fall, wenn die Rebellen eine offizielle Einladung ausgesprochen hätten und der spätere Übergangsrat ab einem bestimmten Zeitpunkt über eine effektive Hoheitsgewalt in Form einer Gebietskontrolle in Libyen verfügt hätte. Es ist zunächst fraglich, ob eine offizielle Einladung des Übergangsrats vorgelegen hat. Am 5. März 2011 verkündete der Sprecher

589 ‘Interview d’*Allain Juppé* sur “RTL” (24.03.2011) s. o. Fn 585.

590 Juppé im Gespräch mit FAZ online (31.08.2011) “Libyen braucht keine militärische Hilfe”; Frage: “Zuerst hieß es, es sei nicht das Ziel des militärischen Libyen-Einsatzes, Gaddafi zu Fall zu bringen. Aber ging es in Wirklichkeit nicht genau darum?” Juppé: “Das habe ich doch von Anfang an gesagt, auch wenn es nicht so in der Resolution des Sicherheitsrates stand. ... Man hat mir sogar vorgeworfen, dass ich das zu früh gesagt habe.”

591 UNSR-Presseerklärung (17.03.2011) UN-Dok SC/1200.

592 Ibid.

593 *Tomuschat* ‘Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht’ (23.03.2011) FAZ 29.

des Nationalen Übergangsrats, Ghoga, dass der Rat jede ausländische Intervention strikt ablehne:

Wir werden Tripolis und alle anderen Städte selbst befreien – mit Hilfe unserer Armee, die auf der Seite des Volkes steht. ... Das Volk werde seine Revolution aus eigener Kraft vollenden.⁵⁹⁴

Ob sich diese Haltung im Laufe der Zeit geändert haben mag, kann dahingestellt bleiben, wenn der Übergangsrat nicht zur Einladung berechtigt war. Zur Berechtigung bedürfte er einer effektiven Gebietskontrolle oder einer anderen Regel, die sich vielleicht aus dem Selbstbestimmungsrecht oder der Figur der Responsibility to Protect ergeben könnte.

Fraglich ist, ob der Nationale Übergangsrat zum Zeitpunkt, als es der westlichen Militärintervention nicht nur um einen Schutz der Zivilbevölkerung, sondern auch um einen Regimewechsel ging, also spätestens ab der Erklärung von Juppé vom 24. März, die Hoheitsgewalt innehatte. Die Rebellen kontrollierten ab dem 20. Februar 2011 Benghazi, die wichtigste und größte Stadt im Osten Libyens. In den nächsten sieben Tagen übernahmen die Rebellen die Kontrolle über weitere fünf Städte im Osten, darunter al-Baida und Tobruk.⁵⁹⁵ Als das westliche Militärbündnis am 19. März mit seiner Intervention begann, kontrollierten die Rebellen weite Teile der Region Kyrenaika. Eine effektive Hoheitsgewalt über das Gesamtterritorium kann ihnen jedoch erst mit dem Fall Syrtes und dem Tod Gaddafis am 20. Oktober 2011 zugeschrieben werden. Zwischen Februar und Oktober 2011 befand sich Libyen in einem bewaffneten Konflikt, in welchem die Hoheitsgewalt der Rebellen mit Unterstützung der NATO stetig zunahm, von einer effektiven Hoheitsgewalt über ein Großteil des libyschen Territoriums kann jedoch nicht ausgegangen werden.

Diese fehlende Effektivität könnte durch ein Mehr an Legitimität ausgeglichen werden. Dem Übergangsrat fehlte eine aus Friedensverhandlungen hervorgegangene Legitimität. Sie könnte jedoch durch äußere und innere Anerkennung ausgeglichen werden. Der Übergangsrat hat sich am 5. März 2011 in Benghazi offiziell gebildet und bestand zu diesem Zeitpunkt aus 31 Personen, vor allem aus übergetretenen hochrangigen Diplo-

594 'Rat der Revolutionäre' (05.03.2011) Südwest Presse online; 'Wie Gadhafi seinen größten Gegner empfang' (02.03.2011) Zeit online.

595 Gaddafi ist tot' (20.10.2011) SZ online.

maten und Beamten, darunter drei Frauen.⁵⁹⁶ Eine äußere Anerkennung des Übergangsrats als ‘représentant légitime du peuple libyen’ begann ab dem 10. März mit Anerkennung durch die französische Regierung⁵⁹⁷ – wobei fraglich ist, ob Frankreich nur die Menschenrechte und die Demokratie im Blick hatte⁵⁹⁸ –, also eine Woche vor der Sicherheitsratsresolution 1973 (2011). Dem folgten Katar (28.03.), Italien (04.04.), Gambia (22.04.), Großbritannien (12.05.), Jordanien (24.05.), Senegal (28.05.), Malta (30.05.), Spanien (08.06.), Australien (09.06.), die Vereinigten Arabischen Emirate (12.06) und Deutschland (13.06), wobei im Einzelnen umstritten bleibt, ob bzw. ab welchem Zeitpunkt es sich bei den einzelnen Anerkennungen um eine ‘echte Anerkennung’ im völkerrechtlichen Sinn handelte.⁵⁹⁹ Die Arabische Liga erkannte den Übergangsrat am 25. August 2011 an.

Innerhalb der AU waren die Anerkennung des Übergangsrats und das Vorgehen von UN und NATO hoch umstritten. Friedliche Lösungsversuche der AU ab März 2011 wurden von den Franzosen ignoriert und vom UN-Sicherheitsrat blockiert.⁶⁰⁰ Am 20. August 2011 lehnte der Friedens- und Sicherheitsrat der AU die Anerkennung des Übergangsrats noch ausdrücklich ab. Erst nach dem Bericht des Vorsitzenden der AU-Kommission vom 26. August 2011 erfolgte eine Annäherung.⁶⁰¹

596 Offizielle Webseite des libyschen Übergangsrats 2011, inzwischen nicht mehr zugänglich (in Kopie bei Verf.).

597 ‘La France reconnaît l’opposition comme “représentant légitime du peuple libyen”’ (10.03.2011) Le Point online.

598 Die Zeitung ‘Libération’ veröffentlichte am 01.09.2011 ein Dokument, wonach sich Frankreich bereits am 03.04.2011 rund 35 % des libyschen Rohöls zugesichert haben soll: ‘Petrol: l’accord secret entre le CNT et la France’ (01.09.2011) www.liberation.fr/monde/2011/09/01/petrole-l-accord-secret-entre-le-cnt-et-la-france_758320; die französische Regierung bestreitet dies.

599 *Talmon* ‘Recognition of the Libyan National Transitional Council’ (2011) 15(16) ASIL Insights.

600 Dem AU High Level ad hoc Committee on Libya (AHCL) aus fünf AU-Staaten wurde vom UNSR keine Ausnahmegenehmigung zur Einreise am 20.03.2011 für ein geplantes Treffen mit beiden Seiten – Gaddafi und Übergangsrat – erteilt, s. Meeting of the AU High-Level ad hoc Committee on Libya ‘Communiqué’ (19.03.2011) (ohne Dok-Nr) Rn 6 unter http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/libya/Libya_22_Communique_AU.pdf.

601 AU PSC ‘Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Libya and the Efforts of the African Union for a Political Solution to the Crises’ (26.08.2011) PSC/AHG/3(CCXCI).

Eine wichtige Markierung der äußeren Anerkennung war die Entscheidung der UN-Generalversammlung vom 16. September 2011, den libyschen Sitz dem Übergangsrat zu überlassen.⁶⁰² Vier Tage später erkannte ein Vertreter der AU auf einem Treffen der UN in New York den libyschen Übergangsrat an.⁶⁰³ Die offizielle Anerkennung der ‘current authorities’ durch die AU und die Ermächtigung den Platz Libyens in den Organen der AU anzunehmen, erfolgten jedoch erst an dem Tag, an dem Gaddafi getötet wurde, am 20. Oktober 2011.⁶⁰⁴

Gerade bezüglich der ersten Anerkennung zwischen März und Juli 2011 ist fraglich, inwieweit es sich hier jeweils um eine ‘echte’ völkerrechtliche Anerkennung als Regierung handelt.⁶⁰⁵ Die Antwort kann indes dahingestellt bleiben.

Denn es kann nicht sein, dass der intervenierende Staat eine Übergangsregierung durch Anerkennung als De-facto-Gewalt etabliert, sodass diese eine völkerrechtlich relevante Einladung aussprechen kann. Entscheidend sind zum einen die Anerkennung und der Rückhalt im Volk, zum anderen, dass eine Übergangsregierung nach der Interventionshilfe durch einen oder mehrere Drittstaaten in der Lage ist, das Land effektiv zu beherrschen. Anders als im Beispiel Somalias kann davon ausgegangen werden, dass das Gaddafi-Regime von einem Großteil der Bevölkerung abgelehnt und gleichzeitig der Übergangsrat als Übergangsregierung von vielen willkommen geheißen wurde. Niemand kann sagen, wieviel Prozent des Volkes im März 2011 noch hinter Gaddafi bzw. hinter der neuen Übergangsregierung stand. Dass die NATO-Intervention mittelfristig dem Land nur Anarchie und Chaos bringen würde, war nicht offensichtlich voraussehbar.⁶⁰⁶

602 Mit 114 Stimmen, 17 Gegenstimmen und 15 Enthaltungen, UN-Presserklärung ‘After Much Wrangling, General Assembly Seats National Transitional Council of Libya as Country’s Representative for Sixty-Sixth Session’ (16.09.2011) UN-Dok GA/1117.

603 ‘African Union Recognizes National Transitional Council’ (20.09.2011) International Business Times online.

604 AU PSC ‘Communiqué’ (20.10.2011) PSC/PR/COMM/2.(CCXCVII).

605 Talmon ‘Recognition of the Libyan National Transitional Council’ (2011) 15(16) ASIL Insights; Angela Merkel zur Anerkennung durch Frankreich am 10.03: “Das ist keine völkerrechtliche Anerkennung.” (11.03.2011) Zeit online.

606 Auch aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Sicht gab es in Libyen nach der NATO-Intervention einen Erdrutsch; z. B. lag die Einschulungsrate in Libyen laut UNDP Development Report 2003 bei 97 % noch vor den USA

Letztendlich ist entscheidend, dass zu dem Zeitpunkt, als die NATO-Intervention über den Schutz der Zivilbevölkerung hinausging, der Übergangsrat noch keine effektive Hoheitsgewalt innehatte. Somit kann die Intervention der internationalen Militärallianz und der NATO nicht auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gestützt werden.

cc) Weitere Rechtfertigungsgründe

Möglicherweise gibt es noch andere Rechtfertigungsgründe. Insbesondere wurde die Libyen-Intervention als Anwendungsbeispiel unter der Figur der Responsibility to Protect (R2P) und einer pro-demokratischen Intervention bzw. eines sog. 'regime change' in den Medien diskutiert.⁶⁰⁷

Die Idee des 'regime change', also die Beseitigung eines diktatorischen Regimes mit Waffengewalt – zum Teil in den Medien und in der amerikanischen Literatur mit Irak 2003 als Beispiel genannt –, hat keine Grundlage im Völkerrecht und ist nicht zu verwechseln mit dem Prinzip, dass demokratisch gewählte Regierungen nicht geputscht werden dürfen.⁶⁰⁸ Das letztere Prinzip, die pro-demokratische Intervention, steckt noch in den Kinderschuhen und bezieht sich v. a. auf die zwei Praxisbeispiele Haiti (1994) und Sierra Leone (1997).⁶⁰⁹ Hier ist sie nicht einschlägig, da es in Libyen nicht um die Unterstützung einer gerade frisch demokratisch gewählten und gestürzten Regierung ging.

Die R2P ist kein eigenständiger Rechtfertigungstatbestand, sondern materieller Rechtfertigungsgrund einer humanitären Intervention, die im Grundsatz eines Mandats des UN-Sicherheitsrats bedarf.⁶¹⁰ Ob daneben, unter engen Voraussetzungen, bei Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats, auch eine regionale Organisation eine humanitäre Intervention völ-

(96 %); zehn Jahre später liegen bei UNDP und WB keine aktuellen Daten vor, es ist aber davon auszugehen, dass die Quote um mind. 20 % gesunken ist.

607 *Vashakmadze* 'Responsibility to Protect' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) 38–42; zur R2P s. u. 8. Kapitel II. 1. a) dd).

608 *Marauhn* 'The United Nations and Political Democracy' in FS Bryde (2013) 661–70; Russland, China und Südafrika hatten sich ausdrücklich gegen einen regime change ausgesprochen: UNSC Verbatim Records (04.10.2011) UN-Dok S/P.V.6627, 3f; 5, 10f.

609 Zu Sierra Leone später ausführlich unter 4. Kapitel III.

610 Zur R2P später v. a. unter 9. Kapitel III.

kerrechtsmäßig durchführen kann, kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, da der UN-Sicherheitsrat hier gehandelt hat.

Mit Ausnahme von Selbstverteidigungshandlungen nach Art. 51 UN-Charta treten jedoch andere mögliche Rechtfertigungsgründe wie humanitäre und pro-demokratische Intervention subsidiär hinter eine Sicherheitsratsresolution zurück. Kommt der UN-Sicherheitsrat seiner Aufgabe nach Kapitel VII der UN-Charta nach und übt seine Einschätzungsprerogative aus, besteht in keinem Fall ein Bedürfnis nach einem subsidiären Handeln von Drittstaaten. Dies ergibt sich aus Art. 24 (1) UN-Charta, wonach dem UN-Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für den Weltfrieden übertragen ist. Die Intervention hätte sich im Rahmen von Resolution 1973 (2011) halten müssen. Da sie das nicht tat, war die Intervention der westlichen Alliierten und der NATO in Libyen völkerrechtswidrig.

In vielen westlichen Ländern blieb das Vorgehen der NATO ohne großen Protest. Innerhalb der afrikanischen Staaten und der AU war das Vorgehen des westlichen Bündnisses sehr umstritten.⁶¹¹ Insgesamt überwiegen die afrikanischen Stimmen, die die Intervention als völkerrechtswidrig beurteilen, weil friedliche Lösungsversuche der AU, wie die AU Roadmap vom 10. März 2011 und das Framework Agreement for a Political Solution to the Libyan Crisis, von den westlichen Alliierten völlig übergangen wurden und noch nicht alle friedlichen Mittel ausgeschöpft waren. Viele afrikanische Staaten machten deutlich, dass sie das Vorgehen der NATO missbilligen und als Angriff auf die Souveränität der afrikanischen Staaten insgesamt sowie neokoloniale Einmischung betrachten. Namibia, z. B., wird in den Medien mit der Aussage zitiert, dass die NATO-Intervention eine “interference in internal affairs of Africa” war und westliche Staaten nichts auslassen würden “to keep Africa in perpetual tutelage”. Gaddafi war auch innerhalb Afrikas immer eine umstrittene Figur, doch ist es offensichtlich, dass der Kontinent und die AU ohne Gaddafis Libyen insgesamt geschwächt wurden. Zudem hat der NATO-Einsatz die AU blamiert und viele afrikanische Staatsoberhäupter verärgert, die sich nunmehr auf

611 Hierzu *Omilusi* ‘Internal Uprising/Insurgency: A Theoretical Analysis of NATO-Intervention and Regime Change in Africa’ 4 (2016) IJSRP 4–9; *Abiew Francis/Gal-Or* ‘Libya, Intervention and Responsibility’ in Stahn Carsten/ Melber Henning (Hrsg.) FS Dag Hammarskjöld: Peace Diplomacy, Global Justice and International Agency (Cambridge 2014) 536–60.

der Suche nach strategischen Partnern von den westlichen Staaten abwenden.⁶¹²

d) Fortentwicklung nach *Nicaragua* und Zwischenergebnis

Nach klassischer Ansicht, fortgeführt in der IGH-Entscheidung *Nicaragua*, ist eine Einladung einer Rebellengruppe kein alleiniger Rechtfertigungsgrund für eine militärische Intervention eines Staates oder einer Staatengemeinschaft.

Im Ersten Kongokrieg (1997) gab es jedoch keine Kritik daran, dass es zunächst ein Rebell war, Kabila Senior, der mit Hilfe der Nachbarstaaten Uganda und Ruanda den Diktator Mobutu auf sein Altenteil verwies.

Die Haltung der westlichen Staaten im Libyen-Konflikt zeigt zumindest eine Bewegung in die Richtung, dass man der Einladung von Rebellen, insofern sie sich dem Status einer Übergangsregierung annähern, nicht gänzlich ablehnend gegenübersteht.

Im Falle von Somalia war es eine national höchst umstrittene Übergangsregierung, die die Einladung an die Äthiopier aussprach. Die AU sah die Intervention jedoch ausdrücklich als Intervention mit Einladung gerechtfertigt. Im Falle von Kenias Intervention in Somalia ist fraglich, ob eine ausdrückliche Einladung überhaupt vorlag.

Insgesamt zeigt sich eine Tendenz in der Entwicklung, wonach auch Rebellen unter bestimmten Umständen eine Einladung aussprechen dürfen. Dies steht im Einklang mit der *Nicaragua*-Entscheidung, die eine Tür für antikoloniale Befreiungsbewegungen offengelassen hat und es ermöglicht, den hinter der Öffnung stehenden Grundgedanken auch auf andere nach Selbstbestimmung strebende Völker zu übertragen.⁶¹³ Ein bereits entstandenes oder im Entstehen befindliches Völkergewohnheitsrecht kann jedoch noch nicht festgestellt werden.

612 Ausführlich zu den Folgen *Tull/Lacher* 'Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika: Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone' (2012) SWP-Studie.

613 Die große Missbrauchsgefahr muss jedoch im Auge behalten werden.

6. Interventionen nichtafrikanischer Staaten in Afrika

a) Einleitung

Nach dem Umbruch 1989/90 intervenierten v. a. drei nichtafrikanische Staaten unilateral in Afrika, Großbritannien 2000 in der Operation Palliser in Sierra Leone, die USA 1998 im Sudan als Reaktion auf die Botschaftsanschläge in Nairobi und Daressalam⁶¹⁴ sowie ab 2007 in Somalia⁶¹⁵ und Frankreich ein gutes Dutzend Mal in West- und Zentralafrika.

Die britische Operation in Sierra Leone hatte zunächst nur die Rettung eigener Staatsangehöriger zum Ziel und wurde dann ausgeweitet. Sie erreichte den entscheidenden positiven Wendepunkt im Bürgerkrieg in Sierra Leone und wird allgemein unter dem Gesichtspunkt einer Intervention auf Einladung als gerechtfertigt gesehen.⁶¹⁶

Frankreich intervenierte u. a. in Côte d'Ivoire 2002, 2004 und 2011, in die ZAR 2006, in den Tschad 2008 und zuletzt 2013 in Mali.⁶¹⁷ In der Regel wurden die französischen Interventionen auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gestützt. Frankreich hatte auf dem Kontinent zunächst neun, später sechs, dann lange vier ständige Militärstützpunkte: Djibouti, Gabun, Senegal und Elfenbeinküste.⁶¹⁸ 1960 waren insgesamt 60.000 französische Soldaten stationiert, 1964 noch 23.000, zum Jahrtausendwechsel waren es 7000.⁶¹⁹ Nach Schließung der französischen Garni-

614 Hierzu *Perl* 'Terrorism: US Response to Bombings in Kenya and Tanzania. A New Policy Dimension' (1998) CSR Report for Congress; *Lyman* 'The War on Terrorism in Africa' in Harbeson/Rotchild (Hrsg.) *Africa in World Politics* (2009) 276–304.

615 Vom 7.–8. Januar 2007 im Battle of Ras Kamboni; zu den Interessen der USA in Afrika s. *Agoha* 'Africa and AFRICOM: United States Security Interests in Africa' in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa: Local Crisis and Foreign Intervention* (2014).

616 Zur Operation *Palliser* kurz u. 4. Kapitel III. 1.

617 *N'Diaye* 'Still "Getting Away with it" France's Africa Defense and Security Policy' in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 308, 311; *Traoré Aminata D./ Diop Boubacar B.* *La Gloire des Imposteurs: Lettres sur le Mali et l'Afrique* (Paris 2014).

618 Damit auch ein deutliches Zeichen der Reduktion der Einflussnahme.

619 Wobei schon die Botschaftsanschläge 1998 eine Wende einleiteten; s. *Poibout* 'Sub-Saharan Africa, a Key Issue for France in the Cold War' in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions* (2014) 83.

son in der Côte d'Ivoire 2009 und der Militärbasis im Senegal auf Druck Dakars zum 31. Juli 2011, dem 50. Unabhängigkeitstag Senegals, ist diese Zahl der regulär stationierten Truppen weiter gesunken.⁶²⁰ Heute gibt es noch auf Dauer eingerichtete Militärbasen in Gabun und Djibouti. Insgesamt hat sich Frankreich ab Mitte der Neunzigerjahre darum bemüht, seine Einsätze zu multilateralisieren.⁶²¹ Die EU-Einsätze in Ituri in der DR Kongo und im Tschad waren "eher eine französische Intervention unter EU-Banner, denn eine EU-Mission unter Führung Frankreichs".⁶²²

Die US-Amerikaner wollten sich nach den schmerzlichen Erfahrungen 1993 in Mogadischu weitestgehend aus afrikanischen Konflikten heraushalten. Der 11. September und die Ausbreitung von extremistischen Terrornetzwerken wie Al-Qaida oder der sog. Islamische Staat (IS auch ISIS oder Daesh) haben die Afrikapolitik der USA dramatisch verändert.⁶²³ Die USA können keinen Staat mehr akzeptieren, der Al-Qaida oder vergleichbaren Dschihadisten eine Basis bietet. Deshalb unterstützten die USA Äthiopien und Kenia in ihrem Kampf gegen die Al-Shabaab in Somalia bzw. greifen selbst punktuell direkt ein, wie bei den Angriffen auf vermutliche Terroristenbasen in Kismaayo, einem somalischen Ort in der Nähe zur kenianischen Grenze Anfang 2007, sowie zuletzt durch Drohnenangriffe in 2016 nahe der Stadt Galkayo.⁶²⁴ Da dies jedoch keine Interventionen i. S. eines Massenphänomens darstellen, sind sie nicht Gegenstand der Arbeit. Ebenso wird nicht die Völkerrechtsmäßigkeit von US-Drohnenbasen in Niger und Djibouti bzw. der Einsatz der Drohnen untersucht.⁶²⁵ Zu Zeiten des Kalten Krieges schien nach außen wenig Konkurrenz zwischen den US-Amerikanern und den Franzosen in Bezug auf Afrika zu bestehen. Im Grundsatz erkannte Washington den 'historischen' Vorrang Frank-

620 Die Schließung der Militärbasis im Senegal verlief mit Spannungen zw. Dakar und Paris, s. *N'Diaye* 'Still "Getting Away with it" France's Africa Defense and Security Policy' in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 305.

621 *N'Diaye* *ibid* 308f.

622 *N'Diaye* *ibid* 309.

623 *LeVine* 'Old Wounds, Deep Scars: US Intervention in Africa' (11.10.1993) Al-jazeera online.

624 S. 'Battle of Ras Kamboni' o. Fn 467; und 'In Somalia, U.S. Escalates a Shadow War' (16.10.2016) NYT online; Human Rights Watch online 'Somalia Events of 2015' zu US-Drohnenangriffen in 2014.

625 Zum französischem Stützpunkt im Niger s. *Francis* 'The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali' (2013) NOREF Report 11.

reichs an.⁶²⁶ So unterstützten beide in bester Eintracht den zairischen Diktator Mobutu.⁶²⁷ Nach 1989 besann sich Frankreich und wollte nunmehr nur noch demokratische Staaten unterstützen bzw. zur Demokratisierung beitragen.⁶²⁸ Das Zeitalter der “good-governance-Rhetorik” änderte aber kaum etwas an den bestehenden bilateralen Sicherheits- und Verteidigungsabkommen.⁶²⁹

b) Intervention Frankreichs in Mali (2013)

aa) Hintergrund

Der Konflikt in Libyen 2011 destabilisierte die Sicherheitslage in der Region, vor allem im nördlichen Teil Malis. Tuareg, die zuvor zivil oder militärisch in Libyen gearbeitet bzw. gekämpft hatten, sowohl schon länger in der regulären libyschen Armee als auch als Söldner in 2011 auf der Seite von Gaddafi, kehrten mit Kleinfeuerwaffen, größerem Geschütz und militärischer Erfahrung nach Mali zurück.⁶³⁰ Auch andere ausländische Personen, die zuvor in Libyen gearbeitet hatten oder die extra zum Dschihad nach Libyen gekommen waren, wurden durch einen ausländerfeindlichen Mob des Landes verwiesen und schlossen sich zum Teil in marodierenden und terrorisierenden Banden zusammen, die meist Beziehungen zu Al-Qaida und anderen fundamentalistischen Gruppen hatten; die bekannteste ist Ansar Dine.⁶³¹

626 *Poilbout* ‘Sub-Saharan Africa, a Key Issue for France in the Cold War’ in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions* (2014) 92–94.

627 Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Frankreich, wie etwa beim Libyen–Chad Konflikt 1978–87, waren die Ausnahme; hierzu *Poilbout* *ibid* 92f.

628 Die sog. Boule-Doktrine, s. *N’Diaye* ‘Still “Getting Away with it” France’s Africa Defense and Security Policy’ in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 306.

629 *N’Diaye* *ibid* 306.

630 Zum Konflikt in Mali 2012 s. *Francis* ‘The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali’ (2013) NOREF Report; ‘Malis Tuareg: Mit militärischem Sachverstand’ (02.04.2012) FAZ online; *Schreiber* ‘Nichtstaatliche bewaffnete lokale und internationale Gruppen in Mali’ in Bundeswehr (Hrsg.) *Mali* (2013) 153–55.

631 Zu Ansar Dine und den anderen Gruppen, v. a. Mouvement pour l’Unité en Afrique de L’Ouest (MUJAO) und Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQIM) s.

Mit neuen und vielen Waffen in der Hand griffen die Tuareg erfolgreich ihre alte Idee vom unabhängigen Gebiet Azawad wieder auf⁶³² und besetzten bis März 2012 weite Teile des Nordens, dem die Regierung in Bamako wenig entgegenzusetzen hatte.⁶³³ Angesichts der schwerfälligen Haltung Bamakos und des “protest against the appalling conditions in which the soldiers were fighting the armed groups in the north”⁶³⁴ putschte am 22. März 2012 das Militär gegen den demokratisch gewählten Präsidenten Amadou Toumani Touré (bekannt unter ATT), was die MNLA (Mouvement National de Libération de l’Azawad) dazu ermutigte, am 6. April 2012 einseitig die Unabhängigkeit der Region Azawad auszurufen. Ihr Streben nach Unabhängigkeit und die Ablehnung der Regierung im Norden verbanden die MNLA mit terroristischen islamistischen Gruppen. Die Gemeinsamkeiten hielten jedoch nur kurz. Als klar wurde, dass sich die Terrormiliz gegen das kulturelle Erbe Timbuktus richtet und eine besonders strenge Form der Sharia eingeführt haben möchte, endete die (immer auch bestrittene) Zweckallianz auch schon wieder,⁶³⁵ wobei die Übergänge zwischen bewaffneten Tuareg und bewaffneten Islamisten zumindest zwischenzeitlich fließend waren.⁶³⁶ In Timbuktu vertrieb die Terrormiliz Ansar Dine schließlich die Tuareg. Spätestens mit der akuten Bedrohung des UNESCO-geschützten Weltkulturerbes in Timbuktu ab Mai 2012 war das internationale Medieninteresse geweckt. Offensichtlich interessierten die alten Grabstätten der mythenumwobenen Stadt mehr als die territoriale

Schreiber ibid 155–65; und *Francis* ibid 2; zur Xenophobie und der Beteiligung extremer Islamisten im Libyen-Konflikt s. CIRET-AVT (Hrsg.) *Libye: Un avenir incertain: Compte-rendu de mission d’évaluation auprès des belligérant libyens* (Mai 2011) online verfügbar.

632 Zum Gebiet Azawad s. *Benjaminsen Tor A.* ‘Does Supply-Induced Scarcity Drive Violent Conflicts in the African Sahel?’ (2008) 45 *Journal of Peace Research* 819–36.

633 ‘Malis Tuareg: Mit militärischem Sachverstand’ (02.04.2012) FAZ online; *Francis* ‘The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali’ (2013) NOREF Report 2.

634 *Théroux-Bénoni* ‘Mali in the Aftermath of the French Military Intervention: New Opportunities or Back to Square One’ (25.02.2013) ICC Situation Report 1.

635 ‘Tuareg lehnen gemeinsamen Staat mit Islamisten ab’ (01.06.2012) NZZ 3.

636 *Schreiber* ‘Nichtstaatliche bewaffnete lokale und internationale Gruppen in Mali’ in *Bundeswehr* (Hrsg.) *Mali* (2013) 153–66.

Integrität Malis. Der säkular muslimische Norden Malis war inzwischen komplett von fundamentalistischen Terrormilizen besetzt.⁶³⁷

ECOWAS und AU waren von Anfang an um eine friedliche Lösung des Konflikts bemüht.⁶³⁸ Nachdem klar wurde, dass friedliche Maßnahmen nicht ausreichen, um die Besetzung des Nordens Malis durch terroristische Gruppen zu beenden, ermächtigte der UN-Sicherheitsrat am 20. Dezember 2012, aufbauend auf Entscheidungen der westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWAS⁶³⁹ und der AU⁶⁴⁰ vom 11. bzw. 13. November 2012 mit Kapitel-VII-Resolution 2085 eine “African-led International Support Mission in Mali (AFISMA) ... which shall take all necessary measures” und rief alle anderen Länder zur Unterstützung auf.⁶⁴¹

Als sich abzeichnete, dass die Entsendung der afrikanischen Truppen, v. a. wegen finanzieller Probleme, noch Wochen wenn nicht gar Monate auf sich warten lassen würde⁶⁴² und ein solches Eingreifen zu spät käme – ein Tag nach der Resolution kündigte Ansar Dine die Zerstörung einer UNESCO-geschützten Grabstätte an und am 10. Januar kam es zur Einnahme der wichtigen Stadt Konna –, richtete der seit dem 12. April 2012 amtierende malische Übergangspräsident Dioncounda Traoré in Absprache mit ECOWAS⁶⁴³ ein offizielles Gesuch zur militärischen Intervention an Frankreich, dem die französische Regierung umgehend zustimmte.⁶⁴⁴ Am 11. Januar 2012 landeten die ersten französischen Truppen in Bamako und wurden begeistert von den Menschen empfangen und gefeiert.⁶⁴⁵ Baumstämme wurden in den Farben der Trikolore getüncht.⁶⁴⁶ Mit Hilfe

637 Francis ‘The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali’ (2013) NOREF Report 3.

638 Francis *ibid* 7.

639 ECOWAS Authority, Extraordinary Session ‘Final Communiqué’ (11.11.2012, Abuja) (ohne Dok-Nr) unter <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/2012-Extra-Nov.pdf>.

640 AU Peace- and Security Council ‘Communiqué’ (13.11.2011) PSC/PR/COMM.2 (CCCXLI).

641 UNSR-Res 2085 (2012) Rn 9; Unterstützung in Rn 13f der Res.

642 Francis ‘The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali’ (2013) NOREF Report 7 spricht gar von November 2013.

643 UN-Dok S/PV.6905 (22.01.2013) 1, 6.

644 *Nougayrède* ‘La lettre du président malien, base légale de l’intervention française’ (25.01.2013) *Le Monde* online.

645 *Théroux-Bénoni* ‘Mali in the Aftermath of the French Military Intervention: New Opportunities or Back to Square One’ (25.02.2013) ICC Situation Report 3.

646 *Théroux-Bénoni* *ibid* 3.

der sog. Opération Serval konnte die malische Armee innerhalb von weniger als zwei Wochen die zuvor von den Milizen eingenommen Städte wieder befreien. Bis Ende Januar waren auch eine ca. 2000 Personen starke afrikanische Truppe mit Kontingenten aus Niger, Nigeria, Senegal, Benin, Togo, Burkina Faso und Tschad im Land.⁶⁴⁷ Auf Anfrage Frankreichs beteiligte sich auch Deutschland mit Transportmaschinen zum Transport der AFISMA-Soldaten und einem Auftankflugzeug am Einsatz.⁶⁴⁸ Am 1. Juli 2013 wurde die AFISMA in die United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) umgewandelt.

Die MINUSMA dauert 2016 noch an. Deutschland ist inzwischen mit bis zu 650 Soldatinnen und Soldaten an der UN-Mission beteiligt.⁶⁴⁹

bb) Reaktionen auf die Intervention Frankreichs

In der Aussprache zur Situation in Mali am 22. Januar 2012 vor dem UN-Sicherheitsrat wurde wiedergegeben, dass der UN-Generalsekretär voll des Lobes über die Intervention gewesen sein soll:

The Secretary-General has applauded France for its courageous decision to deploy forces to arrest the troubling push by extremist groups southward.⁶⁵⁰

Mehrmals wird in der Aussprache auf die Zustimmung der AU zur Operation Serval vom 14. Januar 2012 Bezug genommen. An diesem Tag hatte der Friedens- und Sicherheitsrat der AU per Pressemitteilung erklärt, dass

647 Zur ECOWAS geführten AFISMA (Mali) s. u. 4. Kapitel VI. 3.

648 Der BT mandatierte am 28.02.2013 (BT-DS 17/12368 v. 19.02.2013 und BT-DS 17/12522 v. 27.02.2013). Von der Website der Bundeswehr: "Bereits im Januar 2013 hatte die Bundesregierung die Bereitstellung von Lufttransportkapazitäten zur Unterstützung von AFISMA beschlossen, um sich so an den internationalen Anstrengungen zur Stabilisierung Malis zu beteiligen. Mitte Januar 2013 verlegten daraufhin deutsche Transportmaschinen vom Typ C-160 D "Transall" nach Dakar/Senegal (*sic!*). Dort stationiert, transportierten sie Soldaten und Ausrüstung der an AFISMA beteiligten Staaten nach Mali. Anfang März folgte ein Airbus A310 MRTT zur Luftbetankung französischer Aufklärungs- und Kampfflugzeuge. Dieses Flugzeug wurde am 12. Juli 2013 nach Deutschland zurückverlegt."

649 Das MINUSMA-Mandat der Bundeswehr wurde am 28.01.2016 erweitert, s. BT-DS 18/7206 (06.01.2016). Deutschland ist zudem an der EU-Mission in Mali (EUTM Mali) beteiligt; s. hierzu Fn 1021.

650 UN-Dok S/PV.6905 (22.01.2013) 1.

er die Intervention auf Einladung im Rahmen von Sicherheitsratsresolution 2085 (2013) durch Frankreich gutheißt: “Council acknowledged the assistance provided by France, at the request of the Malian authorities and within the framework of UN Security Council resolution 2085 (2012).”⁶⁵¹ Mit Rückendeckung auf UN-Ebene wurde diese AU-Erklärung am 25. Januar gesteigert durch die vollumfängliche Zustimmung durch den Friedens- und Sicherheitsrat der AU auf Ebene der afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter.⁶⁵²

Council expresses satisfaction at the fact that the prompt and efficient assistance extended by France at the request of the Malian authorities, within the framework of Security Council resolution 2085 (2012) and article 51 of the United Nations Charter, has made it possible to block the military offensive launched by these groups and to commence regaining control over the areas they occupy.⁶⁵³

Am 28. Januar erklärten die 53 afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter auf der 20. ordentlichen AU-Versammlung in Addis Abeba ihren Respekt und ihre Zustimmung zur sog. Operation Serval⁶⁵⁴ und verabschiedeten das oben genannte Communiqué des AU-Sicherheitsrats vom 25. Januar 2013 im Wortlaut.

Es gab jedoch auch kritische Stimmen, insbesondere von westafrikanischen Intellektuellen, die der Frage nachgingen, warum weit über 50 Jahren nach der Unabhängigkeit Malis – das Land hat wie die meisten westafrikanischen Staaten seine Unabhängigkeit 1960 im sog. Afrikanischen Jahr proklamiert – Frankreich immer wieder interveniert und dabei seine neo-koloniale Franceafrique-Haltung noch nicht wirklich abgelegt habe.⁶⁵⁵

Auch aus Frankreich selbst kam Kritik. Der ehemalige französische Präsident Sarkozy hinterfragte, ob in dieser Lage denn überhaupt eine Intervention auf Einladung zulässig war: “La règle, c'est qu'on ne va jamais

651 AU-Dok PSC/PR/BR.2(CCCL) (14.01.2013); UN-Dok S/PV.6905 (22.01.2013) 8.

652 Zu den drei Ebenen des AU-Friedens- und Sicherheitsrats s. u. 6. Kapitel II. 1.

653 AU PSC (Level of Heads of States and Governments) ‘Communiqué’ (25.01.2013) PSC/AHG/COMM2/2.(CCCLIII).

654 “Acknowledging ... the substantial assistance extended by France in these trying moments for Mali” aus AU Assembly ‘Solemn Declaration of the Assembly of the Union on the Situation in Mali’ (28.01.2013) Assembly/AU/Decl.3(XX).

655 *Traoré Aminata D./ Diop Boubacar B.* La Gloire des Imposteurs: Lettres sur le Mali et l’Afrique (Paris 2014).

dans un pays qui n'a pas de gouvernement",⁶⁵⁶ womit er aber weniger eine völkerrechtliche Regel denn eine französische Politik meinte.

Die Völkerrechtsmäßigkeit der Operation Serval wurde nicht angezweifelt.⁶⁵⁷

cc) Bewertung

OAU und AU stehen französischen Interventionen in Afrika traditionell kritisch gegenüber. Im Gegensatz hierzu hatte die französische Operation Serval in Mali die volle Zustimmung der afrikanischen Staatengemeinschaft.

Auch wenn die UN-Sicherheitsratsresolution 2085 (2013) nur von einer *'African-led international support mission'*⁶⁵⁸ gesprochen hat und auch der UN-Generalsekretär seine Sorge zum Ausdruck gebracht hat, er hoffe, dass die Operation Serval von der Resolution gedeckt sei, und gute Gründe vorhanden sind, wonach sich die Intervention Frankreichs nicht unter die Resolution subsumieren lässt, da es hier noch keine afrikanisch geführte Intervention gab,⁶⁵⁹ so bleibt die klar formulierte und offiziell abgegebene Einladung des Übergangspräsidenten.⁶⁶⁰ Seine Regierung hatte zwar nicht mehr die Hoheitsgewalt über den Norden, und auch die Legitimität als Übergangspräsident ist nicht völlig überzeugend,⁶⁶¹ das berech-

656 'Sarkozy critique l'intervention au Mali' (06.03.2013) Le Figaro online.

657 Francis 'The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali' (2013) NOREF Report 5: "The legality of the French military intervention was never in doubt."

658 UNSR-Res 2085 (2012) Rn 9.

659 Gegen die Legalität der Intervention Frankreichs, da sie sich nicht im Rahmen von UNSR-Res 2085 bewege: *Adda Bekkouche* 'La légalité de l'intervention militaire française au Mali au regard de la résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations unies'; *dies.* 'L'intervention militaire française au Mali et la légalité: brève analyse au regard des ordres juridiques international et nationaux' unter <http://blogs.attac.org/groupe-afrique/article/l-intervention-militaire-francaise>.

660 'La lettre du président malien, base légale de l'intervention française' (25.02.2001) Le Monde online.

661 Kritisch zur Legitimität: 'represents legality [only] in the eyes of the international community' *Théroux-Bénoni* 'Mali in the Aftermath of the French Military Intervention: New Opportunities or back to Square One' ICC Situation Report (25.02.2013) 3; *Anderson* 'Syrie et Mali, la quadrature de cercle' in Anderson/Lagot (Hrsg.) *Droit international et conflits armés* (2013) 137.

tigte Interesse jedoch in jedem Fall vorhanden. Neben dem Schutz des Weltkulturerbes (wobei fraglich ist, ob dies ein neuer Interventionsgrund sein kann) und der Menschen in den besetzten Gebieten ging es vor allem um den Schutz der territorialen Integrität Malis.⁶⁶² Die Franzosen waren zudem in enger Absprache mit ECOWAS tätig, die ja in jedem Fall eine Ermächtigung hatte. Insoweit kann gar von einer Geschäftsführung mit Auftrag (*negotiorum gestio*) oder einem implizierten Mandat ausgegangen werden. Und sie waren im Geiste der Resolution tätig. Entscheidend ist ebenfalls, dass die Bevölkerung Malis, auch die im Norden, hinter der Intervention Frankreichs stand. Die Operation Serval ist daher als völkerrechtsmäßig zu bewerten.

Kritisch hinzugefügt sei jedoch, dass die schwierige Situation in Mali ab 2012 ohne die westliche Intervention in Libyen 2011 nicht entstanden wäre, und dass die Beweggründe Frankreichs zur Intervention in Mali neben Statusfragen auch von wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen komplementiert werden.⁶⁶³ Mali und v. a. sein Nachbar Niger sind rohstoffreich. Insbesondere baut die französische Gesellschaft Areva in der Region Uran ab. Frankreichs Uran kommt zu 100 % vom afrikanischen Kontinent.⁶⁶⁴ Nord-Mali in den Händen von Fundamentalisten kann sich Frankreich nicht leisten. Auch in Libyen hatte Frankreich wirtschaftliche Interessen.⁶⁶⁵ Vor diesem Hintergrund wird auch vor einer "neuen" Interventionskultur "à la carte" gewarnt:

Selon cette nouvelle stratégie, chaque Etat intervient, apporte une aide logistique ou se dispense d'intervenir en fonction de ses intérêts directs. La Libye a été une première concrétisation de cette doctrine, l'intervention au Mali s'in-

662 Fraglich ist auch, ob die Bekämpfung von Terroristen i. S. v. Dschihadisten ein (neues) berechtigtes Interesse ist; dazu u. 9. Kapitel IV.

663 "France needed a close relationship with sub-Saharan Africa in order to maintain its status as a world power" aus *Poilbout Aurélien* 'Sub-Saharan Africa, a Key Issue for France in the Cold War' in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa* (2014) 84; zu den wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen Frankreichs s. *Andersson* 'Syrie et Mali, la quadrature de cercle' in Andersson/Lagot (Hrsg.) *Droit international et conflits armés* (2013) 136f; s. auch *Balmond Louis* (Hrsg.) *Les interventions militaires Françaises en Afrique* (Paris 1998).

664 *N'Diaye* 'Still "Getting Away with it" France's Africa Defense and Security Policy' in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 304: "to safeguard and perpetuate France's geopolitical and strategic interests on the continent."

665 Vgl. *Andersson* 'Syrie et Mali, la quadrature de cercle' in Andersson/Lagot (Hrsg.) *Droit international et conflits armés* (2013) 136f.

scrivant dans cette même logique, il revient à la France, qui a les plus d'intérêts directs dans cette région d'intervenir.⁶⁶⁶

Richtig daran ist, dass bei der Intervention auf Einladung die Missbrauchsgefahr besonders hoch ist und es neben den humanitären Interessen meist auch andere Interessen gibt. Dennoch ist die französische Intervention in Mali als völkerrechtsmäßig zu bewerten, da die Einladung dem geäußerten bzw. mutmaßlichen Interesse der Bevölkerung Malis entsprach.

7. Ergebnis

Interventionen auf Einladungen gibt es auf dem afrikanischen Kontinent seit dem Umbruch 1989/90 zuhauf. In der völkerrechtlichen Literatur ist die Intervention auf Einladung wegen der ihr immanent liegenden Missbrauchsgefahr umstritten. Nach überwiegender Ansicht ist die Intervention auf Einladung einer Regierung zulässig, solange diese eine effektive und legitime Hoheitsgewalt innehat und die Regierung ein berechtigtes Interesse verfolgt. Diese grundsätzliche Anerkennung der Intervention auf Einladung bestätigte der IGH in seiner Entscheidung *Armed Activities (DRC v Uganda)* vom 19. Dezember 2005.⁶⁶⁷

Auf dem afrikanischen Kontinent ist die Intervention auf Einladung der Regierung in Praxis und Lehre allgemein anerkannt. Sowohl die Gründungsakte der AU als auch das ECOWAS-Protokoll von 1999 gestalteten die Intervention auf Einladung auf Seiten der Regierung positivrechtlich aus.⁶⁶⁸

Die Einladungsbefugnis der Regierung findet ihre Grenzen im Selbstbestimmungsrecht des Volkes – wobei freilich im Einzelnen schwierig festzustellen sein wird, wo diese Grenze verläuft.⁶⁶⁹

Im Grundsatz verlangt die *opinio iuris*, dass eine Intervention auf Einladung von einer Regierung ausgesprochen wird, die noch über eine effekti-

666 *Anderson* *ibid* 137.

667 *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 42–53; s. ausführlich 1. Kapitel IV.

668 Art. 4 (h) AU-Akte (2000); Art. 25 ECOWAS Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolutions, Peacekeeping and Security (1999).

669 Das Selbstbestimmungsrecht ist jedoch ohne regionale und internationale Unterstützung schwierig durchzusetzen; zum Selbstbestimmungsrecht später ausführlich.

ve Regierungsgewalt verfügt. Da diese Voraussetzung in der Praxis jedoch so gut wie nie der Fall ist, ist inzwischen seit der ECOWAS-Intervention in Sierra Leone anerkannt, dass eine eingeschränkte Hoheitsgewalt durch ein Mehr an Legitimität ausgeglichen werden kann.⁶⁷⁰ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine nicht legitime Regierung, die auch keine Hoheitsgewalt mehr besitzt, nicht in der Lage ist, eine interventionsberechtigende Einladung auszusprechen. Das Problem bleibt, dass die Voraussetzungen und Grenzen von Effektivität und Legitimität noch keine klaren völkerrechtlichen Konturen aufweisen.

Der Opposition steht nach geltender Rechtsüberzeugung im Grundsatz keine Einladungsbefugnis zu. Dies gilt insbesondere in Afrika, wo die Staatenpraxis tendenziell den bestehenden Regierungen noch mehr Wert zukommen lässt als die sonstige Praxis. Libyen ist jedoch ein Beispiel, in dem durch eine gezielte Anerkennungspolitik aus Rebellen eine Übergangsregierung wird; ähnlich wie in einem Sezessionskonflikt durch äußere Anerkennung eines Staatsteils aus einem internen Konflikt ein internationaler wird (Kroatien, Slowenien). Libyen war jedoch in erster Linie eine Praxis westlicher Staaten und kann daher nicht als Präzedenzfall für den afrikanischen Kontinent herangezogen werden. Die afrikanischen Staaten betrachten die NATO-Intervention in Libyen mehrheitlich als völkerrechtswidrig

Der Libyenkonflikt steht vielmehr exemplarisch für die afrikanische Staatenpraxis, wonach vor einer militärischen Intervention zunächst alle friedlichen Konfliktlösungsmechanismen ausgeschöpft werden müssen. Das war in Libyen nicht der Fall.

II. Humanitäre Intervention & Responsibility to Protect

Eine weitere Form eines nichtinternationalen Konflikts mit Drittstaatenbeteiligung stellt die humanitäre Intervention dar. Die klassische humanitäre Intervention ist eine Beteiligung eines oder mehrerer Drittstaaten an einem innerstaatlichen Konflikt aus humanitären Beweggründen. Während die humanitäre Intervention auf universeller Ebene in keinem völkerrechtlichen Vertrag niedergelegt ist, ist sie im afrikanischen Völkerrecht v. a. in Art. 4 (h) AU-Akte (2000) und daneben noch in Art. 22 (c), 25 ECOWAS-

670 Wird u. im 4. Kapitel III. beim ECOWAS-Einsatz in Sierra Leone behandelt.

Protokoll (1999) und Art. 11 (3) SADC-Protokoll (2001) verankert. Voraussetzungen und völkerrechtliche Fragen der humanitären Intervention werden ausführlich im zweiten und dritten Teil der Arbeit behandelt. Im zweiten Teil werden einzelne Interventionen afrikanischer Regionalorganisation (v. a. ECOWAS, SADC, AU) unter diesem Gesichtspunkt untersucht. Der dritte Teil bündelt diese Einsätze und analysiert die formellen und materiellen Voraussetzungen einer humanitären Intervention.

Die Responsibility to Protect (R2P) ist eine Akzentuierung der humanitären Intervention unter einem neuen Blickwinkel. Während die Hauptfrage der humanitären Intervention lautet: „War die Intervention rechtmäßig?“, ist die Frage der R2P: „Muss die Staatengemeinschaft handeln?“ Im Grundsatz gelten bei der Responsibility to Protect die gleichen Regeln wie bei jeder humanitären Intervention. Der besonderen Fragestellung der R2P wird in dieser Arbeit v. a. bei der Frage nachgegangen, unter welchen Umständen der UN-Sicherheitsrat eine Pflicht zum Handeln hat.⁶⁷¹

III. Pro-Demokratische Intervention

Bei einigen Interventionen auf dem afrikanischen Kontinent wird immer auch die pro-demokratische Intervention als rechtfertigendes Element genannt, wie z. B. bei den Interventionen der ECOWAS in Liberia und Sierra Leone, die der SADC in Lesotho und jüngst auch in Bezug auf Libyen.⁶⁷² Einige Stimmen in der Literatur sehen in der pro-demokratischen Intervention schon ein Rechtsinstitut im Entstehen bzw. eines, das sich bereits entwickelt hat.⁶⁷³ Andere gehen nicht so weit, erkennen aber an, dass unter bestimmten Voraussetzungen die pro-demokratische Intention zur Legitimität einer militärischen Intervention beitragen kann.⁶⁷⁴ Die

671 Unter 8. Kapitel II. 1. a) dd). Ausführlich zur R2P *Annéus* Responsibility to Protect by Military Means (2008).

672 Warum es sich bei Libyen nicht um eine pro-demokratische Intervention handelt, sondern um ein völkerrechtlich nicht anerkanntes sog. ‘regime change’ s. u. 2. Kapitel I. 5. c).

673 *Levitt* ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’ (2006) 24 *WisconsinILJ* 785–833 mwN, v. a. 786 und 833; vgl. schon *Schachter* ‘The Legality of Pro-Democratic Invasion’ (1984) 78 *AJIL* 645–50; und s. grundlegend *Peterson* Demokratie als teleologisches Prinzip (2009) 127–38.

674 *Gagnon* ‘ECOWAS’s Right to Intervene in Côte d’Ivoire to Install Alassane Ouattara as President-Elect (2013) *Notre Dame Journal of International & Com-*

ECOWAS-Interventionen in Liberia und in Sierra Leone sowie die SADC-Intervention in Lesotho, die sowohl Elemente einer humanitären als auch einer pro-demokratischen Intervention beinhalten, werden im zweiten Teil der Arbeit behandelt. Hinsichtlich Libyen wurde schon festgestellt, dass es sich nicht um eine pro-demokratische Intervention, sondern vielmehr um einen 'regime change' handelte, der vom Völkerrecht so nicht gedeckt ist. Der dritte Teil untersucht schließlich abschließend, ob militärische Eingriffe unter Bezug auf die Figur der pro-demokratischen Intervention eine Ausnahme zum Gewaltverbot darstellen können.

IV. Fazit 2. Kapitel

Nichtinternationale bewaffnete Konflikte mit Drittstaatenbeteiligung in Afrika erscheinen in der Regel als Intervention auf Einladung sowie als humanitäre und pro-demokratische Intervention. Alle drei Formen können in einer Intervention zusammentreffen. Die Intervention auf Einladung stellt der am häufigsten genannte Rechtfertigungsgrund einer Intervention eines Drittstaates dar, wenn die Gewalt sich nicht nach den Regeln der Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta) lösen lässt und kein Mandat des UN-Sicherheitsrats vorhanden ist. Regelmäßig wird auch Art. 51 UN-Charta neben einer Intervention auf Einladung genannt.⁶⁷⁵

In Afrika gibt es eine reichhaltige Staatenpraxis zur Intervention auf Einladung nach dem Ende des Kalten Krieges.⁶⁷⁶ In vielen Fällen erfolgte keine Kritik von der Staatengemeinschaft. Bei genauer Betrachtung gibt es jedoch viele Intervention-auf-Einladung-Fälle, bei denen eine Einladung nicht als Rechtfertigungsgrund dient. Ein Beispiel ist die Intervention Äthiopiens auf Einladung der Übergangsregierung Somalias, ein weiteres die Intervention westlicher Verbündeter auf Einladung des Übergangsrats in Libyen. In beiden Fällen reichte eine vermeintliche oder tatsächliche Einladung nicht aus, um das Vorgehen der intervenierenden Staaten völkerrechtlich zu legitimieren.

parative Law 57f mwN; darunter *D'Aspremont Jean* 'Mapping the Concepts Behind the Contemporary Liberalization of the Use of Force in International Law' (2010) 30 *University of Pennsylvania Journal of International Law* 1110.

675 Äthiopien/Somalia (2006); Kenia/Somalia (2012).

676 Zur französischen Praxis in Afrika nach 1989/90, s. *Nolte* Eingreifen auf Einladung (1996) 331–63; und zur innerafrik. Praxis, *ders.* *ibid* 404–37.

Materielle Basis einer Intervention auf Einladung sind oft humanitäre und pro-demokratische Gesichtspunkte. Es sind Fälle denkbar, bei denen bei Nichthandeln des UN-Sicherheitsrats Interventionen auf Einladungen mit humanitärer oder pro-demokratischer Basis legitim und legal sind.⁶⁷⁷ Besteht jedoch wie im Falle von Libyen und Somalia ein enger zeitlicher Zusammenhang zu einem UN-Mandat, ist dieses Mandat zwingend zu beachten. Im Falle von Somalia schloss der UN-Sicherheitsrat eine militärische Beteiligung von Nachbarstaaten, also auch von Äthiopien und Kenia, aus; in Bezug auf Libyen bot die Resolution 1973 (2000) keine Grundlage zum Sturz von Gaddafi.

677 Ausführlich zu den Voraussetzungen einer Intervention einer Regionalorganisation ohne UN-Mandat u. im dritten Teil.

3. Kapitel: Nichtinternationale Konflikte

I. Die klassische Doktrin und die Frage nach dem internen Gewaltverbot

Der Wortlaut des Art. 2 (4) UN-Charta verbietet den Staaten nur in ihren internationalen Beziehungen einen Rückgriff auf Gewalt. Daraus wird einmütig geschlossen, dass sich die Vorschrift nicht auf innerstaatliche Verhältnisse bezieht.⁶⁷⁸ Im gängigen Kommentar zur UN-Charta ist hierzu zu lesen, “that the provision does not prevent insurgents from starting a civil war, nor the government concerned from using armed force against them”.⁶⁷⁹ Ebenso steht in Völkerrechtslehrbüchern, dass das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta es den Staaten nicht verbietet, “Zwangsmaßnahmen innerhalb eines Gebietes vorzunehmen, also auch gegen Rebellen einzusetzen; andererseits ist diesen durch das völkerrechtliche Gewaltverbot auch nicht untersagt, einen Bürgerkrieg zu entfachen.”⁶⁸⁰ Die ganz überwiegende Meinung sieht auch außerhalb von Art. 2 (4) UN-Charta kein innerstaatliches Gewaltverbot im Völkerrecht: “There is no rule against rebellion in international law. It is within the domestic jurisdiction of states and it is left to be dealt with by national law”.⁶⁸¹ Damit wird die Doktrin von 1945 unverändert wiedergegeben.⁶⁸² Bei der Schaffung der UN-Charta wurde ausdrücklich ein Vorschlag, der es Staaten erlaubt hätte, im Falle von “clear violation of essential liberties and of human rights”

678 *Corten* Le droit contre la guerre (2014) 196–98; *Shaw* International Law (2014) 823f; *Dinstein* Non-International Armed Conflicts in International Law (2014) 4–6; *Fischer* in *Ipsen* (2004) § 59 Rn 16; *Malanczuk* Akehurst’s Modern Introduction to International Law (1997) 318–19; *Antonopoulis* The Unilateral Use of Force by States in International Law (1997) 119; *Rajower* Das Recht des bewaffneten nicht-internationalen Konflikts (1990) 101; *Akehurst* ‘Civil Wars’ in *Bernhardt* (Hrsg.) *EPIL* (1992); *Frowein* Das de facto-Regime im Völkerrecht (1968) 47; *Bowett* Self-Defence in International Law (1958) 149.

679 *Randelzhofer/Dörr* ‘Art. 2 (4) in *Simma* (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 32 und Fn 71 “On this point there is consensus in legal doctrine” mwN; so auch *Frowein* ‘Art. 39’ in *Simma* (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 7.

680 *Schweisfurth* Völkerrecht (2006) 359 Rn 274.

681 *Shaw* International Law (2014) 833.

682 *Goodrich/Hambro* Charter of the United Nations (1949) 69, 103; *Oppenheim/Lauterpacht* International Law Bd 2 (1952) 153; *Waldock* ‘The Regulation of the Use of Force by Individual States and in International Law’ (1952) RdC 492; vgl. *Cassese* International Law (2005) 56.

militärisch zu intervenieren, von Frankreich zurückgewiesen.⁶⁸³ Die Formulierung “in their international relations” sollte den Fall des internen Konflikts gerade von den internationalen Konflikten abgrenzen.⁶⁸⁴ Weiterentwickelt hat sich die Doktrin insoweit, als nunmehr befriedete De-facto-Regime⁶⁸⁵ und eingeschränkt auch koloniale Befreiungsbewegungen⁶⁸⁶ ins völkerrechtliche Gewaltverbot miteinbezogen werden.

In Anbetracht der Häufigkeit, Intensität und Dauer von Bürgerkriegen mag man jedoch kaum glauben, dass das Völkerrecht dem internen bewaffneten Konflikt neutral gegenübersteht. Dies ist indes nicht der Fall, was das humanitäre Völkerrecht angeht. Hier haben sich aus den Normen, die zunächst nur für den internationalen bewaffneten Konflikt galten, Regeln entwickelt, die nunmehr auch auf den internen Konflikt Anwendung finden.⁶⁸⁷ Was jedoch das Herzstück der internationalen Konflikte angeht, das Gewaltverbot, fehlt bisher eine irgendwie geartete Analogie zum internen Konflikt.

Kann aus Art. 2 (4) UN-Charta tatsächlich der Umkehrschluss gezogen werden, dass militärische Gewalt im Inneren eines Staates aus völkerrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist? Mit anderen Worten, dass das Völkerrecht den nichtinternationalen bewaffneten Konflikt nicht verbietet? Die völkerrechtliche Diskussion rund um den Bürgerkrieg konzentriert sich auf die Teilnahme von Dritten und auf Entwicklungen im humanitären Völkerrecht.⁶⁸⁸ Ein Gewaltverbot im Inneren eines Staates ist kaum Gegenstand des völkerrechtlichen Diskurses. Nur wenige stellen sich die Frage nach der Anwendbarkeit des Gewaltverbots auf innerstaatli-

683 UNCIO-Dok 207 III/2/A/3 231 (1945): “la violation manifeste des libertés essentielles et des droit des homes ne constitue par ... une menace susceptible des compromettre la paix”.

684 *Frowein* Das de facto-Regime im Völkerrecht (1968) 39.

685 *Verdross/Simma* Universelles Völkerrecht (1984) § 468; *Frowein* *ibid* 34ff, 69; *Rauschning* Die Geltung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes in Bürgerkriegssituationen (1971) 75ff; *Heintze* ‘Wann ist eine staatsähnliche Einheit ein Staat?’ (2009) 84 *Friedens-Warte* 22; hierzu gleich 3. Kapitel III.

686 *Cassese* *International Law* (2005) 63; hierzu gleich 3. Kapitel IV.

687 Die jedoch noch weit hinter den Regeln zum internationalen bewaffneten Konflikt zurückstehen.

688 Intervention auf Einladung; humanitäre Intervention; pro-demokratische Intervention.

che Konflikte.⁶⁸⁹ Eine dieser Ausnahmen stellt Wedgwood mit der Frage dar: “Should not the legal presumption against the international use of force to settle political and material questions, recognized in Article 2(4), be extended as well to intrastate conflicts?”⁶⁹⁰ Auch Samuels ist auf der Suche nach “[the] emergence of possible norms of *jus ad bellum internum*”.⁶⁹¹ Frowein tastet sich Mitte der Neunzigerjahre im Verhältnis zur herrschenden Doktrin schon relativ weit vor:

Es scheint nicht mehr ausgeschlossen, daß sich eine Völkerrechtsregel entwickelt, wonach der Einsatz von Militär mit dem modernen Waffenarsenal im Inneren eines Staates unter bestimmten Voraussetzungen unzulässig ist. Mit einer derartigen Norm würde anerkannt, daß der Frieden im weiteren Sinne immer gestört ist, wenn es zu ‘militärischer Gewaltanwendung’ kommt. Sobald Auseinandersetzungen über die polizeiliche Dimension hinausgehen, wäre das Völkerrecht nicht nur in Gestalt des humanitären Völkerrechts, sondern auch hinsichtlich der Zulässigkeit der Gewaltanwendung überhaupt erreicht.⁶⁹²

Frowein stellte jedoch 1996 fest, dass man dies noch nicht als geltendes Völkerrecht bezeichnen könne. Vielmehr sei es eine Frage, ob das geltende völkerrechtliche Gewaltverbot auch auf interne Konflikte Anwendung finden soll.⁶⁹³

689 *Abass International Law* (2014) 340f; *Samuels ‘Jus ad Bellum and Civil Conflicts’* (2003) 8 JCSL 316; *Nolte Eingreifen auf Einladung* (1999) 201; *Wedgwood ‘Limiting the Use of Force in Civil Disputes’* in Wippman (Hrsg.) *International Law and Ethnic Conflict* (1998) 242f; *dies. ‘The Use of Force in Civil Disputes’* (1996) IYHR 239, 245; s. auch schon *Wengler Wilhelm Das völkerrechtliche Gewaltverbot* (Berlin 1967) 28ff dessen Überlegungen auf das de facto-Regime hinauslaufen; eingeschränkt *Bugnion ‘Jus ad Bellum, Jus in Bello and Non-International Armed Conflicts’* (2003) 6 YIHL 168f; unbefriedigend *Rauschnig Gewaltverbot in Bürgerkriegen* (1971) 78; auf das Selbstbestimmungsrecht beschränkend *Higgins Regulating the Use of Force in Wars of National Liberation* (2010).

690 *Wedgwood ‘The Use of Force in Civil Disputes’* (1996) IYHR 239, 245.

691 *Samuels Political Violence and the International Community* (2008) 24; zuvor *dies. ‘Jus ad Bellum and Civil Conflicts’* (2003) 8 JCSL 316.

692 *Frowein ‘Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung’* (1996) 22f.

693 Ebenso *Wedgwood*: “Should international law set a new limit on the decision to use force in civil conflicts? In particular, should *jus ad bellum* be extended to bar large scale military force in pursuit of domestic political objectives?” in ‘The Use of Force in Civil Disputes’ (1996) IYHR 239.

Mit am weitestgehenden ist Bothe, der ausspricht, dass die Gleichgültigkeit des Völkerrechts gegenüber internen bewaffneten Konflikten kein geltendes Recht mehr sei: "this indifference no longer constitutes valid positive law."⁶⁹⁴ Vielmehr habe sich schon neben Art. 2 (4) UN-Charta eine Grundnorm des *ius contra bellum internum* entwickelt⁶⁹⁵ bzw. ist zumindest im Entstehen, "das in der universalen Geltung der Menschenrechte verankert ist".⁶⁹⁶

Es gilt, die rechtliche Grundlage dieser *ius contra bellum internum*-These zu analysieren, und zwar im Hinblick auf die Lehre vom De-facto-Regime (II.), das Selbstbestimmungsrecht, samt der weitreichenden Anerkennung, dass bestimmte Befreiungsbewegungen in das Gewaltverbot miteinbezogen sind (III.), die rasante Entwicklung der Menschenrechtsdoktrin (IV.), die schrittweise Aufhebung der Dichotomie im humanitären Recht zwischen internationalem und nichtinternationalem Konflikt (V.), die neue extensive Auslegung von Art. 39 UN-Charta durch den Sicherheitsrat der UN (VI.), die neueren Entwicklungen der pro-demokratischen Intervention (VII.) sowie die weiteren Entwicklungen der internationalen Staatengemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der afrikanischen Konflikte.

II. Gewaltverbot und De-facto-Regime

1. Anwendung des Gewaltverbots auf das De-facto-Regime

Es ist inzwischen anerkannt, dass das völkerrechtliche Gewaltverbot gegenüber befriedeten und stabilisierten De-facto-Regimen gilt.⁶⁹⁷ Das heißt, dass sie zum einen unter dem Schutz des Gewaltverbots stehen und zum anderen daran gebunden sind. Ein solches De-facto-Regime liegt vor, wenn die effektive Hoheitsgewalt über ein bestimmtes Territorium nicht mehr von der etablierten Regierung, sondern durch ein Gemeinwesen aus-

694 Bothe 'International Legal Aspects of the Darfur Conflict' in Reinisch/Kriebbaum (Hrsg.) *Liber Amicorum Neuhold* (2007) 3.

695 Bothe in *Liber Amicorum Neuhold* *ibid* 3f.

696 Bothe in Graf Vitzthum (2007) Rn 15.

697 Frowein *Das de facto-Regime im Völkerrecht* (1968) 66f., 69; ders. 'De facto-Regime' in Bernhardt (Hrsg.) *EPIL* (1992) 966ff; Heintze 'Wann ist eine staatsähnliche Einheit ein Staat' (2009) 84 *Friedens-Warte* 22; Bothe in Graf Vitzthum (2013) Rn 14.

geübt wird, das sich als unabhängig bezeichnet und das zwar noch nicht als Neustaat oder Regierung eines bestehenden Staates Anerkennung gefunden hat, bei dem jedoch schon eine gewisse befriedete Situation eingetreten ist.⁶⁹⁸

Die Lehre vom De-facto-Regime ist insbesondere für die Doktrin der konstitutiven Theorie der Souveränität von Bedeutung. Diese betrachtet die internationale Anerkennung als begründendes Element des Staatsseins. Im Gegensatz hierzu ist nach der rein deklaratorischen Theorie die Anerkennung eines Staates nur bestätigender Natur. Danach konstituiert sich der Staat nach der klassischen Drei-Elementen-Lehre aus Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt.⁶⁹⁹ Das Phänomen des De-facto-Regimes dient somit in erster Linie nur dem faktischen und rechtlichen Umgang mit einem international noch nicht anerkannten Staat (für die deklaratorische Theorie) bzw. mit einem Staat in *statu nascendi* (für die konstitutive Theorie).

Die Anwendung des Gewaltverbots auf ein De-facto-Regime zeigte sich erstmals deutlich im Korea-Konflikt, als nordkoreanische Truppen 1950 auf südkoreanischem Gebiet einfielen. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte die Gewaltanwendung Nordkoreas in Resolution 82 (1950) und stellte einen bewaffneten Angriff auf Südkorea durch Nordkorea und einen Bruch des Weltfriedens fest.⁷⁰⁰

698 *Frowein* *ibid* 7f; *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 14.

699 *Jellinek* Allgemeine Staatslehre (1914) 396ff; zum Unterschied zwischen deklaratorischer und konstitutiver Theorie vgl. statt aller *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Bd I/1 (1989) § 19, 194 und *dies.* Völkerrecht Bd I/2 (2002) § 111, 304: “Der wesentliche Unterschied [des nicht anerkannten Staats zum anerkannten Staat] besteht darin, dass er seine Rechtsstellung nur unter dem Vorbehalt der Widerrufbarkeit besitzt.”

700 In Res 82 (25.06.1950) stellt der UNSR “the armed attack on the Republic of Korea by forces from North Korea” mit großer Sorge fest und “(d)etermines that the situation is a breach of the peace.” Bis 1989/90 war dies eine der wenigen Ausnahmen (zusammen mit der Palästina-, Rhodesien- und Südafrika-Res, s. u. 3. Kapitel VI. 2.) in denen der UNSR die Voraussetzung des Art. 39 bejaht hat; vgl. *Bothe* Streitkräfte internationaler Organisationen (1968) 61–69. Bei UNSR-Res 83 (1950) handelt es sich jedoch nicht um einen bindenden Beschluss, sondern lediglich um eine Empfehlung, s. *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrats (1996) 46 mwN in Fn 76 darauf, dass es sich bei der Korea-Res nicht um eine Kapitel-VII-Res handelt, darunter *Bothe* ‘nach Art. 38’ in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 3.

Fraglich ist, ob ein Bruch des Weltfriedens i. S. d. Art. 39 UN-Charta immer auch einer Verletzung des Gewaltverbots gleichkommt. Dagegen sprechen die unterschiedliche Terminologie und der unterschiedliche Anwendungsspielraum von Art. 39 und Art. 2 (4) UN-Charta. Ein Bruch des Weltfriedens muss daher keine Verletzung des Gewaltverbots darstellen.⁷⁰¹ Im Jahre 1950 war der UN-Sicherheitsrat jedoch noch weit von seiner heutigen extensiven Auslegung des Art. 39 UN-Charta entfernt. Die in der Korea-Resolution gewählte Wortwahl sollte nicht nur den Anwendungsbereich des Kapitel VII eröffnen, sondern auch die Völkerrechtswidrigkeit der angewandten Gewalt feststellen und damit eine Verletzung des bestehenden Gewaltverbots im Verhältnis eines Staates gegenüber einem De-facto-Regimes bejahen.

Bekräftigt wurde diese Praxis durch die Aggressionsdefinition (1974) der UN-Generalversammlung, die in Art. 1 (a) den Begriff des Staates “without prejudice to questions of recognition or to whether a State is a member of the United Nations” verwendet.⁷⁰² Die Konsequenz aus der Geltung des Gewaltverbots gegenüber De-facto-Regimen ist zunächst, dass sich beide Parteien bei einem bewaffneten Angriff mit Verteidigung entsprechend Art. 51 UN-Charta zur Wehr setzen können.⁷⁰³ Direkt ist Art. 51 UN-Charta nicht anwendbar, da sich dieser nach seinem Wortlaut nur auf UN-Mitglieder bezieht, und dies bei einem De-facto-Regime in der Regel noch nicht der Fall ist. Weiter ist wichtig, dass ein unter Verletzung des Gewaltverbots erworbener Gebietserwerb international keine Anerkennung finden soll.⁷⁰⁴ Diese sog. Stimson-Doktrin, die gewohn-

701 Die Ebola-Res 2177 (2014) ist das beste Beispiel neuerer Zeit, dass der Friedensbegriff des Art. 39 UN-Charta und der Gewaltbegriff des Art. 2 (4) UN-Charta ganz unterschiedlich sind.

702 UNGV Res 3314 (XXIX) ‘Definition of Aggression’ (14.12.1974) o. Fn 371.

703 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 25; natürlich muss beachtet werden, dass nicht jede Verletzung des Gewaltverbots schon ein ‘bewaffneter Angriff’ i.S.d. Art. 51 UN Charta darstellt, s. *Randelzhofer/Nolte* ‘Art. 51’ in Simma (Hrsg.) *Charta of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 6–8.

704 Die Doktrin wurde von Henry L. Stimson, US Secretary of State, nach der japanischen Neubildung des Staates Mandschukuo ausgesprochen, s. o. 1. Kapitel I. 1. aE und Fn 137. Die Prinzipien Deklaration (1970) UNGV Res 2625 (XXV) o. Fn 203 greift sie auf: “States shall not recognize as legal any acquisition of territory brought about the use of force” Rn 123; und die Aggressionsdefinition (1974) Res 3314 (XXIX) o. Fn 371 betont: “[N]o territorial acquisition or special advantage resulting from aggression is or shall be recognized as lawful.” Die Stimson-Doktrin wurde vom IGH im *Israeli-Wall-Gutachten* (2004) bestätigt.

heitsrechtlich gilt, wurde für den afrikanischen Kontinent jüngst in Art. 4 c) AU Non-Aggression and Common Defence Pact (2005) bekräftigt.⁷⁰⁵ Daneben entstehen weitere Konsequenzen, u. a. haftungsrechtlicher und u. U. völkerstrafrechtlicher Natur.⁷⁰⁶

Unproblematisch ist die Anwendung des Gewaltverbots im Hinblick auf Drittstaaten und De-facto-Regime, da es sich hier um eine internationale Beziehung handelt.⁷⁰⁷

Im Verhältnis zum Mutterstaat ist entscheidend, dass das De-facto-Regime sich stabilisiert hat und eine befriedete Situation eingetreten ist.⁷⁰⁸ Nach überwiegender Meinung kann das rebellierende De-facto-Regime “nicht von Anfang an durch das Gewaltverbot geschützt sein, wenn das Völkerrecht nicht geradezu die Rebellion begünstigen will”.⁷⁰⁹ Soweit sich jedoch eine befriedete Situation entwickelt hat, tritt zwischen Mutterstaat und De-facto-Regime die Geltung des Gewaltverbots ein.⁷¹⁰

Damit ist an dieser Stelle zunächst festzuhalten, dass das Gewaltverbot inzwischen in jedem Fall für befriedete De-facto-Regime gilt. Inwieweit dieser Zeitpunkt nach geltendem bzw. im Entstehen befindlichem Völkerrecht vorverlegt wurde, ist Gegenstand der weiteren Untersuchung. Im nächsten Abschnitt wird zunächst analysiert, in welchem Umfang sich drei auf Unabhängigkeit berufende Gebilde, Somaliland, Puntland und die Westsahara, nach der Lehre des De-facto-Regimes oder aus einem anderen Grund auf den Schutz des Gewaltverbots berufen können.

2. Somaliland und Puntland

Im Hinblick auf den afrikanischen Kontinent wird Somaliland im Norden Somalias als befriedetes De-facto-Regime genannt.⁷¹¹ Somaliland hat am

705 AU Non-Aggression and Common Defence Pact (31.01.2005, in Kraft 18.12.2009) o. Fn 382.

706 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 25–28.

707 *Frowein* Das de facto-Regime im Völkerrecht (1968) 49.

708 *Frowein* *ibid* 53.

709 *Frowein* *ibid* 50.

710 *Frowein* *ibid* 67: Wenn “der ‘Mutterstaat’ über viele Monate oder gar Jahre hin an der effektiven Unabhängigkeit nichts ändert, so muß die Geltung des Gewaltverbots eintreten, weil hier eine befriedete Situation entstanden ist.”

711 *Hoehne* ‘L’état “de facto” du Somaliland’ (2010) 120 *Politique Africaine* 175–99; *ders.* ‘Political Identity, Emerging State Structures and Conflict in Northern

18. Mai 1991 einseitig seine Unabhängigkeit erklärt.⁷¹² Es umfasst mittlerweile fünf der 18 Verwaltungsregionen von Somalia und entspricht geographisch dem früheren Britischen Somaliland.⁷¹³ Somaliland wurde noch von keinem anderen Land anerkannt. Trotzdem kann Somaliland als stabilisiertes De-facto-Regime gelten, da es seit nunmehr über 20 Jahren staatliche Souveränität beansprucht, effektive Herrschaftsgewalt ausübt und als politisch stabil und friedlich gilt.⁷¹⁴ Somit ist Somaliland als befriedetes De-facto-Regime durch das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta geschützt.

Im Gegensatz hierzu war lange fraglich, ob das somalische Puntland auch als befriedetes De-facto-Regime gelten kann. Puntland, am Horn von Afrika, erklärte sich am 23. Juli 1998 einseitig für unabhängig, erreichte aber nie die politische und wirtschaftliche Stabilität Somalilands. Ende 2004 gab Puntland seine Unabhängigkeitsbestrebungen wieder auf und schloss sich der Übergangsregierung Kernsomalias unter Abdullahi Yusuf Ahmed (Präsident der international anerkannten Übergangsregierung von 2004–08) an, der aus Puntland stammt. Während dieser Zeit strebte Puntland nunmehr lediglich nach Autonomie innerhalb eines vereinten Somalias (Puntland State of Somalia).⁷¹⁵ Am 18. April 2012 verabschiedete Puntland nach einem Verfassungskonvent eine Verfassung, die wesentliche Grundrechte und ein Mehrparteiensystem verbürgt. Die neue Verfassung weist darauf hin, dass es sich bis zu einem wiedervereinigten Somalias als unabhängiger Staat sieht. Puntland erstrebt jedoch weiterhin die Einheit Somalias. Dieser Ansatz wird von der sog. Zentralregierung begrüßt.

Somalia' (2006) 44 *Journal of Modern African Studies* 397–414; *Walls* 'The Emergence of Somali State: Building Peace from Civil War in Somaliland' (2009) 108 *African Affairs* 371–89; *Schoiswohl* Status and (Human Rights) Obligations of Non-Recognized de Facto Regimes in International Law: The Case of 'Somaliland' (2004); *Hoyle* 'Somaliland: Passing the Statehood Test?' (2000) 8 *Boundary and Security Bulletin* 80–91; *Kibble* 'Somaliland: Surviving without Recognition' (2001) 15 *International Relations* 5–25.

712 Website der Regierung von Somaliland unter <http://somalilandgov.com>; Unabhängigkeitserklärung unter <http://www.africa.upenn.edu/Hornet/awdal.html>.

713 Das britische Protektorat wurde am 26.06.1960 unabhängig, das italienische am 01.07.1960. Noch am gleichen Tag verbanden sich die ehemaligen Protektorate Britisch-Somaliland und Italienisch-Somaliland zu Somalia.

714 *Hoehne* 'L'état "de facto" du Somaliland' (2010) 120 *Politique Africaine* 175.

715 Vgl. *Hoehne Markus V.* 'Puntland and Somaliland Clashing in Northern Somalia: Who Cuts the Gordian Knot?' (2007) unter <http://hornofafrica.ssrc.org/Hoehne/printable.html>.

Puntland wird als Säule in einem zukünftigen föderalen Somalia gesehen. Auch auf internationaler Ebene wurde die neue Verfassung von Puntland positiv aufgenommen, ebenso das historische Abkommen zwischen “Federal Government of Somalia and the Puntland State” vom 14. Oktober 2014.⁷¹⁶ Damit wird Puntland ähnlich behandelt wie ein amerikanischer Bundesstaat oder ein deutsches Bundesland. Es ist sicherlich eine interessante Frage, ob zwischen zwei deutschen Bundesländern das Gewaltverbot gilt. Diese Frage kann indes dahingestellt bleiben. Für Puntland gilt, dass es mit Parlament und Präsidentschaftswahlen, Verfassung, umgrenzten Gebiet, klar umrissener Bevölkerung und effektiver Staatsgewalt sowie subjektivem Staatswillen wie ein De-facto-Regime zu behandeln ist, da Puntland, wie Somaliland, neben den konstituierenden Elementen eines Staats nur die äußere Anerkennung fehlt. Daran ändert nichts, dass Puntland nicht die gleiche Stabilität wie Somaliland erreicht hat und sich inzwischen nach dem Abkommen von 2014 für die Zukunft als Teil eines föderalen Somalias sieht.

Zwischen Puntland und Somaliland besteht somit ein Gewaltverbot. Dieses Gewaltverbot gilt auch für und gegen die sog. Zentralregierung.

Jubaland in Südwestsomalien hingegen, mit den Städten Kismaayo und Baidoa, das am 3. September 1998 einseitig seine Unabhängigkeit ausrief, kann nicht als befriedetes De-facto-Regime bezeichnet werden, da es hier seit dem Ausbruch des somalischen Bürgerkrieges 1991 nie dauerhaft zu einer befriedeten Situation kam. Nach der herrschenden Meinung würde das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta mangels Qualifizierung als De-facto-Regime daher nicht für Jubaland gelten. Dies würde zu dem merkwürdigen Ergebnis führen, dass Somaliland Jubaland, aber Jubaland nicht Somaliland angreifen dürfte.⁷¹⁷ Da dieses Ergebnis nicht zufriedenstellend ist, soll an anderer Stelle untersucht werden, ob sich nicht schon ein gewohnheitsrechtliches Gewaltverbot entwickelt hat, das auch unterhalb der Schwelle zum De-facto-Regime gilt, sodass im Ergebnis auch ein Gewaltverbot zwischen Jubaland und Somaliland manifestiert werden kann.

716 AU Press Release ‘AU Special Representative welcomes the signing of agreement between the Federal Government and Puntland state’ (14.10.2014).

717 Was in Anbetracht der Tatsache, dass es im Oktober 2007 und erneut 2013/14 zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen Puntland und Somaliland kam, eine durchaus beachtliche Frage ist.

Zentralsomalia kann die Einheit des Landes zumindest in den befriedeten Gebieten nicht durch Gewalt herstellen, sondern nur auf friedlichem Wege.

3. Westsahara

Es ist eigentlich müßig danach zu fragen, ob die Westsahara,⁷¹⁸ genauer die Arabische Saharaische Demokratische Republik, die Voraussetzungen eines befriedeten De-facto-Regimes erfüllt, da sie von der AU seit 1984 als vollwertiges Mitglied anerkannt ist. Mitglieder können nach Art. 29 AU-Akte jedoch nur afrikanische Staaten sein.⁷¹⁹ Sie ist somit mindestens als De-facto-Regime anzusehen, auch wenn von einer effektiven Hoheitsgewalt der Sahrauis in dem von Marokko besetzten Gebiet nicht die Rede sein kann.⁷²⁰ Jede andere Betrachtungsweise wäre eine Ignoranz gegenüber der kollektiven Willensbildung der afrikanischen Staaten, wie sie in der Aufnahme der Westsahara 1984 in die OAU zum Ausdruck gebracht wurde. Daran ändert auch nichts, dass nicht alle AU-Mitglieder die Westsahara anerkannt bzw. ihre Anerkennung suspendiert haben und die Mitgliedschaft nicht unumstritten ist.⁷²¹ Im Verhältnis zwischen Marokko und der Westsahara ist daher von einer Geltung des

718 Zur völkerrechtlichen Problematik der Westsahara ausführlich *Heathcote* *The Law on the Use of Force: A Feminist Analysis* (2012) 116–21; das *Westsahara-Gutachten* ICJ [1975] Rep 12 ging auf die Frage eines Gewaltverbots nicht ein.

719 Genauer noch Art. IV OAU-Charta: “Each independent sovereign African State shall be entitled to become a Member of the Organization.”

720 Hierzu *Gasser* ‘The Conflict in Western Sahara’ (2002) 5 *YIHL* 375–80.

721 Die Aufnahme der Westsahara in die OAU führte zum Austritt Marokkos aus der Organisation. Marokko sieht in der Mitgliedschaft einen Verstoß gegen internes OAU/AU-Recht, da dieses nur die Aufnahme von souveränen Staaten erlaubt, die Westsahara jedoch keine Elemente der Staatlichkeit aufweise, s. *Gnidil* Die völkerrechtliche Lage der ehemaligen Spanischen Sahara (1987) 228. Im Juli 2016 teilte Marokko mit, dass es gedenke, wieder AU-Mitglied zu werden. Ein in diesem Zusammenhang zu sehender Vorstoß Senegals auf dem AU-Gipfel im Juli 2016, die Westsahara als AU-Mitglied auszuschließen, scheiterte. Eine (der wissenschaftlichen Überprüfung nicht zugänglichen) Liste der Länder, welche die Westsahara bzw. die marokkanische Seite unterstützen, findet sich auf Wikipedia unter ‘International Recognition of the Sahrawi Arab Democratic Republic’; danach ist die Westsahara gegenwärtig (Juli 2016) von 47 Staaten anerkannt (ohne Suspendierung 84); zuletzt durch den Südsudan am 09.07.2011.

Gewaltverbots des Art. 2 (4) UN-Charta auszugehen.⁷²² Marokko muss den Konflikt mit der Westsahara mit friedlichen Mitteln suchen. Verletzt Marokko das Gewaltverbot, so steht der Westsahara ein individuelles und kollektives Verteidigungsrecht zu und vice versa. Konsequenz zu Ende gedacht bedeutet dies auch, dass sich jede Seite bei einer Verletzung des Gewaltverbots schadensersatzpflichtig macht.

4. Ergebnis

Es ist falsch, der Erstreckung des Gewaltverbots auf De-facto-Regime nur beschränkte Bedeutung zuzumessen.⁷²³ Die genannten Beispiele, Somaliland, Puntland und Westsahara, zeigen die aktuelle Bedeutung auf. Im Einzelnen mag es schwer zu bestimmen sein, wo ein Bürgerkrieg aufhört und ein befriedetes De-facto-Regime anfängt. Der Übergang von der internen zur quasi-internationalen Beziehung ist ein gradueller. Die UN-Charta verbietet jedoch nicht, diesen Zeitpunkt möglichst früh zu setzen. Hier gilt es, wie auch sonst, zwischen staatlicher Souveränität auf der einen und Wahrung des Weltfriedens und Schutz der Menschenrechte auf der anderen Seite abzuwägen. Zudem kann der UN-Sicherheitsrat die Sache an sich ziehen, um mit einer Kapitel-VII-Resolution eine Einstellung der Kampfhandlungen einzufordern und damit der Geltung des Gewaltverbots zu deklaratorischer oder konstitutiver Wirkung zu verhelfen.

III. Selbstbestimmungsrecht und Gewaltverbot

1. Das Selbstbestimmungsrecht

a) Im Allgemeinen

Fraglich ist, ob sich aus dem Selbstbestimmungsrecht ein Gewaltverbot ergibt. Das Selbstbestimmungsrecht ist eines der ambivalentesten und umstrittensten Rechte des modernen Völkerrechts, “subject to a myriad of of-

722 Zum gleichen Ergebnis führt das Abstellen auf das Selbstbestimmungsrecht, hierzu gleich 3. Kapitel III., oder auf das zwischen den Parteien geltende Waffenstillstandsabkommen.

723 Wie sie z. B. *Nolte* Eingreifen auf Einladung (1999) 198 sieht.

ten conflicting interpretations".⁷²⁴ Es wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in Art. 1 (2) und 55 UN-Charta, Art. 1 (1) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt 1966), Art. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt 1966) sowie, insbesondere für den afrikanischen Kontinent von Bedeutung, in Art. 20 (1) Banjul-Charta (1981) niedergelegt⁷²⁵ und politisch in zahlreichen Resolutionen der UN-Generalversammlung bestätigt.⁷²⁶ Während das interne Selbstbestimmungsrecht dem Grunde nach voll anerkannt ist,⁷²⁷ ist sein externer Umfang außerhalb des Dekolonisationskontextes nicht klar und die Durchsetzung schwierig. Während den erfolglosen Unabhängigkeitsbestrebungen Biafras von Nigeria (1967–70)⁷²⁸ und Katangas von der DR Kongo (1960–63)⁷²⁹ erschien es als reines Lippenbekennt-

724 Gill 'Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter' (1995) NetherlYBIL 74; allg. zum Selbstbestimmungsrecht *Fisch Jörg* Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (München 2010); *Cassese* Self-Determination of Peoples (1995); weitere Lit. bei *Higgins* Use of Force in Wars of National Liberation (2010) 54 Fn 3; *Tomuschat* (Hrsg.) Modern Law of Self-Determination (1993).

725 Art. 20 (1) Banjul: All peoples ... shall have the unquestionable and inalienable right to self-determination. Zur Situation vor dem Zweiten Weltkrieg s. *Doehring* 'Das Selbstbestimmungsrecht der Völker' in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 6–12; *Aaland Island Case* International Commission of Jurists, Official Journal League of Nations, Special Supplement No 3 (1920).

726 Hervorzuheben ist insb. UNGV-Res 1514 (XV) 'Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples' (14.12.1960) GAOR 15th Session Supp 16 vol 1, 66 (Charter of Decolonisation).

727 *Nicaragua* ICJ [1986] 14, 108, Rn 205 "the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy"; das interne Selbstbestimmungsrecht ist dennoch nicht einfach zu bestimmen.

728 Zu Biafra s. *Okoronkwo Pius* 'Self-Determination and the Legality of Biafra's Secession under International Law (2002) 25 Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review; *Suzuki Eisuke* 'Self-Determination and World Public Order: Community Response to Territorial Separation' (1976) 16 Virginia Journal of International Law 779–862; *Saxer* Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung (2010) 263 mwN.

729 Zu Katanga s. *Saxer* *ibid* 177–79; *Gérard-Libois Jules* Sécession au Katanga (Léopoldville 1963); *Lemarchand René* 'The Limits of Self-Determination: The Case of the Katanga-Secession' (1962) American Political Science Review 404–16.

nis.⁷³⁰ Erst mit den Staatsgründungen von Eritrea (1991) und Südsudan (2011) hat es wieder einen Anwendungsbereich in Afrika gefunden, dem jedoch jeweils ein jahrzehntelanger blutiger Bürgerkrieg vorausging (Eritrea 1962–91; Südsudan 1955–72; 1983–2005).

b) Im Spannungsverhältnis zur *uti possidetis*-Doktrin in Afrika

Auf dem afrikanischen Kontinent steht das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht nur im Spannungsverhältnis zu dem Grundsatz der territorialen Integrität und dem Prinzip der staatlichen Souveränität,⁷³¹ sondern vor allem auch im (scheinbaren) Widerspruch zum Prinzip der Unantastbarkeit der Grenzen zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit, das in Afrika durch die OAU-Erklärung von Kairo (1964),⁷³² und verankert in Art. 4 (b) AU-Akte (2000),⁷³³ besondere regionale völkerrechtliche Geltung hat und damit die *uti possidetis iuris*-Doktrin,⁷³⁴ wie sie auf dem südamerikanischen Kontinent Anwendung fand, ausgeweitet und für den afrikanischen Kontinent zumindest für die Post-Kolonialzeit zementiert hat.⁷³⁵

730 Vgl. Higgins *Use of Force in Wars of National Liberation* (2010) 230: '[the right to self-determination] is nothing more than rhetoric if it is impossible to attain and this delegitimizes the international law framework'.

731 Verankert in Art. 3 (3) OAU Charter (1963). Zum Spannungsverhältnis s. Blay 'Territorial Integrity and Political Independence' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 36–40; Doehring 'Das Selbstbestimmungsrecht der Völker' in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 56; Thouvenin 'Is there a Contradiction between Self-Determination and Territorial Integrity?' in *Human Rights Abuses in the Contemporary World* (2011) 49–56.

732 OAU Res 16.1 'Cairo Declaration 1964' on Intangibility of Existing Borders (Intangibilité des frontières africaine) o. Fn 60 in Ergänzung zu Art. 3 (3) OAU Charter (1963) 'Respect for the sovereignty and territorial integrity of each State and for its inalienable right to independent existence'.

733 Art. 4 (b) AU Constitutive Act (2000): 'Respect of borders existing on achievement of independence'.

734 Zur Herkunft und Anwendung der *uti possidetis iuris*-Doktrin in Süd- und Lateinamerika s. Nesi 'Uti possidetis Doctrine' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

735 Mnyongani 'Between a Rock and a Hard Place: The Right to Self-Determination versus *uti possidetis* in Africa' (2008) XLI CILSA 463–479. Der IGH nennt in *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)* [1986] ICJ Rep 554 die *uti possidetis iuris*-Doktrin ein allg. völkerrechtliches Prinzip, de facto hat das Prinzip auf dem afrik. Kontinent jedoch eine ganz besondere Ausprägung.

Die frisch gekürten Staatsoberhäupter der neuen afrikanischen Staaten wollten ihre frisch gewonnene Souveränität nach außen nicht auch gleich wieder nach innen verteidigen müssen. Dugard führt dazu aus: “realising that the redrawing of the map of Africa along ethnic lines would destroy the stability of the continent, post-independence African leaders and the Organisation of African Unity invoked the principle of territorial integrity.”⁷³⁶ Auch nach der Staatsgründung von Eritrea und Südsudan haben sich die Rechtsansichten auf dem Kontinent nicht geändert. Die überwiegende afrikanische Ansicht ist, dass sich aus der *uti possidetis*-Doktrin ein Verbot der Abspaltung ergibt; in jedem Fall besteht kein Recht dazu.⁷³⁷ Es ist damit ‘konservativer’ als das allgemeinen Völkerrecht, das einer Sezession zunächst neutral gegenübersteht, auch wenn es im Grundsatz kein positives Recht auf Abspaltung vorsieht.⁷³⁸

Es gibt jedoch auch Stimmen, die die *uti possidetis*-Doktrin als ‘eurozentrische’ Idee ablehnen und darauf hinweisen, dass afrikanische Alternativen vorliegen:

The application of this doctrine by the ICJ and countries in Africa can be described as very rigid. In all of the cases, the ICJ and arbitrators relating to Africa have favoured the application of *uti possidetis* as expressed by the Cairo Declaration. It should be noted, however, that these decisions are not always reached unanimously, as expressed by the separate opinion of Judge Bola Ajibola in the *Territorial Dispute Case (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)* ([*Separate Opinion of Judge Ajibola*] paras 4–12) which implied that it can be problematic to apply Eurocentric principles such as the *uti possidetis* doctrine to African territorial disputes, especially if other uniquely African solutions might exist.⁷³⁹

Hierbei wird jedoch übersehen, dass die *uti possidetis*-Doktrin, wenn auch aus dem lateinischen Recht kommend, kein ausschließlich eurozentrisches Modell ist, sondern seine moderne Ausformung vor allem in Südamerika,

736 Dugard ‘Secession: Is the Case of Yugoslavia a Precedent for Africa?’ (1995) 5 AJICL 165; einhellige Meinung s. nur *Oguergouz/Tehindrazanarivelo* ‘The Question of Secession in Africa’ in Kohen (Hrsg.) *Secession* (2006) 260.

737 *Oguergouz/Tehindrazanarivelo* ibid 257; Majinge ‘*Uti possidetis* and State Secession in International Law’ (2010) 18 AYIL 81–119.

738 Sondern nur in engen Grenzen als Ausnahme, vgl. Kohen ‘Introduction’ in Kohen (Hrsg.) *Secession* (2006) 5 und Oeter ‘Self-Determination’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 35–37.

739 *Oduntan* ‘The Demarcation of Straddling Villages in Accordance with the International Court of Justice Jurisprudence – The Cameroon-Nigeria Experience’ (2006) 5 CJIL 79 Fn 18.

aber auch in Asien gefunden hat und von den afrikanischen Staatschefs in der Kairo-Erklärung von 1964 übernommen wurde.⁷⁴⁰

An dieser Stelle kann jedoch dahingestellt bleiben, ob bzw. unter welchen Umständen ein Volk das Recht zur Sezession bzw. Unabhängigkeit hat und wie weit das äußere Selbstbestimmungsrecht reicht. In den nächsten Abschnitten soll vielmehr untersucht werden, ob und ab wann sich aus dem (internen) Selbstbestimmungsrecht ein Gewaltverbot ergibt. Zunächst könnte das völkerrechtliche Gewaltverbot im Rahmen der Kolonialisierung gelten.

2. Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung und rassistisches Regime

a) Schutz von 'klassischen' Befreiungsbewegungen

Unter dem Eindruck der afrikanischen Befreiungskriege kam Bewegung in die 1945er-Doktrin des Gewaltverbots.⁷⁴¹ Es wurden Forderungen laut, wonach es sich hier um internationale Konflikte handle bzw. dass diese zumindest wie zwischenstaatliche zu behandeln seien. Das Ergebnis dieser Diskussion findet sich erstmals in der sog. Charter of Decolonization, der Resolution der UN-Generalversammlung 1514 (XV) von 1960,⁷⁴² wonach es nunmehr ausdrücklich verboten ist, gegen die kolonialisierten Völker Gewalt anzuwenden; vielmehr sei ihr Recht auf Unabhängigkeit zu respektieren.⁷⁴³

All armed action or repressive measures of all kinds directed against dependent peoples shall cease in order to enable them to exercise peacefully and

740 S. auch o. 1. Kapitel aE; zudem *Jacobs/Mostert* 'Boundary Disputes in Africa' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 22; *Infante Caffi* 'Boundary Disputes in Latin America' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013) Rn 4–6.

741 Allg. zu den Befreiungskriegen s. *Uibopuu* 'Wars of National Liberation' in Bernhardt (Hrsg.) EPIL (1992); *Ellis Stephen* 'Africa's War of Liberations: Some Historiographical Reflections' in Koning Piet/ Van Binsbergen Wim/ Hesselting Gerti (Hrsg.) *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine: Hommage à Robert Buijtenhuijs* (2000) 69–91.

742 UNGV-Res 1514 (XV) 'Charter of Decolonisation' (14.12.1960) o. Fn 726; vgl. hierzu *Pellet* 'The Charter of the United Nations: A Commentary of Simma's Commentary' (2003) 25 MichJIL 141, *Fastenrath* 'Art. 73' in Simma (Hrsg.) *The Charter of the United Nations* (2002) Rn 1092f.

743 *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Bd I/2 (2002) § 112, 308.

freely their right to complete independence and the integrity of their national territory shall be respected.⁷⁴⁴

Zehn Jahre später bekräftigt dies die Prinzipien Deklaration (1970), wonach

[e]very State has the duty to refrain from any forcible action which deprives people ... of their right to self-determination.⁷⁴⁵

Nach afrikanischer Ansicht manifestiert die Prinzipien Deklaration ein auf dem Selbstbestimmungsrecht basierendes Gewaltverbot zwischen Mutterland und Kolonialgebiet.⁷⁴⁶ Auch westliche Stimmen entnehmen der Friendly Relations Declaration, dass in der gewaltsamen Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechts durch Kolonialmächte eine Verletzung des Gewaltverbots liegt.⁷⁴⁷

Die Erklärungen der UN-Generalversammlung stellen jedoch keinen direkten Bezug zur Internationalität des Konflikts ab. Diese Frage wurde offen gelassen. Die Bezeichnung als 'internationaler Konflikt' geschieht erst mit Resolution 3103 (XXVIII) der UN-Generalversammlung vom 12. Dezember 1973:⁷⁴⁸

The armed conflict involving the struggle of peoples against colonial and alien domination and racist régimes are to be regarded as *international armed conflicts* in the sense of the 1949 Geneva Conventions.⁷⁴⁹ (Hervorh. durch Verf.)

Die UN-Generalversammlung kann ihren Erklärungen, trotz aller normativer Bedeutung und Autorität, die sie haben, keine Bindungswirkung mit-

744 UNGV-Res 1514 (XV) 'Charter of Decolonisation' (14.12.1960) 67 Rn 4.

745 UNGV-Res 2625 (XXV) 'Prinzipien Deklaration' (24.10.1970) (Fn 203); operative Rn 8. Dies wird verstärkt durch weitere Bestimmung der Prinzipien Deklaration in Bezug auf das Interventionsverbot: "The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention."

746 Ausführlich *Ojutaey-Kodje* The Principle of Self-Determination in International Law (1977); vgl. *Keller Helen* 'Friendly Relation Declaration (1970)' in Wolf- rum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 1.

747 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 14, bezieht sich aber nur auf die Vergangenheit.

748 UNGV-Res 3103 (XXVIII) 'Basic Principles of the Legal Status of the Combatants Struggling against Colonial and Alien Domination and Racist Regimes' (12.12.1973) GAOR 28th Session Supp 30 vol 1, 142.

749 UNGV-Res 3103 (XXVIII) *ibid* Rn 3.

geben.⁷⁵⁰ In den Folgejahren blieb es umstritten, ob der internationale Charakter der kolonialen Befreiungskriege schon Völkergewohnheitsrecht darstellt.⁷⁵¹ Eine völkerrechtlich gefestigte Internationalisierung der kolonialen Unabhängigkeitskriege gelingt erst 1977 mit der Verabschiedung des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (ZP I).⁷⁵² Das Erste Zusatzprotokoll findet nach seinem Art. 1 (3) auf alle Situationen Anwendung, welche in dem Gemeins. Art. 2 Genfer Abkommen (1949) bezeichnet sind, nämlich bewaffnete Konflikte zwischen Vertragsparteien. Eine Befreiungsbewegung kann jedoch zunächst einmal keine Vertragspartei sein. Vertragsparteien zu völkerrechtlichen Verträgen sind i. d. R. nur Staaten. Art. 1 (4) ZP I bestimmt jedoch, dass neben den bewaffneten Konflikten i. S. d. Gemeins. Art. 2 Genfer Abkommen (1949) i. V. m. Art. 1 (3) ZP I auch folgende Konflikte gehören:

Bewaffnete Konflikte, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regime in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftlicher Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist.

Art. 1 (4) ZP I stuft somit in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts geführte Befreiungskriege als international i. S. d. Gemeins. Art. 2 Genfer Abkommen (1949) ein – wobei freilich umstritten ist, ob Art. 1 (4) ZP I deklaratorischer oder konstitutiver Natur ist.⁷⁵³ Allerdings erfolgt diese Einstufung nicht generell, sondern nach dem Wortlaut nur für solche Be-

750 Die Staatenpraxis zeigt, ob die Res der UNGV Ausdruck von Völkergewohnheitsrecht sind bzw. werden, denn oft tragen die Erklärungen zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht bei.

751 Dagegen *Schindler Dietrich* 'The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols' (1979) 2 RdC 121–63, 136; *Ipsen* in *Ipsen* (2004) § 66 Rn 17.

752 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) (08.06.1977, in Kraft 07.12.1978) 1125 UNTS 3.

753 Die afrikanischen Staaten vertreten die erste, die westlichen die zweite Ansicht; vgl. *Ipsen* in *Ipsen* (2004) § 66 Rn 17; *Zimmermann* in *Sandoz/Pilloud* (Hrsg.) 'Protocol I – Article 1' Commentary on the Additional Protocols (1987) Rn 67; vgl. aber auch *Kwakwe* *The International Law of Armed Conflict* (1992) 63–66, der 1991 für Art. 1 (4) ZP I noch keine gewohnheitsrechtliche Geltung sah (war entscheidend im Hinblick auf die SWAPO in Namibia).

freiungskriege, die sich gegen Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung oder rassistische Regime richten.

Man kann in Frage stellen, ob mit Art. 1 (4) ZP I nur das humanitäre Völkerrecht nunmehr auch für die Befreiungskriege geöffnet werden sollte, oder ob damit auch eine Qualifizierung in Bezug auf das Merkmal 'international' in Art. 2 (4) UN-Charta bzw. das gewohnheitsrechtliche Gewaltverbot erfolgte. Im Hinblick auf die verschiedenen Zielrichtungen der Regelungen kann argumentiert werden, dass sich die Qualifizierung solcher Konflikte als international nur auf das *ius in bello* bezieht und keine Aussagen zum *ius ad bellum* trifft. Dafür spricht, dass das Zusatzprotokoll keine Aussagen zum Gewaltverbot macht und über keine Kompetenz verfügt, die UN-Charta zu erweitern.⁷⁵⁴

Die wohl überwiegende Lehre und die Staatenpraxis folgen indes der Auslegung, wonach koloniale Befreiungskriege spätestens seit dem Inkrafttreten des Ersten Zusatzprotokolls völkerrechtlich allgemein als zwischenstaatlich betrachtet werden⁷⁵⁵ und das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta damit auf Befreiungskriege i. S. d. Art. 1 (4) ZP I (zumindest entsprechende) Anwendung findet.⁷⁵⁶ Für diese Auslegung spricht, dass es widersprüchlich wäre, einen solchen Konflikt im humanitären Völkerrecht

754 Das ZP I greift lediglich geltendes Völkergewohnheitsrecht, wie es in der Prinzipienklärung (Fn 203) seinen Ausdruck gefunden hat, auf. Ab diesem Zeitpunkt galten die kolonialen Befreiungskriege als zwischenstaatlich bzw. wurden zumindest wie solche behandelt.

755 Im klassischen Völkerrecht wurde das Verhältnis zw. Kolonialmacht und unterdrücktem Volk als internes Verhältnis betrachtet. Diese Ansicht begann jedoch schon in den Fünfzigern zu schwinden; auch das Verhältnis zw. Besetzungsmacht und dem besetzten Gebiet war immer ein internationales, s. *Hofmann* 'International Protection of Human Rights and International Territorial Administration: A Legal Blackhole' in FS Bothe (2008) 124–41; im Verhältnis zw. rassistischem Staat und unterdrückter Gruppe handelte es sich aber eindeutig um ein internes Verhältnis; *Cassese* Self-Determination of Peoples (1995) 196 stellt fest, dass schon die Prinzipienklärung (mit Blick auf die UNSR-Res zu Rhodesien und Südafrika) hier den Umschwung gebracht hat, nicht erst das ZP I.

756 *Cassese* International Law (2005) 63; *Dugard* International Law: A South African Perspective (2005) 523; *Doehring* 'Self-Determination' in Simma (Hrsg.) The Charter of the United Nations (2002) Rn 55; *ders.* 'Das Selbstbestimmungsrecht der Völker' in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 55; *Uibopuu* 'Wars of National Liberation' EPIL (Bernhardt) (1992) 1405; *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Bd I/2 (2002) § 112, 309; *Njoume Ekango* Innerstaatliche Konflikte und Drittstaaten (2001) 39–41 vertritt noch heute, dass das Verhältnis des Kolonialvolkes zum Mutterland ein inner-

als international, im Übrigen jedoch als nichtinternationalen Konflikt einzustufen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass das Erste Zusatzprotokoll mit der Einstufung der bewaffneten kolonialen Befreiungsbewegungen als internationale Konflikte den Anwendungsbereich des Gewaltverbots in Art. 2 (4) UN-Charta erweitert hat.

Diese Erweiterung des Gewaltverbots kann jedoch nur dann für alle Staaten gelten, wenn inzwischen von einer gewohnheitsrechtlichen Geltung des Art. 1 (4) ZP I ausgegangen werden kann. Andernfalls hätte diese Erweiterung nur für Vertragsstaaten eine Bedeutung. Art. 1 (4) ZP I greift lediglich auf, was schon in der Prinzipien Deklaration angedeutet und in der Resolution der UN-Generalversammlung 3103 (XXVIII) vom 12. Dezember 1973 festgeschrieben wurde: Bei bewaffneten kolonialen Befreiungsbewegungen und den anderen in Art. 1 (4) ZP I genannten Fallgruppen handelt es sich um internationale Konflikte.

Nach Inkrafttreten des Ersten Zusatzprotokolls wurde dieser Grundsatz von niemandem mehr angezweifelt, vielmehr wurde er durch die Staatenpraxis bekräftigt. Damit ist von einer gewohnheitsrechtlichen Geltung des Art. 1 (4) ZP I auszugehen.⁷⁵⁷ Folglich hat das Selbstbestimmungsrecht den Umfang des Gewaltverbots gewohnheitsrechtlich verändert.⁷⁵⁸ Es verleiht den im Ersten Zusatzprotokoll aufgezählten drei Kategorien eine rechtliche Position, die durch das Gewaltverbot zu schützen ist.⁷⁵⁹ Damit muss sich das Mutterland an das Gewaltverbot halten.

staatliches ist, mit der Folge, dass für das unterdrückte Volk das Gewaltverbot nicht gilt, der damit aber auch zum gleichen Ergebnis wie die inzwischen überwiegende Meinung kommt; diese bejaht zwar ein Verstoß gegen das Gewaltverbot, sieht jedoch in Art. 51 UN-Charta oder im Selbstbestimmungsrecht ein Rechtfertigungsgrund. Für eine interne Beziehung wohl auch *Schachter* International Law in Theory and Praxis (1991) 119; vgl. auch *Nolte* Eingreifen auf Einladung (1999) 214.

757 Allg. zum gewohnheitsrechtlichen Status des ZP I *Glazier* 'Wars of National Liberation' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 15.

758 *Cassese* Self-Determination of Peoples (1995) 193 mwN.

759 *Bothe* in Graf Vitzthum (2010) Rn 14; *Cassese* International Law (2005) "States which oppress peoples falling within one of the three categories are duty-bound to allow the free exercise of self-determination. In particular they are enjoined not to deny this right forcibly." 57, 62.

b) Gegenseitigkeit des Gewaltverbots

Fraglich ist, ob das Gewaltverbot nur für das Mutterland oder auch gegenüber der Unabhängigkeitsbewegung gilt. Mit anderen Worten, muss sich auch die Befreiungsbewegung an das Gewaltverbot halten oder darf sie zu den Waffen greifen?

Auf den ersten Blick erscheint das Gewaltverbot immer gegenseitig, also reziprok. Dafür spricht, dass ein Gewaltverbot nur dann einen Sinn ergibt, wenn es gegenseitig ist. Sinn und Zweck des Gewaltverbots ist es ja, Meinungsverschiedenheiten zwischen Staaten (oder Gebilden, die Staaten gleichgestellt werden können) friedlich zu bereinigen.⁷⁶⁰ Dafür spricht weiter, dass ein Gewaltverbot (historisch betrachtet) eine Fortsetzung der Einhaltung von Friedensverträgen, also gegenseitiger Natur, ist.⁷⁶¹

Mit der Mitgliedschaft in der UN unterwirft sich ein Staat heute konsensual dem Gewaltverbot. Für eine Befreiungsbewegung trifft das nicht zu. Teilweise wird deshalb das Argument vorgebracht, dass die UN-Charta den unterdrückten Völkern gerade nicht verbietet, zu den Waffen zu greifen: Das Verbot richtet sich nur gegen Staaten.⁷⁶² Das Gewaltverbot gilt jedoch gewohnheitsrechtlich auch für Nichtmitglieder der UN. Da das Gewaltverbot damit losgelöst ist von einer konsensualen Unterwerfung, sollte es auch für eine Befreiungsbewegung gelten. Das heißt, dass Befreiungsbewegungen von sich aus nicht zu den Waffen greifen dürfen; sie müssen versuchen die Unabhängigkeit bzw. die Macht auf friedlichem Wege zu erreichen. Rechtmäßige Gewalt ist nur nach den allgemeinen Regeln denkbar, also z. B. im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts.⁷⁶³

760 *Randelzhofer/Dörr* 'Art. 2 (4) in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 2.

761 Vgl. *Elias* 'African Law' in Larson/Jenks (Hrsg.) *Sovereignty within the Law* (1965) 221f wonach das freundschaftliche Verhältnis der Staaten und "the assurance of a valid world order" letztendlich auf dem Grundsatz *pacta sunt servanda* basiert; zudem *Connell* 'Enforcing the Prohibition on the Use of Force: The UN's Response to Iraq's Invasion of Kuwait' (1991) *Southern Illinois University Law Journal* 464, 458, die das Gewaltverbot auch als reziprok bezeichnet und sich dabei u. a. auf Grotius bezieht.

762 *Cassese* *Self-Determination of Peoples* (1995) 197.

763 Vgl. *Doehring* 'Das Selbstbestimmungsrecht der Völker' in Simma (Hrsg.) *Charta der Vereinten Nationen: Kommentar* (1991) Rn 41; zur Frage der Selbstverteidigung s. gleich unten.

Hinzu kommt: Erlangt eine Befreiungsbewegung über das Erste Zusatzprotokoll den Schutz des Gewaltverbots, dann muss sie sich im Gegenzug an die gleichen Spielregeln halten. Das Gegenargument, das darlegt, dass die Aufnahme der klassischen Befreiungsbewegungen ins Regime des internationalen bewaffneten Konflikts implizit von einer Lösung des Konfliktes mit gewaltsamen Mitteln ausgeht, überzeugt nicht, denn auch nach dem Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta dürfte es das humanitäre Völkerrecht des internationalen Konflikts eigentlich nicht mehr geben. Niemand behauptet indes, dass der Fortbestand des humanitären Rechts darauf hinweist, dass das Gewaltverbot im Grunde nicht gilt.

Die gewichtigeren Gründe sprechen dafür, dass das Gewaltverbot reziprok ist. Neben Sinn und Zweck sind dies Rechtssicherheit und die Gefahr eines Rechtsmissbrauches. Im anderen Falle würde sich die Gegenseite immer darauf berufen können, dass für sie das Gewaltverbot gerade nicht gelten würde.

Als Zwischenergebnis ist daher davon auszugehen, dass mit der Internationalisierung der kolonialen Unabhängigkeitskriege das Gewaltverbot nicht nur für das Mutterland, sondern auch für das nach Unabhängigkeit strebende Gebiet gilt. Damit kann die Gewalt der Befreiungsbewegung nur gerechtfertigt sein, wenn sie unter einen Ausnahmetatbestand zum Gewaltverbot fällt.

c) Befreiungskrieg als Selbstverteidigung?

Die Prinzipienklärung gibt auf die Frage, ob Befreiungskriege ein legitimes Mittel darstellen, keine ausdrückliche Antwort.⁷⁶⁴ Die überwiegende westliche Lehre hat einen solchen Rechtfertigungsgrund nicht gesehen und das Recht auf einen Befreiungskrieg abgelehnt.⁷⁶⁵ 1971 äußerte Bothe, dass es nicht als geltendes Völkerrecht betrachtet werden kann, wonach sog. Befreiungskriege in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eine zulässige Gewaltanwendung sind.⁷⁶⁶

764 Keller Helen 'Friendly Relation Declaration (1970)' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 15f.

765 Fischer in Ipsen § 59 Rn 21.

766 Bothe 'Das Gewaltverbot im allgemeinen' in Schaumann (Hrsg.) Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung (1971) 24.

Die afrikanischen Staaten hingegen, unterstützt vor allem von sowjetischer Seite, sahen ein völkerrechtliches Recht zum Befreiungskrieg im Dekolonisationsprozess stets gegeben.⁷⁶⁷ Ein Hauptargument lautete, dass die Kolonialstaaten eine Daueraggression ausüben, gegen die sich die afrikanischen Länder in Form eines Notwehrrechts entsprechend Art. 51 UN-Charta wehren können.⁷⁶⁸ Insbesondere die OAU, genauer sein Comité de libération, hat in den Sechzigerjahren die Ansicht vertreten, dass den Befreiungsbewegungen in den unterdrückten Ländern ein Verteidigungsrecht gegen die Kolonialmacht bzw. die weiße Minderheitsregierung zusteht.⁷⁶⁹ Auch heute wird diese These noch vertreten und ist inzwischen nicht mehr auf die afrikanische Literatur beschränkt. So gibt es nach Cassese eine “legal license to use force for the purpose of reacting to the forcible denial of self-determination” in den drei Kategorien.⁷⁷⁰ Viele beziehen sich in ihrer Argumentation auf Resolution 2105 (XX) der UN-Generalversammlung von 1965, wonach die Legitimität des Befreiungskampfes der kolonialen Völker ganz allgemein anerkannt worden sei:

[The General Assembly r]ecognizes the legitimacy of the struggle by the people under colonial rule to exercise their right to self-determination and independence and invites all States to provide material and moral assistance to the national liberation movements in colonial Territories.⁷⁷¹

767 *Okoye International Law and the New African States* (1972) 161–63; *Bokorné Szegő Hanna* ‘The Attitude of Socialist States towards the International Regulation of the Use of Force’ in Cassese (Hrsg.) *The Current Regulation of the Use of Force* (1986) 467–9.

768 *Okoye* *ibid* 161f; aA *Dugard* ‘The Organisation of African Unity and Colonialism: An Enquiry into the Plea of Self-Defence as a Justification for the Use of Force in the Eradication of Colonialism’ (1967) 16 ICLQ 176.

769 *Dahm/Delbrück/Wolfrum Völkerrecht Bd I/2* (2002) § 111, 308; gegen die Überstrapazierung von Art. 51 UN-Charta im Befreiungskrieg *Dugard International Law: A South African Perspective* (2011) 517.

770 *Cassese International Law* (2005) 63; *ders.* *Self-Determination of Peoples* (1995) 193; so auch *Higgins Use of Force in Wars of National Liberation* (2010) 89: “The various General Assembly and Security Council resolutions, as well as state practice on the issue of the jus ad bellum in relation to wars of national liberation, illustrate that a majority of states accept that wars of national liberation are just wars and that national liberation movements possess the proper authority to use force.”

771 UNGV-Res 2105 (XX) on the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (20.12.1965) Rn 10; in zahlreichen Resolutionen der UNGV wurde die generelle Anerkennung der na-

Seit der 25. Sitzungsperiode (1970) verstärkte die UN-Generalversammlung ihre Aussage dahingehend, dass die Befreiungsbewegungen in Verfolgung ihres legitimen Kampfes ‘alle notwendigen Mittel’ einsetzen dürfen.⁷⁷² Auf der anderen Seite war in der UNGV-Resolution 2621 (XXV) von 1970 ausdrücklich nicht von *armed* struggle, sondern nur von struggle die Rede. Auch die Prinzipien Deklaration (UNGV-Resolution 2625) von 1970 benutzt den Ausdruck struggle ohne Adjektiv. Einige sahen in dem fehlenden Zusatz ‘armed’ keinen Ausschluss des bewaffneten Kampfes,⁷⁷³ zumal die Prinzipien Deklaration das Recht auf Widerstand (“right to resistance vis-à-vis the incumbent government”) einräumt, das so ganz ohne Gewalt, zumindest in den Siebzigerjahren, kaum vorstellbar ist bzw. war. Von westlicher Seite wurde daraus gerne der Umkehrschluss gezogen, dass ein bewaffneter Kampf gegen Unterdrückung nicht zulässig sei, lediglich eine friedliche Revolution. Drei Jahre später nahm die Generalversammlung der UN den bewaffneten Kampf in der Resolution 3070 (XXVIII) vom 30. November 1973 jedoch ausdrücklich mit auf.⁷⁷⁴ Die Generalversammlung

reaffirms the legitimacy of the peoples’ struggle for liberation from colonial and foreign domination and alien subjugation by all available means including *armed* struggle.⁷⁷⁵ (Hervorh. durch Verf.)

Freilich sind die Resolutionen der UN-Generalversammlung ihrer Natur nach unverbindlich und führen in der Regel keine objektive, über die Organisation hinauswirkende Verbindlichkeit herbei.⁷⁷⁶ Allerdings ist auch nicht zu übersehen, dass “GA declarations convey strong indications of el-

tionalen Befreiungsbewegungen bestätigt, s. Fn 23 in *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Bd I/2 (2002) § 112, 308.

772 UNGV-Res 2621 (XXV) on a Programme of Action for the Full Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (12.10.1970) vgl. *Dahm/Delbrück/Wolfrum* *ibid* § 112, 309 Fn 24.

773 *Schachter* International Law in Theory and Praxis (1991) 119: “The resolution recognizes, clearly enough, that people may use force to resist governments which deprive them of self-determination.”

774 UNGV Res 3070 (XXVIII) ‘Importance of the Universal Realization of the Right of Peoples to Self-Determination and of the Speedy Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples for the Effective Guarantee and Observance of Human Rights’ (30.11.1973) GAOR 28th Session Supp 30 vol 1, 78.

775 UNGV Res 3070 (XXVIII) *ibid* Rn 2.

776 *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Bd I/2 (2002) § 112, 314.

ements of the international public order”.⁷⁷⁷ Im historischen Abstand ist zu folgern, dass die wohl überwiegende Meinung den durch Kolonialismus und rassistischen Minderheitsregimen unterworfenen Völkern ein Recht auf den Befreiungskrieg zugestanden hat und dies dogmatisch überwiegend als Rechtfertigung zur Daueraggression analog Art. 51 UN-Charta begründet wurde.⁷⁷⁸

Mit Ende der Dekolonisation hat die Debatte zwar an Brisanz, aber nicht an Bedeutung verloren, denn immer wieder kommt es zu Sezessionsbestrebungen. Weltweit gibt es über 20 Konflikte, deren Ziel die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts ist.⁷⁷⁹ Es fehlt indes eine allgemeine Rechtsüberzeugung, wonach Gewalt bei der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zulässig ist.⁷⁸⁰ Die überwiegende Meinung in der Literatur vertritt die Ansicht, dass mit dem Ende der Kolonialisierung auch die Vorstellung, dass das Selbstbestimmungsrecht mit Waffengewalt durchgesetzt werden kann, der Vergangenheit angehören soll.⁷⁸¹ Richtigerweise kann Gewalt im (gestrigen wie heutigen) Unabhängigkeitskrieg nur auf der Rechtfertigungsebene zu finden sein.

Im Folgenden soll eines der wenigen verbleibenden Anwendungsbeispiele unter Art. 1 (4) ZP I in Bezug auf das Gewaltverbot untersucht werden.

777 Klein/Schmahl ‘Art. 10’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 53.

778 Doehring ‘Das Selbstbestimmungsrecht der Völker’ in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 41.

779 Die Zahlen variieren je nachdem, wo die Schwelle zum bewaffneten Konflikt angesetzt wird. Higgins Use of Force in Wars of National Liberation (2010) 1 entnimmt Zahlen dem Peace and Conflict Report 2008, wonach weltweit 26 bewaffnete Konflikte um das Selbstbestimmungsrecht ausgetragen werden: “Some of these may differ in nature from the ‘traditional’ anti-colonial wars of national liberation of the 1960s and 1970s, but the objective of all wars of national liberation, former, recent and current, remains the attainment of self-determination.”; vgl. mit Heidelberger Konfliktbarometer (2016) 33–36.

780 Bothe in Graf Vitzthum (2010) Rn 20; ders. ‘Das Gewaltverbot im allgemeinen’ in Schaumann (Hrsg.) Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung (1971) 24.

781 Frowein Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung (1996) 23.

d) Übergriff auf Flüchtlingslager in der Westsahara (2010)

Die klassischen Anwendungsbeispiele des Art. 1 (4) ZP I sind inzwischen rar.⁷⁸² Auf dem afrikanischen Kontinent ist die Westsahara wohl der letzte Anwendungsfall, an den beim Entwurf des Zusatzprotokolls schon gedacht worden war. Zwischen der Westsahara und Marokko gilt nach der hier vertretenen Ansicht das Gewaltverbot, da die Westsahara als Mitglied der AU zumindest als De-facto-Regime zu behandeln ist. Des Weiteren kann sich für die Westsahara unter dem Gesichtspunkt des Selbstbestimmungsrechts i. V. m. Art. 1 (4) ZP I eine Einbeziehung in den Schutzbereich des Gewaltverbots ergeben. Im Zusammenhang mit Art. 1 (4) ZP I wird die Westsahara entweder als ‘secondary colony’⁷⁸³ oder als unter Fremdherrschaft stehend eingestuft. ‘Secondary colonies’ sind

entities that are entitled to colonial self-determination in the first place. However, when they were at the very point of administering the act of self-determination, they were forcibly incorporated into another State.⁷⁸⁴

Dies trifft auf die Westsahara insoweit zu, als sie, wie unten noch ausgeführt wird, zu dem Zeitpunkt, als sie durch Spanien in die Unabhängigkeit entlassen werden sollte, von Marokko mit Zueignungswillen besetzt wurde. Eine Annexion gelang jedoch nicht. Deshalb wird die Westsahara in der Regel als unter Fremdherrschaft liegend eingestuft.⁷⁸⁵ Fremdherrschaft betrifft Situationen von teilweiser oder vollständiger Besetzung eines Territoriums, ohne dass es schon zu einer vollständigen Staatsgründung gekommen wäre.⁷⁸⁶

782 Palästina ist der klassische Fall, an den bei Gründung des ZP I gedacht wurde; genannt werden heute noch Tibet, Kaschmir und Ost-Timor; *Oeter* ‘Self-Determination’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 32; *Higgins* *Use of Force in Wars of National Liberation* (2010) 113.

783 *Higgins* *ibid.*

784 *Weller* ‘Why the Legal Rules on Self-Determination Do not Resolve Self-Determination Disputes’ in *Weller/Metzger* (Hrsg.) *Settling Self-Determination Disputes* (2008) 25.

785 *Verhoeven Sten* ‘International and Non-International Armed Conflicts’ Working Paper No 107 Institute for International Law (March 2007) 12f.

786 *Sandoz/Pilloud* (Hrsg.) *ICRC Commentary on the Additional Protocols* (1987) Rn 112: “[A]lien occupation’ in the sense of all or part of the territory of one State being occupied by another State – covers cases of partial or total occupation of a territory which has not yet been fully formed as a State.”

In diesem Abschnitt ist zu untersuchen, ob der Übergriff Marokkos auf ein saharaisches Flüchtlingslager mit zehn Toten im November 2010 eine Verletzung des Gewaltverbots i. S. d. Art. 2 (4) UN-Charta darstellt.

aa) Hintergrund

Das Gebiet der heutigen Westsahara war bis 1975 spanische Kolonie. Nach Freigabe des Gebietes durch Spanien 1976 beanspruchte Marokko das Gebiet als Teil eines historischen Titels. Die Frage, ob Marokko Anspruch auf das Gebiet hat, wurde in dem *Westsahara*-Gutachten des IGH von 1975 zu klären versucht.⁷⁸⁷ Der Gerichtshof wog zwischen den historischen Bindungen der Westsahara an Marokko und Mauretanien auf der einen und dem Recht des sahraischen Volkes auf Selbstbestimmung auf der anderen Seite ab.⁷⁸⁸ Das endgültige Gutachten bewertete das Selbstbestimmungsrecht des sahraischen Volkes höher. Daher sollte die Bevölkerung der Westsahara in einem Referendum über seine Zukunft entscheiden. Zu einem solchem Referendum ist es bislang nicht gekommen. Die Parteien streiten vor allem darüber, wer als einheimisch gilt und damit wahlberechtigt sein soll.⁷⁸⁹ Die UN-Mission für das Referendum in der Westsahara (MINURSO) wurde durch die Sicherheitsratsresolution 690 vom 29. April 1991 etabliert. Grundlage hierfür war der Vertrag zwischen Marokko und der Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y de Río de Oro (Frente Polisario). MINURSO dauert noch immer an.

Am 8. November 2010 kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen marokkanischen Behörden und Angehörigen der Frente Polisario. Die marokkanische Seite löste das Zeltlager von Gdim Izik mit ca. 12.000 Westsahauris⁷⁹⁰ in der Nähe der westsaharaischen Hauptstadt El

787 *Western Sahara (Advisory Opinion)* (1975) ICJ Rep 12.

788 Vgl. *Caflisch* 'Des frontières Européennes pour l'Afrique' in FS Ranjeva (2013) 64f.

789 Ansonsten geht die Behinderung des Referendums in erster Linie von marokkanischer Seite aus; hilfreich ist aber auch nicht, dass es zu Spaltungen innerhalb der Polisario kam.

790 Andere Angaben sprechen sogar von bis zu 20.000 Menschen, so 'Madrids Problem in der Wüste: Der eskalierende Westsahara-Konflikt wird zu einem innenpolitischen Problem für Spaniens Regierung' (12.11.2010) SZ 9. Diese Angabe

Aaiún auf.⁷⁹¹ El Aaiún liegt im Teil der Westsahara, der von Marokko besetzt ist. Bei dem Zeltlager Gdim Izik handelte es sich um ein sog. Protestlager. Es wurde im Oktober 2010 durch die Polisario eingerichtet und sollte auf die unerträglichen Lebensbedingungen der Sahrauris in der 'Free Zone', aber auch in der von Marokko besetzten Zone hinweisen. Durch die gewaltsame Auflösung des Camps kam es zu mindestens zehn Todesfällen.⁷⁹²

bb) Geltung des Gewaltverbots

Wie oben festgestellt, gilt zwischen Marokko und der Westsahara ein Gewaltverbot, da die Westsahara als vollwertiges Mitglied der AU zumindest wie ein De-facto-Regime zu behandeln ist. Seit dem Waffenstillstand von 1991 ist die Situation im Großen und Ganzen auch befriedet. Zudem ergibt sich das Gewaltverbot aus dem Umstand, dass die Westsahara in den Anwendungsbereich des Art. 1 (4) ZP I fällt. Marokko ist erst seit Juni 2011 Vertragsstaat des Ersten Zusatzprotokolls.⁷⁹³ Davor war Marokko schon gewohnheitsrechtlich an das Zusatzprotokoll gebunden.⁷⁹⁴

cc) Verletzung des Gewaltverbots

Fraglich ist, ob in der blutigen Räumung des Zeltlagers durch Marokko eine Verletzung des Gewaltverbots gesehen werden kann. Eine Verletzung des Gewaltverbots liegt zunächst dann vor, wenn rechtswidrig militärische Gewalt in nicht unerheblichem Maße ausgeübt wird. Bei einem Zeltlager handelt es sich in der Regel nicht um ein militärisches, sondern um ein ziviles Objekt. Befände sich das Zeltlager zweifelsohne in einem dritten souveränen Staat, würde eine solche Aktion dennoch als Verletzung des Gewaltverbots gelten. Da zwischen Marokko und der Westsahara das Ge-

scheint jedoch etwas hoch gegriffen, da das Lager erst seit kurzem bestand und die Hauptstadt El Aaiún selbst nicht viel mehr als 20.000 Einwohner besitzt.

791 'Deadly clashes reported in disputed Western Sahara' (11.11.2010) CNN online; 'Le Sahara occidental, 35 ans de tension' (11.11.10) Le Monde online.

792 'Deadly clashed reported in disputes Western Sahara' (11.11.2010) CNN online.

793 Marokko hat das ZP I am 12.12.1997 unterzeichnet, aber erst am 03.06.2011 ratifiziert (ohne Reservierungen).

794 S. zur gewohnheitsrechtlichen Geltung des Art. 1 (4) ZP I o. 3. Kapitel III. 2. a).

waltverbot gilt, kann für die rechtliche Bewertung der Maßnahme jedoch nichts anderes gelten. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Schwelle des bewaffneten Angriffs i. S. d. Art. 51 UN-Charta erreicht ist, da auch unterhalb dieser Schwelle verhältnismäßige Gegenmaßnahmen zulässig sind. Rechtfertigungsgründe für das Vorgehen Marokkos, wie Selbstverteidigung, sind nicht vorgetragen und auch nicht ersichtlich. Die Räumung des Zeltlagers durch Marokko verletzt das Gewaltverbot und ist somit völkerrechtswidrig. Die Polisario hätte im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Gegenmaßnahmen ausüben können. Ihr steht ein Schadensersatzanspruch gegenüber Marokko wegen Verletzung des Gewaltverbots zu.

e) Unterstützung von Befreiungsbewegungen

Zu untersuchen ist weiter, ob dritte Staaten Befreiungsbewegungen militärische Unterstützung zukommen lassen können. Wenn die Befreiungsbewegung rechtmäßig ist, dann müsste es ja eigentlich auch die Unterstützung sein. Von der westlichen Staatengemeinschaft wurde dies jedoch abgelehnt. Richter Schwebel hat in seinem abweichenden Sondervotum (dissenting opinion) im *Nicaragua*-Urteil zum Ausdruck gebracht:

(I)t is lawful for a foreign state ... to give to a people struggling for self-determination moral, political and humanitarian assistance; but it is not lawful for a foreign state ... to intervene in that struggle with force or to provide arms, supplies and other logistical support in the prosecution of armed rebellion.⁷⁹⁵

Dagegen haben afrikanische Staaten, unterstützt v. a. durch die ehemalige UdSSR und China, die Auffassung vertreten, dass die militärische Unterstützung einer kolonialen Befreiungsbewegung und die analog genannten Fälle rechtmäßig seien. Richtig ist: Soweit militärische Gewalt nach Art. 51 UN-Charta rechtmäßig ist, vermag auch die Unterstützung dieser Gewalt rechtmäßig zu sein, denn dann handelt es sich um kollektive Selbstverteidigung. Bleibt es unterhalb der Schwelle des Art. 51 UN-Charta, ist eine militärische Unterstützung nicht völkerrechtsmäßig.

Als Zwischenfazit ist folglich festzuhalten, dass mit der gewohnheitsrechtlichen Geltung von Art. 1 (4) ZP I das Gewaltverbot neben dem befriedeten De-facto-Regime eine zweite anerkannte Erweiterung erfahren hat: Das Gewaltverbot gilt gegenüber dem Mutterland für Gebilde und

795 *Nicaragua* (Dissenting Opinion Schwebel) [1986] ICJ Rep 351 Rn 180.

Völker, die in eine der drei Kategorien des Art. 1 (4) fallen; diese sind durch das Gewaltverbot geschützt.

3. Neue Kategorien unter Art. 1 (4) ZP I? Die blutige Diktatur?

a) Enumerative Aufzählung in Art. 1 (4) ZP I?

Der Anwendungsbereich des Art. 1 (4) ZP I (1977) wird eng gefasst⁷⁹⁶ und als abschließend betrachtet.⁷⁹⁷ Beim Entstehen des Ersten Zusatzprotokolls hatte man in erster Linie die Situation in Südafrika und Palästina vor Augen, und wollte deshalb für Art. 1 (4) ZP I dem Grunde nach einen enumerativen Ansatz, obwohl die anschließend gewählte Wortwahl mit ‘to include’ durchaus Spielraum lässt.⁷⁹⁸

Es ist zunächst nicht offensichtlich, warum der Anwendungsbereich von Art. 1 (4) ZP I im Hinblick auf den Wortlaut so eng gesehen wird. Eine Missbrauchsgefahr ist ja zunächst auszuschließen, da die Anwendung des Ersten Zusatzprotokolls im Grunde nur Gutes bewirkt. Allerdings postuliert die Internationalisierung auf der einen Seite, das Selbstbestimmungsrecht auf der anderen und vice versa. Unabhängigkeitsbewegungen, die unter das ZP I fallen, sind privilegiert. Es findet eine Aufwertung statt.

Den Grundgedanken hinter Art. 1 (4) ZP I auf die Dekolonisation zu beschränken, “erscheint [jedoch] ... überholt”.⁷⁹⁹ Über 40 Jahre nach der Verabschiedung des Ersten Zusatzprotokolls ist zu prüfen, ob sich weitere Kategorien entwickelt haben, die, wenn es sie denn schon Mitte der Siebzigerjahre gegeben hätte, die Mütter und Väter des Zusatzprotokolls mit in Absatz 4 von Art. 1 ZP I aufgenommen hätten. Daraus folgt die Frage, wo all die Bevölkerungsgruppen stehen, die sich auf ein Selbstbestimmungsrecht berufen, jedoch außerhalb des Kolonialisierungskontextes fallen. In

796 *Ipsen* in *Ipsen* (2004) § 67 Rn 19; *Bothe* in *Bothe/Partsch/Solf* *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary* (1982 und 2013) Art. 1 (P I) Rn 2.23.

797 *Sandoz/Pilloud* (Hrsg.) *ICRC Commentary on the Additional Protocols* (1987) 54 Rn 113.

798 Zu Palästina aus der Sicht eines Südafrikaners *Dugard* ‘A Tale of Two Sacred Trusts: Namibia and Palestine’ in *FS Kader Asmal* (2014) 287–305. Ausführlich zudem zu Art. 1 (4) ZP I, insb. im Hinblick auf SWAPO (Namibia) und ANC (Südafrika), *Kwakwa* *The International Law of Armed Conflict* (1992) 49–82.

799 *Doehring* ‘Das Selbstbestimmungsrecht der Völker’ in *Simma* (Hrsg.) *Charta der Vereinten Nationen: Kommentar* (1991) Rn 55.

Westeuropa sind Katalonien und Schottland aktuelle Beispiele. Zu bedenken ist, dass auch noch ein Anwendungsbereich für das Zweite Zusatzprotokoll verbleiben muss.

Es gibt Ansichten, wonach sich Art. 1 (4) Erstes Zusatzprotokoll auf den Dekolonisierungsprozess beschränkt⁸⁰⁰ und mit dessen Ende das Recht auf Selbstbestimmung neu bestimmt werden muss: “the right of peoples to self-determination is anew an empty shell.”⁸⁰¹ Nach Doehring kann die ‘Leere-Hülse-Theorie’ jedoch nicht aufrechterhalten werden:

If the right to self-determination is universally recognized in Art. 1 of the Human Rights Covenants and not reserved for decolonisation, then this position is not in accordance with general international law.⁸⁰²

Die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts außerhalb der Dekolonisation bedeutet jedoch nicht, dass auf ein rechtfertigendes Element für den Einsatz von Gewalt verzichtet werden kann. Als einzigen möglichen weiteren Rechtfertigungsgrund für gewaltsamen Widerstand sieht Doehring die brutale Diktatur:

Only oppression of a very brutal kind, thus constituting a severe violation of human rights, would justify armed self-help.⁸⁰³

Damit greift Doehring neben dem De-facto-Regime und den drei anerkannten Kategorien des Art. 1 (4) ZP I eine weitere Fallgruppe auf, die diskutiert wird: die blutige Diktatur. Das heißt, ein Regime mit massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen sowie brutaler Unterdrückung, v. a. dann, wenn friedliche Anstrengungen im Hinblick auf die interne Selbstbestimmung erfolglos waren. Ouguergouz und Tehindrazanarivelo postulieren, dass

l’exercice du droit de sécession ne serait pas à exclure en cas de violations flagrantes des droits de l’homme et de refus à un peuple intégré dans un Etat de participer à la direction des affaires publiques.⁸⁰⁴

800 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 14.

801 *Pellet* ‘The Charter of the United Nations: A Commentary of Bruno Simma’s Commentary’ (2003) 25 MichJIL 142.

802 *Doehring* ‘Self-Determination’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2002) Rn 56.

803 *Doehring* *ibid.*

804 *Ouguergouz/Tehindrazanarivelo* ‘The Question of Secession in Africa’ in Kohen (Hrsg.) Secession (2006) 288.

In diesem Sinne führt Oeter aus:

But if the State completely blocks any ‘internal self-determination’, erodes existing arrangements of autonomy, and subsequently has recourse to brutal forms of ‘ethnic cleansing’, perhaps even genocide, a ‘right to secession’ as an emergency tool seems to be arguable.⁸⁰⁵

Doehring fügt hinzu, dass ein Sezessionsrecht dann angenommen werden kann,

wenn die ethnische Gruppe von der herrschenden Staatsgewalt in einer Art behandelt wird, die evident und eklatant eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte bedeutet, etwa Hinrichtung oder unbegrenzte Einsperrung ohne Gerichtsverfahren, Auseinanderreißungen von Familien, Enteignungen ohne Rücksicht auf das Existenzminimum, Verbot der Religion oder der Sprache und die Durchsetzung dieser Verbote mit brutalen Mitteln.⁸⁰⁶

Neben dem gewaltsamen Widerstandsrecht findet sich auch das Recht auf Abspaltung nur auf der Rechtfertigungsebene. In diesem Sinne hat der kanadische Supreme Court in seinem Gutachten zur Frage der Unabhängigkeit Quebecs ausgeführt:

A right to secession only arises under the principle of self-determination of people at international law where ‘a people’ is governed as part of a colonial empire; where ‘a people’ is subject to alien subjugation, domination or exploitation; and possibly where ‘a people’ is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part. In other circumstances, peoples, are expected to achieve self-determination within the framework of their existing state. A state whose government represents the whole of the people or peoples resident within the territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its internal arrangements, is entitled to maintain its territorial integrity under international law and to have that territorial integrity recognized by other states.⁸⁰⁷

Ein externes Selbstbestimmungsrecht steht Quebec nach Ansicht des kanadischen Supreme Courts damit nur innerhalb der vorgegebenen verfassungsrechtlichen Strukturen zu.

805 Oeter ‘Self-Determination’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 35.

806 Doehring ‘Das Selbstbestimmungsrecht der Völker’ in Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 40.

807 *Reference re Secession of Quebec* (20 August 1998) Supreme Court of Canada [1998] 2 Supreme Court Reports 217 Rn 7f.

Der Wortlaut des Urteils ist jedoch zu eng. Es ist anerkannt, dass Abspaltungen mit Zustimmungen des Staates völkerrechtlich völlig unproblematisch sind. Das Urteil ist deshalb nicht so zu verstehen, dass eine Möglichkeit auf Sezession immer nur in den aufgezählten Fallgruppen besteht. Mit diesen Fallgruppen bezieht sich das Gericht auf ein (absolutes) Recht zur Sezession – das Gewalt mit einschließt. Ein Recht auf Selbstbestimmung mit der Möglichkeit einer friedlichen und konsensualen Abspaltung, dem ein Referendum vorausgeht, haben uneingeschränkt alle Völker.⁸⁰⁸ Jüngstes Lehrbuchbeispiel ist hier das Referendum Schottlands im Jahre 2014 mit Zustimmung Großbritanniens.⁸⁰⁹ Ein Recht auf Durchsetzung der Sezession auch gegen den Willen des Mutterlandes gibt es nach der Staatenpraxis jedoch nur in engen Grenzen.⁸¹⁰ Wo der Mutterstaat einer Sezession feindlich gegenüber eingestellt ist, bedarf es zur unilateralen Sezession eines Rechtfertigungsgrundes.⁸¹¹

Die Staatenpraxis folgt einem pragmatischen Ansatz, der das Selbstbestimmungsrecht des Volkes mit dem Recht des Staates auf Erhalt seiner territorialen Integrität sowie dem Effektivitätsgrundsatz ergänzt.⁸¹² Anerkennung bzw. Nichtanerkennung des neuen Gebildes spielen eine wesentliche Rolle bei der Neugründung.⁸¹³

Es geht in dieser Untersuchung jedoch im Kern nicht um die Frage, ob und wann einem Volk ein Recht auf (externe) Selbstbestimmung zusteht, sondern um die Frage, wann sich aus dem bestehenden Selbstbestim-

808 Alle Völker haben im Grundsatz ein Recht auf Selbstbestimmung. Innerhalb eines bestehenden und friedlichen Staatenbundes hat der Mutterstaat jedoch mitzureden. In der Regel bestehen verfassungsrechtliche Regeln, die es grundsätzlich einzuhalten gilt. Ein absolutes verfassungsrechtliches Verbot einer Abspaltung, wie wohl in der spanischen Verfassung, ist völkerrechtswidrig (str.).

809 Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a Referendum on Independence for Scotland (15.10.2012) (Edinburgh Agreement).

810 *Oeter* 'Self-Determination' in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 35–39.

811 Deshalb ergibt sich aus einem Referendum auch nur der Anspruch auf Verhandlungen mit dem Mutterstaat (spiegelbildlich zur Pflicht zu Verhandlungen im guten Glauben). Katalonien hätte nicht das Recht sein Selbstbestimmungsrecht gewaltsam durchzusetzen.

812 *Oeter* 'Self-Determination' *ibid* (2012) Rn 39.

813 *Oeter* *ibid* mwN; vgl. *Talmon* 'Recognition of the Libyan National Transitional Council' (2011) 15(16) ASIL Insights; grundlegend *Saxer* Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und Staatenentstehung (2010).

mungsrecht ein Gewaltverbot ergibt. Dürfte Senegal z. B. friedlichen Autonomiebestrebungen der Casamance mit Gewalt begegnen? Wie sieht es aus im Verhältnis zwischen Cabinda und Angola?⁸¹⁴ Das letzte Beispiel soll im nächsten Abschnitt genauer analysiert werden.

b) Cabinda (Angola)

aa) Hintergrund

Cabinda ist eine nach Unabhängigkeit strebende Enklave zwischen der DR Kongo (Kinshasa) und der Republik Kongo (Brazzaville), die international Angola zugerechnet wird.⁸¹⁵ Im innerstaatlichen angolanischen Verhältnis gilt Cabinda als eine von 18 Provinzen. Das Gebiet hat mit 7.283 Quadratkilometern etwa die Größe von Gambia und die Einwohnerzahl liegt bei um die 300.000.⁸¹⁶ Cabinda ist reich an Ölvorkommen, es wird als das Kuwait Afrikas bezeichnet. Der Erlös der cabindischen Ölproduktion soll 80 % des angolanischen Finanzhaushaltes ausmachen; etwa 2/3 der angolanischen Ölförderung erfolgen vor der Küste Cabindas.⁸¹⁷

Die heutige Grenzziehung geht vor allem auf den Vertrag von Simulambuco zwischen Vertretern des portugiesischen Staates und des Adels ('príncipes e mais chefes') von Cabinda vom 1. Februar 1885⁸¹⁸ zurück und wurde auf der Berliner Kongokonferenz 1884–85 festgeschrieben.⁸¹⁹ Zuvor gehörte es zum Königreich Kongo.⁸²⁰

Nach 1985 waren Cabinda und Angola zwei voneinander getrennte, von Portugal verwaltete Einheiten. Im Gegensatz zu Angola war Cabinda keine portugiesische Kolonie, sondern nach dem Vertrag von Simulambuco von 1885 lediglich ein Protektorat. In diesem Vertrag werden den cabindi-

814 Oder dürfte die BRD Sezessionsbestrebungen eines Bundeslandes mit Gewalt begegnen?

815 Website der 'República de Cabinda' unter www.cabinda.org.

816 Lyle 'Blood for Oil: Secession, Self-Determination, and Superpower Silence in Cabinda' (2005) 4 Washington University Global Studies Law Review 701.

817 Schmitt Matthias 'Kriegsgeschehen 2004–2006 Angola (Cabinda)' AKUF (Fn 1).

818 Wiedergegeben in portugiesisch in *Blanco de Morais* O Direito à autodeterminação dos povos: o estatuto jurídico do enclave de Cabinda (1998) 400.

819 *Blanco de Morais* ibid 65–124.

820 Lyle 'Blood for Oil: Secession, Self-Determination, and Superpower Silence in Cabinda' (2005) 4 Washington University Global Studies Law Review 702.

schen Chefs ihre Autorität und die territoriale Integrität Cabindas zugesichert.⁸²¹ Im Jahre 1956 wurde Cabinda – entgegen den Vorgaben des Vertrages von 1885 – verwaltungstechnisch mit Angola verbunden, blieb aber geographisch, sprachlich, ethnisch und kulturell davon abgegrenzt. Im Gegensatz zum lusophonen Angola ist Cabinda eher frankophon, da es andauernd rege Handelsbeziehungen mit den zwei kongolesischen Staaten pflegt und sich seine eigene Kultur bewahrt hat. Die Mehrheit der Cabinder sieht sich nicht zu Angola gehörend.⁸²²

Ab 1961 kämpften Cabinda und Angola gemeinsam um die Unabhängigkeit von Portugal. Unterschiedlich sind die Angaben darüber, inwieweit die OAU Cabinda als eigenständiges Gebiet betrachtet hat. Nach Angaben in der Literatur, die jedoch nicht verifiziert werden konnten, soll die OAU im Mai 1963 Angola als 35. und Cabinda als 39. Staat, der in die Unabhängigkeit entlassen werden soll, gekennzeichnet haben.⁸²³ Auf der anderen Seite wird dargelegt, dass die zahlenmäßig größte Unabhängigkeitsbewegung in Cabinda, die FLEC (Frente de Libertação do Estado de Cabinda), wenig Unterstützung durch die Mehrheit der afrikanischen Staaten bekommen haben soll:

In fact, the majority of OAU members, concerned that this could encourage separatism elsewhere on the Continent and duly committed to the sanctity of African State borders, firmly rejected recognition of the FLEC's government in exile.⁸²⁴

Im Jahre 1966 wurden reiche Ölvorkommen vor der Küste Cabindas entdeckt; Frankreich und die USA sind bis heute maßgeblich an deren Förderung beteiligt.⁸²⁵

1974 kam es schließlich nach dem Fall des faschistischen Systems in Portugal (Nelkenrevolution) zu Unabhängigkeitsverhandlungen zwischen

821 Art. 3 Tratado (Simbulambuco): Portugal obriga-se manter a integridade dos territórios colocados sob o seu protectorado.

822 *Gomes Porto* 'Cabinda: Notes on a Soon-to-Be-Forgotten War' (2003) 77 ISS Occasional Paper 7.

823 Zitiert aus *Wells* 'Cabinda & Somaliland: A Comparative Study for Achieve Statehood and Independence' (2003) oS (aE); und *Lyle* 'Blood for Oil: Secession, Self-Determination, and Superpower Silence in Cabinda' (2005) 4 Washington University Global Studies Law Review 704 unter Bezug auf die Website der inoffiziellen Regierung von Cabinda unter www.cabinda.org/histoireang.htm.

824 *Gomes Porto* 'Cabinda: Notes on a Soon-to-Be-Forgotten War' (2003) 77 ISS Occasional Paper.

825 *Lyle* *ibid* 703.

Portugal und den wichtigsten angolanischen Unabhängigkeitsbewegungen, nämlich FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola), MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) und UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Die Unabhängigkeitsbewegung Cabindas, die FLEC, war bei den Unabhängigkeitsverhandlungen nicht beteiligt.⁸²⁶ Zwar sah es zunächst so aus, dass Cabinda alleine in die Unabhängigkeit entlassen werden sollte, doch das endgültige Abkommen zwischen Portugal und den drei wichtigsten Unabhängigkeitsbewegungen (FNLA, MPLA und UNITA), das Alvor-Abkommen vom Januar 1975,⁸²⁷ machte diese Pläne zunichte. Art. 3 Alvor-Abkommen spricht Cabinda Angola zu: “Cabinda é parte integrante e inalienável do território angolano.”

Im November 1975 besetzte Angola das cabindische Gebiet und reklamierte Cabinda auf der Grundlage des Alvor-Abkommens für sich.⁸²⁸ Aus Sicht Cabindas war und ist die Besetzung rechtswidrig, da das Alvor-Abkommen einen Vertrag zulasten Dritter darstelle und Art. 3 des Abkommens zudem rechtswidrig sei, da sowohl die Verwaltungseinheit mit Angola im Jahre 1956 als auch das Alvor-Abkommen von 1975⁸²⁹ gegen den Vertrag von Simulambuco von 1885⁸³⁰ verstoße. Nach anderer Ansicht hat das Protektorat Cabinda mit der Eingliederung der Enklave in die Kolonie Angola im Jahre 1956 aufgehört zu existieren; d. h. dass, da die alten Kolonialverträge von 1885 im Jahre 1975 keinen juristischen und politischen

826 *Gomes Porto* ibid 4.

827 Acordo de Alvor (Acordo entre o Estado Português e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) (15.01.1975) in *Blanco de Moraes* O Direito à autodeterminação dos povos: o estatuto jurídico do enclave de Cabinda (1998) 383.

828 *Lyle* ‘Blood for Oil: Secession, Self-Determination, and Superpower Silence in Cabinda’ (2005) 4 Washington University Global Studies Law Review 704f; *Wells* ‘Cabinda & Somaliland: A Comparative Study for Achieve Statehood and Independence’ (2003).

829 Zur völkerrechtlichen Bewertung des Alvor-Abkommens s. *Blanco de Moraes* O Direito à autodeterminação dos povos: o estatuto jurídico do enclave de Cabinda (1998) 137–98.

830 Zur völkerrechtlichen Einordnung des Vertrages von Simulambuco (und zwei weiterer Verträge) s. *Blanco de Moraes* ibid 82–124.

Wert mehr besessen hätten⁸³¹ und die Gründung der Republik Angolas mit Cabinda als integralem Bestandteil daher rechtmäßig gewesen sei.⁸³²

Nach der Besetzung Cabindas durch Angola ab Ende 1974 begann Cabindas bewaffneter Separationskonflikt. “[F]or much of the 1970s and 1980s, FLEC operated a low intensity, guerilla-type war, attacking government troops and economic targets or creating havoc by kidnapping foreign employees working in the province’s oil and construction businesses.”⁸³³ In den Jahren 1991–94 erreichte der bewaffnete Konflikt einen Höhepunkt. Er besteht bis heute fort.⁸³⁴ Cabinda hat eine (Exil-)Regierung gebildet und ist Mitglied der Unrepresented Nations and Peoples Organizations.⁸³⁵ Cabindas Unabhängigkeitsbewegung FLEC bekam öffentliche Aufmerksamkeit durch einen Anschlag auf die togolesische Fußballmannschaft 2010 auf dem Weg zum African Cup of Nations.⁸³⁶

bb) Gewaltverbot

Fraglich ist, ob zwischen der Enklave Cabinda und dem Kernland Angola ein Gewaltverbot besteht. Nach dem vorher Gesagten gilt ein Gewaltverbot jedenfalls immer dann, wenn ein externes Selbstbestimmungsrecht bejaht werden kann. Das gilt in den drei anerkannten Kategorien (Kolonial- und Fremdherrschaft sowie rassistisches Regime) und, wie oben festgestellt, bei extremer, gewaltsamer Unterdrückung politischer Teilhaberechte.⁸³⁷

831 *De Carvalho* Diario Economico (06.04.2001) zitiert aus *Gomes Porto* ‘Cabinda: Notes on a Soon-to-Be-Forgotten War’ (2003) 77 ISS Occasional Paper 6, so auch *Blanco de Morais* *ibid* 194 Rn 113 aE.

832 *Blanco de Morais* *ibid* 198.

833 *Gomes Porto* *ibid* 4.

834 Heidelberg Konfliktbarometer (2010) 26; der Konflikt in Cabinda ist inzwischen nur noch von geringer Intensivität, s. ders. (2013) 45 und ders. (2015) 33.

835 S. ‘Unrepresented Nations and Peoples Organizations’ unter www.unpo.org.

836 ‘Togo footballers shot in ambush’ (08.01.2010) BBC online; ‘Togo footballers were attacked by mistake, Angolan rebels say: Separatist leader says gunmen meant to shoot Angolan troops escorting team to Africa Cup of Nations’ (11.01.2010) Guardian online.

837 *Reference re Secession of Quebec* (20 August 1998) Supreme Court of Canada [1998] 2 Supreme Court Reports 217.

Es ist schwierig zu beurteilen, ob für die Bevölkerung in Cabinda eine Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess in Angola schlechterdings unmöglich und die Menschenrechtssituation unerträglich ist.

Indes erscheint es fragwürdig, ein Gewaltverbot am Recht auf ein externes unilaterales Selbstbestimmungsrecht festzumachen, und Letzteres wieder am Ausmaß der Gewalt. Da beißt sich die Katze in den Schwanz. Ein externes unilaterales Selbstbestimmungsrecht beinhaltet ja gerade als ultima ratio das Recht auf den gewaltsamen Widerstand (als Rechtfertigungsgrund).

c) Koppelung an das Gewaltverbot?

Ist es tatsächlich völkerrechtlich vorgeschrieben, ein Gewaltverbot an ein Selbstbestimmungsrecht anhand dem Maß der Unterdrückung zu koppeln? Damit käme die internationale Gemeinschaft zu untragbaren Ergebnissen. Das würde bedeuten, dass z. B. im Verhältnis Quebec zum Kernland Kanada *kein* Gewaltverbot bejaht werden könnte; ebenso nicht im Verhältnis zwischen Großbritannien und Schottland oder Deutschland und Bayern. Könnte damit Mutterland A Sezessionsbestrebungen seines Teilgebietes B, das mit einem Referendum eingeleitet wird, mit Gewalt begegnen? Darf sich das Mutterland friedlichen Autonomiebestrebungen mit Gewalt entgegenstellen?

Im Ergebnis scheint dies nicht richtig zu sein. Deshalb ist zu untersuchen, inwieweit sich aus anderen Gründen, z. B. den Menschenrechten oder dem internen Selbstbestimmungsrecht, ein innerstaatliches Gewaltverbot entwickelt hat, das sich sowohl gegen das Mutterland als auch gegen die Unabhängigkeitsbewegung richtet.

IV. Menschenrechte und Gewaltverbot

1. Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und Bürgerkriegen

Neben bzw. mit dem Selbstbestimmungsrecht könnte vor allem die Lehre von den Menschenrechten zu einer Erweiterung des *ius contra bellum* hin zum *ius contra bellum internum* geführt haben. Bewaffnete Konflikte sind die Hauptursache für eklatante Verletzungen der Menschenrechte und

Gräueltaten, wie das gezielte oder unvermeidliche Töten von Zivilisten, die Zerstörung und Verwüstungen von ganzen Dörfern, Städten und Regionen und die Verdrängung ethnischer und religiöser Gemeinschaften.⁸³⁸ Es besteht zudem ein deutlicher Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und dem Ausbruch von Bürgerkriegen.⁸³⁹ Auch der UN-Sicherheitsrat hat die Verbindung zwischen schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen und dem (Wieder-)Ausbruch von Konflikten regelmäßig hervorgehoben.⁸⁴⁰ Wie schon einleitend gesagt, entstehen interne Konflikte vor allem dort, wo Bevölkerungsgruppen mit ihren Rechten und Bedürfnissen marginalisiert oder unterdrückt werden und wo keine Aussichten auf Abhilfe und Verbesserung des Zustandes bestehen. In egalitären Gesellschaften, in denen Menschenrechte respektiert, geschützt und durchgesetzt werden, kommt es in weit geringerem Ausmaß zu bewaffneten Konflikten. Konflikte werden dort in der Regel mit friedlichen Mitteln wie Meinungsfreiheit, parlamentarischen Auseinandersetzungen, Gerichten und anderen Streitschlichtungsmöglichkeiten ausgetragen. Nicht umsonst stellt das deutsche Grundgesetz in Art. 1 (2) eine Verbindung zwischen Menschenrechten und Frieden her.

Hinter bewaffneten internen Konflikten und deren Fortsetzung stehen meist auch finanzielle, (geo-)politische und strategische Interessen von Dritten. Interne Konflikte finden jedoch dort ideale Voraussetzungen, wo Menschen verzweifelt, von Hass zerfressen, ideologisch verblendet oder von blindem Machtstreben besessen sind. Meist treffen mehrere Gründe zusammen. Denn eine Ideologie fällt dort auf fruchtbaren Boden, wo Verzweiflung und Ausweglosigkeit herrschen. Die Gewährung von grundlegenden Rechten und Freiheiten bietet die Chance, ein Land zu befrieden, zu festigen und positiv auf die Nachbarländer, einen Kontinent und sogar die gesamte Staatengemeinschaft auszustrahlen.

838 *Brownlie* 'The U.N. Charter and the Use of Force, 1945-1985' in Cassese (Hrsg.) *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (1986) 491.

839 *Wiebe* 'The Prevention of Civil War through the Use of the Human Rights System' (1995) 27 *NYU Journal of International Law and Politics* 409–68; *Sriram/Martin-Ortega/Herman* *War, Conflict and Human Rights* (2010) 3–7.

840 *Breen Claire* 'Revitalising the United Nations Human Rights Special Procedures Mechanisms as a Means of Achieving and Maintaining International Peace and Security' (2008) 12 *Max Planck UNYB* 178–203, 178.

2. Menschenrechte

Die Geschichte der Menschenrechte in Afrika, Asien, Amerika, Europa und dem Rest der Welt ist so alt wie die der Menschheit. Schon immer gab es im Umgang der Menschen miteinander und untereinander und im Umgang mit einer Obrigkeit Regeln und Prinzipien sowie humanitäre Grundsätze. Die Geschichte der Menschenrechte in Afrika vor der Kolonialisierung und pre-Banjul-Charta (1984) ist ein lohnender Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Die meisten Lehrbücher und Abhandlungen über die Menschenrechte in Afrika setzen erst mit der Bildung der Organisation für Afrikanische Einheit (1964) ein.⁸⁴¹ Die Heranbildung klassischer Abwehrrechte gegenüber dem Monarchen oder dem Chief, vergleichbar mit der Magna Carta Libertatum von 1215 des englischen Adels gegenüber dem Königshaus, die gerne in Schulbüchern als erste Vorstufe eines Menschenrechtsvertrags genannt wird, findet sich auch in afrikanischen Staaten und vorstaatlichen Gemeinschaften. Eine Darstellung würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen.⁸⁴²

Bekannt geworden sind jedoch weniger die Entfaltung von individuellen und kollektiven Menschenrechten auf dem Kontinent, sondern v. a. ihre Verletzungen, insbesondere durch den ostafrikanischen und atlantischen Sklavenhandel⁸⁴³ und die Gräueltaten während der Kolonialisierung.⁸⁴⁴

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs richtete sich die 'mensenrechtliche' Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft und der

841 *Viljoen International Human Rights Law in Africa* (2012); *Ougergouz Fatsah 'African Charter on Human and Peoples' Rights* (1984)' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

842 Wobei die Lit. durchaus überschaubar ist, s. einführend *Owona Joseph/ Gonidec Pierre-François 'Les droits de l'homme'* in *Gonidec/Glèlè-Ahanhanzo Encyclopédie Juridique de l'Afrique Bd 1 L'Etat et le droit* (Abidjan 1982).

843 Zum Sklavenhandel s. z. B. *Tchebwa Antoine Manda Préjugés et déni d'humanité: les droits de l'homme, la traite Nègres, et l'esclavage pré et postmédiéval* (Paris 2012); *Diakitè Tidiane Le traite des Noirs et ses acteurs africains: du XVe au XIXe siècle* (Paris 2008); *N'Diaye Tidiane Le génocide voilé: enquête historique* (Paris 2008); *Walvon James Crossings: Africa, the Americas and the Atlantic Slave Trade* (London 2013); *Roberts Harms* (Hrsg.) *Indian Ocean Slavery in the Age of Abolition* (New Haven 2013).

844 Z. B. der Völkermord an den Herero in Namibia, s. hierzu *Böhler Katja "Fürs Vaterland nach Afrika": Deutsche Kolonialpolitik und der Hereoaufrstand'* in *Böhler Katja/ Hoeren Jürgen* (Hrsg.) *Afrika: Mythos und Zukunft* (Bonn 2003).

afrikanischen Eliten nur zögerlich auf ein Ende der Diskriminierung und des Über-Unter-Ordnungsverhältnisses auf dem afrikanischen Kontinent, das sich überall im alltäglichen Leben und in den Gesetzen in ‘master and servant’ und ‘black and white’ ausdrückte. Schließlich lag gegen Ende der Fünfzigerjahre der Fokus der Aufmerksamkeit auf der nationalen Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten als Ausdruck eines kollektiven Selbstbestimmungsrechts.⁸⁴⁵ Neben zahlreichen Resolutionen der UN-Generalversammlung fand das erste Anliegen eine normative Ebene in der Anti-Rassismus-Konvention (1966),⁸⁴⁶ das zweite im jeweils ersten Artikel der zwei wichtigsten Menschenrechtsinstrumente nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁸⁴⁷ und der Genozidkonvention von 1948:⁸⁴⁸ den zwei Pakten von 1966, dem Zivil- und dem Sozialpakt.⁸⁴⁹ Das Recht hinkte da der Praxis allerdings schon in weiten Teilen hinterher, denn das sog. Afrikanische Jahr 1960 markiert den Gipfel der neuen Staatsgründungen auf dem Kontinent.

Mit ihrem Kampf gegen die Unterdrückung der Kolonialmächte und dem Wunsch nach Emanzipation trugen die afrikanischen Völker und Staaten, gemeinsam mit den südamerikanischen und asiatischen, ganz wesentlich zum Korpus der Menschenrechte nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bei.

Während sich in Europa und Nordamerika die Menschenrechte ihren revolutionären Weg von der nationalen zur internationalen Ebene bahnten, nahmen sie in Afrika die Gegenrichtung.⁸⁵⁰ Dort wurden die Freiheitsbe-

845 *Abass* ‘African Peace and Security Architecture and Protection of Human Security’ in ders. (Hrsg.) *Protecting Human Security in Africa* (2010) 248.

846 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (07.03.1966, in Kraft 04.01.1969) 660 UNTS 211.

847 Universal Declaration of Human Rights UNGV-Res 217 A (III) v. 10.12.1948.

848 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (09.12.1948, in Kraft 12.01.1951) 78 UNTS 277; Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Genozids BGBl 1954 II 730.

849 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) (19.12.1966, in Kraft 23.03.1976) 999 UNTS 171; und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) (16.12.1966, in Kraft 03.01.1976) 999 UNTS 3.

850 Zu dieser “Migration” aus eurozentrischen Blickwinkel s. *Bothe* ‘The Historical Evolution of International Humanitarian Law, International Human Rights Law, Refugee Law and International Criminal Law’ in *Ravasi/ Beruto* (Hrsg.) *International Humanitarian Law and Other Legal Regimes: Interplay in Situations of Violence* (2003) 48–50.

wegungen zunächst auf völkergewohnheits- und völkervertragsrechtlicher Ebene eingefangen, die zurückspielte auf eine Verankerung der Menschenrechte in den nationalen Verfassungen.

Wenn im Folgenden von Menschenrechten die Rede ist, dann ist immer beides gemeint, die auf verfassungsrechtlicher Ebene garantierten Individualrechte, in Deutschland Grundrechte genannt, und die universell oder regional anerkannten Menschenrechte. Nationale, regionale und internationale Ebene sind komplementär und bekräftigen sich gegenseitig.

Auf internationaler Ebene hat sich inzwischen ein Korpus von einem guten Dutzend Menschenrechtsverträgen entwickelt, der die sog. Bill of Rights, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte mit Zivil- und Sozialpakt, ergänzt und komplementiert. Von universeller Bedeutung sind auch die Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Diese setzte erstmals ab 1919 mit internationalen Übereinkommen grundlegende Arbeits- und Menschenrechte am Arbeitsplatz, die der Ratifizierung durch die Völkerbundmitglieder offenstanden.⁸⁵¹ ILO-Konventionen aus den Anfangsjahren, wie das Übereinkommen zur Zwangsarbeit Nr. 29 (1930), sind auch heute noch von großer Bedeutung und werden regelmäßig dem Wandel der Zeit angepasst.⁸⁵²

Auf regionaler Ebene haben sich insbesondere das europäische, südamerikanische und afrikanische Menschenrechtssystem entwickelt. Auf europäischer Ebene gab es nach dem Ersten Weltkrieg den Versuch, die Rechte von Minderheiten durch Niederlegung in den Friedensverträgen zu schützen.⁸⁵³ Mit der europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 gelang der erste regionale Menschenrechtsvertrag,⁸⁵⁴ dem die inter-ameri-

851 Einführend *Sweepston Lee* 'The Universal Declaration of Human Rights and ILO Standards: A Comparative Analysis on the Occasion of the 50th Anniversary of the Declaration's Adoption' (Geneva 1998).

852 Z. B. durch das [ILO] 'Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930' [P029] (11.06.2014, in Kraft 09.11.2016) unter www.ilo.org (NORMLEX).

853 Hierzu und zu den Vorläufern *Hofmann Rainer* 'Minorities, European Protection' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL 2012; *ders.* 'Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten' (2005) 65 ZaöRV 589–91; *ders.* 'Minderheiten in Europa: Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage (1992) 52 ZaöRV 4f.

854 (Europäische) Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (04.11.1950, in Kraft 03.09.1953) 213 UNTS 221, BGBl 1954 II 14.

kanische Menschenrechtskonvention von 1969⁸⁵⁵ sowie die afrikanische Banjul-Charta von 1984⁸⁵⁶ folgten. Diese Verträge werden jeweils durch Kommissionen und Gerichtshöfe ergänzt, die als ‘treaty bodies’ schon in den Verträgen verankert sind oder durch ergänzende Protokolle nachgeschoben wurden.⁸⁵⁷

Ihre normative Verankerung finden die Menschenrechte nicht nur im Vertragsrecht, sondern vor allem auch im Völkergewohnheitsrecht und in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen (s. Art. 38 (1) (b) und (c) des IGH-Statuts).⁸⁵⁸ Nationale Verfassungstraditionen, Völkervertragsrecht und Völkergewohnheitsrecht stehen hier in einer Wechselwirkung und befruchten sich gegenseitig. Grundlagen sind die Menschenwürde, Ubuntu, das Menschsein und der Wert der menschlichen Person.⁸⁵⁹ Bestimmte grundlegende Menschenrechte, wie das Verbot des Völkermords, der Sklaverei und der rassistischen Diskriminierung sowie das Folterverbot, sind inzwischen als zwingendes Völkerecht (*ius cogens*) anerkannt.⁸⁶⁰

Dass in bewaffneten Konflikten nicht nur das humanitäre Völkerrecht, sondern auch die zum Teil weiterreichenden Menschenrechte gelten, wurde schon auf der Teheraner Menschenrechtskonferenz 1968 proklamiert.⁸⁶¹ Diese Ansicht war nicht unumstritten, hat sich aber inzwischen durchgesetzt und wurde z. B. im Staatenverfahren der DR Kongo gegen Uganda, Ruanda und Burundi durch die Afrikanische Menschenrechtskommission bekräftigt.⁸⁶²

855 American Convention on Human Rights (22.11.1969, in Kraft 18.07.1978) 1144 UNTS 123; zuvor schon American Declaration on the Rights and Duties of Men (10.11.1948).

856 African Charter on Human and Peoples’ Rights (27.06.1981, in Kraft 21.10.1986) 1520 UNTS 217.

857 Wie im Falle des afrik. Menschrechtssystems, hierzu grundlegend *Viljoen International Human Rights Law in Africa* (2012).

858 *Simma/Alston* ‘Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles’ in Alston (Hrsg.) *Human Rights Law* (1996) 5.

859 UNGV-Res 41/120 ‘Setting International Standards in the Field of Human Rights’ (04.12.1986) Rn 4 (b) “[human rights] derive from the inherent dignity and worth of the human person”; zu Ubuntu s. *Cornell* (Fn 286).

860 *Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd (Belgium v Spain) (Second Phase)* [1970] ICJ Rep 3, Rn 34; *Frowein* ‘Ius cogens’ in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* 2012; zur Folter s. nur *Kretzmer* ‘Torture, Prohibition of’ in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (Online-Version 2010) Rn 6f mwN.

861 Zum Verhältnis zw. Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht u. V. 3.

862 AfMRK Comm 227/99 (*DRC v Burundi, Rwanda, Uganda*).

3. Verletzen schwere Menschenrechtsverletzungen das Gewaltverbot?

Fraglich ist, ob schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen als Verletzung des Gewaltverbots i. S. d. Art. 2 (4) UN-Charta zu bewerten sind. Inzwischen ist anerkannt, dass solche Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung i. S. d. Art. 39 UN-Charta begründen können.⁸⁶³ Bothe stellt jedoch klar:

Schwere Verletzungen von Menschenrechten sind ... nicht einer Verletzung des Gewaltverbots gleichzuachten. Aus der Anwendung von Art. 39 ist nicht zu schließen, daß eine Verletzung des Gewaltverbotes vorliegt. Hier muß jedoch differenziert werden zwischen dem althergebrachten Gewaltverbot des Art. 2 (IV) UN-Charta, der seiner Natur nach nur auf internationale Beziehungen Anwendung finden soll, und einem im Entstehen befindlichen oder schon Entstandenen internen Gewaltverbot, das in der universalen Geltung der Menschenrechte verankert ist. Eine Bejahung des Art. 39 mag nicht zwingend eine Verletzung des althergebrachten Gewaltverbots bedeuten, und auch nicht zwingend das innerstaatliche Gewaltverbot. Umgekehrt muß auch noch nicht in jeder Verletzung des *Ius contra bellum* und des *Ius contra bellum internum* eine Bedrohung des Weltfriedens vorliegen, in der Regel ist jedoch davon auszugehen.⁸⁶⁴

Bothe macht damit deutlich, dass er die Grundlage des *ius contra bellum internum* weniger in Art. 2 (4) UN-Charta sieht, sondern als ungeschriebenen Grundsatz, der sich aus der Universalität der Menschenrechte ergibt. Diese These gilt es weiter zu analysieren.

4. Menschenrechte als Grundlage eines internen Gewaltverbots

Menschenrechte setzen innerstaatlicher Gewalt unzweifelhaft Grenzen. Als klassische Abwehrrechte gegenüber dem Staat sind sie Schranken der Hoheitsgewalt. Sie bieten einen Raum, den niemand ohne Zustimmung betreten darf. Damit erfüllen sie den gleichen Zweck wie das völkerrechtliche Gewaltverbot. Auf verfassungsrechtlicher Ebene stellen sie nichts anderes dar: ein innerstaatliches Gewaltverbot. Zu untersuchen ist, inwie-

863 Zur extensiven Auslegung von Art. 39 UN-Charta gleich ausführlich unter VI.

864 Bothe in Graf Vitzthum (2007) Rn 15; in *Nicaragua* machte der IGH zudem deutlich, dass "the use of force could not be the appropriate method to monitor or ensure such respect [for human rights]".

weit dieses verfassungsrechtliche Gewaltverbot als allgemeiner Rechtsgrundsatz schon völkerrechtlichen Rang i. S. v. Art. 38 (1) IGH-Statut hat.

a) Genozidverbot

Zunächst gilt es jedoch, die völker- und menschenrechtlichen Regeln aufzuzeigen, die unmittelbare innerstaatliche Wirkung haben, indem sie ein internes Gewaltverbot postulieren: das Verbot und die Ächtung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.⁸⁶⁵

Art. II (a) (b) Genozidkonvention (1948) formuliert ein Verbot der Tötung und der Verursachung von schweren körperlichen oder seelischen Schäden gegenüber Mitgliedern einer nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe und legt fest, dass mit internen strafrechtlichen Instrumentarien das Genozidverbot durchgesetzt werden soll.⁸⁶⁶ Das Verbot des Völkermords hat neben seiner strafrechtlichen eine völkerrechtliche Dimension. Es ist zwingendes Völkerrecht und nicht von der Unterzeichnung des Abkommens abhängig. Fraglich ist lediglich die inhaltliche Reichweite des Genozidverbotes.⁸⁶⁷ Somit beinhaltet die Genozidkonvention ein internes Gewaltverbot.

b) Weitere *ius cogens*-Normen

Auch andere grundlegende Menschenrechte, die als *ius cogens* gelten, setzen innerstaatlicher Gewalt unzweifelhaft Grenzen.⁸⁶⁸ Solche zwingenden Menschenrechte, ebenso wie das Gewaltverbot, besitzen eine Wirkung *erga omnes*, d. h. sie bewegen sich oberhalb der nationalen Ebene und gelten für und gegen alle. Der IGH führt im *Barcelona Traction*-Fall dazu aus:

Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the *basic rights of the human person*, including pro-

865 Vgl. *Samuels Jus ad Bellum and Civil Conflicts* (2003) 318f.

866 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948) o. Fn 848.

867 S. *Paul Kritische Analyse und Reformvorschlag zu Art. II Genozidkonvention* (2008).

868 Grundlegend *Kadelbach Zwingendes Völkerrecht* (1992).

tection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law; ... others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character.⁸⁶⁹ (Hervorh. durch Verf.)

‘The basic rights of the human person’ kann als Kernbereich der Menschenrechte verstanden werden, sozusagen als *core human rights*, die grundlegendsten Menschenrechte, aber auch als Synonym für universell anerkannte Menschenrechte. Nach Schachter fallen unter basic rights of the human person:

Slavery, genocide, torture, mass killings, prolonged arbitrary imprisonment, and systematic racial discrimination, or any *consistent pattern of gross violations of internationally recognised human rights*.⁸⁷⁰ (Hervorh. durch Verf.)

Die Kategorie der schweren und systematischen Menschenrechtsverletzung kann inzwischen auch als eine Umschreibung eines zwingenden Verbotstatbestandes gesehen werden. In jedem Fall sind ‘gross and systematic human rights violations’ im Inneren eines Landes gewohnheitsrechtlich verboten.⁸⁷¹ Aus den zwingenden und gewohnheitsrechtlichen Menschenrechten ergibt sich somit ein innerstaatliches Gewaltverbot i. S. eines Verbots des Einsatzes massiver Waffengewalt gegen die eigene Bevölkerung eines Staates.

c) Dogmatischer Ansatz

Nach Bothe bietet Art. 2 (4) UN-Charta keine Grundlage für ein internes Gewaltverbot; ein solches seien vielmehr die Menschenrechte. Wenn Ziel und Zweck des Art. 2 (4) UN-Charta jedoch nicht nur darin bestehen, die zwischenstaatliche Anwendung von Gewalt zu verhindern, sondern vielmehr die Anwendung der Gewalt zwischen Völkerrechtssubjekten,⁸⁷² dann kann durch eine extensive Auslegung des Begriffs ‘Völkerrechtssub-

869 *Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd (Belgium v Spain) (Second Phase)* [1970] ICJ Rep 3 Rn 34.

870 *Schachter Oscar International Law in Theory and Practice: General Course in Public International Law* (1982) 178 RdC 9–396, 349f.

871 *Damrosch Lori* ‘Gross and Systematic Human Rights Violations’ Rn 11; und *Frowein Jochen* ‘Ius Cogens’ Rn 6, beide in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

872 So ausdrücklich *Dahm/Delbrück/Wolfrum Völkerrecht Bd I/3* (2002) § 169, 825, die freilich den Begriff ‘Völkerrechtssubjekt’ in herkömmlicher Weise verstehen.

jekt' im Lichte der Menschenrechtsdoktrin eine Erweiterung des Gewaltverbots des Art. 2 Abs. 4 UN-Charta erreicht werden.⁸⁷³

Wem diese Auslegung zu weit geht, dem verbleibt, dass die Menschenrechte in ihrer verfassungs-, vertrags- und gewohnheitsrechtlichen Ausgestaltung als allgemeine Rechtsgrundsätze i. S. d. Art. 38 (I) (c) IGH-Statut sowie als Völkergewohnheitsrecht i. S. d. Art. 38 (I) (b) Rechtsgrundlage für das *ius contra bellum internum* sind.

Als Zwischenfazit ist damit festzuhalten, dass sich neben der Lehre vom De-facto-Regime und dem Selbstbestimmungsrecht eine dritte Grundlage für eine Erweiterung des völkerrechtlichen Gewaltverbots ergeben hat: die Menschenrechte.

V. Fortschreitende Aufhebung der Dichotomie im humanitären Völkerrecht

1. Das *Tadić*-Urteil des ICTY

Die rasante Entwicklung der Menschenrechtsdoktrin blieb dem humanitären Völkerrecht nicht verborgen. Der Dualismus im humanitären Völkerrecht zwischen internationalem und nichtinternationalem Konflikt verringert sich zunehmend unter dem Eindruck der Menschenrechtslehre.

Im *Tadić*-Urteil (1995) stellte die Berufungskammer des Internationalen Gerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) fest, dass die traditionelle Dichotomie zwischen internationalen und nichtinternationalen bewaffneten Konflikten immer weiter verwischt.⁸⁷⁴ Das ICTY hatte die Frage zu entscheiden, ob die 'grave breaches'-Vorschrift in Art. 2 des ICTY-Statuts, die sich auf die 'grave-breaches'-Vorschriften in den vier Genfer Übereinkommen (1948) bezieht, auch für nichtinternationale bewaffnete Konflikte gilt. Diese Frage war umstritten. Die klassische Ansicht zu den grave-breaches-Vorschriften der Genfer Abkommen ist, dass es sich um in sich selbst abgeschlossene Normen handelt, die sich ausschließlich auf den internationalen bewaffneten Konflikt beziehen, während der nichtinternationale bewaffnete Konflikt sich nur im Gemeins. Art. 3 wiederfin-

873 Vgl. *Sriram/Martin-Ortega/Herman* War Conflict and Human Rights (2010) 13.

874 ICTY *Prosecutor v Tadić* (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction) (i. F. Decision on Jurisdiction) (02.10.1995) Rn 83, 97–127; *Cassese* International Law (2005) 430.

det.⁸⁷⁵ In Bezug auf den – dem Grunde nach internen – Jugoslawien-Konflikt ab 1991 stellte das ICTY fest, dass über Art. 2 ICTY-Statut die dort aufgezählten grave-breaches-Normen Anwendung finden:

[B]oth State practice and the whole doctrine of human rights ... tend to blur in many respects the traditional dichotomy between international wars and civil strife.⁸⁷⁶

Diese Feststellung ist jedoch nicht nur für die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien von Bedeutung, sondern kann allgemein auf alle nichtinternationalen bewaffneten Konflikte übertragen werden. Das Gericht fand vier Gründe für diese Entwicklung: a) die wachsende Häufigkeit dieser Konflikte, b) den Umstand, dass diese Konflikte immer grausamer werden und sich immer länger hinziehen, c) die Schwierigkeit von Drittstaaten sich von diesen abzugrenzen, und d) die stürmische Propagierung (‘impetuous propagation’) der Menschenrechtsdoktrin durch die internationale Gemeinschaft.⁸⁷⁷ Das Tribunal geht jedoch nicht so weit, die Unterscheidung zwischen internationalen und nichtinternationalen Konflikten gänzlich aufzugeben.⁸⁷⁸ Im konkreten Fall hatte das ICTY nur zu entscheiden, ob die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen nach Art. 2 ICTY-Statut auch in internen Konflikten gilt.⁸⁷⁹ Es musste nicht über die Geltung des *ius contra bellum internum* urteilen. Das ICTY hat jedoch in seiner Entscheidung zum Ausdruck gebracht, dass schwerwiegende Verletzungen von völkerrechtlichen Regeln im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt unter bestimmten Voraussetzungen Kriegsverbrechen sind.⁸⁸⁰

Diese Ansicht wird bestätigt durch Art. 4 Statut des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda (1994), die (weiteren) Entscheidungen des ICTY und des Internationalen Strafgerichts für Ruanda (ICTR), Art. 8 (2) Römisches Statut zum Internationalen Strafgerichtshof (1998) sowie durch

875 ICTY *Prosecutor v Tadić* (Decision at Trial) (07.05.1997) Rn 49–51.

876 ICTY *Prosecutor v Tadić* (Decision on Jurisdiction) (02.10.1995) Rn 83.

877 ICTY *Prosecutor v Tadić* *ibid* Rn 97.

878 Nolte Eingreifen auf Einladung (1999) 206.

879 Boelaert-Suominen ‘Grave Breaches, Universal Jurisdiction and Internal Armed Conflicts’ (2000) 5 JCSL 63–103.

880 ICTY *Prosecutor v Tadić* (Decision on Jurisdiction) (02.10.1995) Rn 128–34.

das Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law des UN-Generalsekretärs (1999).⁸⁸¹

2. Der Bürgerkrieg im humanitären Völkerrecht

Das *ius in bello* in internen Konflikten ist eine relative neue Entwicklung, die die Staatengemeinschaft erst nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Schaffung des Gemeins. Art. 3 Genfer Abkommen (1949) eingesetzt und damit rudimentär ausgestaltet hat. Art. 1 (4) Erstes Zusatzprotokoll und das Zweite Zusatzprotokoll haben den Grundgedanken des Art. 3 Genfer Abkommen erweitert und auf eine eigene normative Grundlage gestellt. Dabei wurden vor allem die Erfahrungen der kolonialen Befreiungskriege berücksichtigt. Es folgten schließlich die Ad-hoc-Tribunale in Jugoslawien und Ruanda, ICTY und ICTR, deren sachliche Zuständigkeit sich auf schwerwiegende Verletzungen des humanitären Völkerrechts bezieht (“serious violations of international humanitarian law”), ohne eine Unterscheidung zwischen internationalem und nichtinternationalem Konflikt zu treffen.⁸⁸²

Insgesamt befindet sich der Bürgerkrieg auch im humanitären Völkerrecht noch in den Kinderschuhen. Die Dichotomie zwischen internationalen und internen Konflikten im humanitären Völkerrecht ist noch nicht aufgehoben, sie ist und wird aber deutlich weniger.⁸⁸³ Im Bereich der Menschenrechtslehre hat es diesen Dualismus nie gegeben. Die Menschenrechtsdoktrin kennt zwar den Kriegsfall als Einschränkung (z. B. im Zivilpakt),⁸⁸⁴ sie unterscheidet jedoch nicht zwischen internationalem und nationalem Konflikt. Man darf daher optimistisch sein, dass sich in den nächsten Jahrzehnten beim Gewaltverbot eine ähnliche Entwicklung abzeichnet.

Die internationale Gemeinschaft hatte nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die zwischenstaatlichen Konflikte im Auge, da diese damals mit

881 UN-Dok ‘Secretary-General’s Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law’ (06.08.1999) ST/SGB/1999/13.

882 Hierzu *Boelaert-Suominen* ‘Grave Breaches, Universal Jurisdiction and Internal Armed Conflict’ (2000) 5 JCSL 63–103; *Byron* ‘Armed Conflicts: International or Non-international?’ (2001) 6 JCSL 63–90.

883 Vgl. *Boelaert-Suominen* *ibid* 102f.

884 Die sog. Derogation, s. o. 1. Kapitel IV. 3 a) bb) Zuständigkeit der AfMRK.

großem Abstand die häufigsten waren.⁸⁸⁵ Wäre die UN-Charta nach dem Ende des Kalten Krieges entstanden, dann wären sicherlich auch interne Konflikte in den Regelungsbereich aufgenommen worden, die seit 1989/90 die häufigsten Konfliktformen bilden. So wurden denn auch die internen Konflikte von der AU-Gründungsakte sowie von ECOWAS- und SADC-Verträgen erfasst.⁸⁸⁶ Die Aufhebung der Dichotomie im humanitären Völkerrecht hat dogmatisch die gleiche Grundlage wie die Menschenrechte: die Anerkennung der Würde des Menschen und den Schutz des Menschseins als höchstes Gut.

3. Verknüpfung zwischen Menschenrechtsdoktrin und humanitärem Völkerrecht

Die moderne Menschenrechtsdoktrin bringt nicht nur die Dichotomie zwischen internem und internationalem bewaffneten Konflikt ins Wanken, sie formuliert auch das Verhältnis zwischen Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht neu. Die Grundlage beider Rechtsregime ist die gleiche, sie haben jedoch unterschiedliche Entstehungsgeschichten, Anknüpfungspunkte und Entwicklungsstufen. Die alte Lehre vom Friedens- und Kriegesrecht, wonach die beiden Rechtsgebiete in einem exklusiven Verhältnis zueinander stehen, ist überholt.⁸⁸⁷ Wie schon erwähnt, forderte schon die Menschenrechtskonferenz in Teheran 1968 Menschenrechte in bewaffneten Konflikten. Der IGH bekräftigte die Anwendung von Menschenrechten in bewaffneten Konflikten im *Israeli Wall*-Gutachten und in der *Armed Activities (DRC v Uganda)*-Entscheidung.⁸⁸⁸ Daher bestehen „an der grundsätzlichen parallelen (und kumulativen) Anwendbarkeit der beiden Rechtsbereiche“⁸⁸⁹ auch keine Zweifel mehr.

885 *Sriram/Martin-Ortega/Herman War, Conflict and Human Rights* (2010) 13.

886 Hierzu später ausführlich im zweiten Teil.

887 Vgl. *Bothe* 'Humanitäres Völkerrecht und Schutz der Menschenrechte' in FS Tomuschat (2006) 66f mit Nennung der alten Lehre in Fn 16; für die neue s. *Hofmann* 'Violations of International Humanitarian Law: Right to Reparations' in FS Tomuschat (2006) 345 mwN in Fn 19.

888 *Israeli Wall (Advisory Opinion)* [2004] ICJ Rep 136 Rn 106; *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 216.

889 *Bothe* 'Humanitäres Völkerrecht und Schutz der Menschenrechte' in FS Tomuschat (2006) 67f.

VI. Nichtinternationale Konflikte und Kapitel-VII-Entscheidungen

Auch aus der Praxis des UN-Sicherheitsrats ergeben sich deutliche Hinweise auf ein bereits bestehendes *ius contra bellum internum*. Interne Konflikte sind in zunehmendem Maß Gegenstand eines Rechtsregimes geworden.⁸⁹⁰ Zwischen 1989 und 2015 verurteilte der UN-Sicherheitsrat in über 25 internen bewaffneten Konflikten Gewalt, über die Hälfte davon in afrikanischen Bürgerkriegsszenarien, u. a. in Angola, Burundi, DR Kongo, Elfenbeinküste, Kongo-Brazzaville, Liberia, Ruanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan und ZAR.

In vielen afrikanischen nichtinternationalen Konflikten nach 1990 verhängte der UN-Sicherheitsrat Maßnahmen nach Kapitel VII,⁸⁹¹ insbesondere in Somalia (1992), Ruanda (1994), DR Kongo (1996, 2003), Sierra Leone (1997), Burundi (2004), Côte d'Ivoire (2003, 2004, 2011), Libyen (2011, 2016), Mali (2012) und ZAR (2013, 2014, 2016).⁸⁹²

1. Art. 39 UN-Charta

Art. 39 UN-Charta ist das Eingangstor für interne bewaffnete Konflikte, um dem Art. 25-Regime des UN-Sicherheitsrats zu unterfallen. Hier entscheidet sich nicht *wie*, sondern *ob* der Sicherheitsrat bindend handelt.⁸⁹³ Spätestens mit der Bejahung der Voraussetzungen des Art. 39 UN-Charta steht der Bürgerkrieg mitten im Völkerrecht. Ein Teil der Lehre sieht "innerstaatliche Angelegenheiten ... damit grundsätzlich unter dem Vorbehalt, daß der Sicherheitsrat sie auf die Ebene des Völkerrechts hebt".⁸⁹⁴ Richtigerweise kann die Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Regeln jedoch nicht davon abhängig gemacht werden, dass der UN-Sicherheitsrat sich ihrer annimmt.

890 *Sriram/Martin-Ortega/Herman* War, Conflict and Human Rights (2010).

891 Vor 1991: Kongo-Kinshasa, UNSR-Res 161 (1961).

892 Die Aufzählung ist keineswegs abschließend; weitere Beispiele und genauere Angaben folgen.

893 *De Wet* The Chapter VII Powers of the UN Security Council (2004) 133.

894 *Fischer* in Ipsen (2004) § 59 Rn 53 aE.

Art. 39 UN-Charta ist zweifelsohne auf Bürgerkriege nicht zugeschnitten, denn er setzt neben Friedensbruch⁸⁹⁵ und Aggression⁸⁹⁶ als Minimum eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit voraus (Art. 39 UN-Charta Satz 2 i. V. m. Satz 1). Eine Definition des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gibt die UN-Charta nicht vor. Die Gründungsmütter⁸⁹⁷ und -väter der Charta verzichteten bewusst auf eine Definition, um dem Sicherheitsrat größtmöglichen Handlungsspielraum zu bieten.⁸⁹⁸ Trotzdem waren sich bis Anfang der Neunzigerjahre alle einig, dass die Vorschrift nach Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck ein internationales Element benötigt und nicht auf rein interne Sachverhalte Anwendung findet.⁸⁹⁹ Bei der Kongo-Katanga-Resolution (1961) sowie den Rhodesien- (1965/1966) und Südafrika-Resolutionen (v. a. 1977), die diese Annahme schon erschütterten, wurden immer die internationalen Elemente und Bezüge betont, um den Grundsatz zu bestätigen.⁹⁰⁰ Minimalvoraussetzung für den bedrohlichen Zustand im Sinne des Art. 39 UN-Charta einer dem Grunde nach internen Angelegenheit war,

895 'Breach of Peace' wurde in vier Fällen angenommen: Korea (1950) UNSR-Res 82; Falkland (1982) UNSR-Res 502; Iran/Irak (1987) UNSR-Res 598; Kuwait (1990) UNSR-Res 660. Ob im Einzelfall eine Friedensbedrohung oder ein Friedensbruch vorliegt, ist im Ergebnis eine 'akademische Frage', s. *de Wet* The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council (2004) 145.

896 S. hierzu *de Wet* *ibid* 145–49; *Bothe Michael* 'Die Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Definition der Aggression' (1975) 18 JIR 127–45.

897 Z. B. Minerva Bernardino (Dominikanische Republik), Berta Lutz (Brasilien); Isabel P. de Vidal (Uruguay), s. *Galey E. Margret* 'Forerunners in Women's Quest for Partnership' in Winslow Anne (Hrsg.) *Women, Politics, and the United Nations* (Westport 1995) 7 mwN.

898 *Kelsen* *The Law of the United Nations* (1950) 730; *Schweigmann* *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter* (2001) 34; *Malanczuk* *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (1997) 426; *Krisch* 'Art. 39' in Simma (Hrsg.) *Charta of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 4; *de Wet Erika/ Wood Michael* 'Peace, Threat to' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 5, 16.

899 *Frowein* 'Art. 39' in Simma (Hrsg.) *Charter der Vereinten Nationen: Kommentar* (1991) Rn 7 mit dem weiteren Hinweis: "Freilich kann eine Bürgerkriegslage durchaus zur Bedrohung des internationalen Friedens führen, wie bereits anlässlich des Indonesien-Konflikts im Jahre 1947 im SR festgestellt wurde."

900 *Frowein* *ibid* Rn 21; s. aber auch schon *Neuhold* 'Peace, Threat to' in Bernhardt (Hrsg.) *EPIL* (1981) 100 mit Bezug zu Menschenrechten und Selbstbestimmungsrecht: "Most commentators ... seem to have endorsed the viewpoint underlying the Council's resolution that the violation of fundamental human rights and

dass sie “zumindst in einen internationalen bewaffneten Konflikt umschlagen könnte”.⁹⁰¹ Bei extremen Formen menschlichen Leids in einem internen bewaffneten Konflikt befand sich die Lehre daher in einem dogmatischen Dilemma, dem sie mit einigen Tricks und Kniffen begegnete.⁹⁰² Dem Grunde nach war sich die Literatur Anfang der Neunziger bereits einig, dass der Sicherheitsrat bei schlimmsten Gräueltaten im Innern eines Staates ein Eingriffsrecht hat. Das beliebteste Argument lautete, dass Menschenrechte einen *erga omnes*-Effekt haben, also die Staatengemeinschaft als Ganzes betreffen, sodass die Staatengemeinschaft auch Gegenmaßnahmen ergreifen darf.⁹⁰³ Mit der Somalia-Resolution 794 (1992) hat der UN-Sicherheitsrat das Tor zu Kapitel VII für interne Konflikte ohne großes dogmatisches Tam-Tam geöffnet.

2. Der Meilenstein: Somalia-Sicherheitsratsresolution 794 (1992)

In der Kapitel-VII-Resolution 794 vom 3. Dezember 1992 zu Somalia ermächtigte der UN-Sicherheitsrat die internationale Gemeinschaft “to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia”. Vorausgegangen war die UN-Sicherheitsratsresolution 733 vom 23. Januar 1992, die auf Bitten von somalischer Seite zu Stande kam und alle Parteien zur sofortigen Einstellung von Gewalt aufforderte sowie ein Waffenembargo verhängte.

Art. 39 UN-Charta setzt bekanntermaßen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit voraus. Die Definition von ‘threat to peace’ war und ist umstritten, Staatenpraxis und die ihr zugrunde liegende Rechtsüberzeugung waren sich jedoch um den Millenniumswechsel einig, dass ein zwischenstaatliches Element vorhanden sein sollte.⁹⁰⁴ In der Somalia-Resolution 794 (1992) gibt der UN-Sicherheitsrat jedoch als Begründung “the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia” und “the deterioration of the humanitarian situation” an.⁹⁰⁵

of the principle of self-determination of peoples has international implications in today’s interdependent world.”

901 *De Wet* The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council (2004) 141 (frei übersetzt); die diese eingeschränkte Ansicht noch heute vertritt.

902 Vgl. *de Wet* *ibid* 142.

903 *De Wet* *ibid* 141.

904 *De Wet* *ibid* 138–41.

905 UNSR-Res 794 (1992) Rn 3 und 4 (nichtoperativer Teil).

Die Resolution erwähnt keine internationalen Elemente. Anfang der Neunzigerjahre hat sich die Völkerrechtswissenschaft nach der ‘Kurden-im-Irak-Resolution’ 688 (1991) noch gefragt, wann Flüchtlingsströme der internationalen Dimension des Art. 39 Genüge tun.⁹⁰⁶ Das heißt, die Lehre war zu diesem Zeitpunkt generell noch auf dem Standpunkt, dass Bürgerkriege als solche im Grunde keine Bedrohung des Weltfriedens darstellen.⁹⁰⁷

Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass die Völkerrechtswissenschaft zunächst die Rechtsgrundlagen der Somalia-Resolutionen nicht in der Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 der UN-Charta, sondern in der Anfrage der somalischen Regierung gesehen haben, die es wohl auch noch nach dem Fall von Siad Barre 1991 auf dem UN-Parkett gab.⁹⁰⁸ Andere weisen auf die besondere Situation Somalias als *failed State* hin. Mit der Zeit wurde aber deutlich, dass die Resolution 794 (1992) einen Wendepunkt herbeigebracht hat, indem “eine Feststellung nach Art. 39 CHVN nahezu ausschließlich am Schicksal der Zivilbevölkerung orientiert worden”⁹⁰⁹ ist. Die Somalia-Resolution führte zu einer “grundsätzlichen Abkehr vom Merkmal der Internationalität im Sinne von Zwischenstaatlichkeit”.⁹¹⁰ “Damit”, so Tomuschat, “war die Tür aufgestoßen zu einer neuen Sicht der Kompetenznormen der Charta”.⁹¹¹ Heute ist allgemein anerkannt, dass auch rein innerstaatliche Konflikte in den Kompetenzbereich des UN-Sicherheitsrats fallen.⁹¹²

Wie war es plötzlich möglich, dass sich der UN-Sicherheitsrat über das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten hinweggesetzt

906 *Nolte*: “It is true that recent Security Council practice suggests that cross-border flows of refugees may constitute a situation which gives rise to a threat to international peace and security thus triggering the Council’s enforcement powers under Chapter VII” in ‘Restoring Peace by Regional Action’ (1993) 53 ZaöRV 619 unter Verweis auf UNSR-Res 688 (05.04.1999) (Kurden im Irak).

907 *Frowein* ‘Art. 39’ in Simma (Hrsg.) Charter der Vereinten Nationen: Kommentar (1991) Rn 7.

908 *Schweigmann* The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter (2001) 124.

909 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrats (1996) 174.

910 *Tomuschat* ‘Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht’ (23.03.2011) FAZ 29.

911 *Tomuschat* *ibid*.

912 *Krisch* ‘Art. 39’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 14, 20; ICTY *Prosecutor v Tadić* (Decision on Jurisdiction) (02.10.1995) Rn 30.

hat, welches für die UN in Art. 2 (7) UN-Charta festgeschrieben ist und für ihre Mitgliedsstaaten entsprechend gewohnheitsrechtlich gilt?⁹¹³

Dogmatisch ist es einfach. Zwar greift die Somalia-Resolution in den Anwendungsbereich des Art. 2 (7) 1. HS UN-Charta ein. Der zweite Hauptsatz von Art. 2 (7) UN-Charta sieht jedoch ausdrücklich vor, dass die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten nicht berührt.

Zeitgeschichtlich bot das damalige Ende des Kalten Krieges die Chance, die Öffnungsklausel des Art. 2 (7) UN-Charta und das Tor zu Kapitel VII mit der modernen Menschenrechtsdoktrin durch das Postulat in Einklang zu bringen, dass der Eingriff in das Prinzip der Nichteinmischung zur Vermeidung von weiteren massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen gerechtfertigt ist. Insoweit, das hat schon Tomuschat deutlich gemacht, ist das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten im Verschwinden begriffen.⁹¹⁴ Jedoch wird das neue Prinzip der Einmischung nicht konsequent angewendet.

3. Somalia-Vorläufer: Palästina (1948), Korea (1950), Rhodesien (1965), Südafrika (1977), Kurden im Irak (1991)

Die erste Bejahung der Voraussetzungen des Art. 39 UN-Charta erfolgte am 15. Juli 1948 im Nahostkonflikt, nachdem Israel im Unabhängigkeitskrieg beachtliche Gebietsgewinne erzielen konnte. Der UN-Sicherheitsrat erklärte in Resolution 54 (1948), dass “the situation in Palestine constitutes a threat to the peace within the meaning of Article 39 of the Charter of the United Nations”. Im Sicherheitsrat wurde diskutiert, ob es sich um einen internationalen Konflikt handelt.⁹¹⁵ In diesem Falle kann jedoch das Merkmal der Internationalität leicht bejaht werden, da sich Israel im erklärten Kriegszustand mit seinen Nachbarn befand.⁹¹⁶

913 “No State shall ... interfere in civil strife in another State” UNGV-Res 2625 (XXV) ‘Prinzipiendeklaration’ (1970) 123.

914 *Tomuschat* ‘Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht’ (23.03.2011) FAZ 29.

915 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 166f.

916 Zur Rechtmäßigkeit der UNSR-Res 54 (1948) s. ausführlich *Gaese Lena-Maria* Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates bei völkerrechtskonformem Staatenverhalten (Hamburg 2013) 19–23.

Zwei Jahre danach stellte sich auch im Koreakonflikt die Frage, ob dieser als internationaler Konflikt oder als ‘bloßer Bürgerkrieg’ zu behandeln ist.⁹¹⁷ Der UN-Sicherheitsrat entschied sich (in Abwesenheit der Sowjetunion) dafür, den Anwendungsbereich des Art. 39 UN-Charta zu bejahen. In der Resolution 82 (1950) vom 25. Juni 1950 nimmt der Sicherheitsrat den “bewaffneten Angriff” von Südkorea gegen Nordkorea zur Kenntnis und bewertet dies als Friedensbruch.⁹¹⁸ Dies ist das erste Mal, dass der UN-Sicherheitsrat einen Friedensbruch und nicht nur eine Bedrohung des Friedens feststellte.⁹¹⁹ Es erfolgte allerdings keine Maßnahme nach Kapitel VII.

Nachdem der kongolesische Präsident Patrice Lumumba samt politischen Mitstreitern am 17. Januar 1961 hingerichtet worden war, zeigte sich der UN-Sicherheitsrat in Resolution 161 vom 21. Februar 1961 bestürzt über

the grave repercussions of these crimes and the danger of widespread civil war and bloodshed in the Congo and the threat to international peace and security ... [and further c]onvinced that ... the formation of any government not based on genuine conciliation, would ... greatly enhance the threat to international peace and security.⁹²⁰

Der UN-Sicherheitsrat autorisierte die Vereinten Nationen, alle Maßnahmen zu ergreifen, notfalls als letztes Mittel die Anwendung von Gewalt, um das Ausbrechen eines Bürgerkrieges zu vermeiden:

[T]hat the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war ... and the use of force, if necessary, in the last resort.⁹²¹

Auch wenn hier kein ausdrücklicher Bezug zu Kapitel VII hergestellt wurde, ist die Feststellung eines Bruchs des Weltfriedens eine Bejahung der Tatbestandsvoraussetzung des Art. 39 UN-Charta, und die Ermächtigung zur Gewalt eine Maßnahme nach Kapitel VII. Der interne Konflikt im

917 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 167.

918 UNSR-Res 82 (1950) Präambel (vor)letzter Absatz: “[notes] with grave concern the armed attack on the Republic of Korea by forces from North Korea, [and] [d]etermines that this action constitutes a breach of the peace.”

919 Es folgten noch drei weitere Fälle: Argentinien/Falklandinseln, UNSR-Res 502 (03.04.1982); Iran/Irak, UNSR-Res 598 (20.07.1987); Iraq/Kuwait, UNSR-Res 660 (02.08.1990).

920 UNSR-Res 161 (1961) Präambel Rn 3 und letzter Absatz.

921 UNSR-Res 161 (1961) Rn 3.

Kongo (Kinshasa) war durch die Anwesenheit belgischer Truppen internationalisiert; es handelte sich jedoch der Natur nach um einen internen Konflikt. Die Resolution war nicht unumstritten. Frankreich und die UdSSR enthielten sich im UN-Sicherheitsrat, doch gab es keinen Protest bezüglich des Umstands, dass es sich hier dem Grunde nach um einen internen Konflikt handelt und der UN-Sicherheitsrat die Gefahr eines Bürgerkriegs als Bedrohung des Weltfriedens gesehen hat.⁹²²

Die rassistische Minderheitsregierung unter Smith in Südrhodesien, eingeleitet durch die unilaterale Unabhängigkeitserklärung vom 11. November 1965, wurde durch den UN-Sicherheitsrat in der Resolution 217 (1965) als Bedrohung des Weltfriedens charakterisiert.⁹²³ Im Hinblick auf das *Kosovo*-Gutachten des IGH von 2010, in dem festgehalten wurde, dass das Völkerrecht eine unilaterale Unabhängigkeitserklärung weder erlaubt noch verbietet,⁹²⁴ ist diese Aussage von 1965 insoweit zu konkretisieren, dass nicht die unilaterale Unabhängigkeitserklärung als solche die Gefährdung darstellte, sondern der Umstand, dass sie eine rassistische Minderheitsregierung abgegeben hat.⁹²⁵ Auf Anfrage der OAU stellte der Sicherheitsrat der UN am 16. Dezember 1965 unter ausdrücklichem Bezug auf Art. 39 und 41 UN-Charta fest, dass die Situation in Südrhodesien eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist,⁹²⁶ und erließ zum ersten Mal in seiner Geschichte Sanktionen nach Art. 41 UN-Charta.⁹²⁷ Resolution 221 (1966) ermächtigte Großbritannien den Tanker *Joanna*, der Öl für Südrhodesien geladen hatte und in der Bucht von Beira

922 Zum Blauhelmeinsatz ONUC ab 1960 s. *Schweigmann* The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter (2001) 129f; *Philipp Christiane* ‘Congo, Democratic Republic of the’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013) Rn 4–8.

923 Allerdings nicht ohne Gegenstimmen im UNSR; zu Rhodesien und UNSR-Res 217 (1965), 221 (1966) und 232 (1966) und 253 (1968) sowie 277 (1970) s. *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 168.

924 *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Advisory Opinion)* [2010] ICJ Rep 403.

925 UNSR-Res 216 (1995) Rn 1: “to condemn the unilateral declaration of independence made by the racist minority in Southern Rhodesia.”

926 Die OAU hat zuvor eine Bedrohung des Weltfriedens ‘beschlossen’ s. *Orak-helashvili* Collective Security (2011) 151.

927 Hierzu auch ausführlich *Schweigmann* The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter (2001) 60.

(Mosambik) vor Anker gehen wollte, notfalls auch mit Gewalt abzufangen.⁹²⁸

Die Völkerrechtswissenschaft musste sich hier wieder mit der Frage auseinandersetzen, ob denn Art. 39 UN-Charta auch auf innerstaatliche Sachverhalte Anwendung findet. Während einige dies im Hinblick auf die Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker bejahten,⁹²⁹ versuchte die Mehrheit die internationalen Elemente der Resolution 221 (1966) hervorzuheben und sah als Begründung “die Gefahr bewaffneter Konflikte im südlichen Afrika durch das rassistische Minderheitsregime”.⁹³⁰ Der Wortlaut der Rhodesien-Resolution gibt für diesen Grund allerdings wenig her, zumal es sich hier auch um eine rein abstrakte Gefahr handelte. Von den Nachbarstaaten, Apartheid-Südafrika, dem noch portugiesischen Mosambik und dem gerade in die Unabhängigkeit entlassenen Botswana, ebenso wie von Sambia, war keine echte Gefahr zu erwarten. Als konkrete Gefährdung stellte sich vielmehr die innerstaatliche Opposition unter Robert Mugabe und Joshua Nkomo dar, wie sie sich dann auch in den Folgejahrzehnten im Zweiten Chimurenga, dem simbabwischen Freiheitskampf, entlud.⁹³¹

Die Südafrika-Resolution 418 vom 4. Dezember 1977⁹³² verurteilte das Apartheid-Regime und die massive, zum Teil tödliche Gewalt gegen Menschen, darunter Kinder, Jugendliche sowie Studierende, und legte ein verbindliches Waffenembargo nach Kapitel VII fest. Die Verurteilung des menschenverachtenden Apartheid-Regimes wurde allerdings im nichtoperativen Teil festgehalten. Zur Begründung der Friedensbedrohung zieht der UN-Sicherheitsrat nicht das Apartheid-Regime, sondern südafrikanische Waffenkäufe heran.⁹³³ Das ist insoweit verwunderlich, als dass der

928 “[T]he use of force if necessary” UNSR-Res 221 (1966); dazu auch *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 46.

929 Wenn auch i. d. R. mit dem Zusatz, dass sich daraus eine internationale Dimension ergibt, s. *Neuhold* ‘Peace, Threat to’ in Bernhardt (Hrsg.) *EPIL* (1981) Rn 100.

930 *Frowein* ‘Art. 39’ in Simma (Hrsg.) *Charter der Vereinten Nationen: Kommentar* (1991) Rn 21.

931 Erster Chimurenga 1896–97; Zweiter Chimurenga 1966–1979; Dritter (Landreform) seit 2000.

932 Vgl. hierzu *Le Mon/Taylor* ‘Security Council Action in the Name of Human Rights’ (2003) 11 *AYIL* 274–76.

933 Unstr., *de Wet* The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council (2004) 151.

Rat nach der blutigen Niederschlagung des Soweto-Aufstands (1976) die südafrikanische rassistische Regierung mit deutlichen Worten verurteilt und den Bezug zum Weltfrieden hergestellt hat: "policy of apartheid is a crime against the conscience and dignity of mankind and seriously disturbs international peace and security."⁹³⁴ Eine Einstufung des Apartheid-Regimes als Bedrohung des Weltfriedens hätte die Rhodesien-Resolution zum rassistischen Minderheitsregime bekräftigt. Vielleicht reagierte der UN-Sicherheitsrat hier auch auf Kritik zur Rhodesien-Resolution. In jedem Fall entzog sich der Sicherheitsrat mit der Waffenkauf-Begründung weiterer Kritik.

Die UN-Sicherheitsratsresolutionen zu Rhodesien und Südafrika betreffen trotz internationaler Bezüge in ihrem Schwerpunkt innerstaatliche Sachverhalte. Für lange Zeit waren sie jedoch die einzigen Resolutionen, in denen der UN-Sicherheitsrat überhaupt Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta erlassen hat.⁹³⁵

Eine weitere Bejahung der Voraussetzungen des Art. 39 UN-Charta erfolgte erst wieder bei einem internationalen bewaffneten Konflikt, nämlich beim Krieg zwischen Iran und Irak, durch die Sicherheitsratsresolution 598 (1987). Hier ordnete der Rat einen Waffenstillstand an. Schließlich folgte die Mutter-aller-Kapitel-VII-Resolutionen, die Irak-Kuwait-Resolution 678 (1990), mit ihrer umfassenden Befugnis an die UN-Mitgliedsstaaten, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um Kuwait militärisch zu befreien.⁹³⁶ Als Vorläufer zur Somalia-Resolution taugt sie indes nicht.

Dies ist jedoch bei der 'Kurden-im-Irak'-Resolution 688 vom 5. April 1991 der Fall. Diese Resolution betraf nach Ende der westlichen Kampfhandlungen im Irak eine innere Angelegenheit, nämlich die massiven Menschenrechtsverletzungen von staatlicher irakischer Seite gegen kurdische und schiitische Bürgerinnen und Bürger. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte darin die "repression of the Iraqi civilian population in many parts

934 UNSR-Res 392 (19.06.1976).

935 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 1; *Gill* 'Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter' (1995) *NetherlYBIL* 49.

936 Davor noch UNSR-Res 660 (02.08.1990) (Irak/Kuwait) mit Feststellung des Friedensbruches und UNSR-Res 665 (1990) zur Durchsetzung eines Embargos.

of Iraq⁹³⁷ und ermächtigte die UN-Mitgliedsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kurden im nördlichen Teil des Iraks zu schützen. Als Begründung gab der Rat die Konsequenzen an, die zu einer Störung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region führen könnten. Daraus wurde allgemein gefolgert, dass der Sicherheitsrat die Flüchtlingsströme meint.⁹³⁸ Diskutiert wurde hier, ob in dieser Resolution eine Feststellung nach Art. 39 UN-Charta gesehen werden kann. Während dies von einigen bejaht wurde,⁹³⁹ betonen andere, dass die Formulierung mehr an Kapitel VI erinnert und keine weiteren Maßnahmen nach Kapitel VII erfolgt sind.⁹⁴⁰

In der UN-Sicherheitsratsresolution 713 vom 25. September 1991 zum Konflikt in Jugoslawien hat der Rat eine Friedensbedrohung mit dem menschlichen Leid und den Konsequenzen für andere Länder in der Region begründet, lange bevor die Unabhängigkeit der sich abspaltenden Gebiete anerkannt war.⁹⁴¹

4. Entwicklungen nach Somalia

- a) Liberia (1992), Haiti (1993), Ruanda (1994), Sudan (1995), Sierra Leone (1997)

Nach der wegweisenden Entscheidung zu Somalia in Resolution 794 (1992) gab es in den Folgejahren mehrere Entscheidungen des Sicherheitsrats zu internen Konflikten, in denen die Voraussetzungen von Art. 39 UN-Charta bejaht und Maßnahmen nach Kapitel VII entschieden wurden: Liberia (1992), Haiti (1993), Ruanda (1994), Sudan (1995) und Sierra Leone (1997). Zusätzlich entschied das Jugoslawien-Tribunal 1995, dass interne

937 UNSR-Res 688 (1991) condemning “the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region.”

938 *De Wet* The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council (2004) 151f.

939 *De Wet* *ibid* mwN.

940 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 171 mwN.

941 *Krisch* ‘Art. 39’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 19.

Konflikte eine Friedensbedrohung darstellen können, und teilte damit die Einschätzung des UN-Sicherheitsrats.⁹⁴²

In der Resolution 788 vom 19. November 1992 zum Bürgerkrieg in Liberia, die ein Waffenembargo einforderte, benutzte der UN-Sicherheitsrat zur Feststellung der Voraussetzungen des Art. 39 die Formulierung: “Determining that the deterioration of the situation in Liberia constitutes a threat to international peace and security, particularly in West Africa as a whole.”⁹⁴³

In der UN-Sicherheitsratsresolution 864 zu Angola vom 15. September 1993 stellte der Rat fest, dass die Handlungen der UNITA, die sich u. a. gegen UN-Blauhelsoldaten richteten, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Öffnung des Art. 39 UN-Charta für nichtinternationale bewaffnete Konflikte war die Reaktion des Sicherheitsrats in 1994 auf die Verfassungskrise in Haiti, die ab 1991 mit dem Sturz und der Flucht des frisch gewählten Präsidenten Aristide erfolgte. Einsetzende Flüchtlingsströme betrafen auch die US-amerikanische Guantanamo-Base auf Kuba. Nachdem Sanktionen des UN-Sicherheitsrats ohne dauerhaften Erfolg blieben,⁹⁴⁴ ermächtigte dieser Streitkräfte unter US-Kommando (mit Resolution 940 vom 31. Juli 1994) zur Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse durch Zwangsmaßnahmen mit der ‘all necessary means’-Klausel.⁹⁴⁵ Der UN-Sicherheitsrat betonte, wie außergewöhnlich und einzigartig dieser Fall sei. “Offenkundig sollte jede Präzedenzwirkung für andere Fälle vermieden werden.”⁹⁴⁶ “[Z]um ersten Mal [hat der UN-Sicherheitsrat] die Verfassungswidrigkeit eines Regimes zum Anlaß seines Einschreitens genommen; ... damit hat er absolutes Neuland beschritten.”⁹⁴⁷ Haiti gilt als Präzedenzfall für das Einschreiten der ECOWAS in Sierra Leone nach dem Putsch gegen den frisch gewählten Präsidenten Kabbah im Jahre 1996.⁹⁴⁸

942 ICTY *Prosecutor v Tadić* (Decision on Jurisdiction) (02.10.1995) Rn 30.

943 UNSR-Res 788 (1992) Rn 5 Präambel; vgl. *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 176.

944 UNSR-Res 841 (16.06.1993) Sanktionen.

945 In der Haiti-Res autorisiert der UNSR die multinationale ‘Einsatzgruppe’ “à utiliser tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ des dirigeants militaires”.

946 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrates (1996) 177.

947 *Martenczuk* *ibid* 178.

948 S. hierzu ausführlich 4. Kapitel III.

Im Anschluss an die Praxis zu Somalia erklärte der UN-Sicherheitsrat in Resolution 929 vom 22. Juni 1994 zum Völkermord in Ruanda, dass “das Ausmaß der humanitären Krise ... eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt”, und ermächtigte Frankreich, alle notwendigen Mittel zu ergreifen, um die humanitäre Tragödie zu beenden.⁹⁴⁹ Unabhängig davon, dass diese Ermächtigung viel zu spät und erst auf Anfrage von Frankreich kam,⁹⁵⁰ und sie nicht verhindern konnte, dass in weniger als 100 Tagen (6. April bis Ende Juni 1994) insgesamt über eine Million Menschen ihr Leben durch einen staatlich angetriebenen Mob verloren,⁹⁵¹ hob der Sicherheitsrat auch hier die Einzigartigkeit des Falles hervor.

In Bezug auf Ruanda hatte der UN-Sicherheitsrat schon zuvor in Resolution 918 vom 17. Mai 1994 festgehalten, dass es sich um eine humanitäre Krise von ungeheurem Ausmaß handelt, die eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit konstituiert. Den weiteren Völkermord hat das nicht aufhalten können.⁹⁵²

In der Resolution 1132 (1997) zu Sierra Leone hat der Sicherheitsrat festgehalten, dass “the situation in Sierra Leone constitutes a threat to international peace and security in the region” (Waffen- und Ölembargo).

Ende der Neunzigerjahre war damit schon weitgehend anerkannt, dass Bürgerkriege eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen können.⁹⁵³

949 À employer “tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires.”

950 Schreiben Frankreichs an den UNGS (20.06.1994) UN-Dok S/1994/734.

951 Zur Geschichte s. *Hatzfeld Jean A Time for Mchetes: The Rwandan Genocide: The Killers Speak* (New York 2005); zur Aufarbeitung s. *Behrendt Urs Die Verfolgung des Völkermordes in Ruanda durch internationale und nationale Gerichte: zugleich ein Beitrag zu Inhalt und Funktion des Universalitätsprinzips bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen* (Berlin 2005).

952 Die Aufmerksamkeit der ganzen Weltgemeinschaft einschließlich der internationalen Presse lag gebündelt auf den ersten freien Wahlen in Südafrika und die Vereidigung von Nelson Mandela am 10. Mai 1994.

953 Vgl. *Krisch* ‘Art. 39’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 20 mwN.

b) 11. September (2001)

Unmittelbar nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 entschied der UN-Sicherheitsrat, dass die “horrrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 ... like any act of international terrorism” eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen.⁹⁵⁴

Vorgänger war insbesondere die Lockerbie-Libyen-Resolution 748 (1992), in welcher der UN-Sicherheitsrat feststellte, dass die fortgesetzte Nichtauslieferung der Anschlagverdächtigen durch Libyen an die USA und Großbritannien eine Bedrohung des Weltfriedens sei und Sanktionen gegenüber Libyen aussprach, darunter ein ziviles Flugverbot.⁹⁵⁵

Eine andere Vorläuferresolution war die UN-Resolution 1054 (1996) im Zusammenhang mit dem Anschlagversuch gegen den ägyptischen Präsidenten Mubarak am 26. Juni 1995 vor dem OAU-Gipfel in Addis Abeba, in welcher die sudanesishe Regierung unter Nennung von Kapitel VII aufgefordert wurde, drei Anschlagverdächtige auszuliefern.⁹⁵⁶ Zuvor hatte die OAU den Anschlagversuch als Anschlag auf Äthiopien und als Afrika als Ganzes bewertet und den UN-Sicherheitsrat um bindende Maßnahmen gebeten.⁹⁵⁷ Auch die Resolution 1267 (1999) mit der Aufforderung an die afghanische Taliban-Regierung, Osama Bin Laden auszuliefern, ist eine Vorgängerresolution zu den 11.-September-Resolutionen des UN-Sicherheitsrats.⁹⁵⁸

Die Resolution vom 12. September 2011 traf auf allgemeine internationale Zustimmung. Damit ist in der Staatenpraxis und der ihr zugrunde liegenden Rechtsauffassung anerkannt, dass neben Bürgerkriegen auch Akte des internationalen Terrorismus vom Kompetenzumfang des Sicherheitsrats umfasst sind.

Am 28. September 2001 folgte die ausführliche Resolution 1373, die mit ausdrücklichem Bezug auf Kapitel VII verbindliche abstrakte Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus erließ. Damit schwingt

954 UNSR-Res 1368 (12.10.2001) Rn 1.

955 Zur Lockerbie-Res s. auch u. 8. Kapitel II. 1. a) aa).

956 S. auch *Walter Christian* ‘Terrorism’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 64.

957 ‘Statement issued on 11 September 1995 by the third extraordinary session of the OAU Mechanism for Conflict Prevention ... at the ministerial level on the assassination attempt on H.E. Hosni Mubarak, President of Egypt’ Annex I zu UN-Dok S/1996/10 (09.01.1996).

958 Auch hierzu *Walter Christian* ‘Terrorism’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 64.

sich der UN-Sicherheitsrat zum Gesetzgeber auf, da sich die Resolution nicht auf einen bestimmten Akt bezieht, sondern auch zukünftige Akte miteinschließt, sog. ‘generic threats’.⁹⁵⁹ Nach Doehring hat der Sicherheitsrat allerdings “keine Befugnis zur Rechtssetzung”.⁹⁶⁰ Auch andere Stimmen in der Literatur kritisieren die gesetzgeberischen Tätigkeiten des UN-Sicherheitsrats. Insgesamt wurde das Vorgehen des Rates in Resolution 1373 jedoch ‘mit Bedenken’ akzeptiert.⁹⁶¹

c) Côte d'Ivoire (2003), DR Kongo (Bunia) (2003), Darfur (2004)

Neben terroristischen Akten setzte der UN-Sicherheitsrat seine Praxis in Bezug auf die Anwendbarkeit von Art. 39 UN-Charta auch auf interne bewaffnete Konflikte fort. So entschied der Sicherheitsrat in Bezug auf den Militärputsch und die anschließende Krise in Côte d'Ivoire, dass die destabilisierte Lage im Land eine Bedrohung des Weltfriedens darstellt, und ermächtigte mit Resolution 1464 vom 4. Februar 2003 die ECOWAS und Frankreich neben Peacekeeping-Maßnahmen auch Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung zu beschützen.⁹⁶² Mit Resolution 1484 vom 30. Mai 2003 stellte der Sicherheitsrat unter ausdrücklichem Bezug auf Kapitel VII fest, dass die Situation in der Region Ituri in der DR Kongo und in der Stadt Bunia eine Bedrohung des Friedens in der Region der Großen Seen ist. In der Darfur-Krise ab 2003 wurde der UN-Sicherheitsrat nur zögerlich tätig. Am 30. Juli 2003 erklärte der Rat in Resolution 1556, dass die Situation im Sudan eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie der Region im Ganzen darstellt, und ermächtigte zur AU-Mission in Darfur.⁹⁶³

959 *De Wet Erika/ Wood Michael* ‘Peace, Threat to’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 12.

960 *Doehring* Völkerrecht (2004) Rn 571 aE.

961 Vgl. *Hofmann* ‘International Protection of Human Rights and International Territorial Administration: A Legal Blackhole’ in FS Bothe (2008) 124 ‘genuine legislator’.

962 Zur Intervention der ECOWAS in die Côte d'Ivoire (2003) s. u. 4. Kapitel VI. 1.

963 S. hierzu 6. Kapitel VII. AU-Mission in Darfur.

d) Libyen (2011), Côte d'Ivoire (2011) und Zentralafrikanische Republik (2013)

Mit der Verfestigung des politischen Konzepts der Responsibility to Protect im World Summit Outcome (2005) fiel es dem Sicherheitsrat noch leichter, interne Konflikte unter Art. 39 UN-Charta zu subsumieren.⁹⁶⁴

Bezüglich der Niederschlagung der Protestbewegungen im Zuge des sog. Arabischen Frühlings im Februar und März 2011 in Libyen stellte der UN-Sicherheitsrat in Resolution 1973 vom 17. März 2011 fest, dass die umfangreichen und systematischen Angriffe gegen Zivilisten Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen könnten, und bejahte eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.⁹⁶⁵

In Côte d'Ivoire kam es ab der Präsidentschaftswahl im November 2011 zu einem innenpolitischen Konflikt, der sich im März und April 2011 in bürgerkriegsähnlichen Zuständen entlud. Auch hier bejahte der Sicherheitsrat eine Friedensbedrohung.⁹⁶⁶

Des Weiteren stellte der UN-Sicherheitsrat u. a. eine Friedensbedrohung nach Art. 39 UN-Charta aufgrund eines internen bewaffneten Konflikts in Mali (2012),⁹⁶⁷ der ZAR (2013),⁹⁶⁸ im Südsudan (2013)⁹⁶⁹, in Somalia (2014, 2016),⁹⁷⁰ in Libyen (2015–16)⁹⁷¹ sowie in der DR Kongo (2015–16)⁹⁷² fest.

In Bezug auf den internationalen Terrorismus, der sich in den 15 Jahren nach dem 11. September 2001 gewandelt, aber nicht nachgelassen hat, hebt der UN-Sicherheitsrat wiederholt hervor, dass der Terrorismus, in all seinen Formen und Manifestationen, eine der ernsthaftesten Friedens- und Sicherheitsbedrohungen darstellt.⁹⁷³ Gleichzeitig bekräftigt der Rat regelmäßig, dass auch sonstige nichtstaatliche Kräfte eine Gefahr für den Welt-

964 Vgl. *Vashakmadze* 'Responsibility to Protect' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 71.

965 Zu Libyen s. o. 2. Kapitel 5. c).

966 Zur Côte d'Ivoire (2011) s. u. 4. Kapitel VI. 2.

967 S. hierzu u. 4. Kapitel VI. 3. Mali (2013); zuletzt UNSR-Res 2295 (2016).

968 S. hierzu u. 7. Kapitel II. ZAR.

969 Z. B. UNSR-Res 2109 (11.07.2013).

970 Z. B. UNSR-Piraterie-Res 2184 (2014) oder zuletzt UNSR-Res 2297 (2016).

971 UNSR-Res 2213 (2015); 2291 (2016).

972 UNSR-Res 2198 (2015); 2293 (2016).

973 Zuletzt für Libyen, UNSR-Res 2292 (2016).

frieden ergeben können, z. B. wenn sie in den Besitz von Chemiewaffen gelangen.⁹⁷⁴

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass der UN-Sicherheitsrat nach dem Umbruch 1989/90 zunehmend entschieden hat, dass Konflikte und Krisen, die ihrer Natur nach mehr als interne denn als internationale Konflikte anzusehen sind, eine Bedrohung des Weltfriedens i. S. d. Art. 39 UN-Charta darstellen. So ist es inzwischen allgemein anerkannt, dass auch rein interne bewaffnete Konflikte sowie Gefahren von nichtstaatlichen Elementen unter den Begriff der Friedensbedrohung subsumiert werden können.⁹⁷⁵

5. Postulierung eines innerstaatlichen Gewaltverbots durch den UN-Sicherheitsrat

a) Innerstaatliches Gewaltverbot in UN-Sicherheitsratsresolutionen

Der UN-Sicherheitsrat stellt nicht nur seit über 20 Jahren fest, dass ein Bürgerkrieg eine Bedrohung des Friedens und damit Regelungsgegenstand von bindenden Maßnahmen sein kann, der Rat formuliert in diesen Kapitel-VII-Resolutionen auch nichtinternationale friedliche Streitschlichtungsmittel und, zumindest implizit, ein innerstaatliches Gewaltverbot.

Der UN-Sicherheitsrat forderte z. B. in der Resolution 1973 vom 17. März 2011 einen sofortigen Waffenstillstand und ein vollständiges Ende der Gewalt gegen Zivilisten in Libyen:

The Security Council ... [d]emands the immediate establishment of a ceasefire and a complete end to violence and all attacks against, and abuses of, civilians.⁹⁷⁶

In Bezug auf die Krise in der Côte d'Ivoire nach der Präsidentschaftswahl 2011 erklärte der Sicherheitsrat in Resolution 1975 vom 30. März 2011:

[The UN Security Council expresses] grave concern about the recent escalation of violence in Côte d'Ivoire and the risk of relapse into civil war and *urging* all parties to show utmost restraint to prevent such outcome and to resolve their differences peacefully.

974 Zuletzt für Libyen, UNSR-Res 2298 (2016).

975 Noch weitergehend die UNSR-Ebola-Res 2177 (2014).

976 Operationaler Absatz 1 der UNSR-Res 1973 (2011).

Beim Konflikt im Norden Malis fordert der UN-Sicherheitsrat in Resolution 2056 vom 5. Juli 2012:

[T]he full, immediate and unconditional cessation of hostilities by rebel groups in the North of Mali.

Auch im Konflikt in der ZAR ab Dezember 2012 fordert der Sicherheitsrat Rebellengruppen zur sofortigen Einstellung von Kampfhandlungen auf.⁹⁷⁷ Ein weiteres Beispiel ist Resolution 2174 (2014) zum erneuten Ausbruch von massiver Gewalt in Libyen, in der der UN-Sicherheitsrat:

[C]alls on all parties to agree to an immediate ceasefire and an end to fighting.

Diese Liste könnte fortgesetzt werden.⁹⁷⁸ All diesen Forderungen des UN-Sicherheitsrats zum Ende der Gewalt muss ein völkerrechtliches innerstaatliches Gewaltverbot vorausgehen, sonst könnte der Rat ein solches nicht formulieren. Fraglich ist nur, wie der UN-Sicherheitsrat (dogmatisch betrachtet) nichtstaatliche Akteure an seine Beschlüsse binden kann.

b) Bindung von nichtstaatlichen Akteuren an das Völkerrecht?

Kann der UN-Sicherheitsrat Rebellen mit einer Aufforderung zum sofortigen Waffenstillstand binden? Nichtstaatliche Akteure sind offensichtlich keine Mitglieder der Vereinten Nationen i. S. d. Art. 25 UN-Charta. Können sie über die Mitgliedschaft des Territorialstaates gebunden werden?

aa) Bindung von nichtstaatlichen Akteuren im humanitären Völkerrecht

Das Völkerrecht steht unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der Zustimmung der Parteien. Diese Parteien waren in der Vergangenheit in der Regel souveräne Staaten. Eine Bindung von nichtstaatlichen Akteuren ist dann unproblematisch, wenn diese sich freiwillig dem humanitären Völ-

977 UNSR-Presseerklärung (19.12.2012) UN-Dok SC/10867-AFR/2492; UNSR-Presseerklärung (27.12.2012) UN-Dok SC/10874-AFR/2496.

978 Zuletzt z. B. zu ZAR UNSR-Res 2301 (2016) operativer Absatz 6; Burundi UNSR-Res 2303 (2016) operativer Absatz 1. Es gibt allerdings auch eine Negativliste, angeführt von der Situation in Syrien seit 2011/12, wonach der UNSR *nicht* zur Einhaltung der Gewalt auffordert, obwohl dies objektiv notwendig wäre.

kerrecht unterwerfen. Eine Bindung wird jedoch auch dann angenommen, wenn eine nichtstaatliche Partei im Konflikt sich nicht ausdrücklich den Genfer Abkommen unterworfen hat. Fraglich ist, wie dies dogmatisch möglich ist.

Völkerrechtliche Straftatbestände richten sich gegen Individuen und erzeugen bindende Wirkung für jede Einzelperson. Nicht das einzelne Individuum unterwirft sich freiwillig der Gerichtsbarkeit eines internationalen Strafgerichts, sondern zum einen unterwerfen Staaten ihre Staatsangehörigen der internationalen Gerichtsbarkeit, zum anderen hat sich die internationale Staatengemeinschaft zum universalen Gesetzgeber aufgeschwungen, wonach bestimmte extrem verabscheuungswürdige Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen gegen alle gelten und diesbezüglich eine universelle Jurisdiktion besteht. Damit muss jedes Individuum damit rechnen, wegen dieser Verbrechen zur Verantwortung gezogen zu werden. Kein Mensch kann sich heute darauf berufen, dass er nicht damit rechnen konnte, dass z. B. die Tötung von Zivilisten rechtswidrig sei.

Begründen lässt sich dies mit dem Naturrecht, wonach es eine Norm gibt, die das Töten von Menschen im Grundsatz ächtet, und dies auch jedem Menschen einleuchtet.⁹⁷⁹ Diese Grundnorm ist universell. In allen Religionen unterliegt die Tötung eines anderen Menschen ohne Rechtfertigung einem Verbot.⁹⁸⁰ Doch auch außerhalb religiöser Regimen ist die Tötung eines Menschen in jedem Kulturkreis nur unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt: Die bekannteste ist die Rechtfertigung, um einen Angriff auf sein Leben abzuwehren. Kann nun aber davon ausgegangen werden, dass das Verbot des Tötens eines Menschen eine universell anerkannte Norm ist, dann kann sich auch die internationale Gemeinschaft dazu aufschwingen, diese Norm als universell geltende Regel durchzusetzen und ein Völkerstrafrecht zu schaffen, bei dem jeder und jede damit rechnen muss, diesem unterworfen zu werden. Das Verbot des Völkermords,

979 S. einführend zum Naturrecht im Völkerrecht *Orakhelashvili Alexander* 'Natural Law and Justice' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012); und weiterführend *Koskenniemi* From Apology to Utopia (2005).

980 Zum Recht auf Leben in seinen völkerrechtlichen Facetten s. *Prémont Daniel* (Hrsg.) Essais sur le concept de "droit de vivre": en mémoire de Yougindra Khus-halani (Bruxelles 1988).

der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen bindet damit nichtstaatliche Akteure.⁹⁸¹

Das Tötungsverbot ist eine allgemeine, überall auf der Welt geltende nationale Verbotsnorm, die als allgemeiner Rechtsgrundsatz i. S. d. Art. 38 (1) (c) IGH-Statut Eingang ins Völkerrecht gefunden hat. Das Gebot des Unterlassens des völkerstrafrechtlichen Trias Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen ist eine Verpflichtung *erga omnes*, sie richtet sich gegen jede einzelne Person und ist zugleich zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) i. S. d. Art. 53 WVK.

Zwingendes Völkerrecht stellt *die* Ausnahme zum konsensualen Prinzip des Völkerrechts dar. Das völkerstrafrechtliche Verbotstrias richtet sich gegen jede natürliche und juristische Person. Es ist heutzutage ausgeschlossen, dass sich eine Person oder ein Organ erfolgreich darauf berufen kann, dass für sie diese fundamentalen und universalen Normen nicht gelten würden.⁹⁸² Die Durchsetzbarkeit dieser Norm mag eine andere Frage sein.

Auch der Gemeins. Art. 3 Genfer Abkommen (1949) gilt gegenüber allen Parteien im Konflikt. Die Begründungen hierzu sind unterschiedlich. Zum einen wird gesagt, dass die Bindung durch die Ratifizierung des Territorialstaates gilt, zum anderen, dass der Gemeins. Art. 3 gewohnheitsrechtliche Geltung hat, sodass er von einer Ratifizierung losgelöst ist.⁹⁸³ Damit steht man dann allerdings wieder vor der Frage, ob Gewohnheitsrecht auch nichtstaatliche Akteure bindet? Das ist dann ohne Zweifel der Fall, wenn es sich um zwingendes Völkergewohnheitsrecht handelt. Bei Art. 3 Genfer Abkommen kann davon im Grundsatz ausgegangen werden.⁹⁸⁴

Zurück zur Ausgangsfrage: Kann der UN-Sicherheitsrat eine nichtstaatliche Konfliktpartei zu einem Waffenstillstand zwingen? Kann der Rat ein Gewaltverbot einfordern? Wenn es stimmen würde, dass das Völkerrecht

981 So auch *Bothe* 'International Legal Aspects of the Darfur Conflict' (2007) 5; instruktiv zum Themenkomplex *Herr* Nichtstaatliche Akteure und das Humanitäre Völkerrecht (2015), die von einer Normakzeptanz durch den Wunsch nach Anerkennung ausgeht

982 Insoweit ist es geradezu absurd, wenn noch diskutiert wird, ob denn für die Weltbank, angesichts ihres sog. apolitischen Mandats, zwingende Menschenrechte gelten.

983 *Marauhn Thilo/ Ntoubandi Zacharie* 'Armed Conflict, Non-International' in *Wolfrum* (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 39.

984 Vgl. *Kadelbach* Zwingendes Völkerrecht (1992) 70f.

der Rebellion neutral gegenübersteht, dann könnte er das nicht. Es scheint jedoch, dass das Völkerrecht zwar der gewaltfreien Revolution neutral gegenüber eingestellt ist, aber nicht der gewaltsamen Rebellion. Die ablehnende Haltung des UN-Sicherheitsrats gegenüber gewaltsamen Rebellionen spiegelt dies wider.⁹⁸⁵

Der UN-Sicherheitsrat ist in seinen Entscheidungen relativ frei. Im Grundsatz sind sich jedoch alle einig, dass der Sicherheitsrat nicht im völkerrechtlich luftleeren Raum agiert und sich an die grundlegenden Regeln des Völkerrechts halten muss bzw. durch eine regelmäßig entgegengesetzte Praxis auch neues Völkerrecht schafft.⁹⁸⁶

Der UN-Sicherheitsrat kann daher nichtstaatliche Akteure nur binden, wenn erstens eine Grundnorm besteht, wonach eine gewaltsame Rebellion völkerrechtswidrig ist bzw. sein kann, und zweitens die Bindungswirkung seiner Beschlüsse nichtstaatliche Akteure erreicht.

bb) Bindung von nichtstaatlichen Akteuren durch
UN-Sicherheitsratsbeschlüsse?

Solange die Rebellen 'gute Rebellen' sind und sich an die Regeln des humanitären Völkerrechts halten, insbesondere keine nach Art. 3 Genfer Abkommen oder nach Völkerstrafrecht geächteten Handlungen durchführen, dürfen die Rebellen kämpfen, so lange sie wollen. Oder? Gibt es eine völkerrechtliche Verbotsnorm, die jede Form der gewaltsamen Rebellion verbietet, auch die, die sich streng an die Regeln des humanitären Völkerrecht hält? Das Gedankenspiel ist etwas utopisch, denn die meisten Rebellionen gehen nicht ohne Verletzungen des humanitären Völkerrechts einher. Dennoch: Zurzeit kann keine universell völkerrechtliche Verbotsnorm festgestellt werden, wonach die 'saubere' Rebellion völkerrechtlich verboten ist. Zwar gibt es inzwischen die Regel, wonach eine demokratisch gewählte Regierung nicht durch unverfassungsmäßige Weise wieder gestürzt werden soll, doch es besteht kein allgemeines rebellionsverbot im Völkerrecht. Daraus folgt, dass der UN-Sicherheitsrat nicht einfach in jeder Situation einen Waffenstillstand anordnen dürfte. Darf er dies trotzdem um

985 Noch deutlicher ist die ablehnende Haltung der AU gegenüber der gewaltsamen Rebellion, hierzu später, gleicher Abschnitt VII. 3. und 4.

986 Nach der klassischen Ansicht von Kelsen ist der UNSR hingegen völlig frei; ausführlicher u. dritter Teil.

des lieben Friedens willen? Auf den ersten Blick gibt es keinen Grund, warum der UN-Sicherheitsrat eine völkerrechtsmäßige Rebellion beschneiden sollte.

Einfacher zu beantworten sind die Situationen der ‘bösen’ Rebellen, die Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder andere schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen begehen. Hier kann der UN-Sicherheitsrat die Ächtung dieser zwingenden völkerrechtlichen Regeln, die gegenüber jeder Person gelten, deklaratorisch aussprechen. Insoweit, hier bestehen keine Zweifel mehr, liegt eine Grundnorm des *ius contra bellum internum* vor, die für staatliche wie nichtstaatliche Akteure gleichermaßen gilt.

VII. Kein Umsturz einer demokratisch legitimierten Regierung

Nach klassischem Völkerrecht ist es unerheblich, wie eine Regierung an die Macht kommt, ob “per ballot or by bullet”.⁹⁸⁷ Hier gilt zum einen der Effektivitätsgrundsatz, zum anderen das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten entsprechend Art. 2 (7) UN-Charta.

Wie bereits festgestellt, sieht die klassische Doktrin mit ihrer Lehre von der Bürgerkriegsneutralität der UN-Charta kein Umsturzverbot: “[T]here is no rule of international law that proscribes the armed uprising of people aiming at disrupting the territorial integrity of an existing State”⁹⁸⁸, “and this includes the right to revolt and to carry on armed conflicts between competing groups”.⁹⁸⁹ Wie schon aufgezeigt, sind hier weitreichende Entwicklungen zu verzeichnen. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, inwieweit die Legitimität einer Regierung, einschließlich ihrer demokratischen Ausrichtung, Einfluss auf eine schon entstandene oder im Entstehen befindliche völkerrechtliche Norm nimmt, die es inneren (und äußeren) Kräften verbietet, gegen eine legitime Regierung mit militärischen Mitteln vorzugehen. Das heißt, es soll eine Entwicklung des modernen Völkerrechts aufgezeigt werden, wonach eine demokratisch legitimierte Regierung nicht umgestürzt werden soll.

987 *Dugard* International Law: A South African Perspective (2011) 514.

988 *Antonopoulos* The Unilateral Use of Force by States in International Law (1997) 122.

989 *Schachter* ‘International Law: The Right of States to Use Armed Force’ (1984) MichLRev 1641.

1. Haiti (1994)

Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Situation in Haiti ab 1991 legte den Grundstein für das Prinzip, dass demokratische Regierungen nicht geputscht werden sollen. Der UN-Sicherheitsrat stellte 1994 fest, dass die Verweigerung der Militärjunta, den haitianischen Präsidenten Aristide wieder in sein Amt zu setzen, eine Bedrohung des Weltfriedens ist.⁹⁹⁰ In seiner Resolution 940 vom 31. Juli 1994 führt er aus, dass “significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal *de facto* regime of systematic violations of civil liberties” eine Bedrohung des Weltfriedens in der Region darstellt. Der UN-Sicherheitsrat autorisierte seine Mitgliedsstaaten “to use all necessary means”, um die Junta zu vertreiben und der legitimen Regierung wieder zur Macht zu verhelfen.

2. Sierra Leone (1997)

Diese Entwicklung wurde verstärkt durch die Reaktionen auf den Militärputsch in Sierra Leone 1997. Die internationale Gemeinschaft war darüber entsetzt, dass eine gerade frisch aus demokratischen Wahlen hervorgegangene Regierung mit Gewalt abgesetzt wurde.⁹⁹¹ Niemand ging von der Legitimität der Gewaltanwendung gegen eine demokratisch gewählte Regierung aus.⁹⁹² Ein Jahr später konnte der vertriebene Präsident Ahmad T. Kabbah mithilfe einer militärischen ECOWAS-Intervention seine Regentschaft fortsetzen.⁹⁹³ Dieses Beispiel wird im 5. Kapitel genauer analysiert.

990 UNSR-Res 917 (1994).

991 Die OUA verurteilte 1997 auf der jährlichen Generalversammlung in Harare (Simbabwe) den gewaltsamen, undemokratischen Wechsel in Sierra Leone.

992 *Samuels ‘Jus ad Bellum and Civil Conflicts: Case Study Sierra Leone’* (2003) 8 JCSL 326; *Levitt ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’* 24 (2006) *WisconsinLJ* 799–801

993 *Nowrot/Schabacker ‘The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone’* (1998) 14 *AUILR* 321–412; *Samuels ‘Jus ad Bellum and Civil Conflicts: Case Study of the International Community’s Approach to Violence in the Conflict in Sierra Leone’* (2003) 8 JCSL 325–38.

3. OAU Lomé-Erklärung (2000)

Ein weiterer großer Schritt zum Prinzip, dass demokratische Regierungen nicht militärisch gestürzt werden sollen, erfolgte im Jahre 2000 mit der Lomé Declaration on the Framework for an OUA Response to Unconstitutional Changes of Government, die Sanktionen bei gewaltsamen Regierungswechseln vorsieht.⁹⁹⁴ Die Lomé-Erklärung gibt dabei folgende Definition eines gewaltsamen Regierungswechsels:

- a) military coup d'état against a democratically elected Government;
- b) intervention by mercenaries to replace a democratically elected Government;
- c) replacement of democratically elected Government by armed dissident groups and rebel movements; and
- d) the refusal by an incumbent Government to relinquish power to the winning party after free, fair and regular elections.

Art. 30 AU-Akte, der die Suspendierung von Regierungen regelt und im nächsten Abschnitt behandelt wird, nimmt den Kerngedanken der Lomé-Erklärung auf und gibt ihr so eine rechtlich verbindliche Wirkung. Darüber hinaus bezieht sich der AU-Friedens- und Sicherheitsrat regelmäßig auf die Lomé-Erklärung. Sie wird ergänzt durch die Erklärung zu demokratischen Wahlen, die die afrikanischen Staatsoberhäupter auf dem ersten AU-Gipfel im Juli 2002 in Durban abgaben,⁹⁹⁵ und der verbindlichen African Charter on Democracy, Elections and Governance von 2007.⁹⁹⁶

4. Art. 30 AU-Akte (2000)

Nach Art. 30 AU-Akte sollen Regierungen, die durch verfassungswidrige Weise an die Macht gekommen sind, nicht an AU-Aktivitäten teilneh-

994 OAU 'Lomé Declaration on the Framework for an OUA Response to Unconstitutional Changes of Government' (2000) AGH/Decl.5 (XXXVI). Die Lomé-Erklärung hatte Vorgängerentscheidungen aus der OAU-Sitzung ein Jahr zuvor: Dec. 141 (XXXXV) (Good Governance, Transparency, Human Rights); Dec. 142 (XXXXV) (Unconstitutional Changes). Letztere gibt den verfassungswidrigen Regierungen ein Jahr Zeit, um den verfassungsmäßigen Zustand wiederherzustellen; s. insgesamt *Magliveras* 'The Sanction System of the African Union' (2011).

995 Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa (08.07.2002) OAU-Dok AHG Decl. 1 (XXXVIII).

996 African Charter on Democracy, Elections and Governance (30.01.2007, in Kraft 15.02.2012) unter www.au.int.

men.⁹⁹⁷ Die Vorschrift stellt keine ‘demokratischen Anforderungen’ an die amtierende (alte) Regierung, von einer Legitimität i. w. S. ist jedoch auszugehen. Der AU-Sicherheitsrat suspendiert Aktivitäten der putschenden (neuen) Regierung; das Land bleibt jedoch weiterhin Mitglied der AU. Oft wird von Suspendierung der Mitgliedschaft bzw. Suspendierung des Landes X gesprochen; tatsächlich bezieht sich der Wortlaut der Vorschrift aber nur auf die unlautere Regierung, nicht auf das Land.⁹⁹⁸

Art. 30 AU-Akte besteht nicht nur auf dem Papier. In mehreren Fällen hat die AU eine Suspendierung der Regierung angeordnet, z. B. in Mauretanien. Hier suspendierte der AU-Friedens- und Sicherheitsrat einen Tag nach dem Militärputsch vom 3. August 2005 die Regierung entsprechend der Lomé-Erklärung i. V. m. Art. 30 AU-Akte.⁹⁹⁹ Diese Suspendierung wurde am 10. April 2007 nach erfolgreich durchgeführten Präsidentschaftswahlen vom März 2007 wieder zurückgenommen.¹⁰⁰⁰

Weitere Suspendierungen der AU erfolgten bisher bei Militärputschs in Madagaskar (2003 und 2009–14),¹⁰⁰¹ in der ZAR (2003–05, seit 2013),¹⁰⁰² in Togo (2005),¹⁰⁰³ Mauretanien (2008–09),¹⁰⁰⁴ Guinea (2008–10),¹⁰⁰⁵ Ni-

997 Art. 30 AU-Akte: “Governments which shall come to power through unconstitutional means shall not be allowed to participate in the activities of the Union.”

998 Darauf weist ausführlich hin *Magliveras* ‘The Sanction System of the African Union: Part Success, Part Failure’ (2011) 9.

999 AU PSC ‘Communiqué’ [Mauretania] (04.08.2005) PSC/ PR/Stat.(XXXVI)-(ii).

1000 AU PSC ‘Communiqué’ [Mauretania] (10.04.2007) PSC/PR/Comm(LXXXVI).

1001 AU PSC ‘Communiqué’ [Madagascar] (20.03.2009) PSC/PR/COMM(CLXX-XI); zur Suspendierung 2003 s. *Bula-Bula* ‘Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l’Union africaine?’ (2003) 11 AYIL 56f.

1002 AU PSC ‘Communiqué’ [CAR] (25.03.2013) PSC/PR/COMM (CCCLXIII); zur Suspendierung 2003 s. *Bula-Bula* *ibid* 65–67; *Levitt* ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’ (2006) 24 *WisconsinILJ* 814–17.

1003 AU PSC ‘Communiqué’ [Togo] (25.02.2005) PSC/PR/COMM (XXV).

1004 AU PSC ‘Communiqué’ [Mauretania] (07.08.2008) PSC/PR/COMM(CLIV).

1005 AU PSC ‘Communiqué’ [Guinea] (29.12.2008) PSC/PR/COMM(CCXV).

ger (2009–11),¹⁰⁰⁶ Côte d'Ivoire (2010–11),¹⁰⁰⁷ Guinea-Bissau (2012–14),¹⁰⁰⁸ Mali (2012),¹⁰⁰⁹ Ägypten (2013–14)¹⁰¹⁰ und ZAR (2013–16).¹⁰¹¹

Nicht bei allen Militärputschen und verfassungswidrigen Regimewechseln erfolgten Suspendierungen.¹⁰¹² Im Falle des Militärstreichs in Sao Tome et Príncipe im Juli 2005 reichte erheblicher und sofortiger politischer Druck durch AU und UN, um die Krise zügig beizulegen.¹⁰¹³ Auch im Falle des versuchten Militärputsches in Burkina Faso im November 2014 waren diplomatische Bemühungen und Druck durch die AU maßgeblich daran beteiligt, dass der Putsch scheiterte.¹⁰¹⁴

Demokratiel Klauseln mit der Möglichkeit der Suspension der Mitgliedschaft bzw. weiteren Sanktionen gibt es zunehmend in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und Organisationen. Die inter-amerikanische Staatengemeinschaft hat diesbezüglich die OAS-Charta durch das Protokoll von Washington (1992) ergänzt¹⁰¹⁵ und die EU hat eine Sanktionsklausel seit dem Vertrag von Amsterdam.¹⁰¹⁶

1006 AU PSC 'Communiqué' [Niger] (19.02.2010) PSC/PR/COMM.2(CCXVI).

1007 AU PSC 'Communiqué' [Côte d'Ivoire] (09.12.2010) PSC/PR/COMM.1 (CC-LII).

1008 AU PSC 'Communiqué' [Guinea-Bissau] (17.04.2012) PSC/PR/COMM (CC-CXVIII).

1009 AU PSC 'Communiqué' [Mali] (23.03.2012) PSC/PR/COMM(CCCXV).

1010 AU PSC 'Communiqué' [CAR] (25.03.2013) PSC/PR/COMM/(CCCLXIII); Aufhebung durch 'Communiqué' (31.03.2016) PSC/PR/COMM.(DLXXXVI).

1011 AU PSC 'Communiqué' [Egypt] (05.07.2013) PSC/PR/COMM(CCCLXX-XIV); Aufhebung 'Communiqué' (17.06.2014) PSC/PR/COMM.2(CDXLII)

1012 *Bula-Bula* 'Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anti-constitutionnels par l'Union africaine?' (2003) 11 AYIL (2003) 65–74; zur Côte d'Ivoire s. *Magliveras* 'The Sanction System of the African Union' (2011) 28f.

1013 *Bula-Bula* *ibid* 69f; *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' 24 (2006) *WisconsinILJ* 825–29.

1014 'The AU on Burkina Faso's 'Arab Spring'' (11.11.2014) ISS Today online; 2015 kam es dann aber doch noch zu einer Suspendierung, wenn auch kurz AU PSC 'Communiqué' [Burkina Faso] (18.09.2015) PSC/PR/COMM.3(DXLIV); Aufhebung durch 'Communiqué' (26.09.2015) PSC/PR/COMM.3(DXLVII).

1015 Art. 9 OAS-Charta, Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States (14.12. 1992, in Kraft 25.09.1997) (1994) 33 *ILM* 1005.

1016 Art. 7 Vertrag über die EU in der Fassung des Vertrages von Amsterdam (1997), s. Consolidated Version of the Treaty on European Union (26.10.2012) OJ C326/13–390; bei der Verfassungsgerichtskrise in Polen 2015 wurde eine mögliche Anwendung des Art. 7 zum ersten Mal ernsthaft diskutiert, s. hierzu EC 'Fact Sheet: Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers' (01.06.2016) online.

Nach Bula-Bula ist es möglich, “que l’innovation introduite par l’Union africaine remette en cause certains principes fondamentaux du droit international”.¹⁰¹⁷

Zumindest in Bezug auf den afrikanischen Kontinent hat sich eine völkerrechtliche Regel entwickelt, die durch Vertragsrecht und Staatenpraxis getragen wird, wonach verfassungswidrige Regierungswechsel völkerrechtswidrig sind. Dabei ist, wie die Lomé-Erklärung zeigt, durchaus von Bedeutung, dass die bedrohte Regierung gewählt ist; dies ist nach Art. 30 AU-Akte jedoch nicht zwingend. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt auf dem aktuellen illegitimen Umsturz.

VIII. Weitere Argumente

Die hier aufgezählten Argumente für ein bereits bestehendes internes Gewaltverbot sind nicht abschließend. Ein weiterer Beleg ist z. B. die erste Säule der sog. Responsibility to Protect, die ein innerstaatliches Gewaltverbot beinhaltet. Des Weiteren impliziert auch schon die UN-Charta in ihrer Präambel und den in Art. 1 (I) niedergelegten Zielen ein innerstaatliches Gewaltverbot. Es sind nämlich gerade die anfänglichen ‘bloßen’ Bürgerkriege, die Konflikte mit benachbarten Staaten mit sich ziehen. Des Weiteren wird zur Begründung eines internen Gewaltverbots schlicht die Friendly Relations Declaration (1970) herangezogen, deren Verbot der gewaltsamen Vereitelung des Selbstbestimmungsrechts inzwischen auch außerhalb eines kolonialen Kontextes gesehen wird.¹⁰¹⁸

IX. Fazit 3. Kapitel

Der gebetsmühlenartig wiederholte Satz, wonach das Völkerrecht keinen Bürgerkrieg verbiete und ihm neutral gegenüberstehe, es also kein innerstaatliches Gewaltverbot gäbe, ist heute nicht mehr haltbar. Zumindest haben sich neben dem schon länger anerkannten Grundsatz, dass das *ius contra bellum* auch für und wider von De-facto-Regimen gilt, noch drei

1017 *Bula-Bula* ‘Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anti-constitutionnels par l’Union africaine?’ (2003) 11 AYIL (2003) 69f.

1018 *Abass International Law* (2014) 341 mit Bezug auf Rn 8 der Friendly Relations Declaration (1970), o. Fn 203.

weitere Prinzipien entwickelt, die jeweils schon völkergewohnheitsrechtliche Geltung für sich beanspruchen können:

Erstens: Eine demokratisch legitimierte Regierung darf nicht mit Waffengewalt, z. B. durch einen Militärputsch, umgestürzt werden, wobei nach der afrikanischen Staatenpraxis eine legitime Regierung i. w. S. ausreicht und keine zu hohen Anforderungen an das demokratische Element der Regierung gestellt werden.

Zweitens: Die innerstaatliche Souveränität ist jedenfalls beim Genozid, bei Kriegsverbrechen, bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit und anderen systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen begrenzt; zudem gilt die Ächtung dieser Verbrechen gleichermaßen für nichtstaatliche Akteure.

Und drittens: Der friedlichen Ausübung des legitimen Selbstbestimmungsrechts darf keine Waffengewalt entgegengesetzt werden.

In diesen Fallgruppen gilt nach geltendem Völkergewohnheitsrecht schon ein innerstaatliches völkerrechtliches Gewaltverbot (*ius contra bellum internum*), denn es besteht, wie dargelegt, jeweils eine entsprechende Staatenpraxis mit korrespondierender Rechtsüberzeugung.

Bei der Fallgruppe des De-facto-Regimes liegt die Natur des Gewaltverbots zwischen innerstaatlich und quasi-international. Der Übergang zur internationalen Beziehung ist ein gradueller, bei dem, wie die Libyen-Erfahrungen 2011 zeigen, Anerkennungspolitiken eine wesentliche Rolle spielen können.

Es mag sein, dass sich der Begriff des internen Gewaltverbots als solcher noch nicht durchgesetzt hat, die Grundnorm ist jedoch gewohnheits- und z. T. schon vertragsrechtlich verankert. Das Selbstbestimmungsrecht, die Menschenrechte und das Prinzip, dass eine demokratische bzw. legitime Regierung nicht gestürzt werden darf, stellen jeweils geltende völkerrechtliche Grundnormen dar, die ein völkerrechtliches innerstaatliches Gewaltverbot postulieren.

X. Fazit Erster Teil

Das klassische Völkerrecht kennt nur die Unterscheidung zwischen internationalem bewaffneten Konflikt und dem nichtinternationalen bewaffneten Konflikt. Die vorliegende Arbeit zeigt jedoch, dass die Aufteilung bewaffneter Konflikte in die drei Kategorien 'international', 'nichtinternational mit Drittstaatenbeteiligung' und 'nichtinternational' sinnvoll ist, da

insbesondere die Kategorie ‘nichtinternational mit Drittstaatenbeteiligung’ am besten geeignet ist, die Erscheinungsformen der Intervention auf Einladung, der humanitären Intervention sowie der pro-demokratischen Intervention rechtsdogmatisch zu erfassen. Der Zweite Kongokrieg zwischen 1997 und 2003 zeigt, dass ein bewaffneter Konflikt alle drei Kategorien beinhalten bzw. aus verschiedenen Konflikten bestehen kann.

Ein umfangreiches Rechtsregime besteht bisher nur für den internationalen bewaffneten Konflikt, nicht jedoch für den nichtinternationalen. Dies entspricht jedoch nicht dem Phänomen, dass der nichtinternationale Konflikt dem internationalen in Häufigkeit, Todeszahlen und Waffeneinsatz inzwischen weit überlegen ist.

Da die klassische Ansicht bisher in Art. 51 UN-Charta einen staatlichen Angriff voraussetzt, können viele nichtinternationale bewaffnete Konflikte mit Drittstaatenbeteiligung nur über die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gelöst werden. Es ist jedoch seit dem 11. September ein Völkergewohnheitsrecht im Entstehen, wonach sich Art. 51 UN-Charta auch für nichtstaatliche bewaffnete Angriffe öffnet. Dies gilt insbesondere für den afrikanischen Kontinent, wo Bedrohungen der eigenen Sicherheitslage in der Regel von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen und sich sowohl rhetorische als auch militärische Reaktionen immer auch auf das Recht zur Selbstverteidigung beziehen.

Mit einer Öffnung des Art. 51 UN-Charta auf nichtstaatliche bewaffnete Angriffe können Drittinterventionen, die bisher mehr schlecht als recht unter die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung subsumiert wurden, unter dem Gesichtspunkt der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung gerechtfertigt sein. Die Intervention Kenias in Somalia 2011 in Gegenwehr zu Angriffen der Terror-Miliz Al-Shabaab ist hierfür ein geeignetes Beispiel.

Des Weiteren wurde im ersten Teil dargelegt, dass im gegenwärtigen Völkergewohnheitsrecht schon ein internes Gewaltverbot besteht.

Im zweiten Teil dieser Arbeit folgt eine Analyse multilateraler Interventionen afrikanischer Staaten in einen bewaffneten Konflikt. Ziel dieses Abschnitts ist zum einen herauszuarbeiten, ob die Interventionen völkerrechtlich waren, und zum anderen, ob sie die Ergebnisse des ersten Teils bekräftigen.

Zweiter Teil: Militäreinsätze afrikanischer Organisationen

Diese Arbeit konzentriert sich auf Interventionen und Friedensmissionen afrikanischer Organisationen. Bezüglich UN-Blauhelmmissionen kann auf umfangreiche Literatur verwiesen werden.¹⁰¹⁹ Deshalb soll hier die generelle Rechtmäßigkeit von UN-Friedensmissionen, auch in ihrer stärksten Form des Peaceenforcement, nicht untersucht werden.¹⁰²⁰ Auch Friedensmissionen der EU in Afrika, wie die gegenwärtige EU Training Mission in Mali,¹⁰²¹ sollen nicht weiter analysiert werden.¹⁰²² Soweit es sich um hybride Missionen zwischen UN oder EU und einer afrikanischen internationalen Organisation handelt, wird im Einzelnen darauf verwiesen, von der generellen rechtlichen Möglichkeit solcher Einsätze wird jedoch ausge-

1019 S. Lit. in *Bothe* ‘Peacekeeping’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012).

1020 Zumal es inzwischen heißt, dass “doubts on their legality are out of place”, s. *Pellet* ‘The Charter of the United Nations: A Commentary of Bruno Simma’s Commentary’ (2003) 25 *MichJIL* 148; zur Frage der Bindung der Blauhelme an das *ius in bello* s. *Bolaños E. Tania G.* Anwendung des humanitären Völkerrechts auf militärische Interventionen in internen bewaffneten Konflikten unter besonderer Beachtung der bewaffneten Konflikte in Afrika (Konstanz 2011).

1021 An EUTM Mali beteiligt sich auch Deutschland; der BT mandatierte zunächst am 28.02.2013 im Rahmen der AFIMSA, der MINUSMA-Vorgängermission (s. Fn 648, 649); verlängerte am 05.02.2014 (BT-DS 18/437), am 28.01.2015 (BT-DS 18/3836) und zuletzt am 12.05.2016 (BT-DS 18/8090); zur EUTM Mali sowie EUTM Somalia s. auch *Oksamytna Kseniya* ‘The European Union Training Mission in Somalia and the Limits of Liberal Peacebuilding’ (2011) *International Spectator* 97–113.

1022 Weitere EU-Missionen in Afrika wurden bisher eingesetzt, *inter alia*, in der DRC (2003, 2006), im Tschad (2008), in der ZAR (2008) und in Somalia (2010); s. hierzu *Kuhn* Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Mehrebenensystem (2012); *Mattelaer Alexander/ Marijnen Esther* ‘EU Peacekeeping in Africa: Towards an Indirect Approach’ in Tardy/Wyss (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (2014) 54–72; *Engberg Katarina* *The EU and Military Operations: A Comparative Analysis* (London 2014); *Abass Ademola* ‘Extra-Territorial Collective Security: The European Union and Operation Artemis in Congo’ in Trybus Martin/ White Nigel (Hrsg.) *European Security Law* (Oxford 2007) 134–56; Übersicht unter www.eeas.europa.eu.

gangen.¹⁰²³ Probleme der gerichtlichen Überprüfbarkeit von militärischen Handlungen im Ausland sollen hier ebenfalls nicht behandelt werden.¹⁰²⁴

Da die erste regionale Friedensmission nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von der westafrikanischen Staatengemeinschaft ausging, soll mit einer Analyse der ECOWAS-Einsätze begonnen werden. Es schließen sich, dem groben zeitlichen Ablauf folgend, Militäreinsätze der südlichen Staatengemeinschaft SADC, der AU sowie Einsätze in die ZAR an. Prüfungsgegenstand ist jeweils die völkerrechtliche Rechtmäßigkeit.

4. Kapitel: ECOWAS

I. Die ECOWAS-Gemeinschaft

Die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS bzw. CEDEAO) wurde 1975 mit dem Vertrag von Lagos gegründet.¹⁰²⁵ Mitglieder sind 15 Staaten, darunter acht franko-, fünf anglo- und zwei lusophone.¹⁰²⁶ Der ursprüngliche ECOWAS-Gründungsvertrag erwähnt keine Elemente der kollektiven Sicherheit und Verteidigung. Doch schon 1978 verabschiedeten die Mitgliedsstaaten das Protocol on Non-Aggression.¹⁰²⁷ Vorlage hierfür war der Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense entre les États de la CEAO et le Togo (ANAD), der schon ein Jahr zuvor vom frankophonen Teil der ECOWAS-Mitglieder, die sich als

1023 *Bothe* 'Peacekeeping' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 12.

1024 S. hierzu jüngst *Surholdt Alexa* *Amtshaftungen für Auslandseinsätze der Bundeswehr* (Baden-Baden 2014).

1025 *Treaty of the Economic Community of Western African States (ECOWAS)/ Traité instituant la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)* (28.05.1975, in Kraft 01.08.1995) 1010 UNTS 17; einführend *Berger/Hamady* 'ECOWAS' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (Online-Version 2014); *Ngom* 'Intégration régionale et politique de la concurrence dans l'espace CEDEAO' (2001) 25 *RIDE* 333–49; ausführlich *Edi* *Globalization and Politics in the Economic Community of Western African States* (2007).

1026 Sierra Leone, Liberia, Nigeria, Gambia, Senegal, Ghana, Togo, Benin, Côte d'Ivoire, Guinea, Niger, Guinea Bissau, Burkina Faso und Mali. Cape Verde wurde 1976 das 16. Mitglied. Mauretanien ist 2000 ausgetreten, s. hierzu *Francis* *Uniting Africa* (2006) 145 Fn 145.

1027 (ECOWAS) *Protocol on Non-Aggression/ Protocole de non-agression* (22.04.1978, in Kraft 13.05.1982) 1690 UNTS 39.

Communauté économique des l'Afrique de l'Ouest (CEAO)¹⁰²⁸ zusammengeschlossen hatten, verabschiedet worden war.¹⁰²⁹ Der Nichtangriffspakt (1978) erfasst keine internen Konflikte und keine Aggression von außerhalb der Gemeinschaft. Mit dem Protocol on Mutual Assistance in Defence Matters von 1981 versuchte die Gemeinschaft diese Defizite auszugleichen.¹⁰³⁰

II. Der Einsatz in Liberia (1990–92)

Bei dem ECOWAS-Militäreinsatz in Liberia, beginnend am 24. August 1990, handelt es sich um den ersten Militäreinsatz einer Regionalorganisation nach dem Umbruch 1989/90 in einen internen Konflikt.¹⁰³¹ Dem Einsatz wird, im Gegensatz zu vielen anderen Militärinterventionen in Afrika, in der wissenschaftlichen Analyse viel Raum gegeben.¹⁰³²

1028 Die CEAO gründet auf dem Treaty instituting the West African Economic Community/ Traité instituant la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (17.04.1973, in Kraft 01.01.1974) 1257 UNTS 311; Mitglieder waren Côte d'Ivoire, Benin, Mali, Mauretanien, Niger und Senegal; Togo hatte Beobachterstatus. Die CEAO ging 1994 in der westafrik. Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA auf.

1029 Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense entre les États de la CEAO et le Togo (09.06.1977) (ANAD) in *Glèlè-Ahanhanzo* (Hrsg.) Introduction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales africaines (1986) 372; ANAD wurde gem. Art. 54 ECOWAS-Protokoll 1999 (s. u. Fn 1221) in den ECOWAS-Mechanismus integriert.

1030 (ECOWAS) Protocol relating to the Mutual Assistance in Defence Matters/ Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense (29.05.1981, in Kraft 30.09.1986) 1690 UNTS 52.

1031 Vorläufer gibt es wenig; zu nennen sind der Einsatz der OAU im Tschad 1981–82; die Intervention der Arabischen Liga in Palästina 1948 und im Libanon 1977–83; zudem die OAS-Interventionen gegen die Dominikanische Republik (1960) und Kuba (1992); vgl. *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 ZaöRV 604; und *Wolfrum* 'Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung' (1993) 53 ZaöRV 578f.

1032 S. aus der umfangreichen Lit. mwN *Adebajo* Liberia's Civil War (2002); *ders./Rashid* (Hrsg.) West Africa's Security Challenges (2004); *Nass* A Study in Internal Conflicts (2000); *Aboagye* ECOMOG (1999); *Magyar/Conteh-Morgan* (Hrsg.) Peacekeeping in Africa – ECOMOG in Liberia (1998); *van Walraven* The Pretence of Peace-keeping: ECOMOG, West Africa and Liberia 1990-1998 (1999); *Olonisakin/Aning* Humanitarian Intervention and Human Rights: The Contradictions in ECOMOG (1999) 3 IJHR 16–39; *Nolte* *ibid* (1993) 603–37;

1. Hintergrund

Bei der sich im Jahre 1989 zuspitzenden liberianischen Krise handelt es sich zunächst um einen klassischen internen politischen Machtkampf.¹⁰³³ Der damalige liberianische Präsident Samuel Doe hatte sich 1980 im Alter von nur 26 Jahren an die Macht geputscht und stützte seine unpopuläre und autokratische Regierung, die während des Kalten Krieges von Washington unterstützt wurde, hauptsächlich mit Mitgliedern aus seiner Ethnie, den Krahns, die selbst nur eine Minderheit in Liberia darstellt.¹⁰³⁴ Als der US-Liberianer Charles Taylor, ein ehemaliger Minister Does, am 24. Dezember 1998 mit seiner National Patriotic Front of Liberia (NPFL) den bewaffneten Angriff von der Côte d'Ivoire aus begann,¹⁰³⁵ wurde er von den Gios und Manos, zwei ethnischen Gruppen, die den Krahns zahlenmäßig weit überlegen sind, unterstützt.¹⁰³⁶ Neben der Elfenbeinküste bekam Taylor auch materielle und politische Unterstützung von Burkina Faso und Libyen.¹⁰³⁷

Coleman International Organisations and Peace Enforcement (2007) 73–115; *Déme* Law, Morality and International Armed Intervention: The United Nations and ECOWAS in Liberia (2005); *Mitiki* 'The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa' in Malan (Hrsg.) Boundaries of Peace Support Operations (2000) oS.

1033 *Nwokedi* 'Regional Integration and Regional Security: ECOMOG, Nigeria and the Liberian Crisis' (1992) 2. Die Hintergründe des Liberia-Konflikts sind schon vor 1989 zu suchen. Sie beginnen mit der Staatsgründung 1847 und der folgenden Dominanz durch Liberianer US-amerikanischer Herkunft. Doe war der erste Präsident, der dieser Dominanz ein Ende setzte; s. hierzu den geschichtlichen Überblick bei *Wippman* 'Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War' in Damrosch (Hrsg.) Collective Interventions in Internal Conflicts (1993) 160–62. Bald entwickelte sich parallel eine Kriegsökonomie, bei der es v. a. um die Vorherrschaft über Diamantenfelder ging, s. *Hartmann* 'ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?' (2010) Friedens-Warte 182.

1034 Zur Diktatur Does s. *Adebajo* Liberia's Civil War (2002) 19–38.

1035 *Jenkins* 'The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force' (2007) 35 DenverJILP 342; *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 ZaöRV 605.

1036 Die Gios und Manos wurden unter Doe verfolgt und misshandelt, insb. nachdem Quiwonkpa, ein Gio, 1985 einen erfolglosen Militärputsch gegen Doe übte; vgl. *Nwokedi* Regional Integration and Regional Security (1992) 2–4; *Wippman* 'Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War' in Damrosch (Hrsg.) Collective Interventions in Internal Conflicts (1993) 162.

1037 *Francis* Uniting Africa (2006) 151; *Nwokedi* *ibid* 4; *Aning* Managing Regional Security in West Africa (1994) 11.

Die Regierungstruppen, die der NPFL mit ihrer Hit-and-run-Taktik nicht habhaft werden konnten, richteten ihre Gewalt gegen Zivilisten der Gio- und Mano-Ethnie und verhalfen Taylor so zu massivem Zulauf. Innerhalb kürzester Zeit entwickelte sich ein flächendeckender Bürgerkrieg mit massiven Menschenrechtsverletzungen und großen Flüchtlingsbewegungen, denn die Rebellen gingen wiederum gegen Zivilisten der Ethnie Krahn und Mandingo vor.¹⁰³⁸ Bis Mai 1990 kontrollierte die NPFL die meisten Teile des Landes.¹⁰³⁹

Konfliktverschärfend bildete sich eine Splittergruppe, die Independent National Patriotic Front of Liberia (INPFL) unter Prince Johnson,¹⁰⁴⁰ die gegen Taylors NPFL oppositionierte. Die Machtkämpfe zwischen den Rebellen änderten jedoch nichts daran, dass es INPFL und NPFL bis Juli 1990 gelang, fast ganz Liberia unter ihre Kontrolle zu bringen. Die Regierung Does brach vollständig zusammen. Strategische Punkte in Monrovia wurden ab Mitte Juli 1990 von der INPFL kontrolliert; den Rest des Landes kontrollierte im Juli 1990 die NPFL.

Als Präsident Doe am 14. Juli 1990 die ECOWAS um Hilfe bat,¹⁰⁴¹ hatte er nur noch die Kontrolle rund um den Präsidentenpalast.¹⁰⁴² Im Gegensatz zur USA, die ein Hilfesuch Does Anfang Juni ablehnte,¹⁰⁴³ nahm sich die ECOWAS der liberianischen Krise an.

1038 *Gonidec Relations internationales africaines* (1996) 186; *Wippman* *ibid* 163.

1039 *Weller* (Hrsg.) *Regional Peacekeeping and International Enforcement: The Liberian Crises* (1994) Introduction xix.

1040 Prince Yormie Johnson, der durch seine brutalen Menschenrechtsverletzungen und die Hinrichtung Does bekannt wurde, ist seit 2005 gewählter Senator der Region Nimba in Liberia.

1041 Briefe Does an ECOWAS abgedruckt in *Weller* (Hrsg.) *Regional Peacekeeping and International Enforcement: The Liberian Crises* (1994) 60f.

1042 *Wippman* 'Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War' in Damrosch (Hrsg.) *Collective Interventions in Internal Conflicts* (1993) 157f; *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' 24 (2006) *WisconsinILJ* 796.

1043 Nach dem Ende des Kalten Krieges gab es von US-Seite kein Interesse mehr an einer militärischen Intervention, so *Adebajo Liberia's Civil War* (2002) 41, 43. Offiziell begründet wurde die Ablehnung von US-Seite damit, dass dies eine eigene Angelegenheit Liberias sei, s. Auszüge aus der Antwort an Doe in *Weller* (Hrsg.) *Regional Peacekeeping and International Enforcement* (1994) xxi.

2. ECOWAS-Entscheidungen und Verlauf des ECOMOG-Einsatzes

Die ECOWAS hatte schon Ende Mai 1990 auf der 13. jährlichen Sitzung der Versammlung der westafrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter in Banjul ad hoc ein Vermittlungskomitee aus zunächst fünf Mitgliedsstaaten – Gambia, Ghana, Mali, Nigeria und Togo – eingerichtet.¹⁰⁴⁴ Das Mandat dieses sog. Standing Mediation Committee war abstrakt gehalten und bezog sich nicht ausdrücklich auf Liberia.¹⁰⁴⁵ Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die liberianische Krise der Auslöser und die Beendigung dieser Krise das Ziel für seine Schaffung war.¹⁰⁴⁶ Nachdem direkte Vermittlungen scheiterten und die Rufe nach einer militärischen Intervention immer lauter wurden, ordnete das Fünf-Staaten-Komitee am 7. August 1990 im Rahmen eines ECOWAS-Friedensplans für Liberia einen Waffenstillstand zwischen den liberianischen Parteien an und beschloss die Errichtung einer Waffenstillstandsüberwachungsgruppe, die sog. ECOWAS Ceasefire Monitoring Group (ECOMOG).¹⁰⁴⁷ Als Begründung führte die Gemeinschaft die Vermeidung weiteren unsäglichen Leids der liberianischen Zivilbevölkerung und die Wiederherstellung von Recht und Ordnung an, um die notwendigen Bedingungen für freie und faire Wahlen zu schaffen:

(to stop) wanton destruction of human life and property and ... massive damage ... being caused by the armed conflict to the stability and survival of the entire Liberian nation ... and to restore law and order to create the necessary conditions for free and faire elections.¹⁰⁴⁸

Zwei Tage nach der Entscheidung des Komitees adressierte Nigeria ein Schreiben an den UN-Generalsekretär.¹⁰⁴⁹ Darin informierte die nigerianische Regierung über die Einrichtung des ECOWAS Standing Meditation

1044 ECOWAS Authority 'Decision A/DEC.9/5/90 of 30 May 1990 relating to the Creation of the Community Standing Mediation Committee' in *Weller* ibid 38f.

1045 Auszüge in *Nwokedi* 'Regional Integration and Regional Security' (1992) 6.

1046 *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 *ZaöRV* 606.

1047 ECOWAS Standing Mediation Committee 'Decision on the Ceasefire and Establishment of an ECOWAS Ceasefire Monitoring Group in Liberia' (07.08.1990) A/Dec.1/8/90 in *Weller* (Hrsg.) *Regional Peacekeeping and International Enforcement* (1994) 66f.

1048 Ibid ECOWAS Standing Mediation Committee 'Decision' (07.08.1990) 67f.

1049 'Letter dated 9 August from the Permanent Representative of Nigeria to the United Nations addressed to the Secretary-General' (10.08.1990) UN-Dok S/21485 Annex.

Committee “for the purpose of peaceful resolution of misunderstandings *between* States in the sub-region”.¹⁰⁵⁰ (Hervorh. durch Verf.) Der ausdrückliche Hinweis auf die zwischenstaatliche Natur der zu adressierenden Konflikte hält die Schriftführer nicht auf, gleich im nächsten Satz hinzuzufügen: “The Liberia *internal* conflict has, therefore, become the first task for the Committee”. (Hervorh. durch Verf.) Sie machten damit gleichzeitig deutlich, dass jeder Bürgerkrieg auf dem afrikanischen Kontinent typischerweise eine Gefahr für die Destabilisierung der ganzen Region in sich trägt, die sich auch meist konkretisiert. Im Schreiben heißt es weiter, dass das Komitee, im Namen der westafrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter entschieden hat, dass es einen sofortigen Waffenstillstand geben und ECOMOG als “cease-fire Monitoring Group”, ein militärisches Kontingent beinhaltend, den Waffenstillstand überwachen soll. Begründet wird der Einsatz im nigerianischen Schreiben ähnlich wie im Communiqué des Komitees, mit “to stop the senseless killing of innocent civilian nationals and foreigners, and to help the Liberian people to restore their democratic institutions”.¹⁰⁵¹

Damit werden zwei Motive des ECOMOG-Einsatzes zum Ausdruck gebracht: zum einen eine humanitäre, zum anderen eine pro-demokratische Intervention. Der dritte Grund war die Sorge um die Sicherheit in der gesamten Region.¹⁰⁵²

Unter der Führung Nigerias begann am 24. August 1990 die sog. Operation Liberty mit einer 3000 bis 4000 Personen starken Truppe aus Ghana, Guinea, Gambia und Sierra Leone.¹⁰⁵³ Mit Handels- und Kriegsschif-

1050 Ibid UN-Dok S/21485 Annex 2.

1051 Ibid UN-Dok S/21485 Annex 3.

1052 ‘Final Communiqué of the First Extra-Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government of the Economic Community of West African States, Bamako, 27 and 28 November 1990’ UN-Dok S/22025 (20.12.1990) Annex Rn 13.

1053 *Conteh-Morgan* Adapting Peace-Making Mechanisms in an Era of Global Change (1998) 1; *Olonisakin/Aning* ‘Humanitarian Intervention and Human Rights: The Contradictions in ECOMOG’ (1999) 3 IJHR 18; *Wippman* ‘Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War’ in Damrosch (Hrsg.) *Collective Interventions in Internal Conflicts* (1993) 168. Es handelte sich hier jedoch nicht auf miteinander abgestimmte Einheiten, sondern um eine “Koalition der Willigen” aus nationalen Kontingenten, die an ihre nationalen Führungsstäbe berichteten”, so *Hartmann* ‘ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?’ (2010) *Friedens-Warte* 183. Es fehlte auch eine logistische Kommandostruktur:

fen sowie Landungsbooten startete die Operation von Monrovia's Hafen aus.¹⁰⁵⁴

Taylor kündigte Widerstand gegen ECOMOG an und übte diesen aus. Es kam zu schweren Kämpfen zwischen ECOMOG und Rebellengruppen.¹⁰⁵⁵

Einen wesentlichen Einschnitt in dem Konflikt stellte die Ermordung Does am 9. September 1990, gut zwei Wochen nach Beginn des Einsatzes, dar. Doe wurde bei einem Besuch im ECOWAS-Quartier hinterrücks von Prince Johnson, Anführer der sich von der NPFL losgesagten INPFL, angeschossen und entführt und danach vor laufender Kamera gefoltert und hingerichtet.¹⁰⁵⁶ Der Umstand, dass Doe ausgerechnet im Quartier der ECOWAS angegriffen wurde, brachte der Gemeinschaft viel Kritik ein.

ECOWAS reagierte, indem sie im November 1990 ihr erstes außerordentliches Treffen einberief und zur Schadenbegrenzung und Geschlossenheit aufrief. Auf diesen Treffen segnete die Gemeinschaft, unter ausdrücklicher Anerkennung vorheriger Differenzen – Burkina Faso und die Côte d'Ivoire hatten sich zuvor gegen eine Intervention ausgesprochen – die ECOMOG-Intervention unter der Führung Nigerias nachträglich einstimmig ab und sagte dem ECOMOG-Friedensplan Unterstützung zu.¹⁰⁵⁷

Tatsächlich kam der Friedensprozess unter dem Druck und Rückhalt der gesamten Gemeinschaft einen großen Schritt weiter. Es konnte eine Übergangsregierung, die Interim Government of National Unity unter Sawyer, eingerichtet und noch im November 1990 mit ECOWAS Unter-

“Each country had to provide for its contingent”, so *Birikorang* ‘Lessons Learned and Best Practice from a Troubled Region’ in Engel/Porto (Hrsg.) *Towards an African Peace and Security Regime* (2013) 95.

1054 *Conteh-Morgan* *ibid* ‘flotilla of merchants ships, frigates, and landing craft’.

1055 *Levitt* ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’ 24 (2006) *WisconsinLJ* 797; vgl. *Nolte* ‘Restoring Peace by Regional Action’ (1993) 53 *ZaöRV* 608f.

1056 Zu den näheren Umständen zu Does Tod und der diesbezüglichen Kritik an ECOWAS, s. *Nass* *A Study in International Crisis* (2000) 70–72; die Aufzeichnung seiner grausamen Hinrichtung findet sich noch heute leicht abrufbar im Internet (auf youtube).

1057 ‘Final Communiqué of the First Extra-Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government of the Economic Community of West African States, Bamako, Mali 27/28.11.1990’ (20.12.1990) UN-Dok S/22025 Annex.

stützung ein Waffenstillstandsabkommen¹⁰⁵⁸ abgeschlossen werden, dem nach Zögern auch Taylor für die NPFL zustimmte.¹⁰⁵⁹

Der Friedensprozess war dadurch jedoch nicht gesichert. Taylor blieb der Übergangsregierung und ECOMOG feindlich gegenüber eingestellt.¹⁰⁶⁰

1992 wurde der Waffenstillstand von einer dritten Gruppe, der Liberation Movement for Democracy in Liberia, gebrochen.¹⁰⁶¹ Es kam erneut zu eskalierenden Kämpfen. Taylor attackierte systematisch ECOWAS-Stellungen in Monrovia als Teil der sog. Operation Octopus. In der Abwehr gegen Taylors NPFL verband sich ECOWAS mit dritten Kriegsparteien, die dafür bekannt waren, schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen zu haben. Damit wurde die Neutralität der ECOMOG angezweifelt.¹⁰⁶²

Der UN-Sicherheitsrat schaltete sich erstmals mit Resolution 788 vom 19. November 1992, über zwei Jahre nach Beginn des Einsatzes, ein. Er stellte fest, dass die Situation in Liberia eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, insbesondere in Bezug auf Westafrika, ist, und begrüßte unter Hinweis auf Kapitel VIII der UN-Charta die ECOWAS-Maßnahmen zur Konfliktbehebung: “[The Security Council *c*]ommends ECOWAS for its efforts to restore peace, security and stability in the region.”¹⁰⁶³ Unter Bezug auf Kapitel VII verhängte die Resolution ein Waffenembargo für Liberia, um das die ECOWAS gebeten hatte, da

1058 Bamako Ceasefire Agreement (28.11.1990), s. ‘Final Communiqué’ *ibid* Rn 8.

1059 ‘Final Communiqué’ *ibid* Rn 9; ‘Taylor is Forced to Sign Ceasefire’ (29.11.1990) Guardian online, hierzu *Hartmann* ‘ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?’ (2010) Friedens-Warte 183.

1060 *Jenkins* ‘The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force’ (2007) 35 DenverJIP 343.

1061 *Jenkins* *ibid*.

1062 Vgl. auch Human Rights Watch Report ‘Liberia Waging War to Keep the Peace: The ECOMOG Intervention and Human Rights’ (Juni 1993) online; und Human Rights Watch Report ‘ECOWAS: Troops to Liberia must Respect Human Rights: Letter to John Kufuor’ (19.07.2003) online: “ECOMOG troops violated medical neutrality during a January 11, 1999 operation in which they stormed a hospital, proceeded to drag wounded rebels from their beds, and executed them on hospital grounds. ECOMOG troops were found to have sexually exploited women and solicited child prostitutes.”

1063 UNSR-Res 788 (1992) Rn 1.

die Gemeinschaft wollte, dass ihr zuvor verhängtes Waffenembargo für Liberia bindend für alle Staaten ist.¹⁰⁶⁴

In Liberia kam es zu weiteren Waffenstillstandsabkommen und Friedensverträgen, die allesamt nicht von langer Dauer waren.¹⁰⁶⁵ Der Cotonou Peace Accord vom 25. Juli 1993 beinhaltete die Einbindung einer UN-Beobachtermission. In diesem Sinne richtete der UN-Sicherheitsrat am 22. September 1993 mit Resolution 866 die Beobachtermission in Liberia (UNOMIL) ein, die erste UN-Friedensmission in Kooperation mit einer Regionalorganisation.

Im April 1996 kam es zu einer heftigen Fortsetzung des liberianischen Bürgerkrieges. Im August 1996 wurde schließlich der letzte von 14 Friedensverträgen unterzeichnet.¹⁰⁶⁶

Im Mai 1997 folgten Wahlen unter ECOWAS-Beobachtung, die international als frei und fair eingestuft wurden.¹⁰⁶⁷ Taylor ging mit 75 % der Stimmen als eindeutiger Sieger hervor.¹⁰⁶⁸ ECOMOG zog seine Truppen ab Februar 1998 ab. Der Einsatz endete offiziell im Oktober 1999.¹⁰⁶⁹

Parallel zum ECOMOG-Abzug griff die Opposition, die sich gegen den Wahlsieg Taylors wandte, ab April 1999 wieder zu den Waffen und es entwickelte sich der Zweite Liberianische Bürgerkrieg, der bis 2003 anhielt. Ab September 2003 kam es auf Grundlage des Accra-Friedensvertrages vom 18. August 2003 zu einem weiteren Einsatz der westafrikanischen

1064 UNSR-Res 788 (1992) Rn 8.

1065 Einen Überblick über die Waffenstillstands- und Friedensabkommen in Liberia bieten *Körbs* Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen (1997) 366–70, und *Addo* 'Peacemaking in West Africa' (2005) 16–26.

1066 Abuja Accord Supplement (17.08.1996) unter <http://www.ucdp.uu.se/gpdata/bas/e/peace/Lib%2019960817.pdf>.

1067 'Statement by the President of the Security Council' (30.07.1997) UN-Dok S/PRST/1997/41; 'Final Communiqué of the Summit of the Economic Community of West African States held at Abuja on 28 and 29 August 1997' UN-Dok S/1997/695 (08.09.1997) Annex I Rn 20.

1068 2003 gab Taylor seine Präsidentschaft an Moses Blah ab und ging ins Exil. 2006 wurde er nach Anklage des Sondergerichtshofs von Sierra Leone wegen Unterstützung der Rebellengruppe Revolutionary United Front in Sierra Leone festgenommen, und am 26.04.2012 vom Sondergerichtshof zu 50 Jahren Gefängnis verurteilt. 2013 wurde dies von der Berufungskammer bestätigt.

1069 'Economic Community of West African States' in *Europe World Year Book Bd 1 International Organisations* (London 2003) 190; *Hartmann* 'ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?' (2010) *Friedens-Warte* 183.

Staatengemeinschaft in Liberia, der sog. ECOMIL (ECOWAS Mission in Liberia).¹⁰⁷⁰ ECOMIL war jedoch von Anfang an als Interimseinsatz gedacht und wurde zügig von einer UN-Mission übernommen (UNMIL).¹⁰⁷¹

3. Rechtmäßigkeit des Einsatzes nach ECOWAS-Gemeinschaftsrecht

Wie schon benannt, begründete ECOWAS die Intervention in Liberia mit drei Aspekten: zum einen humanitären Gründen, zum anderen der Notwendigkeit, regionalen Frieden und Sicherheit zu sichern, und schließlich der Wiederherstellung staatlicher Strukturen nach dem völligen Zusammenbruch von Recht und Ordnung.¹⁰⁷² Die OAU ergänzte, dass das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten “does not excuse indifference to such magnitudes of disaster”.¹⁰⁷³ Tatsächlich waren die humanitären Umstände so furchtbar, dass die Entscheidung der ECOWAS, zu intervenieren, weitreichende Unterstützung fand.¹⁰⁷⁴

Als Rechtsgrundlage des ECOMOG-Einsatzes in Liberia 1990 wurde von der Gemeinschaft zunächst das Protocol on Non-Aggression von 1978, später auch das 1981 verabschiedete Protocol relating to Mutual Assistance in Defence Matters herangezogen. Präzedenzfälle zu diesen Protokollen gab es nicht, beim Einsatz in Liberia wurden sie zum ersten Mal bemüht.¹⁰⁷⁵

In der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Protokolle von 1978 und 1981 im Jahre 1990 nicht von der notwendigen Anzahl von sieben Staaten ratifiziert gewesen seien bzw. der Stand der Ratifi-

1070 ‘Comprehensive Peace Agreement between the Government of Liberia and the Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) and the Movement for Democracy in Liberia (MODEL) and Political Parties’ (18.08.2003) unter http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/liberia_08182003.pdf.

1071 Mit Truppen aus Nigeria, Mali und Senegal, s. UNSR-Res 1497 (2003).

1072 Vgl. ‘Letter dated 9 August from the Permanent Representative of Nigeria to the UN addressed to the Secretary-General’ (10.08.1990) UN-Dok S/21485 Annex; Nolte ‘Restoring Peace by Regional Action’ (1993) 53 ZaöRV 618f.

1073 *Sesay Max Amadu* ‘Bringing Peace to Liberia: The Liberian Peace Process 1990–1996’ (1996) 27 unter <http://www.c-r.org>; zur Verletzung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten s. *Gasiokwu* ‘ECOWAS Intervention in Liberia and Sierra-Leone’ (1999–2000) PolyYIL 160–63.

1074 *Nolte* ‘Restoring Peace by Regional Action’ (1993) 53 ZaöRV 608.

1075 *Nwokedi* Regional Integration and Regional Security (1992) 1.

zierungen nicht klar ersichtlich sei.¹⁰⁷⁶ ECOWAS selbst hat die Gültigkeit der Protokolle nie in Frage gestellt. Tatsächlich waren die Protokolle im Jahre 1990 in Kraft.¹⁰⁷⁷

a) Nichtangriffsprotokoll (1978)

Das Protocol on Non-Aggression von 1978 findet nach seinem Art. 5 (2) nur für Konflikte zwischen (‘among’) ECOWAS-Staaten Anwendung.¹⁰⁷⁸ Es verpflichtet die Mitgliedsstaaten, in ihren zwischenstaatlichen Beziehungen keine Gewalt anzuwenden.¹⁰⁷⁹ Burkina Faso und die Côte d’Ivoire unterstützten Taylors NPFL während der Liberia-Krise. Es handelt sich hier um einen internen bewaffneten Konflikt mit Drittstaatenbeteiligung. Es bestand jedoch kein zwischenstaatlicher Konflikt zwischen den Drittstaaten und Nigeria. Da das 1978-Protokoll den Fall des internen Konfliktes nach seinem Wortlaut nicht umfasst, ist es als Ermächtigungsgrundlage abzulehnen.¹⁰⁸⁰

1076 *Körbs* Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen (1997) 363; *van den Boom Dirk* Regionale Kooperation in Westafrika (1996) 97; *Adebajo* Liberia’s Civil War (2002) 65.

1077 (ECOWAS) Protocol on Non-Aggression (1978) (22.04.1978, in Kraft 13.05.1982) 1690 UNTS 39; (ECOWAS) Protocol relating to the Mutual Assistance in Defence Matters (1981) (29.05.1981, in Kraft 30.09.1986) 1690 UNTS 52.

1078 Zum historischen Kontext s. *Nwokedi* Regional Integration and Regional Security (1992) 7.

1079 Art. 1 Protocol on Non-Aggression: “Member States shall, in their relations with one another, refrain from the threat or use of force or aggression or from employing any other means inconsistent with the Charter of the [UN] and the [OAU] against the territorial integrity of political independence of other Member States.”

1080 Überwiegende Ansicht, z. B. *Nwokedi* Regional Integration and Regional Security (1992) 7; aA *Aboagye* ECOMOG: A Sub-Regional Experience in Conflict Resolution, Management and Peacekeeping in Liberia (1999) 297.

b) Beistands- und Verteidigungsprotokoll (1981)

Das Protocol on Mutual Assistance in Defence (1981-Protokoll) hingegen beinhaltet in Art. 4 (b) S. 1 den internen Konflikt als einen von drei Fallgruppen:¹⁰⁸¹

In case of internal armed conflict within any Member State engineered and supported actively *from outside* likely to endanger the security and peace in the entire Community. (Hervorh. durch Verf.)

Der Gemeinschaft ist die militärische Intervention nach Art. 18 (2) 1981-Protokoll untersagt, wenn der Konflikt rein intern bleibt und keine Auswirkungen nach außen hat (“if the conflict remains purely internal”).

Es ist zunächst fraglich, ob sich das Merkmal ‘from outside’ auf das Gebiet außerhalb des Konflikts oder außerhalb der ECOWAS-Region bezieht.¹⁰⁸² Taylor wurde, wie schon gesagt, neben Burkina Faso insbesondere von der Elfenbeinküste als weiteres ECOWAS-Mitglied unterstützt. Der ivoirische Präsident Félix Houphouët-Boigny war mit Taylor verschwägert und ein guter Freund des vorherigen liberianischen Präsidenten William Tolbert, den Doe 1980 in einem Militärcoup zu Fall gebracht hat. Taylor wurde aber auch vom Nichtmitglied Libyen mit Waffenlieferungen unterstützt,¹⁰⁸³ sodass die Frage, was ‘von außerhalb’ bedeutet, offen bleiben kann.¹⁰⁸⁴ Da der Konflikt in Liberia zudem Auswirkungen auf die Sicherheit und den Frieden in den Nachbarländern hatte, ist es daher nach dem Wortlaut des 1981-Protokolls vertretbar, die Rechtsgrundlage des ECOMOG-Einsatzes in Liberia in diesem Protokoll zu sehen.¹⁰⁸⁵

1081 Die anderen zwei Fallgruppen sind: 1. Verteidigung gegen externe, d. h. außerhalb der Gemeinschaft liegende Angriffe: vgl. Präambel: “Conscients que si la défense extérieure de leurs Etat dépend souverainement de chacun d’eux, il apparaît cependant que cette défense serait encore plus efficace avec la coordination et la mise en œuvre en commun des moyens d’Assistance Mutuelle fournis par les Etats Membres dans le cadre du présent Protocole”, und 2. Konflikte zwischen zwei oder mehreren Mitgliedsstaaten, vgl. Art. 4 (a) AU-Akte.

1082 Ebenso *Wippman* ‘Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War’ in Damrosch (Hrsg.) *Collective Interventions in Internal Conflicts* (1993) FN 27.

1083 Unstr., s. *Nwokedi* ‘Regional Integration and Regional Security’ (1992) 4.

1084 *Mitikishe* ‘The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa’ (2000) ICC Monograph 44: *Boundaries of Peace Support Operations* (oS).

1085 Str., so auch *Nwokedi* ‘Regional Integration and Regional Security’ (1992) 7; *Adebojo* *Liberia’s Civil War* (2002) 63; aA *Birikorang* ‘Lessons Learned and

c) Entscheidung von der richtigen Stelle und Einstimmigkeit

Das Organ, welches das 1981-Protokoll zur Entscheidung vorsah, war jedoch noch nicht institutionalisiert.¹⁰⁸⁶ Damit hätte die Entscheidung über den Einsatz in Liberia einstimmig von der ECOWAS-Gemeinschaft durch das höchste Organ, 'the Authority', also durch die Versammlung der Staats- und Regierungsoberhäupter, getroffen werden müssen.¹⁰⁸⁷ Dies war indes nicht der Fall.

Fraglich ist, warum im Standing Mediation Committee nicht ein Ad-hoc-Komitee erblickt werden kann, das im Namen der Gemeinschaft entscheidet. Das Standing Mediation Committee wurde einstimmig durch die ECOWAS-Versammlung eingesetzt. Das Komitee – bestehend aus fünf Staaten – verabschiedete am 7. August 1990 den ECOWAS-Friedensplan für Liberia samt Einrichtung der ECOMOG.¹⁰⁸⁸ Hier wird teilweise eingewendet, dass dieses Komitee nur ein Mandat für zwischenstaatliche Konflikte innehatte und folglich *ultra vires* handelte.¹⁰⁸⁹ Dem kann entgegengehalten werden, dass das Standing Mediation Committee, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch zumindest konkludent mit der Krise in Liberia beauftragt worden war, denn diese war ja der Anlass seiner Gründung.

Es ist aus völkerrechtlicher Sicht auch unproblematisch, dass es sich hier um eine Ad-hoc-Aktion handelt. "States are free to enter into ad hoc agreements, be they formal or informal."¹⁰⁹⁰ Dieser Blickwinkel gilt zumal aus afrikanischer Sicht. In der afrikanischen Staatenpraxis sind Ad-

Best Practice from a Troubled Region' in Engel/Porto (Hrsg.) *Towards an African Peace and Security Regime* (2013) 93 mwN.

1086 *Lokulo-Sodipe J. O./ Osuntogun A. L.* 'The Quest for a Supranational Entity in West Africa, Can the Economic Community of West African States Attain the Status?' (2013) 16 PER/PELJ 262 Fn 29 online.

1087 *Gonidec Relations internationales africaines* (1996) 188 "[L]a décision d'intervenir militairement au Libéria aurait dû être prise à l'unanimité des membres de la CEDEAO"; so auch der Präsident Burkina Fasos, *Blaise Compaore*, s. die Quellenzitate bei *Wipphan Enforcing Peace* (1993) 168 FN 34; einen vergleichbaren Art. 9 Revised ECOWAS Treaty 1993, der Stimmenentscheidungen per Konsens regelt, fehlte im Lagos Treaty 1975, Konsens war aber Staatenpraxis.

1088 ECOWAS Standing Mediation Committee 'Decision on the Ceasefire and Establishment of an ECOWAS Ceasefire Monitoring Group in Liberia' (07.08.1990) o. Fn 1047.

1089 *Van Walraven The Pretence of Peace-Keeping* (1999) 36; *Aning Managing Regional Security in West Africa* (1994) 11.

1090 *Nolte 'Restoring Peace by Regional Action'* (1993) 53 ZaöRV 616.

hoc-Konfliktlösungsmechanismen häufig.¹⁰⁹¹ Zudem gibt es durchaus eine afrikanische Staatenpraxis, sich über formelles Gemeinschaftsrecht hinwegzusetzen. Solange dies im Konsens geschieht, darf dies aufgrund des konsensualen Charakters des Völkerrechts keine negativen rechtlichen Konsequenzen haben.

Es ist jedoch fraglich, ob die Versammlung der westafrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter mit der Mandatierung des Komitees gleichzeitig die Autorisierung einer möglichen robusten Friedensmission beinhaltete. Angesichts des Umstandes, dass einige frankophone Mitgliedsstaaten, insbesondere Burkina Faso und Côte d'Ivoire, vehement und ausdrücklich gegen den Einsatz protestierten,¹⁰⁹² kann nicht von einer konstruierten konkludenten Zustimmung der Versammlung bzw. Übertragung der Entscheidungskompetenz ausgegangen werden.¹⁰⁹³ Der Liberia-Einsatz der westafrikanischen Staatengemeinschaft war nicht konsensual. Das Standing Mediation Committee war damit nach Gemeinschaftsrecht nicht befugt, ECOMOG als Peaceenforcement-Einsatz zu autorisieren.

d) Nachträgliche Genehmigung durch die Versammlung

Auf der ersten außerordentlichen ECOWAS-Versammlung am 27. und 28. November 1990, drei Monate nach Beginn des Einsatzes, nahmen die westafrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter die Entscheidungen des Standing Mediation Committee ausdrücklich an ('endorsement of ECOWAS peace plan').¹⁰⁹⁴ Fraglich ist, ob mit dieser nachträglichen Zustimmung der fehlende Konsens zu Beginn der Mission geheilt worden ist. Im ECOWAS-Friedensplan vom 7. August 1990 ist kein robustes Mandat vorgesehen, sondern eine ECOWAS Ceasefire Observer and Monitoring Group. Tatsächlich gab es zu Beginn des Einsatzes noch keine Waffenruhe zu halten, vielmehr einen Waffenstillstand zu erreichen.

1091 *Gonidec Relations internationales africaines* (1996) 186.

1092 S. van Walraven *The Pretence of Peace-Keeping* (1999) 36; *Wippman Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War* (1993) 167f; *Doktori 'Minding the Gap'* (2008) FloridaJIL 335.

1093 *Nolte 'Restoring Peace by Regional Action'* (1993) 53 *ZaöRV* 616; *Gonidec Relations internationales africaines* (1996) 188.

1094 'Final Communiqué of the First Extra-Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government of the Economic Community of West African States, Bamako, Mali' (27./28.11.1990) UN-Dok S/22025 (20.12.1990) Annex.

Nach dem Wortlaut des ECOWAS-Friedensplans hätte ECOMOG, wie auch sonst bei klassischen Friedensmissionen üblich, erst nach dem Abschluss eines Waffenstillstandes und mit Zustimmung der Kriegsparteien eingesetzt werden können.

Es widerspricht jedoch der afrikanischen Diplomatie bei Friedensgesprächen und Gipfeln, Kritik an Mitgliedsstaaten öffentlich (d. h. schriftlich) zu äußern. Öffentliche Kritik stärkt danach nur die Gegenpartei. Es war deshalb nicht zu erwarten, dass Nigeria und die anderen an ECOMOG teilnehmenden Staaten gerügt werden oder dass die Gemeinschaft ausdrücklich auf Distanz mit ECOMOG rückt. Zwischen den anglophonen und frankophonen Ländern blieb in der Nigeria-Frage jedoch weiterhin eine Kluft, und die Frage der Rechtmäßigkeit der Intervention nach Gemeinschaftsrecht gab weiterhin Anlass zur Sorge. So wurde in der Entscheidung der Versammlung vom November 1990 ausdrücklich klargestellt, dass ECOMOG so schnell wie möglich der Zustimmung einer neuen liberianischen Übergangsregierung bedarf.¹⁰⁹⁵

Eine nachträgliche Genehmigung des robusten ECOMOG-Einsatzes in Liberia durch die Authority lag somit nicht vor. In der Zustimmung zum ECOWAS-Friedensplan liegt keine Genehmigung eines robusten Einsatzes, da ein solcher dem Friedensplan nicht entnommen werden kann. Der Einsatz der ECOMOG widersprach ECOWAS-Recht.

e) Konsequenzen der Verletzung von Gemeinschaftsrecht

Es ist fraglich, ob die Verletzung von Innenrecht einer internationalen Organisation, die die Regionalorganisation ECOWAS fraglos darstellt, zwangsläufig die Völkerrechtswidrigkeit nach sich zieht. Dies erscheint nicht zwingend. Regionales Völkerrecht bzw. internes Recht einer internationalen Organisation und 'internationales', d. h. allgemeines Völkerrecht sind verschiedene Rechtsregime, die im Idealfall übereinstimmen, im Konfliktfall aber auseinanderfallen können, ohne dass die Rechtswidrigkeit auf der einen zwangsläufig die Rechtswidrigkeit auf der anderen Ebene nach sich zieht.¹⁰⁹⁶ Die Verletzung des ECOWAS-Innenrechts bedeutet

1095 'Final Communiqué' ibid (27./28.11.1990) UN-Dok S/22025 5 Rn 11.

1096 *Klein Pierre* 'International Organizations, Internal Law and Rules' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

daher nicht, dass die Liberia-Intervention der westafrikanischen Staatengemeinschaft völkerrechtswidrig ist.

4. Rechtmäßigkeit nach allgemeinem Völkerrecht:

Die Intervention der westafrikanischen Staatengemeinschaft in Liberia stellt jedoch einen Eingriff in das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta dar. UN-Mitgliedsstaaten, u. a. Nigeria, haben individuell und im Zusammenschluss als Regionalorganisation militärisch in Liberia interveniert. Regionalorganisationen sind als internationale Organisationen völkerrechtlich an das Gewaltverbot gebunden.¹⁰⁹⁷ Dieser Eingriff ist nur gerechtfertigt, soweit erstens ein völkerrechtlich anerkannter Grund hierfür vorhanden ist und zweitens dem Formerfordernis des Art. 53 I S. 2 UN-Charta entsprochen wurde. Danach bedürfen Zwangsmaßnahmen einer Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat. Diese Rechtmäßigkeitsvoraussetzung ist zunächst zu prüfen.

a) Ermächtigungsbedürftigkeit nach Art. 53 UN-Charta?

Der UN-Sicherheitsrat hat die ECOWAS-Intervention in Liberia nicht im Vorfeld autorisiert. Fraglich ist, ob es sich bei dieser Intervention überhaupt um eine zustimmungsbedürftige Maßnahme handelt. Trotz primär wirtschaftlicher Zielsetzung besteht weitgehende Übereinstimmung, dass die ECOWAS eine Regionalorganisation i. S. d. Kapitel VIII darstellt und somit grundsätzlich befugt ist, unter den entsprechenden Voraussetzungen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VIII durchzuführen.¹⁰⁹⁸

Praxis und Lehre stimmen darin überein, dass traditionelle Friedensmissionen mit Zustimmung der Konfliktparteien im Grundsatz keine Zwangsmaßnahmen i. S. d. Art. 53 (1) Satz 2, 1. HS UN-Charta darstellen, da die

1097 Unstr., s. *Randelzhofer/Dörr* 'Art. 2 (4)' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 30.

1098 *Randelzhofer/Dörr* *ibid* Rn 30; *Doktori* 'Minding the Gap' (2008) 20 *FloridaJIL* 329–52, 333; vgl. *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 *ZaöRV* 613; *Wolfrum* 'Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung' (1993) 53 *ZaöRV* 578f; kritisch *Körbs* *Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen* (1997) 363, 368–70.

Intervention mit der Zustimmung ihren zwingenden Charakter verliert.¹⁰⁹⁹ Es besteht aber im Grundsatz ebenso Klarheit darüber, dass jede Intervention, die über das traditionelle Peacekeeping hinausgeht, eine Zwangsmaßnahme nach Art. 53 UN-Charta ergibt und damit einer Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat bedarf.¹¹⁰⁰

Bei dem ECOMOG-Einsatz in Liberia handelte es sich um eine Militäraktion, bei welcher die Truppen nicht nur in Selbstverteidigung Waffengewalt einsetzten, sondern unstrittig auch an Kampfhandlungen teilnahmen.¹¹⁰¹ Die Kampfeinsätze kamen auch nicht überraschend. Während Prince Johnson and Präsident Doe den ECOWAS-Einsatz begrüßten, hatte sich Charles Taylor von vornherein gegen ECOMOG ausgesprochen, sodass an eine klassische Friedensmission, wenn auch angestrebt, von Anfang an nicht zu denken war.¹¹⁰²

Presseberichte vermittelten jedoch die Ansicht des UN-Generalsekretärs, wonach der Einsatz keiner Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedürfe;¹¹⁰³ Pérez de Cuéllar wünschte der ECOWAS Initiative "jeden Er-

1099 *Walter* 'Art. 53' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 27 mwN und 30; *Kolb* 'Art. 53' in Cot/Pellet (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) 1417 mwN; *Wolfrum* *ibid* 583; *Frowein* 'Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen' in FS Bernhardt (1995) 63; *ders.* 'International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction' in Delbrück (Hrsg.) *New Scenarios – New Law?* (1992) 120; *Körbs* *ibid* 497f mit Verweis auf den *Certain Expenses-Fall* des IGH [1962] ICJ Rep 151, 177; *Bothe* *Streitkräfte internationaler Organisationen* (1968) 101; nach aA bedürfen auch klassische Friedensmissionen von Regionalorganisationen generell einer Ermächtigung durch den UNSR (s. Lit. bei *Körbs* *ibid* 498 Fn 65 aE).

1100 *Kolb* *ibid*; *Gill* 'Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter' (1995) *NetherlyBIL* 51 aE–52 mwN.

1101 *Conteh-Morgan*: "In its roughly three-year operation, ECOMOG had been forced to use the options of peace enforcement four different times against various factions, at least twice against the determined and intransigent NPFL, interspaced with three periods of peacekeeping and neutrality" in 'Adapting Peace-Making Mechanisms in an Era of Global Change' in Magyar/*Conteh-Morgan* (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (1998) 5.

1102 *Conteh-Morgan* *ibid* 5; *Wippman* 'Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War' in Damrosch (Hrsg.) *Collective Interventions in Internal Conflicts* (1993) 167.

1103 *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 *ZaöRV* 608 unter Zitierung der Zeitschrift *West Africa* (01.–07.07.1991) 1076; *Ofofodile Anthony Chukwuka* 'The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia' (1994) 32 *CJTL* 381–418, 413f.

folg¹¹⁰⁴. Auch die OAU und die USA unterstützten die Entscheidung.¹¹⁰⁵ Hinzu kam, dass zum Zeitpunkt der ECOWAS-Entscheidung zwei afrikanische Länder, Äthiopien und das damalige Zaire, Mitglieder des Sicherheitsrats waren, die kein Interesse daran hatten, dass der Fall vor diesem landet. Sie wollten einen Präzedenzfall vermeiden, der eine Einmischung des Sicherheitsrats in innere Angelegenheiten geboten hätte.¹¹⁰⁶

aa) Abstellen auf die Einladung Does?

An der Ermächtigungsbedürftigkeit könnte es fehlen, wenn nach den oben festgestellten Grundsätzen einer Intervention auf Einladung auf die Zustimmung des amtierenden liberianischen Präsidenten zum Einsatz abgestellt werden könnte.¹¹⁰⁷ Es lag unstrittig eine Bitte Does vom 14. Juli 1990 an die ECOWAS um Entsendung einer Friedenstruppe vor. Doe schrieb:

[I]t would seem most expedient at this time to introduce an ECOWAS peace-keeping force into Liberia to forestall increasing terror and tension and to assure a peaceful transitional environment.¹¹⁰⁸

Auf die Einladung eines Diktators berief sich die Gemeinschaft jedoch nicht gerne. In der öffentlichen Rechtfertigungsdebatte spielte die Einladung des Präsidenten zunächst keine Rolle.¹¹⁰⁹ Nachdem deutlich wurde, dass die Intervention völkerrechtlich auf dünnem Boden steht, wurde sie von der ECOWAS wieder hervorgeholt.

Does Einladung taugt jedoch nicht als Rechtsgrundlage. Doe hatte zum Zeitpunkt des ECOWAS-Einsatzes nur noch die faktische Hoheitsgewalt über die unmittelbare Umgebung des Präsidentenpalastes inne. Eine Zustimmung der Regierung kann der Intervention das Element des Zwanges jedoch nur dann nehmen, wenn diese effektive Hoheitsgewalt über den

1104 *Aning* *Managing Regional Security in West Africa* (1994) 8.

1105 *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 *ZaöRV* 608 mit Zitierung der einschlägigen Presseberichten.

1106 *Wippman* *Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War* (1993) 73.

1107 *Frowein* 'International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction' in Delbrück (Hrsg.) *New Scenarios – New Law?* (1992) 120.

1108 *Weller* (Hrsg.) *Regional Peacekeeping and International Enforcement* (1994) 60f.

1109 *Nolte* *Eingreifen auf Einladung* (1999) 413–16.

Großteil des Staatsgebiets ausübt und die Willensäußerung als repräsentativ für den Gesamtstaat gelten kann.¹¹¹⁰ Eine solche effektive Hoheitsgewalt lag bei Doe zum entscheidenden Zeitpunkt nicht vor.¹¹¹¹ Ein Mangel an Effektivität kann jedoch durch ein Mehr an Legitimität ausgeglichen werden.¹¹¹² Doe hatte sich jedoch an die Macht geputscht und regierte diktatorisch, indem er politische Opposition gewaltsam unterdrückte, sodass seine Regierungsgewalt nicht als legitim betrachtet werden kann.¹¹¹³ Es bleibt damit bei der fehlenden effektiven Hoheitsgewalt. Die Zustimmung Does ist unbeachtlich.

bb) Zustimmung aller Parteien?

Fehlt es der Regierung an der erforderlichen effektiven Hoheitsgewalt, dann ist auf die Zustimmung aller Parteien zu einer Friedensmission abzustellen.¹¹¹⁴ Bei einer robusten Friedensmission, also einem Peaceenforcement-Einsatz wie der ECOMOG-Mission in Liberia, bedürfte es erst recht der Zustimmung aller Parteien, um das Ermächtigungsbedürfnis des Art. 53 UN-Charta überflüssig zu machen. Charles Taylor oppositionierte jedoch am Anfang vehement gegen den Einsatz von ECOMOG, sodass keine Zustimmung aller Parteien vorlag.

Zum Teil wird vertreten, dass das Ermächtigungserfordernis jedenfalls zu dem Zeitpunkt, als sich der UN-Sicherheitsrat zum ersten Mal mit der Situation in Liberia beschäftigte, am 22. Januar 1991, nicht mehr gegeben war, da zu diesem Zeitpunkt schon eine Zustimmung Taylors zum ECOWAS-Friedensplan vorlag.¹¹¹⁵ Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Einsatzes ist jedoch auf den Zeitpunkt des Einsatzes abzustellen (ex ante). Zu diesem Zeitpunkt lag keine Zustimmung der beteiligten Par-

1110 *Walter* Vereinte Nationen und Regionalorganisationen (1996) 239; *Geyrhalter Dorothee* Friedenssicherung durch Regionalorganisationen ohne Beschluß des Sicherheitsrates (Münster 2002) 81–83.

1111 *Walter* *ibid* 238; aA *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 *ZaöRV* 625f, der die Zustimmung Does für rechtlich erheblich erhält; ebenso *Francis* *Uniting Africa* (2006) 151.

1112 S. o. 2. Kapitel I. 2. d), und u. im Falle von Sierra Leone unter III. 2. b) cc) und dd).

1113 *Nwokedi* 'Regional Integration and Regional Security' (1992) 2.

1114 *Walter* Vereinte Nationen und Regionalorganisationen (1996) 239.

1115 *Walter* *ibid* 298.

teien vor. Ein späterer Konsens der Parteien ersetzt hier nicht das anfängliche Ermächtigungserfordernis durch den UN-Sicherheitsrat.

cc) Ermächtigungserfordernis in internen Konflikten?

Der UN-Generalsekretär äußerte vor Beginn der ECOMOG-Intervention die Ansicht, dass der liberianische Konflikt rein interner Natur sei, sodass die Vereinten Nationen nicht intervenieren.¹¹¹⁶ Auch der Präsident des UN-Sicherheitsrats ging nicht von der Ermächtigungsbedürftigkeit der ECOWAS-Intervention aus. Am 22. Januar 1991 lag ein Schreiben von ihm vor, in dem die ECOWAS-Bemühungen wie folgt bewertet werden: “The members of the Security Council *commend* the efforts made by the ECOWAS heads of State and Government to promote peace and normalcy in Liberia.”¹¹¹⁷ (Hervorh. durch Verf.) Nach dem Oxford English Dictionary kann ‘to commend’ die folgende Bedeutung haben: “[t]o mention as worthy of acceptance or approval, to express approbation of, praise, extol”, was eine konkludente Genehmigung implizieren kann. Nach Nolte drückt die Wortwahl ‘to commend’ aus, dass der Sicherheitsrat nicht von einer Ermächtigungsbedürftigkeit des (weiteren) ECOWAS-Einsatzes ausgeht, entweder, weil er die Grundlage in der Einladung Does gesehen hat,¹¹¹⁸ oder er teilte die damals wohl überwiegende Auffassung, dass interne Konflikte nicht in den Anwendungsbereich von Kapitel VII und VIII der UN-Charta fallen.¹¹¹⁹ Ansonsten, so Nolte, verweise der Sicherheitsrat gerne auf Kapitel VII oder Kapitel VIII.¹¹²⁰

Die Ansicht, wonach ein Ermächtigungsbedürfnis für regionale kollektive Militäreinsätze nicht für interne, sondern lediglich für internationale Konflikte bestehe,¹¹²¹ hatte 1990 in der Staatenpraxis tatsächlich noch einigen Rückhalt. So wurde der OAU-Einsatz im Tschad in den Jahren

1116 AdG (1990) 34863.

1117 UN-Dok S/22133 (22.01.1991).

1118 Nolte ‘Restoring Peace by Regional Action’ (1993) 53 ZaöRV 625f, der sich so die Äußerung des UN-Generalsekretärs erklärt.

1119 Levitt ‘The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council’ in Blokker/Schrijver (Hrsg.) Security Council and the Use of Force (2005) 234.

1120 Nolte ‘Restoring Peace by Regional Action’ (1993) 53 ZaöRV 633.

1121 Levitt *ibid* (2005) 224, 234.

1981–82 vom UN-Sicherheitsrat lediglich “zur Kenntnis genommen”.¹¹²² Die Sowjetunion hat im Tschad-Fall darauf gedrungen, dass nur eine interne Angelegenheit vorliege, die den Weltfrieden und die Weltsicherheit nicht berühre.¹¹²³ Gleichzeitig wurde der OAU-Einsatz im Tschad analog zu UN-Friedensmissionen betrachtet, bei denen die Literatur und die Staatenpraxis auch nicht von einer Zwangsmaßnahme ausgehen.¹¹²⁴ Der Tschad-Fall ist jedoch dogmatisch leicht zu lösen, da hier die Zustimmung der tschadischen Regierung gegeben war, sodass nach klassischer Ansicht keine Zwangsmaßnahme vorlag und damit auch kein Ermächtigungsbedürfnis bestand.

Auch in der Literatur wird darauf hingewiesen, dass es in der anfänglichen Debatte 1990 keinen Hinweis darauf gäbe, dass das ursprüngliche ECOWAS-Waffenembargo für Liberia und die spätere Intervention ermächtigungsbedürftig gewesen sein soll.¹¹²⁵

Die Wortwahl ‘to commend’ wiederholt der UN-Sicherheitsrat in seiner ersten Resolution zur Liberia-Krise am 19. November 1992 (788), fast zwei Jahre nach der Stellungnahme des UN-Sicherheitsratspräsidenten. In dieser verweist der Rat jedoch auf Kapitel VIII der UN Charta, welches gerade in Art. 53 das Ermächtigungserfordernis beinhaltet. Aus der Systematik der Resolution 788 (1992) kann daher nicht zwingend entnommen werden, dass der Sicherheitsrat nicht von der Ermächtigungsbedürftigkeit ausgegangen ist. Umgekehrt kann jedoch auch nicht davon ausgegangen werden, dass der Sicherheitsrat die ECOWAS-Aktion in Liberia mit dem Verweis auf Kapitel VIII für ermächtigungsbedürftig erklären wollte.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass die ECOWAS-Intervention 1990 nach der damaligen überwiegenden völkerrechtlichen Rechtsauffassung nicht nach Art. 53 UN-Charta ermächtigungsbedürftig war, da es sich dem Grunde nach um einen internen Konflikt handelte, der diesen Charakter durch die Drittintervention nicht verliert. Die vielen verschiedenen Rechtfertigungsversuche rund um die ECOWAS-Intervention in Liberia zeigen

1122 UNSR-Res 504 (30.04.1982) Rn 1; *Frowein* ‘International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction’ in Delbrück (Hrsg.) *New Scenarios – New Law?* (1992) 120.

1123 Vgl. *Nolte* ‘Restoring Peace by Regional Action’ (1993) 53 *ZaöRV* 633.

1124 *Frowein* ‘Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen’ in FS Bernhardt (1995) 63.

1125 Vgl. *Walter* ‘Art. 53’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 19.

aber auch, dass diese Auffassung schon damals nicht völlig überzeugend und im Erodieren begriffen war. Denn jede Intervention durch Dritte in einen internen Konflikt impliziert ein internationales Element. So sehen manche die Rechtfertigung in einer nachträglichen Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat in Resolution 788 (1992).¹¹²⁶

b) Nachträgliche Genehmigung

Die Ablehnung eines Ermächtigungserfordernisses nach Art. 53 der UN-Charta macht die Prüfung einer nachträglichen Genehmigung überflüssig. Sie soll hier dennoch hilfsweise vorgenommen werden, zum einen, weil es kaum eine Abhandlung zum Liberia-Einsatz gibt, bei der nicht die Möglichkeit einer nachträglichen Genehmigung angesprochen wird, zum anderen, weil in der öffentlichen Wahrnehmung, wenn auch am Anfang nicht gegeben, erst mit zeitlicher Verzögerung die Einsicht durchsickerte, dass der ECOWAS-Einsatz nicht mehr als Peacekeeping-Maßnahme durchgeht und damit sehr wohl einer Zustimmung durch den UN-Sicherheitsrat bedarf, zumal dem Einsatz auch viel Kritik entgegengebracht wurde.

In Bezug auf die Möglichkeit einer nachträglichen Genehmigung einer militärischen Intervention einer Regionalorganisation durch den Sicherheitsrat der UN werden in der Literatur drei Meinungen vertreten. Eine Ansicht schließt eine nachträgliche Genehmigung aus, da diese Option v. a. eine immanente Missbrauchsgefahr beinhalte.¹¹²⁷ Nach anderer Ansicht ist ein solches *ex post facto-endorsement* durchaus möglich. Zum einen lasse der Wortlaut eine nachträgliche Genehmigung zu, zum anderen gäbe es schon genügend Praxisbeispiele, in denen eine nachträgliche Au-

1126 Walter Vereinte Nationen und Regionalorganisationen (1996) 293f. In der Res bezieht sich der UNSR in der Präambel auf Kapitel VIII und "commends ECOWAS for its efforts to restore peace, security and stability in Liberia". Das Treffen des Rates geschah auf Initiative der ECOWAS-Staaten, die wollten, dass ihr Waffenembargo verbindlich für alle andere Staaten ist, s. UN-Dok S/24735 (29.10.1992).

1127 V. a. Kolb 'Art. 53' in Cot/Pellet (Hrsg.) La Charte des Nations Unies: Commentaire (2005) Rn 4 (v. a. 1423); ders. Droit relatif au maintien de la paix au début du XXIème siècle (2003) 11 AYIL 213; Ress/Röhmer 'Art. 53' in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2002) Rn 15; Frowein 'Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung' (1996) 19.

torisierung erteilt worden sei.¹¹²⁸ Genannt wird hier vor allem die Staatenpraxis zu den ECOWAS-Missionen, aber auch die zum NATO-Einsatz im Kosovo 1999 und zum Einsatz eines westlichen Militärbündnisses im Irak 2003.¹¹²⁹ Eine vermittelnde Ansicht geht davon aus, dass die Autorisierung im Grundsatz im Voraus erteilt werden muss, spricht einer nachträglichen Genehmigung jedoch eine rechtliche Wirkung nicht ab.¹¹³⁰

Die zweite Ansicht, die eine nachträgliche Genehmigung im Grundsatz ausreichen lässt, überzeugt nicht. Zwar ist der Wortlaut der Vorschrift offen, 'authorisation' kann sowohl die vorherige Zustimmung als auch die nachträgliche Genehmigung umfassen.¹¹³¹ Eine genauere Analyse der Praxisbeispiele, die von anderen schon vorgenommen worden ist, ergibt jedoch, dass die sog. nachträgliche Genehmigungspraxis keine echte ist, vielmehr hat der UN-Sicherheitsrat dort Entscheidungen für die Zukunft getroffen (Kosovo, Irak)¹¹³² oder ist davon ausgegangen, dass die Maßnahme keiner Ermächtigung bedarf (Liberia, Sierra Leone)¹¹³³. Aus dem systematischen Zusammenhang des Art. 53 UN-Charta, der Aufgabenteilung an den UN-Sicherheitsrat als Hauptverantwortlichen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gemäß Art. 24 (1) UN-Charta, sowie des zwingenden Charakters des Gewaltverbots ergibt sich, dass

1128 *Abass* International Law (2014) 397; *Kuwali* The Responsibility to Protect (2011) 143; *Franck* Recourse to Force (2002) 162;

1129 *Abass* *ibid* (ECOWAS/Liberia); *Kuwali* *ibid* (ECOWAS/Liberia und Sierra Leone, NATO/Kosovo), aber auch kritisch zu Kosovo 145; *Franck* *ibid* (ECOWAS, ZAR, NATO/Kosovo).

1130 *Yusuf* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) The African Union (2012) 347; *ders.* 'The Right of Intervention by the African Union: A New Paradigm in Regional Enforcement Action?' (2003) 11 AYIL 14f1, 3ff; *Walter* 'Art. 53' in *Simma* (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 40–42, 64–67 (dieselbe rechtliche Wirkung wie vorherige Genehmigung); *ders.* Vereinte Nationen und Regionalorganisationen (1995) 291–309; *Wolf Joachim* 'Regional Arrangements and the UN Charter' in *Bernhardt* (Hrsg.) EPIL 6 (1983) 289, 292.

1131 *Abass* International Law (2014) 397; *Walter* *ibid* (1996) 293f.

1132 Zu Kosovo im Hinblick auf UNSR-Res 1244 (1999) s. *Gray* International Law and the Use of Force (2004) 41 mwN; *Walter* 'Art. 53' in *Simma* (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 46; *Cassese* International Law (2005) 351; *Kolb* Droit relatif au maintien de la paix au début du XXIème siècle (2003) 11 AYIL 213; zu Kosovo sowie zu Irak mit UNSR-Res 1483 (2003) s. *Weiß Wolfgang* 'Security Council Power and the Exigencies of Justice after War' (2008) 12 Max Planck UNYB 45–111, insb. 48–50 mwN.

1133 Zu Sierra Leone gleich ausführlich unter III.

Art. 53 UN-Charta im Grundsatz von einer vorherigen Zustimmung ausgeht.¹¹³⁴ Es gibt keine UN-Sicherheitsratsresolution, in der eindeutig eine nachträgliche Genehmigung erteilt wurde. In der Literatur wird deshalb auch die Fallgruppe der implizierten nachträglichen Genehmigung bemüht.¹¹³⁵ Eine solche Möglichkeit ist jedoch abzulehnen, da hier in die Praxis des UN-Sicherheitsrats hineininterpretiert wird. Gerade das oft beschworene Liberia-Beispiel zeigt, dass der UN-Sicherheitsrat hier nicht von der Genehmigungsbedürftigkeit der ECOWAS-Maßnahme ausging. Zudem, und dies ist entscheidend, ergibt sich aus dem zwingenden Charakter des Gewaltverbots, dass die Rechtmäßigkeit einer Zwangsmaßnahme ex ante feststellbar sein muss. Auch wäre es aus Gründen der Rechtssicherheit unerträglich, wenn eine Genehmigung noch Jahre später nachgeschoben werden könnte und sich die Rechtmäßigkeit der Maßnahme zwischenzeitlich in einem Schwebezustand befände.¹¹³⁶

Eine nachträgliche Genehmigung des UN-Sicherheitsrats mag legitimierende und ggf. auch begrenzte rechtliche Wirkung haben, doch ersetzt sie weder die fehlende formelle Legalität nach dem Innenrecht einer Gemeinschaft noch liefert sie einen materiellen Grund.¹¹³⁷

5. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die ECOMOG-Intervention formell rechtswidrig war, da die ECOWAS-Versammlung der Intervention nicht zugestimmt hat. Viele sahen schon in den ECOWAS-Instrumenten keine Rechtsgrundlage für eine Intervention.

1134 Ebenso *Yusuf* ‘The Right of Intervention by the African Union: A New Paradigm in Regional Enforcement Action?’ (2003) 11 AYIL 14; *Walter* ‘Art. 53’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 41; so auch die historische Auslegung *Walter* *ibid* Rn 62.

1135 *Abass* *International Law* (2014) 397; *Walter* ‘Art. 53’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 74f; *Simma Bruno* ‘NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects’ (1999) 10 EJIL 3.

1136 Es muss zumindest ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang zw. Zwangsmaßnahme und Genehmigung liegen.

1137 Nach der hier vertretenen Baugenehmigungsthese (s. u. dritter Teil) kann der formelle Mangel – fehlende Zustimmung des UNSR – durchaus geheilt werden, doch hat dies nur Wirkung in Bezug auf eine fehlende Ermächtigung durch den UNSR. Sie kann nicht die fehlende Ermächtigung des Gemeinschaftsrechts ersetzen und auch keinen materiellen Grund liefern.

An diesem Ergebnis missfällt, dass materielle Gründe für eine humanitäre Intervention vorhanden waren. OAU-Generalsekretär Salim Ahmed Salim meinte dazu:

[T]o argue that there was no legal base for any intervention in Liberia is surprising. Should the countries in West Africa ... just leave the Liberians to fight each other? Will that be more legitimate?¹¹³⁸

Deshalb wird im dritten Teil noch untersucht, ob die materiellen Voraussetzungen für eine humanitäre Intervention in Liberia im Jahre 1990 vorliegen und inwieweit sich dies auf die allgemeine Völkerrechtsmäßigkeit auswirkt.¹¹³⁹

Auf den Vorwurf der fehlenden gemeinschaftlichen Grundlage hat die ECOWAS schnell reagiert und 1993 den ECOWAS-Vertrag revidiert,¹¹⁴⁰ der nunmehr in Art. 58 (2) (f) die Möglichkeit von Peacekeeping-Einsätzen in zwischen- wie innerstaatlichen Konflikten vorsieht.¹¹⁴¹ Damit schien die Rechtsgrundlage für zukünftige ECOMOG-Einsätze in internen Konflikten geschaffen. Doch auch sie blieben völkerrechtlich umstritten. Trotz aller berechtigten Zweifel an der Völkerrechtsmäßigkeit des Liberia-Einsatzes der ECOWAS bewirkte die begleitende Staatenpraxis, insbesondere die insgesamt positive Haltung des UN-Sicherheitsrats zum Einsatz, dass der Anstoß für eine Entwicklung geschaffen wurde, der die nachträgliche Genehmigung des UN-Sicherheitsrats zu Militärmaßnahmen von Regionalorganisationen erlaubt hätte. Diese Entwicklung wurde durch den anschließenden ECOWAS-Einsatz in Sierra Leone bekräftigt.

1138 *Salim* im Interview mit der Zeitschrift *West Africa* (22.–28.10.1990) 2690.

1139 S. u. 9. Kapitel II. 2.

1140 Revised Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS) (24.07.1993, in Kraft 23.08.1995) 2373 UNTS 233.

1141 Art. 58 (2) (f) ECOWAS-Vertrag (1993) “Member States undertake to cooperate with the Community in establishing and strengthening appropriate mechanisms for the timely prevention and resolution of *intra-State* and inter-State conflicts, paying particular regard to the need to ... [e]stablish a regional peace and security observation system and peacekeeping forces where appropriate.” (Hervorhebung durch Verf.).

III. Der Einsatz in Sierra Leone (1997–99)

1. Hintergrund

Der Konflikt in Liberia hatte unmittelbare negative Auswirkungen auf das Nachbarland Sierra Leone. Es kam dort ab März 1991 zum internen bewaffneten Konflikt mit mehreren Militärputschen.¹¹⁴² Nach fünf Jahren der Instabilität fanden im März 1996 schließlich die ersten freien Präsidentschafts- und Parlamentswahlen seit 30 Jahren statt, die Ahmed Tejan Kabbah, ein ehemaliger UN-Beamter, für sich gewinnen konnte.¹¹⁴³ Kabbah gelang es am 30. November 1996, einen Friedensvertrag mit der Revolutionary United Front (RUF), den Abidjan Accord, zu schließen,¹¹⁴⁴ der eine internationale Beobachtergruppe vorsah, um die unsichere Sicherheitslage zu stabilisieren.¹¹⁴⁵ UN-Generalsekretär Kofi Annan schlug im Januar 1997 eine achtmonatige UN-Friedensmission vor, um bei der Implementierung des Abidjan-Abkommens zu helfen.¹¹⁴⁶ Der Vorschlag wurde jedoch vom UN-Sicherheitsrat nie angenommen, und das Abkommen fing an zu bröckeln.¹¹⁴⁷ Die RUF wurde nicht wie vorgesehen demilitarisiert und nicht bezahlte, demoralisierte Soldaten schlossen sich ihr an.¹¹⁴⁸

Knapp ein gutes Jahr nach den historischen Wahlen, am 25. Mai 1997, stürzten rebellierende Soldaten und RUF-Rebellen die gewählte Regierung

1142 *Hartmann* 'Die ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?' (2010) *Friedens-Warte* 183f; zu den Hintergründen ausführlich *Goldmann* 'Sierra Leone: African Solutions to African Problems?' (2005) 9 *Max Plank UNYB* 460–65.

1143 *Nowrot/Schabacker* 'The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone' (1998) 14 *AUILR* 325; bemerkenswert ist der Einsatz der südafrik. Söldnerfirma Executive Outcome, ohne die es 1996 nicht zu einer Befriedung des Landes gekommen wäre.

1144 'Peace Agreement between the Government of the Republic of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, signed at Abidjan on 30 November 1996' UN-Dok S/1996/1034 (11.12.1996) Annex.

1145 *Nowrot/Schabacker* 'The Use of Force to Restore Democracy' (1998) 14 *AUILR* 326.

1146 'Report of the Secretary-General on Sierra Leone' (26.01.1997) UN-Dok S/1997/80 Rn 39.

1147 *Nowrot/Schabacker* *ibid* 326; im Abidjan Accord war vorgesehen, dass Executive Outcome das Land wieder verlässt; was auch umgesetzt wurde. Die Sicherheitslage verschlechterte sich dadurch wieder.

1148 *Nowrot/Schabacker* *ibid*.

Kabbah und befreiten den RUF-Anführer Johnny Koroma, dessen Prozess am 26. Mai beginnen sollte, aus dem Gefängnis.¹¹⁴⁹ Koroma erklärte sich kurzerhand zum Regierungschef und setzte die Verfassung außer Kraft.¹¹⁵⁰ OAU und UN verurteilten umgehend den Putsch.¹¹⁵¹ Kabbah sah sich gezwungen, ins Exil nach Guinea zu gehen, und bat die ECOWAS und die nigerianische Regierung, die den ECOWAS-Vorsitz hatte, am 27. Mai 1997 um militärische Hilfe.¹¹⁵² Die OAU fragte auf ihrer 31. Sitzung in Harare vom 2. bis 4. Juni 1997 förmlich bei der ECOWAS um eine Intervention zur Wiedereinsetzung von Kabbahs Regierung an.¹¹⁵³ Dies wurde als "implizite Zustimmung [der OAU] zu einem Streitkräfteeinsatz [der ECOWAS] verstanden".¹¹⁵⁴ Der Ständige UN-Vertreter Sierra Leones traf sich mit UN-Generalsekretär Annan. Sie machten Äußerungen, wonach beide keine Ermächtigungsbedürftigkeit der Intervention sahen.¹¹⁵⁵

Nigerianische Gruppen waren, beauftragt als ECOWAS-Einheiten, schon seit Jahren in Sierra Leone. Zwischen den zwei Ländern gab es zudem ein bilaterales Verteidigungsbündnis von 1994.¹¹⁵⁶ Nigeria verstärkte seine Truppen in Sierra Leone und intervenierte gegen die RUF, noch bevor es Ende Juni zu einer ersten formellen ECOWAS-Entscheidung kam.¹¹⁵⁷ Nigerianische ECOWAS-Truppen, die im Nachbarland Liberia

1149 *Nowrot/Schabacker* ibid 325–27.

1150 *Nowrot/Schabacker* ibid 327.

1151 'Statement by the President of the Security Council' (27.05.1997) UN-Dok S/PRST/1997/29 mit Verweis auf 'Communiqué of the Central Organ of the Organization of African Unity Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution of 26 May 1997' oQ.

1152 *Francis* *Uniting Africa* (2006) 161; *Jenkins* 'The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force' (2007) 35 *DenverJIP* 347; *Nolte* *Eingreifen auf Einladung* (1999) 424; nach *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' 24 (2006) *WisconsinILJ* 799 erfolgte die Einladung noch in Sierra Leone.

1153 'Statement by the President of the Security Council' (11.07.1997) UN-Dok S/PRST/1997/36 (11.07.1997); *Levitt* ibid 799.

1154 *Nolte* *Eingreifen auf Einladung* (1999) 426.

1155 *Nolte* ibid.

1156 AU 'Profile: Economic Community of West African States (ECOWAS)' (2011) 7 zuvor online (in Kopie bei Verf.): "In 1994 the Sierra Leonean and Nigerian Government signed a defense pact and ECOWAS soon extended the mandate of ECOMOG in Liberia to include Sierra Leone."

1157 *Nowrot/Schabacker* 'The Use of Force to Restore Democracy' (1998) 14 *AUILR* (1998) 327; Entscheidung der ECOWAS-Außenminister, s. folgende Fn.

stationiert waren, wurden ebenso für den Einsatz in Sierra Leone mobilisiert und eingesetzt.

Die (damals) 16 ECOWAS-Außenminister verurteilten den Militärputsch in Sierra Leone auf ihrem Treffen am 26. Juni 1997 in Conakry und erklärten, dass die Wiedereinsetzung Kabbahs, die Wiederherstellung von Frieden und die Lösung des Flüchtlingsproblems sowie der intern Vertriebenen das Ziel der ECOWAS-Reaktion sein sollte.¹¹⁵⁸ Von einem Militäreinsatz war nicht ausdrücklich die Rede, auch nicht von einer gängigen Generalklausel entsprechend 'all necessary means'. Die ECOWAS verständigte sich auf eine Einrichtung eines Ad-hoc-Komitees bestehend aus vier Staaten, Nigeria, Guinea, Elfenbeinküste und Ghana, zur weiteren Lösung der Krise.¹¹⁵⁹ Dieses Vierer-Komitee sah in dem Entschluss der ECOWAS-Außenminister vom 26. Juni 1997 eine Mandatierung zum Militäreinsatz in Sierra Leone.

Vom 27. bis zum 29. August 1997 nahmen sich schließlich die westafrikanischen Staats- und Regierungschefs auf ihrer 20. ordentlichen Versammlung in Abuja (Nigeria) der Krise in Sierra Leone an, verurteilten den Militärputsch und:

warmly congratulated the ECOWAS Committee of Four on Sierra Leone and fully endorsed the objectives set out by the Ministers of Foreign Affairs with regard to Sierra Leone, which had also received the approval of the United Nations Security Council, namely

- i) the early reinstatement of the legitimate Government of President Tejan Kabbah,
- ii) the return of peace and security, [and]
- iii) the resolution of issues of refugees and displaced persons.¹¹⁶⁰

Mit 'approval of the United Nations Security Council' ist eine Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats vom 6. August 1997 gemeint, in

1158 'Final Communiqué of the Foreign Minister of ECOWAS of 26 July 1997' UN-Dok S/1997/499 (27.07.1997) Annex.

1159 'Declaration of the Economic Community of West African States Committee of Four Foreign Ministers on Sierra Leone issued at Abidjan on 30 July 1997' UN-Dok S/1997/646 (15.08.1997) Annex; ab dem 29.09.1997 zudem noch Liberia als fünftes Land.

1160 'Final Communiqué of the Summit of the Economic Community of West African States held at Abuja on 28 and 29 August 1997' UN-Dok S/1997/695 (08.09.1997) Annex I Rn 24; daneben gab es noch ein ECOWAS Council of Ministers Final Communiqué (28.08.1997) A/Dec/7/8/97 oQ, das in Auszügen in *Prosecutor v Taylor* RSCSL (Anhörung v. 10.06.2000) 42502 enthalten ist, s. unter <http://www.rscsl.org/Documents/Transcripts/Taylor/10June2010.pdf>.

der er bisherige Mediationsversuche von ECOWAS begrüßt und in Aussicht stellt, dass:

The Security Council will, in the absence of a satisfactory response of the military junta, be ready to take appropriate measures with the objectives of restoring the democratically elected government of President Kabbah.¹¹⁶¹

Die ECOWAS-Versammlung ermächtigte auf dem August-Treffen 1997 die ECOMOG "to specifically monitor the ceasefire, enforce sanctions and embargo and secure the peace in Sierra Leone".¹¹⁶² Daneben erging eine ausführliche Entscheidung der westafrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter zu Sanktionen gegen das Militärregime in Sierra Leone und die Ermächtigung, dass die "sub-regional forces shall employ all necessary means to impose the implementation of this decision".¹¹⁶³

Der UN-Sicherheitsrat stellte in Resolution 1132 vom 8. Oktober 1997 fest, dass die Krise in Sierra Leone eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist, erließ unter Bezug auf Kapitel VII UN-Charta Sanktionen gegen das Militärregime und ermächtigte ECOWAS mit Nennung von Kapitel VIII:

to ensure strict implementation of the provisions of this resolution relating to the supply of petroleum and petroleum products, and arms and related matériel of all types, including, where necessary and in conformity with applicable international standards, by halting inward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations, and calls upon all States to cooperate with ECOWAS in this regard.

Die Resolution 1132 (1997) drückte weiter ihre Unterstützung für das Ad-hoc-Komitee der ECOWAS aus inzwischen fünf Staaten aus und forderte die Rückkehr der demokratisch gewählten Regierung. Innerhalb von wenigen Tagen zeigte die UN-Sicherheitsresolution ihre Wirkung. Am 23. Oktober 1997 kam es zum Abschluss des Conakry-Abkommens zwischen der

1161 'Statement by the President of the Security Council' (06.08.1997) UN-Dok S/PRST/1997/42 (06.08.1997).

1162 'Final Communiqué of the Summit of the Economic Community of West African States held at Abuja on 28 and 29 August 1997' UN-Dok S/1997/695 (08.09.1997) Annex I Rn 25.

1163 ECOWAS Authority 'Decisions on Sanctions against the Junta in Sierra Leone of 27 August 1997' UN-Dok S/1997/695 (08.09.1997) Annex II Art. 7.

Militärjunta und dem gewählten Präsidenten Kabbah.¹¹⁶⁴ Darin und in dem dazugehörigen sechsmonatigen ECOWAS-Friedensplan einigten sich alle Parteien auf die Rolle von ECOMOG als Peacekeeping-Truppe, um insbesondere den Waffenstillstand zu überwachen und die alte Regierung wieder einzusetzen.¹¹⁶⁵

Nachdem sich Koroma nicht freiwillig bewegte, erfolgte ab dem 13. Februar 1998 ein großangelegter militärischer ECOMOG-Einsatz, bei dem nigerianische Truppen Freetown einnahmen und Koromas Junta verdrängen konnten.¹¹⁶⁶ Am 10. März 1998 konnte Präsident Kabbah wieder in seinem Amt installiert werden.¹¹⁶⁷ "Der Konflikt mit der RUF war dadurch jedoch keinesfalls beendet."¹¹⁶⁸

Am 17. April 1998 erließ der UN-Sicherheitsrat Resolution 1162, in der er die ECOWAS-Intervention in Sierra Leone gutheißt:

[The Security Council c]ommends the Economic Community of West African States (ECOWAS) and its Military Observer Group (ECOMOG), deployed in Sierra Leone, on the important role they are playing in support of the objectives related to the restoration of peace and security set out in paragraph 1 above. (Hervorh. durch Verf.)

Im Juli 1999 kam es zum Friedensabkommen von Lomé, der die RUF in eine politische Partei umwandelte und UN-Blauhelme für Sierra Leone vorsah.¹¹⁶⁹ Mit Zustimmung der Parteien und zur Unterstützung der Implementierung des Lomé-Abkommens richtete der UN-Sicherheitsrat im

1164 'Communiqué issued at Conakry on 23 October 1997 at the Conclusion of the Meeting between the Ministers of Foreign Affairs of the Committee of Five on Sierra Leone of the Economic Community of West African States and the Delegation representing Major Johnny Paul Koromah (*sic!*)' UN-Dok S/1997/824 (28.10.1997) Annex I.

1165 'Economic Community of West African States Six-Month Peace Plan for Sierra Leone (23 October 1997–22 April 1998)' (23.10.1997) UN-Dok S/1997/824 (28.10.1997) Annex II.

1166 *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' 24 (2006) *WisconsinLJ* 800; *Nowrot/Schabacker* 'The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone' (1998) 14 *AUILR* 327–30.

1167 *Levitt* *ibid* 800.

1168 *Hartmann* 'ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?' (2010) *Friedens-Warte* 184.

1169 'Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone' (07.07.1999) unter <http://www.sierra-leone.org/lomeaccord.html>.

Oktober entsprechend UNAMSIL (United Nations Mission in Sierra Leone) ein.¹¹⁷⁰ Die RUF sah die UN-Truppen jedoch als “attractiv kidnapping targets” an.¹¹⁷¹ Über 500 UN-Mitarbeitende der Blauhelm-Mission wurden als Geiseln genommen.

Im Mai 2000 intervenierten britische Spezialeinsätze ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats in Sierra Leone. Die sog. Operation Palliser zielte zunächst darauf ab, britische and andere westliche Staatsbürger zu evakuieren. Sie unterstützte dann aber auch die UNAMSIL und befreite die von der RUF gehaltenen Geiseln in der sog. Operation Ballas.¹¹⁷² Die britische Intervention, beschrieben als “one of the few military decisive actions in the whole decade of the 1990s in West Africa”,¹¹⁷³ stellte einen Wendepunkt im Bürgerkrieg in Sierra Leone dar. Die Rechtmäßigkeit der britischen Intervention soll hier nicht untersucht werden.¹¹⁷⁴ Flankiert und ermutigt von den Briten, vergrößerte die UN ihren Peacekeeping-Einsatz im November 2001 auf 17.500 Personen, die es schafften, relative Stabilität in das Land zu bringen, sodass es 2002 schließlich zu Wahlen unter internationaler Beobachtung kam, die Kabbah wieder für sich gewinnen konnte.¹¹⁷⁵

2. Völkerrechtmäßigkeit

a) Nach ECOWAS-Gemeinschaftsrecht

Fraglich ist zunächst die Rechtmäßigkeit der ECOWAS-Intervention 1997 in Sierra Leone nach Innenrecht. Zum Teil wird in der nigerianischen Militärintervention keine ECOWAS-Aktion gesehen, da zunächst keine Entscheidung der ECOWAS-Versammlung oder, wie im Falle von Liberia,

1170 UNSR-Res 1270 (22.10.1999).

1171 *Doktori* ‘Minding the Gap’ (2008) FloridaJIL 337.

1172 *Francis* *Uniting Africa* (2006) 164.

1173 *Doktori* ‘Minding the Gap’ (2008) FloridaJIL 337.

1174 Allg. wird die britische Intervention in Sierra Leone unter der Rechtsfigur der Intervention auf Einladung als gerechtfertigt angesehen; s. hierzu *Dorman Andrew* *Blair’s Successful War: British Military Intervention in Sierra Leone* (Farnham 2009).

1175 *Doktori* ‘Minding the Gap’ (2008) FloridaJIL 337f; *Goldmann* ‘Sierra Leone: African Solutions to African Problems?’ (2005) 9 Max Plank UNYB 465.

durch ein Ad-hoc-Organ der Gemeinschaft vorgelegen hat.¹¹⁷⁶ Andere differenzieren zwischen der nigerianischen Intervention und einer späteren ECOWAS-Intervention.¹¹⁷⁷ ECOWAS selbst und die meisten afrikanischen Autorinnen und Autoren sehen in der nigerianischen Intervention in Sierra Leone eine ECOWAS-Intervention, sodass auch hier von einer Intervention der Gemeinschaft unter nigerianischer Führung ausgegangen wird.¹¹⁷⁸

Rechtliche Grundlage nach ECOWAS-Innenrecht könnten das 1981-Protokoll und der ECOWAS-Vertrag in seiner revidierten Fassung darstellen. Nach Art. 58 (2) (f) ECOWAS-Vertrag (1993) sind Mitgliedsstaaten in Kooperation mit der Gemeinschaft ermächtigt, regionale Friedenstruppen zur Verhütung und Lösung von zwischen- und innerstaatlichen Konflikten aufzustellen. Vom Wortlaut der Verträge ist der Einsatz in Sierra Leone in 1997 daher erfasst.

Eine Entscheidung von der richtigen Stelle kam spätestens mit der Entscheidung der ECOWAS-Versammlung auf ihrem Treffen in Abuja am 28. und 29. August 1997. Diese erfolgte allerdings erst zwei Monate nach dem Einsatz der ersten nigerianischen Truppen, der zeitnah dem Militär-coup vom 25. Mai 1997 folgte.¹¹⁷⁹ Ob diese nachträgliche Ermächtigung ausreicht, kann dahingestellt bleiben, wenn sie als solche schon keine Grundlage für einen militärischen Einsatz zur Entfernung der Junta darstellt.

In der Literatur wird in den Entscheidungen der ECOWAS-Versammlung zu Sierra Leone die offizielle Mandatierung von ECOMOG II gesehen, die auch beinhaltet, dass die demokratische Ordnung in Sierra Leone wiederhergestellt wird:¹¹⁸⁰

The mandate of ECOMOG II was to assist in creating an environment conducive to reinstatement of the legitimate government in Sierra Leone, to

1176 *Goldmann* ibid 468f.

1177 *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) *WisconsinILJ* 801.

1178 *Adebajo* 'Building Peace in West Africa – Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau' in *ders./Rashid* (Hrsg.) *Pax West Africana? Regional Security Mechanisms* (2002) 291; *Nowrot/Schabacker* 'The Use of Force to Restore Democracy' (1998) 14 *AUILR* 332.

1179 'Final Communiqué of the Summit of the Economic Community of West African States, held at Abuja on 28 and 29 August 1997' UN-Dok S/1997/695 (08.09.1997) Annex I Rn 23–25.

1180 *Francis* *Uniting Africa* (2006) 161.

monitor and supervise all cease-fire violations, and enforce all sanctions and embargos instituted against the junta.¹¹⁸¹

Dabei wird übersehen, dass die Versammlung zwar eine detaillierte Entscheidung zu den Sanktionen gegen das Militärregime erlassen hat und die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung in Sierra Leone als oberstes Ziel benennt,¹¹⁸² dass aber die ECOWAS-Entscheidungen nicht ausdrücklich zum militärischen Angriff gegen die Junta ermächtigten.

Im Gegensatz zur Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats vom August 1997, in der ausdrücklich Maßnahmen zur Wiedereinsetzung der demokratisch gewählten Regierung angedroht werden, ist die Entscheidung der westafrikanischen Staats- und Regierungschefs vom 29. August 1997 eine technische, auf Durchsetzung der Sanktionen angelegte Maßnahme. Zwar ermächtigte die Versammlung ausdrücklich, dass die "sub-regional forces shall employ all necessary means to impose the implementation of this decision",¹¹⁸³ doch diese Generalklausel zur militärischen Durchsetzung der Sanktionen ermächtigt nicht zum Angriff gegen die Militärjunta. Die Entscheidung autorisierte nur zur Durchsetzung der Sanktionen mit allen Mitteln.

Einen Tag später fasste die ECOWAS-Versammlung ihre Entscheidung zu Sierra Leone im Abschlussbericht zum Gipfeltreffen noch einmal zusammen:

The Authority ... approved a package of sanctions and blockade as a further measure to ensure the restoration of the legitimate Government of President Tejan Kabbah. Heads of State and Government mandated ECOMOG, to specifically monitor the ceasefire, enforce sanctions and embargo and secure peace in Sierra Leone.¹¹⁸⁴

Es ist fraglich, ob hierin im Zusammenhang eine konkludente Ermächtigung zum militärischen Angriff gegen die RUF gesehen werden kann. Ermächtigungen des UN-Sicherheitsrats zu militärischen Einsätzen bedienen sich auch Generalklauseln, wie die bekannte 'to use all necessary means'. Es ist jedoch schwierig, in den Formulierungen 'reinstatement of the legi-

1181 *Francis* ibid 162f.

1182 ECOWAS Authority 'Decisions on Sanctions against the Junta in Sierra Leone' (29.08.1997) UN-Dok S/1997/695 (08.09.1997) Annex II Art. 1.

1183 ECOWAS Authority 'Decisions on Sanctions' ibid UN-Dok Annex II Art. 7.

1184 'Final Communiqué of the Summit of the Economic Community of West African States, held at Abuja on 28 and 29 August 1997' UN-Dok S/1997/695 Annex I Rn 24f.

timate government', 'return of peace and security', 'enforce sanctions and embargo' und 'to secure peace' die Ermächtigung zum militärischen Angriff gegen die Junta zu sehen. Peaceenforcement-Missionen müssen sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in den möglichen Mitteln klar sein. Das ist hier nicht der Fall. Ansonsten besteht ein Konflikt mit dem Gewaltverbot.

In der afrikanischen Literatur wird dies in Bezug auf ECOMOG in Sierra Leone mehrheitlich anders gesehen.¹¹⁸⁵ Doch selbst wenn man in den Entscheidungen der ECOWAS-Versammlungen Ende August eine Mandatierung zum Militäreinsatz sieht, der auch Kampfhandlungen gegen die RUF erlaubt, so kam die Entscheidung dennoch zwei Monate zu spät. Im Jahre 1997 war es nach den damals geltenden ECOWAS-Instrumenten lediglich die Versammlung, die eine konsensuale Entscheidung über eine Peacekeeping- oder Peaceenforcement-Mission treffen konnte. Nigeria hingegen wartete noch nicht einmal die Entscheidung der westafrikanischen Außenminister Ende Juni ab. Insoweit stand der ECOWAS-Einsatz in Liberia in jedem Fall zumindest anfänglich nicht mit Gemeinschaftsrecht im Einklang.¹¹⁸⁶

b) Nach allgemeinem Völkerrecht

Die militärische Intervention der nigerianischen Truppen in Sierra Leone stellt einen Eingriff in das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta dar.¹¹⁸⁷ ECOWAS und die nigerianische Regierung haben verschiedene Rechtfertigungsgründe vorgetragen: Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51, humanitäre Intervention, Destabilisierung der Region und Intervention auf Einladung.¹¹⁸⁸ Daneben kommt noch eine Rechtfertigung unter dem Ge-

1185 Wobei die Argumente unterschiedlich sind; vgl. *Francis* *Uniting Africa* (2006) 161f; und Levitt 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 24 *Wisconsin ILJ* 801; von Rechtmäßigkeit geht auch aus *Doktori* 'Minding the Gap' (2008) *FloridaJIL* 331.

1186 I. E. ebenso *Goldmann* 'Sierra Leone: African Solutions to African Problems?' (2005) 9 *Max Plank UNYB* 470.

1187 Ausführlich hierzu *Nowrot/Schabacker* 'The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone' (1998) 14 *AUILR* (1998) 335–48.

1188 Vgl. *Nowrot/Schabacker* *ibid* 349; *Goldmann* *ibid* 471f.

sichtspunkt einer pro-demokratischen Intervention, also eine Intervention zur Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse, in Betracht.

aa) Art. 51 UN-Charta

Ein Teil der Literatur sieht die Intervention nach Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt, da Nigeria einem bewaffneten Angriff ausgesetzt gewesen sei, zum einen, weil nigerianische Einheiten in Sierra Leone angegriffen wurden, zum anderen unter dem Gesichtspunkt der kollektiven Selbstverteidigung, da Flüchtlingsströme in Nachbarländer als tatbestandserfüllend von Art. 51 zu sehen seien:

[T]he intervention by ECOMOG was in reaction to an attack by RUF forces on an ECOMOG military camp at Lungi, and simply because the troops were stationed within Sierra Leone does not deprive ECOMOG of the right to defend its soldiers. Second, the combination of the Security Council declaration of a threat to the peace in Resolution 1132 and the mass flow of refugees across state borders could satisfy the 'armed attack' requirement of Article 51 for the individual neighboring states, which in turn would authorize collective self-defense by ECOWAS.¹¹⁸⁹

Gegen das erste Argument ist einzuwenden, dass Nigeria im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sicherlich ein Notwehrrecht auf den Angriff gegen das nigerianische Militärcamp in Lungi hatte, dass aber die umfangreiche nigerianische Intervention in Sierra Leone weit darüber hinausging, den Angriff abzuwehren. Zudem war das erklärte Ziel von Nigeria und ECOWAS, den sierra-leonischen Präsidenten Kabbah wieder einzusetzen. Dieses Ziel hat jedoch nichts mit Selbstverteidigung i. S. v. Art. 51 UN-Charta zu tun. Ähnlich wie bei einem Grenzscharmützel handelt es sich hier nicht um einen bewaffneten Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta, der ein umfangreiches kollektives Selbstverteidigungsrecht auslöst.

Zweitens kann eine Massenflucht von Zivilpersonen nicht mit einem bewaffneten Angriff i. S. v. Art. 51 UN-Charta gleichgesetzt werden. Zwar hat der UN-Sicherheitsrat nach dem Ende des Kalten Krieges damit begonnen, massenhafte Fluchtbewegungen aus Krisengebieten als Bedrohung des Weltfriedens zu charakterisieren, um ein Einfallstor für Kapitel

1189 *Jenkins* 'The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force' (2007) 35 *DenverJILP* 348.

VII zu erreichen.¹¹⁹⁰ Dies bedeutet jedoch nicht, dass den Aufnahmeländern damit ein Freischein zur militärischen Intervention gegeben werden sollte.¹¹⁹¹ Eine Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt der Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta liegt damit nicht vor.

bb) Nachträgliche Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat?

Möglich ist weiter, dass eine nachträgliche Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat rechtfertigende Wirkung haben könnte. Der Sicherheitsrat setzte der nigerianischen ECOWAS-Intervention in Sierra Leone keine Schranken. Zwar autorisierte er nicht ausdrücklich, stand aber dennoch der Intervention positiv gegenüber. Der Präsident des Sicherheitsrats erklärte Mitte Juli 1997:

The Security Council strongly supports the decision of the thirty-third Summit of the Organization of African Unity (OAU) held in Harare, Zimbabwe, from 2 to 4 June 1997 which appealed to the ECOWAS leaders and the international community to help the people of Sierra Leone to restore the constitutional order in that country.¹¹⁹²

Des Weiteren drückte der UN-Sicherheitsrat in Resolution 1132 vom 8. Oktober 1997, die ein Ölembargo über das Land verhängte und Reisebeschränkungen für die Führungsebene der Militärjunta vorsah, seine volle Unterstützung für das ECOWAS-Komitee zum Sierra-Leone-Konflikt aus.

Resolution 1132 (1997) ist jedoch keine Autorisierung zu einer militärischen Intervention, sondern nur eine Ermächtigung zur Durchsetzung des Öl- und Waffenembargos bzw. zur Kontrolle der Sanktionen: "Weder das Zurückdrängen der Rebellen noch die Wiedereinsetzung der demokratisch

1190 UNSR-Res 688 (1991) (05.04.1991) zu Irak (Kurden) "massive flow of refugees towards and across international frontiers and to crossborder incursions which threaten international peace and security in the region."

1191 Im Ergebnis ebenso *Nowrot/Schabacker* 'The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone' (1998) 14 *AUILR* (1998) 351 mit Bezug auf *Nolte* 'Restoring Peace by Regional Action' (1993) 53 *ZaöRV* 619.

1192 'Statement by the President of the Security Council' (11.07.1997) UN-Dok S/PRST/1997/36.

gewählten Regierung waren von diesem [UN-Sicherheitsrat-]Mandat gedeckt.”¹¹⁹³ Jenkins führt aus:

ECOWAS was limited to ‘strict implementation’ of the embargo and full enforcement powers were absent from the resolution, which could imply the Security Council did not want force used to restore democracy.¹¹⁹⁴

Andere gehen davon aus, dass spätestens UN-Sicherheitsratsresolution 1162 vom 17. April 1998 die anfängliche Völkerrechtswidrigkeit der Militäraktion nachträglich geheilt hat.¹¹⁹⁵ Ob dies möglich ist, ist, wie schon erwähnt, hoch umstritten.¹¹⁹⁶ Viele lehnen eine nachträgliche Genehmigung einer anfänglich völkerrechtswidrigen Intervention im Hinblick auf das Kontrollrecht des UN-Sicherheitsrats ab.¹¹⁹⁷ Andere sehen in der nachträglichen Genehmigung regionaler Interventionen eine sich etablierende Praxis.¹¹⁹⁸ Franck ist gar der Ansicht, dass “such *ex post facto* approval effectively reinterprets the text of Article 53”.¹¹⁹⁹ Richtig ist, dass eine Genehmigung im Grundsatz im Voraus erteilt werden muss. In Bezug auf ECOMOG II in Sierra Leone ist jedoch wie im Falle von Liberia davon auszugehen, dass der UN-Sicherheitsrat mit der Wortwahl ‘to commend’ nicht von der Ermächtigungsbedürftigkeit der Intervention ausgegangen ist.

Die Liberia-Intervention der ECOWAS 1990 hat jedoch eine wissenschaftliche Diskussion bezüglich der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Art. 53 UN-Charta angestoßen. Im Jahre 1997 war es nicht mehr allgemeine Ansicht, dass eine kollektive Intervention in einen internen Konflikt

1193 Hartmann ‘ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?’ (2010) 85 Friedens-Warte 184f.

1194 Jenkins ‘The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force’ (2007) DenverJIIP 348.

1195 Hartmann *ibid* 185.

1196 S. o. 4. Kapitel II. 4. b) insb. Text zwischen Fn 1127 und 1130.

1197 Z. B. Kolb ‘Art. 53’ in Cot/Pellet (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) 1423.

1198 Levitt ‘The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council’ in Blokker/Schrijver (Hrsg.) *Security Council and the Use of Force* (2005) 235: “UNSC’s consistent pattern or practice of retroactively ratifying African intervention.”

1199 Franck *Recourse to Force* (2002) 162.

nicht vom Umfang des Art. 53 UN-Charta erfasst ist.¹²⁰⁰ Dennoch spricht die vom UN-Sicherheitsrat in der Resolution zu Sierra Leone verwendete Wortwahl gegen eine Ermächtigungsbedürftigkeit der ECOMOG II. Deshalb ist zu prüfen, ob für die ECOWAS-Intervention in Sierra Leone ein Rechtfertigungsgrund vorliegt, der eine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat nach Art. 53 UN-Charta überflüssig macht. Neben einer denkbaren Intervention auf Einladung, kommt im Falle von Sierra Leone ein weiteres Argument zum Tragen: die mögliche Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt einer pro-demokratischen Intervention.

cc) Intervention auf Einladung

In Bezug auf eine Intervention auf Einladung ist festzuhalten, dass Präsident Kabbah sowohl die nigerianische Regierung als auch die ECOWAS um Hilfe ersuchte. Allerdings war er zu diesem Zeitpunkt schon auf dem Weg ins Exil.¹²⁰¹ Grundsätzlich liegt in solch einem Fall mangels effektiver Hoheitsgewalt keine Einladungsbefugnis vor.¹²⁰² Wie oben ausgeführt, kann jedoch eine geringe Herrschaftsgewalt durch ein Mehr an Legitimität ausgeglichen werden.¹²⁰³ Die Legitimität von Kabbah, der aus freien und fairen Präsidentschaftswahlen als Wahlsieger hervorgegangen ist, ist ohne Zweifel. Deshalb ist zu prüfen, ob die ECOWAS-Intervention nach der Rechtsfigur einer Intervention auf Einladung in Verbindung mit den Grundsätzen einer pro-demokratischen Intervention völkerrechtlich gerechtfertigt ist.

1200 Diese Ansicht ist überholt und wird heute nur noch von *Levitt*, *ibid* 234, vertreten: "In the present author's view, the AU and other African regional organizations may lawfully employ force in states to forestall intrastate conflict for two reasons: (1) because general and regional customary international law and treaty law developments permit it; and (2) because such conflict arguably falls outside of the jurisdictional mandate of the UN, and UN law does not forbid it."

1201 Die Angaben zum genauen Ort sind unklar, s. Lit. o. in Fn 1152.

1202 *Jenkins* 'The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force' (2007) 35 *DenverJILP* 347 sieht eine Intervention auf Einladung deshalb kritisch; bejahend *Goldmann* 'Sierra Leone: African Solutions to African Problems?' (2005) 9 *MPUNYB* 471f.

1203 S. o. 2. Kapitel I. 2. d).

dd) Intervention auf Einladung i. V. m. pro-demokratischer Intervention

Die Idee der pro-demokratischen Intervention setzte mit der Haiti-Resolution 940 des UN-Sicherheitsrats von 1994 ein. Seitdem sehen viele in der pro-demokratischen Intervention eine sich entwickelnde völkerrechtliche Rechtsfigur, die durch den ECOWAS-Einsatz in Sierra Leone eine erneute Bestätigung gefunden hat:¹²⁰⁴ Nach Levitt ist die pro-demokratische Intervention gar “an emerging norm of international law deeply rooted in the African experience”.¹²⁰⁵

Ihre rechtliche Grundlage hat die pro-demokratische Intervention in der staatlichen Zustimmung zur Intervention – sei es ad hoc oder durch Vertrag.¹²⁰⁶

Pro-demokratische Intervention setzt nicht an der Person an, die durch verfassungswidrige Weise die Macht erlangt hat (und die im Ergebnis wieder entfernt werden soll), sondern an der Person, die auf demokratisch legitimierte Weise an der Spitze der Regierung steht und durch den Putsch vertrieben wurde. Sie ist daher nicht zu verwechseln mit der Figur des ‘regime change’, die keine Grundlage im Völkerrecht hat.¹²⁰⁷ Diese demokratisch legitimierte Person vermag die pro-demokratische Intervention zu unterstützen. Das Erfordernis der Effektivität der Regierung wird durch eine gesteigerte Legitimität derselben entsprechend herabgesetzt, sodass sich die Völkerrechtmäßigkeit der Intervention durch eine Verbindung der Grundsätze einer Intervention auf Einladung mit denen einer pro-demokratischen Intervention ergeben kann. Levitt drückt dies so aus:

[Pro democratic intervention] is on behalf of the government that acquired power democratically or is otherwise considered legitimate. Hence, even ousted regimes lacking effective control can make a valid request for intervention.¹²⁰⁸

1204 Levitt ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’ (2006) 24 *WisconsinILJ* 799–803; Gasiokwu ‘ECOWAS Intervention in Liberia and Sierra-Leone’ (1999–2000) 24 *PolYIL* 156f; kritisch Gray *International Law and the Use of Force* (2008) 418.

1205 Levitt *ibid* 786.

1206 Levitt *ibid* 793.

1207 Die pro-demokratische Intervention ist damit kein Gedankenspiel, um unliebsame Diktatorinnen oder Diktatoren zu entfernen; zur völkerrechtswidrigen Idee des ‘regime change’ s. o. 2. Kapitel I. 5. c) zu Libyen; und Marauhn ‘The United Nations and Political Democracy’ in FS Bryde (2013) 661–70.

1208 Levitt ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’ (2006) 24 *WisconsinILJ* 793.

Zum Zeitpunkt der ECOWAS-Intervention in Sierra Leone sahen weder die geltende OAU-Charta (als Ausdruck kontinentalen Völkergewohnheitsrechts) noch die ECOWAS-Instrumente eine Intervention auf Einladung vor – sei es aus humanitären oder aus ‘pro-demokratischen’ Gründen. Zwar gab es in Afrika im Allgemeinen und in Westafrika im Besonderen eine Staatenpraxis zur Intervention auf Einladung, jedoch noch keine gefestigte Praxis in Bezug auf eine pro-demokratische Intervention. Erste normative Ansätze, wie die nichtbindende ECOWAS Declaration of Political Principles vom 6. Juli 1991 waren schon vorhanden;¹²⁰⁹ Sierra Leone war jedoch der erste ‘klassische’ Anwendungsfall einer pro-demokratischen Intervention in Afrika.

Die Legitimität des demokratisch gewählten Präsidenten Kabbahs und seiner schriftlich geäußerten Bitte an die ECOWAS stand außer Frage, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die ECOWAS-Intervention unter dem Gesichtspunkt einer Intervention auf Einladung i. V. m. einer pro-demokratischen Intervention gerechtfertigt ist. Eine Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat war daher entbehrlich.

3. Ergebnis

Die Mehrheit in der völkerrechtlichen Literatur hält die Intervention der ECOWAS in Sierra Leone unter der Führung Nigerias für rechtmäßig. Die Begründungen sind unterschiedlich. Sie reichen von einer Intervention auf Einladung über eine nachträgliche Zustimmung des UN-Sicherheitsrats bis hin zu einer pro-demokratischen Intervention. Richtig ist, dass die Einladung des demokratisch legitimierten sierra-leonischen Präsidenten in Verbindung mit den Grundsätzen einer pro-demokratischen Intervention eine Rechtfertigungsgrundlage darstellt.

Die ECOWAS-Mandatierung bietet hingegen keine Rechtsgrundlage, da sie zur militärischen Durchsetzung von Sanktionen ermächtigt, aber nicht zu militärischen Mitteln zur Entfernung der Junta. Ab dem Conakry-Abkommen vom Oktober 1993, ein Jahr nach dem ersten Einschreiten des nigerianischen Militärs, lag eine Zustimmung aller Parteien zur Durchset-

1209 ECOWAS Authority ‘Declaration A/DCL.1/7/91 of Political Principles of Economic Community of West African States’ (06.07.1991).

zung des Waffenstillstandes durch die ECOWAS vor; es bedurfte daher keiner weiteren Ermächtigungen.

Mit Liberia und Sierra Leone hätte sich eine Staatenpraxis verfestigen können, wonach es von den Staaten akzeptiert wird, dass regionale Organisationen eine Intervention aus humanitären und/oder pro-demokratischen Gründen führen und der UN-Sicherheitsrat diese nachträglich absegnet. Es kam indes anders.

IV. Der Einsatz in Guinea-Bissau (1999)

1. Hintergrund

In Guinea-Bissau bat der formell amtierende Präsident Joao Bernardo Vieira nach einem Militärputsch im Juni 1998 sowohl Senegal und Guinea als auch die ECOWAS um militärische Intervention.¹²¹⁰ Auf Grundlage der Einladung und bilateralen Verteidigungsabkommen intervenierten Senegal und Guinea vor einem förmlichen Beschluss der ECOWAS mit einer Truppe von 1300 (Senegal) und 400 (Guinea) Personen.¹²¹¹

Nach Waffenstillständen kam es am 1. November 1998 zum Abuja-Friedensabkommen zwischen der alten Regierung unter Vieira und der Militärjunta.¹²¹² Darin wurde der Abzug der senegalesischen und guineischen Truppen bei gleichzeitigem Ersatz durch eine 600 Personen starke ECOMOG-Truppe vereinbart.¹²¹³ Die ECOMOG-Truppen sollten aus den Mitgliedsstaaten Benin, Niger, Mali, Togo und Gambia kommen.¹²¹⁴

Der UN-Sicherheitsrat erließ am 21. Dezember 1998 Resolution 1216 zu Guinea-Bissau, in der er die Rolle der ECOWAS bei der Implementierung des zwischen der Regierung und der Junta geschlossenen Friedensabkommen von Abuja begrüßt und den Abzug der "ausländischen Truppen"

1210 *Hartmann* 'ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas' (2010) 85 *Friedens-Warte* 185; *Francis* *Uniting Africa* (2006) 167.

1211 *Hartmann* *ibid* 185; *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 24 *WisconsinILJ* 805.

1212 'Agreement between the Government of Guinea-Bissau and the Self-Proclaimed Military Junta' (01.11.1998) UN-Dok S/1998/1028 (03.11.1998) Annex.

1213 *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 24 *WisconsinILJ* 805f.

1214 *Hartmann* 'ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas' (2010) 85 *Friedens-Warte* 185.

bei gleichzeitigem Einzug einer ECOMOG-Truppe bekräftigt.¹²¹⁵ Gleichzeitig weist der Sicherheitsrat die ECOWAS auf ihre Rolle als rein neutralen Vermittler i. S. v. UN-Friedensmissionen hin und fordert von ihr regelmäßige Berichterstattung zum Einsatz.¹²¹⁶ Die Resolution erging ohne Verweis auf die UN-Charta.

Der darauf folgende ECOWAS-Einsatz frankophoner Staaten wird als "Fiasko" und als "rather messy and problematic" beschrieben.¹²¹⁷ Es fehlte vor allem an der notwendigen finanziellen und logistischen Unterstützung, sowohl aus den Reihen der ECOWAS-Mitglieder als auch durch die internationale Gemeinschaft.¹²¹⁸ Die Staaten, die den Einsatz führten, waren ohne die Erfahrung und Unterstützung des bisherigen Hegemons Nigeria tätig. Es folgten genügend kritische Stimmen, die einen autorisierenden Mechanismus für ECOWAS-Militäreinsätze forderten.

2. Rechtmäßigkeit

Als Rechtsgrundlage der senegalesischen und guineischen Intervention in Guinea-Bissau 1999 kommt wieder eine Intervention auf Einladung in Betracht. Nach Ansicht in der Literatur hatte der amtierende Präsident Vieira zu diesem Zeitpunkt noch effektive Regierungsgewalt.¹²¹⁹

In Bezug auf die spätere ECOWAS-Intervention lagen eine Entscheidung der Staats- und Regierungsoberhäupter und die Zustimmung der Parteien in Guinea-Bissau vor. Mit der Entscheidung der Versammlung war die Autorisierung der ECOWAS-Truppe nach Gemeinschaftsrecht rechtmäßig. Sie war auch völkerrechtmäßig i. S. v. Art. 52 und 53 UN-Charta, da klassische Friedenseinsätze mit Zustimmung der Parteien keiner Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat bedürfen. Sie verlieren mit der Zustimmung den Charakter von Zwangsmaßnahmen.¹²²⁰ Der ECOWAS-Einsatz in Guinea-Bissau war als solches völkerrechtmäßig.

1215 UNSR-Res 1216 (1998) Rn 2 und 3.

1216 UNSR-Res 1216 (1998) Rn 4 und 7; Berichterstattung "at least every month".

1217 *Hartmann* *ibid* 185; *Francis* *Uniting Africa* (2006) 168; aA *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 24 *WisconsinILJ* 806f.

1218 'Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1216 relative to the Situation in Guinea-Bissau' (17.03.1999) UN-Dok S/1999/294.

1219 *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 24 *WisconsinILJ* 805.

1220 Allg. Ansicht s. o. Fn 1099.

Das ändert jedoch nichts daran, dass der Einsatz in seiner Umsetzung nicht erfolgreich war und kritisiert wurde. Neben der fehlenden finanziellen Ausstattung wurde vor allem bemängelt, dass wieder einmal ECOWAS-Mitgliedsstaaten, ohne zuvor eine formelle Entscheidung der Gemeinschaft abzuwarten, militärisch intervenierten.

V. Sicherheits- und Friedensprotokoll (1999 Mechanismus)

So wurde am 10. Dezember 1999 das Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolutions, Peacekeeping and Security (Sicherheits- und Friedensprotokoll; ECOWAS-Protokoll) in Lomé verabschiedet.¹²²¹ Es ersetzt ausdrücklich die Protokolle von 1978 und 1981.¹²²² Ziele des ECOWAS-Protokolls sind nach seinem Art. 3 die Vermeidung, Handhabung und Lösung von internen und internationalen Konflikten in der Region und die Umsetzung von Art. 58 ECOWAS-Vertrag (1993).

1. In Kraft getreten?

Beim Sicherheits- und Friedensprotokoll (1999) der ECOWAS stellt sich zunächst die Frage, wann und ob es in Kraft getreten ist, denn im Gegensatz zu anderen internationalen Verträgen, lässt sich aus den üblichen Quellen wie United Nations Treaty Series (UNTS) nicht entnehmen, von wie vielen Mitgliedsstaaten das Protokoll schon ratifiziert worden und ob es in Kraft getreten ist.

Die ECOWAS-Verträge unterscheiden seit Beginn der Gemeinschaft 1975 zwischen vorläufigem ('provisional') und endgültigem ('definitive') Inkrafttreten. Das vorläufige Inkrafttreten tritt ein bei Unterzeichnung sämtlicher Staats- und Regierungsoberhäupter der (heute) 15 ECOWAS-Staaten.¹²²³ Diese Unterzeichnung der Mitgliedsstaaten lag mit der Verab-

1221 Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security (gezeichnet und vorläufig in Kraft 10.12.1999; nicht endgültig in Kraft) ECOWAS-Dok A/P10/12/99, in (2000) 5 JCSL 231–59.

1222 Art. 53 ECOWAS-Protokoll 1999.

1223 Vgl. z. B. Art. 62 ECOWAS Treaty 1975; Art. 57 (1) ECOWAS Protocol 1999.

scheidung des Protokolls am 10. Dezember 1999 eindeutig vor. Das endgültige Inkrafttreten erfordert gem. Art. 57 (2) ECOWAS-Protokoll die Ratifizierung durch neun Mitgliedsstaaten. Da das 1999-Protokoll noch nicht im UN-Sekretariat hinterlegt und bei UNTS zugänglich ist, obwohl so im Protokoll selbst vorgesehen, die Protokolle von 1978 und 1981 hingegen schon,¹²²⁴ ist davon auszugehen, dass noch nicht die ausreichende Anzahl von neun Mitgliedsstaaten den Vertrag ratifiziert haben und er damit noch nicht endgültig in Kraft ist.

Das vorläufige Inkrafttreten von Verträgen stellt eine Besonderheit des westafrikanischen Völkerrechts dar. Es berücksichtigt den Umstand, dass zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Vertrages viele Jahre vergehen können und mit dem vorläufigen Inkrafttreten die Möglichkeit einer gewünschten Voraboperationalisierung geschaffen wird. Man kann indes nicht von einem afrikanischen Völkergewohnheitsrecht sprechen. Der Entwurf der Banjul-Charta von 1979 sah in Art. 57 (1) auch das vorläufige Inkrafttreten vor.¹²²⁵ Diese ECOWAS-Innovation wurde jedoch von den Gründern der Banjul-Charta nicht übernommen.¹²²⁶ Auch die AU-Verträge sehen kein vorläufiges Inkrafttreten vor.

Da aber nach Art. 25 (1) Nr. 1 WVK ein Vertrag bis zu seinem Inkrafttreten schon vorläufig angewendet werden kann, wenn der Vertrag dies vorsieht, und dies bei den ECOWAS-Verträgen der Fall ist, stehen der Anwendung des 1999-ECOWAS-Protokolls keine Bedenken entgegen.

2. Gegenstand des Sicherheits- und Friedensprotokolls

Gegenstand des Sicherheits- und Friedensprotokolls (1999) ist ein neuer verbindlicher Sicherheitsmechanismus, der Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security. Eingebaut ist ein neunköpfiger Mediations- und Sicherheitsrat, auf zwei Jahre gewählt, der sämtliche Entscheidungen in Fragen von Frieden und Sicherheit an Stelle der Versammlung der 15 Staats- und Regierungshäupter treffen

1224 Letzte UNTS-Kontrolle am 08.08.2016.

1225 Art. 57 (1) 'Draft African Charter on Human and Peoples Rights (1979) prepared for the Meeting of Experts in Dakar, Senegal from 28 November to 8 December 1979, by *Kéba Mbaye*. CAB/LEG/67/1' online verfügbar.

1226 *Mbaye* einführend zur Draft African Charter on Human and Peoples Rights (1979) *ibid*.

kann (Art. 10 ECOWAS-Protokoll), wobei die Versammlung die höchste Autorität bleibt und Entscheidungen zur Intervention jederzeit wieder an sich ziehen kann (Art. 6 und 7 ECOWAS-Protokoll).¹²²⁷

ECOMOG ist nunmehr als ‘community intervention force’ institutionalisiert und definiert als ‘a structure composed of several stand-by multi-purpose modules (civilian and military) in their countries of origin and ready for immediate deployment’ (Art. 21). ECOMOG hat ein Mandat für Peacekeeping und Peaceenforcement (Art. 22 ECOWAS-Protokoll).

Kapitel VI, VII und VIII der UN-Charta werden in der Präambel des Protokolls genannt. Ein ausdrücklicher oder konkludenter Hinweis auf das Ermächtigungserfordernis nach Art. 53 UN-Charta ist jedoch nicht enthalten. Vielmehr heißt es im operativen Teil in Art. 52 ECOWAS-Protokoll lediglich, dass die UN über alle Militärintervention innerhalb des ECOWAS-Mechanismus unterrichtet werden soll. Mit der ausdrücklichen Postulierung einer bloßen Informationspflicht wurde die UN hier bewusst außen vor gelassen.¹²²⁸

a) Mehrheitsprinzip

Eine alte afrikanische Tradition brechend, hat sich die westafrikanische Staatengemeinschaft 1999 vom Konsensprinzip verabschiedet und innovativ eine Zwei-Drittel-Mehrheit eingebaut (Art. 9 ECOWAS-Protokoll).¹²²⁹ Damit hat die Gemeinschaft darauf reagiert, dass sich in der Vergangenheit oft keine Einstimmigkeit bei Interventionen finden ließ.¹²³⁰

Der Friedens- und Sicherheitsrat der AU hat in seinem Protokoll von 2002 ebenfalls die Möglichkeit einer Zwei-Drittel-Entscheidung übernom-

1227 Zum “rather curious relationship” zw. ECOWAS Authority und dem neuen Mediations- und Sicherheitsrat der ECOWAS, s. *Abass* ‘The New Collective Security Mechanism of ECOWAS’ (2000) 5 JCSL 215–17.

1228 *Abass* ibid 212; *Adebajo* ‘Pax West Africana?’ in Adebajo/Rashid (Hrsg.) *West Africa’s Security Challenges* (2004) 302; s. gleich ausführlich unter d).

1229 Auch Art. 9 (2) ECOWAS-Vertrag (1993) sah schon die Möglichkeit eines Protokolls vor, das eine Zwei-Drittel-Mehrheit einführt; Art. 9 (3) macht jedoch gleichzeitig geltend, dass bis zu einem solchen Protokoll, und ein solches liegt noch nicht vor (Juli 2016), das Konsensprinzip gelten soll. Art. 9 ECOWAS-Protokoll (1999) stellte insoweit eine Neuigkeit dar.

1230 Die Vorarbeiten der Ministerkonferenz v. 23.–24.07.1998, enthalten in (1999) 11 AJICL 148–94, erläutern das neue Quorum nicht weiter.

men, jedoch – vermittelnd – hinzugefügt, dass der Konsens immer das Ziel sein soll.¹²³¹

Tatsächlich ist zu vermuten, dass die Abkehr vom Konsensprinzip einen Grund darstellt, warum das ECOWAS-Protokoll (1999) immer noch nicht von der notwendigen Mehrheit unterzeichnet worden ist, um endgültig in Kraft zu treten. Auf der gewohnheitsrechtlichen Ebene bedarf es für militärische ECOWAS-Einsätze im Zweifel weiterhin der Zustimmung aller westafrikanischen Staatsoberhäupter.¹²³² Jüngere Entwicklungen lassen jedoch darauf schließen, dass die ECOWAS für die Zukunft mehr und mehr vom Konsensprinzip abrückt.¹²³³

b) Humanitäre und pro-demokratische Intervention

Art. 25 ECOWAS-Protokoll von 1999 erlaubt eine humanitäre und pro-demokratische Intervention im internen bewaffneten Konflikt. Diese Vorschrift ist beachtlich. Sie geht über das hinaus, was die AU kurze Zeit später in ihrem Gründungsvertrag von 2000 in Art. 2 (4) (h) positivrechtlich ausgestaltet hat. Nach Art. 25 ECOWAS-Protokoll ist der Mechanismus nicht nur auf einen internationalen Konflikt anwendbar, sondern auch auf einen internen, der

- a) threatens to trigger a humanitarian disaster, or
- b) that poses a serious threat to peace and security in the sub-region;

Des Weiteren

In event of serious and massive violation of human rights and the rule of law.
In the event of an overthrow or attempted overthrow of a democratically elected government.

Sowie

Any other situation as may be decided by the Mediation and Security Council.
(Hervorheb. durch Verf.)

Die Formulierungen sind auf die Erfahrungen in Liberia und Sierra Leone abgestimmt. Mit der Generalklausel ‘any other situation’ wollte die

1231 Art. 8 (13) Protocol relating of the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (2000).

1232 *Berger/Hamady* ‘ECOWAS’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2014) Rn 36f.

1233 *Berger/Hamady* *ibid* Rn 25–28.

ECOWAS der Gefahr entgegenzutreten, dass sich, wie mehrmals geschehen, neue Konflikte entwickeln, die wieder nicht, trotz vorheriger legislativer Bemühungen, unter die jeweiligen Ermächtigungstatbestände fallen.

Im Strafrecht würde diese Klausel nicht dem Bestimmtheitsgebot entsprechen. Das Völkerrecht kennt kein Bestimmtheitsgebot. Trotzdem bestehen Bedenken bezüglich der Völkerrechtmäßigkeit dieser Generalklausel im Hinblick auf das völkerrechtliche Gewalt- und das Interventionsverbot, die neben Art. 2 (4) und (7) UN-Charta auch in Verträgen der OAU/AU¹²³⁴ verankert sind, auf die sich die ECOWAS-Verträge beziehen¹²³⁵ und die für internationale Organisationen gewohnheitsrechtlich gelten.¹²³⁶

3. Fehlender Bezug zu Art. 53 UN-Charta

Im ECOWAS-Protokoll (1999) fehlt, ebenso wie in der jüngeren AU-Akte (2000), ein konkreter Verweis auf Art. 53 UN-Charta. Neben einem allgemeinen Verweis auf Kapitel VI, VII und VIII der UN-Charta in der Präambel und einer Bekräftigung der Prinzipien, die in der UN- und OAU-Charta enthalten sind (Art. 2 ECOWAS-Protokoll), heißt es in Art. 52 ECOWAS-Protokoll:

In accordance with Chapters VII and VIII of the United Nations Charter, ECOWAS *shall inform* the United Nations of any military intervention undertaken in pursuit of the objectives of this Mechanism. (Hervorheb. durch Verf.)

Dass ein ausdrücklicher operativer Verweis auf Art. 53 UN-Charta in entsprechenden regionalen Verträgen durchaus gebräuchlich ist, zeigt das SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation von 2001, welches ganz explizit in Art. 3 (d) erklärt:

The Summit shall resort to enforcement action only as a matter of last resort and, in accordance with Article 53 of the United Nations Charter, only with the authorization of the United Nations Security Council.¹²³⁷

1234 Z. B. Art. 4 (f) (g) Constitutive Act of the African Union (2000); Art. 4 (f) Protocol relating to the Peace and Security Council of the African Union (2002).

1235 Art. 4 (d) ECOWAS-Vertrag (1993); Art. 2 ECOWAS-Protokoll (1999).

1236 I. E. ebenso *Abass* 'The New Collective Security Mechanism of ECOWAS' (2000) 5 JCSL 220.

1237 Das alte SADC-Protokoll (1997), s. u. Fn 1280, hatte den Bezug zu Art. 53 UN-Charta auch nicht.

Mit der bloßen Benennung der Informationspflicht in Art. 52 gibt das ECOWAS-Protokoll (1999) zum Ausdruck, dass die ECOWAS-Staaten Militäraktionen der Gemeinschaft nicht in jedem Fall für ermächtigungsbefähigt halten und ECOWAS nicht gewillt ist, dem UN-Sicherheitsrat ein Vetorecht einzuräumen bzw. auf eine Autorisierung durch denselben zu warten. Diese Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte ausdrücklich bestätigt.¹²³⁸ Nach Abass steckt im ECOWAS-Protokoll der Versuch, “to sidetrack the UN”.¹²³⁹ Adebajo drückt dies ähnlich aus:

ECOWAS leaders determined in the end that, based on the extreme reluctance of the [UN] Security Council to sanction UN peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, and Guinea-Bissau, it would be better for ECOWAS to retain autonomy of the decision to intervene.¹²⁴⁰

Das Protokoll steht damit in einer Linie mit den ECOWAS-Einsätzen in Liberia, Sierra Leone und Guinea-Bissau, bei denen der UN-Sicherheitsrat erst nach dem Beginn der Intervention unterrichtet wurde und dieser diesen Umstand nicht kritisierte.

Wie beim AU-Gründungsvertrag, der später noch behandelt wird, stellt sich hier die Frage, ob Art. 52 ECOWAS-Protokoll (1999) wegen Widerspruch zum Gewaltverbot, das eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts gem. Art. 53 WVK darstellt, als nichtig anzusehen ist.¹²⁴¹ Da die Nichtigkeit des ECOWAS-Protokolls jedoch von den afrikanischen Staatsoberhäuptern nicht gewollt war und ist, kann hier im Ergebnis auf die Ausführungen zur AU-Akte verwiesen und festgehalten werden, dass das ECOWAS-Protokoll im Einklang mit der UN-Charta und dem Völkergewohnheitsrecht auszulegen ist.¹²⁴²

Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass diese Frage vor der Jahrtausendwende in eine Zeit fiel, in der noch nicht hinreichend klar war, ob gerade ein Völkergewohnheitsrecht im Entstehen begriffen ist, das es erlaubt hätte, auch regionale Peaceenforcement-Einsätze unter bestimmten Voraussetzungen ohne vorheriges Mandat des UN-Sicherheitsrats zu begehren

1238 *Berger/Hamady* ‘ECOWAS’ in MPEPIL (Online-Version 2014) Rn 14.

1239 *Abass* ‘The New Collective Security Mechanism of ECOWAS’ (2000) 5 JCSL 212.

1240 *Adebajo* ‘Pax West Africana?’ in Adebajo/Rashid (Hrsg.) *West Africa’s Security Challenges* (2004) 302.

1241 Hierzu *Abass* ‘The New Collective Security Mechanism of ECOWAS’ (2000) 5 JCSL 220–26.

1242 S. u. 6. Kapitel V.

und Art. 53 UN-Charta damit teleologisch zu reduzieren – zumindest auf die Möglichkeit einer nachträglichen Zustimmung. Nach dem Einsatz in Liberia und Sierra Leone schien so etwas für humanitäre und pro-demokratische Interventionen möglich, zumal der westafrikanische Weg mit der NATO im Kosovo 1999 westliche Nachahmer fand.

Doch nach dem 11. September 2001 sollte aus dieser Entwicklung nichts mehr werden. Die Welt brauchte wieder einen starken UN-Sicherheitsrat und keine regionalen Alleingänge, zumal die ECOWAS-Einsätze, bei allem Respekt, den man ihnen entgegenbrachte, völkerrechtlich hoch umstrittenen blieben.

Beim folgenden ECOWAS-Einsatz in der Elfenbeinküste 2003 schob der UN-Sicherheitsrat der bisherigen ECOWAS-Praxis daher einen Riegel vor und machte deutlich, dass vorherige Autorisierungen durch ihn die Norm sind.

VI. Weitere ECOWAS-Einsätze

Am 16. Dezember 2000 entschied die ECOWAS-Versammlung, eine ECOMOG-Truppe entlang der Grenze zwischen Guinea und Liberia einzusetzen, um eine Eskalation von Grenzscharmützeln zu vermeiden.¹²⁴³ Aufgrund erneuter Kämpfe und eines Finanzierungsmangels wurden aber keine Streitkräfte eingesetzt.¹²⁴⁴ 2003 kam es, wie schon erwähnt, zu einem kurzen nochmaligen Einsatz in Liberia (ECOMIL).¹²⁴⁵

Im Folgenden sollen die ECOWAS-Intervention in der Côte d’Ivoire (2003) sowie die Androhung einer solchen nach den umstrittenen ivoirischen Wahlen (2010–11) untersucht werden, zudem der Militäreinsatz der afrikanischen Truppe in Mali (2013), der von der ECOWAS dominiert war.

1243 “To prevent skirmishes between the two countries from escalating into full-blown conflict” ECOWAS Authority ‘Decision DEC.4/12/00 establishing a Force of ECOMOG Armed Monitors along the Border Areas of Guinea and Liberia’ (16.12.2000).

1244 *Adebajo* *Liberias Civil War* (2002) 234.

1245 S. o. Text zu Fn 1070 und Fn 1071. ECOMIL hatte Truppen aus Nigeria, Mali und Senegal.

1. Côte d'Ivoire (2003)

a) Hintergrund

ECOWAS reagierte auf die sich zuspitzende innenpolitische Krise in der Elfenbeinküste seit September 2002 mit der Errichtung einer ECOWAS-Friedenstruppe durch Entscheidung der Versammlung vom 18. Dezember 2002.¹²⁴⁶ Die Einrichtung folgte dem Ruf des ivoirischen Präsidenten Laurent Gbagbo,¹²⁴⁷ der seit Oktober 2000 im Amt, aber nicht in der Lage war, das Land zu stabilisieren. Mit der unter Gbagbo verschärften amtlichen Differenzierung zwischen 'echten' Ivorerinnen und Ivorern und 'Zugezogenen' (v. a. Burkinabe), dem sog. Concept d'Ivoirité, loderte ein Konflikt, der sich mit Eintritt der globalen Finanzkrise 2002 entzündete und innerhalb des Militärs entlud. Am 19. September 2002 griffen rebellierende Soldaten unter der Führung Guillaume Soros und seinen Forces Nouvelles aus dem Norden die Hauptstadt und die Stadt Bouaké an. Es kam zur Teilung des Landes. Der amtierende Präsident Gbagbo hatte nur noch Kontrolle über den Süden.¹²⁴⁸

Am 22. September 2002 intervenierte Frankreich auf Einladung von Gbagbo. Die Operation diene zum einen dem Schutz von 3000 französischen Staatsangehörigen im Land, zum anderen dem Schutz der Hauptstadt Abidjan. Frankreich wollte verhindern, dass die Rebellen Abidjan einnehmen.¹²⁴⁹ Als die Lage weiter eskalierte, evakuierten auch andere Staaten ihre Staatsangehörigen, darunter die USA, Mali und Burkina Faso. Am 29. September 2002 traf sich die ECOWAS in Accra (Ghana) und entschied, dass eine westafrikanische Mission mit einer Truppenstärke von 2000 in Côte d'Ivoire eingesetzt werden soll, und berief eine Kontaktgruppe ein, die die weiteren Modalitäten für einen ECOWAS-Einsatz ausarbeitete. Eine ECOWAS-Mission wurde noch einmal am 18. Dezember 2002

1246 ECOWAS Authority Extraordinary Summit on Côte d'Ivoire 'Final Communiqué' (18.12.2002) Annex zu 'Letter dated 19 December 2002 from the Permanent Representative of Senegal to the United Nations to the President of the Security Council' UN-Dok S/2002/1386.

1247 ECOWAS Authority 'Final Communiqué' (18.12.2002) *ibid* Rn 11.

1248 *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 809.

1249 *N'Diaye* 'Still "Getting Away with it" France's Africa Defense and Security Policy' in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 308.

auf einem Treffen in Dakar bestätigt. Die Mission unter senegalesischer Führung wurde finanziell und militärisch von Frankreich unterstützt.¹²⁵⁰

Frankreichs Rolle im Konflikt wurde von beiden Konfliktparteien kritisiert. Die Rebellen waren der Ansicht, dass Frankreich nach dem bilateralen Verteidigungsabkommen mit der Elfenbeinküste nur dann intervenieren dürfte, wenn das Land von außen angegriffen wird, nicht aber bei einem internen Konflikt. Die Regierung war verärgert, dass Paris in der französischen Botschaft in Abidjan den Oppositionspolitiker Alassane Ouattara aufnahm, den späteren erfolgreichen Herausforderer von Gbagbo.

b) Die wechselnde Haltung des UN-Sicherheitsrats

Nach der Stellungnahme des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats vom 20. Dezember 2002 ging der Sicherheitsrat zunächst von einer nicht ermächtigungsbedürftigen ECOWAS-Mission aus, die nach dem ECOWAS-Communiqué vom 18. Dezember 2002 jederzeit, spätestens zum 31. Dezember, starten sollte:

The Security Council expresses its full support for the deployment in Côte d'Ivoire of the ECOMOG force, under Senegalese command, by 31 December 2002.¹²⁵¹

Nachdem sich Gbagbo öffentlich gegen Aspekte der französischen Intervention aussprach, suchte Frankreich die Legitimierung durch den Sicherheitsrat der UN und bekam sie mit der Resolution 1464.¹²⁵²

In der Resolution 1464 vom 4. Februar 2003 heißt der Sicherheitsrat den Einsatz von ECOWAS und französischen Truppen willkommen, bringt aber zum Ausdruck, dass er die Aktion für ermächtigungsbedürftig hält, und mandatiert für eine Periode von sechs Monaten:

[The Security Council a]cting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, and in accordance with the proposals contained in paragraph 14 of

1250 *Hartmann* 'ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?' (2010) 85 *Friedens-Warte* 187; *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 809.

1251 'Statement by the President of the Security Council' (20.12.2002) UN-Dok S/PRST/2002/42.

1252 *Wyss* 'Primus inter pares? France and Multi-Actor Peacekeeping in Côte d'Ivoire' in Tardy/Wyss (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture* (2014) 135.

the conclusions of the conference of Heads and States on Côte d'Ivoire, *authorizes* Member States participating in the ECOWAS forces in accordance with Chapter VIII together with the French forces supporting them to take the necessary steps to guarantee the security and freedom of movement of their personnel and to ensure, without prejudice to the responsibilities of the Government of National Reconciliation, the *protection of civilians* immediately threatened with physical violence within their zones of operation, *using all the means available* to them, for a period of six months.¹²⁵³ (Hervorh. durch Verf.)

Hier verwendet der UN-Sicherheitsrat zum ersten Mal bei einem Militäreinsatz einer Regionalorganisation den Begriff der Autorisierung und rückt davon im Grundsatz in späteren Ermächtigungen nicht mehr ab.¹²⁵⁴ Was als Legitimierungsinitiative von französischer Seite aus startete, führte dazu, dass nunmehr Missionen der ECOWAS nicht mehr nur willkommen geheißen und 'commended' sowie 'endorsed', sondern vor allem 'authorized' wurden. Es war sicher nicht die Absicht Frankreichs, der ECOWAS-Gemeinschaft ihren Weg der afrikanischen Lösung abzuschneiden. De facto trug jedoch Frankreichs Wunsch nach internationaler Anerkennung und Legitimierung dazu bei, dass der Weg der 'African solutions to African problems' spätestens seit 2003 wieder in der Auflösung begriffen war,¹²⁵⁵ auch wenn der Slogan sogar vom Sicherheitsrat der UN noch 2006 im Zusammenhang mit der Krise in der Elfenbeinküste verwendet wurde.¹²⁵⁶

Die ECOWAS-Mission in Côte d'Ivoire wurde mehrmals um weitere sechs Monate durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrats verlängert.¹²⁵⁷ Doch weder die ECOWAS-Mission noch die spätere UN-Friedensmission UNOCI ab Februar 2004, die die ECOWAS-Intervention übernahm,¹²⁵⁸ konnten den Konflikt nennenswert eindämmen.

1253 UNSR-Res 1464 (04.02.2003) Rn 9.

1254 Noch unklar mit 'to endorse' bei AMIS Darfur (2004) mit UNSR-Res 1556 (2004), s. u. unter 6. Kapitel VII. 2 b); eindeutig mit 'to authorize' in UNSR-Res 2085 (2012) zu AFISMA (Mali 2013), s. u. 4. Kapitel VI. 3.; und UNSR-1725 (2006) sowie zuletzt 2297 (2016) zu AMISOM (Somalia).

1255 Vgl. *Gray International Law and the Use of Force* (2008) 418.

1256 UNSR-Res 1721 (2006) Präambel Rn 5.

1257 UNSR-Res 1498 (2003), ein Bezug zu Kapitel VII oder Kapitel VIII fehlt allerdings. In der darauffolgenden Res 1527 v. 04.02.2004 ist der Bezug zu Kapitel VII wieder da.

1258 *Hartmann 'ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?'* (2010) *Friedens-Warte* 187; *Adebajo 'Pax West Africana? Regional Security Mechan-*

2. Côte d'Ivoire (2010–11)

a) Hintergrund

Aus den Präsidentschaftswahlen in Côte d'Ivoire im Oktober und November 2010, den ersten Wahlen seit 2000, gingen zwei Kandidaten hervor, die jeweils das Amt für sich reklamierten: der alte Präsident Laurent Gbagbo und Premierminister Alassane Ouattara. Beide legten Anfang Dezember einen Amtseid ab.¹²⁵⁹

Laurent Gbagbo, der das Präsidentschaftsamt seit 2000 innehatte, wollte nicht die vorläufigen Ergebnisse der unabhängigen Wahlkommission akzeptieren, die dem Gegenkandidaten, Premierminister Ouattara, mehr als 50 % der Stimmen zuwies, und erreichte eine entsprechende Entscheidung des Verfassungsrats.¹²⁶⁰ Der Verfassungsrat ist das verfassungsrechtlich zuständige Organ zur Feststellung eines Wahlergebnisses. Die internationale Gemeinschaft, einschließlich UN, EU und ECOWAS, stand jedoch auf der Seite von Ouattara.¹²⁶¹ Dieser bat die ECOWAS zu intervenieren, um den alten Präsidenten Gbagbo aus seinem Amt zu entfernen. ECOWAS reagierte in diesem Sinne und drohte Gbagbo und seinem Gefolge am 24. Dezember 2010 auf einer außerordentlichen Sitzung der ECOWAS-Versammlung, dass die Gemeinschaft notfalls Gewalt anwenden würde, falls er nicht freiwillig aus dem Amt treten würde:

[ECOWAS] would be left with no alternative but to take other measures, including the use of legitimate force, to achieve the goals of the Ivorian peoples.¹²⁶²

isms' in *ders./Rashid* (Hrsg.) *West Africa Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region* (2004) 291.

1259 *Loetzer Klaus D.* 'Präsidentschaftswahl in der Côte d'Ivoire: Zwei Präsidenten und kein Ausweg aus der Krise' (22.12.2010) KAS-Stiftung Länderbericht.

1260 *Gagnon* 'ECOWAS's Right to Intervene in Côte d'Ivoire to Install Alassane Ouattara as President-Elect' (2013) *Notre Dame Journal of International & Comparative Law* 51–55.

1261 *Gagnon* *ibid* 54; zur Rolle der UN s. *Corten/Klein* 'L'action des Nations Unies en Côte d'Ivoire: Jusqu'où le Conseil de sécurité peut-il intervenir dans l'ordre juridique interne des États?' in *FS Ranjeva* (2013) 73–99.

1262 Extraordinary Session of the Authority of Heads of State and Government on Côte d'Ivoire 'Final Communiqué' (24.12.2010) ECW/CEG/ABJ/EXT/FR./Rev. 0 Rn 10.

Gbagbo gab dem regionalen und internationalen Druck zunächst nicht nach, und es kam weiterhin zu schweren Gewalteskalationen im Land. Am 10. März 2011 stellte sich auch die AU formell hinter Ouattara.¹²⁶³ Am 31. März 2011 erließ der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1975 Sanktionen gegen Gbagbo und sein Gefolge. Mit Unterstützung von französischen und UN-Truppen wurde er am 11. April 2011 in Abidjan verhaftet. Er wurde vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt, wo er sich gegenwärtig für Taten nach den Präsidentschaftswahlen zwischen dem 16. Dezember 2010 und dem 11. April 2011 verantworten muss.¹²⁶⁴

b) Völkerrechtmäßigkeit

Es kam 2011 zu keiner ECOWAS-Intervention in die Côte d'Ivoire. Nach Art. 2 (4) UN-Charta verstößt jedoch schon die Drohung mit Gewalt gegen das Gewaltverbot. Ein Eingriff in das Gewaltverbot liegt folglich vor. Fraglich ist, ob die Interventionsandrohung gerechtfertigt sein könnte. Eine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 53 UN-Charta lag nicht vor; die Drohung wurde auch nicht nachträglich genehmigt. In Frage kommt nur eine 'Interventionsandrohung' auf Einladung. Eine solche Einladung durch den internationalen Wunschkandidaten lag vor. Diesem wurde durch die sog. internationale Gemeinschaft die Legitimität zugesprochen, doch war diese aus nationaler Perspektive ebenso fraglich wie seine Hoheitsgewalt, denn der nationale Verfassungsrat, das verfassungsgemäß vorgesehene Organ zur Feststellung der Rechtmäßigkeit der Wahlen, hatte Gbagbo die Legalität zugesprochen. Es ist daher aus völkerrechtlicher Sicht schwierig zu beurteilen, ob die Einladung von Ouattara als Einladung eines legitimen Staats- bzw. Regierungsoberhauptes zur Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse verstanden werden kann.

Eine Intervention auf Einladung, ebenso wie die Androhung einer solchen, steht jedoch auch immer unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.¹²⁶⁵ Der Ausgang der Wahlen hätte noch mit friedlichen Mitteln gesucht und gefunden werden können. Unliebsame Wahlausgänge, die formaljuristisch dem nationalen Verfassungsrecht entsprechen und nach inter-

1263 AU PSC 'Communiqué' [Côte d'Ivoire] (10.03.2011) PSC/AHG/Comm.1 (CC LXV).

1264 S. hierzu das Verfahren *Prosecutor v Laurent Gbagbo* ICC-02/11-01/11.

1265 S. o. 2. Kapitel I. 2. c).

nationalen Maßstäben nicht offensichtlich rechtswidrig sind, können nicht mit Militärinterventionen bzw. deren Androhungen beantwortet werden, zumal es überall umstrittene Wahlausgänge geben kann. Die Grundsätze der pro-demokratischen Intervention, wie sie in dem ECOWAS-Protokoll 1999 niedergelegt und in der Staatenpraxis erste Bekräftigung gefunden haben, ermächtigen nicht dazu, mit der militärischen Keule den Gewinner bzw. die Gewinnerin einer Wahl festzustellen. Insofern war die Androhung der ECOWAS rechtswidrig. Auch innerhalb der Gemeinschaft gab es Kritik an der Interventionsandrohung im Communiqué vom 24. Dezember 2011.¹²⁶⁶ Die Feststellung des Wahlausgangs hätte ausschließlich mit friedlichen Mitteln erfolgen dürfen.

3. Mali (2013)

AFISMA, der Einsatz der afrikanischen Einsatztruppe in Mali, bekannt v. a. unter dem französischen Akronym MISMA (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine), war formal gesehen kein ECOWAS-Einsatz, sondern ein kontinentales Konzept. Der Sicherheitsrat der UN ermächtigte am 20. Dezember 2012 mit Kapitel-VII-Resolution 2085 zur African-led International Support Mission to Mali. Neben ECOWAS-Ländern schickte auch der Tschad Truppen. Der Einsatz wird jedoch innerhalb des ECOWAS-Kapitels behandelt, da die Initiative zum Einsatz von der westafrikanischen Staatengemeinschaft ausging, zweitens in der Hauptsache Truppen aus ECOWAS-Mitgliedsländern entsendet wurden und drittens ECOWAS de facto die Führungsrolle in AFISMA innehatte. Am 1. Juli 2013 ist AFISMA in der UN-Mission MINUSMA (UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali) aufgegangen, die noch anhält und an der sich auch Deutschland beteiligt.¹²⁶⁷

1266 *Yabi Gilles* 'Keeping the Peace in Electoral Conflicts: The Role of ECOWAS, UNOCI and the International Community in Côte d'Ivoire' (Oktober 2012) ZIF Online Policy Paper 3.

1267 S. o. erster Teil Fn 648 und 649.

a) Hintergrund

Die Ursachen für den Mali-Konflikt 2012 wurden schon weiter oben umrissen.¹²⁶⁸ Seit April 2012 war der Norden von Tuareg-Rebellen und Terrormilizen wie Ansar Dine und AQIM (Al-Qaeda in the Land of the Islamic Maghreb) besetzt. Im Laufe des Jahres verschlimmerte sich die Lage. Nachdem eine geplante ECOWAS-Mission in Mali (MICEMA) wegen Widerständen aus den Nichtmitgliedsländern Algerien und Mauretanien, aber auch wegen Widerstand der malischen Übergangsregierung, nicht umgesetzt werden konnte¹²⁶⁹ und sich auch die AU des Konflikts annahm und eine kontinentale Einsatzgruppe vorschlug, erweiterte ECOWAS das Konzept entsprechend und entschied am 11. November 2012, auf der Ebene der Versammlung, mit Zustimmung des malischen Übergangspräsidenten, den Einsatz einer afrikanisch geführten Einsatztruppe und beantragte gleichzeitig bei AU und UN-Sicherheitsrat eine entsprechende Genehmigung:

Authority decides to adopt the ... Concept ... for the deployment of the African-led intervention force in Mali and requests the Peace and Security Council of the African Union to endorse the Concept ... and urges the UN Security Council to examine the Concept with a view to authorizing the deployment of the international military force in Mali in conformity with chapter VII of the UN Charter.¹²⁷⁰

Am 20. Dezember folgte die AFIMSA ermächtigende Resolution 2085 des UN-Sicherheitsrats.¹²⁷¹ Nachdem der UN-Generalsekretär am 10. Januar 2013 zur schnelleren Entsendung der afrikanischen Truppen aufforderte und am 11. Januar die Franzosen intervenierten, rief der ECOWAS Mediations- und Sicherheitsrat auf der Ebene der Staatsoberhäupter am 19. Januar die ECOWAS-Staaten zur beschleunigten Entsendung der

1268 Im 2. Kapitel I. 6. b) (Operation Serval); s. insgesamt *van Steenberghe Raphaël* 'Les interventions française et africaine au Mali au nom de la lutte armée contre le terrorisme' (2014) 118 RGDIP 273–302.

1269 *Francis* 'The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali' (2013) NOREF Report 7: "all the key political actors in Mali, including the deposed president, the military junta and the interim government, refused to accept the military option advocated by ECOWAS."

1270 ECOWAS Authority, Extraordinary Session 'Final Communiqué' (11.11.2012, Abuja) (ohne Dok-Nr) unter <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/2012-Extra-Nov.pdf> Rn 9.

1271 UNSR-Res 2085 (02.12.2012) Rn 9 "decides to authorize AFISMA".

Truppen auf.¹²⁷² Am 16. Januar 2013 kam es zur Landung der ersten AFISMA-Truppen aus Nigeria, denen in den nächsten Tagen und Wochen Truppen aus verschiedenen ECOWAS-Staaten (Niger, Nigeria, Senegal, Benin, Togo, Burkina Faso) und dem Tschad folgten. Den afrikanischen Truppen fehlte jedoch von Anfang an die notwendige finanzielle Ausrüstung.

b) Völkerrechtmäßigkeit

An der Völkerrechtmäßigkeit des AFISMA-Einsatzes bestehen keine Zweifel. ECOWAS- und AU-Vorgaben sowie Art. 53 UN-Charta wurden im vollen Umfang Genüge getan. Nachdem Mediationsversuche ohne Erfolg blieben, gab es am 11. November 2012 einen einstimmigen Beschluss der ECOWAS-Versammlung zum Einsatz einer Intervention. In dieser Entscheidung wurde der Vorrang des UN-Sicherheitsrats eingebaut. Dieser entschied am 20. Dezember 2012 i. S. d. ECOWAS mit Resolution 2085 auf Antrag der AU, die sich am 13. November 2012 für eine afrikanische Einsatztruppe in Mali aussprach. Formaljuristisch gesehen war der Einsatz der AFISMA daher vorbildlich.¹²⁷³

c) Bewertung

Faktisch war der AFISMA-Einsatz in Mali kein großer Erfolg. Die afrikanischen Truppen konnten Ende 2012, als die Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrats erteilt war, aus finanziellen Gründen nicht starten. Bei der UN beantragte Geldmittel wurden nur in geringem Maße bewilligt. In ihrer Entscheidung vom November 2012 machte die ECOWAS deutlich, dass sie die Führungsrolle in diesem Konflikt übernehmen möchte. Es

1272 ECOWAS Mediation and Security Council at the Level of the Authority 'Decision A/DEC/MSC.1/01113 relating to the Request to Member States to Deploy Troops in Support of the African-led International Support Mission in Mali (AFISMA) within the Framework of UN Resolution 2085 (2012)' (19.01.2013).

1273 Deutschland hat sich an der AFISMA beteiligt, s. Antrag der B-Reg. an den BT (19.02.2013) BT-DS 17/12367, s. hierzu auch Kleine Anfrage der Partei Die Linke (24.06.2013) BT-DS 17/14070, und ist nunmehr Teil der EUTM MALI sowie der MINUSMA, an denen sich Deutschland ebenso beteiligt, s. o. Fn 649 und Fn 1021.

muss daher für die westafrikanische Ehre beschämend gewesen sein, dass es die Franzosen und nicht die Westafrikaner waren, die die entscheidende Wende im Mali-Konflikt herbeiführten. Ebenso ist es der westafrikanischen Seite unangenehm, dass es immer wieder finanzielle Einschränkungen sind, die es schwierig machen, dem eigenen Rollenverständnis gerecht zu werden.

Auf der anderen Seite muss auch gesehen werden, dass es vor allem die aus afrikanischer Sicht höchst umstrittene Intervention westlicher Staaten in Libyen war, die den bewaffneten Aufstand 2012 in Mali erst möglich gemacht hat.

Es spricht gleichfalls nicht für den Erfolg der AFISMA, dass sie, obwohl für (anfänglich) ein Jahr autorisiert, schon nach weniger als einem halben Jahr von einer UN-Friedensmission übernommen wurde, auch wenn die Hauptursachen nur im finanziellen Bereich lagen.¹²⁷⁴

VII. Fazit ECOWAS

Die westafrikanische Staatengemeinschaft war die erste Regionalorganisation, die nach dem Ende des Kalten Krieges militärische Einsätze in der Region durchführte: Liberia ab 1990 und Sierra Leone ab 1997. In beiden Fällen gelang es den ECOWAS-Instrumenten nicht, eine unumstrittene Grundlage für die sog. ECOMOG-Einsätze darzustellen. Der Sicherheitsrat der UN nickte beide Einsätze nachträglich ab. Deshalb gab es vor dem Jahrtausendwechsel genügend Stimmen in der afrikanischen wie westlichen Völkerrechtswissenschaft, die schon ein Völkerrecht im Entstehen sahen, wonach es auch bei robusten Peaceenforcement-Einsätzen ausreicht, wenn der UN-Sicherheitsrat nachträglich zustimmt. Andere wiederum stellten auf eine Intervention auf Einladung ab, sodass sich erst gar kein Bedürfnis für eine Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat ergab.

Die Staatenpraxis der letzten zwölf Jahre hat jedoch gezeigt, dass der UN-Sicherheitsrat von einer Ermächtigungsbedürftigkeit von Missionen ausgeht, die über eine klassische Friedensmission mit Zustimmung aller Parteien hinausreichen, also solche, die in der Regel als robuste Friedensmissionen bzw. Peaceenforcement-Missionen umschrieben werden.

1274 Zur Bewertung der AFISMA und der Lösung des Konflikts insgesamt *Thérroux-Bénoni* 'Lessons from the Malian Crisis for the International Security Architecture' (15.04.2013) ISS online.

Die letzte umstrittene Aktion der ECOWAS war die Androhung von Gewalt im Rahmen der Krise in der Côte d'Ivoire im Jahre 2010, die als völkerrechtswidrig zu beurteilen ist. Ansonsten sind die militärischen Handlungen der ECOWAS in der letzten Dekade als völkerrechtmäßig zu bewerten. Insbesondere der ECOWAS-geführte Einsatz in Mali, innerhalb der auch andere afrikanische Länder einschließenden AFISMA, war durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrats gedeckt. Hier wie auch sonst zeigen sich jedoch deutlich die Herausforderungen, vor denen die Gemeinschaft steht. Der Mali-Einsatz kam aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht rechtzeitig auf die Beine, sodass wohl nur durch das schnelle Eingreifen Frankreichs verhindert werden konnte, dass radikal islamistische Gruppen die Oberhand im Norden des Landes gewannen. Im Falle der westafrikanischen Intervention in Mali, wie auch in weiteren regionalen Einsätzen, die noch untersucht werden, zeigt sich, dass das Eingreifen der Regionalorganisation regelmäßig durch eine (z. T. hybride) UN-Mission übernommen wird. Weder ECOWAS noch AU werden dabei ihren eigenen Ansprüchen gerecht.

Nigeria hat seine Hegemonialstellung innerhalb der ECOWAS aufgrund innerstaatlicher Probleme (zu nennen ist insbesondere der Kampf gegen Boko Haram) inzwischen eingebüßt, ohne dass ein anderer westafrikanischer Staat, z. B. Senegal, diese Rolle in militärischer Hinsicht hätte einnehmen können.

Mit acht franko-, fünf anglo- und zwei lusophonen Staaten ist die westafrikanische Staatengemeinschaft durchaus heterogen. Die Region zeichnet sich jedoch durch einen engen wirtschaftlichen Zusammenschluss der frankophonen Staaten aus, die mit der Währung Franc CFA in der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) verbunden sind, welche wiederum eng an den Euro geknüpft ist. Die Mitgliedsstaaten der UEMOA nehmen daher eine besondere Rolle in der Region ein, ebenso wie die ehemalige Kolonialmacht Frankreich. Der sog. Kampf gegen den Terror in der Sahel-Zone und in Westafrika hat den Einfluss Frankreichs, der USA und anderer westlicher Staaten, darunter auch Deutschland, wieder verstärkt. Insbesondere die Sahel-Zone, darunter v. a. Niger, aber auch Tschad, Nigeria und Sudan, leiden unter dem Zusammenbruch der staatlichen Strukturen in Libyen und damit dem Erstarken extremistischer Kräfte in der Region.

5. Kapitel: SADC

I. Die SADC-Gemeinschaft

Die Southern African Development Community (SADC) ging 1992 aus der 1980 gegründeten Southern African Development Conference (SADCC) hervor¹²⁷⁵ und besteht heute aus 15 Ländern.¹²⁷⁶ Wie ihre westafrikanische Schwester ECOWAS, ist die südafrikanische Staatengemeinschaft in erster Linie eine integrative Wirtschaftsgemeinschaft.¹²⁷⁷ Neben den ökonomischen Zielen waren aber von Anfang an auch politische Ziele vorhanden. Als solche nennt Art. 4 (b) SADC-Vertrag (1992) u. a. Frieden und Sicherheit in der Region.¹²⁷⁸ Am 28. Juni 1996 richtete die Gemeinschaft das sog. Organ on Politics, Defence and Security (SADC-Organ) ein.¹²⁷⁹ Ein Jahr später folgte das Rahmenwerk, das Protocol on Defence, Politics and Security (SADC-Protokoll) von 1997,¹²⁸⁰ das inzwischen durch das Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation von 2001 ersetzt wurde.¹²⁸¹ In das SADC-Protokoll (1997) flossen die Erfah-

1275 Ausführlich zur SADC, SADCC und den seit 1976 bestehenden 'Front Line States' Vögt Die regionale Integration des südlichen Afrikas (2007); Francis Uniting Africa (2006) 181–213.

1276 Angola, Botswana, DRC, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Simbabwe, Südafrika, Swasiland, Tansania, Seychellen.

1277 S. Viljoen/Saurombe 'Southern African Development Community' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 5–19.

1278 Treaty of the Southern African Development Community (17.08.1992, in Kraft 30.09.1993) (1993) 32 ILM 120; s. jetzt 'Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community' (21.10.2015) unter <http://www.sadc.int/documents-publications>.

1279 Das Organ wurde als 'SADC Organ on Politics, Defense (*sic!*) and Security' auf dem außerordentlichen Gipfel 1996 in Gaborone eingerichtet, s. SADC 'Final Communiqué' Gaborone – Botswana (28.06.1996) in SADC Head of State and Government: Summit Communiqués (SADC Summit Communiqués) (1980–2006) unter http://www.sadc.int/files/3913/5292/8384/SADC_SUMMIT_COMMUNIQUES_1980-2006.pdf 61–64.

1280 Protocol on Politics, Defence and Security in the Southern African Development (SADC) Region (gez. 1997; ohne genaue Datumsangaben; nie endgültig in Kraft getreten) in (1999) 11 AJICL 197–203; zum Protokoll s. Chigara 'Remarks on the SADC Protocol on Politics, Defence and Security' (1999) 11 AJICL 522–28; ders. 'Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 AJICL 58–69.

1281 (SADC) Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation (14.08.2001, in Kraft 02.03.2004) unter <http://www.sadc.int/documents-publications>.

rungen der ECOWAS aus ihren bisherigen Einsätzen in Liberia und Sierra Leone ein, sodass Gegenstand des SADC-Protokolls von Anfang an nicht nur zwischenstaatliche, sondern auch innerstaatliche Konflikte waren (Art. 2 und 5 (2) SADC-Protokoll).

Im Jahre 1998 kam es zu zwei militärischen Operationen von SADC-Staaten, zum einen zum Eingriff Simbabwe, Namibias und Angolas in die DR Kongo und zum anderen zur Intervention in Lesotho durch Südafrika mit Unterstützung von Botswana. Bei beiden Aktionen war jeweils strittig, ob es sich um eine SADC-Intervention oder lediglich eine Intervention durch SADC-Staaten handelt. Zudem stellte sich jeweils die Frage nach ihrer völkerrechtlichen Rechtmäßigkeit. Diese Fragen sollen Gegenstand der folgenden Untersuchung sein.

II. Intervention in die Demokratische Republik Kongo 1998

Die militärische Intervention von Simbabwe, Namibia und Angola in die DR Kongo auf Seiten von Staatspräsident Laurent-Désiré Kabila, beginnend am 19. August 1998, wird gerne die 'SADC-Koalition der Willigen' genannt.¹²⁸²

1. Hintergrund

Am 2. August 1998 startete eine bewaffnete Rebellion gegen die Regierung Kabilas.¹²⁸³ Die Rebellen setzten sich aus kongolesischen Milizen, ehemaligen Soldaten der alten Armee Mobutus, bewaffneten Banyamulenge sowie ehemals hochrangige Politikern und Militärangehörigen mit engen Beziehungen zu Ruanda und Uganda, die von Laurent-Désiré Kabila im Zuge seiner neuen Politik der Unabhängigkeit ab dem 27. Juli 1998 entlassen worden waren, zusammen.¹²⁸⁴

1282 *Francis* *Uniting Africa* (2006) 196.

1283 *Chigara* 'Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 *AJICL* 58; *Carayannis/Weiss* 'The Democratic Republic of Congo, 1996–2002' in Boulden (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (2003) 271; und s. o. I. Kapitel IV. 1. und 2.

1284 S. o. Auszüge aus der Regierungserklärung Kabilas v. 27.07.1998, Fn 245.

Der Präsident Simbawes, Robert Mugabe, berief in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des SADC-Organs für den 7. und 8. August 1998 eine außerordentliche Versammlung des Organs im simbabwischen Victoria Falls ein.¹²⁸⁵ Geladen waren Staatenvertreter aus der DR Kongo, Uganda, Sambia, Angola, Namibia, Tansania und Simbabwe.¹²⁸⁶ Die DR Kongo war seit 1997 SADC-Mitglied.¹²⁸⁷ In Victoria Falls und noch einmal förmlich bei einem Treffen des SADC Inter-State Defence and Security Committee am 18. August 1998 in Harare bat Kabila die SADC und die anwesenden Staaten um militärische Unterstützung gegen die ausländischen Truppen (‘foreign invaders’).¹²⁸⁸

Auf dem Treffen in Victoria Falls einigten sich die anwesenden Staaten zur Einrichtung einer SADC-Kommission, die den Auftrag hatte festzustellen, ‘whether the fighting in the Democratic Republic of the Congo was the result of an internal rebellion or an aggression by neighbouring countries’.¹²⁸⁹ Die Untersuchungskommission, bestehend aus vier SADC-Staaten, kam am 18. August 1998 zu dem Ergebnis, dass ‘while there was a rebellion in the Democratic Republic of the Congo, there was very clear and irrefutable evidence of a foreign invasion’.¹²⁹⁰

Noch am gleichen Tag rückten Truppen aus Simbabwe in Richtung Kongo aus, gefolgt von Truppen aus Angola und Namibia am 21. August 1998.¹²⁹¹

1285 *Chigara* ‘Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo’ (2000) 12 AJICL 64; Repertoire of the UNSC 2000–03 (Ch. 11) 189.

1286 ‘Letter dated 23 September 1998 from the Permanent Representative of Zimbabwe to the United Nations Addressed to the President of the Security Council’ (23.09.1998) UN-Dok S/1998/891 Annex 2; Südafrika, trotz SADC-Vorsitz, war nicht eingeladen; vgl. mit ‘Summit of the SADC-Organ on Politics, Defence and Security, Communiqué, Angola – Luanda’ (02.10.1996) in SADC Summit Communiqués (1980–2006).

1287 SADC ‘Final Communiqué’ Blantyre – Malawi (08.08.1997) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) 86; die Mitgliedschaft der frankophonen DR in der v. a. anglo- und lusophonen SADC war nicht unumstritten, s. *Burgess* ‘The Southern African Development Community (SADC) and South Africa’ in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook on African Security* (2014) 209.

1288 UN-Dok S/1998/891 Annex Rn b); *Chigara* ‘Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo’ (2000) 12 AJICL 62.

1289 UN-Dok S/1998/891 Annex Rn a).

1290 UN-Dok S/1998/891 Annex Rn b).

1291 *Cleaver/Massey* ‘DRC: Africa’s Scramble for Africa’ in Furley/May (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 202; *Chigara* ‘Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo’ (2000) 12 AJICL 62.

Einen Monat später informierte Simbabwe mit Schreiben vom 23. September 1998 den UN-Sicherheitsrat über die Intervention der drei SADC-Staaten in die DR Kongo.¹²⁹² Darin macht die simbabwische Regierung deutlich, dass

[t]he involvement by Zimbabwe, Angola and Namibia came as a result of the appeal by the internationally recognized Government of the Democratic Republic of the Congo... The involvement ... ought to be understood for what it really is, a regional commitment to assist brothers and sisters to repel aggressors.

Furthermore, the request of the Democratic Republic of the Congo to SADC is in line with Article 51 of the Charter of the United Nations regarding the right of a State to ask for military assistance when its security, sovereignty and territorial integrity are threatened.¹²⁹³

In dem Schriftstück kommen zwei mögliche Rechtfertigungsgründe für den militärischen Eingriff zum Ausdruck: zum einen ein kollektives Selbstverteidigungsrecht gem. Art. 51 UN-Charta, zum anderen eine Intervention auf Einladung.

Großbritannien und die USA reagierten mit Kritik auf die Intervention, nannten sie jedoch nicht völkerrechtswidrig.¹²⁹⁴ Auch andere Staaten der SADC, insbesondere Südafrika, reagierten verhalten und beriefen für den 23. August ein außerordentliches SADC-Treffen in Pretoria mit Teilnahme der Nicht-SADC-Mitglieder Uganda, Ruanda und Kenia ein, an dem Mugabe nicht teilnahm. Auf diesem bekräftigten sie die Legitimität der Regierung Kabilas und forderten einen Waffenstillstand.¹²⁹⁵ Entsprechend afrikanischer Tradition wurde die militärische Initiative der drei SADC-Staaten nicht öffentlich kritisiert, vielmehr wurde formuliert, dass die Victoria-Falls-Initiative mit der Pretoria-Initiative harmonisiert werden solle.¹²⁹⁶ Darüber hinaus drückte Mandela am 3. September 1998 am Rande einer regionalen Konferenz in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der

1292 UN-Dok S/1998/891 Annex; für Namibia s. UN-Dok S/PV.3987 (19.03.1999) 9.

1293 UN-Dok S/1998/891 Annex Rn b).

1294 *Chigara* 'Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 AJICL 62.

1295 SADC 'Communiqué' Extra-Ordinary Summit Meeting on the DRC – Pretoria (23.08.1998) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) 97–99.

1296 SADC 'Communiqué' *ibid* Rn 4.4; trotz Harmoniebestrebungen kommt hier deutlich der Konflikt zwischen Mandela und Mugabe bezüglich des SADC-Organs zum Tragen; dazu gleich unter 2. a).

SADC überraschend die volle Unterstützung der Gemeinschaft zur Intervention der drei Staaten in die DR Kongo aus.¹²⁹⁷

Auf der ordentlichen SADC-Jahresversammlung vom 13. bis 14. September 1998 in Grand Baie (Mauritius) segnete die Gemeinschaft nachträglich den Einsatz der drei SADC-Staaten in der DR Kongo mit folgenden Worten ab:

The Summit welcomed initiatives by SADC and its Member States intended to assist in the restoration of peace, security and stability in DRC, in particular the Victoria Falls and Pretoria initiatives. In that regard, the Summit reaffirmed its call for an immediate cessation of hostilities and commended the Governments of Angola, Namibia and Zimbabwe for timorously providing troops to assist the Government and people of the DRC to defeat the illegal attempt by rebels and their allies to capture the capital city, Kinshasa, and other strategic areas.¹²⁹⁸

2. Völkerrechtmäßigkeit

a) Nach Gemeinschaftsrecht

Fraglich ist zunächst, ob es sich bei der Intervention Simbabwe, Angolas und Namibias in die DR Kongo 1998 um eine SADC-Intervention gehandelt hat. Die drei Staaten behaupteten, als SADC-Einheit die Regierungstruppen zu unterstützen. Andere SADC-Staaten waren anderer Meinung. Vor allem Südafrika, das den SADC-Vorsitz innehatte, stellte die Zuständigkeit Mugabes in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des SADC-Organs öffentlich in Frage. Ein SADC-Beschluss lag nicht vor, lediglich eine Einladung zu einem außerordentlichen Treffen des Organs. Die Entscheidung zur Intervention am 18. August 1998 erfolgte weder durch einen förmlichen Entschluss des (umstrittenen) SADC-Organs noch durch eine Entscheidung der SADC-Versammlung.

Hintergrund hierfür sind die Streitigkeiten zwischen Südafrika und Simbabwe bezüglich des SADC-Organs.¹²⁹⁹ Das Organ wurde 1996 auf

1297 *Malan Mark* 'Regional Power Politics under Cover of SADC: Running Amok with a Mythical Organ' (1998) ISS Occasional Paper online.

1298 SADC 'Final Communiqué' Grand Baie – Mauritius (13./14.09.1998) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) 92.

1299 Vgl. *Breytenbach* 'Failure of Security Co-operation in SADC' (2000) 7 SAJIA 91; *Ngoma* Prospects for a Security Community in Southern Africa (2005) 167f.

dem SADC-Gipfel in Gaborone durch Beschluss eingerichtet¹³⁰⁰ und sollte auf Ebene der Staats- und Regierungsoberhäupter unabhängig von den anderen SADC-Strukturen agieren.¹³⁰¹ Mugabe gab 1997 nach einem Jahr seinen Vorsitz nicht entsprechend einem vorgesehenen Rotationsprinzip ab¹³⁰² und Südafrika erklärte das ‘Mugabe-Organ’ daraufhin kurzerhand für suspendiert.¹³⁰³ Mugabe agierte jedoch weiter als Vorsitzender des Organs.¹³⁰⁴ Ein Jahr nach Beginn der Intervention in die DR Kongo, auf dem SADC-Gipfel in Mosambik im August 1999, wurde sein Mandat sogar verlängert.¹³⁰⁵

Im SADC Communiqué des ordentlichen SADC-Gipfels vom 14. September 1998 in Mauritius könnte eine nachträgliche SADC-Genehmigung zur Dreier-Intervention in der DR Kongo gesehen werden. In diesem Beschluss gibt die Gemeinschaft zum Ausdruck, dass die Intervention der drei Mitglieder Anerkennung verdient und sie ihr zustimmt. Die Zustimmung der Gemeinschaft zur Intervention der drei SADC-Staaten bedeutet jedoch nicht, dass die SADC sich die Intervention damit als SADC-Intervention zu eigen macht, sondern bringt lediglich ihr allgemeines Einverständnis zur Intervention der SADC-Staaten in der DR Kongo zum Ausdruck. Die Maßnahme wird im Gegensatz zu anderen Maßnahmen, z. B. dem ‘SADC Election Monitoring’ in Lesotho, nicht ausdrücklich als SADC-Initiative bezeichnet.¹³⁰⁶ Zwar verweist das Communiqué in dem entscheidenden Absatz auch auf Initiativen der SADC und schließt hier die Victoria-Falls- und die Pretoria-Initiative mit ein. Trotz nachträglicher

1300 S. SADC ‘Final Communiqué’ Gaborone – Botswana (Extra-Ordinary Summit) (28.06.1996) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) 61–64.

1301 ‘Final Communiqué’ (1996) *ibid* 64 ‘shall function independently of other SADC structures’.

1302 “The Chairmanship of the Organ shall rotate on annual and on a Troika basis” *ibid* 64; Mugabe blieb bis 2001 Vorsitzender, s. *Solomon* ‘Towards Regional Security Integration’ in *Bujra/Solomon* (Hrsg.) *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa* (2004) 255; *Francis* *Uniting Africa* (2006) 186.

1303 Ausführlich *Breytenbach* ‘Failure of Security Co-operation in SADC’ (2000) 7 SAJIA 85–95; zudem *Ngoma* *Prospects for a Security Community in Southern Africa* 167f.

1304 *Vogt* *Die regionale Integration des südlichen Afrikas* (2007) 157.

1305 SADC ‘Final Communiqué’ Maputo – Mozambique (17./18.08.1999) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) 108; auch wenn gleichzeitig entschieden wurde, dass das Organ unter ‘review’ kommt.

1306 SADC ‘Final Communiqué’ Grand Baie – Mauritius (13./14.09.1998) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) 91.

Absegnung durch die Gemeinschaft sieht die Literatur den Einsatz dennoch nicht als SADC-Operation an.¹³⁰⁷ Dem ist zu folgen, da der Beschluss von Mauritius 1998 deutlich die Gespaltenheit der SADC in Fragen der regionalen Sicherheit zum Ausdruck bringt (Victoria-Falls- und Pretoria-Initiative) – auch wenn sich Mandela inzwischen bemüht hat, Geschlossenheit zu demonstrieren. Vom Wortlaut her weist nichts darauf hin, dass es sich bei der Intervention der drei SADC-Staaten nunmehr um eine SADC-Initiative handeln soll, zumal Namibia in den ersten Wochen des Einsatzes abgestritten hat, Kabila zu unterstützen.¹³⁰⁸

Bei der Intervention der drei SADC-Staaten in die DR Kongo 1998 handelt es sich nicht um eine SADC-Intervention, sondern lediglich um eine Intervention von drei SADC-Mitgliedern. Aus diesem Grund kann auch dahingestellt bleiben, wie sich auswirkt, dass das Protocol on Politics, Defence and Security in the Southern African Development Community Region von 1997 (SADC-Protokoll) nicht in Kraft war.¹³⁰⁹

b) Intervention auf Einladung

Fraglich ist, ob die Intervention der drei SADC-Staaten in die DR Kongo unter dem Gesichtspunkt der Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gerechtfertigt ist.¹³¹⁰ Voraussetzung wäre eine effektive Hoheitsgewalt der Regierung Kabilas zum Zeitpunkt der Einladung. Unter dem Eindruck der Rebellion ab dem 2. August 1998 kann die Hoheitsgewalt Kabilas ab diesem Zeitpunkt in Frage gestellt werden. Wie oben festgestellt, kann jedoch ein Mangel in der Effektivität durch ein Mehr an Legitimität ausgeglichen

1307 *Berman/Sams* 'The Peacekeeping Potential of African Regional Organisation' in Boulden (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (2003) 50; *Neethling* 'Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond' (1999) 2 *OJPCR* oS; *Chigara* 'Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 *AJICL* 69.

1308 *Cleaver/Massey* 'DRC: Africa's Scramble for Africa' in Furley/May (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 202.

1309 Protocol on Politics, Defence and Security in the SADC Region (1997) o. Fn 1280; zu dieser Frage ausführlicher bei der Intervention in Lesotho, u. III. 2. a).

1310 *Bejahend Chigara* 'Operation of the SADC Protocol in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 *AJICL* 64.

werden.¹³¹¹ Laurent-Désiré Kabila war am 17. Mai 1997 per Autoproklamation an die Macht gelangt. Nach einem modernen Legitimitätsverständnis, das demokratische Elemente berücksichtigt, fehlt ihm damit die Legitimität.¹³¹² Nach klassischem Völkerrecht ist es zur Bejahung der Legitimität jedoch egal, wie eine Regierung an die Macht kommt; entscheidend ist die faktische Effektivität.¹³¹³ Der Einzug Kabilas in Kinshasa wurde als Triumphzug beschrieben; der Rücktritt Mobutus, von Mandela moderiert, wurde national wie international willkommen geheißen.¹³¹⁴ Nach klassischem und auch kongolesischem Verständnis hatte Kabila damit die notwendige Legitimität. Auch die SADC bekräftigte die Legitimität der Regierung Kabilas auf ihrem außerordentlichen Treffen vom 23. September 1998 in Pretoria.¹³¹⁵ Es ist daher von einer legitimen Regierung im klassischen Sinne auszugehen.

Es ist jedoch fraglich, ob diese klassische Form der Legitimität die fehlende Effektivität ausgleichen kann. Im Norden des Landes und in weiten Teilen der langen gemeinsamen Grenze mit Uganda, Ruanda und Burundi fehlte Kabila ab dem 2. August 1997 die effektive Hoheitsgewalt.

Es kann jedoch dahingestellt bleiben, ob die Intervention der drei SADC-Staaten in die DR Kongo nach der Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gerechtfertigt ist, wenn sie einen Fall der kollektiven Selbstverteidigung i. S. d. Art. 51 UN-Charta darstellt. Simbabwe hat sich im Schreiben vom 23. September 1998 an den UN-Sicherheitsrat nicht nur auf die Einladung des kongolesischen Staatspräsidenten Kabilas, sondern auch auf Art. 51 UN-Charta berufen.

1311 S. o. 2. Kapitel I. 2. c) bb) und *Odendahl* 'Gibt es eine völkerrechtliche Legitimität von Regierungen?' in Delbrück (Hrsg.) *Aus Kiel in die Welt* (2014) 112, 115.

1312 Einführend *Magiera* 'Governments' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) insb. Rn 27; grundlegend *Peterson* *Demokratie als teleologisches Prinzip: Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht* (2009); zudem *Odendahl* *ibid* 113.

1313 *Dugard* *International Law: A South African Perspective* (2011) 514; *Odendahl* *ibid* 110.

1314 *Prunier* *Africa's World War* (2008) 129, 135–36; *Carayannis/Weiss* 'The Democratic Republic of Congo, 1996–2002' in Boulden (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (2003) 266.

1315 SADC 'Communiqué' Extra-Ordinary Summit Pretoria (23.09.1998) o. Fn 1295 Rn 4.1.

c) Kollektive Selbstverteidigung

Der IGH hat bestätigt, dass ein bewaffneter Angriff von Uganda auf die DR Kongo im Sinne des Art. 51 UN-Charta vorlag.¹³¹⁶ Des Weiteren liegt eine Vielzahl von Beweisen vor, dass v. a. Ruanda maßgeblich an der Rebellion ab dem 2. August 1998 in der DR Kongo beteiligt war.¹³¹⁷

Art. 51 UN-Charta ermöglicht nicht nur die individuelle, sondern auch die kollektive Selbstverteidigung bei einem bewaffneten Angriff auf einen Staat. Dabei muss der die Selbstverteidigungshandlung ausführende Staat nicht selbst angegriffen worden sein.¹³¹⁸ Es bedarf noch nicht einmal eines Verteidigungsabkommens zwischen den zwei Staaten.¹³¹⁹ Voraussetzung einer kollektiven Selbstverteidigung ist jedoch, dass der angegriffene Staat den Angriff dem UN-Sicherheitsrat angezeigt hat¹³²⁰ und der helfende Staat auf Anfrage des angegriffenen Staates handelt.¹³²¹

Die kongolesische Regierung zeigte dem UN-Sicherheitsrat am 10. August 1998 eine "Aggression" durch "Ruanda und seine Alliierten" an.¹³²² Die kongolesische Regierung ersuchte die SADC-Gemeinschaft und die SADC-Staaten auf dem Treffen des SADC-Organs vom 7. und 8. August 1998 um militärische Unterstützung. Diese Bitte wurde am 18. August 1998 auf dem Treffen in Harare förmlich wiederholt.¹³²³

1316 (*Armed Activities*) (*DRC v Uganda*) [2005] ICJ Rep 168 Rn 149.

1317 'Letter dated 23 September 1998 from the Permanent Representative of Zimbabwe to the United Nations Addressed to the President of the Security Council' (23.09.1998) UN-Dok S/1998/891 Annex; UN-Dok S/PV.3987 (19.03.1999); UN-Dok S/1998/735 Annex.

1318 *Randelzhofer/Nolte* 'Art. 51' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 47; *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 195f.

1319 *Randelzhofer/Nolte* *ibid* 48.

1320 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 195; *Randelzhofer/Nolte* *ibid*.

1321 *Nicaragua* *ibid* Rn 196–99; *Randelzhofer/Nolte* *ibid* mwN der MM, wonach auch bloße Zustimmung reicht; noch weitergehend *Brownlie* *International Law and the Use of Force by States* (1963) 330, wonach noch nicht einmal die Zustimmung notwendig sein soll.

1322 'Letter dated 10 August 1998 from the Permanent Representative of the Democratic Republic of the Congo to the United Nations to the President of the Security Council' UN-Dok S/1998/735 Annex 'Note addressed to the delegation sent to Kinshasa by the Organisation of African Unity (OAU) to conduct a fact-finding mission on the armed conflict between the Democratic Republic of the Congo and the Rwandan-Ugandan coalition' Rn 8–13.

1323 'Letter dated 23 September 1998 from Zimbabwe' (23.09.1998) UN-Dok S/1998/891 Annex.

Die Voraussetzungen für eine kollektive Selbstverteidigungshandlung (‘Notwehrlage’) liegen damit vor.

bb) Anzeigepflicht

Des Weiteren müssen Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts trifft, gemäß Art. 51 S. 2 UN-Charta dem UN-Sicherheitsrat sofort (‘immediately’) angezeigt werden. Simbabwe mobilisierte seine Streitkräfte am 18. August.¹³²⁴ Am 19. August kam das erste Kontingent von 400 simbabwischen Soldaten am Flughafen von Kinshasa an.¹³²⁵ Das Schreiben an den UN-Sicherheitsrat folgte über einen Monat später, am 23. September 1998. ‘Sofort’ ist ein dehnbarer Rechtsbegriff, der sich auch im Völkerrecht mit ‘ohne schuldhaftes Verzögern’ umschreiben lässt. Die Umstände eines Militäreinsatzes, das Wochenende miteinberechnet, lassen wohl eine Zwei- oder Dreitagesfrist, aber nicht die Dauer von einem Monat zu. Die Pflicht zur sofortigen Anzeige der militärischen Maßnahme nach Art. 51 UN-Charta haben die SADC-Staaten damit verletzt.

Fraglich sind die Konsequenzen. Wie im 8. Kapitel noch ausführlich dargelegt wird, handelt es sich bei der Anzeigepflicht um eine Obliegenheit. Die Nichtanzeige der Maßnahme zum rechten Zeitpunkt kann als Indiz dafür gewertet werden, dass ein späterer Rückgriff auf Selbstverteidigung nur vorgeschoben ist, während umgekehrt eine Anzeige einer Verteidigungshandlung einen Hinweis auf einen vorhandenen Verteidigungswillen geben kann.¹³²⁶ Einig ist sich die überwiegende Meinung in der Literatur darüber, dass bei Vorliegen einer Selbstverteidigungslage die Nichtbeachtung der Anzeigepflicht die Verteidigungshandlung nicht automatisch völkerrechtswidrig macht.¹³²⁷ Bei individueller Selbstverteidigung wird dem allgemein zugestimmt. Bei kollektiver Selbstverteidigung liegen die Hürden jedoch höher, da hier eine größere Missbrauchsgefahr besteht. In der Vergangenheit haben viele Staaten Interventionen auf ein

1324 Ibid UN-Dok S/1998/891 Annex.

1325 *Prunier Africa's World War* (2008) 185.

1326 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 200.

1327 *Gray International Law and the Use of Force* (2008) 121–24, 122: “merely procedural; failure to comply does not in itself destroy a claim to self-defense”; und ausführlich u. 8. Kapitel I.

kollektives Selbstverteidigungsrecht gestützt, obwohl ein solches fraglich war, wie z. B. die USA im Vietnamkrieg oder Großbritannien auf den Falklandinseln.¹³²⁸ Bei einer kollektiven Selbstverteidigung muss daher, wie eingangs gesagt, der Opfer-Staat unverzüglich anzeigen, dass er attackiert wurde, und zweitens den zu Hilfe eilenden Staat beauftragen. Diese Voraussetzung liegt hier, wie schon festgestellt, vor. Im konkreten Fall geht es, wie in Art. 51 UN-Charta vorgeschrieben, jedoch um eine dritte Voraussetzung, nämlich die sofortige Anzeige der kollektiven Selbstverteidigungsmaßnahmen durch die drei SADC-Staaten. Die Intervention Simbawes wurde aus verschiedenen Gründen kritisiert;¹³²⁹ niemand bemängelte jedoch, dass Simbabwe die Anzeigefrist des Art. 51 UN-Charta überschritten hat. Insoweit ist mit der überwiegenden Mehrheit davon auszugehen, dass es sich bei der Frist des Art. 51 S. 2 UN-Charta nicht nur bei der individuellen, sondern auch bei der kollektiven Selbstverteidigung nur um eine bloße Obliegenheit handelt, die bei Nichtbeachtung nicht zwingend dazu führt, dass sich der handelnde Staat nicht auf Art. 51 UN-Charta stützen kann. Ein Rückgriff auf das gewohnheitsrechtliche Notwehrrecht, das keine Anzeigepflicht voraussetzt, ist nicht notwendig.

cc) Verhältnismäßigkeit

Simbabwe und die anderen zwei SADC-Staaten müssten zudem verhältnismäßig und in der Absicht gehandelt haben, die DR Kongo zu verteidigen. Verhältnismäßigkeit setzt zunächst Notwendigkeit voraus. Die Intervention der SADC-Staaten war geeignet, die Rebellion, die maßgeblich von Ruanda unterstützt wurde, zu stoppen. Ein milderer, ebenso geeignetes, Mittel ist nicht ersichtlich, auch wenn einige Staaten, wie z. B. Südafrika, noch an einer politischen und diplomatischen Lösung festhielten. Es gibt viele Hinweise darauf, dass die simbabwische Regierung zumindest anfangs auch aus finanziellem Interesse handelte, um Rechte bezüg-

1328 *Gray* *ibid.*

1329 Z. B. *Chigara* 'Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 *AJICL* 62; *Cleaver/Massey* 'DRC: Africa's Scramble for Africa' in *Furley/May* (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 196–98; *Carayannis/Weiss* 'The Democratic Republic of Congo, 1996–2002' in *Boulden* (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (2003) 274.

lich der reichhaltigen Bodenschätze der DR Kongo zu erhalten, um von der eigenen innenpolitischen Krise abzulenken und um den regionalen Einfluss Simbabwes v. a. im Hinblick auf den neuen Hegemon Südafrika zu stärken.¹³³⁰ Auf der anderen Seite ist unbestritten, dass alle drei Staaten im Kongo-Einsatz enorme finanzielle Belastungen auf sich nahmen und am Ende draufzahlten.¹³³¹

Trotz Bedenken ist insgesamt davon auszugehen, dass die Intervention der drei SADC-Staaten in die DR Kongo verhältnismäßig und damit nach Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt war.¹³³²

Liegt ein Fall der kollektiven Selbstverteidigung vor, dann bedarf es keiner Zustimmung durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 53 UN-Charta.

d) Ergebnis

Die Intervention der drei SADC-Staaten in die DR Kongo war keine SADC-Intervention, da kein Beschluss eines ordnungsgemäßen Organs vorlag. Im Nachhinein hat zwar der SADC-Gipfel die Intervention der drei SADC-Staaten abgenickt, sich sie jedoch nicht als SADC-Intervention zu eigen gemacht. Die Intervention Simbabwes, Namibias und Angolas in die DR Kongo war jedoch nach allgemeinem Völkerrecht rechtmäßig, da sie sich als kollektive Selbstverteidigungsmaßnahme darstellt.

III. Intervention in Lesotho 1998

Einen Monat nach Beginn der Intervention Simbabwes, Namibias und Angolas in die DR Kongo, am 22. September 1998, griffen südafrikanische Truppen, unterstützt von einem kleinen botswanischen Truppenkontingent, in Lesotho ein, nachdem die neue lesothische Regierung SADC und die Nachbarstaaten aus Furcht vor einem Staatsstreich um militärische Un-

1330 Vgl. *Prunier Africa's World War* (2008) 239.

1331 *Prunier* ibid 238–40.

1332 Nach *Carayannis/Weiss* 'The Democratic Republic of Congo, 1996–2002' in Boulden (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (2003) 274 bestätigt die UNSR-Res 1234 (09.04.1999) dieses Ergebnis. Diese bekräftigt das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung in der Präambel, bezieht sich jedoch nicht ausdrücklich auf die Intervention der drei SADC-Staaten.

terstützung gebeten hatte. Es kam zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen südafrikanischem Militär auf der einen und rebellierenden Soldaten der lesothischen Armee sowie bewaffneten Milizen und einem aufgebrachtten Mob auf der anderen Seite. Durch den Militäreinsatz der zwei SADC-Staaten vermochte der Premierminister Lesothos seinen Regierungsanspruch durchzusetzen.¹³³³ Der Einsatz war vor allem auf regionaler Ebene hoch umstritten.¹³³⁴

1. Hintergrund

Hintergrund dieser sog. Operation Boleas waren Parlamentswahlen in Lesotho am 23. Mai 1998.¹³³⁵ Diese konnten von der 1997 neu gegründeten Partei Lesotho Congress for Democracy (LCD), die sich von der Regierungspartei abgespalten hatte, gewonnen werden. Da das lesothische Wahlrecht dem britischen Mehrheitswahlrecht entsprach, gewann die LCD mit 60 % der Stimmen 78 der 79 Parlamentssitze.¹³³⁶ Die alte Regierung witterte Wahlbetrug. Viele Personen aus Politik und Zivilgesellschaft forderten Neuwahlen und übten Druck auf den König aus, das Parlament aufzulösen. Juristische Schritte der alten Regierung blieben erfolglos. Eine eingesetzte SADC-Untersuchungskommission sprach Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Wahlen aus, ging aber nicht so weit, eine Annullierung der Wahlergebnisse zu empfehlen.¹³³⁷ Tatsächlich verschlimmerten die Ergebnisse der sog. Langa Commission die Situation. “The [Commission report] could be used by either of the parties to support their claim

1333 Zum Einsatz *Southall* ‘SADC’s Intervention in Lesotho: An Illegal Defence of Democracy?’ in Furley/May (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 153–71; *Neethling* ‘Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond’ (1999) 2 OJPCR oS; *Chigara* ‘Remarks on the SADC Protocol on Politics, Defence and Security’ 1999 (11) AJICL 522–28; *Francis* *Uniting Africa* (2006) 207f.

1334 *Southall* *ibid* 153: “provoked a massive controversy”.

1335 Zu einer Vorläufer-Situation in Lesotho 1994, vgl. *Southall* *ibid* 155; und *Nolte* *Eingreifen auf Einladung* (1999) 418–21.

1336 *Southall* *ibid* 154; andere gehen von 79 von 80 Sitzen aus, s. *Chigara* ‘Remarks on the SADC Protocol on Politics, Defence and Security’ 1999 (11) AJICL 526.

1337 *The Commission of Enquiry into the Conduct and Results of Lesotho General Election in May 1998* (Sept. 1998) (Langa Commission Report).

that the May 1998 election outcome was legitimate or not.¹³³⁸ Da der Bericht zudem verzögert veröffentlicht wurde, gab es Spekulationen bezüglich Nachbesserungen.¹³³⁹ Schließlich eskalierte die Lage. Ein Teil der Armee, der der alten Regierungspartei noch ergeben war, stellte sich gegen die neue Regierung unter dem neuen Premierminister Bethuel Pakalitha Mosisili. Es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Ein Militärputsch stand unmittelbar bevor.¹³⁴⁰

In dieser Situation bat Mosisili die Regierungen von Südafrika, Simbabwe und Mosambik am 16. und 19. September schriftlich um militärische Hilfe.¹³⁴¹ Der südafrikanische Vizepräsident Mangosuthu Buthelezi, in Abwesenheit von Präsident Mandela – dieser war gerade auf Auslandsreise in den USA¹³⁴² – amtierender südafrikanischer Präsident, reagierte umgehend und setzte Truppen (600 Personen) mit schwerem Geschütz in Gang, die am frühen Morgen des 22. September die Grenze zu Lesotho überschritten.¹³⁴³ Am Abend des gleichen Tages folgten botswanische Truppen (200 Personen).

Ziel der Operation Boleas war die Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung, um Verhandlungen zwischen den Parteien in Lesotho zu ermöglichen.¹³⁴⁴

1338 SADC Election Observation Mission Report: Lesotho 2002 National Assembly Elections (2002) unter http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf_state/SADC_Lesotho.pdf.

1339 Der Langa Commission Report v. 09.09.1998 wurde erst am 17.09.1998 veröffentlicht, hierzu und den Spekulationen, *Southall* 'SADC's Intervention in Lesotho: An Illegal Defence of Democracy?' in Furley/May (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 156.

1340 *Neethling* 'Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond' (1999) 2 OJPCR oS.

1341 Die Anfrage Mosisilis ist wiedergegeben in [Aussprache vor dem südafrik. Parlament] (1998) 23 SAYIL 320–21; die ursprüngliche Anfrage war nicht direkt an Botswana gerichtet, sondern umfasste de facto alle bereitwilligen SADC-Mitglieder.

1342 Mandela sprach fast zeitgleich vor der UN-Vollversammlung: 'South African President, Nelson Mandela, delivers remarks to the UN General Assembly' (21.09.1998) unter <http://www.anc.org.za/show.php?id=3054>.

1343 *Chigara* 'Remarks on the SADC Protocol on Politics, Defence and Security' (1999) 11 AJICL (1999) 206.

1344 *Neethling* 'Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond' (1999) 2 OJPCR oS.

Vor allem die junge Bevölkerung in Lesotho reagierte entsetzt auf die Intervention des 'großen Bruders' und griff zu den Waffen.¹³⁴⁵ "Public response to the intervention was one of outrage, with young, armed civilian militant fighting alongside junior officers of the army to resist it."¹³⁴⁶ Bei den zweitägigen gewaltsamen Auseinandersetzungen wurde v. a. das wirtschaftliche Zentrum der Hauptstadt Maseru komplett verwüstet, darunter bewusst viele südafrikanische Geschäfte und Unternehmen, und es starben neben ca. 100 Zivilisten, 58 Soldaten der lesothischen und acht Soldaten der südafrikanischen Armee.¹³⁴⁷

Südafrika hatte nicht mit diesem massiven Widerstand gerechnet und erhöhte die Truppenstärke zwischenzeitlich auf 3000. Den südafrikanischen und botswanischen Truppen gelang es aber schließlich, eine relative Stabilität zu erzeugen, in der sich Mosisili Mitte Oktober mit der Opposition auf Neuwahlen innerhalb von 18 Monaten einigen und im Amt verbleiben konnte.¹³⁴⁸ Die letzten südafrikanischen und botswanischen Truppen zogen im Mai 1999 ab. In Südafrika löste die Intervention in den Medien und innerhalb der politischen Parteien eine heftige Debatte aus.¹³⁴⁹

2. Rechtmäßigkeit des Einsatzes

Die südafrikanischen und botswanischen Truppen gaben vor, als SADC-Einheit vorzugehen: "When South African forces went into Lesotho on 22 September 1998, they were labelled SADC forces".¹³⁵⁰ Tatsächlich hat-

1345 *Chigara* 'Remarks on the SADC Protocol on Politics, Defence and Security' (1999) 11 AJICL (1999) 527.

1346 *Chigara* *ibid.*

1347 *Southall* 'SADC's Intervention in Lesotho: An Illegal Defence of Democracy?' in *Furley/May* (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 158.

1348 *Berman/Sams* 'The Peacekeeping Potential of African Regional Organisation' in *Boulder* (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (2003) 52; die Wahlen fanden allerdings erst 2002 statt, die Mosisili wieder gewinnen konnte.

1349 Zu den Medien *Neethling* 'Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond' (1999) 2 OJPCR oS; und [Aussprache zur Lesotho-Intervention vor dem südafrik. Parlament] (1998) 23 SAYIL 320–22.

1350 *Chigara* 'Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 AJICL 58.

te die südafrikanische Regierung das SADC-Organ zuvor kontaktiert, die Entscheidung wurde aber in Südafrika von Buthelezi getroffen.¹³⁵¹

a) Ermächtigungsgrundlage

Südafrika und Botswana rechtfertigten ihr Vorgehen v. a. mit Art. 5 und Art. 2 SADC-Protokoll (1997), wonach den Mitgliedsstaaten für den Fall eines Putsches gegen eine demokratisch legitimierte Regierung ein Interventionsrecht offensteht, zumal, wenn die Intervention wie hier auf Einladung erfolgt. Nach Art. 5 (2) Ziff. 1 SADC-Protokoll sind Gegenstand einer möglichen ‘regionalen Intervention’ nicht nur internationale, sondern auch folgende nichtinternationale Konflikte:

Intra-state conflicts which could be subject to regional *intervention* include:

- (a) large-scale violence between sections of the population of a State, or between the State and/or its armed para-military forces and sections of the population;
- (b) a threat to the legitimate authority of the Government (such as a military coup by the armed or para-military forces);
- (c) a condition of civil war or insurgency; and
- (d) any crisis that could threaten the peace and security of other member states. (Hervorh. durch Verf.)

Art. 5 (2) Ziff. 2 SADC-Protokoll (1997) regelt weiter:

In the case of intra-state conflicts, the Organ shall respond to an invitation by a member country to become involved in mediating a conflict within its borders.

Intervention ist im SADC-Protokoll (1997) nicht definiert. Aus der systematischen Auslegung des Art. 5 (2) i. V. m. Art. 5 (1) ergibt sich jedoch, dass unter Intervention nicht nur die militärische, sondern auch die politische und diplomatische Intervention samt der genannten Bandbreite der friedlichen Streitschlichtungsmittel gemeint ist, darunter Mediation, diplomatische Verhandlungen und Ernennung von Sondergesandten sowie ‘eminent persons’.

1351 *Francis Uniting Africa* (2006) 208; Mugabe “nährte Spekulationen”, dass er “eigentlich” gegen die Intervention war, so *Southall* ‘SADC’s Intervention in Lesotho: An Illegal Defence of Democracy?’ in *Furley/May* (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 159; auf der anderen Seite unterstützte er später die offizielle SADC-Linie, s. *Southall* *ibid* 160.

Als ultima ratio können schließlich nach Art. 2 Ziff. (g) des SADC-Protokolls (1997) ‘necessary measures to restore peace and stability’ ergriffen werden.

Das SADC-Protokoll (1997) ist daher als Ermächtigungsgrundlage für eine militärische Intervention auf Einladung in einen Mitgliedsstaat bei massiver Gewalt zwischen Teilen der Regierung und der Bevölkerung geeignet. Bei den schweren Ausschreitungen in Lesotho handelte es sich zum einen um massive Gewalt zwischen der alten Regierung und der sie unterstützenden Armee und der neuen Regierung, sodass Art. 5 (2) (a) (‘large-scale violence’) erfüllt ist. Zudem lagen die Voraussetzung von Ziff. (b) vor (‘threat to the legitimate authority of the Government’), da ein Militärputsch drohte.

Die Literatur lehnt jedoch aus verschiedenen Gründen das Protokoll der SADC von 1997 als Ermächtigungsgrundlage ab. Zum einen wird argumentiert, dass SADC-Truppen in dem Protokoll als solche nicht genannt werden.¹³⁵² Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass die UN-Charta auch keine Vorschrift zu Friedensmissionen bereithält, und trotz der umstrittenen rechtlichen Einordnung von Blauhelmen ist sich die Literatur im Grundsatz darüber einig, dass ihr Einsatz rechtmäßig ist,¹³⁵³ zumal in Art. 2 Ziff. (i) SADC-Protokoll (1997) der Einsatz von ‘peace-making’ und ‘peacekeeping’-Truppen ausdrücklich genannt wird.

Des Weiteren wird vorgetragen, dass das 1997-Protokoll noch nicht in Kraft war.¹³⁵⁴ Tatsächlich wurde das SADC-Protokoll (1997) vom SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation (2001) abgelöst, bevor es selbst in Kraft getreten ist.¹³⁵⁵ Wie aber schon bei der ECOWAS-Gemeinschaft festgestellt, werden völkerrechtliche Verträge regionaler Organisationen auch vor ihrem Inkrafttreten gerne als normative Grundlage herangezogen, da schon ihre Verabschiedung einen Akt der gemeinsamen Konsensbildung darstellt und ihnen damit eine zumindest vorläufige Quasi-Verbindlichkeit zugesprochen wird bzw. sie Ausdruck von regiona-

1352 *Breytenbach* ‘Failure of Security Co-operation in SADC’ (2000) 7 SAJIA 91.

1353 *Bothe* ‘Peacekeeping’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) 1171–99, v. a. Rn 22.

1354 *Chigara* ‘Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo’ (2000) 12 AJICL 67.

1355 Allg. Ansicht, s. *Chigara* *ibid*; mit dem Inkrafttreten des Nachfolgers, des (SADC) Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation v. 14.08.2001 am 02.03.2004 ist die Frage nur noch von historischem Interesse.

lem Völkergewohnheitsrecht sind. Bei den ECOWAS-Verträgen ist ausdrücklich geregelt, dass mit der Verabschiedung ein vorläufiges Inkrafttreten gegeben ist.¹³⁵⁶ Dies steht im Einklang mit Art. 25 (1) Nr. 1 WVK. Sinn und Zweck dieses vorläufigen Inkrafttretens kann ebenfalls auf die südafrikanische Staatengemeinschaft übertragen werden, auch wenn das SADC-Protokoll die Möglichkeit des vorläufigen Inkrafttretens nicht ausdrücklich vorsieht. Manche sehen darin eine Entwicklung von regionalem Völkergewohnheitsrecht.¹³⁵⁷

Zum anderen, so argumentierten auch Südafrika und Botswana, ist das 1997-Protokoll Ausdruck der in Art. 4 (b) und (c) SADC-Vertrag (1992) verankerten Grundsätze von Frieden, Sicherheit und friedlicher Streitbeilegung und somit gem. Art. 25 (1) Nr. 2 WVK implizit eine Geltung der im Protokoll niedergelegten Grundsätze vereinbart. Aus regionaler Perspektive, der hier gefolgt wird, kann daher das SADC-Protokoll von 1997, wenn auch mit Bedenken, als Ermächtigungsgrundlage dienen.¹³⁵⁸

b) Entscheidung des zuständigen Organs

Fraglich ist jedoch, ob das zuständige Organ entschieden hat. Nach dem 1997-Protokoll wäre eigentlich das 1996 geschaffene Organ on Politics, Defence and Security für militärische Interventionen zuständig gewesen.¹³⁵⁹ In diesem Fall ist der simbabwische Präsident Mugabe, der den Vorsitz innehatte, vor der Lesotho-Intervention durch die südafrikanische Regierung unterrichtet worden, entschieden hat jedoch Südafrika. Wie oben schon dargestellt, war 1998 umstritten, ob das SADC-Organ zum Zeitpunkt des Einsatzes suspendiert und damit überhaupt entscheidungsbefugt war.¹³⁶⁰

Nach der afrikanischen Praxis, wonach die Versammlung der Staats- und Regierungsoberhäupter immer das höchste Entscheidungsorgan dar-

1356 S. o. 4. Kapitel V. 1.

1357 Vgl. *Chigara* 'Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 AJICL 67.

1358 Ebenso die südafrik. Regierung, s. *Southall* 'SADC's Intervention in Lesotho: An Illegal Defence of Democracy?' in *Furley/May* (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 167; aA *Chigara* *ibid* (2000) 69.

1359 *Francis* *Uniting Africa* (2006) 192f.

1360 Ausführlich *Breytenbach* 'Failure of Security Co-operation in SADC' (2000) 7 SAJIA 85–95 und o. Fn 1305.

stellt, hätten auch die südafrikanischen Regierungschefs eine Entscheidung zur Lesotho-Intervention treffen können.¹³⁶¹ Eine vorherige Zustimmung durch die Regierungsoberhäupter zur Operation Boleas lag jedoch nicht vor. Der ordentliche SADC-Gipfel vom 13. und 14. September 1998, der eine gute Woche vor der Lesotho-Intervention folgte, erklärte lediglich:

The Summit expressed concern at the civil disturbances and loss of life following the recent elections in Lesotho. The Summit welcomed the mediation initiative led by the South African government, which resulted in the setting up of a SADC Committee of Experts to investigate the validity or otherwise of allegations that the elections were fraudulent.¹³⁶²

Auf dem außerordentlichen SADC-Treffen am 23. September 1998 zur Situation in der DR Kongo, einen Tag nach der Intervention von Südafrika und Botswana, blieb die Operation Boleas im Beschluss unerwähnt.¹³⁶³

Ein Jahr nach der Intervention, auf dem ordentlichen Jahressgipfel der SADC in Maputo, drückten die südafrikanischen Staats- und Regierungschefs ihre Zustimmung zur Operation Boleas aus:¹³⁶⁴

On Lesotho, the Summit recalled that three months after the May 1998 general election, three political parties disputed the election results, and attempted a coup d'état in September. This attempt failed as a result of *SADC military intervention* in the form of Botswana and South African forces, in response to a request from the Lesotho government. The intervention was followed by political negotiations, which led to agreement that fresh elections be held. (Herz. durch Verf.)¹³⁶⁵

In dieser Erklärung bezeichnen die südafrikanischen Staats- und Regierungschefs die Intervention der zwei SADC-Staaten als 'SADC military intervention' und segnen damit nicht nur die Intervention der zwei SADC-Staaten ab, sondern geben ihr damit nachträglich den Legitimationsmantel der Gemeinschaft. Da die SADC-Gemeinschaft die Intervention nachträg-

1361 Das gilt auch hier, obwohl das SADC-Organ als 'unabhängiges' Organ ausgestattet wurde.

1362 SADC 'Final Communiqué' Grand Baie – Mauritius (13./14.09.1998) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) 91.

1363 SADC 'Communiqué' Extra-Ordinary Summit Pretoria (23.09.1998) Fn 1295.

1364 SADC 'Communiqué' Summit Maputo – Mozambique (17./18.08.1999) in SADC Summit Communiqués (1980–2006) Rn 16, 26.

1365 SADC *ibid* Rn 26.

lich als SADC-Aktion deklariert hat, sollte sie auch als solche behandelt werden.¹³⁶⁶

c) Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat

Eine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat fehlte jedoch. Weder Südafrika noch SADC haben den Sicherheitsrat im Vorfeld informiert. Im 1997-Protokoll ist eine Autorisierung von SADC-Intervention, ähnlich wie im ECOWAS-Protokoll von 1999, nicht vorgeschrieben. Trotz ausdrücklicher Anerkennung der Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens im SADC-Protokoll 1997 in der Präambel und in Art. 9 müssen nach dem Protokoll militärische Intervention der SADC lediglich an die OAU 'und/oder die UN' berichtet werden, wobei nach dem Wortlaut der Vorschrift die Information nicht im Voraus erfolgen muss und die Berichtspflicht an die OAU/AU ausreichend sein könnte.¹³⁶⁷ Erst das Nachfolgeprotokoll, das SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation von 2001, erklärt ganz explizit in Art. 3 (d), dass

[t]he Summit shall resort to enforcement action only as a matter of last resort and, in accordance with Article 53 of the United Nations Charter, only with the authorization of the United Nations Security Council.

Die gemeinschaftlichen Voraussetzungen ändern aber nichts an den allgemeinen völkerrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen. Einer Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat bedarf es jedoch nicht, wenn es sich bei der Lesotho-Intervention um eine Intervention auf Einladung handelt, denn eine solche Einladung nimmt der Intervention den Charakter als Zwangsmaßnahme.

1366 Im Ergebnis ebenso *Bothe* 'Peacekeeping' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) 1198; *Neethling* 'Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond' (1999) 2 *OJPCR* oS; aA *Berman/Sams* 'The Peacekeeping Potential of African Regional Organisation' in Boulden (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (2003) 50.

1367 [N]ecessary measures to restore peace and stability ... shall be immediately reported to the OAU and/or UN for their considerations under the provisions of their respective Charters (Art. 2 (g) SADC-Protokoll 1997).

d) Intervention auf Einladung

Eine Einladung kann der Intervention den Eingriff in das Gewaltverbot im Grundsatz nur dann nehmen, wenn die einladende Regierung über eine effektive Hoheitsgewalt verfügt.¹³⁶⁸ In Lesotho-Fall, wie auch sonst oft bei anderen afrikanischen Anwendungsfällen der Intervention auf Einladung, stand die Effektivität der Hoheitsgewalt jedoch in Frage. Inzwischen hat sich aber durchgesetzt, dass bei einer Intervention auf Einladung eine fehlende Effektivität durch eine gesteigerte Legitimität ausgeglichen werden kann.¹³⁶⁹

Aus Sicht vieler in der Bevölkerung Lesothos und dreier Oppositionsparteien stand die Legitimität der neuen Regierung gerade in Zweifel. Auch wenn der SADC-Untersuchungsbericht zu den Wahlen, der sog. Langa Report, von der grundsätzlichen Ordnungsgemäßheit der Wahlen ausging, die Zweifel ausgeräumt hat er gerade nicht.¹³⁷⁰ Aus der zweifelhaften Legalität der neuen Regierung konnte keine Legitimität erwachsen.

Mit der zweifelhaften Legitimität und der mangelnden Hoheitsgewalt fehlen damit die Voraussetzungen für eine völkerrechtmäßige Intervention auf Einladung.¹³⁷¹ Hinzu kommt, dass auch die Bevölkerung nicht hinter der Intervention stand.

1368 Allgemeine Ansicht, s. o. 2. Kapitel I. 2. c) aa).

1369 S. o. 2. Kapitel I. 2. c) bb); *Odendahl* 'Gibt es eine völkerrechtliche Legitimität von Regierungen?' in Delbrück (Hrsg.) *Aus Kiel in die Welt* (2014) 115; *de Wet* 'The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and its Implications for the Prohibition of the Use of Force' (2015) 26 EJIL 983f.

1370 Vgl. *Dugard* *International Law: A South African Perspective* (2011) 515: "South Africa's intervention was ...of dubious legality. Nor did the fact that South Africa acted on behalf of the [SADC] cured this illegality." Aus seiner Sicht handelt es sich bei der Intervention in Lesotho um eine Intervention auf Einladung in einer rechtlichen Grauzone. *Dugard* differenziert zwischen zwei Formen der Intervention auf Einladung. Auf der einen Seite lässt er Drittinterventionen zur Herstellung von Recht und Ordnung zu, wenn die Unruhen keinen Zusammenhang mit der Wahl des politischen Systems darstellen. Auf der anderen Seite ist seiner Meinung nach eine Intervention dann unzulässig, wenn dadurch in das Selbstbestimmungsrecht des Volkes eingegriffen wird, z. B. durch Beschützung des bestehenden Staatssystems. Nach *Dugards* Einschätzung lag der Fall Lesotho genau dazwischen.

1371 AA *Nolte* *Eingreifen auf Einladung* (1999) 422; und *Levitt* *Evolving International Regime in Africa* (2002) ASIL Proceedings 142.

Des Weiteren ist fraglich, ob die Intervention verhältnismäßig gewesen ist. Der amtierende südafrikanische Präsident Buthelezi hat umgehend nach der Anfrage der lesothischen Regierung Truppen in Marsch gesetzt,¹³⁷² ohne zuvor, z. B. durch ein militärisches Beobachter-Team, die Lage in Maseru einschätzen zu können. Es wurden auch keine Anstrengungen unternommen, OAU und/oder UN zumindest durch die Weitergabe von Informationen in die Konfliktlösung einzubinden.¹³⁷³ Auch der Militäreinsatz als solcher wird als unvorbereitet, unkoordiniert und unverhältnismäßig beschrieben.¹³⁷⁴

Da die Voraussetzungen einer Intervention auf Einladung nicht vorliegen, stellt sich die Intervention als Zwangsmaßnahme dar. Sie hätte einer Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 53 UN-Charta bedurft. Eine solche lag jedoch nicht vor.

3. Ergebnis und weitere Entwicklung

Es liegen Zweifel vor, ob die Intervention in Lesotho 1998 durch südafrikanische und botswanische Truppen nach dem Innenrecht der Organisation gerechtfertigt war. Nach allgemeinem Völkerrecht könnte sie sich nur auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung stützen, da keine Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats vorlag. Die Voraussetzungen einer Intervention auf Einladung liegen jedoch nicht vor, da die um Hilfe bittende lesothische Regierung weder über Hoheitsgewalt noch über Legitimität verfügte. Die Intervention war somit völkerrechtswidrig.

In Folge wurde das Wahlrecht Lesothos geändert. Das Winner-takes-all-Prinzip wurde durch eine kombinierte Mehrheits- und Verhältniswahl ersetzt. Auch mit dem neuen Wahlrecht ging die schon 1998 erfolgreiche Partei Lesotho Congress for Democracy (LCD) als klarer Wahlsieger aus den 2002-Wahlen hervor. Die LCD konnte ihren Machtanspruch bis 2012 halten. Im Nachhinein stellte sich insoweit heraus, dass die LCD mit Hilfe der südafrikanischen und botswanischen Truppen ihre Effektivität durchsetzen konnte und spätestens mit den Wahlen 2002 volle Legitimität besaß. Zum Zeitpunkt der südafrikanischen und botswanischen Intervention

1372 *Southall* 'SADC's Intervention in Lesotho: An Illegal Defence of Democracy?' in Furley/May (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 157–59.

1373 *Dugard* *International Law: A South African Perspective* (2011) 515.

1374 *Southall* *ibid* 157f.

standen jedoch Effektivität und auch Legitimität in Zweifel. Zur Beurteilung der Völkerrechtmäßigkeit einer Intervention ist jedoch auf den Zeitpunkt *ex ante*, also zum Zeitpunkt der Beginn der Maßnahme, abzustellen.

IV. Entwicklungen bei SADC nach 1998

SADC hat auf die Kritik an den zwei Interventionen in die DR Kongo und Lesotho reagiert und das 1997-Protokoll revidiert und 2001 durch das Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation ersetzt, welches 2004 in Kraft getreten ist.¹³⁷⁵ Zudem hat die Gemeinschaft 2003 den SADC Mutual Defence Pact verabschiedet.¹³⁷⁶

Mit dem neuen Protokoll von 2001 wurde das SADC-Organ als integraler Bestandteil der SADC-Architektur in den SADC-Vertrag eingefügt.¹³⁷⁷ Der neue Art. 10 (a) SADC-Vertrag stellt nunmehr klar, dass das Organ unterhalb der Autorität des Summits, also der Versammlung der Staats- und Regierungsoberhäupter, steht.¹³⁷⁸

Wie schon im 1997-Protokoll sind innerstaatliche Konflikte miteinbezogen (Art. 2 (a), 11 (2) (b) 2001-Protokoll). In Art. 2 (f) werden Zwangsmaßnahmen beim Namen genannt, wobei hervorgehoben wird, dass sie nur als letztes Mittel in Betracht kommen wenn friedliche Mittel erfolglos gewesen sind.

Das SADC-Protokoll von 2001 erkennt in Art. 11 (3) (d) ausdrücklich an, dass Intervention ‘only with authorization of the United Nations Security Council’ gemäß Art. 53 UN-Charta erfolgen dürfen.

Die Kompatibilität des neuen 2001-Protokolls mit der Realpolitik konnte erstmals 2014 in einer erneuten innenpolitischen Lesotho-Krise getestet werden.

1375 S. o. Fn 1281.

1376 SADC ‘Mutual Defence Pact’ (26.08.2003; Ende 2016 noch nicht in Kraft), s. unter <http://www.sadc.int/documents-publications/pacts/>.

1377 SADC ‘Agreement amending the Treaty of the Southern African Development Community’ (14.08.2001, in Kraft 22.12.2014); s. jetzt SADC ‘Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community’ (21.10.2015).

1378 *Francis Uniting Africa* (2006) 193.

V. Lesotho (2014)

Im Zuge des sog. Arabischen Frühlings 2011 kam es in Lesotho, wie auch in anderen Staaten des südlichen Afrikas (v. a. in Malawi), zu verstärkten Protesten und Forderungen nach mehr Demokratie durch die Zivilgesellschaft. Es bestanden Befürchtungen, dass die Wahlen im Jahr 2012 ähnlich unruhig verlaufen könnten wie die Wahlen 1998.¹³⁷⁹ Unter SADC- und AU-Aufsicht verliefen die Wahlen 2012 jedoch zum größten Teil ruhig. Aus ihnen ging die Partei All Basotho Convention (ABC) siegreich hervor und stellte den neuen Premierminister Tom Thabane.

Im September 2014 bat Thabane die SADC wieder um Unterstützung in einer innenpolitischen Krise.¹³⁸⁰ Der Premierminister sah sich diesmal einem Putschversuch unter Führung des ehemaligen Premierminister Mosisili ausgesetzt und floh nach Südafrika. Die Troika unter dem reformierten SADC-Organ schickte mit Zustimmung der lesothischen Regierung einen 'Facilitator' und ein 'Observer Team' nach Lesotho.¹³⁸¹ Es kam zu keinem militärischen Einsatz. Die Lage in Lesotho hat sich u. a. durch die SADC-Vermittlung und das Beobachtungsteam wieder entspannt und die politische Krise konnte beigelegt werden.¹³⁸² Die vorgezogenen Wahlen vom 28. Februar 2015 in Lesotho standen ebenfalls unter SADC-Aufsicht.¹³⁸³ Sie verliefen friedlich. Aus ihnen ging wieder Mosisili als Premierminister hervor.

Das jüngste Beispiel in Lesotho zeigt, dass auch hier die Initiative zu einer Militäraktion von der bedrohten Regierung ausging und nicht von SADC. Somit sind die Befürchtungen unbegründet, die darauf verweisen, dass eine SADC-Intervention nur theoretischer Natur sei, da das Einstim-

1379 'Lesotho holds tens elections' (26.05.2012) Reuters online.

1380 'SADC to intervene as Lesotho's political parties fail to meet' (13.09.2014) NCA online.

1381 'SADC to send facilitator, observer team to Lesotho' (02.09.2014) Information der südafrik. Regierung unter <http://www.sanews.gov.za/south-africa/sadc-send-facilitator-observer-team-lesotho>.

1382 'Maseru Facilitation Declaration – Communiqué by SADC Facilitator Deputy President Cyril Ramaphosa' (02.10.2014) unter <http://www.dfa.gov.za/docs/2014/leso1003.html>.

1383 Zum SADC Election Advisory Council (SEAC), SADC Electoral Observer Mission (SEOM) sowie Status of Forces Agreement s. SADC 'Communiqué' Extraordinary Double Troika Summit Pretoria' (20.02.2015) unter https://www.sadc.int/files/6914/2451/2082/Final_COMMUNIQUE_DOUBLE_TROIKA_SUMMIT_20_FEB_2015_1930hrs.pdf

migkeitsprinzip gelten solle und kaum vorstellbar ist, dass der betroffene Staat einer Intervention zustimmt.¹³⁸⁴ Unabhängig davon, dass dies in der Praxis bisher noch nie relevant wurde, verlangt das SADC-Protokoll (2001) keine Zustimmung des betroffenen Staates. Nach Art. 11 (4) (a) soll sich das Organ lediglich darum bemühen, die Zustimmung aller am Konflikt beteiligten Parteien zu erreichen ('shall seek to obtain the consent'). Im Extremfall kann das Organ auch Maßnahmen ohne den betroffenen Staat durchsetzen.

VI. Fazit SADC

Militärische Intervention von SADC-Staaten in interne Konflikte blieben mit den zwei Interventionen 1998 (Lesotho und DR Kongo) Einzelfälle. Eine Institutionalisierung von SADC-Peacekeepingtruppen in Theorie und Praxis, wie im Falle der Schwestergemeinschaft ECOWAS, ist noch nicht erfolgt. Das nach den zwei Einsätzen revidierte SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation von 2001 griff geäußerte Bedenken an den zwei 1998-Interventionen wie auch an ECOWAS-Intervention auf und beinhaltet einen ausdrücklichen Vorbehalt des UN-Sicherheitsrats.

Bei den zwei Interventionen im Jahre 1998 kam die Rivalität zwischen Simbabwe und Südafrika um Einfluss in der Region deutlich zum Ausdruck. Zwischenzeitlich steckte Simbabwe in einer tiefen wirtschaftlichen und politischen Krise, sodass ein erweitertes militärisches Eingreifen von Seiten Mugabes in den anhaltenden DRC-Konflikt nicht zu erwarten war. Inzwischen ist die Krise in Simbabwe deutlich abgeflacht und das Land hat auf regionaler Ebene wieder an Bedeutung und Respekt gewonnen.¹³⁸⁵

1384 *Vogt* Die regionale Integration des südlichen Afrikas (2007) 159.

1385 Mugabe hatte 2015–16 turnusgemäß den Vorsitz der AU-Versammlung inne, den er für seine bekannt zugespitzten Reden gegenüber dem 'Westen' nutzte, die ihm Kritik aber auch wohlwollende Beachtung seitens anderer afrik. Staats- und Regierungschefs einbrachte. Im Sommer 2016 wurden mehrere Demonstrationen in Harare verboten. Die Verbote sind Gegenstand von Gerichtsverfahren, an denen die Zivilgesellschaft lebhaft beteiligt ist. Zusammen mit einer neuen Generation von gut ausgebildeten Richterinnen und Richtern am High und Supreme Court von Simbabwe besteht die begründete Hoffnung, dass das Land den erstrebten und eingeschlagenen Weg zum Rechtsstaat beibehält, auch wenn der zu erwartende baldige Streit um die Nachfolge Mugabes sicherlich noch einmal zu einer ernsthaften politischen Krise führen kann.

Das neue Südafrika konnte den übersteigerten politischen und wirtschaftlichen Erwartungen der Bevölkerung, der Region und der Welt nicht voll gerecht werden.

Das südliche Afrika verfügt mit Ländern wie Sambia, Botswana, Namibia und Südafrika über Staaten, die sich um Stabilität und gute Regierungsführung im eigenen Land sowie in der Region bemühen. Deshalb ist es, mit wenigen Ausnahmen, wie zwischen 2002 und 2008 in Simbabwe, 2011 und 2014 in Lesotho, 2011 in Malawi und 2013 sowie 2015–16 in Mosambik,¹³⁸⁶ so gut wie zu keinen ernsthaften politischen Krisen gekommen. Einen massiven bewaffneten Konflikt gab und gibt es nur in der DR Kongo. Als einziges frankophones Land innerhalb der SADC, das erst sehr spät und nicht unumstritten Mitglied in der südafrikanischen Staatengemeinschaft wurde, ist es immer ein Fremdkörper in der sonst relativ stabilen und insgesamt aufstrebenden Region geblieben. Die Lösung für die anhaltenden Konflikte in der DR Kongo findet sich deshalb auch nicht im südlichen Afrika, sondern in der Region der Großen Seen.

Das SADC-Protokoll von 2001 fügt sich harmonisch in die von der UN-Charta vorgesehene Architektur zwischen UN-Sicherheitsrat und Regionalorganisationen ein. Insoweit bekräftigt die Praxis des südlichen Afrikas das geltende Völkerrecht.

1386 Zu der Krise in Mosambik 2015 und dem gewaltsamen Tod des bekannten Rechtswissenschaftlers Gilles Cistac, s. 'Mord an Verfassungsrechtler verschärft politische Krise in Mosambik' (04.03.2015) DW online.

6. Kapitel: Afrikanische Union

I. Einleitung

Die im Jahre 2002 aus der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) hervorgegangene Afrikanische Union (AU)¹³⁸⁷ stellte bisher Friedensmissionen in Burundi (2003–04), Sudan (Darfur seit 2004), Somalia (seit 2007), Komoren (2006, 2007, 2008),¹³⁸⁸ Mali (2012)¹³⁸⁹ und in der ZAR (seit 2013).¹³⁹⁰ Während die Friedensmissionen in Burundi und auf den Komoren abgeschlossen sind, dauern die anderen Missionen noch an, zum Teil als hybride AU/UN-Friedensmissionen.¹³⁹¹

Bei diesen Einsätzen konnte die junge AU nicht auf umfangreiche und erfolgreiche Missionen der OAU zurückgreifen.¹³⁹² Die Vorgängerorganisation führte nur zwei klassische Friedensmissionen durch: im Tschad (1980–82) und in Ruanda (1993).¹³⁹³ Daneben gab es über ein Dutzend reine Beobachtermissionen, die noch von der OAU durchgeführt wurden,

1387 Zur AU ausführlich *Yusuf/Ougergouz* (Hrsg.) *The African Union: Legal and Institutional Framework* (2012); auch in französischer Sprache erhältlich, *dies.* *L'Union africaine: cadre juridique et institutionnel* (2013).

1388 Zum Einsatz in den Komoren s. *Svensson Emma* 'The African Unions Operation in the Comoros: MAES and Operation Democracy' (Stockholm 2008).

1389 Die AU-Beteiligung in Mali wird unter ECOWAS diskutiert, o. 4. Kapitel VI. 3.

1390 Die AU-Beteiligung in der ZAR wird u. im 7. Kapitel diskutiert.

1391 Einführend *Okeke* 'An Evolving Model of African-Led Peace Support Operations? Lessons from Burundi, Sudan (Darfur) and Somalia' in Tardy/Wyss (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture* (2014); weiterführend *Badmus* *The African Union's Role in Peacekeeping* (2015).

1392 Zur OUA s. umfassend *Djiena Wembou* *L'OUA à l'aube du XXI^e siècle* (1995); sowie *Jouve Edmond* *L'Organisation de l'Unité Africaine* (Paris 1984); *Ba Abdoul/ Bruno Koffi/ Sahli Fethi* *L'Organisation de l'Unité Africaine* (Paris 1984).

1393 *Kieh* 'International Organizations and Peacemaking in Africa' in Magyar/Conteh-Morgan (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (1998) 22–31.

darunter in Burundi (1993–96),¹³⁹⁴ auf den Komoren (1997–98),¹³⁹⁵ in der DR Kongo (1999–2000)¹³⁹⁶ und in Äthiopien/Eritrea (2000).¹³⁹⁷

Den ersten pan-afrikanischen Peacekeeping-Einsatz durch die Inter-African Force im tschadischen Konflikt 1980–82 mit Truppenkontingenten aus Nigeria, Senegal und dem damaligen Zaire nahm der UN-Sicherheitsrat einfach zur Kenntnis,¹³⁹⁸ was völkerrechtlich unproblematisch ist, da der Einsatz mit Zustimmung der effektiven Regierung erfolgte.¹³⁹⁹ Der Einsatz oblag einem ad hoc Standing Committee und nicht der Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration.

Letztere wurde 1963 zusammen mit der OAU gegründet.¹⁴⁰⁰ Sie blieb aber inaktiv, zumal sie nur für zwischenstaatliche und nicht für innerstaatliche Konflikte zuständig war.¹⁴⁰¹ In Konfliktsituationen gab es vielmehr regelmäßige Ad-hoc-Lösungen mit Versammlung der afrikanischen Staats- und Regierungschefs, dem Ministerrat und dem OAU-Generalsekretär.¹⁴⁰²

1394 Ursprünglich geplant war die Observation Mission to Re-Establish Confidence in Burundi (MIROBU) mit 180 Militär- und 20 Zivilpersonen aus Niger, Mali und Burkina Faso; schließlich kamen nur 18 Beobachter unter MIOB (Mission internationale de protection et d'observation), später Erhöhung auf 70 Personen; s. *Marineau* 'Securing Peace in Burundi' in Falola/Thomas (Hrsg.) 233f.

1395 Mission d'observation aux Comores (OMIC I 1997–87), (OMIC II 2001–02), (OMIC III 2002), aus *Mubiala* 'Peacekeeping Operations: The Examples of Burundi and Sudan' in Yusuf/Ouguerouz (Hrsg.) *The African Union* (2012) 357.

1396 Commission conjointe de vérification en République démocratique du Congo (1999–2000).

1397 OAU Liaison Mission in Ethiopia–Eritrea (OLMEE 2000), s. *Mays Terry* *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping* (Lanham 2011) 204.

1398 UNSR-Res 504 (30.04.1982).

1399 Zum Einsatz s. *Sesay* 'The Limits of Peace-Keeping by a Regional Organization: The OAU Peace-Keeping Force in Chad' (1991) *Conflict Quarterly* 7–26; *Francis* *Uniting Africa* (2006) 122f mwN; *Imobighe* *The OUA (AU) and OAS in Regional Conflict Management* (2003) 99: "peace-keeping fiasco in Chad".

1400 Protocol of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration (21.07.1964); zum konstituierenden Treffen kam es jedoch erst im Dez. 1967, ihre 21 Mitglieder wurden von der OAU-Konferenz für fünf Jahre gewählt, s. *Imobighe* *ibid* 34.

1401 *Yusuf* 'The Right of Intervention by the African Union: A New Paradigm in Regional Enforcement Action?' (2003) 11 *AYIL* 4; *Yoh Nout* *The Institutional Role of the Organization of African Unity (OAU) in Conflict Resolution in Africa* (2008) 173.

1402 *Imobighe* *The OUA (AU) and OAS in Regional Conflict Management* (2003) 57; *Yoh Nout* *ibid* 173, 201–16.

In Ruanda setzte die OAU von August bis Oktober 1993, ein knappes Jahr vor dem Völkermord, eine militärische Beobachtermission ein, die dann auf die UN übertragen wurde.¹⁴⁰³ Auch hier lag eine Zustimmung der Regierung zur Intervention der OAU vor, sodass allgemein davon ausgegangen wurde, dass keine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat notwendig war.

Der Wegfall der Ost-West-Differenzen nach 1990 hatte nicht nur negative Auswirkungen auf Afrika, wie das unvermittelte Scheitern von Staaten, sondern auch positive Einflüsse. Die strenge nichtinterventionistische Haltung, die der OAU seit ihrer Gründung – von der Intervention in den Tschad einmal abgesehen – eigen war, wurde im Juli 1990, auf der 26. ordentlichen OAU-Versammlung, aufgelockert.¹⁴⁰⁴ In einer historischen Erklärung zu den ‘Fundamental Changes Taking Place in the World’ erklärten sich die afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter zu mehr Demokratie und einer Verbesserung der bestehenden Konfliktlösungsmechanismen bereit.¹⁴⁰⁵ Drei Jahre später, auf dem Gipfeltreffen in Kairo, wurden Letztere konkretisiert durch die Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution.¹⁴⁰⁶ Seinem Hauptorgan, dem Central Organ, oblag Schlichtung, Mediation und traditionelle Friedensmissionen mit Zustimmung der Parteien.¹⁴⁰⁷ Dies stellte insofern eine Steigerung zur 1963-Kommission dar, als die Kairo-Erklärung von 1993

1403 *Francis Uniting Africa* (2006) 124; die Wirkung des OAU-Ruanda-Einsatzes ist str.; während ein Teil der Lit. davon ausgeht, dass er die Lage in Bezug auf den Völkermord verschärft hat, sehen ihn andere positiv, wie *Kieh* ‘International Organizations and Peacemaking in Africa’ in Magyar/Conteh-Morgan (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (1998) 29.

1404 *Marineau* ‘Securing Peace in Burundi: External Interventions to End the Civil War, 1993–2006’ in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa* (2014) 233.

1405 *Francis Uniting Africa* (2006) 123; OAU ‘Declaration of the Assembly of Heads of State and Government of the Organisation of African Unity on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World’ (11.07.1990) OUA-Dok AHG/Decl.1 (XXVI) Rn 10f.

1406 OAU ‘Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution’ (Cairo Declaration) (30.06.1993) OUA-Dok AHG/Decl.3 (XXIX).

1407 Cairo Declaration (1993) Rn 14; *Francis Uniting Africa* (2006) 123f.

nach dem Wortlaut nichtinternationale Konflikte mit einschließt.¹⁴⁰⁸ Bis zum Millenniumswechsel blieb die Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten durch die Gemeinschaft nichtsdestotrotz ein festgeschriebenes Prinzip in der afrikanischen Staatenpraxis, ebenso wie die Zustimmung der Parteien zu einem Einsatz.¹⁴⁰⁹ Mit Blick auf die Anzahl der afrikanischen Konflikte hatte der Kairo-Mechanismus von 1993, gleichfalls wie das nachgeschobene 1994 Protocol of Mediation, Conciliation and Arbitration, nur einen bescheidenen Einsatz.¹⁴¹⁰ Eingesetzt wurde der Mechanismus immerhin in den eingangs genannten Beobachtermissionen der Neunzigerjahre.¹⁴¹¹ Zudem ermächtigten 2003 die im Mechanismus vertretenen Staaten die erste AU-Mission in Burundi, da es zu diesem Zeitpunkt den Friedens- und Sicherheitsrat der AU noch nicht gab.¹⁴¹² “[O]n the most murderous and destructive conflicts in the continent during the 1990’s namely Rwanda, Somalia, Sierra Leone, Liberia and DRC [however] the Mechanism failed to have any impact whatsoever.”¹⁴¹³

Mit Schaffung des neuen Friedens- und Sicherheitsrats der AU im Jahre 2002 wurde der Kairo-Mechanismus aufgehoben.¹⁴¹⁴

II. Der Friedens- und Sicherheitsrat der AU

Der am 11. Juli 2000 verabschiedete Constitutive Act of the African Union (AU-Gründungsakte oder AU-Akte) sah keinen Sicherheitsrat vor.¹⁴¹⁵ Erst 2002, auf dem ersten AU-Gipfel im südafrikanischen Durban, der die

1408 Vgl. Cairo Declaration (1993) Rn 9: “No single internal factor has contributed more to the present socio-economic problems in the continent than the source of conflicts in and among our countries.”

1409 Cairo Declaration (1993) Rn 14.

1410 *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in *Yusuf/Ouguergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 338.

1411 *Mubiala* ‘Peacekeeping Operations: The Examples of Burundi and Sudan’ in *Yusuf/Ouguergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 356f; *Yusuf* *ibid* 339.

1412 S. u. unter VI. AU-Mission in Burundi.

1413 *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in *Yusuf/Ouguergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 338.

1414 Gen. Art. 22 Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (09.07.2002, in Kraft 26.12.2003), alle AU-Verträge unter www.au.int/en/treaties.

1415 Constitutive Act of the African Union (11.07.2000, in Kraft 26.05.2001) 2158 UNTS 3.

Gründung der AU feierlich vollzogen,¹⁴¹⁶ wurde der Friedens- und Sicherheitsrat der AU (AU-Sicherheitsrat) durch das Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (AU-Sicherheitsratsprotokoll) nachgeschoben.¹⁴¹⁷

Durch das 2003 verabschiedete Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union¹⁴¹⁸ ist der AU-Sicherheitsrat nun als weiteres AU-Organ in Art. 5 (1) (f) AU-Akte verankert.¹⁴¹⁹ Am 25. Mai 2004 hatte der AU-Sicherheitsrat seine feierliche erste Sitzung auf der Ebene der Staats- und Regierungsoberhäupter.¹⁴²⁰

Der AU-Sicherheitsrat ist ein ständiges Organ und operiert auf drei Ebenen: auf der diplomatischen Vertretungen, der ministeriellen Ebene und auf der des höchsten Staatsamtes.¹⁴²¹ Die Mitgliedschaft ist eine rotierende. Die 15 Mitglieder werden von der AU-Versammlung auf zwei bzw. auf drei Jahre gewählt. Dabei müssen die verschiedenen Regionen¹⁴²² und das finanzielle, militärische und demokratische Engagement der Mitglieder berücksichtigt werden.¹⁴²³ Eine ständige Mitgliedschaft ist damit nicht vorgesehen, kann jedoch faktisch erreicht werden, denn das Protokoll lässt

1416 Art. 33 AU-Akte sah eine Übergangsperiode von einem Jahr vor, sodass der Gipfel in Durban 2002 gerne als feierliche AU-Geburtsstunde gesehen wird. Die informative Website des Durban-Gipfels ist zu Recherchezwecken erhalten geblieben unter <http://www.au2002.gov.za>.

1417 Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (2002) o. Fn 1414. Art. 5 (2) AU-Akte lässt ausdrücklich die Schaffung neuer, neben den in Art. 5 (1) aufgezählten Organen zu.

1418 Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union; verabschiedet 03.02.2003 auf der ersten außerordentlichen AU-Versammlung in Addis Abeba und am 11.07.2003 auf der zweiten ordentlichen Versammlung in Maputo; formell noch nicht in Kraft (zuletzt überprüft August 2016).

1419 Ausführlich zum Friedens- und Sicherheitsrat der AU s. *Tchikaya Blaise* 'Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine' in Akandji-Kombé Jean-François (Hrsg.) *L'homme dans la société internationale*, FS Paul Tavernier (Bruxelles 2013) 387–405; und *Barthel* Die neue Sicherheits- und Verteidigungsstruktur der Afrikanischen Union (2011) 51–98.

1420 Nachdem der AU-Exekutivrat am 15./16.03.2004 die ersten 15 Mitglieder gewählt hat.

1421 *Kioko* 'The Right of Intervention under the AU's Constitutive Act' (2003) 85 RICR 815.

1422 Der gewohnheitsrechtliche Regionalproporz gliedert sich in die fünf Regionen: südliches, westliches und östliches Afrika sowie Zentral- und Nordafrika; s. auch o. Fn 11.

1423 Vgl. Art. 5 (2) AU-Sicherheitsratsprotokoll.

es ausdrücklich zu, dass ein Mitglied nach dem Ende der Amtszeit direkt wiedergewählt wird.¹⁴²⁴

Das Stimmengewicht unter den Mitgliedsstaaten ist gleich verteilt.¹⁴²⁵ Prozedurale Fragen können mit einfacher Mehrheit entschieden werden, andere Fragen bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit, wobei das Protokoll in Art. 8 (13) ausdrücklich vorgibt, dass das Ziel immer der Konsens sein sollte. Der Konsens entspricht gleichsam einer alten völkerrechtlichen wie afrikanischen Tradition.¹⁴²⁶ Art. 8 (13) AU-Sicherheitsratsprotokoll ist als Kompromiss zu sehen, bei dem sich die Supranationalisten innerhalb der AU durchsetzen konnten, die Traditionalisten sich jedoch nicht übergeben fühlten.¹⁴²⁷

Nach Art. 7 (1) (c) AU-Sicherheitsratsprotokoll ist der AU-Sicherheitsrat für die Entsendung von Friedensmissionen zuständig (“to authorize the mounting and deployment of peace support missions”). Fraglich ist, ob damit dem AU-Sicherheitsrat innerhalb der Union tatsächlich die absolute Macht über die Entscheidung von Friedensmissionen gegeben ist und er damit mit dem UN-Sicherheitsrat verglichen werden könnte. Auf Ebene der Vereinten Nationen ist der Sicherheitsrat das einzige Gremium, das verbindliche Entscheidungen für und gegen alle Mitglieder festlegen kann (Art. 26 UN-Charta). Auf afrikanischer Ebene ist gem. Art. 6 (2) AU-Akte die Versammlung der Staats- und Regierungsoberhäupter der 54 Staaten die höchste Entscheidungsebene. Durch die Neueinführung des Friedens-

1424 Art. 5 (3) AU-Sicherheitsratsprotokoll. Wichtige Verfahrensfragen sind durch die Ergebnisse des AU-Sicherheitsratsretreats von 2007 in Dakar geregelt, AU-Dok PSC/PR/2 (LXXXIII).

1425 Art. 8 (12) AU-Sicherheitsratsprotokoll.

1426 Vgl. *Wolfrum Rüdiger/ Pichon Jakob* ‘Consensus’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

1427 Zu den Supranationalisten (ehem. sog. Casablanca Group) gehörte v. a. Gaddafi, der sich im Gegensatz zu den Traditionalisten oder Nationalisten (ehem. sog. Monrovia Group) die neue AU als eine supranationale Organisation mit der EU als Vorbild gewünscht hat. Dem Grunde und der Praxis nach ist die AU jedoch keine supranationale Organisation geworden. Zu den zwei Strömungen und zur Transformation der OUA in die AU s. *Bedjaoui Mohammed* ‘Brief Historical Overview of Steps to African Unity’ in Yusuf/Ouguerouz (Hrsg.) *The African Union* (2012) 9–23; *Maluwa Tiyanjana* ‘The Transition from the Organization of African Unity to the African Union’ in Yusuf/Ouguerouz (Hrsg.) *ibid* 25–52.

und Sicherheitsrats der AU hat sich dadurch nichts geändert. Das Veto- bzw. Letztentscheidungsrecht bleibt bei der AU-Versammlung.¹⁴²⁸

Weiterhin ist fraglich, was alles unter den Begriff 'peace support mission' fällt. Die Literatur ist sich darüber einig, dass darunter Friedensmissionen im weitesten Sinne zu fassen sind, also neben klassischen Friedensmissionen auch Peaceenforcement- und Multitasking-Missionen, also sog. Friedensmissionen der dritten Generation.¹⁴²⁹

In new operational environments like Liberia and Somalia, military ... need[s] to work hand in hand with civilian humanitarian agencies in dangerous environments, often densely populated, to deliver humanitarian aid and to restore order. Such operations are now commonly referred to as peace support operations.¹⁴³⁰

Humanitäre Interventionen im Falle von Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen, die der AU unter Art. 4 (h) AU-Akte ein Interventionsrecht zusprechen, fallen auch unter den Begriff peace support missions. Hier regelt das Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union (2003) deklaratorisch, dass die Versammlung auf Vorschlag des AU-Sicherheitsrats entscheidet.¹⁴³¹ Die zukünftige Praxis wird das Verhältnis zwischen AU-Sicherheitsrat und Versammlung erhellen. Zu erwarten ist ein bekanntermaßen pragmatischer Umgang mit normativen Vorga-

1428 Zumindest hat sich neben der Versammlung ein weiteres funktionstüchtiges Organ herausbilden können. Zu Zeiten der OAU wird die Konferenz, das Korrelat zur Versammlung, als 'die OUA' beschrieben: "A l'OUA, ... c'est la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement qui s'avère être l'institution par excellence, le tout de l'Organisation; elle est l'Organisation même.", so *Glèlè-Ahanhanzo* Introduction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales africaines (1986) 45.

1429 *Levitt* 'The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council' in *Blokker/Schrijver* (Hrsg.) Security Council and the Use of Force (2005) 220; *Akude* Der Anspruch der Afrikanischen Union auf Krisenmanagement in Afrika (2005) 70.

1430 *Olonisakin/Aning* 'Humanitarian Intervention and Human Rights: The Contradictions of ECOMOG' (1999) 3 IJHR 20.

1431 Art. 4 (h) AU-Akte i.d.F. des Amendment Acts ist, wie gesagt, noch nicht in Kraft; das Letztentscheidungsrecht der Versammlung gilt aber gewohnheitsrechtlich, da auch mit Schaffung des AU-Sicherheitsrats die Versammlung an ihrer Praxis festhalten wollte, oberstes Entscheidungsgremium zu bleiben; im Ergebnis ebenso *Barthel* Die neue Sicherheits- und Verteidigungsstruktur der Afrikanischen Union (2011) 17f.

ben. Denkbar ist z. B., dass der AU-Sicherheitsrat Interventionen ins Laufen bringt, die die Versammlung dann absegnet oder auch blockiert, ähnlich wie die OAU-Konferenz früher mit Entscheidungen der vielzähligen Ad-hoc-Komitees umgegangen ist.

Bei der Krise in Burundi 2015 hat der AU-Sicherheitsrat am 17. Dezember eine Peaceenforcement-Gruppe unter AU-Versammlungsvorbehalt ‘autorisiert’, die dann allerdings von der AU-Versammlung auf dem Gipfel Anfang 2016 abgelehnt worden ist, da die burundische Regierung ihr nicht zustimmte.¹⁴³² Wie im Falle von Darfur haben auch hier die afrikanischen Staats- und Regierungschefs nicht die Möglichkeiten genutzt, die ihnen die AU-Akte bietet: die Möglichkeit einer Peaceenforcement-Gruppe ohne Zustimmung des betroffenen Landes.¹⁴³³

III. Humanitäre Intervention: Art. 4 (h) AU-Akte

1. Einleitung

Die humanitäre Intervention ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats ist eine der umstrittensten Fragen des modernen Völkerrechts, die sich auch auf afrikanischer Ebene stellt.¹⁴³⁴ Im Gegensatz zur internationalen Ebene bestehen in Afrika auf kontinentaler bzw. regionaler (AU) und sub-regionaler Ebene (v. a. ECOWAS) jedoch schon völkervertragsrechtliche Ausgestaltungen der humanitären Interventionen, die materiell-rechtliche Voraussetzungen klären. Auf kontinentaler Ebene ist die humanitäre Intervention in Art. 4 (h) AU-Akte geregelt.¹⁴³⁵ Die Vorschrift kam indes noch nicht zum Einsatz, obwohl sich, z. B. im Darfur-Konflikt und jüngst in Burundi, schon die Gelegenheit dazu geboten hätte.

1432 Hierzu ausführlicher unter VII. 2. e) Exkurs: Burundi (2015/16).

1433 Zur Krise in Darfur ab 2007 gleich unter VII.

1434 S. o. 2. Kapitel II.; und u. 9. Kapitel II.

1435 Ausführlich *Kwali* The Responsibility to Protect: Implementation of Article 2(h) Intervention (2011); *ders.* (Hrsg.) Africa and the Responsibility to Protect: Article 4(h) of the African Union Constitutive Act (2014).

2. Die Ausgestaltung der humanitären Intervention in der AU-Akte

a) Art. 4 (h) AU-Akte

Die Gründungsakte der AU schränkt das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten durch die Mitgliedsstaaten (Art. 4 (g) AU-Akte) deutlich ein, indem es in Art. 4 (h) ein Recht der Gemeinschaft postuliert:

to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity.¹⁴³⁶

Im Falle schlimmster Gräueltaten sichert sich damit die Gemeinschaft ein Interventionsrecht zu. Während sich die einzelnen Mitgliedsstaaten weiterhin an das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zu halten haben, gilt es für die Gemeinschaft nach der AU-Gründungsakte sprachlich nicht mehr.¹⁴³⁷

Damit ist die AU-Akte zwar nicht der erste völkerrechtliche Vertrag, der die humanitäre Intervention positivrechtlich ausgestaltet. Schon ein Jahr zuvor wurde sie auf subregionaler Ebene durch das ECOWAS Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolutions, Peacekeeping and Security 1999 normativ niedergelegt.¹⁴³⁸ Für den Kontinent ist jedoch die AU-Akte von besonderer Bedeutung. Art. 4 (h) AU-Akte wird als Paradigmenwechsel gehandelt. ‘Die heilige Kuh’ der OAU, das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, ‘ist endlich vom Eis’.¹⁴³⁹ Als Hintergrund für diesen Wechsel werden vor allem die schmerzhaften Erfahrungen in Ruanda und anderen blutigen Konflikten genannt.¹⁴⁴⁰ Die afrikanische Rechtswissenschaft sieht die nor-

1436 Ergänzt durch Art. 7 (e) Peace and Security Protocol “as defined in relevant international conventions and instruments” und durch den Amendment Act “upon the recommendation of the Peace and Security Council”.

1437 Im Gegensatz hierzu gilt Art. 2 (7) UN-Charta sprachlich nur für die UN; für die UN-Mitgliedsstaaten gilt das Nichteinmischungsprinzip gewohnheitsrechtlich.

1438 S. o. 4. Kapitel V. Sicherheits- und Friedensprotokoll (1999 Mechanism).

1439 *Francis Uniting Africa* (2006) 129; *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in *Yusuf/Ouguergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 335, 348–52.

1440 *Conteh-Morgan* ‘Adapting Peace-Making Mechanisms in an Era of Global Change’ in *Magyar/Conteh-Morgan* (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (1998) 6;

mative Ausgestaltung der humanitären Intervention positiv und als Bereicherung der internationalen Beziehungen.¹⁴⁴¹

b) Rechtsfolge: Interventionspflicht?

Zu untersuchen ist, ob die in Art. 4 (h) AU-Akte genannten Fälle, wie Völkermord, eine juristische Eingriffspflicht auslösen. Von einigen Autoren wird dies unter Hinweis auf die Kehrseite des positiv ausgestalteten Interventionsrechts bejaht.¹⁴⁴² Es ist jedoch fraglich, ob das Recht zur humanitären Intervention alleine aufgrund seiner positivrechtlichen Ausgestaltung zu einer Pflicht werden kann. Dagegen spricht, dass die AU zumindest bisher keine eigenen Truppen hat und ihre Mitglieder nicht dazu verpflichtet kann, Truppen zur Verfügung zu stellen. Selbst Stimmen, die die Zulässigkeit einer humanitären Intervention ohne ein UN-Sicherheitsratsmandat unter engen Voraussetzungen bejahen, kommen nicht dahin, eine Pflicht zur Intervention zu begründen.¹⁴⁴³ Die Verantwortung mag eine moralische oder politisch gebotene, aber keine rechtliche sein.¹⁴⁴⁴ Es "kann keine Rechtspflicht eines Staates geben, sich an einer Intervention zu beteiligen und damit Leib und Leben seiner Staatsbürger zu gefährden".¹⁴⁴⁵ Auch der Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty zur Responsibility to Protect von 2001 postuliert keine Pflicht.¹⁴⁴⁶ Die gleichen Argumente gelten auf regionaler Ebene.

Etienne 'L'article 2, paragr. 7, de la Charte des Nations Unies' (2003) 11 AYIL 256.

1441 Z. B. *Francis* *Uniting Africa* (2006) 130, 136; *Yusuf* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 348, 350–52; *Mubiala* 'Peacekeeping Operations: The Examples of Burundi and Sudan' in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *ibid* 374; *Tehindrazanari-velo* 'The AU's Relationship with the UN in the Maintenance of Peace and Security' in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *ibid* 409f.

1442 *Levitt* 'The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council' in *Blokker/Schrijver* (Hrsg.) *Security Council and the Use of Force* (2005) 250.

1443 *Peters* *Widerstandsrecht und humanitäre Intervention* (2005) 310.

1444 *Peters* *ibid* 311f.

1445 *Peters* *ibid* 312.

1446 Vgl. 'Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty' (Dez. 2001) UN-Dok A/57/303 (14.08.2002) Annex Rn 2.24–2.27.

IV. Die 2003 Änderungen des Art. 4 (h) AU-Akte

Zusätzlich zu den oben aufgeführten drei Regelbeispielen des Art. 4 (h) AU-Akte kam 2003 ein weiteres hinzu: “serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member State,”¹⁴⁴⁷ das jedoch noch nicht in Kraft ist.¹⁴⁴⁸ Der AU-Sicherheitsrat findet, wie schon erwähnt, Eingang in die Vorschrift, indem die Möglichkeit der Intervention nunmehr auf seine Empfehlung hin erfolgt. Der neue Art. 4 (h) AU-Akte heißt jetzt wie folgt:

the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a *decision* of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity as well as a serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member State of the Union upon the *recommendation* of the Peace and Security Council. (Hervorh. durch Verf.)

Auch wenn die endgültige Entscheidung über eine Intervention der Versammlung vorbehalten ist, erfährt der AU-Sicherheitsrat durch die Aufnahme in die Vorschrift eine Aufwertung, und da er ein ständiges Organ verkörpert, ist auch eine Steigerung der Handlungsfähigkeit der AU zu erwarten.

Während die drei Kategorien von Völkerrechtsverbrechen in Art. 4 (h) AU-Akte positiv aufgenommen worden sind, da sie völkergewohnheitsrechtliche Straftatbestände darstellen, die sog. core crimes,¹⁴⁴⁹ ist die neue Änderung schon vor ihrem Inkrafttreten Gegenstand von Kritik.¹⁴⁵⁰ Bereits die Entstehungsgeschichte ist skurril.¹⁴⁵¹ Libyens Führer Gaddafi hat diese und andere Änderungen bei dem feierlichen Eröffnungsgipfel in Durban 2002 einbringen wollen und war pikiert darüber, dass der südafrikanische Präsident Mbeki als Newcomer, aber nun mal Vorsitzender der Versammlung, auf einer Verfahrensregel bestand, wonach Vorschläge 60

1447 Hierzu *Maluwa* ‘Fast-Tracking African Unity or Making Haste Slowly? A Note to the Amendments to the Constitutive Act of the African Union’ (2004) 51 NILR 195–236.

1448 Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union (11.07.2003); im Juli 2016 hatten 28 von 30 notwendigen Staaten den Amendment Act ratifiziert.

1449 Zum Begriff s. *Werle* Völkerstrafrecht (2012) Rn 88 mwN.

1450 *Baimu/Sturman* ‘Amendment to the African Union’s Right to Intervene: A Shift from Human Security to Regime Security?’ (2003) 12 ASR 37–45; *Barthel* Die neue Sicherheits- und Verteidigungsstruktur der AU (2011) 264–66.

1451 Hierzu *Baimu/Sturman* *ibid* 38f.

Tage vor Sitzungstermin an den oder die Vorsitzende der AU-Kommission eingebracht werden sollen.¹⁴⁵² Offenbar war dies für Gaddafi trotz seiner OAU-Erfahrungen ein Novum und er reagierte verärgert. Gaddafi wurde eine außerordentliche Versammlung in Aussicht gestellt.¹⁴⁵³ Auf einer solchen kam es dann am 3. Februar 2003 in Addis Abeba – ohne jede Diskussion – zur Annahme der vorgeschlagenen Änderungen, sozusagen als *face-saving diplomacy*. Allerdings war der ursprüngliche Vorschlag Gaddafis zwischenzeitlich stark vom AU-Exekutivrat verändert worden. Aus

crimes against humanity as well as in cases of unrest or external aggression in order to restore peace and stability to the Member of the Union,

wurde

crimes against humanity as well as a serious threat to *legitimate order* to restore peace and stability in the Member State of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council. (Hervorh. durch Verf.)

Die völkerrechtliche Kritik an der Änderung richtet sich vor allem darauf, dass die ‘legitimate order’-Klausel nunmehr eher zum Schutz von verbrauchten Regierungen als zum Schutz von Menschen eingesetzt werden kann, da ‘legitimate order’ noch keine anerkannte Definition habe, die pro-demokratische Elemente aufweise¹⁴⁵⁴ und “(e)inige afrikanische Staats- und Regierungschefs ... bisher selbst friedliche Demonstrationen für einen Regierungswechsel als ‘ernsthafte Bedrohung der legitimen Ordnung’ ansahen”.¹⁴⁵⁵ “[T]he continental organization may find itself in the embarrassing situation of trying to prop up unpopular or repressive regimes desperately holding on to power against the will of their own people.”¹⁴⁵⁶

Andere weisen diese Kritik zurück und betonen, dass die Schwelle zum Einschreiten in der Vorschrift zu hoch gesetzt war und die Änderung des Art. 4 (h) AU-Akte nunmehr die notwendige Flexibilität gäbe.¹⁴⁵⁷ Letztendlich wird die Lösung durch eine restriktive Auslegung des Merk-

1452 Rule 8 of the Rule of Procedures of the Assembly.

1453 *Baimu/Sturman* ibid 38f.

1454 *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 340.

1455 *Barthel* *Die neue Sicherheits- und Verteidigungsstruktur der AU* (2011) 266.

1456 *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ ibid 340.

1457 Vgl. *Kioko* ‘Right of Intervention under the AU’s Constitutive Act’ (2003) 85 *RICR* 812.

mals 'legitim' zu finden sein.¹⁴⁵⁸ Wie oben gesehen, gibt es schon genügend Ansätze, die in 'legitim' pro-demokratische Elemente sehen bzw. fordern; zumindest ist anerkannt, dass die Legitimität einer Regierung den Rückhalt eines großen Teils der Bevölkerung erfordert.¹⁴⁵⁹

V. Das Verhältnis zwischen Art. 53 (1) UN-Charta und Art. 4 (h) AU-Akte

1. Fehlender Bezug zur UN-Charta

Fraglich ist das Verhältnis zwischen Art. 53 (1) Satz 2, 1. HS UN-Charta und Art. 4 (h) AU-Akte. Die AU wird – ebenso wie ihre Vorgängerorganisation OAU – als Regionalorganisation i. S. d. Kapitel VIII der UN-Charta angesehen.¹⁴⁶⁰ Art. 4 (h) AU-Akte stellt jedoch selbst keinen Bezug zu Art. 53 UN-Charta her. Es verwundert daher nicht, dass das Verhältnis zwischen Art. 4 (h) AU-Akte und Art. 53 UN-Charta ein umstrittenes ist.

a) Anwendung von Art. 53 UN-Charta in nichtinternationalen Konflikten

Levitt ist der Ansicht, dass kein Konflikt zwischen AU- und UN-Recht im Bereich von internen Konflikten bestünde, da Art. 53 (1) Satz 2, 1. HS UN-Charta im Zusammenhang mit Art. 2 (4) UN-Charta zu lesen sei, der nur im zwischenstaatlichen Bereich gelten würde.¹⁴⁶¹ Tatsächlich hat diese Meinung Rückhalt in der älteren Staatenpraxis. Vor 1990 ist der UN-Sicherheitsrat Bürgerkriegssituationen nur zögerlich angegangen. So hat

1458 So auch *Barthel* Die neue Sicherheits- und Verteidigungsstruktur der AU (2011) 266; *Baimu/Sturman* 'Amendment to the African Union's Right to Intervene: A Shift from Human Security to Regime Security?' (2003) 12 ASR 41.

1459 S. o. 2. Kapitel I. 4. c) cc) und III.; hierzu auch *D'Aspremont Jean* L'Etat non démocratique en droit internationale: Critique du droit international positif et de la pratique contemporaine (2008) 143–82.

1460 *Körbs* 'Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen' (1997) 220–22 mwN; ausführlich *Barthel* Die neue Sicherheits- und Verteidigungsstruktur der AU (2011) 283–96.

1461 *Levitt* 'The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council' in *Blokker/Schrijver* (Hrsg.) Security Council and the Use of Force (2005) 234.

z. B. die Sowjetunion den Konflikt im Tschad in den Jahren 1980 und 1981 als innere Angelegenheit bewertet. Der Sicherheitsrat hat deshalb von der Intervention der OAU lediglich 'Notiz genommen' und jeden Hinweis auf Kapitel VII und VIII vermieden.¹⁴⁶² Die Reaktionen des UN-Sicherheitsrats auf die ECOMOG-Interventionen in Liberia (1991) und Sierra Leone (1997) waren dergestalt, dass davon ausgegangen werden konnte, dass der UN-Sicherheitsrat nicht von der Ermächtigungsbedürftigkeit dieser zwei Militäreinsätze ausging. Die vielen Versuche in der Literatur, die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu der Situation in den beiden Ländern als nachträgliche Genehmigung anzusehen, ebenso wie die verschiedenen Reaktionen auf den Kosovo-Einsatz der Nato 1999, zeigen jedoch die überwiegende Ansicht in der Literatur in den Neunzigerjahren, wonach die Intervention einer Staatengemeinschaft in einen internen Konflikt an den Vorgaben des Art. 53 UN-Charta zu messen ist. Nach dem 11. September 2001 hat sich die Praxis des UN-Sicherheitsrats geändert und die Meinung in der Literatur verfestigt; auch die afrikanische Staatenpraxis hat sich danach ausgerichtet: Interventionen von Drittstaaten und Staatengemeinschaften in einen internen bewaffneten Konflikt unterliegen im Grundsatz den Voraussetzungen des Art. 53 UN-Charta.¹⁴⁶³ Die Ansicht von Levitt ist daher abzulehnen.

b) Kein Konflikt bei klassischen Friedensmissionen, Selbstverteidigung und Interventionen auf Einladung

Art. 53 UN-Charta bezieht sich auf Zwangsmaßnahmen. Klassische Peacekeeping-Einsätze, bei denen die Zustimmungen aller Parteien vorhanden sind, fallen aus der Definition der Zwangsmaßnahme heraus, da ihnen die Zustimmung den zwingenden Charakter nimmt.¹⁴⁶⁴ Bei konsensualen Friedensmissionen besteht daher kein Konflikt zwischen AU-Akte und UN-Charta. Ebenso unproblematisch sind individuelle und kollektive

1462 UNSR-Res 504 (30.04.1982).

1463 *Yusuf* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346f, 354 mwN; *Dugard International Law: A South African Perspective* (2011) 515; *Viljoen* 'African Union' in *Wolftrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 63; *Walter Vereinte Nationen und Regionalorganisationen* (1996) 221.

1464 Allgemeine Ansicht, s. die Lit. o. Fn 1099.

Maßnahmen, die nach Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt sind.¹⁴⁶⁵ Soweit Interventionen eindeutig nach der Rechtsfigur der Intervention gerechtfertigt sind, bedürfen sie ebenfalls nicht der Genehmigung des UN-Sicherheitsrats. Da die tatsächlichen Voraussetzungen einer Intervention auf Einladung sehr häufig umstritten sind, insbesondere bezüglich der Frage, ob die einladende Regierung noch Hoheitsgewalt hat bzw. als legitim betrachtet werden kann, ist der UN-Sicherheitsrat im Zweifel zumindest immer vorab zu informieren. Nur so kann der UN-Sicherheitsrat seiner Rolle als Hauptverantwortlicher des Weltfriedens gerecht werden und ggf. regulierend in die Situation eingreifen. Der Umstand, dass die UN-Charta nur von der Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats (vgl. Art. 24 (1) UN-Charta) und nicht von der alleinigen Verantwortung des Rates ausgeht, d. h. eine originäre (Neben-)Verantwortung der Regionalorganisationen zulässt, ebenso wie das Vorhandensein des Kapitel VIII zeigen, dass das System der kollektiven Sicherheit nach der UN-Charta auch die Verantwortung regionaler Organisationen voraussetzt und erlaubt.¹⁴⁶⁶

c) Auslegung der AU-Akte

Nun könnten alle AU-Intervention auf Grundlage der AU-Gründungsakte als konsensual bezeichnet werden, da sich die AU-Mitgliedsstaaten durch Ratifizierung dem Normregime freiwillig unterworfen haben. Insoweit ist es möglich zu argumentieren, dass kein Konflikt zwischen AU-Akte und UN-Charta besteht, da alle Interventionen der AU dogmatisch betrachtet mit Zustimmung erfolgen und damit keine Zwangsmaßnahme i. S. d. Art. 53 UN-Charta sind.

Eine solche abstrakte Vorabzustimmung wird jedoch nur vereinzelt vertreten.¹⁴⁶⁷ Vielmehr weist v. a. die westliche Völkerrechtswissenschaft, wie schon beim ECOWAS-Protokoll (1999), auf den fehlenden Bezug zu Art. 53 UN-Charta und damit die Möglichkeit einer Nichtigkeit nach Art. 53 WVK wegen des Verstoßes gegen zwingendes Völkerrecht, bzw.

1465 *Kelsen* The Law of the United Nations (1950) 327–28; *Kolb* ‘Art. 53’ in *Cot/Pellet* (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) 1423.

1466 In diesem Sinne schon *Kouassi* *Les rapports entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine* (1978).

1467 Auch hier wieder *Levitt* ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’ (2006) *WisconsinILJ* 792f, zumindest bei der pro-demokratische Intervention.

den Vorrang der UN-Charta nach Art. 103, hin.¹⁴⁶⁸ Diese Sorge überzeugt nicht ganz, da der fehlende Verweis nicht zwangsläufig bedeutet, dass die AU-Akte das Zustimmungserfordernis nach Art. 53 der UN-Charta überflüssig macht. Ein mögliches Argument ist, dass sich das Zustimmungserfordernis direkt aus Art. 53 UN-Charta ergibt und daher keiner deklaratorischen Wiederholung in der AU-Akte bedarf. Hierfür spricht, dass die ersten afrikanischen Literaturmeinungen zur neuen AU-Akte das Problem eines möglichen Konflikts mit der UN-Charta nicht thematisierten.¹⁴⁶⁹

Aus der Entstehungsgeschichte der Norm ergibt sich jedoch, dass die afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter beim Entwerfen der neuen AU-Akte ganz bewusst eine gewisse Distanz zur UN gesucht haben.¹⁴⁷⁰ Zwar ist in Art. 3 (e) AU-Akte die UN-Charta innerhalb der Ziele der AU genannt: “[t]o encourage international cooperation, taking due account of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.” Eine Bekräftigung der primären Verantwortlichkeit des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden ist dies jedoch nicht. Die OAU-Charta hatte noch einen deutlich stärkeren UN-Charta-Bezug.¹⁴⁷¹ Mit der schwachen Bezugnahme zur UN-Charta in der AU-Akte sollte eine bewusste Unabhängigkeit vom UN-Sicherheitsrat demonstriert werden.

[T]he leaders have shown themselves willing to push the frontiers of collective stability and security to the limit without any regard for legal niceties such as the authorization of the Security Council.¹⁴⁷²

1468 S. nur *Kolb* ‘Art. 53’ in Cot/Pellet (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) 1423.

1469 *Powell* *The African Union’s Emerging Peace and Security Regime* (2005) 1ff; *Baimu/Sturman* *Amendment to the African Union’s Right to Intervene* (2003) 12 ASR 37–45.

1470 Vgl. nur *Levitt* ‘The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council’ in *Blokker/Schrijver* (Hrsg.) *Security Council and the Use of Force* (2005) 229.

1471 OAU-Charta Präambel: “Persuaded that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights, to the Principles of which we reaffirm our adherence, provide a solid foundation for peaceful and positive cooperation among States.”

1472 *Kioko* ‘The Right of Intervention under the AU’s Constitutive Act’ (2003) 85 RICR 821 zur ECOMOG-Intervention in Sierra Leone und Liberia: “it would appear that the UN Security Council has never complained because the intervention were in support of popular causes and were carried out partly because the UN Security Council has not taken action or was unlikely to do so at the same time.”

Einige vertreten die Ansicht, dass *solange* der UN-Sicherheitsrat nichts Gegenteiliges sagt, eine AU-Intervention auch ohne UN-Sicherheitsratsbeschluss in Ordnung sei.¹⁴⁷³

Die überwiegende Meinung in der afrikanischen Literatur ist jedoch inzwischen, dass formaljuristisch der UN-Sicherheitsrat einer Intervention der AU oder einer anderen Regionalorganisation im Grundsatz im Voraus zuzustimmen hat.¹⁴⁷⁴ In Ausnahmesituationen soll jedoch eine Abweichung möglich sein.¹⁴⁷⁵ Insoweit hat der fehlende Verweis in der AU-Gründungsakte auf Art. 53 UN-Charta die Funktion zu verdeutlichen, dass eine Intervention der AU auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats juristisch möglich sein soll, zumindest nach AU-Innenrecht. Welche Voraussetzungen für eine mögliche Abweichung von Art. 53 UN-Charta vorhanden sein müssen, wird im dritten Teil der Arbeit behandelt.

Da die Nichtigkeitsfolge des Art. 53 WVK von den afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäuptern jedoch weder gewollt noch beabsichtigt ist, ist Art. 4 (h) AU-Akte wohlwollend im systematischen Zusammenhang mit dem Interventionsverbot des Art. 4 (g) AU-Akte zu sehen – das sich nur gegen die Mitglieder, nicht gegen die Union richtet. Das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten war im sog. Club der Diktatoren, wie die alte OAU zum Teil verspottet wurde, heilig. Mit Art. 4 (h) AU-Akte geben die afrikanischen Staaten zum Ausdruck, dass sie ihrer Selbstherrlichkeit endlich Grenzen setzen wollen. Die Vorschrift ist im geschichtlichen Zusammenhang als Reaktion auf die Tragödien in Somalia und Ruanda und andere blutige afrikanische Konflikte zu sehen und die damit verbundene Frustration über den Umgang der UN mit

1473 Etienne ‘L’article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies’ (2003) 11 AYIL 259: “Une action coercitive de l’Union africaine lancée sur la base de l’article 4 alinéa h) ou alinéa j), qui anticiperait sur une éventuelle autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies pour ce faire, serait-elle nécessairement contrainte à l’article 53 de la Charte? Il peut être soutenu que cela ne serait pas toujours le cas, au moins jusqu’à ce que le Conseil de sécurité adopte une décision contraire.”

1474 Yusuf ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in Yusuf/Ougurgouz (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346f, 354 mwN; Dugard *International Law: A South African Perspective* (2011) 515; Viljoen ‘African Union’ in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 63.

1475 Yusuf *ibid* 346f, 354; Abass *International Law* (2014) 397; ders. ‘The New Collective Security Mechanism of ECOWAS’ (2000) 5 JCSL 223.

diesen.¹⁴⁷⁶ So wird auch von westlicher Seite eingestanden, dass die UN nicht in der Lage war, die bewaffneten Konflikte in Liberia, Somalia, Ruanda und Sierra Leone effektiv zu beruhigen.¹⁴⁷⁷ Die Vorschrift betont die Eigenverantwortung der afrikanischen Staatengemeinschaft für den Kontinent, ohne damit die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu beschneiden oder anzuzweifeln.

Nach richtiger Auslegung ist Art. 4 (h) AU-Akte daher als Innenrecht der AU zu werten, der die Geltung des Art. 53 UN-Charta nicht in Frage stellt.

d) Weitere AU-Instrumente

Das AU-Sicherheitsratsprotokoll vom 9. Juli 2002 ist schon UN-Charta-freundlicher. Art. 17 (1) S. 1 des Protokolls formuliert das Verhältnis zu den Vereinten Nationen folgendermaßen:

In the fulfilment of its mandate in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa, the Peace and Security Council shall cooperate and work closely with the United Nations Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace.

Der AU Non-Aggression and Common Defence Pact vom 1. Januar 2005 (AU Defence Pact), der am 18. Dezember 2009 in Kraft getreten ist,¹⁴⁷⁸ kam den geäußerten Bedenken in Bezug auf das Verhältnis zwischen AU und UN in vollem Umfang entgegen. Nicht nur, dass auf die UN-Charta schon in der Präambel und in folgenden Vorschriften Bezug genommen wird, in Art. 17 AU Defence Pact wird klargestellt, dass keine Vorschrift in irgendeiner Weise von den Vorschriften der UN-Charta abweichen

1476 Yusuf 'The Right of Intervention by the African Union: A New Paradigm in Regional Enforcement Action?' (2003) 11 AYIL 14, 16.

1477 Pellet 'The Charter of the United Nations: A Commentary of Bruno Simma's Commentary' (2003) 25 MichJIL 147.

1478 African Union Non-Aggression and Common Defence Pact (31.01.2005, in Kraft 18.12.2009) 2656 UNTS 285; um in Kraft zu treten, musste er gem. seinem Art. 19 (nur) von 15 Staaten ratifiziert werden. Das AU-Sicherheitsratsprotokoll musste hingegen mit einfacher Mehrheit angenommen werden. Eine 2/3-Mehrheit ist bei der Änderung der AU-Akte notwendig.

soll.¹⁴⁷⁹ Eine solche Vorschrift fehlt in der Gründungsakte. Das Nachschieben im Defence Pact (2005), der den Gründungsvertrag lediglich konkretisiert, ist so zu interpretieren, dass eine solche Klausel auch für die AU-Akte gelten soll.

Im Übrigen hat die Staatenpraxis – die im Folgenden noch genauer untersucht wird – gezeigt, dass der pan-afrikanische Staatenbund den Sicherheitsrat der UN über Friedensmissionen informiert und in der Regel pragmatisch mit ihm kooperiert, auch da meist eine finanzielle Unterstützung von Seiten der UN gewünscht und in der Regel notwendig ist.¹⁴⁸⁰ Vor allem im Zusammenhang mit der Finanzierung der AU-Missionen erkennt die AU ausdrücklich an, dass der UN-Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Sicherung des Weltfriedens trägt. Beispielhaft ist hier der Beschluss der AU-Versammlung auf ihrer achten ordentlichen Versammlung vom 22. bis 30. Januar 2007 in Addis Abeba aus Anlass aktueller Krisen, v. a. der in der Côte d'Ivoire:

[The African Union] recalls that the maintenance of international peace and security is the primary responsibility of the United Nations Security Council and calls upon the United Nations to examine, within the context of Chapter VIII of the United Nations Charter, the possibility of funding, through assessed contributions, peace-keeping operations undertaken by African Union or under its authority and with the consent of the United Nations.¹⁴⁸¹

2. Zwischenergebnis

Die afrikanische Staatenpraxis erkennt die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit sowie im Grundsatz das Zustimmungserfordernis des Art. 53 UN-Charta an. Um eine Bewertung der Völkerrechtmäßigkeit der AU-Praxis abgeben zu

1479 Art. 17 (1) AU Non-Aggression and Common Defence Pact: This Pact shall not derogate from, and shall not be interpreted as derogating in any way from the obligations of Member States contained in the United Nations Charter and the Constitutive Act, ... and from the primary responsibility of the United Nations Security Council for the maintenance of international peace and security.

1480 Vgl. *Yusuf* 'The Right of Forceful Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 352f.

1481 AU Assembly 'Decision on the Activities of the Peace and Security Council' (30.01.2007) Assembly/AU/Dec. 145 (VIII) 3 Rn 20.

können, sollen im Folgenden drei AU-Missionen untersucht werden: AMIB (Burundi), AMIS (Darfur) und AMISOM (Somalia).

VI. AU-Mission in Burundi (AMIB) (2003–04)

Die erste AU-Friedensmission stellt der vierzehnmonatige AMIB-Einsatz in Burundi von April 2003 bis zur Übernahme durch die UN am 1. Juni 2004 mit Truppen aus Südafrika, Äthiopien und Mosambik dar.¹⁴⁸²

1. Hintergrund

Hintergrund ist der seit 1993 währende Bürgerkrieg, dessen Auslöser die Ermordung des ersten demokratisch gewählten und hoffnungsvollen burundischen Präsidenten, Melchior Ndadaye, am 21. Oktober 1993 durch eine Handvoll Offiziere war. Denen gefiel es nicht, dass Ndadaye den Einfluss des Militärs verringern wollte, das traditionell von den Tutsi dominiert wurde.¹⁴⁸³ Den Offizieren gelang es nicht, die Regierungsmacht an sich zu reißen, doch die Tötung des Präsidenten entfachte ein “frenzy of ethnic killing”, was zu zehntausenden Toten und hunderttausenden Flüchtlingen führte.¹⁴⁸⁴ Ndadayes Nachfolger Ntaryamira starb ebenfalls wenige Monate nach seinem Amtsantritt, am 7. April 1994, an der Seite seines ruandischen Kollegen beim Landeanflug auf Kigali. Der mutmaßliche Ab-

1482 Zum Einsatz s. *Agoagye* *The African Mission in Burundi* (2004) 2 *Conflict Trends Issues* 9–15; *Powell* *The African Union’s Emerging Peace and Security Regime* (2005) 33–41; *Hamann/Berger* ‘Burundi’ in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (Online-Version 2012) Rn 21; *Mubiala* ‘Peacekeeping Operations: The Examples of Burundi and Sudan’ in Yusuf/Ouguerouz (Hrsg.) *The African Union* (2012) 362–65; *Okeke* ‘An Evolving Model of African-led Peace Support Operations?’ in Tardy/Wyss (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (2014) 41–43; *Marineau* ‘Securing Peace in Burundi: External Interventions to End the Civil War, 1993–2006’ in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa* (2014) 229–45; *Omorogbe* ‘Can the African Union Deliver Peace and Security?’ (2011) 16 *JCSL* 44–48.

1483 *Marineau* *ibid* (2014) 232; die Ursachen und Hintergründe liegen natürlich noch weiter zurück; zur Geschichte Burundis ab der Kolonialzeit und zum 1972-Genozid an den Hutus s. *Hamann/Berger* *ibid* Rn 2–15 mwN.

1484 Ausführlich zur Ermordung Ndadaye 1993 und zum anschließenden Massaker: International Commission of Inquiry for Burundi ‘Final Report’ (1996) UN-Dok S/1996/682 Annex, die das Geschehen in Rn 496 als Genozid bewertet.

schuss der Präsidentenmaschine Habyarimanas war bekanntermaßen der Zündfunke zum Völkermord in Ruanda.¹⁴⁸⁵ Auch in Burundi hielt die Gewalt an. Regionale Mediationsbemühungen, angeführt von Julius Nyerere, dem ehemaligen Präsidenten Tansanias, blieben angesichts der dramatischen und komplexen Sicherheitslage in der Region der Großen Seen – 1997 setzte noch der Erste und 1998 der Zweite Kongokrieg ein, in die sowohl burundische Rebellen als auch die burundische Armee involviert waren – ohne Erfolg.¹⁴⁸⁶

Erst 2000 kam es unter Vermittlung von Nelson Mandela, der die Mediationsgespräche des 1999 verstorbenen Nyerere übernahm, zum Arusha-Friedensabkommen vom 28. August 2000.¹⁴⁸⁷ In Anwesenheit von mehreren afrikanischen und westlichen Staatsoberhäuptern unterschrieben 17 politische und militärische Einheiten Burundis das Abkommen, allerdings *nicht* die zwei größten Rebellengruppen, die CNDD-FDD (Forces pour la Défense de la Démocratie du Conseil National Pour la Défense de la Démocratie) und die PALIPEHUTU-FNL (Forces Nationales de Libération du Parti pour la Libération du Peuple Hutu).¹⁴⁸⁸ Somit war das Arusha-Friedensabkommen nur ein partielles. Es fehlten zudem Waffenstillstandsvereinbarungen mit anderen am Arusha-Prozess beteiligten Gruppen. Mandela war es jedoch wichtig, den (den Parteien) einmal vorgegebenen Zeitrahmen eingehalten zu haben.

Erst zwei Jahre später, am 7. Oktober 2002 schloss die burundische Übergangsregierung mit mehreren in der Rebellenkoalition APPMs (Burundi Armed Political Parties and Movement) vereinten kleineren militärischen Oppositionsbewegungen in Arusha ein Waffenstillstandsabkommen;¹⁴⁸⁹ am 2. Dezember 2002 folgte ein Abschluss mit einem Flügel der

1485 UN-Dok S/1999/1257 (16.12.1999).

1486 Sog. Regional Peace Initiative for Burundi ab 1995; ab 1996 unter der Führung von Julius Nyerere, s. hierzu *Marineau* 'Securing Peace in Burundi: External Interventions to End the Civil War, 1993–2006' in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa* (2014) 235–38.

1487 Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi (28.08.2000) unter <https://peaceaccords.nd.edu>.

1488 Darunter Bill Clinton und Jacques Chirac; *Powell* *The African Union's Emerging Peace and Security Regime* (2005) 33f; *Marineau* *ibid* 238.

1489 Darunter die CNDD-FDD unter Jean Bosco Ndayikengurukiye und PALIPEHUTU-FNL unter Alain Mugabarabona, s. AU 'Communiqué of the Seventh Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict

CNDD-FDD unter der Führung von Pierre Nkurunziza.¹⁴⁹⁰ Beim Einsatz der AMIB ab April 2003 fehlte jedoch noch ein Waffenstillstandsabkommen mit der PALIPEHUTU-FNL unter Agathon Rwaswa, der zweitgrößten HUTU-Rebellengruppe.¹⁴⁹¹ Zudem kam es zu regelmäßigen Verletzungen der Waffenstillstandsabkommen.¹⁴⁹² Vermittlungen der AMIB erreichten am 8. Oktober 2003 ein weitergehendes Abkommen mit der CNDD-FDD unter Pierre Nkurunziza, das sog. Pretoria-I-Abkommen, bei dem es u. a. um die Verteilung von zukünftigen Posten in der Regierung ging.¹⁴⁹³ Das Pretoria-II-Abkommen vom 2. November 2003 regelte schließlich weitere offene Fragen zwischen der CNDD-FDD und der burundischen Übergangsregierung.¹⁴⁹⁴

Art. 8 Arusha-Friedensabkommen (2000) sah eine “international peace-keeping force” vor, und Art. 3 des Waffenstillstandsabkommen vom Oktober 2002 formulierte, dass “verification and control of the ceasefire may be conducted by an UN mandated mission, or an African Union (AU) [mission].”¹⁴⁹⁵ Art. III des Abkommens vom Dezember 2002 bestimmte, dass “verification and control of the ceasefire agreement shall be conducted by an African Mission”.

Prevention, Management and Resolution at Heads of State and Government Level’ (03.02.2003) Central Organ/MRC/AHG/Comm. (VII) A) Rn 1.

1490 Ceasefire Agreement between the Transitional Government of Burundi (TGoB) and the National Council for the Defence of Democracy Forces for the Defence of Democracy (CNDD-FDD)/ Accord du Cessez-le-feu entre le Gouvernement de Transition du Burundi et le Mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) (02.12.2002) oQ, jedoch mehrmals in folgenden Waffenstillstandsabkommen erwähnt, wie dem v. 16.11.2003 s. u. Fn 1500.

1491 S. AU ‘Communiqué’ (03.02.2003) Fn 1489 Central Organ/MRC/AHG/Comm. (VII) A) Rn 1.

1492 *Boshoff* ‘Burundi: The African Union’s First Mission’ (10.06.2003) African Security Analysis Programme, Situation Report 1 “before the ink on the ceasefire document has dried”, ebenso AU ‘Report on Burundi’ (14.01.2003) Central Organ/MEC/AMB/2 (LXXVIII).

1493 Pretoria Protocol on Political, Defence and Security Power Sharing in Burundi between the Transitional Government of Burundi (TGoB) and the National Council for the Defence of Democracy – Forces for Defence of Democracy (08.10.2003) unter www.issafrika.org.

1494 Protocol on Outstanding Issues of Political, Defence and Security Power Sharing in Burundi (Pretoria II) (02.11.2003) unter <http://peacemaker.un.org/node/131>.

1495 *Agoagye* ‘The African Mission in Burundi’ (2004) 2 Conflict Trends Issues 9.

Auf Grundlage der drei Abkommen wurde 2003 die erste AU-Friedensmission unter der Führung Südafrikas eingerichtet: AMIB bzw. MIAB (La Mission africaine au Burundi). Den Einsatz autorisierte am 3. Februar 2003 das Central Organ des (alten OAU) Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution auf der Ebene der Regierungs- und Staatsebene auf seiner siebten Sitzung in Addis Abeba.¹⁴⁹⁶ Zu diesem Zeitpunkt war der neue AU-Sicherheitsrat noch nicht operativ. Die im Mechanismus vertretenen Staaten baten Südafrika um ein "speedy deployment of the Mission in Burundi".¹⁴⁹⁷ Auf der Ebene der ständigen diplomatischen Vertretungen vom 2. April 2003 stattete das Central Organ auf seiner 91. Sitzung die African Mission in Burundi mit einem Mandat aus.¹⁴⁹⁸

Wenige Tage später landeten die ersten südafrikanischen Truppen in Burundi. Auf ihrem Höhepunkt umfasste AMIB eine Truppenstärke von 3335 Militärpersonen aus Äthiopien, Mosambik und Südafrika mit zusätzlichen Beobachtern aus Burkina Faso, Gabun, Mali, Togo und Tunesien.¹⁴⁹⁹

Nachdem AMIB die Pretoria-I und -II-Abkommen mit der CNDD-FDD vom 8. Oktober und 2. November 2003 und abschließend am 16. November 2003 ein umfassendes Waffenstillstandsabkommen in Daressalam erreicht hat, das AMIB/MIAB ausdrücklich anerkannte,¹⁵⁰⁰ sahen die Vereinten Nationen die Voraussetzungen für eine UN-Friedensmission geschaffen, die der UN-Sicherheitsrat am 21. Mai 2004 mit Resolution 1545 autorisierte.

1496 The Commission "(a)pproves the deployment of the African Mission provided for in the 2 December 2002 Ceasefire Agreement", AU 'Communiqué of the Seventh Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Heads of State and Government Level' (03.02.2003) Central Organ/MEC/AHG/Comm. (VII) unter A) Burundi.

1497 AU 'Communiqué' *ibid* (03.02.2003) unter A) Burundi Rn 2; im Central Organ waren neun bis zehn Staaten vertreten, s. Art. 17 und 18 Cairo Declaration (1993) o. Fn 1406.

1498 AU 'Communiqué of the Ninety First Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Ambassadorial Level' (02.04.2003) Central Organ/MEC/AHG/Comm.(XCI).

1499 *Murithi* The African Union (2005) 92; *Powell* The African Union's Emerging Peace and Security Regime (2005) 34.

1500 'Accord Global du Cessez-le-feu entre le Gouvernemnet de Transition du Burundi et le Mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD)' (16.11.2003) unter <http://icoaf.org>.

2. Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 53 UN-Charta?

Auf den ersten Blick erscheint der AU-Einsatz in Burundi (2003–04) eine klassische Friedensmission mit Zustimmung der Parteien.¹⁵⁰¹ Hat eine Friedensmission die Zustimmung aller Parteien, gilt sie nicht als Zwangsmaßnahme i. S. d. Art. 53 (1) S. 2 UN-Charta und bedarf keiner Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat.¹⁵⁰²

Hier hat die zweitgrößte HUTU-Rebellengruppe, die PALIPEHUTU-FNL, jedoch erst unter Vermittlung der AU-Mission am 7. September 2006 in Arusha ein Waffenstillstandsabkommen erreicht.¹⁵⁰³ Eine Splittergruppe der PALIPEHUTU-FNL wandelte sich gar erst 2009 offiziell in eine Partei um.¹⁵⁰⁴

Damit fehlten zum Zeitpunkt des Einsatzes der AU-Mission im April 2003 ein umfassendes Waffenstillstandsabkommen und die Zustimmung aller Parteien.¹⁵⁰⁵ So kam es auch unter AMIB weiterhin zu Kampfhandlungen zwischen der burundischen Armee und PALIPEHUTU-FNL.¹⁵⁰⁶ Die AMIB ist folglich keine Friedensmission, bei der die Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat aufgrund der Zustimmung aller Parteien entbehrlich ist. Die Zustimmung sämtlicher Parteien mag im Einzelfall anzunehmen sein, wenn lediglich die Zustimmung einer unbedeutenden Splittergruppe fehlt. Bürgerkriegsszenarien in Afrika nach 1990 sind derart komplex und Rebellenbewegungen so beweglich und fluktuativ – ständig entwickeln sich neue Splittergruppen und Koalitionen –, dass es fast unmöglich ist, alle Streitparteien auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Die Ablehnung einer Mission einer Regionalorganisation durch eine vereinzelte Rebellengruppe mag unter Abwägung der Gesamtumstände daher zu vernachlässigen sein. Die PALIPEHUTU-FNL war jedoch keine unbe-

1501 Der Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution hat auch nur klassische Missionen zugelassen; s. Cairo Declaration (1993) o. Fn 1406 Rn 14; vgl. hierzu *Kioko* 'The Right of Intervention under the AU's Constitutive Act' (2003) 85 RICR 817.

1502 *Bothe* 'Peacekeeping' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 31; und die Lit. o. in Fn 1099.

1503 *Comprehensive Ceasefire Agreement between the Government of the Republic of Burundi and the Palipehutu-FNL* (07.09.2006) unter www.lcil.cam.ac.uk.

1504 *Hamann/Berger* 'Burundi' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (Online-Version 2012) Rn 20.

1505 *Powell* *The African Union's Emerging Peace and Security Regime* (2005) 28.

1506 *Powell* *ibid* 37; Waffenstillstandsbrüche der CNDD-FDD kamen hinzu.

deutende Splittergruppe; auf die Bedeutung der Rebellengruppe wurde in vielen offiziellen AU- und UN-Dokumenten hingewiesen.¹⁵⁰⁷ Beim Waffenstillstandsabkommen der PALIPEHUTU-FNL mit der Regierung im September 2006 waren fünf afrikanische Staatsoberhäupter anwesend.¹⁵⁰⁸ Ihre Nichtzustimmung zu AMIB ist beachtlich.

3. Ergebnis und weitere Entwicklungen

AMIB hätte mangels Zustimmung aller wesentlichen Rebellengruppen daher der Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 53 der UN-Charta bedurft.¹⁵⁰⁹ Dieses Defizit wurde allerdings in der wenigen zu AMIB vorhandenen Literatur nicht diskutiert. Auf regionaler und internationaler Ebene konnte kein Protest gegen AMIB wahrgenommen werden. Der AU-Einsatz in Burundi änderte jedoch nichts an dem bei ECOWAS ab 2003 festgestellten Trend, dass der UN-Sicherheitsrat zunehmend regionale Einsätze autorisierte. Die folgenden AU-Einsätze in Darfur und Somalia zeigen, dass die ohne UN-Sicherheitsratsmandat durchgeführte AMIB kein Präzedenzfall für weitere Peaceenforcement-Einsätze der AU ohne UN-Mandat wurde.

In Bezug auf den AU-Einsatz in Burundi bleibt festzuhalten, dass dieser nicht im Einklang mit Art. 53 UN-Charta stand. Da keine besonderen Gründe erkenntlich sind, die eine Ermächtigung entbehrlich machen, ist AMIB als völkerrechtswidrig zu bewerten.

Die Wirksamkeit der AU-Mission in Burundi wird in der Literatur unterschiedlich bewertet.¹⁵¹⁰ Positiv wird hervorgehoben, dass sie die Basis

1507 S. nur AU 'Communiqué of the Seventh Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Heads of State and Government Level' (03.02.2003) Central Organ/MEC/AHG/Comm.(VII) unter A) Burundi Rn 1.

1508 Comprehensive Ceasefire Agreement between the Government of Burundi and the PALIPEHUTU-FNL (07.09.2006) unter <http://www.lcil.cam.ac.uk>.

1509 So i. E. auch *Kuwali* The Responsibility to Protect (2011) 145, der von einer *ex post facto* Autorisierung durch den UNSR ausgeht.

1510 Vgl. *Agoagye* 'The African Mission in Burundi' (2004) 2 Conflict Trends Issues 9–15; *Boshoff Henri/ Vrey Waldemar/ Rautenbach George* The Burundi Peace Process: From Civil War to Conditional Peace (Pretoria 2010) 69; *Dugard* International Law: A South African Perspective (2011) 552.

für eine UN-Mission schuf.¹⁵¹¹ Die UN übernahm die AMIB ab dem 1. Juni 2004 auf Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1545 (2004). Die AU-Truppen wurden umgewandelt in UN-Truppen (ONUB) und die Truppenstärke aufgestockt auf 5650, mit Truppenkontingenten aus Angola, Kenia, Nepal und Pakistan.¹⁵¹²

Nach Parlaments-, Präsidentschafts- und Kommunalwahlen in 2005, aus denen die ehemalige Rebellengruppe CNDD-FDD siegreich hervorging, wurde ONUB frühzeitig zum 31. Dezember 2006 beendet, nachdem die neue Regierung unter Pierre Nkurunziza die UN um Rückzug gebeten hat.¹⁵¹³

Eine dauerhafte Befriedung des Landes konnte bisher nicht erreicht werden. Im Vorfeld der Wahlen 2015 kam es schon 2014 zu erheblichen gewalttätigen Ausschreitungen in Burundi, die sich im Laufe von 2015 ausweiteten und 2016 anhielten.¹⁵¹⁴ Zum Teil wurden die Gräueltaten in Burundi 2015/16 als erneuter beginnender Genozid bezeichnet.¹⁵¹⁵ Der Einsatz einer vom AU-Friedens- und Sicherheitsrat Ende 2015 vorgeschlagenen African Prevention and Protection Mission in Burundi, notfalls auch ohne Zustimmung der burundischen Regierung, wurde Anfang 2016 von der AU-Versammlung abgelehnt.¹⁵¹⁶

VII. AU-Mission in Darfur (AMIS) (2004–07)

Die AU war mit der AMIS (African Union Mission in Sudan) von 2004 bis Ende 2007 mit bis zu 7000 Personen in der Krisenregion Darfur vertre-

1511 Okeke ‘An Evolving Model of African-led Peace Support Operations?’ in Tardy/Wyss (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (2014) 42.

1512 Murithi *The African Union* (2005) 93; Powell *The African Union’s Emerging Peace and Security Regime* (2005) 36.

1513 Marineau ‘Securing Peace in Burundi: External Interventions to End the Civil War, 1993–2006’ in Falola/Thomas (Hrsg.) *Securing Africa* (2014) 244.

1514 OHCHR Report (17.06.2016) UN-Dok A/HRC/32/30; UNSC Press Statement on Burundi (04.06.2015) SC/11919-AFR/3152; AU Press Release No. 113/2015 ‘AU calls for restraint in Burundi’ (29.04.2015); OHCHR Press Release ‘Burundi: Pillay denounces increasing restrictions on political and civil rights ahead of 2015 elections’ (07.03.2014).

1515 ‘Au Burundi, “c’est un génocide qui a commencé”’ (04.11.2015) Liberation online; dagegen ‘Stop calling the violence in Burundi “genocide”’ (18.11.2015) Guardian African Network online.

1516 Hierzu gleich unter VII. 2. e) Exkurs: Burundi (2015/16).

ten.¹⁵¹⁷ Zum 1. Januar 2008 wurde AMIS in die noch bestehende hybride AU/UN-Mission UNAMID umgewandelt,¹⁵¹⁸ an der auch Deutschland beteiligt ist. Die Völkerrechtsmäßigkeit der AMIS ist im Folgenden zu untersuchen.

1. Hintergrund

Neben der stetigen Verknappung der Ressourcen durch Bevölkerungszuwachs und Klimawandel führten die wirtschaftliche Vernachlässigung der Region Darfur sowie die politische Unterdrückung der dort ansässigen Menschen durch die Regierung in Khartum in den letzten Jahrzehnten zu dem Darfur-Konflikt.¹⁵¹⁹ Das Ende des jahrzehntelangen Bürgerkriegs zwischen dem Nord- und dem Südsudan schürte die schwelende Krise in Darfur:

Als klar wurde, dass der Süden die Unabhängigkeit erlangen würde ... griffen in Darfur ... die Desperados der SLA und des islamischen Justice and Equality Movement zu ihren Waffen und überfielen Polizeistationen, Kasernen und Regierungsgebäude.¹⁵²⁰

Im Februar 2003 attackierte die Sudan Liberation Army (SLA/ M) Regierungsinstitutionen in Al-Fashir, der Hauptstadt von Nord Darfur.¹⁵²¹ Die Reaktion der Regierung in Khartum war brutal. Sie entfachte einen Flächenbrand, indem sie v. a. die *Janjaweds*¹⁵²² einsetzte – eine heterogene Gruppe berittener Milizen meist arabischer Abstammung –, um eine Poli-

1517 Zum Einsatz *Mubiala* 'Les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine: Etudes des cas (Burundi et Soudan)' in Yusuf/Ouguergouz (Hrsg.) *L'Union africaine* (2013) 309–25, v. a. 317–19; *Boshoff* 'The African Union Mission in Sudan: Technical and Operational Dimensions' (2005) 14 *ASR* 57–60.

1518 UNSR-Res 1769 (31.07.2007); offizielle Bezeichnung: African Union/ United Nations Hybrid Operation in Darfur.

1519 Zum Hintergrund der Krise in Darfur s. *Prunier* *Darfur* (2005) 1–76, 86; *Flint Julie/ De Waal Axel* *Darfur: A Short History of a Long War* (London 2005); *Flint Julie/ De Waal Axel* *Darfur: A New History of a Long War* (London 2009); *Thielke* *Krieg im Lande des Mahdi* (2006); *Bassil* *The Post-Colonial State and Civil War in Sudan: The Origins of Conflict in Darfur* (2013); zudem *Ban Ki Moon* 'A Climate Culprit in Darfur' (16.06.2007) *Washington Post* 15.

1520 *Thielke* *Krieg im Lande des Mahdi* (2006) 35; ebenso *Prunier* *Darfur* (2005) 79.

1521 *Powell* *The African Union's Emerging Peace and Security Regime* (2005) 41.

1522 Zusammengesetzt aus den arabischen Begriffen *jim* (wie "G" ein Synonym für das G3-Sturmgewehr von Heckler & Koch), *jinn* bzw. *dschinn* (für Teufel,

tik der verbrannten Erde zu erreichen.¹⁵²³ Ende Juli 2003 eskalierte die Situation. Bis 2004 starben 80.000 Menschen und zwei Millionen wurden vertrieben.¹⁵²⁴

Erst im März 2004 drückte die AU ihre große Besorgnis über die “grave humanitarian situation in the Darfur region” aus und verurteilte “the Janjaweed militia for its campaign of attack and destruction of the civilian population”.¹⁵²⁵ Auch der UN-Sicherheitsrat nahm sich erst ab Mai 2004 der Situation in Darfur an.¹⁵²⁶ Noch im gleichen Monat autorisierte die AU die erste AU-Beobachtermission im Sudan (AMIS I), die im Laufe von 2004 auf gut 3000 Personen erweitert wurde.

2. AMIS (2004)

a) Grundlage: Waffenstillstandsabkommen

Die AU-Mission im Sudan (AMIS) hat ihren Ursprung im Waffenstillstandsabkommen vom 8. April 2004 zwischen der sudanesischen Regierung und zwei Rebellengruppen, namentlich dem Justice and Equality Movement (JEM) und der Sudan Liberation Movement/Army (SLA/M).¹⁵²⁷ Das Abkommen fordert die Parteien dazu auf, “to cease hostilities for renewable 45-day periods, to free ‘prisoners of war’ and to facilitate humanitarian access to IDPs [internally displaced peoples] and other civilian victims”.¹⁵²⁸ Im Abkommen war eine Waffenstillstandskom-

Geist, Dämon) und jawad bzw. dschawad (für Pferd), vgl. *Thielke* Krieg im Lande des Mahdi (2006) 13.

1523 *Prunier* Darfur (2005) 98; Human Rights Watch ‘Darfur Documents confirm Government Policy of Militia Support’ (19.07.2004) Briefing Paper online.

1524 *Prunier* *ibid* 91; *Powell* African Union’s Emerging Peace and Security Regime (2005) 41; *Thielke* Krieg im Lande des Mahdi (2006) 36; Die Coalition for International Justice ging 2005 von 400.000 Todesopfern aus.

1525 Aus *Powell* *ibid* 42.

1526 Statement by the President of the UNSC (26.05.2004) UN-Dok S/PRST/2005/18.

1527 (GoS/JEM/SLA/M) Humanitarian Ceasefire Agreement (08.04.2004) (N’djame-na Agreement) unter <http://dl.tufts.edu/catalog/tufts>; s. auch *Boshoff* ‘The African Union Mission in Sudan: Technical and Operational Dimensions’ 2005 (14) ASR 56–60.

1528 AU ‘Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the Sudan (Crisis in Darfur)’ (13.04.2004) AU-Dok PSC/PR/2(V).

mission vorgesehen, bestehend aus den Konfliktparteien, Vermittlern aus dem Tschad und Vertretern der internationalen Gemeinschaft.¹⁵²⁹ Die AU übernahm die Leitung der Kommission und begann ihre Arbeit mit den ersten Waffenstillstandsbeobachtern im Juni 2004.¹⁵³⁰

Am 25. Mai 2004 ermächtigte der AU-Sicherheitsrat eine Beobachtermission (AMIS I) mit ziviler und notfalls auch militärischer Komponente ('protection element'), um den Waffenstillstand 'effektiv zu überwachen'.¹⁵³¹ Abgesichert wurde diese AU-Entscheidung durch die Zustimmung der sudanesischen Parteien im Addis-Abeba-Abkommen vom 28. Mai 2004, das die Waffenstillstandskommission und AMIS detailliert darstellt.¹⁵³²

Am 8. Juli 2004 vergrößerte die AU-Versammlung auf ihrer dritten ordentlichen Versammlung in Addis Abeba die AMIS-I-Militärbeobachtertruppe auf mindestens 80 Personen und erklärte, dass die militärische Komponente, die 'protection force', schnellstmöglich eingesetzt werden soll.¹⁵³³ Daraufhin wurden 150 ruandische Truppen und kurze Zeit später weitere 150 nigerianische Truppen in Darfur installiert. Es zeigte sich jedoch schnell, dass diese nicht ausreichend waren, um einen Waffenstillstand für ein Gebiet zu überwachen, das rund anderthalbmal so groß ist wie Deutschland.

Der Vorsitzende der AU-Kommission wurde daher am 27. Juli 2004 vom AU-Sicherheitsrat damit beauftragt, einen Plan zu erarbeiten, inwieweit die bestehende AU-Beobachtermission samt Schutztruppe in eine "full-fledged peacekeeping mission" hochgerüstet werden soll und kann (AMIS II), um eine effektive Umsetzung des Waffenstillstandsabkommen zu ermöglichen, mit "particular emphasis on the disarmament and the neutralization of the *Janjaweed* militia, the protection of the civili-

1529 Die Rebellengruppen JEM und SLA/M standen dem tschadischen Präsidenten als Vermittler kritisch gegenüber, da sie diesen in der Nähe zur sudanesischen Regierung sahen; s. International Crisis Group 'Sudan: Now or Never in Darfur' (Nairobi 2004) 4.

1530 Powell African Union's Emerging Peace and Security Regime (2005) 43.

1531 AU PSC 'Communiqué of the Solemn Launching of the Tenth Meeting of the Peace and Security Council' (25.05.2004) PSC/AHG/Comm (X) unter A) 'Decision on the Crisis in the Darfur Region in the Sudan' Rn 6.

1532 AU 'Agreement with the Sudanese Parties on the Modalities for the Establishment of the Ceasefire Commission and the Deployment of Observer in the Darfur' (28.05.2004) AU-Dok (ohne Dok-Nr) unter <http://peacemaker.un.org>.

1533 AU Assembly 'Decision on Darfur' (07.07.2004) Assembly/AU/Dec. 54 (III).

an population and the facilitation of the delivery of the humanitarian assistance”¹⁵³⁴.

Drei Tage später bekräftigte der UN-Sicherheitsrat mit Kapitel-VII-Resolution 1556 ausdrücklich die geplant ausgeweitete AU-Mission in Darfur:

[The Security Council e]ndorses the deployment of international monitors, including the protection force envisioned by the African Union, to the Darfur region of Sudan under the leadership of the African Union.¹⁵³⁵

Eine formelle Ermächtigung durch den AU-Sicherheitsrat zur umfassenden Friedensmission erhielt AMIS II am 20. Oktober 2004.¹⁵³⁶ Die AU-Ermächtigung sah zunächst eine Personalstärke von 3320 Personen, davon 2341 Militärangehörige, über einen Zeitraum von einem Jahr vor. Hauptaufgabe von AMIS war es, das Waffenstillstandsabkommen vom 8. April 2004 zu überwachen und Raum für humanitäre Hilfe zu schaffen. Einen ausdrücklichen Schutz der Zivilbevölkerung sieht die AU-Ermächtigung vom Oktober 2004 nicht vor. Damit bleibt sie weit hinter dem Communiqué der AU vom 27. Juli 2004 zurück, in dem “protection of the civilian population” noch eines der Ziele war. Die sudanesishe Regierung hatte es jedoch abgelehnt, dass das AU-Mandat auch den Schutz der Zivilbevölkerung umfasst, betonend, dass dies in ihren Verantwortungsbereich falle.¹⁵³⁷ Immerhin stimmte Khartum zu, dass Zivilpersonen unter unmittelbarem Angriff im Rahmen der Nothilfe geholfen werden darf:

[AMIS shall] protect civilians whom it encounters under imminent threat and in the immediate vicinity, within resources and capability, it being understood that the protection of the civilian population is the responsibility of the GoS [Government of Sudan].¹⁵³⁸

Der UN-Sicherheitsrat begrüßte und unterstützte uneingeschränkt die Erweiterung des AMIS-Mandats auf eine Truppenstärke von 3320 in Resolution 1574 vom 19. November 2004.¹⁵³⁹

1534 AU PSC ‘Communiqué’ (27.07.2004) PSC/PR/Comm (XIII) 2.

1535 UNSR-Res 1556 (30.07.2004) Rn 2.

1536 AU PSC ‘Communiqué’ (20.10.2004) PSC/PR/Comm (XVII) 1.

1537 Powell African Union’s Emerging Peace and Security Regime (2005) 44.

1538 AU PSC ‘Communiqué’ (20.10.2004) PSC/PR/Comm (XVII) 2.

1539 UNSR-Res 1574 (19.11.2004) Rn 1: “[The Security Council s]trongly supports the decisions of the African Union to increase its mission in Darfur to 3,320 personnel and to enhance its mandate to include the tasks listed in paragraph 6 of

AMIS umfasste Truppen aus Gambia, Kenia, Ruanda, Senegal und Südafrika.¹⁵⁴⁰ Transportleistungen wurden ebenfalls von nichtafrikanischen Staaten übernommen, darunter auch von Deutschland im Zeitraum zwischen Dezember 2004 und Dezember 2007.¹⁵⁴¹ Finanziert wurde AMIS zum Großteil aus Mitteln der EU.¹⁵⁴²

b) Ermächtigungsbedürftige Maßnahme nach Art. 53 UN-Charta?

Der UN-Sicherheitsrat drückte in Kapitel-VII-Resolution 1556 vom 30. Juli 2004 seine volle Unterstützung gegenüber AMIS in Darfur aus. Fraglich ist, ob der Rat mit der Wortwahl 'to endorse' von einer zustimmungspflichtigen Maßnahme ausging. 'To endorse' bedeutet zunächst die Unterzeichnung auf der Rückseite eines Dokuments. Des Weiteren heißt es nach dem Oxford English Dictionary 'to give one's (official) approval or support to'. 'To endorse' liegt damit zwischen 'to commend' und 'to authorize'. Während bei 'to authorize' im Grundsatz von der Ermächtigungsbedürftigkeit einer Maßnahme ausgegangen werden kann, liegt bei der Wortwahl 'to commend' in der Regel keine genehmigungspflichtige Maßnahme vor – die in Frage stehende Maßnahme wird vielmehr lediglich begrüßt und gutgeheißen.¹⁵⁴³

Die Wortwahl 'to endorse' kann sich sowohl auf ermächtigungsbedürftige als auf nichtermächtigungsbedürftige Friedensmissionen von Regionalorganisationen beziehen. Es kommt auf den Zusammenhang an. Dafür, dass der UN-Sicherheitsrat von der Ermächtigungsbedürftigkeit ausgegangen ist, könnte sprechen, dass er Kapitel VII ausdrücklich benannt hat. Mit

the African Union Peace and Security Council's Communiqué of 20 October 2004", und Rn 13.

1540 AU 'Report of the Chairperson on the Situation in Darfur (Sudan)' PSC/PR/2 (XLV) (12.01.2006) unter <http://www.issafrica.org/uploads/45RPT.PDF> Rn 51 mit genauen Zahlen.

1541 Der BT mandatierte die dt. Transportflüge für AMIS jeweils mit einem sechsmonatigen Mandat, z. B. am 29.11.2005; s. 'Bericht der Bundesregierung über die Teilnahme der Bundeswehr an der zivil-militärischen Unterstützungsaktion der Europäischen Union für die Mission der Afrikanischen Union in Darfur (AMIS)' (11.04.2008) BT-DS 16/8851.

1542 Auch mit Mitteln, die für die allg. Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen waren.

1543 S. o. Text zu Fn 1118.

der Nennung von Kapitel VII im Resolutionstext gibt der Sicherheitsrat zum Ausdruck, dass die Angelegenheit in seinen originären Verantwortungsbereich fällt. Allerdings war hier eine Resolution nach Kapitel VII notwendig, da die Resolution auch noch ein Waffenembargo enthält, das nur über Kapitel VII seine Bindungswirkung für alle UN-Mitgliedsstaaten erhält, sodass die Nennung von Kapitel VII keinen Hinweis ergibt.

Im Übrigen kann dahingestellt bleiben, ob es sich bei der pro-aktiven AMIS um eine zustimmungspflichtige Maßnahme handelt, da mit 'endorse' in jedem Fall eine Zustimmung erteilt worden und damit den Voraussetzungen des Art. 53 UN-Charta Genüge getan ist.

c) Zwischenfazit

Die Entsendung der AU-Friedensmission in die Darfur-Region im Sudan war völkerrechtsmäßig. Das AMIS-Mandat umfasste die Beobachtung des Waffenstillstandes, die Erleichterung humanitärer Hilfe und den Schutz der Zivilbevölkerung unter unmittelbarer Bedrohung. Es liegen keine Hinweise dafür vor, dass AU-Innenrecht verletzt worden ist. Das zuständige AU-Gremium, der AU-Sicherheitsrat, autorisierte die konkrete Mission, nachdem die Versammlung der afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter das Mandat mit Zustimmung der Parteien dazu freigegeben hatte. Eine Verletzung des Art. 53 (1) S. 2, 1. HS UN-Charta ist ebenfalls nicht ersichtlich. Der UN-Sicherheitsrat stimmte AMIS mit Resolution 1556 vom Juli 2004 zu und unterstützte vollumfänglich die Aufstockung der AMIS sowie die Ausweitung des Mandats mit Resolution 1674 vom 19. November 2004.

d) Exkurs: Völkermord-Diskussion

Die Krisensituation in Darfur hätte der AU die Gelegenheit geboten, einen Fall des Art. 4 (h) AU-Akte zu diskutieren und ggf. festzustellen. Mit einer Bejahung der Voraussetzungen des Art. 4 (h) wäre der rechtliche Handlungsspielraum der AU größer gewesen, da AMID unabhängig von der Zustimmung der sudanesischen Regierung hätte eingesetzt werden können. Eines der Regelbeispiele des Art. 4 (h) AU-Akte, der die AU zur Intervention in einen Mitgliedsstaat ermächtigt, ist der Genozid. Fraglich ist, ob die Situation in Darfur in 2004 ein Völkermord war. Nach Art. II Kon-

vention über Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948¹⁵⁴⁴ ist der Genozid, neben anderen, eine der folgenden

Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören:

- a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe; b) Verursachung von schweren körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe; [sowie]
- c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen.

Auch wenn Art. II Völkermordkonvention als reformbedürftig gilt,¹⁵⁴⁵ ist der Tatbestand doch nach wie vor gültig. Er wurde von der Staatengemeinschaft in den letzten Jahren mehrmals bestätigt durch die Übernahme in Art. 6 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, in Art. 2 Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien vom 23. Mai 1993 und in Art. 2 Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda vom 8. November 1994.

Nach Angaben der UN sind im Zeitraum zwischen 2003 und 2006 geschätzte 200.000 Menschen in Darfur getötet und zwei Millionen aus ihren Dörfern vertrieben worden.¹⁵⁴⁶ Andere Angaben in den Medien gehen von der doppelten Anzahl von Getöteten und Vertriebenen aus. Alle sind sich einig, dass die Politik der verbrannten Erde zu unbeschreiblichen Gräueltaten an den in Darfur lebenden Zagwahas, Masalit und Furs sowie anderen 'nichtarabischen' Gruppen führte. Der Journalist Lévy wagte die Beschreibung:

Das Bild ist immer das gleiche. Die Janjawid kommen gewöhnlich im Morgengrauen. Sie werfen brennende Fackeln in die Hütten. Sie zerschlagen mit schweren Hämmern die großen Tonkrüge, aus denen sich Ströme von Hirse und Sorghum ergießen, die sich sogleich entzünden. Mit schrecklichem Gebrüll umkreisen sie die brennenden Hütten. Sie entreißen Kinder den Armen ihrer Mütter und werfen sie ins Feuer. Sie vergewaltigen die Frauen, schlagen sie, schlitzen ihnen den Bauch auf. Sie treiben die Männer zusammen und erschießen sie. Und wenn alles niedergebrannt ist, wenn von dem Dorf nur noch

1544 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (09.12.1948, in Kraft 12.01.1951) 78 UNTS 277; BGBl 1954 II 730.

1545 So fehlt z. B. der Schutz der 'sozialen Gruppe', s. grundlegend *Paul* Kritische Analyse und Reformvorschlag zu Art. II Genozidkonvention (2008).

1546 'The United Nations and Darfur' Factsheet (2007) unter http://www.un.org/News/dh/infocus/sudan/fact_sheet.pdf.

rauchende Trümmer zu sehen sind, holen sie das Vieh zusammen und treiben es in den Sudan.¹⁵⁴⁷

Die Zerstörung von Dörfern und Tötung aller dort lebenden Menschen einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit, x-fach wiederholt, erfüllt den objektiven Tatbestand des Völkermords nach Art. II Genozidkonvention.¹⁵⁴⁸ Es verwundert daher nicht, dass viele die Ansicht vertreten, dass die Situation in Darfur zwischen 2003 und 2007 unter den Tatbestand des Völkermords gemäß oben genannter Definition fällt, darunter US-Außenminister Powell und der US-Kongress im Vorfeld der UN-Sicherheitsresolution 1556 im Juli 2004.¹⁵⁴⁹

Problematisch war und ist es, der Regierung in Khartum eine genozidale Absicht nachzuweisen.¹⁵⁵⁰ Den Tätern muss es „auf die Zerstörung der Gruppe ankommen“.¹⁵⁵¹ Eine offensichtliche Politik der Vernichtung der in der Darfur-Region lebenden Menschen ‚nichtarabischer-Abstammung‘ wurde von Seiten Khartums weder öffentlich gemacht noch konnte dies bisher in ausreichendem Maße dargelegt werden. Die AU hatte jedenfalls kein Interesse, nach Beweisen zu suchen, die die Bejahung eines Völkermordes möglich gemacht hätten. Auf ihrer dritten ordentlichen Versammlung vom 6. bis 8. Juli 2004 in Addis Abeba stellte sie ausdrücklich fest, dass „even though the humanitarian situation in Darfur is serious, it can not be defined as a genocide“.¹⁵⁵²

Die AU konnte sich in ihrer im Juli 2004 formell geäußerten Einschätzung, dass kein Genozid in Darfur vorläge, ab dem 25. Januar 2005 sogar auf einen Bericht einer UN-Untersuchungskommission zu Darfur stüt-

1547 *Lévy Bernard-Henri* ‘Dinge, die ich in Darfur gesehen habe: Eine Reise in das Land, in dem die Dörfer verbrannt und die Menschen ausgerottet werden’ (25.03.2007) FAZ 25.

1548 Die Subsumtion unter eine Gruppe i.S.v. Art. II Genozidkonvention ist im Darfur-Konflikt unproblematisch, da inzwischen anerkannt ist, dass die Zugehörigkeit zu den vier genannten Gruppen nicht mehr nur nach objektiven, sondern auch nach subjektiven Maßstäben vorgenommen wird, sog. subjektiv-objektiver Ansatz, s. ‘Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the UN Secretary-General: Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004’ (25.01.2005) Rn 501; und *Werle* Völkerstrafrecht (2012) Rn 771.

1549 UN-Dok S/PV.5015 (2004) 4; *Prunier* Darfur (2005) 156.

1550 Allgemein zur Genozid-Absicht s. *Werle* Völkerstrafrecht (2012) Rn 813–25.

1551 *Werle* *ibid* Rn 816.

1552 AU-Assembly ‘Decision on Darfur’ (08.07.2004) Assembly/AU/Dec. 54 (III).

zen.¹⁵⁵³ Die UN-Kommission hatte u. a. das Mandat “to determine ... whether or not acts of genocide have occurred”.¹⁵⁵⁴ Die Kommission, unter dem Vorsitz von Antonio Cassese, stellte “serious violations of international human rights and humanitarian law which may amount to war crimes” fest.¹⁵⁵⁵ Ihr Bericht befreite die Regierung in Khartum jedoch vom Vorwurf des Völkermords, da ihr das spezifische Vorsatzelement, die genozidale Absicht des Art. II Völkermordkonvention fehle bzw. nicht nachgewiesen werden könne:

The crucial element of genocidal intent appears to be missing, at least as far as the central Government authorities are concerned. Generally speaking the policy of attacking, killing and forcibly displacing members of some tribes does not evince a specific intent to annihilate, in whole or in part, a group distinguished on racial, ethnic, national or religious grounds. Rather it would seem that those who planned and organized the attacks on villages pursued the intent to drive the victims from their homes, primarily for the purpose of counter-insurgency warfare.¹⁵⁵⁶

Nach diesem UN-Untersuchungsbericht wurde die Frage, ob die Gräueltaten in Darfur einen Völkermord darstellen, innerhalb der AU nicht mehr öffentlich angesprochen.¹⁵⁵⁷ Auf der sechsten ordentlichen Versammlung der AU Ende Januar 2006 war dies auch nicht zu erwarten. Diese fand in der Hauptstadt des Sudans, in Khartum, statt. Hier wurde der formelle Abschluss des Nord-Süd-Bürgerkriegs zwischen Sudan und Südsudan überschwänglich begrüßt.¹⁵⁵⁸ Immerhin schaffte es die AU-Versammlung, die

1553 ‘Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the UN Secretary-General: Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004’ (25.01.2005) unter www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf; hierzu kritisch *Quénivet Noëlle* ‘The Report of the International Commission of Inquiry on Darfur’ (2006) 74 *Human Rights Review* 38–68; *Kreß Claus* ‘The Darfur Report and Genocidal Intent’ (2005) 3 *Journal of International Criminal Justice* 562–78.

1554 UNSR-Res 1564 (2004) Rn 12.

1555 ‘Report of the International Commission of Inquiry on Darfur’ (2005) *ibid* 4.

1556 ‘Report of the International Commission of Inquiry on Darfur’ *ibid*.

1557 S. AU Assembly ‘Decision on Darfur’ (31.01.2005) Assembly/AU/Dec. 68 (IV); ‘Declaration on the Inter-Sudanese Peace Talks’ (05.07.2005) Assembly/AU/Decl. 3.(V).

1558 AU Assembly ‘Declaration of the Assembly of the African Union’ (24.01.2006) Assembly/AU/Decl. 2 (VI): “The leaders commend the Government of The Sudan for the tremendous and historic achievement they made by concluding the Comprehensive Peace Agreement that brought to an end the civil war in Southern Sudan.”

Tötung von nigerianischen und senegalesischen AMIS-Soldaten während ihres Einsatzes in Darfur durch sudanesishe Milizen aufs Schärfste zu verurteilen.¹⁵⁵⁹ Auf der nächsten AU-Versammlung Anfang Juli 2006 in Banjul (Gambia) war das Darfur Peace Agreement vom 5. Mai 2006 noch keine zwei Monate alt, sodass es auch da nur Lob in Richtung Khartum und keine Diskussion im Hinblick auf einen möglichen Genozid gab.¹⁵⁶⁰

Völkermord ist jedoch nur eines der Regelbeispiele des Art. 4 (h) AU-Akte. ‘Grave circumstances’, die vergleichbar sind mit Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, eröffnen der AU ebenso die Möglichkeit der Intervention. Nach den vorhandenen faktischen Erkenntnissen erfüllen die Gräueltaten der *Janjaweed* den Auffangtatbestand ‘grave circumstances’. Die Voraussetzungen des Art. 4 (h) AU-Akte lagen damit vor. Damit hätte die Union nach ihrem Innenrecht die Möglichkeit gehabt, im Sudan mit militärischen Mitteln ohne Einwilligung der sudanesischen Regierung zu intervenieren.¹⁵⁶¹ Die aus dem juristischen Recht resultierende moralische Pflicht, von einigen sicherlich auch als juristische Pflicht dargestellt, war jedoch eine Verantwortung, die die AU so nicht wahrnehmen wollte.¹⁵⁶² Zudem fehlte ihr der Mut, sich erstmals gegen den erklärten Willen eines Mitgliedsstaates zu stellen und eine Intervention ohne Zustimmung des betroffenen Landes durchzuführen.

e) Exkurs: Burundi (2015/16)

Ähnlich zögerlich zeigte sich die AU 2016 in Burundi. Nach schlimmen Unruhen und schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen im Vor- und Nachgang der Wahlen 2015 in Burundi, bei denen der seit 2005 amtierende Präsident Pierre Nkurunziza entgegen den Vorga-

1559 AU ‘Declaration on the Activities of the Peace and Security Council of the African Union and the State of Peace in Africa’ (24.01.2006) Assembly/AU/Dec.3 (VI) Rn 7.

1560 AU ‘Declaration on the Activities of the Peace and Security Council of the African Union and the State of Peace in Africa’ (02.06.2006) Assembly/AU/4 (VII) Add4 Rn 2.

1561 Ob es noch einer UNSR-Zustimmung nach Art. 53 UN-Charta bedurft hätte, sei hier dahingestellt.

1562 *Akude* Der Anspruch der Afrikanischen Union auf Krisenmanagement in Afrika (2005) 85.

ben der Verfassung auf eine dritte Amtszeit bestand,¹⁵⁶³ entschied der Friedens- und Sicherheitsrat der AU am 17. Dezember 2015, die African Prevention and Protection Mission in Burundi (MAPROBU) einzusetzen,¹⁵⁶⁴ und bat den UN-Sicherheitsrat um Unterstützung¹⁵⁶⁵ sowie die burundische Regierung um Zustimmung.¹⁵⁶⁶ Gleichzeitig empfahl der AU-Sicherheitsrat der AU-Versammlung im Falle der Nichtzustimmung durch die burundische Regierung eine Anwendung von Art. 4 (h) AU-Akte.¹⁵⁶⁷

Das burundische Parlament¹⁵⁶⁸ und die burundische Regierung lehnten eine solche 'Invasion' entschlossen ab und konnten sich damit auf dem nächsten AU-Gipfel Ende Januar 2016 durchsetzen.¹⁵⁶⁹ Statt der geplanten 5000 Personen starken Truppe entschied sich die AU, das schon seit 2015 bestehende Mandat von 32 'human rights observers' zu verlängern.¹⁵⁷⁰ Auch ein Vorstoß der UN Mitte 2016, eine Polizeitruppe von gut 250 im Land zu installieren, lehnte die Regierung ab.¹⁵⁷¹

Im Hinblick auf die Reaktion der AU zur Lage in Burundi ist festzustellen, dass sie hier, ebenso wie im Falle von Darfur, die Möglichkeiten, die

1563 OHCHR Report (17.06.2016) UN-Dok A/HRC/32/30, der 348 außergerichtliche Hinrichtungen und 651 Fälle von Folter im Zeitraum zwischen April 2015 und April 2016 benennt.

1564 AU PSC 'Communiqué' (Burundi) (17.12.2015) PSC/PR/Comm.(DLXV) Rn 13 a) (i) und (vi): 'decides to authorize the deployment' (!).

1565 AU PSC 'Communiqué' (Burundi) *ibid* Rn 13 a) (vi); der UNSR nahm diese Entscheidung, die im Hinblick auf Art. 53 UN-Charta, zumindest in der Wortwahl, auch als Kompetenzüberschreitung gewertet werden könnte, mit Interesse zur Kenntnis ('took note with interest'), s. 'Security Council Press Statement on Burundi' (19.12.2015) SC/12174-AFR/3293.

1566 AU PSC 'Communiqué' (Burundi) *ibid* Rn 13 c) (ii).

1567 AU PSC 'Communiqué' (Burundi) *ibid* Rn 13 c) (iv); zu dem Beschluss des AU PSC v. 17.12.2015 s. *William Paul W.* 'Special Report: The AU's Coercive Diplomacy on Burundi' (18.12.2015) IPI Global Observatory online.

1568 Mit einstimmigem Parlamentsbeschluss v. 21.12.2016, s. *William Paul W.* 'Special Report, Part 2: The AU's Less Coercive Diplomacy on Burundi' (16.02.2016) IPI Global Observatory online.

1569 'African Union decides against peacekeepers for Burundi: Pan-African body will not send troops to crisis-hit country after government said any such force would be an invasion' (01.02.2016) Aljazeera online.

1570 AU PSC 'Press Release on PBF to support AU in Burundi: UN Peacekeeping Fund Finances African Union Human Rights Observers in Burundi' (03.05.2016).

1571 UNSR-Presseerklärung SC/12469 (29.07.2016); 'Burundi rejects UN police force to help end violence' (03.08.2016).

die AU-Akte durch Art. 4 (h) bietet, nicht ausschöpft bzw. ausgeschöpft hat. Damit demonstriert sie, dass sie die traditionellen Peacekeeping-Grundsätze, die eine Zustimmung der Parteien zur Entsendung voraussetzen, und die Staatensouveränität höher einstuft als den notwendigen Menschenrechtsschutz vor Ort. Ihren eigenen zu Millenniumsbeginn gesteckten Zielen wird die AU so nicht gerecht.

f) Weitere Entwicklungen in Darfur: Hybride UN/AU-Friedenstruppe

Die AMIS in Darfur wurde regelmäßig vom AU-Sicherheitsrat verlängert¹⁵⁷² und ging zum 1. Januar 2008 in die UNAMID über, die bis heute anhält.¹⁵⁷³ UNAMID ist die erste hybride Mission von UN und AU. Sie geht zurück auf die UNMIS (United Nation Mission in Sudan), die der UN-Sicherheitsrat mit der Kapitel-VII-Resolution 1706 vom 31. August 2006 eingesetzt hat. Diese nichthybride Vorgängermission sah bis zu 17.330 militärische Personen und 3300 Zivilkräfte vor und ermächtigte, Zivilpersonen unter akuter Bedrohung zu beschützen. Sie stand allerdings unter dem Zustimmungsvorbehalt der sudanesischen Regierung.¹⁵⁷⁴ Medienwirksam drohte diese jedoch mit dem Dschihad, sollten die 17.000 UN-Blauhelme tatsächlich kommen,¹⁵⁷⁵ und diskreditierte die UNMIS als Rekolonialisierungsversuch.¹⁵⁷⁶

AU und UN kamen dem sudanesischen Präsidenten Al-Bashir schließlich mit einem zweistufigen Darfur-Friedensplan entgegen, der den Einsatz einer hybriden Friedenstruppe aus AU- und UN-Truppen vorsah, dem die sudanesische Regierung am 16. April 2007 nach internationalem Druck unter starken Vorbehalten zustimmte.¹⁵⁷⁷ Wichtig war der sudanesischen Regierung, dass sich die Truppen in erster Linie aus afrikanischen

1572 Z. B. AU PSC ‘Communiqué’ (Darfur) (30.11.2006) PSC/AHG/Comm(LXVI).

1573 UNSR-Res 2063 (2012) bis 31.07.2013; Res 2113 (2013) bis 31.08.2014; Res 2173 (2014) bis 30.06.2015; Res 2228 (2015) bis 30.06.2016; Res 2296 (2016) bis 30.06.2017.

1574 UNSR-Res 1706 (2006) Rn 1.

1575 Thielke *Krieg im Lande des Mahdi* (2006) 9.

1576 *Omorogbe* ‘Can the African Union Deliver Peace and Security?’ (2011) 16 JCSL 51.

1577 ‘UN und AU verstärken Druck auf Khartum’ (11.04.2007) FAZ 2; ‘Sudan stimmt Truppenverstärkung zu’ (17.04.2007) FAZ 1; ‘Sudan: UN-Soldaten können kommen’ (17.04.2007) FAZ 7.

Kontingenten zusammensetzen. UNAMID wurde mit UN-Sicherheitsratsresolution 1769 (2007) mit einem Mandat von fast 20.000 Militärpersonen eingesetzt und ist damit eine der größten Friedensmissionen überhaupt. An ihr sind 17 afrikanische Staaten und 13 nichtafrikanische Staaten beteiligt, darunter, neben z. B. Bolivien, Mongolei und Papua-Neuguinea¹⁵⁷⁸ auch Deutschland.¹⁵⁷⁹ In Anbetracht des noch bestehenden und sich seit 2014 wieder verschärfenden Konflikts in Darfur, der Anfang 2016 einen neuen Höhepunkt erlangte,¹⁵⁸⁰ wird der Erfolg von AMIS und UNAMID unterschiedlich bewertet.¹⁵⁸¹

3. Ergebnis

AMIS war völkerrechtsmäßig. Die AU-Mission im Sudan (Darfur) im Jahre 2004 erfolgte auf Grundlage eines Waffenstillstandsabkommens mit Zustimmung der Parteien, einer Mandatierung der AU und einer Zustimmung des UN-Sicherheitsrats. Insgesamt erfüllte AMIS jedoch nicht die in sie gestellten Erwartungen. Dugard fasst es zusammen:

The AU intervention was not entirely successful, partly on account of its narrow mandate, which did not include civilian protection, as well as serious logistical and capacity constraints due to fragmented international assistance and donor rigidity.¹⁵⁸²

1578 'Facts and Figures' auf der UNAMID-Website unter <https://www.unamid.unmissions.org>.

1579 Mit bis zu 50 Soldatinnen und Soldaten, v. a. Militärbeobachter/innen; vgl. zuletzt Antrag der Bundesregierung auf Fortsetzung der Mandatierung durch den BT v. 29.10.2014 (BT-DS 18/3306) und v. 28.10.2015 (BT-DS 18/6503).

1580 'Sudan: UN Expert Urges Protection of Unarmed Civilians after New Escalation of Violence in Darfur' (05.02.2016) OHCHR Press Release; 'Report of the Secretary-General on the African Union–United Nations Hybrid Operation in Darfur' UN-Dok S/2016/268 (22.03.2016). Die AU hat noch im März 2016 ein Roadmap Agreement vorgeschlagen und den Dialog zwischen den Parteien erneuert. Die Vereinbarung wurde inzwischen von der Regierung und vier Rebellen Gruppen angenommen (08.08.2016), sodass zu hoffen ist, dass sich die Situation verbessert.

1581 Hierzu z. B. *de Carvalho Gustavo* 'Time for the AU and UN to Renew their Vows in Darfur' (24.07.2015) ISS Today online; Abdulbari Nasredeen 'UN-AMID: Some Aspects of Success and Failure' (16.10.2015) Sudan Tribune online; *Omorogbe* 'Can the African Union Deliver Peace and Security?' (2011) 16 JCSL 48–54 mwN.

1582 *Dugard* International Law: A South African Perspective (2011) 552.

Ein erweitertes Mandat wäre möglich gewesen, wenn die AU die Optionen des Art. 4 (h) AU-Akte ausgeschöpft und ohne die Zustimmung der sudanesischen Regierung gehandelt hätte. Die Handlungsoptionen der Gründungsakte blieben jedoch ungenutzt.

VIII. AU-Mission in Somalia (AMISOM)

Die 2007 in Somalia eingesetzte AU-Mission ist noch im Einsatz.¹⁵⁸³

1. Hintergrund und Entwicklung

Seit 1991 herrscht in Somalia ein bewaffneter Konflikt zwischen verschiedenen bewaffneten Gruppen, die in den Neunzigerjahren gerne als Warlords bezeichnet wurden.¹⁵⁸⁴ Eine Friedensmission der UN (UNISOM I) und eine multinationale, vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Mission unter Führung der USA (UNITAF) scheiterten 1993, und die USA zog sich aus Somalia zurück.¹⁵⁸⁵ 'Crossing the Mogadishu line' wurde zum Synonym für Blauhelme, die ungewollt Parteien im Konflikt werden. Auch die daran anschließende UN-Mission, UNISOM II, konnte keinen Frieden bringen und wurde 1995 resigniert eingestellt. Das allgemeine Chaos und die schlimme Lage für die Zivilbevölkerung in Somalia gingen indes weiter.

Im Nachgang des 11. September 2001 fanden sich v. a. ab 2003, neben den alten Clanstrukturen, neue radikale Milizen, die aus Afghanistan und Pakistan verdrängt wurden und in Somalia den staatsfreien Raum nutzten. Damit war Somalia wieder im verstärkten Blickfeld der USA.

1583 Website der AMISOM unter <http://amisom-au.org>; zu den Hintergründen des Konflikts und zu AMISOM s. *Mugisha Fred/ Mittawa Gilbert* 'Multilateral Intervention: The AMISOM Experience' in Kuwali (Hrsg.) *Africa and the Responsibility to Protect* (2014) 265–77.

1584 Zu der Situation vor und nach 1991 in Somalia und den verschiedenen Rebellen-Bewegungen s. *Kieh* 'International Organizations and Peacekeeping in Africa' in Magyar/Conteh-Morgan (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (1998) 18–22.

1585 Zu den Gründen des Scheiterns s. *Kieh* *ibid* 21f.

Die International Authority on Development (IGAD), die Staatengemeinschaft acht nordostafrikanischer Staaten,¹⁵⁸⁶ leitete einen Friedensprozess ein, der 2004 in Kenia in der Bildung der international anerkannten somalischen Übergangsregierung und einer Übergangsverfassung für Somalia gipfelte und im Januar 2005 einen Friedensplan vorstellte. Der IGAD-Friedensplan für Somalia sah ab dem 1. Mai 2005 eine Eingreiftruppe, die IGASOM (IGAD Peace Support Mission to Somalia), mit einer Truppenstärke von 10.000 vor.¹⁵⁸⁷ Die AU sprang auf diese Initiative auf und mandatierte („mandats“) Ende Januar 2005 kurzerhand IGAD „to deploy such peace mission“.¹⁵⁸⁸ Dazu kam es jedoch nicht.

In 2005 versuchte sich die neue somalische Übergangsregierung, die sich in Kenia gebildet hatte, in Baidoa, im Südwesten Somalias, zu installieren. In Mogadischu war dies nicht möglich, dort hatte sich inzwischen neben den Warlords die Union der Sharia-Gerichtshöfe etabliert, die anfangs eine Initiative von Geschäftsleuten auf der Suche nach Recht und Ordnung war. Bald verdrängte die Union der Sharia-Gerichtshöfe die Warlords in Mogadischu und weitete ihren Machtanspruch in Zentralsomalia und im südlichen Somalia aus.¹⁵⁸⁹

Die somalische Übergangsregierung bat IGAD und AU ab 2006 verstärkt um eine afrikanische Friedenstruppe mit bis zu 20.000 Personen. Die IGAD Staats- und Regierungsoberhäupter bekräftigten und erneuerten im März 2006 ihren ursprünglichen IGASOM-Plan.¹⁵⁹⁰ Mitte 2006 kam es zu Kämpfen zwischen Truppen der sog. somalischen Übergangsregierung und äthiopischen Truppen auf der einen und bewaffneten Flügeln der Union der Sharia-Gerichtshöfe auf der anderen Seite, in und um Baidoa. IGAD verstärkte seine Bemühungen um die Aufstellung einer Friedens-

1586 IGAD s. o. Fn 456; und *Healy* 'IGAD and Regional Security in the Horn' in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 217–28.

1587 *Healy* *ibid* 226.

1588 AU Assembly 'Decision on Somalia' (31.01.2005) Assembly/AU/Dec.65(IV) Rn 5; AU PSC 'Communique on the Implementation of the Assembly Decision on Somalia' (07.02.2005) PSC/PR/Comm.(XXIV).

1589 Report of the 7th Meeting of the COMESA Ministers of Foreign Affairs in Djibouti (13./14.11.2006) unter www.aigaforum.com/Documents_on_Somalia.pdf.

1590 Nairobi Declaration IGAD Heads of State and Government 11th Summit (20.03.2006) unter <http://www.operationspaix.net>.

truppe für Somalia¹⁵⁹¹ und erreichte mit Unterstützung der AU¹⁵⁹² am 6. Dezember 2006 ein Mandat des UN-Sicherheitsrats für eine afrikanische Friedensmission in Somalia unter Ausschluss der Nachbarstaaten.¹⁵⁹³ Es kam indes im Dezember 2006 nicht zur Entsendung der in der Resolution 1725 vorgesehenen afrikanischen Truppe; vielmehr gingen Weihnachten 2006 äthiopische Truppen offiziell gegen die Union vor.

Noch am 27. Dezember 2006 einigten sich die sog. international anerkannte somalische Übergangsregierung, IGAD und AU auf einen Rückzug der äthiopischen Truppen und die Aufstellung einer afrikanischen Friedensmission (AMISOM), die das Vakuum der abziehenden äthiopischen Truppen wieder schließen sollte.¹⁵⁹⁴ Die am somalischen Friedensprozess beteiligten Staaten waren sich einig, dass äthiopische Truppen im Land nicht zur Lösung des Konfliktes beitragen, da ihnen wegen des historisch belasteten Verhältnisses von der somalischen Bevölkerung kein Vertrauen entgegengebracht werde. Auch andere Nachbarländer, wie Djibouti und Kenia, sollten nach der International Crisis Group nur logistisches Backup bieten, aber keine bewaffneten Truppen ins Land schicken, da

all [front line states] seek to project their own strategic interests in Somalia and have backed rival fractions during the conflict. ... Having Somalia's neighbours lead and constitute such a force, especially Ethiopia, would be unnecessarily inflammatory and could jeopardise the entire peace process.¹⁵⁹⁵

Nach IGAD-Konsultationen in Somalia mit den verschiedenen Konfliktparteien und der Zivilgesellschaft im Juli 2006 auf Grundlage einer Entscheidung der IGAD-Minister vom 13. Juni 2006 schloss der modifizierte IGAD-Plan zum Einsatz einer Friedensmission in Somalia Nachbarländer als Truppensteller aus.¹⁵⁹⁶

1591 IGAD Extra-Ordinary Session Council of Ministers 'Communiqué' (01.08.2006) unter <http://www.operationspaix.net>; IGAD Extra-Ordinary Summit Heads of State on Government 'Communiqué on Somalia' (05.09.2006) unter <http://reliefweb.int>.

1592 AU PSC 'Communiqué' [Somalia] (13.09.2006) PSC/PR/Comm(LXII).

1593 UNSR-Res 1725 (06.12.2006).

1594 AU 'Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia' (19.01.2007) PSC/PR/2(LXIX) Rn 14.

1595 International Crisis Group 'Somalia: Don't Cross the Mogadishu Line' (09.02.2005) 19 mit Zitierung von *Suliman Baldo* unter http://www.aigaforum.com/Documents_on_Somalia.pdf.

1596 Darauf bezieht sich auch ausdrücklich UNSR-Res 1725 (06.12.2006) Rn 4.

AMISOM wurde am 19. Januar 2007 vom AU-Sicherheitsrat formell eingerichtet.¹⁵⁹⁷ Sie hatte als Grundlage UN-Sicherheitsratsresolution 1725 vom 6. Dezember 2006, die IGAD- und AU-Mitgliedsstaaten dazu ermächtigte, 'to establish a training and protection mission'.¹⁵⁹⁸ Auch nach der UN-Sicherheitsratsresolution waren Nachbarstaaten von der Mission ausdrücklich ausgeschlossen.¹⁵⁹⁹ Die AU-Mandatierung bezog sich anfänglich auf sechs Monate mit einer Truppenstärke von neun Bataillonen à 850 Personen (insgesamt 7650) und umfasste drei Ziele: erstens, Unterstützung der Übergangsregierung; zweitens, die Erleichterung und Ermöglichung von humanitärer Hilfe; und drittens, die Schaffung von Bedingungen, die langfristig eine Stabilisierung und einen Wiederaufbau von Somalia ermöglichen.¹⁶⁰⁰ Gleichzeitig bat die AU um vollumfassende Unterstützung durch die UN 'for the speedy deployment of AMISOM' und betont, dass die AU in diesem Fall 'on behalf of the entire international community' handelt.¹⁶⁰¹

Am 21. Februar 2007 unterstrich der UN-Sicherheitsrat die Wichtigkeit der Mission und ermächtigte mit Resolution 1744 noch einmal ausdrücklich das Vorhaben.¹⁶⁰² Die Bereitstellung von Truppen durch die afrikanischen Staaten verlief jedoch schleppend. Ein Jahr später, im Januar 2008, waren nur zwei ugandische Bataillone (ca. 1600 Militärs) und ein Vortrupp von knapp 200 burundischen Soldaten im Land.¹⁶⁰³ Trotzdem bewegte sich der Konflikt. Die somalische Übergangsregierung einigte sich mit der sog. Alliance for the Re-Liberation of Somalia, die aus dem moderaten Flügel der Union der Sharia-Gerichtshöfe hervorgegangen war, auf ein Friedensabkommen, das Djibouti Agreement vom 19. August 2008, das eine Regierung der nationalen Einheit und ein neues Parlament vorsah.¹⁶⁰⁴ Das Abkommen von 2008 bat um eine internationale Friedenstruppe "made up of states friendly to Somalia" unter ausdrücklichem

1597 AU PSC 'Communiqué' (19.01.2007) PSC/PR/Comm (LXIX).

1598 UNSR-Res 1725 (2006) Rn 3.

1599 UNSR-Res 1725 (2006) Rn 4.

1600 AU PSC 'Communiqué' (19.01.2007) PSC/PR/Comm (LXIX) Rn 8; verlängert nach sechs Monaten durch Communiqué (18.07.2007) PSC/PR/Comm (LXXX).

1601 AU PSC 'Communiqué' (19.01.2007) PSC/PR/Comm (LXIX) Rn 13.

1602 '[D]ecides to authorize member States of the African Union to establish for a period of six month a mission in Somalia', UNSR-Res 1744 (21.02.2007) Rn 4.

1603 AU 'Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia' (18.01.2008) PSC/PR/2(CV) Rn 35.

Ausschluss von Nachbarstaaten.¹⁶⁰⁵ Die AU wiederholte diese Bitte an die UN.¹⁶⁰⁶ Das Djibouti-Abkommen wurde im Beisein von AU, Arabische Liga, Organisation der Islamischen Konferenz, UN und EU unterzeichnet.¹⁶⁰⁷

Der militante Flügel der ehemaligen Union der Sharia-Gerichtshöfe, unter der Führung Hassan Dahir Aweys, wandte sich jedoch gegen das Djibouti-Abkommen. Gegenüber AMISOM erklärte Aweys mehrmals den Heiligen Krieg. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich der UN-Sicherheitsrat der Bitte um eine UN-Friedenstruppe wiederholt widersetzt.¹⁶⁰⁸ Vielmehr erneuerte der UN-Sicherheitsrat regelmäßig die Autorisierung der AMISOM.¹⁶⁰⁹

Am 16. Oktober 2011 drang die kenianische Armee in somalisches Gebiet ein und attackierte Stellungen der Al-Shabaab.¹⁶¹⁰ Einen Monat später stimmte die kenianische Regierung zu, ihre Truppen in AMISOM zu integrieren. Der UN-Sicherheitsrat begrüßte in Resolution 2036 vom 22. Februar 2012 diesen Schritt und erhöhte zu diesem Zweck die AMISOM-Truppengröße von 12.000 auf 17.731.¹⁶¹¹

Inzwischen ist die Truppenstärke der AMISOM bei 22.126.¹⁶¹² Damit konnten Ende Januar 2014 auch äthiopische Truppen integriert werden, die sich seit Anfang 2014 wieder in Somalia aufhielten.¹⁶¹³

1604 'Agreement between the Transitional Federal Government of Somalia (TFG) and the Alliance for the Re-Liberation of Somalia (ARS)' (19.08.2008) unter <http://peacemaker.un.org/sites/>.

1605 'Agreement between the TFG and the ARS' *ibid* Rn 7 a) 'excluding neighboring states'.

1606 *Omorogbe* 'Can the African Union Deliver Peace and Security?' (2011) 16 JCSL 58.

1607 Sowie die Beobachterstaaten Frankreich, USA, Großbritannien, Saudi-Arabien und Djibouti.

1608 "[The UNSC a]grees with the Secretary-General that conditions in Somalia are not appropriate for the deployment of a United Nations peacekeeping mission" UNSR-Res 2297 (2016); *Omorogbe* 'Can the African Union Deliver Peace and Security?' (2011) 16 JCSL 59.

1609 UNSR-Res 2073 (2012) bis 07.03.2013; 2093 (2013) bis 28.02.2014; Res 2124 (2013) bis 30.10.2014; Res 2177 (2014) bis 30.10.2015; Res 2232 (2015) bis 30.05.2016; Res 2297 (2016) bis 31.07.2017.

1610 Operation *Linda Nchi* (Save the Nation), s. o. 2. Kapitel I. 4. f).

1611 Genauer gesagt beauftragte ('to request') der UNSR die AU die Truppenstärke entsprechend zu erhöhen, s. UNSR-Res 2036 (22.02.2012) Rn 2.

1612 UNSR-Res 2124 (2013); 2297 (2016).

1613 Hierzu 2. Kapitel I. 4. g).

Üblich ist inzwischen eine Kettenautorisierung AU–UN, wie im Brief des UN-Generalsekretärs vom 14. Oktober 2014 beschrieben: Nach einer entsprechenden Entscheidung der AU ermächtigt der UN-Sicherheitsrat die Intervention unter Kapitel VII.¹⁶¹⁴ Zwischenzeitlich gingen die Formulierungen des AU-Sicherheitsrats dahin, schon gar nicht mehr von einer AU-Autorisierung zu sprechen, sondern stellten vielmehr den Sicherheitsrat der UN als eigentliche Autorität heraus:

[The Peace and Security Council of the African Union] requests the Security Council to renew for a further period of 12 month, starting from 31 October 2014, the authorization to the AU Member States to maintain the deployment of AMISOM.¹⁶¹⁵

In der ursprünglichen AU-Ermächtigung zur AMISOM 2007 war die Wortwahl noch deutlich auf eine Autorisierung der AU bezogen: “[The AU d]ecides to authorise the deployment of AMISOM.”

Jüngst ist wieder eine Zunahme des afrikanischen Selbstbewusstseins zu spüren. So heißt es im 2016 Communiqué des AU-Friedens- und Sicherheitsrats zu Somalia, dass der Rat “decides to renew the mandate of AMISOM”.¹⁶¹⁶ Der UN-Sicherheitsrat schien daran keinen Anstoß zu nehmen. Mit einer klaren Kapitel-VII-Resolution und der Verwendung des Verbs ‘to authorize’ zur AMISOM lässt er aber auch keinen Zweifel daran, dass er davon ausgeht, dass die Verlängerung des AMISOM-Mandats in seinen originären Zuständigkeitsbereich fällt. Gleichzeitig ist kritisch zu bemerken, dass der UN-Sicherheitsrat in besonders gefährlichen Situationen den Regionalorganisationen den Vortritt lässt und keine eigene Peace-enforcement-Mission aufstellt.

2. Völkerrechtmäßigkeit

a) Nach AU-Recht

Fraglich ist die Rechtmäßigkeit der AMISOM nach AU-Recht. Nach Art. 8 (9) AU- Sicherheitsratsprotokoll (2002) dürfen Ratsmitglieder, die an dem zur Entscheidung stehenden Konflikt beteiligt sind, kein Stimm-

1614 S. ‘Letter dated 14 October 2013 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council’ (14.10.2013) UN-Dok S/2013/606.

1615 AU PSC ‘Communiqué’ (16.10.2014) PSC/PR/COMM.(CDLXII) REV.1.

1616 AU PSC ‘Communiqué’ (28.04.2016) PSC/PR/COMM.(DXCV).

recht ausüben. Äthiopien war seit 2006 am Konflikt in Somalia beteiligt. Gleichzeitig war Äthiopien im Januar 2007 Mitglied des 15-köpfigen AU-Sicherheitsrats.¹⁶¹⁷ Entgegen Art. 8 (9) AU-Sicherheitsratsprotokoll wurde Äthiopien auf der Sitzung des AU-Sicherheitsrats vom 19. Januar 2007 nicht von der Sitzung und der Entschlussfassung ausgeschlossen.¹⁶¹⁸ Damit verstieß die Entscheidung gegen Gemeinschaftsrecht und ist insoweit als rechtswidrig einzustufen.

b) Nach allgemeinem Völkerrecht

AMISOMs allgemeine völkerrechtliche Rechtsgrundlage ist die Kapitel-VII-Resolution 1725 des UN-Sicherheitsrats vom 6. Dezember 2006. Ihr Mandat ist nochmals ausdrücklich in Resolution 1772 vom 20. August 2007 geregelt.¹⁶¹⁹ Die ursprüngliche Sicherheitsratsresolution 1725 schloss Nachbarstaaten ausdrücklich von der Teilnahme an der Mission aus.¹⁶²⁰ Resolution 1772 (2007) bekräftigte, dass alle ausländischen Truppen Somalia zu verlassen hätten, und bezog sich hier v. a. auf die äthiopischen Truppen.¹⁶²¹ Auch das Djibouti-Abkommen vom 19. August 2008 zwischen der somalischen Übergangsregierung und dem moderaten Flügel der Union der Sharia-Gerichtshöfe widersagte die Teilnahme von Nachbarländern an einer Friedensmission im Land. Viel spricht deshalb dafür, die Integration von äthiopischen und kenianischen Truppen in AMISOM somit als völkerrechtswidrig zu bezeichnen. Dieser Schluss wäre jedoch voreilig, denn die Staatenpraxis hat sich seit 2011 verändert.

1617 'African Union Elects Members of the Peace and Security Council and Two New Commissioners' (16.03.2004) AU Press Release No.18/2004; für die Zeit Äthiopiens im Rat 03.2007–03.2010 s. 'Decision on Election of Five (5) Members of the African Peace and Security Council' (DOC.EX.CL/326(x) (30.01.2007) Assembly/AU/Dec.149 (VIII)).

1618 *Omorogbe* 'Can the African Union Deliver Peace and Security?' (2011) 16 JC-SL 56; *Williams* 'Somalia' in Boulden (Hrsg.) *Responding to Conflict in Africa* (2013) 265f.

1619 UNSR-Res 1772 (20.08.2007) Rn 9.

1620 UNSR-Res 1725 (06.12.2006) Rn 4: "Endorses the specification in the IGAD Deployment Plan that those States that border Somalia would not deploy troops to Somalia."

1621 UNSR-Res 1772 (2007) Rn 10; aber wohl auch auf eritreische Truppen.

Nach der Resolution 1725 (2006) wurde zunächst streng nach ihren Vorgaben verfahren. Als truppenstellende Länder stellten sich die IGAD-Staaten Uganda und Burundi zur Verfügung. Da aber schnell deutlich wurde, dass die IGAD-Länder nicht alleine die Last einer Friedensmission tragen können – nur noch Sudan wäre somit als IGAD-Mitglied und Nicht-Nachbarstaat als möglicher Truppensteller in Frage gekommen –, wurden alle AU-Länder um Kontingente gebeten. Nachdem Uganda im Juli 2011 während der Übertragung des Endspiels der Fußballweltmeisterschaft in Südafrika Opfer eines terroristischen Al-Shabaab-Anschlags wurde, verstärkten die IGAD-Staaten ihre Anstrengungen im Kampf gegen den Terror aus Somalia und gaben ihre ursprünglichen Bedenken gegen die direkte Beteiligung von Nachbarstaaten wieder auf. Dschibuti beteiligte sich ab Dezember 2011 mit einer Truppenstärke von 960 Personen als erster Nachbarstaat und drittes truppenstellendes Land.¹⁶²² Es gab keinen internationalen Protest gegen diese Entscheidung. Der Entschluss der kenianischen Regierung, ab November 2011 ihre Truppen in Somalia in AMISOM zu integrieren, wurde vom UN-Sicherheitsrat im Februar 2012 in Resolution 2036 begrüßt. Es gab jedoch auch Vorbehalte innerhalb und außerhalb Somalias.¹⁶²³ Die Integration der äthiopischen Truppen in die AMISOM ab 2014 stieß auf noch größere Einwände. Zu robust war ihr Auftreten 2006 gegenüber der Zivilbevölkerung, zu groß ihr Eigeninteresse. Kritikerinnen und Kritiker weisen darauf hin, dass von den somalischen Nachbarstaaten nicht zu erwarten ist, dass sie Somalia den versprochenen Frieden bringen.¹⁶²⁴ IGAD und AMISOM stehen in der Region inzwischen im Ruf, dass sie auch ein verlängerter Arm Washingtons seien.¹⁶²⁵ Das steigert AMISOMs Akzeptanz innerhalb der muslimischen Bevölkerung nicht. Gerade in Somalia sind die Grenzen zwischen Zivilisten und Terroristen zum Teil ein marginaler und verlaufen innerhalb einer Familie und manchmal gar innerhalb einer Person. AMISOM selbst hat die

1622 Information der AMISOM unter <http://amisom-au.org/djibouti/>.

1623 International Crisis Group 'The Kenyan Military Intervention in Somalia' Africa Report No. 184 (15.02.2012) Online-Report.

1624 *Arman Abukar* 'Somalia: African solutions for African problems? Intervention from neighbours have not brought Somalia the promised peace' (09.05.2014) Aljazeera online; *Hassan Y. Muhammed* 'The Role of External Actors in the Somali Conflict: A Post 2000 Study of Kenya and Ethiopia's Involvement in the Conflict of Somalia' (Malmö University 2014).

1625 *Healy* 'IGAD and Regional Security in the Horn' in Hentz (Hrsg.) Routledge Handbook of African Security (2014) 225.

sog. Mogadishu-Line schon lange überschritten; es ist keine neutrale Peacekeeping- oder auch Peaceenforcement-Truppe, sondern Kriegspartei.¹⁶²⁶ Als solche wird sie jedoch regelmäßig vom UN-Sicherheitsrat mit Kapitel-VII-Mandaten ausgestattet 'to take all necessary measures'.¹⁶²⁷

3. Ergebnis

Der AMISOM-Beschluss der AU 2007 verstößt gegen internes AU-Recht, da Äthiopien nicht von der Beschlussfassung ausgeschlossen war. Zudem ist die Integration von äthiopischen, kenianischen und dschibutischen Truppen in AMISOM zweifelhaft. Sowohl der IGAD Deployment Plan als auch die spätere UN-Sicherheitsratsresolution sowie das Dschibuti-Abkommen von 2008 schlossen Nachbarländer von der Missionsbeteiligung ausdrücklich aus, da das Verhältnis zwischen Somalia und seinen Nachbarn historisch belastet ist und die Länder jeweils auch eigene Sicherheitsinteressen haben und die typische neutrale Haltung, die 'Peacekeepern' eigen sein sollte, deshalb nicht einnehmen. Zudem werden insbesondere die äthiopischen Soldaten von der somalischen Bevölkerung abgelehnt. Der Ausschluss von Nachbarstaaten in AMISOM wurde jedoch nach 2007 weder von der IGAD noch von der AU oder dem UN-Sicherheitsrat ausdrücklich wiederholt. Als ab 2011 Nachbarstaaten in AMISOM integriert wurden, zuerst Dschibuti, dann Kenia, schließlich Äthiopien, gab es kaum regionalen oder internationalen Protest. Zu händeringend wurde Verstärkung für AMISOM gesucht, nachdem sich herausstellte, dass die UN nicht gewillt ist, in die unbefriedete somalische Situation UN-Truppen zu schicken. Der Integration der Nachbarstaaten wurde daher entgegen vorherigen Abmachungen auf regionaler wie internationaler Ebene stillschweigend zugestimmt. AMISOM ist mit einem Kapitel-VII-Mandat ausgestattet. Von einem Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Art. 2 (4) UN-Charta ist daher nicht auszugehen.

1626 *Asha-Kin F. Duale/ Jibril Ali A.* 'Somalia: Time to Review the AMISOM Mandate' (04.10.2015) Hiiran online.

1627 UNSR-Res 1772 (20.08.2007) Rn 9; 1801 (20.02.2008) Rn 1; 2036 (22.02.2012) Rn 1; 2073 (07.11.2012) Rn 1; 2297 (07.07.2016) Rn 4.

IX. Fazit AU

Nach dem Ende der Entkolonisierung und den ersten allgemeinen und gleichen Wahlen in Südafrika konnte sich die OAU neuen Aufgaben in einer zunehmend globalisierten Welt stellen und zeigte großen Reformwillen durch die Transformation der OAU in die AU. In die Gründungsakte der AU von 2000 sind die bitteren Erfahrungen aus Ruanda und den anderen blutigen Konflikten sowie die umstrittenen ECOWAS-Einsätze in Liberia und Sierra Leone eingeflossen. Die afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter wollten ein kollektives System schaffen, das es den afrikanischen Staaten ermöglicht, notfalls auch ohne die Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats tätig zu werden. Dieses Momentum war am Ende des letzten Jahrtausends auch gegeben. Mit dem eigenmächtigen Vorgehen der ECOWAS und nicht zuletzt der NATO vor dem Millenniumswechsel im Kosovo war ein Völkergewohnheitsrecht im Entstehen, das es bei weiterer entsprechender Praxis möglich gemacht hätte, dass der Ruf nach 'African solutions to African problems' eine von der UN unabhängige normative Grundlage erhält.¹⁶²⁸ Der Brahimi-Report (2000) zur Reform von UN-Friedenseinsätzen ließ eine solche Entwicklung zu.¹⁶²⁹

Daraus ist bisher jedoch nichts geworden. Zum einen hat der 11. September 2001 den UN-Sicherheitsrat gestärkt und regionale Initiativen geschwächt, zum anderen fehlt es der AU, so bitter sich dies auch anhören mag, schlicht an den finanziellen Mitteln. Mit dem Tod Gaddafis 2011 wurden die schon immer schwierigen Finanzierungs- und Handlungsmöglichkeiten der AU weiter stark eingegrenzt. Inwieweit China in Zukunft auch eine entscheidende Rolle bei der Finanzierung von AU-Interventionen übernehmen und die gegenwärtige sicherheitspolitische Schwäche der AU kompensieren werden, bleibt abzuwarten.¹⁶³⁰ Gegenwärtig bemüht

1628 Vgl. *Cassese Antonio* "“Ex iniuria ius oritur”": Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community' (1999) 10 EJIL 23–30.

1629 'Report of the Panel on United Nations Peace Operations' (21.08.2000) UN-Dok S/2000/809 Annex (Brahimi Report).

1630 S. hierzu *Taylor Ian* 'China's Peacekeeping Efforts in Africa: Assessing the Contributions, Future Prospects, and Challenges' in Tardy/Wyss (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa* (2014) 93–112.

sich auch Deutschland um einen größeren sicherheitspolitischen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent.¹⁶³¹

In Vergangenheit und Gegenwart haben sich die zwei Systeme der UN und der AU in der Regel ergänzt.¹⁶³² Cillers äußerte 2008, dass es inzwischen anerkannt sei, dass “the AU will deploy first, opening up the possibility for a UN follow-on multidimensional peace support operation”.¹⁶³³ Die heutige Tendenz geht weiter in Richtung hybride Missionen, die den Vorteil haben, dass sie die Vorzüge beider Systeme verbinden und die jeweiligen Nachteile bei insgesamt gesteigerter Legitimität ausgleichen.

Die Völkerrechtmäßigkeit der bisherigen AU-Friedensmissionen, v. a. AMIB (Burundi), AMIS (Darfur) und AMISOM (Somalia), stand und steht in der Literatur, im Gegensatz zu den ersten ECOWAS-Missionen, nie ernsthaft in Zweifel. AMIB in Burundi hätte jedoch nach geltendem Völkerrecht einer Zustimmung des UN-Sicherheitsrats nach Art. 53 UN-Charta bedurft, da die Mission nicht mit Zustimmung aller wesentlichen Kriegsparteien erfolgte. Bei AMIS in Darfur lag neben der Zustimmung der sudanesischen Regierung auch eine Zustimmung des UN-Sicherheitsrats vor. Im Darfur-Konflikt scheute die AU, den Mechanismus des Art. 4 (h) AU-Akte zum ersten Mal in Gang zu setzen, der es ihr erlaubt hätte, auch ohne Zustimmung Khartums zu agieren. Ähnlich verhalten reagierte sie auf die jüngste Krise in Burundi 2015/16. In Somalia entwickelte sich im Laufe der letzten zehn Jahre aus einer IGAD-Initiative eine vom UN-Sicherheitsrat mit einem ‘all necessary measures’-Mandat ausgestattete AU-Intervention in Somalia im Kampf gegen Al-Shabaab, bei der die Beteiligung von Nachbarstaaten völkerrechtlich kritisch zu bewerten ist.

1631 Deutschland hat das 2016 eingeweihte Julius Nyerere Peace and Security Building der AU in Addis Abeba finanziert, und verlängert sowie vergrößert gegenwärtig (2015/16) seine Beteiligung an UN- und EU-Einsätzen in Afrika, namentlich in Mali einschließlich Niger (MINURSM, EUTM Mali), Somalia (EUTM Somalia) Horn von Afrika (EUNAVFOR), Sudan (UNAMID), Südsudan (UNMISS) und Westsahara (MINURSO).

1632 *Tehindrazanarivelo* ‘The AU’s Relationship with the UN in the Maintenance of Peace and Security’ in Yusuf/Ouguergouz (Hrsg.) *The African Union* (2012) 413; *Abass* *Regional Organisations and the Development of Collective Security* (2004) 209–16.

1633 *Cillers Jakki* ‘The African Standby Force: An Update on Progress’ 160 (2008) ISS online.

7. Kapitel: Multinationale Interventionen in die Zentralafrikanische Republik

Die blutigsten Konflikte in Afrika nach 1989 fanden in der Region der Großen Seen statt.¹⁶³⁴ Zu nennen sind hier neben den Konflikten in Burundi, Ruanda, der DR Kongo und dem Tschad vor allem die andauernden Konflikte in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR).¹⁶³⁵ Im Gegensatz zu den Regionen des südlichen und westlichen Afrikas konnte sich in der Region Zentralafrika lange Zeit keine Regionalorganisation mit Konfliktlösungsmechanismen als führend etablieren. Es konkurrierten insbesondere die eher wirtschaftsorientierte frankophone CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale), die die UDEAC (Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale) 1999 offiziell ablöste, und die größere, sprachlich heterogene ECCAS (Economic Community of Central African States), die als Regional Economic Community (REC) innerhalb der African Economic Community anerkannt ist.¹⁶³⁶

Für die zentralafrikanischen Staaten war und ist es besonders schwer, eine kohärente und leistungsfähige regionale Gemeinschaft auszubauen. Die überlappenden Mitgliedschaften afrikanischer Staaten in verschiedenen regionalen Gemeinschaften werden zu Recht als 'Spaghetti-Bowl' bezeichnet.¹⁶³⁷ Nirgendwo wird dies deutlicher als in der Region Zentralafrika. In der Mitte des Kontinents liegend, haben alle Länder Mitgliedschaften in zwei oder gar drei Regionalorganisationen. Angola und die DR Kongo sind z. B. Mitglied in SADC und ECCAS, die DR Kongo des Weiteren noch in COMESA (Common Market for Easter and Southern Africa). Tschad ist neben ECCAS auch Mitglied der Sahel-Gemeinschaft SEN-SAD (Community of Sahel-Saharan States). Daneben sind noch die Gemeinschaften Lake Chad Bassin Commission, die Economic Community of the Great Lakes Countries und die International Conference of the Great Lakes Region in Zentralafrika aktiv.

1634 Einen Überblick über die völkerrechtlichen Probleme der Region bietet *Hamann Hartmut* 'Great Lakes Region, Africa' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

1635 Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic (30.11.2015) UN-Dok S/2015/918.

1636 Zum Überblick s. *Killander* 'Regional Co-operation and Organization: African States' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

1637 *Asche/Brücher* 'Myth and Reality of African Regional Integration' (2009) 12 RiA 169–86.

Die ZAR ist Mitglied in den beiden zentralafrikanischen Hauptgemeinschaften. Es verwundert daher nicht, dass in die bewaffneten Konflikte der ZAR sowohl die CEMAC als auch die ECCAS eingegriffen hat. Hinzu kommen eine Ad-hoc-Mission einer Gruppe frankophoner Staaten sowie Interventionen von Einzelstaaten wie Libyen, Frankreich und Südafrika. Seit März 2014 ist auch die EU in der ZAR im Einsatz.¹⁶³⁸

In diesem Kapitel werden die verschiedenen nationalen und multinationalen Einsätze in der ZAR kurz dargestellt, um eine Grundlage für weitere Untersuchungen zu militärischen Interventionen in der ZAR zu bieten. Eine tiefere völkerrechtliche Analyse ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.¹⁶³⁹

I. Multilaterale Interventionen in die ZAR (1997–2012)

1. Einleitung

1993 fanden in der ZAR die ersten demokratischen Präsidentschaftswahlen statt, die Ange-Félix Patassé, der schon 1976–78 Premierminister gewesen war, gewann.¹⁶⁴⁰ Bewaffnete Aufstände, insbesondere 1996 und 1997, konnten durch das harte Durchgreifen seines Chef d'État-Major, François Bozizé, mit der Unterstützung Frankreichs¹⁶⁴¹ und der MISAB (Mission interafricaine de surveillance des Accords de Bangui), einer Ad-hoc-Mission sechs afrikanischer Staaten, unterdrückt werden. 1999 gewann Patassé erneut die Präsidentschaftswahlen. Seine Macht begann jedoch Anfang des neuen Millenniums zu bröckeln. Ein Militärputsch im

1638 EUFOR RCA (April 2014 bis März 2015) und EUMAM RCA (seit März 2015) unter UNSR-Res 2196 (2015), s. EC Fact Sheet 'The EU Engagement with the Central African Republic' (26.05.2015) unter <http://eeas.europa.eu>.

1639 Eine der wenigen, die sich völkerrechtlich mit den ZAR-Konflikten auseinandersetzt, ist Meyer 'Regional Security Cooperation in Central Africa' in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 229–42; *dies.* 'Regional Multinational Peace Operations: the Case of FOMUC and MICOPAX in the Central African Republic' (2009) 1–19 mwN.

1640 Sie folgten den Wahlen von 1992, die vom obersten Gericht der ZAR für ungültig erklärt worden waren; Patassé (geb. 1937) wurde mit 39 Jahren Premierminister und mit 56 zum ersten Mal Präsident.

1641 Zur Rolle Frankreichs 1996 s. Levitt 'Pro-Democratic Intervention in Africa' WisconsinILJ 815f 'robust military intervention by French legionnaires'.

Jahr 2001 konnte mit Hilfe libyscher Truppen verhindert werden. Patassés Herrschaftsgewalt war jedoch geschwächt. Unterstützt durch den Tschad putschte das Militär am 15. März 2003 unter der Führung von François Bozizé erfolgreich gegen Patassé, der, gerade auf Auslandsreise, ins Exil auswich.¹⁶⁴² Patassés Bitten an Frankreich um Intervention stießen auf taube Ohren. Auch die inzwischen anwesende FOMUC (Force multinationale en Centrafrique) der CEMAC stellte sich dem Putsch Bozizés nicht entgegen.¹⁶⁴³ Der neue Präsident Bozizé versprach eine Rückkehr zur Normalität und Demokratisierung. Doch wenige Monate nach seiner Amtseinführung begann der Erste Bürgerkrieg in der ZAR (2004–07), der in den Zweiten (2012–13) und andauernden Dritten Bürgerkrieg (seit 2013) mündete.

2. MISAB: Ad-hoc-Intervention sechs frankophoner Staaten (1997–98)

a) Mandat und Verlauf

MISAB war eine Ad-hoc-Intervention sechs afrikanischer Staaten aus West- und Zentralafrika, die auf Anfrage von Patassé auf Grundlage der Bangui-Abkommen vom Januar 1997¹⁶⁴⁴ in der ZAR unter der Führung Gabuns von Februar 1997 bis März 1998 durchgeführt wurde.¹⁶⁴⁵ Die fünf weiteren truppenstellenden Staaten waren Burkina Faso, Togo, Senegal, Mali und Tschad.¹⁶⁴⁶ Die sechs Länder gehören, mit Ausnahme der OAU/AU, keiner gemeinsamen regionalen Organisation an; sie verbindet

1642 'Le général Bozizé couronné président' (26.05.2005) Liberation online.

1643 Zur FOMUC-Intervention der CEMAC ab 2002 s. gleich unter 3.

1644 'Declaration Issued by Heads of State' (Gabun–ZAR–Frankreich) (25.01.1997) UN-Dok S/1997/561 Annex III; 'Declaration on the End of the Rebellious Action' (Internationales Monitoring-Komitee [Vorsitz Mali]–Offiziere) (25.01.1997) UN-Dok S/1997/561 Annex IV; 'Preliminary Agreement on a National Reconciliation Pact' (Parteien–Gewerkschaften–Zivilgesellschaft) (18.01.1997) UN-Dok S/1997/561 Annex V.

1645 'Mandate of the Inter-African Force to Monitor the Implementation of the Bangui Agreement' (06.03.1997) UN-Dok S/1997/561 Annex I.

1646 'Agreement between the Government of the Central African Republic and the Governments of Burkina Faso, the Republic of Chad, the Gabonese Republic, the Republic of Mali, the Republic of Senegal and the Togolese Republic on the Status of the Forces of the Inter-African Mission to Monitor the Implementation of the Bangui Agreements' (Januar 1997) UN-Dok S/1997/561 Annex II.

jedoch alle eine Kolonialisierung durch Frankreich.¹⁶⁴⁷ Es verwundert daher nicht, dass Frankreich die ‘intervention de la Francophonie’ finanziell und logistisch unterstützte.¹⁶⁴⁸ MISABs Mandat diente der Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit durch Überwachung der Umsetzung des Bangui-Abkommens in der ZAR und der Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Rebellen, Milizen und anderer Personen.¹⁶⁴⁹

Im Juli 1997 bat Patassé den UN-Sicherheitsrat ausdrücklich um die Autorisierung von MISAB.¹⁶⁵⁰ Der Rat erklärte, dass die Situation in der ZAR eine Bedrohung der Sicherheit und des Friedens ‘in der Region’ darstellt, und drückte seine Zustimmung (‘approves’) gegenüber der ‘neutralen und unparteiischen’ MISAB in Resolution 1125 vom 6. August 1997 aus. Die Zitierung von Kapitel VII folgt erst im nächsten Absatz. Darin autorisiert der UN-Sicherheitsrat die an MISAB teilnehmenden und die sie unterstützenden Staaten “to ensure the security and freedom of movement of their personnel”. Die Resolution war auf drei Monate beschränkt. Mit Resolution 1136 vom 6. November 1997 erneuerte der UN-Sicherheitsrat seine Zustimmung und Ermächtigung entsprechend.

Die UN-Mission MINURCA (Mission des Nations Unies en République centrafricaine) löste nach einem guten Jahr, zum 15. April 1998, die Ad-hoc-Mission MISAB ab und konzentrierte sich auf anstehende Wahlen.¹⁶⁵¹ MINURCA, eingesetzt durch UN-Resolution 1159 (1998), dauerte bis Februar 2000.¹⁶⁵²

1647 Es gibt natürlich noch die Organisation internationale de la Francophonie mit 80 Mitgliedsstaaten, s. unter <http://www.francophonie.org>.

1648 Zur MISAB s. Meyer ‘Regional Multinational Peace Operations: the Case of FOMUC and MICOPAX in the Central African Republic’ (2009) 3f.

1649 Art. 1–3 ‘Mandate of the Inter-African force to monitor the implementation of the Bangui Agreement’ (06.03.1997) UN-Dok S/1997/561 Annex I.

1650 ‘Letter dated 4 July 1997 from Mr Ange-Félix Patassé, President of the Central African Republic, addressed to the Secretary-General’ UN-Dok S/1997/561 (22.07.1997) Annex.

1651 Meyer ‘Regional Security Cooperation in Central Africa’ in Hentz (Hrsg.) Routledge Handbook of African Security (2014) 234.

1652 Meyer ‘Regional Multinational Peace Operations: the Case of FOMUC and MICOPAX in the Central African Republic’ (2009) 3.

b) Bewertung

MISAB (1997–98) konnte sich auf die uneingeschränkte Zustimmung des zentralafrikanischen Präsidenten berufen.¹⁶⁵³ Es war auch Patassé selbst, der im Juli 1997 den UN-Sicherheitsrat um eine ermächtigende Resolution für MISAB bat.¹⁶⁵⁴ Der UN-Sicherheitsrat drückte in den Resolutionen 1125 (1997), 1136 (1997) 1159 (1998) jeweils seine Zustimmung aus. Zweifel an der Völkerrechtmäßigkeit der Mission wurden in der Literatur nicht geäußert. Auf der Website der MINURCA, der UN-Nachfolgemission in der ZAR, wird MISAB als völkerrechtmäßig dargestellt.¹⁶⁵⁵

MISAB ist eine typische Ad-hoc-Intervention afrikanischer Staaten auf Einladung eines amtierenden, aber unter Bedrängnis geratenen Präsidenten mit Unterstützung einer ehemaligen Kolonialmacht, die die Legitimierung durch den UN-Sicherheitsrat suchte und fand. Bemerkenswert ist, dass sie nicht unter der Ägide einer afrikanischen Regionalorganisation, sondern innerhalb der afrikanischen Frankophonie erfolgte. Sie ist als völkerrechtmäßig zu bewerten.

3. Die FOMUC-Intervention der CEMAC (2002–08)

a) Mandat und Verlauf

Nach dem Abzug der durch die UN geführten MINURCA im Februar 2000 verschlechterte sich die Sicherheitslage in der ZAR wieder. Der weiterhin amtierende Patassé sah sich erneut Putschversuchen ausgesetzt. Auf seine Bitte hin intervenierte 2002 die Force Multinationale en Centrafrique (FOMUC) der seit 1999 aktiven zentralafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft CEMAC (im Englischen auch CAMEC).¹⁶⁵⁶ Die CEMAC wurde

1653 “[W]as set up at my request” in ‘Letter dated 4 July 1997 from Mr Ange-Félix Patasse’ UN-Dok S/1997/561 (22.07.1997) Annex.

1654 UN-Dok S/1997/561 Annex *ibid*.

1655 MINURCA-Website unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minurcaB.htm>.

1656 Zum Überblick s. *Savadogo Louis* ‘Central African Monetary and Economic Community (CAMEC)’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012); sowie *Nono Guy Marcel* ‘Integration Efforts in Central Africa: The Case of CEMAC’ UNU-CRIS Working Paper (2014).

1994 gegründet und löste die bereits seit 1964 bestehende UDEAC ab.¹⁶⁵⁷ Mitglieder sind sechs, v. a. frankophone zentralafrikanische Staaten.¹⁶⁵⁸

FOMUC wurde am 2. Oktober 2002 beim CEMAC-Gipfel in Libreville durch die dort anwesenden Staats- und Regierungschefs autorisiert und war ab dem 21. Dezember 2002 operativ tätig.¹⁶⁵⁹ Das ursprüngliche Mandat der FOMUC lautete “d'assurer la sécurité du président Ange-Félix Patassé, la restructuration des forces armées et de surveiller le travail des patrouilles mixtes le long de la frontière avec le Tchad”.¹⁶⁶⁰ FOMUC bestand zunächst aus 380 Militärpersonen aus Gabun, Kongo-Brazzaville und Tschad.¹⁶⁶¹

Der Eingreiftruppe fehlten jedoch die Kapazitäten, um sich dem Putsch von General Bozizé im März 2003 erfolgreich entgegenzusetzen.¹⁶⁶² Der neue Präsident Bozizé stimmte dem Verbleib der FOMUC unter verändertem Mandat zu.¹⁶⁶³ Im Nachgang setzte sich FOMUC für demokratische und freie Wahlen in 2005 ein. FOMUC wurde von der EU und verschiedenen einzelnen Staaten finanziell unterstützt, darunter auch Deutschland.¹⁶⁶⁴ Am 12. Juli 2008 wurde die FOMUC in die MICOPAX der Schwestergemeinschaft ECCAS umgewandelt.¹⁶⁶⁵

1657 Treaty Establishing the Economic and Monetary Community of Central Africa (16.04.1994, in Kraft 25.06.1999) unter www.cemac.int.

1658 Äquatorialguinea (ist hispanophone, Französisch ist jedoch auch Amtssprache), Gabun, Kamerun, Kongo-Brazzaville, Tschad, ZAR; also alle zentralafrik. Staaten ohne die klassischen ‘Great Lakes’-Staaten DRC, Burundi und Ruanda.

1659 Meyer ‘Regional Multinational Peace Operations: the Case of FOMUC and MICOPAX in the Central African Republic’ (2009) 1.

1660 Information der Réseau de Recherche sur les Operations de Paix (ROP) zur MICOPAX unter <http://www.operationspaix.net/77-historique-micopax.html>.

1661 Meyer ‘Regional Security Cooperation in Central Africa’ in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 234.

1662 Meyer *ibid.*

1663 Meyer *ibid.*

1664 Meyer *ibid.* 234f.

1665 ROP unter <http://www.operationspaix.net/77-historique-micopax.html>.

b) Bewertung

Mit ihrem sechsjährigen Einsatz in der ZAR gelang es der FOMUC nicht, eine stabile Sicherheitslage im Land herzustellen.¹⁶⁶⁶ Kritik an ihrer Völkerrechtsmäßigkeit gab es in der Literatur keine. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene wurde sie durch das höchste CEMAC-Organ, die Versammlung der Staats- und Regierungsoberhäupter, autorisiert und ist somit nach Gemeinschaftsrecht rechtmäßig. Auf völkerrechtlicher Ebene lag jeweils die Zustimmung der Regierung vor. Problematisch ist, dass die Regierung Bozizés 2003 durch einen Militärputsch an die Macht gelangt ist. Hier hat sich noch einmal das klassische ‘principe d’effectivité’ durchgesetzt. Theoretisch denkbar und völkerrechtlich vertretbar wäre ebenso eine Intervention der FOMUC auf Seiten des ‘legitimen Präsidenten’ Patassés gewesen.¹⁶⁶⁷

4. MICOPAX-Intervention der ECCAS (2008–13)

MICOPAX war eine ECCAS-Friedensmission in der ZAR, die vom 12. Juli 2008 bis zum 31. August 2013 unter gabunischer Leitung stattfand und von der EU und von Frankreich finanziell unterstützt wurde.

a) ECCAS

Die Wirtschaftsgemeinschaft der Zentralafrikanischen Staaten (ECCAS/ CEEAC) wurde schon am 18. Oktober 1983 durch den *Traité instituant la Communauté économique des Etats de l’Afrique Centrale*¹⁶⁶⁸ zwischen

1666 Meyer ‘Regional Multinational Peace Operations: the Case of FOMUC and MICOPAX in the Central African Republic’ (2009) 2.

1667 Patassé war jedoch in die Ungnade Frankreichs gefallen, da dieser eine zu starke Unterstützung durch Gaddafi gesucht und gefunden hatte, s. Meyer ‘Regional Security Cooperation in Central Africa’ in Hentz (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2014) 241 Fn 13f.

1668 Treaty for the Establishment of the Economic Community of Central African States (Economic Community of Central African States [ECCAS]) (1984) 23 ILM 945.

insgesamt zehn franko-, luso- und hispanophonen Staaten gegründet.¹⁶⁶⁹ Die Aktivitäten der Gemeinschaft kamen jedoch erst ab 1998 richtig ins Laufen. Im Gegensatz zur CEMAC ist die ECCAS eine der acht sog. Regional Economic Communities (RECs), die durch die AU als Bausteine der kontinentalen Wirtschaftsgemeinschaft AEC (African Economic Community) und einer gemeinsamen afrikanischen Sicherheitsarchitektur anerkannt sind.¹⁶⁷⁰ Die frankophone CEMAC gilt der heterogenen ECCAS jedoch in Wirtschaftsfragen als überlegen.¹⁶⁷¹

Angeregt durch die Nachbargemeinschaft ECOWAS und auf Nachfrage der AU schuf sich die ECCAS am 24. Februar 2000 einen Friedens- und Sicherheitsrat (COPAX). Das Protocol relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Central (COPAX-Protokoll) von Februar 2002, das seit Januar 2004 in Kraft ist,¹⁶⁷² regelt in den Art. 23–26 die abstrakte FOMAC (Force multinationale de l'Afrique central), die nicht mit der konkreten FOMUC der Schwestergemeinschaft CEMAC zu verwechseln ist. Die FOMAC erhielt am 17. Juni 2002 noch die sog. Standing Orders, ein abstraktes Rahmenwerk, das das COPAX-Protokoll ergänzt.¹⁶⁷³ Nach Art. 23 COPAX-Protokoll ist die FOMAC

1669 ECCAS hat heute elf Mitglieder: Angola, Burundi, Kamerun, ZAR, Kongo, DRK, Gabun, Äquatorialguinea, Ruanda, Sao Tome & Principe und Tschad. Das Gründungsmitglied Ruanda verließ die Gemeinschaft im Mai 2007, um sich besser in die East-African Community (EAC) zu integrieren, ist aber seit Mai 2015 wieder Mitglied, s. *Meyer Angela* 'Preventing Conflict in Central Africa: ECCAS Caught Between Ambitions, Challenges and Reality' (2015) 3 ISS Central Africa Report 2f. Einführend zur ECCAS s. *Savadogo Louis* 'Economic Community of Central African Staates' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

1670 Zur AEC s. *Mbengue Makane Moïses/ Illy Ousseni* 'La Communauté économique africaine' in Yusuf/Ouguergouz (Hrsg.) L'Union africaine (2013) 169–81; zu den RECs s. *Karangizi Stephen* 'Les communautés économique régionales' in Yusuf/Ouguergouz (Hrsg.) ibid (2013) 207–18; zur afrik. Sicherheitsarchitektur s. *Cillers Jakk* 'The African Standby Force: An Update on Progress' 160 (2008) ISS online; und *Engel/Porto* (Hrsg.) Towards an African Peace and Security Regime (2013).

1671 *Nono Guy Marcel* 'Integration Efforts in Central Africa: The Case of CEMAC' (2014) UN-University CRIS Working Paper online.

1672 Protocol relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Central (24.02.2002, in Kraft Januar 2004) unter <http://www.lab-ceeac.com>.

1673 Standing Orders of the Central African Multinational Standing Force (17.06.2002) unter <http://www.operationspaix.net>.

une force constituée par des contingents nationaux interarmées et des polices et des modules civils des Etats membre de la Communauté en vue d'accomplir des missions de paix, de sécurité et d'assistance humanitaire.

Die FOMAC hat nach Art. 25 COPAX-Protokoll sowohl eine Zuständigkeit für zwischen- als auch für innerstaatliche Konflikte. Ein Einsatz der FOMAC bedarf nach Art. 26 einer Entscheidung der Konferenz, also der Versammlung der zentralafrikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter, auf Anfrage eines Mitgliedsstaates, der AU oder der UN. Neben der multinationalen Friedenstruppe FOMAC¹⁶⁷⁴ richtete das COPAX-Protokoll noch den schnellen Eingreifmechanismus MARAC (Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique Central) ein. Zusätzlich zum MICOPAX-Einsatz in der ZAR führte die ECCAS 2010 eine Intervention in Angola durch.¹⁶⁷⁵

b) MICOPAX: Mandat und Verlauf

MICOPAX (Mission de consolidation de la paix en Centrafrique) ist eine FOMAC-Truppe der ECCAS i. S. d. Art. 23–26 COPAX-Protokoll. Sie löste am 12. Juli 2008 die FOMUC der kleineren Schwestergemeinschaft CEMAC ab.¹⁶⁷⁶ Gabun behielt weiterhin die Führung. MICOPAX erhielt finanzielle Unterstützung durch die EU und von Frankreich.¹⁶⁷⁷ Das Mandat der MICOPAC war "de consolider le climat de paix et de stabilité, d'aider au développement du processus politique de promouvoir le respect des droits de l'homme, de coordonner l'aide humanitaire et de prendre part à la lutte contre le VIH/SIDA".¹⁶⁷⁸ Zudem sollte MICOPAX, in Fortführung der Aufgaben der FOMUC, den in Libreville geschlossenen Friedensvertrag¹⁶⁷⁹ zwischen Regierung und drei Rebellengruppen vom 21. Juni 2008 überwachen.

1674 Die nicht auf 'stand-by' steht, sondern im konkreten Fall zusammengesetzt werden muss, s. Meyer 'Regional Security Cooperation in Central Africa' in Hentz (Hrsg.) Routledge Handbook of African Security (2014) 231.

1675 Die sog. KWANZA, s. Meyer *ibid* 232.

1676 'Report of the Secretary General on the Situation in the Central African Republic' (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 35.

1677 Die finanzielle EU-Unterstützung wurde fortgesetzt, s. *ibid* UN-Dok Rn 63.

1678 ROP unter <http://www.operationspaix.net/77-operation-micopax.html>.

1679 'Accord de Paix Global entre le Gouvernement de la République Centrafrique et les Mouvements politico-militaires centrafricains APRD (Armée Populaire pour la Restauration de la Démocratie); FDPC (Front démocratique de Front de

Mit Unterstützung der MICOPAX gelang es 2011, Wahlen in der ZAR durchzuführen, aus denen der amtierende Präsident Bozizé erfolgreich hervorging. Das Wahlergebnis blieb jedoch umstritten. Ab dem 1. Januar 2012 sollte die MICOPAX einen Entmilitarisierungsprozess steuern, zwischen den Parteien vermitteln und die Sicherheitslage im Land verbessern und stabilisieren. Gleichzeitig sollte die MICOPAX die zentralafrikanische Armee weiter ausbilden.¹⁶⁸⁰ Mit einer Truppenstärke von weniger als 700 war die MICOPAX mit diesen Aufgaben jedoch überfordert. Ihr gelang es nicht, den Putsch und den Ausbruch des Bürgerkrieges am 10. Dezember 2012 zu verhindern.¹⁶⁸¹ Am 31. August 2013 wurde MICOPAX in die von der AU geführte MISCA integriert.¹⁶⁸²

II. Regionale Interventionen in Reaktion auf den Putsch 2012

1. Verlauf des Putsches vom Dezember 2012 und Reaktionen

Am 10. Dezember 2012 begann ein bewaffneter Aufstand der Union des Forces Démocratiques pour la Rassemblement (UFDR) gegen die Regierung Bozizés, der sich schnell zwei weitere Rebellengruppen anschlossen,¹⁶⁸³ die bald eine lockere Union bildeten, die sog. Séléka.¹⁶⁸⁴ Die Séléka begründete den Aufstand damit, dass die Regierung Absprachen des am 21. Juni 2008 in Libreville geschlossenen Friedensvertrages (Ac-

Peuple Centrafricaine) et UFDR (Union des Forces Démocratiques pour la Rassemblement)' (21.06.2008) Rn 5 unter <http://www.operationspaix.net>.

1680 AU-Dok PSC/PR/2.(CCCXLV) 'Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the Central African Republic' (06.12.2012).

1681 Ibid.

1682 Zur MISCA (ZAR) s. gleich u. 7. Kapitel II. 4.

1683 Die neue Convention patriotique du salut du Kodro (CPSK) und die schon ältere Convention des patriotes pour la justice et la paix (CPJP/CPUP Convention of Patriots for Justice and Peace).

1684 'Report of the Secretary General' (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 o. Fn 1676. Neben UFDR, CPSK, und CPJP schlossen sich der Séléka noch UFK (aus UNSR-Res 2088 (2013)) und später noch die FDPC (Front démocratique de Front de Peuple Centrafricaine), und die M2R an. Die APRD spielte auch wieder eine Rolle; 'Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the Central African Republic' (06.12.2012) AU-Dok PSC/PR/2.(CC CXLV)

cord de Paix Global) zwischen Regierung und drei Rebellengruppen¹⁶⁸⁵ sowie das Waffenstillstandsabkommen von 9. Oktober 2011¹⁶⁸⁶ mit weiteren Rebellengruppen nicht eingehalten habe. Zudem würde die Regierung in Bangui den Norden des Landes politisch und wirtschaftlich vernachlässigen.¹⁶⁸⁷ Innerhalb von 19 Tagen besetzte die Rebellenkoalition Séléka die Städte Ndélé im Norden, Sam-Ouandja und Bamingui im Nord-Osten sowie Bia in der Landesmitte.¹⁶⁸⁸

Am 18. Dezember 2012 entsandte Tschad auf Bitten des Präsidenten Bozizé Truppen in die Hauptstadt Bangui.

Der UN-Sicherheitsrat verurteilte am 19. Dezember die Gewalt aller Parteien und rief zur sofortigen Einstellung aller Kampfhandlungen auf.¹⁶⁸⁹ Auch die ECCAS verurteilte am 21. Dezember 2012 die Gewaltanwendungen und rief zu Verhandlungen zwischen Regierung und Séléka-Rebellen auf.

Am 31. Dezember 2012 schickten die frankophonen ECCAS-Staaten, Gabun, Kamerun und Kongo-Brazzaville, weitere Truppen in die ZAR, um die Stärke der schon seit 2008 bestehenden MICOPAX-Mission der ECCAS auf 700 zu erhöhen.¹⁶⁹⁰

Frankreich schickte zum Jahreswechsel 2012/13 Truppen zur Evakuierung französischer Staatsangehöriger. Die Bitte des Präsidenten Bozizés zur Intervention auf seiner Seite lehnte der französische Präsident Hollande mit Hinweis auf ein fehlendes UN-Mandat ab.¹⁶⁹¹

1685 Accord de Paix Global (21.06.2008) o. Fn 1679.

1686 Mit UFDR und CPJP/CPUP, die dann auch dem Friedensvertrag v. 21.06.2008 beitraten.

1687 S. die angespannte Situation unmittelbar vor dem 10.12.2012 'Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the CAR' (06.12.2012) AU-Dok PSC/PR/2.(CCCXLV).

1688 AU Press Release 'The African Union Condemns the Occupation of Cities in Central African Republic and Demands the Withdrawal of Rebel Elements from Occupied Locations' (19.12.2012) unter <http://www.peaceau.org/uploads/au-com-car-19-12-2012.pdf>.

1689 UNSR-Presseerklärung (19.12.2012) UN-Dok SC/10867-AFR/2492; UNSR-Presseerklärung (27.12.2012) UN-Dok SC/10874-AFR/2496.

1690 'Report of the Secretary General' (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 35.

1691 Obwohl Frankreich in der Vergangenheit entsprechende Bitten der ZAR auch ohne UN-Mandat nachgekommen ist. Damit, so *Movassat Niema MdB*, nahm Frankreich den Sturz von Bozizé billigend in Kauf, s. 'Um was es beim Einsatz Frankreichs in der Zentralafrikanischen Republik wirklich geht' (18.12.2013)

Am 2. Januar 2013 autorisierte der südafrikanische Präsident Zuma die Entsendung von Truppen in die ZAR.¹⁶⁹² Südafrika ist nicht Mitglied der ECCAS; zwischen der ZAR und Südafrika bestand jedoch ein bilaterales Abkommen zur Ausbildung der zentralafrikanischen Armee vom 11. Februar 2007 durch die SANDF (South African National Defence Force), das im Dezember 2012 um weitere fünf Jahre verlängert wurde, sodass auch schon südafrikanische Militärausbilder im Land waren.¹⁶⁹³ Es ist umstritten, ob SANDF-Truppen ausdrücklich von Präsident Bozizé eingeladen worden waren oder ob die Initiative von Südafrika ausging, das seine neue Stärke und Verantwortungsbereitschaft demonstrieren wollte.¹⁶⁹⁴ Die Ankunft der südafrikanischen Truppen erregte in jedem Fall den Unmut der Rebellen­gruppe Séléka.¹⁶⁹⁵

In den folgen Tagen übernahm ECCAS die Verhandlungsführung zwischen den Konfliktparteien und erreichte am 11. Januar 2013 den Abschluss der drei Libreville-Abkommen, darunter ein Abkommen zwischen der zentralafrikanischen Regierung und der Séléka sowie Vertreterinnen und Vertreter der zivilen Oppositionsbewegungen und der Zivilgesellschaft, sowie einen Waffenstillstand.¹⁶⁹⁶ Im politischen Teil der Libreville-Abkommen war vereinbart, dass Bozizé bis zum Ende seiner regulären Amtszeit (2016) im Amt verbleiben darf.¹⁶⁹⁷ Im Waffenstillstandsabkommen ging es den Rebellen v. a. um den Abzug der südafrikanischen Truppen.

Am 22. März 2013 kam es überraschend zur Wende. Die Séléka nahm den bewaffneten Kampf wieder auf und übernahm am 24. März 2013 die

unter <https://www.movassat.de/um-was-es-bei-frankreichs-einsatz-der-zentralafrikanischen-republik-wirklich-geht>.

1692 'South Africa to Send 400 Soldiers to CAR' (06.01.2013) Aljazeera online.

1693 'South Africa Bolsters its Troops in the Central African Republic' (08.01.2013) IRIN online.

1694 Eine Einladung bestreitend *Lustig Henk* 'What Was the South African Military Doing in the Central African Republic' (25.04.2013) Vice online.

1695 In späteren Verhandlungen war immer eine der Séléka-Hauptforderung, dass sich nicht-subregionale Truppen aus der ZAR zurückziehen, insb. die südafrik., aber auch solche aus Uganda, s. 'Report of the Secretary General on the Situation in the Central African Republic' (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 30.

1696 'Accord politique de Libreville sur la résolution de la crise politico-sécuritaire en République Centrafricaine' (11.01.2013) unter <http://peacemaker.un.org>; zum Waffenstillstand s. 'Report of the Secretary General' ibid UN-Dok S/2013/261 Rn 3 und UN-Presseerklärung (11.01.2013) SC/10879.

1697 Art. 1 Accord politique de Libreville (11.01.2013) ibid.

Kontrolle über den Präsidentenpalast.¹⁶⁹⁸ Bei der Stürmung des Präsidentenpalastes wurden 13 südafrikanische Soldaten getötet.¹⁶⁹⁹ Präsident Bozizé floh ins Ausland. Michel Djotodia, der als Vertreter der Séléka auf der Grundlage der Libreville-Abkommen seit Januar 2013 Verteidigungsminister war, ernannte sich selbst zum neuen Präsidenten der ZAR. Stabilität und Sicherheit konnte auch dieser nicht bringen. Im Mai 2013 formulierte der UN-Generalsekretär, die humanitäre Situation der ZAR habe schreckliche Dimensionen (‘horrific proportions’) angenommen.¹⁷⁰⁰ Unter Catherine Samba-Panza, Übergangspräsidentin von Januar 2014 bis März 2016, hat sich die Situation in der ZAR deutlich verbessert. Samba-Panza durfte nicht bei den Präsidentschaftswahlen 2015/2016 antreten, die der parteilose Mathematikprofessor und frühere Regierungschef Faustin Archange Touadéra gewinnen konnte.

2. Zur MICOPAX (2013)

Der UN-Sicherheitsrat drückte in seiner Resolution 2088 vom 24. Januar 2013 seine Zustimmung zur MICOPAX und zur Verhandlungsführung der ECCAS aus.¹⁷⁰¹

Nach dem Putsch gegen den Präsidenten im März 2013 und damit dem Bruch des Libreville-Abkommens berief die ECCAS am 3. und 18. April 2013 zwei außerordentliche Versammlungen ein. Auf letzterer wurde entschieden, die Truppenstärke der MICOPAX von 700 auf 2000 zu erhöhen.¹⁷⁰² Der UN-Generalsekretär begrüßte dies vollumfänglich und bat den UN-Sicherheitsrat um weitere Unterstützung der MICOPAX, die dieser auch gewährte.¹⁷⁰³

1698 ‘Report of the Secretary General the Situation in the Central African Republic’ (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 3.

1699 ‘Jacob Zuma: 13 soldiers killed in ZAR’ (25.03.2013) BBC online; und ‘Central African Republic: Men died for lack of ammunition’ (04.04.2013) ZA Mail & Guardian online.

1700 ‘Report of the Secretary General’ (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 66.

1701 UNSR-Res 2088 (2013) Rn 8 “welcomes ... the continued efforts of MICOPAX.”

1702 ‘Report of the Secretary General’ (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 10.

1703 Ibid UN-Dok S/2013/261 Rn 60–65; UNSR-Res 2121 (2013).

Am 31. August 2013 wurde MICOPAX in die von der AU-geführte MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine) integriert, die seit Juli 2013 am Laufen war.¹⁷⁰⁴

3. Zur Intervention Südafrikas (2013)

In der südafrikanischen Öffentlichkeit war der Einsatz umstritten.¹⁷⁰⁵ Der UN-Sicherheitsrat sprach den südafrikanischen Einsatz in seiner Resolution 2088 vom 24. Januar 2013 nicht explizit an. Der Sicherheitsrat wies jedoch ausdrücklich auf die Bedeutung ‘bilateraler Partner’ bei der Unterstützung und beim Training der zentralafrikanischen Armee hin. Gleichzeitig hob der Rat hervor, dass jede Art der Unterstützung unter Maßgabe des geplanten Sicherheitskonzeptes erfolgen muss.¹⁷⁰⁶ In Anbetracht der schlimmen humanitären Situation in der ZAR 2013 bat Generalsekretär Ban Ki-moon im Mai 2013 die neue De-facto-Regierung in der ZAR unter Führung der Séléka, weitere angebotene militärische Hilfe durch Südafrika anzunehmen.¹⁷⁰⁷ Die Séléka lehnte dies jedoch ab.

4. MISCA-Mission der AU (2013–14)

Am 19. Juli 2013 beschloss der Friedens- und Sicherheitsrat der AU die International Support Mission in Central Africa (AFISM-CAR), die unter dem französischen Akronym MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine) bekannt ist.¹⁷⁰⁸ Der Sicherheitsrat der AU autorisierte ein Eingreifen für einen Zeitraum von sechs Monaten

1704 AU Press Release ‘Launch of the Transition of MICOPAX into the African-led International Support Mission in the CAR’ (01.08.2013) unter <http://www.au.int/en/content/launch-transition-micopax-african-led-international-support-mission-central-african-republic>.

1705 ‘Central African Republic: Is this what our soldiers died for: The lure of arms deals and diamonds – and possibly other mineral resources – sucked the ANC into the Central African Republic’ (28.03.2013) ZA Mail & Guardian online.

1706 UNSR-Res 2088 (2013) Rn 10.

1707 ‘Report of the Secretary General’ (03.05.2013) UN-Dok S/2013/261 Rn 65.

1708 AU PSC ‘Communiqué’ [CAR] (19.07.2013) PSC/PR/COMM.2(CCCLXXXV) auch UN-Dok S/2013/476 (09.08.2013) Annex.

und eine Stärke von 3652 Personen, darunter 3500 Uniformierte (2475 Militär und 1025 Polizei) und 152 nichtuniformierte Personen.

Das Mandat umfasste vier Komponenten: a) den Schutz von Zivilisten und die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, b) die Stabilisierung des Landes und die Wiederherstellung der Autorität der Zentralregierung, c) die Reform des Verteidigungs- und Sicherheitssektors und d) die Schaffung der Voraussetzungen für humanitäre Hilfe.¹⁷⁰⁹ Gleichzeitig wird darin der Übergang der ECCAS-MICOPAX in die AU-MISCA geregelt. Zudem bittet der AU-Sicherheitsrat den Vorsitzenden der AU-Kommission um Weiterleitung des Communiqué an den UN-Sicherheitsrat ‘for appropriate action’,¹⁷¹⁰ bei dem es schließlich am 9. August 2013 ankam.¹⁷¹¹

Der UN-Sicherheitsrat hieß MISCA in Resolution 2121 vom 10. Oktober 2013 willkommen und ermutigte alle afrikanischen Staaten zur Teilnahme.¹⁷¹² Nichts deutet in der Sprachwahl des UN-Sicherheitsrats auf ein Ermächtigungserfordernis nach Art. 53 UN-Charta hin.

Am 10. Oktober 2013 änderte die AU ihr MISCA-Konzept hin zu einem robusteren Mandat. Das AU Communiqué vom 13. November 2013 “urges the Security Council to quickly adopt a resolution endorsing and authorizing the deployment of MISCA”.¹⁷¹³ Der UN-Sicherheitsrat kam diesem Wunsch am 5. Dezember 2013 mit Resolution 2127 nach und autorisierte MISCA, alle notwendigen Maßnahmen (“all necessary measures”) zur Mandaterreichung zu ergreifen.¹⁷¹⁴ MISCAs Mandat ist in der Resolution ausführlich dargelegt, neben den oben aufgezählten vier Punkten kommt als fünfter ein Demilitarisierungsprozess hinzu. Frankreich wird in der Resolution ebenfalls ermächtigt, alle notwendigen Maßnahmen einzusetzen, die zur Unterstützung der MISCA notwendig sind.¹⁷¹⁵ Am 13. Dezember 2013 entschied der AU-Sicherheitsrat eine Erhöhung der Truppenstärke auf 6000 Personen.¹⁷¹⁶ 2014 gerieten MISCA und die sie

1709 AU PSC ‘Communiqué’ [CAR] (19.07.2013) *ibid* Rn 6.

1710 AU PSC ‘Communiqué’ [CAR] (19.07.2013) *ibid* Rn 9.

1711 ‘Letter dated 9 August 2013 from the Secretary-General to the President of the Security Council carrying the Letter dated 26 July 2013 from Mr Ramtane Lamamra, African Union Commissioner for Peace and Security’ (09.08.2013) UN-Dok S/2013/476.

1712 UNSR-Res 2121 (10.10.2013) Präambel und Rn 19f.

1713 AU PSC ‘Communiqué’ [CAR] (13.11.2013) PSC/PR/COMM.1(CDVI) Rn 9.

1714 UNSR-Res 2127 (05.12.2013) Rn 28.

1715 UNSR-Res 2127 (2013) Rn 50 auch wieder ‘all necessary measures’.

1716 AU PSC ‘Communiqué’ [CAR] (13.12.2013) PSC/PR/COMM.2(CDVIII).

unterstützenden französischen (‘Sangaris’) Soldaten wegen mutmaßlichen Kindesmissbrauchs in die Schlagzeilen.¹⁷¹⁷

MISCA wurde am 15. September 2014 in die UN-Mission MINUSCA umgewandelt.¹⁷¹⁸ Die UN-Mission konnte 2015 eine weitere Gewaltspirale nicht verhindern. MINUSCA wurde Anfang 2016 erheblich aufgestockt und befindet gegenwärtig mit bis zu 10.750 Personen im Einsatz.¹⁷¹⁹ Vorwürfe der sexuellen Ausbeutung von Kindern durch MINUSCA- und EU-Soldaten tauchten auch in 2015 und 2016 regelmäßig auf.¹⁷²⁰

III. Fazit Zentralafrikanische Republik

Diverse bilaterale Interventionen und eine Vielzahl von multilateralen Friedensmissionen und robusten Einsätzen in der ZAR seit 1997, nämlich MISAB, FOMUC, MICOPAX, MISCA und MINUSCA, spiegeln sowohl die Erfolgslosigkeit als auch den Einfallsreichtum der verschiedenen nationalen, regionalen und internationalen Akteure wider. Bei der Autorisierung der verschiedenen Missionen bemühten sich die Akteure in der Regel um eine Völkerrechtsmäßigkeit. Es gab keine Intervention in die ZAR, die offensichtlich völkerrechtswidrig war. In den öffentlichen Debatten spielte die Völkerrechtsmäßigkeit der Missionen keine Rolle. In der Regel lag die Zustimmung der jeweiligen zentralafrikanischen Regierung zur Intervention vor und der UN-Sicherheitsrat billigte den Einsatz zumindest nachträglich. Die robuste AU-Mission MISCA lief zwischen 2013 und 2014 unter einem ‘all necessary means’-Mandat im Rahmen von Kapitel VII, um das die AU den UN-Sicherheitsrat gebeten hatte. Die Interventionen in der

1717 Der Verdacht bestätigte sich und offenbarte die Schwerfälligkeit der UN im Umgang mit diesen schweren Menschenrechtsverletzungen, s. *Deschamps Marie/Jallow Hassan B./ Sooka Yasmin* ‘Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic’ (17.12.2015) unter www.un.org.

1718 Zur Planung des Wandels s. ‘Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic’ (01.08.2014) UN-Dok S/2011/562.

1719 UNSR-Res 2264 (09.02.2016).

1720 MINUSCA Press Release ‘Minusca Initiates an Investigation Procedure on Alleged Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers’ (24.06.2015); ‘Quatorze soldats français soupçonnés d’abus sexuels sur des enfants en Centrafrique’ (24.05.2015) *Le Monde Afrique* online. ‘UN finds more cases of child abuse by European troops in CAR’ (29.01.2016) *The Guardian* online.

ZAR bestätigen den Trend zu einer verstärkten Multilateralisierung afrikanischer Interventionen mit Mandat des UN-Sicherheitsrats. Die Vorwürfe des Kindesmissbrauchs durch Angehörige der verschiedenen Peace-keeping-Einsätze und die schleppenden Reaktionen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zeigen die partielle Janusköpfigkeit regionaler und internationaler Friedensmissionen.

IV. Fazit Zweiter Teil

Der plötzliche Wegfall der Unterstützung afrikanischer Staaten durch den einen oder anderen Block nach 1990 führte zu einer deutlichen Zunahme innenpolitischer Krisen in vielen afrikanischen Staaten, die sich vermehrt in innerstaatlichen bewaffneten Konflikten entluden. Anfang der Neunzigerjahre war das Rechtsregime bezüglich der Intervention von Drittstaaten in einen internen Konflikt, zumal im kollektiven Verbund, im Falle einer humanitären Katastrophe und im Falle von Militärrevolten noch nicht durch die Staatenpraxis erprobt bzw. etabliert. Sowohl Staaten als auch Lehre hielten zu Beginn der Liberia-Krise Anfang 1990 eine Ermächtigung nach Art. 52, 53 UN-Charta (Kapitel VIII) für eine Intervention in einen internen Konflikt nicht für erforderlich, sodass die erste ECOMOG-Intervention der westafrikanischen Gemeinschaft in Liberia weitestgehend toleriert wurde.

Spätestens mit dem Scheitern der UN und der USA in Somalia 1993 und dem Versagen der internationalen Staatengemeinschaft in Ruanda 1994 verstärkten, ganz nach dem Motto 'African solutions to African problems', afrikanische Regionalorganisation ihre kollektiven Bemühungen um Friedenssicherung, allen voran die westafrikanische ECOWAS. Diese führte 1997 ein zweites Mal, wieder unter der Führung von Nigeria, eine militärische Intervention ohne vorherige Zustimmung des UN-Sicherheitsrats durch (Sierra Leone) und verankerte diesen Ansatz 1999 in einem Protokoll.

Ermutigt durch die westafrikanische Schwestergemeinschaft, griff 1997 eine Ad-hoc-Staatengruppe sechs frankophoner Staaten militärisch in der ZAR ein. Ein Jahr später führten Mitglieder der SADC, der Staatengemeinschaft des südlichen Afrikas, zwei militärische Interventionen durch (DR Kongo und Lesotho). 1999 folgte ein unter frankophoner Leitung stehender ECOWAS-Einsatz in Guinea-Bissau. Im gleichen Jahr fand die NATO-Intervention in Serbien statt. Spätestens damit war das Interesse

der Rechtswissenschaft an Militäreinsätzen von Regionalorganisationen ohne vorheriges UN-Mandat erwacht. In den folgenden zwei Jahren gab es eine Interimsphase, in der offen war, ob sich ein Völkergewohnheitsrecht entwickelt, wonach humanitäre Interventionen von Regionalorganisationen auch ohne UN-Mandat möglich sind.

Mit dem 11. September 2001 folgte eine Kehrtwende. Mit ihr verloren regionale Sicherheitsinitiativen an Gewicht. Die sich seit 1990 entwickelnde Staatenpraxis zum gewandelten Verhältnis zwischen Regionalorganisationen und dem UN-Sicherheitsrat konnte sich nicht durchsetzen, wie die geänderte Haltung des UN-Sicherheitsrats anlässlich der Krise in der Elfenbeinküste 2003 und im Folgenden zeigte.

Inzwischen ist allgemein anerkannt, dass militärische Interventionen durch Regionalorganisationen im Grundsatz, bzw. zumindest im Zweifel, unter dem Vorbehalt einer UN-Sicherheitsratsresolution stehen. Dies gilt zumal für (extrem) robuste Missionen wie im Falle der AU-Intervention in Somalia. Klassische Friedensmissionen hingegen, bei denen die Zustimmungen aller Parteien vorliegen, können auch weiterhin ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats durchgeführt werden. Dies gilt ebenso bei einer völkerrechtmäßigen Intervention auf Einladung, bei der keine Zweifel an der Hoheitsgewalt und der Legitimität der einladenden Regierung bestehen, die Intervention einem berechtigten Interesse folgt sowie als verhältnismäßig zu beurteilen ist. Weitere Ausnahmen untersucht der dritte Teil dieser Arbeit.

Dritter Teil: Die Rechtmäßigkeit von Gewalt

These des dritten Teils dieser Arbeit ist, dass das heutige Völkerrecht militärische bi- und multilaterale Gewaltanwendungen de facto schon dann rechtfertigt, wenn sie entweder formell *oder* materiell rechtmäßig sind (sog. Baugenehmigungsthese). Es wird also untersucht, ob sich bereits ein Völkergewohnheitsrecht entwickelt hat, das die formelle und materielle Rechtmäßigkeit eines militärischen Eingriffs nicht als kumulative Voraussetzungen für die Beurteilung der Völkerrechtmäßigkeit der militärischen Handlung ansieht, sondern lediglich das alternative Vorliegen der formellen *oder* materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.

Ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht würde eine Staatenpraxis mit entsprechender Rechtsüberzeugung voraussetzen (vgl. Art. 38 (1) (b) IGH-Statut). Denkbare Ausnahmen zum Gewaltverbot sind daher im Folgenden in formelle und materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen aufzuteilen und anschließend zu analysieren.

8. Kapitel: Formelle Rechtmäßigkeit

Nationales Staats- und Verwaltungsrecht trennen zwischen formeller und materieller Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns. Zur formellen Rechtmäßigkeit zählen das Vorhandensein einer Ermächtigungsgrundlage, die Zuständigkeit des handelnden Organs, die Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens sowie der vorgeschriebenen Form. Auf der materiellen Seite wird gefragt, ob das Handeln den materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage entspricht und ob es verhältnismäßig war, d. h. geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im Hinblick auf den angestrebten Zweck.

Im Völkerrecht ist diese Dogmatik nicht ausgeprägt: Dort werden formelle und materielle Rechtmäßigkeit gerne vermengt, was nicht verwundert, da die Bindung der Völkerrechtssubjekte und ihrer Organe an das Völkerrecht lange nicht so ausgeprägt war und ist wie die nationalen Beziehungen zwischen Recht, Rechtssubjekten und Rechtsdurchsetzung. Die Differenzierung zwischen formeller und materieller Rechtmäßigkeit bei

uni- und multilateraler Gewaltanwendung ist indes auch im Völkerrecht eine lohnende Betrachtungsweise, die im Folgenden geführt werden soll.

Die formelle Völkerrechtmäßigkeit von militärischen Gewaltmaßnahmen kann Form-, Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften betreffen, inklusive Zustimmungen des betroffenen Staates und Ermächtigungen durch den UN-Sicherheitsrat oder eines Regionalbündnisses. Bei der Selbstverteidigung ist insbesondere die Informationspflicht gegenüber dem UN-Sicherheitsrat nach Art. 51 UN-Charta genauer zu untersuchen. Staaten, die in Notwehr handeln, müssen nach dem Wortlaut der Vorschrift den UN-Sicherheitsrat sofort darüber informieren.

I. Informationspflicht gegenüber dem UN-Sicherheitsrat

Das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht i. S. d. Art. 51 UN-Charta ist zuvörderst ein materielles Recht. Besteht ein gegenwärtiger rechtswidriger militärischer Angriff eines Staates auf einen anderen Staat, dann darf dieser Staat all seine Energie darauf verwenden, diesen Angriff abzuwehren. Er muss *vorher* weder die Vereinten Nationen oder ein Verteidigungsbündnis noch eine andere Staatengemeinschaft anrufen oder deren Entscheidung abwarten.¹⁷²¹ Zur Ausführung einer Verteidigungshandlung nach Art. 51 UN-Charta durch einen angegriffenen Staat bedarf es keiner Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat.

Der sich verteidigende Staat hat jedoch nach Art. 51 Satz 2, 1. HS UN-Charta dem UN-Sicherheitsrat die Verteidigungshandlung ‘immediately’, d. h. sofort,¹⁷²² anzuzeigen. Zweck dieser Unterrichtung ist es, dem UN-Sicherheitsrat die Kontrolle über die Handlung einzuräumen.¹⁷²³ Denn ihm obliegt nach Art. 24 UN-Charta die Verantwortung, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren bzw. wiederherzustellen. Individuelle und kollektive Selbstverteidigungsmaßnahmen berühren nicht das Recht des UN-Sicherheitsrats, Selbst geeignete Maßnahmen zu ergreifen (Art. 51 Satz 2, 2. HS UN Charta).

1721 *Waldock* ‘The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law’ (1952) 81 RdC 495.

1722 So die amtliche dt. Übersetzung (BGBl 1973 II 430; ber. BGBl 1980 II 1252).

1723 *Waldock* *ibid* 496 ‘the right to self-defense should always be subject to international investigation and control’.

1. Staatenpraxis nichtafrikanischer Staaten

Der Hinweis eines Teils des Schrifttums, dass in der Staatenpraxis der UN-Sicherheitsrat nur selten über die Anwendung von Gewalt informiert wird bzw. wurde,¹⁷²⁴ kann nach der *Nicaragua*-Entscheidung (1986) des IGH nicht mehr aufrechterhalten werden.¹⁷²⁵ Mit *Nicaragua* hat sich die Staatenpraxis deutlich verändert. Der IGH machte in der Entscheidung deutlich, dass ein Staat, welcher Opfer eines bewaffneten Angriffs geworden ist, dies auch zum Ausdruck bringen muss:

It is also clear that it is the State which is the victim of an armed attack which must form and declare the view that it has been so attacked.¹⁷²⁶

Eine Analyse der Staatenpraxis ab 1989/90 auf Grundlage des *Repertoire of Practice of the Security Council* ergibt, dass in gut der Hälfte aller Fälle, in denen sich ein Staat bezüglich einer militärischen Maßnahme auf Art. 51 UN-Charta berief, der UN-Sicherheitsrat in zeitnahe Abstand per Schreiben über die Maßnahme unterrichtet wurde.¹⁷²⁷ Inzwischen wird sogar von einer Tendenz des Überinformierens gesprochen.¹⁷²⁸

Die USA informieren den UN-Sicherheitsrat in der Regel sofort über Militärmaßnahmen mit Hinweis auf Art. 51 UN-Charta. Zum Beispiel: Am 4. Januar 1989 schossen die USA ein libysches Aufklärungsflugzeug über dem Mittelmeer ab. Mit Schreiben vom gleichen Tag informierten die USA den UN-Sicherheitsrat darüber, dass sie Maßnahmen nach Art. 51 UN-Charta gegenüber Libyen ergreifen mussten.¹⁷²⁹ Nach den Anschlä-

1724 *Combacau Jean* 'The Exception of Self-Defense in UN Practice' in Cassese (Hrsg.) *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (1986) 15; *Bailey Sydney/ Daws Sam* *The Procedure of the United Nations Security Council* (Oxford 1998) 103.

1725 *Gray International Law and the Use of Force* (2008) 123.

1726 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 195.

1727 Unter <http://www.un.org/Depts/dpa/repertoire/index.html> (UNSC Rep) in Verbindung mit einer Analyse der Staatenschriften an den UN-Sicherheitsrat.

1728 *Gray International Law and the Use of Force* (2008) 123.

1729 Schreiben v. 04.01.1989 an den UNSR, UN-Dok S/20366; UNSC Rep 1989–92 (XI) 276: "The representative of the United States, invoking Article 51 of the Charter, reported that his country's forces had exercised their right of self-defence by taking defensive action in response to 'hostile actions constituting an armed attack' by the military forces of [Libya] against United States forces lawfully operating above international waters of the Mediterranean Sea."; und UNSC Rep 1989–92 (XI) 934.

gen auf US-Botschaften in Kenia und Tansania vom 7. August 1998 griff die US-Regierung am 20. August 1998 Objekte in Sudan und Afghanistan an und informierte darüber den UN-Sicherheitsrat unter Berufung auf Art. 51 UN-Charta.¹⁷³⁰ Auch nach dem 11. September 2001 berichtete die US-Regierung dem UN-Sicherheitsrat mit Schreiben vom 7. Oktober 2001, dass sie in Reaktion auf die Terroranschläge militärische Maßnahmen gegen Al-Qaida-Trainingscamps und militärische Objekte der Taliban in Afghanistan auf der Grundlage von Art. 51 UN-Charta begonnen haben.¹⁷³¹ Schreiben unterstützender Regierungen und der EU folgten.¹⁷³² Bezüglich der hier nicht zu beantwortenden Frage, ob die westliche Militärintervention in Afghanistan rechtmäßig war, wurden die Schreiben der US-Regierung an den UN-Sicherheitsrat in der Regel zitiert.¹⁷³³

Andere interventionistische Staaten, z. B. Israel, informierten den UN-Sicherheitsrat nicht konsequent über Militärmaßnahmen.

1730 Schreiben v. 20.08.1998, UN-Dok S/1998/780; UNSC Rep 1996–99 (XI) 125. Zu den US-Vergeltungsschlägen s. *Düker Arndt* ‘United States Bombing of Terrorist Sites in Afghanistan and Sudan’ (1999) 5 *International Peacekeeping* 41f. Der UNSR griff Art. 51 UN-Charta in Res 1189 v. 13.08.1989 in Reaktion auf die Botschaftsanschläge allerdings nicht auf, im Gegensatz zu den Reaktionen auf den 11. September.

1731 UN-Dok S/2001/946; UNSC Rep 2000–03 (XI) 179; zur kritischen Frage, ob diese Militärmaßnahmen als materiell völkerrechtsmäßig eingestuft werden können, s. z. B. *Frigessi di Rattalma Marco* ‘War in Afghanistan, Self-Defense and Questions of Attribution of the September 11 Attacks to the Afghan-Taliban Regime’ (2003) 13 *ItalYIL* 59–75, 74 der die Völkerrechtsmäßigkeit bejaht; vermittelnd *Quénivet Noëlle* ‘The Legality of the Use of Force by the United States and the United Kingdom against Afghanistan’ (2001) 1 *AustriRevIEL* 205–39; 238–39; und *Hofmann* ‘International Law and the Use of Military Force against Iraq’ (2002/03) 45 *GYIL* 9–34, der sie verneint.

1732 Von Großbritannien (UN-Dok S/2001/947), Kanada (UN-Dok S/2001/1005), Frankreich (UN-Dok S/2001/1103), Australien (UN-Dok S/2001/1104), Deutschland (UN-Dok S/2001/1127), Niederlande (UN-Dok S/2001/1171), Neuseeland (UN-Dok S/2001/1193), Polen (UN-Dok S/2002/275), und Belgien in Vertretung der EU (UN-Dok S/2001/967 und S/2001/980).

1733 UN-Dok S/2001/946; UNSC Rep 2000–03 (XI) 179.

2. Staatenpraxis afrikanischer Staaten

Afrikanische Staaten zeigten dem UN-Sicherheitsrat im hier untersuchten Zeitraum ab 1989 in der Regel Militärmaßnahmen nach Art. 51 der UN-Charta an.

a) Demokratische Republik Kongo und Nachbarn

Die Regierung der DR Kongo unterrichtete den UN-Sicherheitsrat mit Schreiben vom 10. und 31. August 1998¹⁷³⁴ und in der Folgezeit durch Schreiben vom 28. Juni 1999¹⁷³⁵ über Verteidigungsmaßnahmen gegen die Invasionen durch Ruanda, Uganda und Burundi ab August 1998. Auch danach wandte sich die DR Kongo immer wieder mit Hinweis auf Art. 51 UN-Charta an den UN-Sicherheitsrat, so z. B. mit Schreiben vom 28. Februar 2002 und 10. Juni 2004 betreffend Ruanda.¹⁷³⁶

Uganda hatte sich weder im August 1998 noch zu einem späteren Zeitpunkt mit einem auf Art. 51 UN-Charta gestützten Schreiben an den UN-Sicherheitsrat gewandt. Erst in der späteren Klage der DR Kongo gegen Uganda vor dem IGH berief sich die ugandische Regierung auf Selbstverteidigung. Das fehlende Schreiben hat der IGH ausdrücklich hervorgehoben.¹⁷³⁷

Im Gegensatz zu Uganda rechtfertigten Ruanda und Burundi ihr Handeln in Schreiben an den UN-Sicherheitsrat mit Verweis auf Art. 51 UN-Charta; Burundi z. B. mit Schreiben vom 11. Mai 2001,¹⁷³⁸ Ruanda mit Schreiben vom 15. April 2002 und 16. August 2004.¹⁷³⁹

1734 UN-Dok S/1998/827; UNSC Rep 1996–99 (IX) 123.

1735 UN-Dok S/1999/733; UNSC Rep 1996–99 (IX) *ibid*.

1736 UN-Dok S/2002/217; UNSC Rep 2000–03 (IX) 189; UN-Dok S/2004/452 und S/2004/459; UNSC Rep 2004–07 (IX) 173.

1737 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 145.

1738 UN-Dok S/2001/472; UNSC Rep 2000–03 (IX) 199.

1739 UN-Dok S/2002/420; UNSC Rep 2000–03 (IX) 189f; UN-Dok S/2004/652; UNSC Rep 2004–07 (IX) 173f.

b) Eritrea und Äthiopien

Bezüglich der kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Eritrea und Äthiopien teilte Eritrea mit Schreiben vom 3. Juni 1998 dem Sicherheitsrat der UN mit, dass Eritrea sein Selbstverteidigungsrecht gegen militärische Angriffe in Asmara durch äthiopische Truppen durchgesetzt habe ('asserted its rights of self-defence to a military attack in Asmara by Ethiopian troops').¹⁷⁴⁰ Im Gegenzug machte Äthiopien mit Schreiben an den Sicherheitsrat vom 4. Juni 1998 geltend, dass nicht Eritrea, sondern vielmehr Äthiopien auf Grundlage des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 UN-Charta vorgehe.¹⁷⁴¹ Zwischen 1998 und 1999 folgten mehrere Schreiben beider Parteien mit Bezug auf Art. 51 UN-Charta.¹⁷⁴² Im Jahre 2000 berief sich Äthiopien bezüglich der 'Befreiung' der Stadt Badme in einem Schreiben an den UN-Sicherheitsrat weiterhin auf Art. 51 UN-Charta.¹⁷⁴³ Die Reaktion Eritreas war entsprechend. Beide machten in Schreiben an den UN-Sicherheitsrat ein Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta geltend.¹⁷⁴⁴

Auch während fortgesetzter Grenzstreitigkeiten in 2011 und 2012 beriefen sich beide Staaten in Schreiben an den UN-Sicherheitsrat auf Art. 51 UN-Charta.¹⁷⁴⁵

c) Tansania und Burundi

Tansania unterrichtete den UN-Sicherheitsrat mit Schreiben vom 3. November 1997,¹⁷⁴⁶ dass es entgegen Medienberichten nicht Tansania sei, das Burundi angreife, sondern sich Tansania vielmehr gegen einen Angriff der burundischen Armee entsprechend Art. 51 UN-Charta wehre. Burundi habe Flüchtlingscamps mit burundischen Flüchtlingen in Tansania und im tansanischen Ort Kagunga stationierte tansanische Streitkräfte angegriffen. Tansania unterstrich, dass es sich hier um einen rein internen burundischen

1740 UN-Dok S/1998/459; UNSC Rep 1996–99 (IX) 123.

1741 UN-Dok S/1998/474; UNSC Rep 1996–99 (IX) 124.

1742 UNSC Rep 1996–99 (IX) 124 mit Angaben der Dokumentennummern.

1743 UN-Dok S/2001/381; UN-Dok S/2002/217; UNSC Rep 2000–03 (IX) 198.

1744 UNSC Rep 2000–03 (IX) 198.

1745 UNSC Rep 2010–11 (IX) 162; UNSC Rep 2012–13 (IX) 92.

1746 UNSC Rep 1996–99 (IX) 124.

Konflikt handle und dass sich Tansania nicht durch Provokationen in diesen Konflikt hineinziehen ließe.¹⁷⁴⁷ Burundi hingegen unterrichtete den UN-Sicherheitsrat nicht.

d) Kamerun und Nigeria

Bezüglich des Streits um die Bakassi-Peninsula zwischen Kamerun und Nigeria beriefen sich beide Regierungen wiederholt in Schreiben an den UN-Sicherheitsrat auf Art. 51 UN-Charta.¹⁷⁴⁸

e) Äthiopien und Somalia

Als Äthiopien Weihnachten 2006 in Somalia einmarschierte,¹⁷⁴⁹ erfolgte keine formelle Unterrichtung Äthiopiens an den UN-Sicherheitsrat. Der äthiopische Premierminister Meles Zenawi gab jedoch kurz zuvor, am 23. Dezember 2006, eine offizielle Regierungserklärung ab. Darin hob er hervor, dass Äthiopien selbstverteidigende Maßnahmen ergriffen und begonnen habe, Gegenschläge gegen aggressive, extremistische Kräfte der Sharia-Gerichtshöfe sowie ausländische Terroristengruppen auszuführen: “[my country has] taken self-defensive measures and started counter-attacking the aggressive extremist forces of the Islamic Courts and foreign terrorist groups.”¹⁷⁵⁰ Die AU segnete das Vorgehen Äthiopiens ab, allerdings nicht als Selbstverteidigungsmaßnahme. Vielmehr sahen die afrika-

1747 ‘Statement by the Government of the United Republic of Tanzania on the Situation in Burundi and the Incident of 27 October 1997’ (03.11.1997) UN-Dok S/1997/850.

1748 ‘Letter dated 26 February 1996 from the Minister for Foreign Affairs of Nigeria addressed to the President of the Security Council’ UN-Dok S/1996/140; ‘Letter dated 28 January (*sic!*) 1996 from the Minister for Foreign Affairs of Cameroon addressed to the Minister for Foreign Affairs of Nigeria’ UN-Dok S/1996/125 Annex; ‘Letter dated 30 April 1996 from the Minister for Foreign Affairs of Cameroon addressed to the President of the Security Council’ UN-Dok S/1996/330 Annex; UNSC Rep 1996–99 (IX) 124f.

1749 S. dazu ausführlich o. im 1. Kapitel III.

1750 UN-Dok S/PV.5614 (26.12.2006) 3 para 3.

nischen Regierungsoberhäupter die äthiopische Intervention unter dem Gesichtspunkt der Intervention auf Einladung als gerechtfertigt an.¹⁷⁵¹

f) Sudan (Darfur)

Im afrikanischen Kontext wird das Recht auf Selbstverteidigung nicht nur in internationalen Konflikten zitiert. Die sudanesische Regierung in Khartum unterstreicht im Verhältnis zur Region Darfur, dass das sudanesische Militär gegenüber den Rebellen Zurückhaltung übe und Vergeltung vermeiden wolle, ‘vorbehaltlich ihres Rechts auf Selbstverteidigung’.¹⁷⁵² Khartum vermeidet allerdings eine Zitierung von Art. 51 UN-Charta, sodass unter ‘right to self-defence’ einfach auch die strafrechtliche Notwehr verstanden werden kann.

g) Côte d'Ivoire

Im Fall der Elfenbeinküste berief sich ein Staat in einem internen Konflikt ausdrücklich auf Art. 51 UN-Charta. Die ivorische Regierung machte im Schreiben vom 28. April 2003 an den UN-Sicherheitsrat deutlich, dass sie ihr “right to self-defence, as provided for in Article 51 of the Charter of the United Nations” in Antwort auf Gräueltaten und Verletzungen des Linas-Marcoussis-Abkommens ausübe.¹⁷⁵³

h) Sudan und Eritrea

Im Jahre 2000 machte der Sudan gegenüber dem UN-Sicherheitsrat ein Selbstverteidigungsrecht gegen eritreische Militärschläge geltend.¹⁷⁵⁴

1751 S. o. 1. Kapitel III.

1752 UN-Dok S/2004/636; UN-Dok S/2006/96; UNSC Rep 2004–07 (IX) 175.

1753 Schreiben v. 28.04.2003, UN-Dok S/2003/510; UNSC Rep 2000–03 (XI) 201.

1754 Schreiben v. 07.10.2002, UN-Dok S/2002/1117; UNSC Rep 2000–03 (XI) 201.

i) Liberia und Guinea

Mit Schreiben vom 4. Juni 2001 informierte die liberianische Regierung den UN-Sicherheitsrat, dass vom Territorium der Republik Guinea bewaffnete Angriffe auf Liberia gestartet wurden, und bezog sich auf Art. 51 UN-Charta. Auf den Angreifer geht das Schreiben nicht ein. Liberia machte deutlich, dass es sich durch das vom UN-Sicherheitsrat gegen das Land verhängte Waffenembargo in seinem Recht auf Selbstverteidigung eingeschränkt fühlt. Aus einem Folgeschreiben geht hervor, dass es sich bei den Angreifern um liberianische Rebellen handelte.¹⁷⁵⁵

j) Südsudan und Sudan

In den Auseinandersetzungen zwischen Südsudan und Sudan um die ölfreiche Region Abyei und die Grenzstadt Heglig sowie entlang der gemeinsamen Grenze, die zwischen März 2012 und September 2012 ihren Höhepunkt erreichten, berief sich nur Sudan auf sein Recht zur Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta und sendete entsprechende Schreiben an den UN-Sicherheitsrat.¹⁷⁵⁶

k) Kenia und Al-Shabaab (Somalia)

Als Kenia Mitte Oktober 2011 der Al-Shabaab nach mehrfachen Entführungen und Präsenz der Terrormiliz im Grenzgebiet der in Somalia nacheilte, erklärte die Regierung mit Schreiben vom 17. Oktober 2011 an den UN-Sicherheitsrat, dass sie 'remedial and pre-emptive' Maßnahmen getroffen hat.¹⁷⁵⁷ Ein ausdrücklicher Verweis auf Art. 51 UN-Charta erfolgte erst in einer Vereinbarung mit der somalischen Übergangsregierung vom 31. Oktober 2011.¹⁷⁵⁸

1755 Schreiben v. 04.06.2001, UN-Dok S/562; UNSC Rep 2000–03 (XI) 202.

1756 Schreiben v. 23.04.2012, UN-Dok S/2012/252 und v. 28.04.2012, UN-Dok S/2012/277; UNSC Rep 2012–13 (VII) 92.

1757 Schreiben v. 17.10.2011, UN-Dok S/2011/646.

1758 UNSC Rep 2010–11 (VII) 164.

Auch Mali benannte 2013 Art. 51 UN-Charta in Verbindung mit dem Kampf gegen den Terror gegenüber dem UN-Sicherheitsrat.¹⁷⁵⁹

l) ECOWAS-Protokoll 1999

Die Pflicht aus Art. 51 UN-Charta, den UN-Sicherheitsrat über geplante Maßnahmen der kollektive Selbstverteidigung zu informieren, findet sich zudem in Art. 52 (3) ECOWAS-Protokoll (1999) und ist somit auch nach ECOWAS-Gemeinschaftsrecht offenkundig.¹⁷⁶⁰

3. Rechtsfolgen der fehlenden Unterrichtung des UN-Sicherheitsrats

Was passiert, wenn ein Staat seiner Unterrichtungspflicht aus Art. 51 UN-Charta nicht nachkommt? Kann oder muss eine materiell gerechtfertigte Notwehrhandlung, die ohne Unterrichtung des UN-Sicherheitsrats – und damit formell rechtswidrig – geschieht, insgesamt als rechtswidrig angesehen werden? Nach dem Wortlaut der UN-Charta, ‘shall be immediately reported’, könnte davon ausgegangen werden, dass es sich hier um eine Rechtspflicht handelt. Bowett vertritt die Ansicht: “This phrase imports a legal obligation”.¹⁷⁶¹ Andere hingegen verstehen die Informationspflicht nur als Obliegenheit (‘directory’), aber nicht als Rechtspflicht (‘mandatory’).¹⁷⁶² Nach Greig gibt es “no authoritative statement as to whether the reporting requirement in Article 51 of the United Nations Charter should be classified as mandatory or directory.”¹⁷⁶³ Die teleologische Auslegung

1759 UN-Dok S/PV.6905 (22.01.2013) 14.

1760 Art. 53 ECOWAS-Protokoll beinhaltet auch die Informationspflicht nach Art. 54 UN-Charta.

1761 *Bowett* Self Defence in International Law (1958) 197.

1762 Vgl. zum Unterschied zw. ‘directory’ und ‘mandatory’ *Greig* ‘Self-Defence and the Security Council: What Does Article 51 Require?’ (1991) 40 ICLQ 367: “Is the requirement mandatory (i.e., does the claim by a State to have acted in self-defence lose its validity if the action is not reported in accordance with Article 51), or is it only directory (in the sense that non-compliance with the requirement does not invalidate the plea of self-defence)?”

1763 *Greig* *ibid* 368; der UN-Generalsekretär hat sich schon früh für Überlegungen bei Nichtbeachtung ausgesprochen: ‘The Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of the Non-Use of Force in International Relations’ Official Record of the General Assembly, Forty-first Session

der UN-Charta ergibt jedoch, dass die Rechtmäßigkeit einer in Selbstverteidigung durchgeführten Militäraktion nicht unter der aufschiebenden Bedingung steht, dass der UN-Sicherheitsrat darüber informiert wird.¹⁷⁶⁴ Sinn und Zweck der Informationspflicht ist es nämlich, dem Sicherheitsrat der UN, dem die Wahrung des Weltfriedens hauptverantwortlich obliegt, die Gelegenheit zu geben, so schnell wie möglich in das Geschehen einzugreifen.¹⁷⁶⁵ Das 'naturegegebene' Recht der Notwehr wird dadurch nicht beschnitten, da es nicht von einer bloßen Informationspflicht im Ganzen tangiert werden kann. Der IGH hat im *Nicaragua*-Fall festgestellt, dass das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht keine Informationspflicht beinhaltet:

The Court, whose decision has to be made on the basis of customary international law has already observed that in the context of that law the reporting obligation enshrined in Article 51 of the Charter of the United Nations does not exist.¹⁷⁶⁶

Fraglich ist, was dies nunmehr für die positivrechtliche Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta bedeutet. Es ist umstritten, inwieweit sich Art. 51 und das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht unterscheiden.¹⁷⁶⁷ Die überwiegende Ansicht ist, dass die Unterschiede marginal sind.¹⁷⁶⁸ Bezüglich dieser Differenzen wird aber gerade mit Bezug auf *Nicaragua* auf die Unterrichtungspflicht des Art. 51 UN-Charta hingewiesen, die wohl nach der Charta-Selbstverteidigung, aber nicht nach der gewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigung gelten sollte. Doch auch die UN-Charta erlaubt eine Situation, in welcher sich ein Staat bei einem bewaffneten Angriff legitim selbst verteidigt, ohne danach den UN-Sicherheitsrat zu informieren. Gray führt hierzu aus:

(1963), Supp. No 41 (A/41/41); seine Ausführungen legen jedoch auch implizit nahe, dass es sich bei der Informationspflicht nur um eine Obliegenheit und nicht um eine Rechtspflicht handelt.

1764 Hierzu ausführlich *Greig* 'Self-Defence and the Security Council' (1991) 40 ICLQ 366–88.

1765 *Randelzhofer/Nolte* 'Art. 51' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) 56.

1766 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 121

1767 Zur Wechselwirkung zw. Vertrag und Gewohnheitsrecht s. *Kadelbach* *Zwängen des Völkerrecht* (1992) 186.

1768 *Fischer* in Ipsen (2004) § 59 Rn 43.

[I]t is clear that the reporting requirement is merely procedural: failure to comply does not of itself destroy a claim to self-defence.¹⁷⁶⁹

Mit Art. 51 UN-Charta ist das 'naturegegebene' Recht zur Selbstverteidigung in der UN-Charta verankert. Damit gibt es nunmehr aber nicht zwei parallele, voneinander losgelöste und unabhängige Selbstverteidigungsrechte. Mit der Schaffung des Art. 51 UN-Charta ist das gewohnheitsrechtliche Notwehrrecht vielmehr in das System der kollektiven Sicherheit eingebettet worden. Hierzu gehört, dass der UN-Sicherheitsrat über bewaffnete Angriffe sofort informiert wird, damit dieser notfalls eingreifen kann. Wird der UN-Sicherheitsrat, bei einer ansonsten materiell bestehenden Selbstverteidigungslage, nicht informiert, so wird dieser letzte Zweck vereitelt. Es bleibt jedoch nicht nur das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht intakt, sondern auch das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta. Denn die UN-Charta wollte das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht gerade nicht beschneiden.¹⁷⁷⁰

Gleichzeitig beinhaltet die Verletzung der Anzeigepflicht nicht nur für die sog. Charta-Selbstverteidigung, sondern auch für die gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigung negative beweisrechtliche Konsequenzen. In *Nicaragua* machte der IGH deutlich, dass die fehlende Benachrichtigung des UN-Sicherheitsrats als Indiz dafür gewertet werden kann, dass kein Selbstverteidigungswille vorlag.¹⁷⁷¹ Der IGH führte aus, dass "the absence of a report may be one of the factors indicating whether the State in question was itself convinced that it was acting in self-defence".¹⁷⁷² Aus der Informationspflicht wird somit eine Beweisregelung; ihre Nichtbeachtung stellt eine Obliegenheitsverletzung dar.

Gray weist darauf hin, dass Staaten seit dem *Nicaragua*-Urteil ihrer Benachrichtigungspflicht aus Art. 51 UN-Charta in der Regel nachkommen und somit die Warnung des IGH ernst nehmen, wonach das Unterlassen der Benachrichtigung die Behauptung schwächen wird, dass in Notwehr gehandelt wurde.¹⁷⁷³ Gleichzeitig verschwimmen damit die formellen und

1769 Gray *International Law and the Use of Force* (2008) 122.

1770 Greenwood 'Self-Defence' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 2; aA *Krisch Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit* (2001) 139f.

1771 Greig 'Self-Defence and the Security Council: What Does Article 51 Require?' (1991) 40 *ICLQ* 384.

1772 *Nicaragua* [1986] *ICJ Rep* 14 Rn 200.

1773 Gray *International Law and the Use of Force* (2008) 121.

materiellen Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta. Aus der formellen Anforderung wird ein Indiz für das Vorliegen einer materiellen Lage.¹⁷⁷⁴

In *Armed Activities (DRC v Uganda)* legte der IGH der fehlenden Unterrichtung des UN-Sicherheitsrats durch die ugandische Regierung eine negative Komponente auf, jedoch ohne deutlich die daraus folgenden Konsequenzen auszusprechen: “The Court would first observe that in August and early September 1998 Uganda did not report to the Security Council events that it had regarded as requiring it to act in self-defence.”¹⁷⁷⁵ Die ausbleibende Diskussion dieses Umstandes durch das Gericht stellt nach Gray einen Hinweis darauf dar, dass die fehlende Anzeige ‘ein weiterer Gesichtspunkt dafür war, dass Uganda nicht rechtmäßig gehandelt hat’.¹⁷⁷⁶ Das Gericht lehnte ein Selbstverteidigungsrecht jedoch nicht auf dieser Grundlage ab. Damit steht auch für den IGH fest, dass dieser formelle Fehler geheilt werden kann, soweit ein materielles Notwehrrecht vorliegt. Ein solches erkannte der IGH Uganda jedoch nicht zu.¹⁷⁷⁷

Auch die Eritreisch-Äthiopische Claims Commission (EECC) gewichtete den Umstand negativ, dass Eritrea, im Gegensatz zu Äthiopien, kein Schreiben an den UN-Sicherheitsrat mit Berufung auf Art. 51 UN-Charta gesendet hat.¹⁷⁷⁸ Gray bemerkt, dass es deshalb verwunderlich ist, dass Äthiopien bei seinem Einmarsch in Somalia um Weihnachten 2006 den UN-Sicherheitsrat nicht entsprechend informiert hat.¹⁷⁷⁹ Auf der anderen Seite wurde im Nachhinein die äthiopische Intervention in Somalia von der AU ja auch auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung gestützt und nicht auf Selbstverteidigung.¹⁷⁸⁰

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass eine Verletzung der Informationspflicht nicht dazu führt, dass eine ansonsten rechtmäßige Selbstverteidigungshandlung rechtswidrig wird. Ein Schreiben an den UN-Sicherheitsrat gibt vielmehr einen Hinweis darauf, dass der Staat in der Absicht handelte, sich oder einen anderen Staat zu verteidigen. Im Umkehrschluss kann ein Fehlen eines solchen Schreibens darauf hinweisen, dass dem Staat die Selbstverteidigungsabsicht fehlte. Allerdings darf

1774 Vgl. Gray *ibid* 121.

1775 *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 145.

1776 Gray *ibid* 122: “was another factor that Uganda has not been acting lawfully.”

1777 S. o. 1. Kapitel IV. 4. b).

1778 *Ethiopia’s Jus ad Bellum Claims* 1–8 EECC (2006) 45 ILM 430 Rn 11.

1779 Gray *International Law and the Use of Force* (2008) 122.

1780 S. hierzu 2. Kapitel I 4. c. gg).

einem solchen Schreiben, bzw. dem Fehlen eines solchen, auch nicht eine zu große Indizwirkung zukommen. Ausschlaggebend ist, ob dem Staat tatsächlich ein materielles Verteidigungsrecht zustand. Wenn ihm ein solches fehlt, dann kann es auch nicht durch ein Schreiben geschaffen werden. Rechtswidrige Gewaltanwendungen werden nicht dadurch legitim, dass sich die amtierende Regierung in einem Schreiben an den Sicherheitsrat auf Art. 51 UN-Charta beruft. Duldet der UN-Sicherheitsrat jedoch eine ‘unechte Selbstverteidigung’, was gerade dann der Fall sein kann, wenn sich eine Vetomacht auf Selbstverteidigung beruft, dann kann dies wiederum Auswirkung auf eine sich etablierende Staatenpraxis haben. Es verwundert daher nicht, dass die USA regelmäßig den UN-Sicherheitsrat mit Verweis auf Art. 51 UN-Charta informieren, obwohl im konkreten Fall kein Selbstverteidigungsrecht vorliegt. Ein Widerspruch durch eine Resolution ist nicht zu erwarten. De facto sichern sich die USA damit ein Indiz für die Legitimation ihres militärischen Handelns. Im Ergebnis untergräbt dies jedoch die Legitimität des UN-Sicherheitsrats. Deshalb ist es wichtig, dass Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Intervention durch andere Staaten und Lehrmeinungen ausgesprochen werden. So kann die Entstehung von Gewohnheitsrecht zumindest zum Teil verhindert werden.

II. Ermächtigung zur Gewalt

Nachdem festgestellt worden ist, dass die Nichtbeachtung der Informationspflicht nach Art. 51 UN-Charta nicht zur Rechtswidrigkeit der Verteidigungsmaßnahme führt, da sie dogmatisch nur eine Obliegenheit darstellt, ist nunmehr zu prüfen, wie sich eine formelle Ermächtigung zur Gewaltanwendung durch eine internationale Organisation auf die materielle Rechtslage auswirkt.

1. Durch den UN-Sicherheitsrat

Unumstritten und unerschütterlich erscheint auf den ersten Blick ein mandatiertes militärischer Eingriff nach Kapitel VII UN-Charta. In vielen Lehrbüchern und Kommentaren findet sich der Satz, dass die UN-Charta zwei unumstrittene Ausnahmen zum Gewaltverbot kenne, nämlich Selbstverteidigung und vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Maßnahmen

nach Kapitel VII der UN-Charta.¹⁷⁸¹ Militärische Maßnahmen, die durch den UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII gedeckt sind, seien, so die Lehre, “wegen der Genehmigung durch den Sicherheitsrat [eine] ausnahmsweise zulässige Form der Intervention”.¹⁷⁸² Der gängige Kommentar zur UN-Charta drückt dies so aus:

[A] member State is entitled to use armed force against another if it is acting under the terms of a resolution of the UN Security Council, adopted under Chapter VII UN Charter.¹⁷⁸³

Und er fügt an anderer Stelle mit Hinblick auf Kapitel VIII und Art. 53 UN-Charta, der bei der obigen Aufzählung gerne vergessen wird, hinzu: “Hence, authorization by the SC precludes international responsibility ... and the wrongfulness of regional military action”.¹⁷⁸⁴ Bei genauerer Betrachtung ergibt sich jedoch eine Frage: Was gilt in dem Fall, in welchem der UN-Sicherheitsrat zwar zu einer Militärmaßnahme ermächtigt, bei dem jedoch keine materiellrechtlich rechtfertigenden Gründe für eine Intervention vorliegen, d. h. in einer Situation, in der der Sicherheitsrat nicht hätte ermächtigen dürfen?

Zwei Antworten sind denkbar. Erstens: Bei einer Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat handelt der Staat oder die Staatengemeinschaft, die

1781 *Dugard* International Law: A South African Perspective (2000) 416 “The United Nations Charter permits states to use force in only two circumstances: first under the authority of the Security Council, and secondly, in the exercise of the right of individual or collective self-defense under article 51”; *Randelzhofer/Nolte* ‘Art. 51’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 3: “Apart from the now obsolete clause concerning the former enemy State, the UN Charter contains only two exceptions to the prohibition of force, namely SC enforcement actions pursuant to Chapter VII, and the right to individual and collective self-defence laid down in Art. 51”; *Lowe/Tzanakopoulos* ‘Humanitarian Intervention’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 11: “two established exception to the prohibition, namely authorization by the Security Council under Chapter VII UN Charter, or self-defence under Art. 51 UN Charter”; *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinions)* [1996] ICJ Reps 226 Rn 38: “[Article 51 and] Article 42, whereby the Security Council may take military enforcement measures in conformity with Chapter VII of the Charter.”

1782 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 24.

1783 *Randelzhofer/Dörr* ‘Art. 2 (4)’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 46.

1784 *Walter* ‘Art. 53’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 63, 67.

sich innerhalb der Ermächtigung bewegt, selbst dann rechtmäßig, wenn der UN-Sicherheitsrat gar nicht hätte ermächtigen dürfen, weil objektiv die Voraussetzungen nach Kapitel VII oder VIII nicht vorhanden waren. Ausnahmen mögen bei einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit oder Sittenwidrigkeit der Resolution der Fall sein.

Oder zweitens: Ermächtigt der UN-Sicherheitsrat fälschlicherweise nach Kapitel VII oder VIII der UN-Charta, dann ist das Handeln des intervenierenden Staates oder der intervenierenden Staatengemeinschaft dennoch rechtswidrig.

a) Rechtmäßigkeitsprüfung von Handlungen des UN-Sicherheitsrats

Gab es Fälle, in denen der UN-Sicherheitsrat ermächtigt hat, ohne dass er dazu hätte ermächtigen dürfen? In welchen Fällen wurde dies ernsthaft diskutiert? Wann handelte der UN-Sicherheitsrat rechtswidrig? In diesem Zusammenhang erscheint auch die Unterscheidung zwischen Tun und Unterlassen sinnvoll. Die auf den ersten Blick überwiegende Lehrmeinung ist, dass der UN-Sicherheitsrat auf der einen Seite eine große Einschätzungsprärogative hat, dass ihm aber auf der anderen Seite auch kein unbegrenztes Ermessen zusteht.¹⁷⁸⁵

aa) Umstrittene Kapitel-VII-Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats

“In vielen Fällen waren Maßnahmen, die im Sicherheitsrat vorgeschlagen oder von ihm beschlossen wurden, rechtlich umstritten.”¹⁷⁸⁶ Beispiel einer solchen Resolution ist die Ermächtigung der UN-Mitgliedsstaaten durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII zu Somalia (1994), “alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für

1785 *Krisch* ‘Art. 39’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 4–6 mwN; *Hofmann* ‘Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft’ in Hofmann (Hrsg.) *Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft* (2007) 21–25; *Bothe* in Graf Vitzthum (2010) Rn 45 mwN in Fn 256; *Schweigmann* *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter* (2001) 164f mwN in Fn 719; *ICTY Prosecutor v Tadić* (Decision on Jurisdiction) (02.10.1995) Rn 28.

1786 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 45.

humanitäre Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen".¹⁷⁸⁷ Hier hatte der UN-Sicherheitsrat zum ersten Mal eine interne Situation als Bedrohung des Weltfriedens angesehen, ohne dies mit externen Auswirkungen wie Flüchtlingsströmen zu begründen.¹⁷⁸⁸ Die Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen dieser neuen "humanitären Zwangsmaßnahme" wurden zum Zeitpunkt des Resolutionserlasses kritisch hinterfragt.¹⁷⁸⁹ Zwanzig Jahre nach der Somalia-Resolution 794 ist es jedoch allgemein anerkannt, dass auch rein interne Konflikte eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen können, sodass hier inzwischen eine gefestigte Staatenpraxis vorliegt.¹⁷⁹⁰

Höchst umstritten blieb die Errichtung der Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien durch Sicherheitsratsresolutionen 808 und 827 (1993) sowie für Ruanda durch Resolution 955 (1994).¹⁷⁹¹

Libyen hielt die Lockerbie-Resolution 731 (1992) und insbesondere Kapitel-VII-Resolution 748 vom 31. März 1992, die erklärt, dass die fortgesetzte Nichtbeantwortung von Auslieferungsanträgen durch die USA und andere Staaten bezüglich der mutmaßlichen Lockerbie-Attentäter eine Bedrohung für den Weltfrieden bedeute und ein absolutes, d. h. auch ziviles Flugverbot über Libyen verhängte, für rechtswidrig. In den Klagen Libyens gegen die USA und Großbritannien vom 3. März 1992 vor dem IGH ging es im Kern um die Frage, ob der UN-Sicherheitsrat seine Kompetenz hier überschritten hat.¹⁷⁹² Die USA waren der Ansicht, dass sich

1787 UNSR-Res 794 (1992) Rn 10.

1788 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrats (1996) 174.

1789 *Martenczuk* ibid 48.

1790 S. nur o. 3. Kapitel VI. Interne Konflikte und Kapitel-VII-Entscheidungen.

1791 *Martenczuk* ibid 48; kritisch zur Errichtung des Jugoslawientribunals unter Kapitel VII s. *Mak Timothy D.* 'The Case against an International War Crimes Tribunal for the Former Yugoslavia' (1995) 21 *International Peacekeeping* 536–63; befürwortend *Greenwood Christopher* 'The International Tribunal for Former Yugoslavia' (1993) 69 *International Affairs* 641–55; zur Rechtsgrundlage des ICTR s. *Pocar Fausto* 'International Criminal Tribunal for Ruanda' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 9–12; *Mubiala Mutoy* 'Le Tribunal International pour le Rwanda' (1995) 7 *AJICL* 610–20, 611; zur Ablehnung des Tribunals durch die ruandische Regierung s. UN-Dok S/PV.3453 (08.11.1994).

1792 *Question of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States)* (Preliminary Objections) (27.02.1998) [1998] *ICJ Rep* 134; ausführlich zur Lockerbie-Affaire *de Wet* *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (2004) 2–11; und *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrats (1996) 21–24.

aus Art. 25 UN-Charta, wonach Kapitel-VII-Resolutionen bindend sind, die Pflicht Libyens zur Auslieferung ergebe.¹⁷⁹³ Libyen zufolge war die Resolution rechtswidrig und damit nicht bindend, da der UN-Sicherheitsrat mit dem Auslieferungsgesuch offensichtlich seine Kompetenz überschritten habe. Der IGH musste diese Frage nie endgültig entscheiden. Der Fall bietet nichtsdestotrotz wichtige Aussagen zum Verhältnis zwischen UN-Sicherheitsrat und dem IGH sowie zu den Kompetenzen des Rates.

Ein weiterer umstrittener Fall betrifft die lang andauernden Sanktionen gegen den Irak (1990–2003). Hier ist ein Teil der internationalen Gemeinschaft und der völkerrechtlichen Literatur davon ausgegangen, dass der UN-Sicherheitsrat im Laufe der Zeit rechtswidrig handelte.¹⁷⁹⁴

Von besonderer Bedeutung für Afrika ist das hoch umstrittene Auslieferungsersuchen des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) gegen den amtierenden sudanesischen Präsidenten Al-Bashir wegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Der Sudan hat das Römische Statut des ICC nie ratifiziert. Der UN-Sicherheitsrat verweist jedoch nach Art. 13 (b) Römisches Statut die Situation in Darfur mit der Kapitel-VII-Resolution 1593 vom 31. März 2005 an den ICC.¹⁷⁹⁵

Art. 13 Römisches Statut regelt jedoch nur die Ausübung der Gerichtsbarkeit und nicht ihre Voraussetzungen. Diese sind in Art. 12 des Statuts geregelt. Danach erkennen die Vertragsstaaten das Gericht an. Dies entspricht dem konsensualen Charakter des Völkerrechts. Es verwundert daher, dass die westliche Rechtswissenschaft allgemein davon ausgeht, dass der UN-Sicherheitsrat auch Situationen an das Gericht verweisen kann, in denen der betroffene Staat das Römische Statut nicht ratifiziert hat.¹⁷⁹⁶ Freilich geht dies nur mit einer Kapitel-VII-Resolution (so auch ausdrücklich Art. 13 (b) Römisches Statut). Es scheint jedoch, dass mit *referrals*

1793 US-Vortrag in *Question of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States)* (Provisional Measures) (Order of 14 April 1992) [1992] ICJ Rep 114; s. kritisch Judge Weeramantry in seiner Dissenting Opinion (Order of 14 April 1992) [1992] ICJ Rep 160.

1794 Lutz Oette 'A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again' (2000) 13 EJIL 93–103; Schweigmann *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter* (2001) 163; Chitalkar Poorvi/ Malone David 'The UN Security-Council and Iraq' (2013) UN University Working Paper Series 1–12 mwN.

1795 S. ICC Case Information Sheet 'The Situation in Darfur, Sudan; Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir' ICC-02/05-01/09.

1796 Allg. Ansicht, z. B. Schröder Meinhard in Graf Vitzthum (2013) 7. Kap. Rn 56.

des UN-Sicherheitsrats an den ICC¹⁷⁹⁷ neben dem Römischen Statut sowohl die UN-Charta als auch das Völkerrecht im Allgemeinen überstrapaziert werden. Staaten konnten mit der Beantragung der UN-Mitgliedschaft nicht voraussehen, dass eine Zuweisung an einen noch zu schaffenden internationalen Strafgerichtshof eine mögliche Maßnahme i. S. d. Art. 41 UN-Charta sein kann, auch wenn der Wortlaut dieser Norm recht offen ist. Die Existenz des Römischen Statuts und die Ausgestaltung der Gerichtsbarkeit in Art. 12 zeigen ja gerade, dass im Grundsatz von einer konsensualen Unterwerfung ausgegangen wird. Die mögliche Ausnahme einer Verweisung durch den UN-Sicherheitsrat auch bei Nichtunterzeichnung des Statuts widerspricht dem Grundsatz der Staatensouveränität und der Gleichheit der Staaten. Ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats bleiben unantastbar. Kein Problem bereitet hingegen eine Zuweisung des UN-Sicherheitsrats bei Vertragsstaaten.

Die Anklage gegen den amtierenden sudanesischen Präsidenten wurde von zahlreichen afrikanischen Staats- und Regierungsoberhäuptern heftig kritisiert und von der AU in mehreren Erklärungen verurteilt.¹⁷⁹⁸ Bitten der AU an den UN-Sicherheitsrat, das Verfahren gegen Al-Bashir nach Art. 16 Römisches Statut auszusetzen, blieben ungehört.¹⁷⁹⁹ Im Juli 2009 rief die AU ihre Mitglieder dazu auf, nicht mit dem ICC zu kooperie-

1797 Bisher liegen nur die Beispiele Sudan (2005) und Libyen (2011) vor. Der Versuch die Situation in Syrien (ab 2014) an den ICC zu verweisen, scheiterte an den Vetos Chinas und Russlands.

1798 S. nur AU 'Decision on the Implementation of the Assembly Decision on the Abuse of the Principle of Universal Jurisdiction' (03.02.2009) AU-Dok Assembly/AU/Dec.213(XII); *Udombana Nsongurua* 'Who Blinks First? The International Criminal Court, the African Union and the Problematic of International Criminal Justice' in FS Kader Asmal (2014) 93–118; *Kamto Maurice* 'L' "Affaire al Bashir" et les relations de l'Afrique avec la Cour Pénale Internationale' in FS Ranjeva (2013) 147–70; *Mochochoko* 'Africa and the International Criminal Court' in Ankumah (Hrsg.) African Perspectives on International Criminal Justice (2005) 241–58; dem ICC positiv gegenüber steht *Ford Jolyon* Bringing Fairness to International Justice (Pretoria 2009) 18; einen Überblick über die "afrik." ICC-Verfahren bietet *Obel Hansen T.* 'Africa and the International Criminal Court' in Murithi (Hrsg.) Handbook of Africa's International Relations (2014).

1799 AU Assembly 'Decision on the Application by the International Criminal Court (ICC) Prosecutor for the Indictment of the President of the Republic of the Sudan' (03.02.2009) AU-Dok Assembly/AU/Dec.221(XII).

ren.¹⁸⁰⁰ Auch die arabische Welt lehnt den Haftbefehl gegen Al-Bashir ab.¹⁸⁰¹ Al-Bashir kann sich fast ohne Einschränkungen in Afrika und Teilen der arabischen Welt bewegen.¹⁸⁰² Im Dezember 2014 schließlich setzte der Gerichtshof das Verfahren gegen Al-Bashir wegen Aussichtslosigkeit aus.¹⁸⁰³ In 2016 erregte ein Urteil des südafrikanischen Supreme Courts Aufsehen, wonach die südafrikanische Regierung Al-Bashir bei dem AU-Gipfel in Südafrika im Juni 2015 hätte festnehmen und an den ICC ausliefern müssen.¹⁸⁰⁴

bb) Einschätzungsprärogative des UN-Sicherheitsrats

Fraglich ist, ob der UN-Sicherheitsrat eine Entscheidungsfreiheit bezüglich der Voraussetzungen des Art. 39 UN-Charta besitzt. Nach der klassischen Ansicht von Hans Kelsen ist der UN-Sicherheitsrat völlig frei, zu entscheiden, ob die Voraussetzungen von Art. 39 UN-Charta gegeben sind: “it is completely within the discretion of the UN Security-Council to decide what constitutes a threat to peace.”¹⁸⁰⁵ Hofmann wendet dagegen richtigerweise ein, dass damit

[dem UN-Sicherheitsrat] eine Stellung [als] – *absolutus legibus* – zukäme, deren Überwindung – im Bereich des nationalen Rechts – zu den wichtigsten

1800 AU Assembly ‘Decision on the Abuse of the Principle of Universal Jurisdiction’ (03.07.2009) AU-Dok Assembly/AU/Dec.243(XIII)Rev. 1; AU Assembly ‘Decision on the Meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)’ (03.07.2009) AU-Dok Assembly/AU/Dec.245 (XIII) Rev. 1.

1801 Die Arabische Liga und die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) gaben entsprechende Presseerklärungen ab, z. B. OIC ‘OIC reiterates its call for full respect of the immunity of the Sudanese President’ (01.12.2011).

1802 S. z. B. ‘Bitte’ v. 06.12.2014 des ICC an die äthiopische Regierung Al-Bashir auf Reisen in Äthiopien zu verhaften unter <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1879785.pdf> und v. 08.12.2014 unter <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1880821.pdf>; Al-Bashir war zuvor in Kenia, Djibouti, Tschad, Nigeria und Libyen auf Staatsbesuch; Botswana war eines der wenigen afrik. Ländern, die Verhaftung zugesagt hatten.

1803 ‘Sudan: Prosecutor Halts Darfur Inquiry’ (12.12.2014) NYT online; ‘Sieg über die Weltjustiz: Haager Gerichtshof gibt nun auch die Verfolgung des Präsidenten Sudans entnervt auf’ (15.12.2014) SZ 7.

1804 *Dape Akande* ‘The Bashir Case: Has the South African Supreme Court Abolished Immunity for all Heads of States’ (29.03.2016) EJIL: Talk! online.

1805 *Kelsen* The Law of the United Nations (1950) 727.

Errungenschaften des modernen Verfassungsrechts gezählt oder gar als *conditio sine qua non* des kontinentaleuropäischen Rechtsstaatsbegriffs, aber auch der angelsächsischen *rule of law* begriffen wird.¹⁸⁰⁶

Auch de Wet zeigt auf, dass sich schon aus der Systematik des Art. 39 UN-Charta ergibt, dass der UN-Sicherheitsrat keine absolute Entscheidungsfreiheit hat, da Art. 39 drei Voraussetzungen aufzählt, nach denen ein bindender Beschluss möglich ist: Friedensbedrohung, Friedensbruch sowie Aggression. “If an unbound discretion had been intended, such a distinction would have been obsolete.”¹⁸⁰⁷ Zudem wäre die Unterscheidung zwischen Kapitel VI und VII völlig überflüssig, wenn der Sicherheitsrat jederzeit den Anwendungsbereich des Kapitel VII eröffnen könnte.¹⁸⁰⁸ Damit gilt die kelsenische absolute Einschätzungsfreiheit als weitestgehend überholt. Im Ergebnis wird dem Sicherheitsrat jedoch von der Staatenpraxis weiterhin eine weite Einschätzungsprerogative zugebilligt.

So hat der UN-Sicherheitsrat am 18. September 2014 die Resolution 2177 erlassen, die den “unprecedented extent of the Ebola outbreak” in den westafrikanischen Staaten Liberia, Sierra Leone und Guinea als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bewertete. Die Resolution des UN-Sicherheitsrats zur Ebola-Epidemie fand weites Gehör und allgemeine Zustimmung.¹⁸⁰⁹ Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII kommen in der Ebola-Resolution nicht vor, sodass eine Bezugnahme auf den Wortlaut von Art. 39 UN-Charta durch den UN-Sicherheitsrat streng genommen nicht notwendig gewesen wäre. Die Resolution ist jedoch von erheblicher symbolischer Bedeutung; zudem ist sie strategisch und langfristig angelegt. Da Kritik an der Resolution ausblieb, kann der

1806 Hofmann ‘Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft’ in ders. (Hrsg.) Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft (2007) 4.

1807 De Wet The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council (2004) 136f; für eine Begrenzung auch Oeter Stefan ‘Menschenrechte, Demokratie und Kampf gegen Tyrannen als Problem der Friedenssicherung? Voraussetzungen und Grenzen der Autorisierung militärischer Gewalt durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen’ in Bruha (Hrsg.) Legalität, Legitimität und Moral (2008) 183–209.

1808 So de Wet *ibid* 137.

1809 Nach Twitterangaben von Samantha Power, US-Repräsentantin bei der UN, hatte die Ebola-Resolution insgesamt 131 Unterstüzerstaaten und war damit die meist unterstützte Resolution in der Geschichte von 2176 UNSR-Resolutionen. Die umfassende Unterstützung der internationalen Gemeinschaft kommt deutlich in der Aussprache zur Res 2177 in UN-Dok S/PV.7268 (18.09.2014) und S/PV.7318 (21.11.2014) zum Ausdruck.

UN-Sicherheitsrat nun auf Resolution 2177 als Vorläuferresolution verweisen und in zukünftigen vergleichbaren Fällen, wie Gesundheitsepidemien großen Ausmaßes, aber auch bei extremen Naturkatastrophen, schnell reagieren und notfalls eine Kapitel-VII-Resolution (auch gegen den Willen des betroffenen Landes) erlassen.

cc) Bindung des UN-Sicherheitsrats an das Völkerrecht

Die Staatenpraxis zeigt somit, dass die Voraussetzungen des Art. 39 UN-Charta sehr weit gefasst werden können. In einer globalisierten Welt, in der Informationen ohne jede zeitliche Verzögerung und Waren, Waffen und Menschen relativ schnell transportiert und eingesetzt werden können, kann den Weltfrieden heute so ziemlich alles gefährden. Auch wenn damit die Tür des Kapitels VII leicht aufgestoßen ist, heißt dies nicht, dass der UN-Sicherheitsrat beim Öffnen dieser Tür und der anschließenden Wahl der Mittel nicht an das Völkerrecht gebunden ist. Da der UN-Sicherheitsrat kein Staat, sondern nur ein politisches Organ ist, wird debattiert, inwieweit er an das Völkerrecht gebunden ist.¹⁸¹⁰

Für Staaten erfolgt eine Bindung an das Völkerrecht entweder durch Konsens, insbesondere durch die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen oder durch Völkergewohnheitsrecht. Als klassische Völkerrechtssubjekte steht ihre völkerrechtliche Bindung außer Frage. Bei internationalen Organisationen ist die völkerrechtliche Bindung schon schwieriger zu begründen. Auch sie sind zumindest partielle Völkerrechtssubjekte. Internationale Organisationen und ihre Organe sind an ihren Gründungsvertrag und in beschränktem Maße an ihr selbst gesetztes Innenrecht gebunden. Ihre Bindung an das Völkergewohnheitsrecht ist nicht unumstritten. Es ist

1810 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 45 mwN in Fn 256; s. v. a. *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrats (1996); *de Wet* The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council (2004) 133–77; *Gill* 'Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter' (1995) *NetherlYBIL* 64; s. auch *Bolaños E. Tania* Anwendung des humanitären Völkerrechts auf militärische Interventionen in internen bewaffneten Konflikten unter besonderer Beachtung der bewaffneten Konflikte in Afrika (Konstanz 2011) 37–49 mwN.

jedoch inzwischen anerkannt, dass internationale Organisationen zumindest an zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) gebunden sind.¹⁸¹¹

Der UN-Sicherheitsrat stellt ein Hauptorgan der Vereinten Nationen dar (Art. 7 UN-Charta). Er ist deshalb in jedem Fall an die UN-Charta, die ihn geschaffen hat, und zudem, wie jedes Organ einer internationalen Organisation, an zwingendes Völkerrecht gebunden.¹⁸¹²

Darüber hinaus weist Art. 24 (2) UN-Charta den Sicherheitsrat ausdrücklich in die Schranken der Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen, die in Art. 1 und 2 UN-Charta festgeschrieben sind. Art. 1 (1) der UN-Charta weist ausdrücklich darauf hin, dass die UN “in conformity with the principles of justice and international law” handeln soll. Art. 1 (1) UN-Charta bezieht sich dem Wortlaut nach allerdings nur auf die friedliche Streitbeilegung. Das bedeutet indes nicht, dass die nichtfriedliche Streitbeilegung vom Völkerrecht losgelöst ist. Im Gegenteil: Wenn schon die friedliche Streitbeilegung an das Völkerrecht gebunden ist, dann muss dies erst recht für jede Form der Streitbeilegung nach Kapitel VII gelten.¹⁸¹³

1811 *Schmalenbach Kirsten* ‘International Organizations or Institutions, General Aspects’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2014); *Hofmann* ‘Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft’ in ders. (Hrsg.) Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft (2007) 2; *Morgenstern Felice* Legal Problems of International Organisations (Cambridge 1986) 32; *Bleckmann Albert* ‘Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen’ (1977) 37 ZaöRV 107–21.

1812 *Hofmann* *ibid* 21–25; *ICTY Prosecutor v Tadić* (Decision on Jurisdiction) (02.10.1995) Rn 28; *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* (Advisory Opinion) ICJ Rep [1948] 64; *Question of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v United States)* (Dissenting Opinion Weeramantry) (Provisional Measures) (Order of 14 April 1992).

1813 AA *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrats (1996) 208f; *Hofmann* *ibid* 21f: “when acting under Chapter VII nur an die Charta” gebunden; einschließlich *ius cogens*; Aussage des UNGS v. 10.01.1947 (SCOR 2nd year, 91st meeting, 44–45 (1947) wonach die “einzigen Grenzen der Kompetenzen des SR die Grundsätze und Prinzipien nach Kapitel I der Charta seien” zitiert aus *Martenczuk* *ibid* 38.

dd) Rechtswidriges Unterlassen des UN-Sicherheitsrats & R2P

Fraglich ist, wie Situationen zu behandeln sind, in denen der Sicherheitsrat handeln könnte, dies aber unterlässt.¹⁸¹⁴ Problematisch sind vor allem die Fälle, in denen ein Handeln offensichtlich geboten ist. Im Gegensatz zum positiven Tun, bei welchem inzwischen völkerrechtliche Grenzen anerkannt sind, folgt beim Unterlassen die überwiegende Meinung noch immer der klassischen Ansicht, wonach es dem UN-Sicherheitsrat völlig freistehe, ob er in einer Situation tätig wird oder nicht:

[T]he Charter ... leaves it to the Security Council to decide whether to act at all in a given situation. Both the history of the Charter and the subsequent State practice show that the SC is under no obligation to make a determination under Art. 39, even if it considers that a threat to or breach of the peace exist. ... Art. 39 empowers but does not oblige the SC to act.¹⁸¹⁵

In Anbetracht der immensen Bedeutung der dem UN-Sicherheitsrat durch die UN-Charta zugewiesenen Aufgabe, nämlich die der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, erscheint es jedoch problematisch, dem Rat eine völlige Beliebigkeit des Handelns einzuräumen, auch wenn außer Zweifel steht, dass es sich beim UN-Sicherheitsrat um ein politisches und kein juristisches Organ handelt.

Der Vergleich der Wortlaute in Art. 39 ('the Security Council *shall* determine') und Art. 41 ('*may* decide') zeigt, dass ein deutlicher Unterschied besteht zwischen der Feststellung der Voraussetzungen nach Art. 39 UN-Charta und der Freiheit der Wahl der Mittel.¹⁸¹⁶ Während 'may decide' eine klare Wahlmöglichkeit bezüglich der Mittel einräumt, verdichtet sich bei 'shall determine' das Feststellungsermessen. Laut Oxford English Dictionary kann 'shall' nicht nur mit dem deutschen 'sollen', sondern auch mit 'will have to' und 'must', also mit 'müssen', übersetzt werden.¹⁸¹⁷ Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Gesetzestexten.¹⁸¹⁸ Aus

1814 S. *Frowein* 'International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction' in Delbrück (Hrsg.) *New Scenarios – New Law?* (1992) 111–24.

1815 *Krisch* 'Art. 39' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 5; ebenso *Kelsen* *The Law of the United Nations* (1950) 733, 737.

1816 Vgl. *Hofmann* 'Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft' in ders. (Hrsg.) *Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft* (2007) 21: weites Ermessen bezüglich des *wie* – nicht bezüglich des *ob*.

1817 Oxford English Dictionary (Oxford University Press) (2001–) online.

1818 Unterredung mit einem deutsch-amerikanischen Juristen.

dem Wortlaut kann daher keine völlige Freiheit bezüglich der Feststellung einer Friedensbedrohung abgeleitet werden.¹⁸¹⁹

Zudem ist der UN-Sicherheitsrat in der Lage, Recht zu setzen, da er als einziges Organ bindende Beschlüsse für alle UN-Mitgliedsstaaten erlassen kann (Art. 25 UN-Charta). Solche Beschlüsse sind nach der Systematik der UN-Charta nur zur Abwehr von konkreten, den Weltfrieden gefährdenden Handlungen gedacht und nicht als legislative Maßnahmen.¹⁸²⁰ Der UN-Sicherheitsrat gefällt sich neuerdings jedoch in der Rolle des Gesetzgebers, in der er nicht mehr lediglich konkrete, sondern auch abstrakte Gefahren regelt, wie die des internationalen Terrorismus in Resolution 1373 vom 28. September 2011.

Ergibt sich spiegelbildlich zur mandatierten Gestaltungsmacht des UN-Sicherheitsrats ein rechtlicher Raum, in dem der Rat 'eigentlich' handeln müsste? Die öffentlichen Diskussionen um die Responsibility to Protect (R2P) drehen sich, gerade im Zusammenhang mit dem anhaltenden Konflikt in Syrien, genau um diese Frage.¹⁸²¹

Wie schon beschrieben ist die R2P eine neue Antwort auf die alte Frage, wie das Völkerrecht Gräueltaten wie Völkermord und ethnischen Säuberungen begegnen soll.¹⁸²² Nach Ruanda (1994) und Srebrenica (1995) wurde sie neu gestellt. Die humanitäre Intervention der NATO im Kosovo (1999) ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats fiel genau in diese Fragestellung.¹⁸²³ Die von Kanada finanzierte International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) nahm sich dieser Frage an und leg-

1819 So auch *Orakhelashvili* *Collective Security* (2011) 151f.

1820 Vgl. *Doehring* *Völkerrecht* (2004) Rn 571 aE: "keine Befugnis zur Rechtssetzung."

1821 S. z. B. *Grover Sonja* 'R2P and the Syrian Crisis: When Semantics become a Matter of Life or Death' in dies. (Hrsg.) *The Responsibility to Protect* (London im Erscheinen); 'Does the UN's Responsibility to Protect necessitate an intervention in Syria?' (28.08.2013) *Guardian* online; vgl. mit 'A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change' UN-Dok (02.12.2004) A/59/565 Annex Rn 204–09.

1822 *Vashakmadze* 'Responsibility to Protect' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012); *Winkelmann* 'Responsibility to Protect' in FS Tomuschat (2006) 449–60.

1823 *Vashakmadze* *ibid* Rn 5. Wurde die humanitäre Intervention ohne UN-Mandat von der deutschsprachigen Völkerrechtswissenschaft in den Achtziger- und Neunzigerjahren als völkerrechtswidrig beschrieben, so gaben sich nach dem Kosovo-Einsatz der NATO viele dt. Stimmen in der Völkerrechtswissenschaft die Mühe, den Einsatz zu rechtfertigen. Da Russland und andere Länder dem

te 2001 mit ihrem Bericht ‘Responsibility to Protect’¹⁸²⁴ den dogmatischen Ausgangspunkt für ein Konzept vor, das in den Folgejahren vom UN-Generalsekretär¹⁸²⁵ und von der Staatengemeinschaft¹⁸²⁶ immer wieder aufgegriffen und ausgebaut wurde, und auf das in der Libyen-Resolution 1973 (2011) Bezug genommen worden ist.¹⁸²⁷

Die R2P steht auf zwei Säulen. Die erste umfasst die grundlegende Verantwortung eines Staates, die Menschen in seinem Souveränitätsgebiet vor Gräueltaten zu schützen. Die zweite Säule beinhaltet die subsidiäre Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, die eintritt, wenn der Staat dieser Pflicht nicht nachkommt. Es wurde und wird viel darüber diskutiert, ob die Staatengemeinschaft auf Grundlage der R2P zumindest im Ausnahmefall auch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats eingreifen darf.¹⁸²⁸

Des Weiteren wird im Rahmen der R2P danach gefragt, ob denn nun der UN-Sicherheitsrat bei schwerwiegenden Verbrechen subsidiär eine echte Pflicht zum Handeln trifft. Während ein Teil der Literatur die Ansicht vertritt, dass die R2P nur eine politische und moralische Dimension aufweist, macht sich ein anderer Teil dafür stark, dass “das Konzept weit mehr als lediglich eine moralische Meinung darstellt”.¹⁸²⁹ Es sei auch ein normatives Werkzeug, “which in the long term may have significant legal consequences”.¹⁸³⁰

Einsatz jedoch wiederholt widersprochen haben, konnte sich hier kein Völkergewohnheitsrecht entwickeln. Im Grundsatz ist sich die Mehrheit der völkerrechtlichen Lit. deshalb einig, dass eine humanitäre Intervention ein UNSR-Mandat braucht, s. *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 22 mwN v. a. in Fn 109.

1824 ‘Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty’ (Dez. 2001) UN-Dok A/57/303 Annex.

1825 V. a. UNGS ‘In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All’ (26.05.2005) UN-Dok A/59/2005; UNGS ‘Implementing the Responsibility to Protect’ (12.01.2009) UN-Dok A/63/677.

1826 ‘World Summit Outcome’ UNGA-Res A/60/1 (16.09.2005) Rn 138f.

1827 So *Vashakmadze* ‘Responsibility to Protect’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 2; ebenso *Tams* ‘Prospects for Humanitarian Uses of Force’ in Cassese (Hrsg.) Realizing Utopia (2012) 363; zwingend ergibt sich dies aus dem Wortlaut der Libyen-Resolution jedoch nicht, nur die erste Säule wird genannt, nicht die zweite.

1828 So *Vashakmadze* *ibid* Rn 10.

1829 *Winkelmann Ingo* ‘Responsibility to Protect’ in FS Tomuschat (2006) 460.

1830 *Vashakmadze* ‘Responsibility to Protect’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 27, aber auch Rn 65.

Im Ergebnis sind sich die Staatengemeinschaft und die Lehre jedoch darüber einig, dass der UN-Sicherheitsrat auch unter der Geltung der R2P keine rechtliche Pflicht zum Handeln hat.¹⁸³¹ Der UN-Sicherheitsrat bleibt ein politisches Organ, das (noch) über keine eigenen Streitkräfte verfügt und Streitkräfte von Mitgliedsstaaten nicht verpflichten kann. Die in Art. 43 UN-Charta vorgesehenen Streitkräfte, die dem UN-Sicherheitsrat durch ein Sonderabkommen von den einzelnen Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden sollen, sind bisher nicht eingerichtet worden.

Die Erkenntnis, dass es Situationen gibt, in denen der UN-Sicherheitsrat 'eigentlich' handeln müsste und die Weltgemeinschaft bei Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats nicht einfach wegschauen kann, ist nicht neu. Den ersten herausragenden Lösungsansatz bot die *Uniting for Peace-Resolution* der UN-Generalversammlung vom 3. November 1950.¹⁸³² Darin betonen die UN-Mitgliedsstaaten, dass ein Versagen des Sicherheitsrats, seine Verantwortung an Stelle aller Mitgliedsstaaten auszuüben, nicht die Mitgliedsstaaten aus ihrer Verantwortung gegenüber der UN-Charta entlässt.¹⁸³³ Vielmehr stellen die Mitgliedsstaaten fest,

that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.¹⁸³⁴

Im Verhältnis zu den vielen Konflikten, in denen sich der Sicherheitsrat untätig zeigte, insbesondere zu Zeiten des Kalten Krieges, wurde die *Uniting for Peace-Resolution* jedoch wenig genutzt. Es gab bisher nur zehn sog. *Emergency Special Sessions*, die unter der *Uniting for Peace-Resolution* vorgesehen sind, die letzte 1997 hinsichtlich israelischer Siedlungsgebiete in der sog. Westbank.¹⁸³⁵ In Bezug auf Afrika fanden zwei solcher

1831 *Annéus Responsibility to Protect by Military Means* (2008) 305f; *Vashakmadze* *ibid* Rn 27, 52–54; *Krisch* 'Art. 39' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 5.

1832 UNGV-Res 337 (A) (03.11.1950) UN-Dok A/1775, 10–12.

1833 UNGV-Res 337 (A) (03.11.1950) UN-Dok A/1775, 10 Präambel.

1834 UNGV-Res 337 (A) (03.11.1950) UN-Dok A/1775, 10 unter A) Rn 1.

1835 *Binder Christina* 'Uniting for Peace Resolution (1950)' in Wolftrum (Hrsg.) *MPEPIL* (Online-Version 2013).

Sitzungen statt, einmal zur DR Kongo (1960) und einmal bei der illegalen Besetzung Namibias durch Südafrika (1981). Die Dringlichkeitssitzungen der UN-Generalversammlung spiegeln daher nicht die blutigen Konflikte der letzten 65 Jahre bzw. der hier untersuchten letzten 25 wider, bei denen ein verstärktes Handeln des UN-Sicherheitsrats notwendig und möglich gewesen wäre, wie z. B. die Konflikte in der Region der Großen Seen ab 1994; insbesondere die Verhinderung weiterer Gräueltaten nach dem Genozid in Ruanda auf dem Gebiet der DR Kongo, die z. T. bis heute in den nördlichen Grenzgebieten zu Ruanda und Uganda anhalten, oder die Situation in Darfur zwischen 2004 und 2006.

Ein Unterlassen des UN-Sicherheitsrats ist schwierig zu messen. Martenczuk weist darauf hin, dass “es wenig aussichtsreich [ist], Aufschluss über die Reichweite der Kompetenzen des SR aus jenen Fällen zu gewinnen zu versuchen, in denen dieser gerade keine Feststellung nach Art. 39 CHVN getroffen hat”.¹⁸³⁶ Die Lähmung des Sicherheitsrats im Kalten Krieg brachte genau das mit sich.¹⁸³⁷ Als Beispiele für unterbliebene Feststellungen nennt Martenczuk die Situation in Spanien unter General Franco (1946) und die US-Geiselnahme in Teheran (1979).¹⁸³⁸ Doch auch nach dem Ende des Kalten Krieges und vor Beginn der neuen Ost-West-Spannungen im Zuge des Ukraine-Konflikts und der Krim-Frage gab es genügend Situationen, in denen der UN-Sicherheitsrat nicht (rechtzeitig) tätig wurde:

Wo blieb die Kapitel-VII-Feststellung im April 1994 in Ruanda? Warum wurde die in Ruanda anwesende Blauhelmtrope nicht schnell mit einem Kapitel-VII-Mandat ausgestattet?¹⁸³⁹ Warum hat der Sicherheitsrat der UN nicht von sich aus auf die Bürgerkriegssituationen in Liberia 1990 und Sierra Leone 1997 reagiert? Warum hat er die Intervention Äthiopiens in Somalia zu Weihnachten 2006 nicht verurteilt? Warum gelangen dem UN-Sicherheitsrat im Post-Libyen-Konflikt erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung geeignete Maßnahmen?¹⁸⁴⁰ Inwieweit kann sich die interna-

1836 *Martenczuk* Rechtsbindung und -kontrolle des Weltsicherheitsrats (1996) 179.

1837 *Martenczuk* *ibid.*

1838 *Martenczuk* *ibid.* 180f.

1839 S. ‘UN Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda’ (15.12.1999) UN-Dok S/1999/1257 (16.12.1999) Annex.

1840 U. a. durch den Einsatz der UN Support Mission in Libya (UNSMIL), seit 2014 hat sich die Situation in Libyen inzwischen etwas stabilisiert.

tionale Gemeinschaft weiter hinter der Blockadehaltung Russlands und Chinas im Syrienkonflikt verstecken?¹⁸⁴¹ Im Hinblick auf die vielzähligen (innerstaatlichen) bewaffneten Konflikte, in denen der UN-Sicherheitsrat in den letzten 25 Jahren eine Bedrohung des Weltfriedens bejaht hat, erscheint es mit Blick auf die infernale Lage in vielen Teilen Syriens, insbesondere in Aleppo, rechtsfehlerhaft, die Situation nicht als solche einzustufen.

Auch wenn die überwiegende Lehransicht ist, dass der Sicherheitsrat der UN nicht für seine Untätigkeit zur Verantwortung gezogen werden kann, so sind doch Situationen denkbar, in denen sich das Ermessen des UN-Sicherheitsrats auf Null reduziert und nur *eine* denkbar rechtmäßige Handlungsalternative gegeben ist. Wie z. B. als Minimalanforderung die verbindliche Anweisung an die Kriegsparteien, eine Waffenpause einzuhalten, um eine humanitäre Katastrophe abzuwenden, und um bei Nichtbeachtung die Akteure ins Unrecht zu setzen. Andernfalls ist eine Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit schlechterdings unvorstellbar.

Trotzdem ist es einfacher, die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats und das Handeln aufgrund solcher Resolutionen zu bewerten, als das Unterlassen des Rates in den Fällen zu messen, in denen er untätig blieb. Die völkerrechtliche Erfassung der Unterlassung durch den UN-Sicherheitsrat steckt noch nicht einmal in den Anfängen. Eine weitergehende Analyse würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Im Folgenden soll daher nur die Wirkung von UN-Resolutionen, also von positivem Tun von Seiten des UN-Sicherheitsrats, auf die Rechtmäßigkeit staatlichen und multilateralen Handelns untersucht werden.

1841 Inzwischen liegt UNSR-Res 2254 (18.12.2015) vor, jedoch ohne Kapitel-VII-Verweis oder entsprechende Verwendung der Wortwahl des Art. 39; vgl. zudem Adams 'Failure to Protect: Syria and the UN Security Council' (2015) 1–21; und Vashakmadze 'Responsibility to Protect' in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 46–48.

b) Ermächtigung nach Kapitel VII als Blanko-Scheck?

aa) Bestandskraft von Resolutionen

Fraglich ist, ob eine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat ausreicht, um ein Handeln auf der Grundlage dieser Ermächtigung als rechtmäßig anzusehen. Eine oberflächliche Betrachtung der Staatenpraxis spricht dafür, dass dies der Fall ist: Handelt ein Staat oder eine Staatengemeinschaft im Rahmen einer Kapitel-VII-Resolution, wird allgemein von einer Rechtmäßigkeit dieses Handelns ausgegangen. Die tatsächlichen und diskutierten Problemfälle betreffen eher Situationen, in denen sich die ermächtigten Staaten nicht an die Ermächtigung halten, also *ultra vires* handeln.

Die Lebenswirklichkeit spricht dafür, dass auch dem UN-Sicherheitsrat politische wie juristische Fehler unterlaufen. So ist z. B. "nicht auszuschließen, dass der Sicherheitsrat selbst das Völkerrecht durch seine Entscheidungen verletzt und etwa eine objektiv vorliegende Aggression nicht als solche qualifiziert, oder auch [einen Staat] als Aggressor bezeichnet, der diese Qualifikation nicht verdient".¹⁸⁴² Nach der geltenden Staatenpraxis wenden Staaten jedoch rechtmäßig Gewalt gegenüber einem anderen Staat an, wenn sie durch den UN-Sicherheitsrat dazu ermächtigt worden sind. Wie bei einem Verwaltungsakt gilt die Resolution als rechtswirksam, unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit (Bestandskraft). Beim Verwaltungsakt wird dies v. a. durch Rechtssicherheit und Vertrauensschutz begründet. Forsthoff drückt dies so aus:

Der Verwaltungsakt ist – unbeschadet seiner Ordnungsmäßigkeit oder Fehlerhaftigkeit – in jedem Falle eine Bekundung der Staatsautorität und hat als solche Anspruch auf Beachtung. Deshalb verdient derjenige, welcher auf die Gültigkeit des Verwaltungsakts vertraut, auch den Schutz des Rechts.¹⁸⁴³

Bei einer Kapitel-VII-Resolution ist es nicht viel anders. Die Adressaten der Resolution sollen auf die Rechtswirksamkeit der Maßnahme vertrauen dürfen.

Ein Verwaltungsakt ist jedoch ohne Zweifel anfechtbar; gegen ihn steht der oder den betroffenen Personen im Normalfall der ordentliche Rechtsweg offen.¹⁸⁴⁴ Bei der UN-Resolution ist dies leider nicht so einfach. Der

1842 *Doehring* Völkerrecht (2004) Rn 571.

1843 *Forsthoff Ernst* Lehrbuch des Verwaltungsrecht Bd I: Allgemeiner Teil, 10. Aufl. (München 1973) 224.

1844 Leider gibt es hier Ausnahmen im deutschen Asylrecht.

Streit um die Kompetenzen des IGH in der Lockerbie-Affäre zeigt, dass es noch keine gesicherte Staatenpraxis bezüglich der Frage gibt, ob der IGH eine Resolution des UN-Sicherheitsrats überprüfen kann.¹⁸⁴⁵ Zudem können sich Individuen, die von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats betroffen sind, gerade nicht (wie) in einem ordentlichen Verwaltungsverfahren gegen die Beschwer richten. Dies zeigt die Problematik der vom Sicherheitsrat geführten personenbezogenen ‘Terror-Listen’.¹⁸⁴⁶ Im Ergebnis wird es aber darauf hinauslaufen, dass dem Sicherheitsrat weiterhin eine weite Einschätzungsprärogative zugebilligt wird. Gleichzeitig ist klar, dass bestimmte Grenzen, wie zwingendes Recht (*ius cogens*) und die UN-Charta, an die sich der UN-Sicherheitsrat zu halten hat, überprüfbar sind.

Es ist jedoch anzunehmen, dass ein Staat, der von der Rechtmäßigkeit einer UN-Resolution ausgeht, im Grundsatz auch darauf vertrauen und somit danach handeln darf. Im Verwaltungsrecht entspricht dies der Trennung von Rechtswirksamkeit und Rechtmäßigkeit.

bb) Nichtigkeit von UN-Sicherheitsratsresolutionen

Ausnahmen sind dann zu machen, wenn eine Resolution des UN-Sicherheitsrats offensichtlich die Grenzen und Kompetenzen des Sicherheitsrats überschreitet oder unter einem anderen schwerwiegenden Fehler leidet.¹⁸⁴⁷ Im nationalen Verwaltungsrecht hätte ein solcher Fall die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes zur Folge (vgl. § 44 (1) Verwaltungsverfahrensgesetz).¹⁸⁴⁸ Auf eine offensichtlich rechtswidrige Resolution darf niemand vertrauen.

1845 Zur Lockerbie-Affaire s. Lit. in Fn 1792.

1846 Hierzu *Feinäugle Clemens* Hoheitsgewalt im Völkerrecht (Heidelberg 2011); ders. ‘The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee’ in Bogdandy (Hrsg.) *The Exercise of Public Authority by International Institutions* (Heidelberg 2010) 101–31; Consolidated SC Sanctions List unter <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list> (September 2016).

1847 Z. B. bei einem offensichtlichen Missbrauch des UN-Sicherheitsrats oder bei der Bestechung von Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats.

1848 *Ipsen* Allgemeines Verwaltungsrecht (2012) § 10 Rn 676–82.

2. Durch ein Regionalbündnis (ohne UN-Mandat)

Regionalbündnisse sind nicht nur näher dran am Geschehen, in bestimmten Regionen, wie Afrika, genießen sie auch eine hohe Legitimität. Fraglich ist, ob die Rechtswirksamkeit einer militärischen Zwangsmaßnahme auch dann angenommen werden kann, wenn die Ermächtigung lediglich durch ein Regionalbündnis wie AU, ECOWAS oder SADC erfolgt.

a) Strikte Auslegung von Art. 53 UN-Charta

Nach Art. 53 UN-Charta ist bei militärischen Zwangsmaßnahmen eines Regionalbündnisses die Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat notwendig. Wie die Analyse weiter oben ergeben hat, halten die gegenwärtige Staatenpraxis und die dazugehörige Rechtsansicht im Grundsatz an dieser Vorschrift fest.¹⁸⁴⁹ Vor allem aus westlicher Sicht hat sich bisher keine Rechtsüberzeugung gebildet, wonach eine Regionalorganisation unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise eine Militäraktion ohne UN-Mandat durchführen kann.¹⁸⁵⁰ Gerade die Diskussionen um die NATO-Intervention im Kosovo 1999 und die Figur der Responsibility to Protect hat jedoch die Frage zugespitzt, ob nicht eine Regionalorganisation in bestimmten Fällen anstelle des UN-Sicherheitsrats tätig werden darf oder zumindest eine nachträgliche Genehmigung ausreicht.¹⁸⁵¹

b) Flexible Auslegung von Art. 53 UN-Charta

Auch die afrikanische Völkerrechtswissenschaft ist sich im Grundsatz darüber einig, dass den Voraussetzungen des Art. 53 UN-Charta Genüge ge-

1849 *Yusuf* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346; *Walter* 'Art. 53' in *Simma* (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 64; *Gray* *International Law and the Use of Force* (2008) 417f.

1850 *Bothe* in *Graf Vitzthum* (2013) 24; vgl. mit *Gray* *ibid* 418.

1851 *Abass* *International Law* (2014) 373; *Yusuf* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346f; *Walter* 'Regional Arrangements and the United Nations Charter' in *Wolf- rum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 30; *ders.* 'Art. 53' in *Simma* (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 42–48.

tan werden muss.¹⁸⁵² Viele in der ‘afrikanischen’ wie auch zunehmend in der ‘westlichen’ Völkerrechtswissenschaft lassen im Hinblick auf die Staatenpraxis und die normative Ausgestaltungen in afrikanischen Verträgen jedoch unter bestimmten engen Voraussetzungen die Möglichkeit einer Abweichung in Situationen zu, in denen der UN-Sicherheitsrat versagt, Maßnahmen zu ergreifen, obwohl solche offensichtlich notwendig sind.¹⁸⁵³

aa) Core Crimes & Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats

Im Hinblick auf das Versagen der internationalen Gemeinschaft in afrikanischen Konflikten, insbesondere mit Blick auf den Völkermord in Ruanda, ist sich die afrikanische Völkerrechtswissenschaft darüber einig, dass bei den sog. core crimes, also bei Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, eine Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats der UN nicht zu Lasten der bedrohten Menschen gehen darf.¹⁸⁵⁴ Vielmehr sei in einer solchen Situation in Abweichung von der Regel das Handeln einer Regionalorganisation ohne vorherige Zustimmung des UN-Sicherheitsrats unter engen Voraussetzungen möglich, soweit sie zuvor beim Sicherheitsrat angefragt hat, diesen gem. Art. 54 UN-Charta über den Verlauf der Maßnahme informiert hält und solange der UN-Sicherheitsrat nicht selbst tätig geworden ist.¹⁸⁵⁵

1852 *Abass* *ibid* 395; *ders.* ‘The New Collective Security Mechanism of ECOWAS’ (2000) 5 JCSL 220–22; *Chigara* ‘Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo’ (2000) 12 AJICL 65; *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346f; in der französischen Ausgabe, *L’Union africaine* (2013) 299f.

1853 *Abass* *ibid* (2014) 397; *ders.* *ibid* (2000) 223; *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 347; *ders.* französische Ausgabe (2013) 303; auch in der westlichen Lehre wird dies vertreten, z. B. *Franck* *Recourse to Force* (2002) 162 “when that seemed the only way to respond to impending humanitarian disasters” bzw. zumindest diskutiert s. *Frowein* ‘International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction’ in *Delbrück* (Hrsg.) *New Scenarios – New Law?* (1992) 123; zudem sich der ‘afrikanischen Lehre’ annähernd und sich mit ihr auseinandersetzend *Walter* ‘Art. 53’ in *Simma* (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 42–48

1854 *Yusuf* *ibid* (2012) 347.

bb) Nachträgliche Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat

Wie schon dargestellt, ist umstritten, ob eine nachträgliche Genehmigung einer militärischen Maßnahme einer Regionalorganisation durch den UN-Sicherheitsrat nachträglich möglich und nötig ist.¹⁸⁵⁶ Ein Teil der Literatur lehnt die Möglichkeit im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Art. 53 UN-Charta, den zwingenden Charakter des Gewaltverbots und eine mögliche Missbrauchsgefahr ab.¹⁸⁵⁷ Andere verweisen darauf, dass eine nachträgliche Genehmigung nach Praxis und Rechtsüberzeugung inzwischen schon Teil des Völkergewohnheitsrechts geworden sei, zumal der Wortlaut des Art. 53 offen ist.¹⁸⁵⁸ Wie oben schon dargestellt, kann weder der UN-Charta noch der Staatenpraxis entnommen werden, dass schlicht auf eine nachträgliche Genehmigung vertraut werden kann.¹⁸⁵⁹ Aus Gründen der Rechtssicherheit muss die Rechtmäßigkeit der Intervention, das *ius ad bellum*, mit Beginn der Maßnahme – bzw. im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang damit – zu bestimmen sein. Eine Autorisierung, die erst Monate oder wie im Falle des ECOWAS-Einsatzes in Liberia erst Jahre später erfolgt, hat keine direkte rechtliche Wirkung mehr. Eine nachträgliche – meist nur implizite – Genehmigung mag zwar durchaus Bedeutung für die zukünftige Staatenpraxis aufweisen, zudem ist ihr auch eine legitimierende Wirkung für den konkreten Fall zuzusprechen,¹⁸⁶⁰ doch sie kann rechtsdogmatisch keine zwingende Rechtmäßigkeitsvoraussetzung sein, da es – gerade auch im Hinblick auf die Opfer – unerträglich ist, wenn sich die

1855 Vgl. *Yusuf* *ibid* (2012) 347; *ders.* französische Ausgabe (2013) 303, der noch eine nachträgliche Genehmigung fordert; zu den weiteren materiellen Voraussetzungen s. ausführlich im 9. Kapitel.

1856 4. Kapitel II. 4. b).

1857 V. a. *Kolb* 'Art. 53' in Cot/Pellet (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) Rn 3 1423.

1858 V. a. *Abass* *International Law* (2014) 397.

1859 So aber *Abass* *ibid*; dagegen zu Recht *Walter* 'Art. 53' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 41.

1860 Legitimierende Wirkung bedeutet eine politische und moralische Wirkung. Die nachträgliche Genehmigung kann auch die fehlende vorherige Zustimmung nachholen, und i. e. S. diese formelle Seite heilen – insoweit hat sie auch eine rechtliche Wirkung –, doch sie ersetzt nicht den materiellen Rechtsgrund des Handelns, der ex ante vorliegen muss. Insofern ist es unsauber zu sagen, dass eine nachträgliche einer vorherigen Zustimmung gleichkommt (so aber *Walter* 'Art. 53' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 72), da eine vorherige den Rechtsgrund zum Handeln darstellen kann.

Zwangsmaßnahme über einen beachtlichen Zeitraum in einer Art Schwebezustand befindet. Auch der zwingende Charakter des Gewaltverbots verbietet hier eine flexible Lösung. Die Bewertung der Rechtmäßigkeit muss ex ante feststellbar sein.

Im Hinblick auf die Staatenpraxis und die in der UN-Charta verankerten Werte wäre es jedoch falsch, eine vorherige Einwilligung des Sicherheitsrats in jedem Fall zwingend zu verlangen. Vielmehr erscheint es möglich, dass in bestimmten Ausnahmefällen, namentlich im Falle der core crimes, eine kollektive Maßnahme einer Regionalorganisation auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats erfolgen kann. Die materiellen Voraussetzungen hierfür sind im folgenden Kapitel näher zu beleuchten.

III. Fazit 8. Kapitel

Die Untersuchung der formellen Voraussetzungen einer Intervention hat ergeben, dass bei der Selbstverteidigung keine zwingenden formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen gegeben sein müssen. Die Informationspflicht nach Art. 51 UN-Charta stellt eine Obliegenheit dar, deren Nichtbeachtung negative beweisrechtliche Folgen nach sich zieht. Diese Nichtbeachtung führt jedoch nicht zur Völkerrechtswidrigkeit einer ansonsten rechtmäßigen Selbstverteidigungshandlung.

Umgekehrt prüft bei einer Kapitel-VII-Ermächtigung durch den Sicherheitsrat niemand ernsthaft die materiellen Voraussetzungen einer darauf beruhenden Intervention. Eine Kapitel-VII-Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat, obgleich nur eine formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, stellt in der Regel eine ausreichende Grundlage für eine Intervention dar.

Ob es unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, dass eine Intervention einer Regionalorganisation auch ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats der UN nach Art. 53 UN-Charta völkerrechtmäßig ist, soll in den folgenden Abschnitten untersucht werden. Für Interventionen von Regionalorganisationen könnte eine 'halbe Baugenehmigungsthese' gelten. Damit ist gemeint, dass Interventionen von Regionalorganisationen als völkerrechtmäßig zu beurteilen sind, wenn sie, von der strikten Anwendung des Art. 53 UN-Charta einmal abgesehen, ansonsten materiell und formell rechtmäßig sind.

9. Kapitel: Materielle Rechtmäßigkeit

Das 9. Kapitel skizziert die materiellen Voraussetzungen einer militärischen Intervention. Unter Intervention wird hier jede Anwendung von Gewalt i. S. d. Art. 2 (4) UN-Charta verstanden. Materielle Rechtfertigungsgründe sind bzw. könnten insbesondere sein: Selbstverteidigung, humanitäre Intervention, pro-demokratische Intervention und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

I. Selbstverteidigungsrecht

1. Einleitung

Die Anwendung von Gewalt i. S. v. Art. 2 (4) UN-Charta ist materiell gerechtfertigt, wenn ein Staat in Notwehr handelt. Das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht ist in seiner Existenz unumstritten.¹⁸⁶¹ Hiermit unterscheidet es sich deutlich von all den anderen diskutierten materiellen Rechtfertigungsgründen. Es ergibt sich zum einen aus Art. 51 UN-Charta und zum anderen aus dem Völkergewohnheitsrecht, das mit der Umschreibung des 'naturegebenen' Rechts in der Vorschrift des Art. 51 UN-Charta verankert ist. Nach dem Wortlaut des Art. 51 UN-Charta existiert dieses Recht in zwei Formen: der individuellen und der kollektiven Selbstverteidigung. In beiden Fällen ist materielle Voraussetzung eine objektive Verteidigungslage, d. h. ein völkerrechtswidriger bewaffneter Angriff. Die Staatenpraxis ist sich einig, dass dieser Angriff erheblich sein muss.¹⁸⁶² Angriffe, die unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffs liegen, wie bloße Grenzscharmützel, ermächtigen weder zur umfassenden individuellen Selbstverteidigung, also zum Ergreifen von Maßnahmen, die im Umfang über die Angriffshandlung hinausgehen, noch zur kollektiven Selbstverteidigung.¹⁸⁶³

1861 Einführend *Greenwood* 'Self-Defence' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012); *Randelzhofer/Nolte* 'Art. 51' in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012); zudem *Krisch* Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit (2001).

1862 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 191, 210.

1863 Zu Grenzscharmützeln und anderen Angriffen, die das Gewaltverbot verletzen, aber nicht unter Art. 51 UN-Charta fallen, s. o. I. Kapitel III. 2. b) aa) und

Daneben ist umstritten, ob der Angriff ein staatlicher sein muss.¹⁸⁶⁴ Im englischen, spanischen, russischen, arabischen sowie chinesischen Text findet sich kein ausdrücklicher Hinweis auf eine staatliche Steuerung.¹⁸⁶⁵ Auch im französischen Text ist ein solcher nicht anzutreffen. Im Gegensatz zu den anderen mag dieser mit den Worten ‘agression armée’ das mögliche Vorhandensein einer Militäreinheit andeuten. Als gewichtiges Wortlautargument taugt dies indes nicht, denn es heißt eben ‘agression armée’, was mit Blick auf die anderen Begriffe (‘armed attack’, ‘ataque armado’ etc.) schlicht mit bewaffnetem Angriff zu übersetzen ist, und nicht ‘agression d'une armée’, also der Angriff einer (staatlichen) Armee.

Trotzdem hält der IGH in seinem *Israeli Wall*-Gutachten (2004) und seiner *Armed Activities (DRC v Uganda)*-Entscheidung (2005) noch an der staatlichen Natur des bewaffneten Angriffs fest.¹⁸⁶⁶ Eine substantiierte Begründung fehlt jedoch in beiden Urteilen. Vielmehr ist eine deutliche Entwicklung festzustellen, wonach sich eine Staatenpraxis samt entsprechender Rechtsüberzeugung festigt, die im Rahmen von Art. 51 UN-Charta die Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Angriffe erlaubt, sodass auch gegen solche Angriffe Maßnahmen möglich sind, die über bloße ‘countermeasures’ hinausgehen.¹⁸⁶⁷

Die Selbstverteidigungshandlung bedarf des Weiteren eines subjektiven Elements, also eines Verteidigungswillens. Zudem muss die Verteidigungshandlung notwendig und verhältnismäßig sein.¹⁸⁶⁸

Krisch ‘Art. 51’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 6–8.

1864 Hierzu I. Kapitel IV. 4. b) dd) Notwehr gegen Angriff von Rebellengruppen.

1865 Sprachanalyse der Verf. mit Hilfe von Wörterbüchern und elektronischen Übersetzungsdiensten.

1866 *Israeli Wall (Advisory Opinion)* [2004] ICJ Rep 136 Rn 139: “Article 51 of the Charter thus recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack by one State against another State;” (*Armed Activities (DRC v Uganda)*) [2005] ICJ Rep 168 Rn 146; ebenso z. B. Simma ‘Preface’ to *Cohen Le droit contra la guerre* (2014) aE.

1867 S. I. Kapitel IV. 4. b) dd) und *Israeli Wall (Advisory Opinion)* (Separate Opinion Kooijmans) [2004] ICJ Rep 219 Rn 35; (*Armed Activities (DRC v Uganda)*) (Separate Opinion Kooijmans) [2005] ICJ Rep 306 Rn 27–29, (Separate Opinion Simma) [2005] ICJ Rep 334 Rn 11f; *Abass International Law* (2014) 355–57; *Corten Le droit contre la guerre* (2014) 247–49, 300–02; *Cassese ‘Art. 51’ in Cot/Pellet* (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies: Commentaire* (2005) Rn 3.

1868 Unstr., s. *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 176, 194, 237; *Armed Activities (DRC v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168 Rn 147; *Randelzhofer/Nolte ‘Art. 51’ in*

Sind die materiellen Voraussetzungen des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts erfüllt, dann besteht an der Völkerrechtmäßigkeit der Handlung kein Zweifel. Die Verletzung von zusätzlichen formalen Erfordernissen, wie die Obliegenheit nach Art. 51 UN-Charta, dem Sicherheitsrat der UN die Angriffshandlung sofort anzuzeigen, können an diesem Ergebnis nichts ändern.¹⁸⁶⁹

2. Das Selbstverteidigungsrecht in afrikanischen Konflikten

In den wenigen internationalen bewaffneten afrikanischen Konflikten der letzten 25 Jahre spielte das individuelle Selbstverteidigungsrecht argumentativ immer eine große Rolle. Eritrea und Äthiopien sahen es in ihrem 1998 eskalierenden Grenzkonflikt beide auf ihrer Seite.¹⁸⁷⁰ Hier wurde eingewandt, dass der UN-Sicherheitsrat das Selbstverteidigungsrecht des angegriffenen Staates beschnitten hat, indem er beide Parteien zur Einstellung von Kampfhandlungen aufrief.¹⁸⁷¹ Auf der anderen Seite war die Entscheidung des Sicherheitsrats in diesem Fall eine kluge, da nicht offensichtlich war, wer in dem Konflikt angriff und wer angegriffen wurde. Dies ist bis heute nicht unumstritten, da zur Beantwortung der Frage u. a. alte Kolonialverträge herangezogen wurden.¹⁸⁷²

Im Falle der groß angelegten militärischen Manöver Ruandas und Ugandas ab August 1998 innerhalb der DRC berief sich die kongolesische Regierung sofort auf ihr Recht zur Selbstverteidigung.¹⁸⁷³ In der Stellung-

Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 57–62 mwN.

1869 S. o. 8. Kapitel I., insb. unter 3.

1870 Ausführlich hierzu 1. Kapitel III. Eritrea/Äthiopien.

1871 UNSR-Res 1177 (1998); *Krisch* Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit (2001) 97f.

1872 Die EECC legte später fest, dass Äthiopien der Angreifer war; dies ging aber nur unter Rückgriff auf alte Kolonialverträge und die Frage, wer nach dem *uti possidetis*-Prinzip der Ort Badme gehört. Das war nach dem EECC Eritrea. Ex ante war dies jedoch nicht zu beantworten. Äthiopien hat i. Ü. diese Entscheidung i. E. nicht akzeptiert; s. o. 1. Kapitel III. 2. b) bb).

1873 'Letter dated 10 August 1998 from the Permanent Representative of the [DRC] to the UN to the President of the Security Council' UN-Dok S/1998/735 (10.08.1998) Annex; 'Letter dated 31 August 1998 from the Permanent Representative of the [DRC] to the United Nations to the President of the Security Council' UN-Dok S/1998/827 (02.09.1998) Annex.

nahme des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats vom 31. August 1998 zur Lage in der DR Kongo wird allerdings nicht auf Art. 51 UN-Charta Bezug genommen, ebenso wenig in seiner Stellungnahme vom 11. Dezember 1998.¹⁸⁷⁴ Erst im April 1999 bekräftigte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1234 zur Situation in der DR Kongo das Recht auf Selbstverteidigung. Er formulierte dies jedoch nur abstrakt, ohne ausdrücklich zu sagen, wem das Recht im konkreten Fall zusteht.¹⁸⁷⁵

Viel häufiger noch als in klassischen zwischenstaatlichen Konflikten wurde das Selbstverteidigungsrecht auf dem afrikanischen Kontinent herangezogen, um einer Bedrohung der eigenen Sicherheitslage zu begegnen. Meist ging die Bedrohung von nichtstaatlichen (nationalen wie nichtnationalen) Elementen von außerhalb des staatlichen Territoriums aus. Dies soll im Folgenden untersucht werden.

a) Bedrohung der Sicherheitslage durch nichtstaatliche Akteure

Die Bedrohung der Sicherheitslage durch nichtstaatliche Elemente ist in Afrika häufig. Nachdem sich beispielsweise die sog. Génocidaires aus Ruanda in Flüchtlingslagern in der DR Kongo sammelten und von dort Angriffe auf die den Tutsi nahestehenden kongolesischen Banyulamenge und die inzwischen etablierte ruandische Armee unter der Führung von Paul Kagame in Ruanda starteten, griff die ruandische Armee im Ersten Kongokrieg 1996 ein und rechtfertigte dies mit der Bedrohung der eigenen Sicherheitslage sowie der Rettung ruandischer Staatsbürger unter Berufung auf Art. 51 UN-Charta.¹⁸⁷⁶ Die dabei begangenen Gräueltaten durch die ruandische Armee, von einigen Beobachtern als zweites Genozid (diesmal v. a. an den Hutus) bewertet, können in keinem Fall als notwendig und verhältnismäßig bezeichnet werden.¹⁸⁷⁷

1874 UN-Dok S/PRST/1998/26 (31.08.1998) nur 'withdrawal of all foreign forces'; UN-Dok S/PRST/1998/36 (11.12.1998) 'immediate ceasefire and ... withdrawal of all foreign forces'.

1875 UNSR-Res 1234 (09.04.1999).

1876 *McNulty* 'From Intervened to Inventor: Rwanda and Military Intervention in Zaire/DRC' in Furlay/May (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 178–82.

1877 UNOHCHR 'Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within

Im Zweiten Kongokrieg ab 1998 war die Argumentation ähnlich. Vor dem IGH machte Uganda eine Bedrohung der eigenen Sicherheitslage durch nichtstaatliche ugandische Elemente geltend, die vom Territorium der DR Kongo aus agierten.¹⁸⁷⁸

Äthiopien berief sich Weihnachten 2006 vor allem auf eine Bedrohung der eigenen Sicherheitslage durch fundamentalistische Extremisten unter der Führung von Sheikh Hassan Dahir Aweys in Somalia. Die Zustimmung der sog. international anerkannten Übergangsregierung zur Intervention war zwar da, stand für die Äthiopier jedoch nicht im Vordergrund.¹⁸⁷⁹

Kenia sieht sich gegenwärtig nicht nur einer bloßen Bedrohung, sondern regelmäßigen Angriffen im eigenen Territorium durch die radikale Al-Shabaab-Miliz aus dem benachbarten Somalia ausgesetzt. Al-Shabaab sucht sich im Nachbarland Kenia gezielt zufällige zivile Opfer, trennt die Muslime unter ihnen von den Nichtmuslimen und richtet Letztere hin, zuletzt im November und Dezember 2014 bei Angriffen auf einen Bus und auf Arbeiterinnen und Arbeiter in der nördlichen Region Mandera sowie im April 2015 bei Angriffen auf die Universität in Garissa.¹⁸⁸⁰ Ein solches Handeln ist nach dem islamischen Recht offensichtlich rechtswidrig, da dieses auch im Dschihad die Tötung von unschuldigen Zivilpersonen verbietet und niemand allein wegen seiner religiösen Überzeugung angegriffen werden darf.¹⁸⁸¹ Sind die gezielten Hinrichtungen der Zivilisten in einem Bus auf dem Weg nach Nairobi und einem Arbeitslager in der Region Mandera nahe der somalischen Grenze ein bewaffneter Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta? Die gleiche Frage stellt sich bezüglich des Angriffs der Al-Shabaab auf die Universität in Garissa, 200 km von der somalischen Grenze entfernt, mit 148 Toten.¹⁸⁸² Die Vorkommnisse 2014

the territory of the [DRC] between March 1993 and June 2003' (2010) Rn 197–268, z. B. Rn 229.

1878 Uganda wurde vor dem IGH mit dem Vortrag der Selbstverteidigung jedoch nicht gehört, s. o. 1. Kapitel IV. 4. b) dd).

1879 Und steht deshalb im Verdacht nur vorgeschoben zu sein; s. o. 2. Kapitel I. 4.

1880 S. o. 2. Kapitel 4. I. f) aa), insb. Fn 539.

1881 Offener Brief 38 muslimischer Geistlicher (12.10.2006) als Antwort auf die Regensburger Rede des Papst Benedikts XV. unter dem Abschnitt 'Was ist Heiliger Krieg?' Punkt (1) und (2).

1882 'Security Council Press Statement on Al-Shabaab Attack in Garissa, Kenya' (03.04.2015) UN-Dok SC/11850–AFR/3104.

und 2015 gehen in jedem Fall weit über die Entführung westlicher Entwicklungshelferinnen im Jahre 2011 in Kenia hinaus.¹⁸⁸³

Bei einem vergleichbaren gezielten Angriff einer regulären Armee auf Zivilpersonen in einem Drittland würde es sich um einen Angriff i. S. d. Art. 51 UN-Charta handeln. Ein solcher Angriff ginge über die Intensität eines Grenzscharmützels hinaus und wäre mehr als eine ‘force short of armed attack’. Einem solchen militärischen Angriff könnte nicht nur mit ‘countermeasures’, sondern mit umfassender Selbstverteidigung begegnet werden.

Es sind keine Gründe ersichtlich, warum bei einem Angriff von nicht-staatlichen Elementen anders zu verfahren ist. Einem Angriff von nicht-staatlichen Gruppen, der, wenn von staatlichen Akteuren durchgeführt, einen bewaffneten Angriff darstellen würde, ist im Rahmen der völkerrechtlichen Selbstverteidigung gleichermaßen zu begegnen. Dogmatisch ist dies vertretbar, da Art. 51 UN-Charta nach dem Wortlaut keinen staatlichen Angriff voraussetzt. Die zwei UN-Sicherheitsratsresolutionen nach dem 11. September begründeten die Staatenpraxis für die weite Auslegung des Art. 51 UN-Charta und die inzwischen überwiegende Ansicht in der Literatur bekräftigt diesen Ansatz.¹⁸⁸⁴ Dies gilt insbesondere für den afrikanischen Kontinent. Die AU hat in ihrem Non-Aggression and Common Defence Pact von 2005 ausdrücklich verankert, dass Angriffe nicht nur von Staaten, sondern auch von ‘non-State actor(s)’ erfolgen können.¹⁸⁸⁵

Als Fazit ist festzuhalten, dass, zumindest in Afrika, gegen einen nicht-staatlichen bewaffneten Angriff Maßnahmen der Selbstverteidigung zulässig sind.¹⁸⁸⁶

1883 S. o. 2. Kapitel I. 4. f) Intervention Kenias in Somalia (2011).

1884 Z. B. *Abass* International Law (2014) 355–57; *Corten* Le droit contre la guerre (2014) 247–49; 300–02; *Kamto* L’agression en droit international (2010) 215–21; *Cassese* ‘Art. 51’ in *Cot/Pellet* (Hrsg.) La Charte des Nations Unies: Commentaire (2005) Rn 3; ‘Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (Dez. 2001) UN-Dok A/57/303 (14.08.2002) Annex x aE: “Resolutions 1368 and 1373 ... left no doubts”.

1885 Art. 1 (c) African Union Non-Aggression and Common Defence Pact (31.01.2005, in Kraft 18.12.2009) 2656 UNTS 285.

1886 Unstr., ggf. mit Nuancen zu Art. 51 UN-Charta; die im Lichte von Art. 51 UN-Charta auszulegen sind; s. Art. 4 b) AU Non-Aggression and Common Defence Pact ‘by all available means;’ kein Widerspruch i. S. v. Art. 103 UN-Charta; vgl.

b) Das Recht auf kollektive Selbstverteidigung

Das Recht auf kollektive Selbstverteidigung ist in Afrika etwas aus dem Blickwinkel geraten.¹⁸⁸⁷ In einschlägigen Fällen wird immer auch bzw. gar bevorzugt auf die Rechtsfigur der Intervention auf Einladung verwiesen, wie im Falle der Intervention von Namibia, Simbabwe und Sambia auf der Seite von Kabila Senior gegen Truppen aus Ruanda, Uganda und Burundi im Zweiten Kongokrieg (1998).¹⁸⁸⁸ In diesem führten Uganda, Burundi und Ruanda bewaffnete Angriffe gegen die DR Kongo aus, gegen die sich die DR Kongo im Rahmen der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung wehren konnte.¹⁸⁸⁹ Rechtsdogmatisch sollte eine Situation der kollektiven Selbstverteidigung in der Begründung bzw. Prüfung immer vor der Intervention vor Einladung erfolgen. Dass dies in der afrikanischen Praxis z. T. umgekehrt ist, zeigt wieder einmal mehr, wie anerkannt und 'beliebt' die Intervention auf Einladung dem Grunde nach auf dem afrikanischen Kontinent ist, auch wenn hier viele Detailfragen aufgrund der fehlenden normativen Verankerung auf internationaler Ebene noch offen und die Missbrauchsgefahren damit besonders hoch sind.

Nach Inkrafttreten des AU Non-Aggression and Common Defence Pact von 2005 im Jahre 2009 ist – nach afrikanischem Selbstverständnis – auch die kollektive Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure zulässig. Da Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure vor dem IGH noch nicht anerkannt ist, ist verständlich, dass die afrikanische Staatenpraxis in ihrer rechtsdogmatischen Begründung auf die Intervention auf Einladung ausweicht. Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung haben sich seit dem 11. September jedoch insgesamt so geändert und verfestigt, dass zu erwarten ist, dass auch der IGH bei der nächsten Gelegenheit seine Ansicht im Hinblick auf die Natur des Angriffs in Art. 51 UN-Charta überdenken wird.

aber *Barthel* Die neue Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur der Afrikanischen Union (2011) 190–213; die Frage, ob 'threats of aggression' ausreichen, wird an dieser Stelle nicht diskutiert.

1887 Zum Recht auf kollektive Selbstverteidigung ohne UNSR-Mandat s. *Frowein* 'International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction' in Delbrück (Hrsg.) *New Scenarios – New Law?* (1992) 114–19.

1888 S. o. 5. Kapitel (SADC) II. 2. c) Kollektive Selbstverteidigung.

1889 Für Uganda ist dies 'höchstrichterlich' in *Armed Activities (DRC v Uganda)* ICJ Rep [2005] 168 entschieden; in Bezug auf Burundi und Ruanda ist davon auszugehen.

Der Hinweis auf eine Intervention auf Einladung in Fällen der kollektiven Selbstverteidigung bleibt in jedem Fall nicht unbegründet, da eine kollektive Selbstverteidigung immer eine klare Einladung bzw. ausdrückliche Zustimmung des betroffenen Staates erfordert.¹⁸⁹⁰ Eine bloße Duldung einer kollektiven Selbstverteidigungsmaßnahme reicht nicht aus.¹⁸⁹¹ Dies gilt insbesondere im Falle der ‘Bekämpfung’ von nichtstaatlichen Akteuren. Schwierig ist die rechtliche Bewertung einer kollektiven Selbstverteidigungshandlung im *failed State* oder wenn sie sich nicht auf das Gebiet des angegriffenen Staates, sondern das eines Drittstaates bezieht.¹⁸⁹² Im Zweifel bedarf es hier eines UN-Mandats.

c) Antizipierte/präventive Selbstverteidigung

Ob Selbstverteidigung auch gegen noch nicht eingetretene Angriffe, also gegen drohende Angriffe zulässig ist, ist eine der umstrittensten Fragen des gegenwärtigen Völkerrechts.¹⁸⁹³ Mit Verweis auf den Wortlaut des Art. 51 UN-Charta (‘has occurred’) wird von der überwiegenden Mehrheit der westlichen Völkerrechtswissenschaft angenommen, dass ein Angriff schon erfolgt sein muss, gerade andauert oder zumindest unmittelbar und konkret bevorsteht (‘manifestly imminent attack’).¹⁸⁹⁴ Amerikanische Praxis und Lehre akzeptieren sogar ‘pre-emptive strikes’, werden jedoch von der europäischen Rechtswissenschaft allgemein abgelehnt.¹⁸⁹⁵ Dazwischen stehen die afrikanische Staatenpraxis und Lehre, die nach dem AU Non-Aggression and Common Defence Pact (2005) auch ‘threats of aggression’ genügen lassen. Solange diese Bedrohungen unmittelbar und

1890 *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 199.

1891 AA *Abass* International Law (2014) 367.

1892 Diese “juristische Gretchenfrage” stellt sich insb. bei der völkerrechtlichen Bewertung einer “Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des ‘Islamischen Staates’ in Syrien”, so der Sachstand *Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste* ‘Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen’ (2015) 11.

1893 S. o. 1. Kapitel IV. 4. b) cc).

1894 *Zemanek* ‘Armed Attack’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013) Rn 4; IDI-Res 10 (A) (2007) ‘Present Problems of the Use of Force in International Law: Self-Defence’ Rn 3.

1895 *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) mwN insb. in Fn 86; IDI-Res 10 (A) (2007) *ibid* Rn 6.

konkret i. S. d. Webster-Formel bevorstehen¹⁸⁹⁶ und eine ‘manifestly imminent attack’ begründen, ist kein Widerspruch zwischen AU-Pakt (2005) mit UN-Charta und Völkergewohnheitsrecht festzustellen.¹⁸⁹⁷ Eine bloß abstrakte Gefährdung reicht jedoch nicht aus. Dies ist auch die Ansicht der afrikanischen Völkerrechtswissenschaft.¹⁸⁹⁸

II. Humanitäre Intervention und Responsibility to Protect

1. Einleitung

Humanitäre Interventionen auf dem afrikanischen Kontinent waren in den letzten 25 Jahren häufig: angefangen mit der ECOWAS-Intervention in Liberia (1990) über die AU-Interventionen in Burundi (2003) und Darfur (2004) bis hin zu den humanitären Interventionen in die ZAR, um nur einige zu nennen. Oft werden die humanitären Gründe mit weiteren Aspekten ergänzt, wie Sicherheit in der Region (Liberia) oder pro-demokratischen Elementen (Sierra Leone).¹⁸⁹⁹

Eine humanitäre Intervention ist der militärische Eingriff eines Staates oder einer Staatengruppe in einen Drittstaat, um vorhandene schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen an der dort leben-

1896 Webster-Formel, s. o. erster Teil Fn 353.

1897 S. o. IDI-Res 10 (A) 2007; aA *Roscini Marco* ‘Neighbourhood Watch? The Great Lakes Pact and ius ad bellum’ (2009) 93 *ZaöRV* 931–60, 942; s. auch *van Steenberghe Raphael* ‘Le Pacte de non-agression et de défense commune de l’Union africaine: entre unilatéralisme et responsabilité collective’ (2009) 113 *RGDIP* 125–46.

1898 Vgl. *Abass International Law* (2014) 358–63; *Gnanguênon Amandine* ‘Architecture africaine de paix et de sécurité’ (2010) *Revue défense nationale* 47–56; *Ba Abdou Y.* ‘La contribution de l’Union africaine au maintien de la paix’ (2006) 83 *RDIDC* 197–231.

1899 Zur humanitären Intervention s. *Abass International Law* (2014) 404–08; *Bothe* ‘Idee und Funktionalität eines Argumentationstopos: historische und aktuelle Hintergründe der “humanitären Intervention”’ in Bruha (Hrsg.) *Legalität, Legitimität und Moral* (2008) 149–56; *Doehring* ‘Die humanitäre Intervention’ in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012); *Franck* *Recourse to Force* (2002) 135–73, der auch die Vorläufer ausführlicher darstellt, nämlich die Intervention Indiens in Bangladesch 1971, die Operation Tansanias in Uganda 1978 und den Einmarsch Vietnams in Kambodscha/Kampuchea 1978–79; sowie *Abiew* *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention* (1999).

den Bevölkerung zu beenden. Sie ist abzugrenzen von nichtmilitärischen humanitären Einsätzen zur Minderung menschlichen Leids nach Naturkatastrophen und kriegerischen Auseinandersetzungen. Solche Einsätze werden von dem Begriff der humanitären Hilfe umfasst.¹⁹⁰⁰ Ebenso ist die humanitäre Intervention abzugrenzen von klassischen Friedensmissionen der ersten Generation, bei denen die Zustimmung aller Parteien vorliegt, die Truppen, meist Blauhelme, der Neutralität verpflichtet sind und Gewalt nur im Rahmen der (eigenen) Notwehr eingesetzt werden darf, nicht im Rahmen der Nothilfe Dritter. Diese Formen von humanitären Maßnahmen, die keine Intervention darstellen, bereiten völkerrechtlich keine Schwierigkeiten.¹⁹⁰¹ Die Rettung eigener Staatsbürger fällt ebenso nicht unter den heutigen Begriff der humanitären Intervention; sie stellt eine eigene völkerrechtliche Kategorie dar.¹⁹⁰²

Humanitäre Interventionen sind nach dieser Definition robusterer Natur und bedürfen einer Rechtfertigung, da es zu militärischer Gewalt gegen eine Kriegspartei und damit zu einem Eingriff in Art. 2 (4) UN-Charta kommt. Es wird regelmäßig bekräftigt, dass eine humanitäre Intervention zumindest dann gerechtfertigt und völkerrechtlich unproblematisch ist, wenn sie durch ein entsprechendes UN-Mandat gedeckt ist.¹⁹⁰³ Dem könnte insoweit widersprochen werden, als ein UN-Mandat nicht erteilt werden dürfte, wenn die materiellen Voraussetzungen einer humanitären Intervention nicht vorliegen. Eine Betrachtung der materiellen Voraussetzungen einer humanitären Intervention ist zum einen deshalb wichtig, weil das UN-Mandat nicht im luftleeren Raum schweben kann, sondern auch an materielle Vorgaben geknüpft sein muss.

Zum anderen sind die Vorgaben der materiellen Seite der humanitären Intervention deshalb wichtiger Gegenstand der Untersuchung, weil sich daran die Frage anknüpft, ob eine humanitäre Intervention, soweit sie die materiellen Voraussetzungen erfüllt, eben, zumindest in Ausnahmefällen, auch ohne ein entsprechendes UN-Mandat gerechtfertigt sein könnte.

1900 'Humanitarian assistance' s. *Lowe/Tzanakopoulos* *ibid* Rn 2.

1901 Hier liegt entweder die Zustimmung der Regierung vor, Art. 2 (4) UN-Charta ist nicht berührt oder Gewalt wird nur im Rahmen der strafrechtlichen Notwehr ausgeübt.

1902 S. o. Einleitung II. 3. b).

1903 Z. B. *Tams* 'Prospects for Humanitarian Uses of Force' in Cassese (Hrsg.) *Realizing Utopia* (2012) 363f.

Deshalb ist im Folgenden zu prüfen, welche materiellen Voraussetzungen das Völkerrecht an die humanitäre Intervention knüpft.

a) Objektive Voraussetzungen

Die humanitäre Intervention ist in keinem universell geltenden völkerrechtlichen Vertrag geregelt. Allgemein wird als objektive Voraussetzung zum einen auf das Vorliegen von extremem menschlichem Leid, wie in der Formulierung “the most serious humanitarian emergency involving large scale loss of life”,¹⁹⁰⁴ zum anderen auf völkerstrafrechtliche Kernstraftatbestände, wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (sog. core crimes), verwiesen.¹⁹⁰⁵

Im Gegensatz zur universellen Ebene ist die humanitäre Intervention auf afrikanischer Ebene seit den Neunzigerjahren in völkerrechtlichen Verträgen angelegt. Nach Vorläufern, wie dem 1993 revidierten Art. 58 ECOWAS-Vertrag¹⁹⁰⁶ und Art. 2 SADC Protocol on Politics, Defence and Security von 1997,¹⁹⁰⁷ wurde die humanitäre Intervention in Afrika rund um den Millenniumswechsel in dem ECOWAS Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security (1999),¹⁹⁰⁸ dem SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation (2001)¹⁹⁰⁹ und v. a. in Art. 4 (h) AU-Akte (2000)¹⁹¹⁰ verankert.

In den afrikanischen völkerrechtlichen Verträgen findet sich mehrheitlich ein kombinierter Ansatz von Generalklausel und völkerstrafrechtlichen Kerntatbeständen. Beispielhaft mag hier die Gründungsakte der AU angeführt werden, die die Generalklausel des Art. 4 (h) mit nicht abschließenden Regelbeispielen ergänzt, und ein Recht der AU auf humanitäre Intervention im Falle von “grave circumstances, namely war crimes, genoci-

1904 Greenwood Christopher ‘Humanitarian Intervention: The Case of Kosovo’ (1999) 10 FinnishYIL 177.

1905 Zum Begriff der core crimes s. Werle Völkerstrafrecht (2012) Rn 88 mwN.

1906 Revised Treaty of the ECOWAS 1993 o. Fn 1140.

1907 SADC Protocol on Politics, Defence and Security (1997) o. Fn 1280.

1908 ECOWAS Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security o. Fn 1221.

1909 SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-Operation (2001) o. Fn 1281.

1910 Constitutive Act of the African Union o. Fn 1415.

de and crimes against humanity” (Hervorh. durch Verf.) gegeben sieht.¹⁹¹¹ Das SADC-Protokoll von 2001 ermöglicht als letztes Mittel eine militärische Intervention bei massiven Gewaltauseinandersetzungen zwischen zwei Gruppen innerhalb eines Staates, “including genocide, ethnic cleansing and gross violations of human rights”.¹⁹¹² (Hervorheb. durch Verf.) Das ECOWAS-Protokoll von 1999 ist noch weitergehend und erlaubt eine humanitäre Intervention im Falle interner Konflikte, die zu einem ‘humanitären Desaster’ führen können, bei massiven Menschenrechtsverletzungen sowie in anderen, nicht abschließend aufgezählten Situationen.¹⁹¹³

Hinsichtlich des Rechtsregimes der humanitären Intervention ist die AU-Gründungsakte für den ganzen Kontinent maßgeblich. Art. 4 (h) AU-Akte hat Ausstrahlungswirkung auf mögliche humanitäre Interventionen von subregionalen Gemeinschaften. Bei den in Art. 4 (h) AU-Akte genannten core crimes, namentlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, ebenso wie bei den nicht aufgezählten ethnischen Säuberungen, ist sich die afrikanische wie westliche Völkerrechtswissenschaft einig, dass eine humanitäre Intervention im Grundsatz zulässig ist. Umstritten ist nur, ob mit oder ohne UN-Mandat.

Neben den vier völkerstrafrechtlichen Kerntatbeständen sind die weiteren Fälle einer humanitären Intervention nicht anerkannt. Wäre z. B. eine humanitäre Intervention auch im Falle einer Naturkatastrophe zulässig, wenn die Regierung ausländische Hilfe kategorisch ablehnt und damit den Tod von vielen Menschen billigend in Kauf nimmt?¹⁹¹⁴ Was wiegt stärker: die staatliche Souveränität oder das Recht auf Leben von Tausenden von Menschen? Nach dem ECOWAS-Gemeinschaftsrecht wäre eine humanitäre Intervention auch im Falle von Naturkatastrophen möglich; das

1911 Nach aA ist Art. 4 (h) AU-Akte abschließend, so Yusuf ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in Yusuf/Ouguergouz (Hrsg.) The African Union (2012) 341.

1912 Art. 11 (2) (b) (i) i. V. m 11 (3) (c) SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation 2001.

1913 Art. 25, 40 ECOWAS-Protokoll 1999; das ECOWAS-Protokoll erlaubt im Prinzip die Intervention in jeder denkbaren Situation, soweit dies der ECOWAS Mediation and Security Council entschieden hat. Das Protokoll ist nur provisorisch in Kraft; Breite und Konturlosigkeit des Art. 24 ECOWAS-Protokoll sind völkerrechtlich bedenklich und es hat nur im Kern völkergewohnheitsrechtliche regionale Anerkennung erlangen können, s. o. 4. Kapitel V.

1914 Die Frage soll bewusst vom UN-Mandat getrennt werden; die Floskel, ‘ja, mit UN-Mandat’ überzeugt nicht.

ECOWAS-Protokoll zählt ‘disaster’ neben ‘crises’ und ‘conflicts’ ausdrücklich auf. Das SADC-Protokoll hingegen umfasst nur (bewaffnete) Konflikte. Art. 4 (h) AU-Akte hat nicht die Situation von Naturkatastrophen vor Augen; in extremen Situationen erscheint es mit Bedenken jedoch möglich, dass auch durch eine Katastrophe ausgelöstes Leid den ‘grave circumstances’ i. S. d. Art. 4 (h) AU-Akte entsprechen kann, soweit – wie auch sonst bei den core crimes üblich – ein subjektives Element hinzukommt, was bei Unterlassungsdelikten schwierig zu beurteilen ist.

Der 2001-Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty zur Responsibility to Protect lässt die Situation von “overwhelming natural and environmental catastrophes” zu, bei denen “the state concerned is either unwilling or unable to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened”.¹⁹¹⁵

Die ganz überwiegende Meinung in der Völkerrechtswissenschaft ist jedoch, dass bei der humanitären Intervention, auch in ihrer Ausgestaltung unter der R2P, nur die vier völkerstrafrechtlichen Kerntatbestände geschützt werden, die im World Summit Outcome (2005) Dokument genannt sind, namentlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und ethnische Säuberung.¹⁹¹⁶

Richtig ist es jedoch, keinen abschließenden, sondern wie Art. 4 (h) AU-Akte einen vergleichenden Ansatz zu wählen. Danach können schwerwiegende Umstände, wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, eine humanitäre Intervention rechtfertigen. Die benannten core crimes stellen nur Regelbeispiele dar.

Es ist daher möglich, den Oberbegriff der materiellen Tatbestandsvoraussetzungen der humanitären Intervention mit schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen (‘gross and systematic human rights violations’) zu umschreiben.¹⁹¹⁷ Diese Menschenrechtsverletzungen erfordern jeweils ein Vorsatzelement von staatlichen oder nichtstaatlichen

1915 ICISS Report ‘The Responsibility to Protect’ (Dez. 2001) Fn 1446 Rn 4.20 aE.

1916 Vgl. *Vashakmadze* ‘Responsibility to Protect’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 54; World Summit Outcome Document (2005) UN-Dok A/Res/60/1 (24.10.2005) Rn 138f.

1917 Vgl. *Lowe/Tzanakopoulos* ‘Humanitarian Intervention’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 3. Damit ist auch fraglich, ob die Unterlassung von Hilfeleistungen durch die Nichtzulassung von ausländischer Hilfe nach einer Naturkatastrophe eine schwere und systematische Menschenrechtsverletzung ist. Wenn sich das menschliche Leid zeitlich hinzieht, muss dies bejaht werden.

Akteuren. Andere schlimmste Formen menschlichen Leids erlauben damit nach geltendem Völkerrecht keine humanitäre Intervention ohne Zustimmung der Regierung.¹⁹¹⁸ Eine Ausnahme mag im Falle eines *failed States* gegeben sein.

b) Subjektive Voraussetzungen

Das Konzept der R2P hat die subjektiven Voraussetzungen der humanitären Intervention geschärft. Eine humanitäre Intervention darf nicht nur vordergründig zum Schutz von Menschen geführt werden: “[T]he intervention must be launched by a right intention, e. g., ‘the primary purpose of the intervention must be to halt or avert human suffering’”,¹⁹¹⁹ wobei mit der Wortwahl *primary* deutlich wird, dass Nebenabsichten und -interessen, da in der Praxis kaum auszuschließen, geduldet sind. Wo aber offensichtlich ist, dass das humanitäre Element der militärischen Intervention nur vorgeschoben ist und tatsächlich andere Interessen, die nichts zur juristischen Rechtfertigung beitragen, wie die Wahrung von wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen, die Hauptmotivation für die Intervention darstellen, ist die Intervention mangels subjektiven Elements als völkerrechtswidrig zu beurteilen.¹⁹²⁰

c) Verhältnismäßigkeit

Des Weiteren muss jede humanitäre Intervention geeignet, notwendig und verhältnismäßig sein.¹⁹²¹ Eine humanitäre Intervention ist dann nicht notwendig, wenn auch ein milderes Mittel dem Leid der Menschen ein Ende

1918 Str., andere, wie der ICISS Report ‘The Responsibility to Protect’ sehen die objektiven Voraussetzungen nicht so eng.

1919 *Vashakmadze* ‘Responsibility to Protect’ in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 11 mit Zitierung des ICISS Report ‘The Responsibility to Protect’ (Dez. 2001) Rn 4.33.

1920 So ist auch aus diesem Grund davon auszugehen, dass die Intervention Frankreichs in Libyen 2011 völkerrechtswidrig zu beurteilen ist, da wirtschaftliche, strategische und geopolitische Interessen die humanitären überwogen.

1921 *Kindik Kithure* ‘Military Intervention and the Human Rights Architecture of East Africa and the Horn’ in Kenya Human Rights Institute (Hrsg.) Intervention and Human Rights in Somalia: Report of an Exploratory Forum on the Somalia

setzen kann. Die humanitäre Intervention als letztes Mittel (*ultima ratio*) bedeutet, dass

the use of force should only be considered after it has been demonstrated that every other measure, including conflict prevention and resolution through diplomacy, for instance, has failed. Unless and until these measures have been exhausted, there should be no allowance for states to carry out military interventions in other states.¹⁹²²

Auf dem afrikanischen Kontinent hat die Suche nach friedlichen Konfliktlösungsmechanismen, wie Mediation durch eine Ad-hoc-Gruppe von amtierenden oder ehemaligen Staatsoberhäuptern, eine lange Tradition.¹⁹²³

Sie entspringt der alten afrikanischen Übung der Ältestenräte und dem hohen Ansehen, das alte Menschen in Afrika im Allgemeinen und wahre *leader* im Besonderen genießen.¹⁹²⁴ In der Regel wurde vor allen humanitären Interventionen in Afrika eine vorherige diplomatische Lösung gesucht bzw. hat ein friedlicher Ansatz diese zumindest begleitet.

Nach afrikanischem Völkerrecht ist eine humanitäre Intervention nur als *ultima ratio* nach Ausschöpfung aller friedlichen Mittel verhältnismäßig. Insoweit geben Art. 11 (3) (c) und (d) SADC-Protokoll 2001 kontinentales Völkergewohnheitsrecht wieder. Dieser *ultima ratio*-Grundsatz lässt sich universell übertragen. Auch nach Art. 1 (1) UN-Charta gehen friedliche Streitschlichtungsmittel immer kollektiven Zwangsmaßnahmen vor.¹⁹²⁵

Im Fall der Libyen-Intervention (2011) waren die Mittel der friedlichen Streitbeilegung hingegen noch nicht ausgeschöpft. Eine Ad-hoc-Gruppe von amtierenden afrikanischen Staatsoberhäuptern zur friedlichen Konfliktlösung wurde durch den militärischen Willen Frankreichs und anderer westlicher Staaten ausgebremst.¹⁹²⁶ Die Intervention in Libyen kann sich daher nicht auf die Rechtsfigur der humanitären Intervention stützen.

Crisis (2007) 10; *Vashakmadze* 'Responsibility to Protect' in Simma (Hrsg.) Charter of the United Nations: Commentary (2012) Rn 11.

1922 *Kindik Kithure* *ibid* 10.

1923 Diese Praxis ist z. B. wiedergegeben in Art. 11 (3) (a) SADC-Protokoll 2001.

1924 Ein Ältestenrat ist z. B. geregelt in Art. 20 ECOWAS-Protokoll 1999; Art. 11 AU-Sicherheitsratprotokoll (Panel of the Wise); sowie COMESA Committee of Elders.

1925 I. E. ebenso ICISS Report 'The Responsibility to Protect' (Dez. 2001) Rn 4.37–4.43; *Lowe/Tzanakopoulos* 'Humanitarian Intervention' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 39.

1926 S. o. erster Teil Fn 600.

d) Zeitliche Beschränkung

Eine humanitäre Intervention setzt zudem als materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung eine von Anfang an ausgesprochene zeitliche Beschränkung voraus.¹⁹²⁷

2. Nochmal: Der ECOWAS-Einsatz in Liberia (1990)

Klassisches Beispiel einer humanitären Intervention in Afrika ist die ECOMOG-Intervention in Liberia ab 1990. Wie oben dargestellt war diese Maßnahme nach ECOWAS-Innenrecht formell rechtswidrig.¹⁹²⁸ Zu beantworten bleibt, ob sich die Intervention nach den oben genannten Voraussetzungen als materiell rechtmäßig darstellt.

Es lagen schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen von Seiten Taylers National Patriotic Front of Liberia vor. Die Situation wurde insgesamt als so grausam beschrieben, dass die Schwelle der 'grave circumstances' in Art. 4 (h) AU-Akte, der hier nur beispielhaft als Ausdruck kontinentalen Völker(gewohnheits)rechts herangezogen werden soll, erreicht war. Die ECOWAS-Staaten intervenierten, um der liberianischen Bevölkerung zu helfen und die Sicherheit in der Region wiederherzustellen. Die Intervention war geeignet, das Leiden der Bevölkerung zumindest zu lindern, und sie war auch erforderlich, da zu diesem Zeitpunkt alle friedlichen Streitschlichtungsmittel ausgeschöpft waren und keinen Erfolg mehr versprachen. Es ist jedoch fraglich, ob die Intervention auch verhältnismäßig im engeren Sinne war. So ist z. B. problematisch, dass die ECOWAS, wenn auch anfangs gewollt, ihren neutralen Status nicht aufrechterhalten konnte und als Partei im Bürgerkrieg auftrat. Dabei verband sie sich mit Gruppen, die für Kriegsverbrechen bekannt waren. In jedem Fall erfolgte die ECOWAS-Intervention ohne zeitliche Beschränkung und ist daher zumindest nach heutigen Maßstäben völkerrechtswidrig. Davon abgesehen lagen jedoch zu Beginn der Maßnahme bezüglich

1927 *Kindik Kithure* ibid 10; *Lowe/Tzanakopoulos* ibid Rn 39.

1928 Nach ECOWAS-Recht hätte die Intervention als Ad-hoc-Intervention einstimmig von allen in der Authority versammelten Staats- und Regierungsoberhäupter beschlossen werden müssen, s. *Gonidec Relations internationales africaines* (1996) 188.

der Frage des 'Ob' des Eingriffs die objektiven und subjektiven Voraussetzungen einer humanitären Intervention vor.

Die ECOWAS-Intervention in Liberia war nach heutigem Rechtsverständnis völkerrechtswidrig. Die materiellen Voraussetzungen einer humanitären Intervention lagen zum Zeitpunkt des Beginns des Eingriffs jedoch vor. Da der UN-Sicherheitsrat zu diesem Zeitpunkt von der Nichtgenehmigungsbedürftigkeit der Maßnahme ausging, kann eine solche auch nicht gefordert werden.

Der ECOWAS-Einsatz in Liberia war somit nach dem Innenrecht der Gemeinschaft zwar formell rechtswidrig, aber materiell rechtmäßig; nach allgemeinem Völkerrecht war er zu Beginn formell rechtmäßig¹⁹²⁹ und materiell rechtmäßig. Zu untersuchen bleibt daher noch, ob dies nach der hier untersuchten Baugenehmigungsthese ausreicht, um eine allgemeine Völkerrechtmäßigkeit zu begründen.¹⁹³⁰

3. Mit bloßem Regionalmandat

Zunächst soll noch abschließend geklärt werden, ob nach Völkergewohnheitsrecht humanitäre Interventionen, bei denen die gerade beschriebenen objektiven und subjektiven Voraussetzungen vorliegen, auch mit einem bloßen Mandat einer Regionalorganisation durchgeführt werden können. Diese Frage ist, wie bereits erwähnt, eine der umstrittensten des gegenwärtigen Völkerrechts. Im Westen wurde sie 1999 mit der Intervention der NATO im Kosovo neu gestellt und die Debatte um die humanitäre Intervention hatte ihren Höhepunkt in der westlichen Literatur.¹⁹³¹ Nachdem in einer Interimsphase offen war, ob sich ein Gewohnheitsrecht entwickelt, wonach die humanitäre Intervention auch außerhalb der UN-Charta möglich ist, hat sich inzwischen in der westlichen Literatur wieder die klassische Ansicht durchgesetzt, dass eine humanitäre Intervention ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats völkerrechtswidrig ist.¹⁹³² Das allgemeine Fazit

1929 Da nach damaligem Rechtsverständnis kein Ermächtigungserfordernis nach Art. 53 UN-Charta bestand, s. o. 4. Kapitel II. 4.

1930 Gleiches Kapitel unter V.

1931 S. mwN *Chinkin* 'Kosovo: A "Good" or a "Bad" War?' 93 (1999) 841–47.

1932 Vgl. *Corten* *Le droit contre la guerre* (2014) 795–874; *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 22 mwN in Fn 109; *Randelzhofer/Dörr* 'Art. 2 (4)' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) 52–57; *Cassese* *International*

zur Kosovo-Intervention ist der Spruch der International Commission on Kosovo (2002): "Nato Intervention in Kosovo was illegal but legitimate."¹⁹³³

In Afrika begann die Debatte um die humanitäre Intervention knapp zehn Jahre vor 'Kosovo', nämlich mit der ECOWAS-Intervention in Liberia im Jahre 1990. Trotz regionaler und internationaler Kritik an dem Einsatz gab es reichlich Lob und Anerkennung auf jeder Ebene, nicht zuletzt durch den UN-Sicherheitsrat mit Resolution 778 (1992). Somit war spätestens mit der Duldung des ECOWAS-Einsatzes in Sierra Leone (1997) durch UN-Sicherheitsratsresolutionen 1132 (1997) und 1162 (1998), von vielen gar als nachträgliche Genehmigung eingestuft, das Momentum gegeben, in dem sich der 'African solutions to African problems'-Slogan völkerrechtlich hätte verfestigen können. Trotz des relativ hohen wissenschaftlichen Interesses an den ersten zwei ECOMOG-Einsätzen gerieten diese jedoch nicht ins Scheinwerferlicht der internationalen Aufmerksamkeit.

Beim NATO-Einsatz im Kosovo war dies anders. Nunmehr waren auch afrikanische Staaten, die zuvor nichts oder wenig an den ECOWAS-Interventionen auszusetzen hatten bzw. sogar an ihnen beteiligt waren, gegen eine humanitäre Intervention ohne UN-Mandat.¹⁹³⁴ Damit schossen sie sich ein argumentatives Eigentor. Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass sich Art. 4 (h) AU-Akte (2000) aufgrund des fehlenden ausdrücklichen UN-Sicherheitsratsvorbehalts Kritik ausgesetzt sah. Das 2002 nachgeschobene Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union behob dieses Defizit weitestgehend. Das SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation (2001) und der AU Non-Aggression and Common Defence Pact (2005) entsprechen der anerkannten Architektur zwischen UN-Sicherheitsrat und Regionalorganisationen.

Inzwischen erkennt auch die afrikanische Völkerrechtswissenschaft mehrheitlich die grundsätzliche Notwendigkeit einer Ermächtigung durch

al Law (2005) 351; *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Bd I/3 (2002) § 169, 826–29.

1933 The Independent International Commission on Kosovo 'Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned' (2000) 4; vgl. *Walter* 'Art. 53' in *Simma* (ibid) 2012 Rn 47.

1934 'Ministerial Declaration (XXXIII) of the Meeting of Foreign Ministers of the Group of 77' (24.09.1999) Rn 69 unter <http://www.g77.org/doc/Decl1999.html>.

den UN-Sicherheitsrat an.¹⁹³⁵ In Ausnahmefällen soll jedoch unter bestimmten weiteren Voraussetzungen – d. h. neben dem Vorliegen eines der vier core crimes oder einer vergleichbaren Situation – eine humanitäre Intervention einer Regionalorganisation auch ohne (vorheriges) Mandat des UN-Sicherheitsrats möglich sein. Im Folgenden sollen diese Voraussetzungen genauer überprüft werden.

a) Untätigkeit des UN-Sicherheitsrats

Nach einer Ansicht ist eine humanitäre Intervention einer Regionalorganisation nur dann möglich, wenn der UN-Sicherheitsrat seine Verantwortung nicht wahrnehmen konnte oder wollte.¹⁹³⁶ Andere sehen eine bloße Untätigkeit des UN-Sicherheitsrats als ausreichend an.¹⁹³⁷ Entscheidend ist, dass der Rat nicht handelt, obwohl er Kenntnis von der Situation hat und er nach objektiven Gesichtspunkten handeln müsste.

b) Information des UN-Sicherheitsrats

Des Weiteren ist fraglich, ob die Regionalorganisation vor der humanitären Intervention die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats formell gesucht haben muss oder ob ein Handeln der Regionalorganisation auch dann völkerrechtsmäßig sein kann, wenn sie aus diplomatischen, taktischen, strategischen oder sonstigen Gründen den UN-Sicherheitsrat nicht im Vorfeld informiert bzw. nicht oder nur informell angefragt hat. Hier gibt es Stimmen in der Literatur, die einen pragmatischen Ansatz wählen und die Meinung vertreten, dass Regionalorganisationen aus strategischen Gründen Flexibilität benötigen.¹⁹³⁸ Die Missbrauchsfahr sei bei ihnen ja nicht so

1935 S. nur *Yusuf* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346; und *Abass* *International Law* (2014) 373; *ders.* 'The New Collective Security Mechanism of ECOWAS' (2000) 5 *JCSL* 223.

1936 *Yusuf* *ibid* (2012) 347, 354 'failed to act'.

1937 Bzw. fordern diese Voraussetzung gar nicht, vgl. *Abass* *Regional Organisation and the Development of Collective Security* (2004) 54–57.

1938 *Abass* *ibid* (2004) 56f aE; *Walter* 'Regional Arrangements and the United Nations Charter' in *Wolfrum* (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 26, 30.

hoch.¹⁹³⁹ Eine ablehnende Haltung des UN-Sicherheitsrats entwickelt auch delegitimierende Wirkung.

Die überwiegende Meinung in der afrikanischen wie westlichen Literatur folgt jedoch den Vorgaben des Art. 54 UN-Charta, wonach der Sicherheitsrat der UN im Vorfeld ausdrücklich über die Intervention informiert wird und im Weiteren informiert bleibt.¹⁹⁴⁰ Auch die Praxis des Sicherheitsrats ab 2003 zeigt, dass er im Vorfeld nicht nur über Interventionen von Regionalorganisationen informiert sein möchte, sondern im Grundsatz diese auch autorisieren will.¹⁹⁴¹

Wie schon weiter oben dargestellt, sprechen die besseren Gründe dafür, dass das Organ, dem die Hauptverantwortung für den Weltfriedens zugeschrieben ist, zumindest im Vorfeld über das Handeln der Regionalorganisation durch diese informiert sein muss, um im Dialog und in Absprache mit der Regionalorganisation jederzeit regulierend eingreifen zu können.¹⁹⁴² Bisher hat sich der UN-Sicherheitsrat gegenüber afrikanischen Regionalorganisationen in der Regel immer 'freundlich' gezeigt und die beantragte Intervention genehmigt. Völlige Alleingänge sind völkerrechtlich geächtet.

c) Nachträgliche Zustimmung?

Im Falle einer Intervention einer Regionalorganisation ohne vorherige Zustimmung (Ermächtigung) sieht ein Teil der völkerrechtlichen Literatur die nachträgliche Zustimmung (Genehmigung) des UN-Sicherheitsrats

1939 *Walter* *ibid* Rn 30; *ders.* 'Art. 53' in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 45 mwN.

1940 *Yusuf* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in *Yusuf/Ouguerouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 344–46 'close consultations'; Art. 52 (3) ECOWAS-Protokoll 1999; ICISS Report 'The Responsibility to Protect' (2001) Rn 6.15; aA *Abass* *International Law* (2014) 379.

1941 S. o. 4. Kapitel VI. 1. b).

1942 Also Art. 51 UN-Charta (Informationspflicht) analog; vgl. *Tams* 'Prospects for Humanitarian Uses of Force' in *Cassese* (Hrsg.) *Realizing Utopia* (2012) 374.

(‘ex post facto endorsement’) als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung an.¹⁹⁴³ Andere sehen dies nicht zwingend.¹⁹⁴⁴

Die Völkerrechtswissenschaft ist sich einig, dass im Grundsatz eine Intervention einer Regionalorganisation mit Mandat des UN-Sicherheitsrats durchgeführt werden soll.¹⁹⁴⁵ Wenn jedoch eine Ausnahmesituation vorliegt, in der der UN-Sicherheitsrat nicht tätig wird und auch nicht im Vorfeld die Intervention einer Regionalorganisation genehmigt, obwohl die Voraussetzungen vorliegen und er ‘eigentlich’ genehmigen müsste, dann kann die Rechtmäßigkeit der Intervention auch nicht davon abhängig gemacht werden, dass der UN-Sicherheitsrat sie im Nachhinein ausdrücklich billigt. Ob ein ‘Recht zum Krieg’ besteht, muss mit Beginn der Maßnahme zu beantworten sein. Eine nachträgliche Zustimmung durch den Sicherheitsrat ist in jedem Fall *nice to have*, doch sie ist keine zwingende Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für ein ansonsten rechtmäßiges Handeln einer Regionalorganisation im Rahmen einer humanitären Intervention. Dieser Schluss ergibt sich daraus, dass der UN-Sicherheitsrat nach Art. 24 UN-Charta lediglich die Haupt-, aber nicht die alleinige Verantwortung für die Sicherung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit innehat. Diese Aufgabenteilung wird durch Art. 52 (1) UN-Charta bestätigt. Somit gilt die vorherige Aussage nicht nur für afrikanische humanitäre Interventionen, sondern auch auf universeller Ebene, sodass sie auf alle regionalen Abmachungen i. S. d. Art. 52 UN-Charta übertragbar ist. Die Notwendigkeit der Autorisierung durch eine Zwangsmaßnahme durch den Sicherheitsrat gem. Art. 53 UN-Charta kann in Ausnahmefällen teleologisch darauf reduziert werden, dass ein (zustimmendes) Schweigen ausreichend ist. Im Einzelfall kann sicherlich auch von einer implizierten Zustimmung ausgegangen werden. Diese Aussage ist von der Praxis des UN-Sicherheitsrats gegenüber afrikanischen Interventionen gedeckt. Bewusst nicht beantwortet ist damit die Frage, ob im Umkehrschluss davon auszugehen ist, dass eine Intervention einer Regionalorganisation völkerrechtswidrig ist, wenn sich einzelne Mitglieder des UN-Sicherheitsrats ausdrücklich ge-

1943 Vgl. *Yusuf* ‘The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts’ in *Yusuf/Ougergouz* (Hrsg.) *The African Union* (2012) 347; *Abass* *International Law* (2014) 397; *Franck* *Recourse to Force* (2002) 162.

1944 *Tams* ‘Prospects for Humanitarian Uses of Force’ in *Cassese* (Hrsg.) *Realizing Utopia* (2012) 359, 370–73 im Falle von Art. 4 (h) AU-Akte.

1945 S. o. Fn 1935; so auch *ICISS Report ‘The Responsibility to Protect’* (Dez. 2001) Rn 6.14.

gen die Intervention aussprechen, wie es bei der NATO-Intervention im Kosovo der Fall war. Das Völkerrecht befindet sich hier in einem Dilemma. Entscheidend mag die auf den Einsatz folgende Praxis sein.

d) Solange der UN-Sicherheitsrat nicht selbst tätig ist

Der Vorrang des UN-Sicherheitsrats bleibt beim (eigenmächtigen) Handeln einer Regionalorganisation selbstredend bestehen. Er kann jederzeit die Situation an sich ziehen und regulierend eingreifen. Hier gilt der Solange-Vorbehalt ('until') des Art. 51 Satz 1 sowie der Art. 51 Satz 2 UN-Charta entsprechend.

e) Fazit zur humanitären Intervention

Unter den oben genannten engen Voraussetzungen ist eine humanitäre Intervention einer Regionalorganisation auch ohne ein Mandat des Sicherheitsrats möglich. In der gegenwärtigen Praxis bedürfen ECOWAS, AU und andere afrikanische Gemeinschaften aufgrund von Finanzierungslücken der Unterstützung des UN-Sicherheitsrats, sodass die Frage nach dem notwendigen UN-Mandat de facto nur theoretischer Natur ist.

III. Pro-demokratische Intervention

1. Einleitung

Die wissenschaftliche Beachtung der Figur der pro-demokratischen Intervention bleibt noch weit hinter der der humanitären Intervention zurück.¹⁹⁴⁶ Ähnlich wie bei der humanitären Intervention ist sich die Lehre auch hier einig, dass ein pro-demokratisches militärisches Einschreiten im

1946 Grundlegend *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) *WisconsinLJ* 785–833; *ders.* leicht überarbeitet 'Pro-Democratic Intervention in Africa' in *Levitt* (Hrsg.) *Africa: Mapping New Boundaries in International Law* (2008) 103–47; zuvor *Schachter* 'The Legality of Pro-Democratic Invasion' (1984) 78 *AJIL* 645–50; s. auch *Vandewoude Cécile* 'The Democratic Entitlement and Pro-Democratic Interventions: Twenty Years after Haiti?' (2012) 12 *Anuario mexicano de derecho internacional* 779–98.

Grundsatz einer Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat oder eines anderen rechtfertigenden Grundes bedarf, wie z. B. einer Intervention auf Einladung.¹⁹⁴⁷ Hier gilt es jedoch, losgelöst von den formellen Voraussetzungen, die materielle Substanz der pro-demokratischen Intervention zu untersuchen.

Die Demokratie als schützenswertes Gut ist dem Völkerrecht neu. Das klassische Völkerrecht setzt auf das Prinzip der Effektivität.¹⁹⁴⁸ Danach ist es egal, wie ein Regime an die Macht kommt (‘ballot-or-bullet-Doktrin’).¹⁹⁴⁹ Mit der rasanten Entwicklung der Menschenrechte und der Verfestigung des Selbstbestimmungsrechts kamen aber auch klassische Lehmeinungen nicht umhin, sich mit Fragen von Good Governance, dem Rechtsstaatsprinzip sowie der Legitimität von Regierungen zu beschäftigen. Auch hier schwingen die Erfahrungen mit Nazi-Deutschland, dem Apartheidsregime und anderen Diktaturen und rassistischen Regimen mit. Die Neutralität des Völkerrechts gegenüber Diktaturen bröckelt.¹⁹⁵⁰ Das zeigt sich nicht nur in der Schaffung der Vereinten Nationen und der UN-Charta in Reaktion auf die Gräueltaten des Zweiten Weltkrieges “to save succeeding generations from the scourge of war” und in den folgenden menschenrechtlichen Verträgen, dies bildet sich vor allem auch in der vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Ächtung des verfassungswidrigen Regierungswechsels auf dem afrikanischen Kontinent ab.

Es verwundert daher nicht, dass sich das heutige Völkerrecht auch beim *ius contra bellum* Legitimitätsfragen widmet. Darf in ein Land interveniert werden, um eine demokratische Regierung zu retten? Erlaubt das Völkerrecht gar den Sturz diktatorischer Regierungen? Die völkerrechtlichen Möglichkeiten einer pro-demokratischen Intervention wurden nach Haiti (1994) und Sierra Leone (1997) v. a. auch in Libyen (2011) diskutiert. Auch beim Irak-Krieg (2003) ist die Frage aufgetaucht. Gerade beim Irak-Krieg waren jedoch alle einhelliger Meinung, dass das Völkerrecht keine Maßnahmen an die Hand gibt, um autokratische Staatsoberhäupter zu stürzen.¹⁹⁵¹ Dies ist vielmehr eine Sache des Selbstbestimmungsrechts des

1947 Gray *International Law and the Use of Force* (2008) 422.

1948 Kelsen *Principles of International Law* (1952) 414.

1949 Dugard *International Law: A South African Perspective* (2011) 514.

1950 Grundlegend Ehm *Das völkerrechtliche Demokratiegebot* (2013).

1951 Frowein ‘Ist das Völkerrecht tot?’ (23.07.2003) FAZ 6; Peterson *Demokratie als teleologisches Prinzip* (2009) 129–31 mwN in Fn 579.

Volkes. Beim Libyen-Einsatz wurde diese Ansicht dem Grundsatz nach bekräftigt.¹⁹⁵²

Der von außen gesteuerte sog. ‘regime change’ ist abzugrenzen von der pro-demokratischen Intervention. Es muss unterschieden werden zwischen den Situationen in Haiti und Sierra Leone, bei denen eine frisch gewählte Regierung durch einen Putsch gestürzt wurde, und denen im Irak und Libyen, wonach es zumindest auch um den Sturz der (schon lange) autokratisch Regierenden ging. Während das erste Szenario, also die pro-demokratische Intervention, völkerrechtlichen Zugang gefunden hat, wird das zweite Szenario des Regimewechsels abgelehnt.¹⁹⁵³

2. In Afrika

Pro-demokratische Interventionen in Afrika finden sich lehrbuchmäßig nach Militärputschen gegen demokratisch gewählte bzw. zumindest legitime Regierungen. Neben dem Klassiker Sierra Leone (1997) sind pro-demokratische Elemente vorhanden in den ECOWAS-Interventionen in Liberia, Guinea-Bissau, Guinea, Côte d'Ivoire und Togo, der Mission zur Implementierung des Bangui-Abkommens (MISAB) in der ZAR, der SADC-Intervention in Lesotho sowie in den AU-Maßnahmen in São Tomé & Príncipe.¹⁹⁵⁴ Nach Ansicht von Levitt ist die pro-demokratische Intervention gar eine “emerging norm of international law deeply rooted in the African experience”.¹⁹⁵⁵ Es ist fraglich, ob sich inzwischen auf universeller Ebene eine völkerrechtliche Regel etabliert hat, wonach Regierungswechsel friedlich vonstattengehen sollen.¹⁹⁵⁶ In Afrika, wo mit die meisten schmerzhaften Erfahrungen mit blutigen Regierungswechseln gemacht wurden, sind sich die Staaten einig, dass dieses Prinzip gelten soll. Zumindest die Ächtung von Militärcoups hat inzwischen regionalen völ-

1952 *Omilusi* ‘Internal Uprising/Insurgency: A Theoretical Analysis of NATO-Intervention and Regime Change in Africa’ 4 (2016) IJSRP 4–9; *Tomuschat* ‘Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht’ (23.03.2011) FAZ 29.

1953 S. o. 2. Kapitel I. 5. c) cc) Libyen; *Marauhn* ‘The United Nations and Political Democracy’ in FS Bryde (2013) 661–70; *Peterson* Demokratie als teleologisches Prinzip (2009) 127–37.

1954 *Levitt* ‘Pro-Democratic Intervention in Africa’ in Levitt (Hrsg.) Africa: Mapping New Boundaries in International Law (2008) 105.

1955 *Levitt* *ibid* 104.

1956 Bejahend und grundlegend *Ehm* Das völkerrechtliche Demokratiegebot (2013).

kerrechtlichen Rang, ausgedrückt in der Lomé-Erklärung von 2000 zu verfassungswidrigen Regierungswechseln,¹⁹⁵⁷ in Art. 30 AU-Akte (2000), wonach Regierungen, die in verfassungswidriger Weise an die Macht gekommen sind, von den Aktivitäten der AU zu suspendieren sind, sowie zuletzt in der African Charter on Democracy, Elections and Governance (2007),¹⁹⁵⁸ die die AU-Erklärung zu demokratischen Wahlen vom Durban-Gipfel im Juli 2002 bindend festgeschrieben hat.¹⁹⁵⁹

Auch auf subregionaler Ebene finden sich Normativierungen der pro-demokratischen Intervention, wie in Art. 2 (b) (ii) SADC Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation (2001). Das SADC-Protokoll hebt in Art. 3 (d) jedoch auch ausdrücklich hervor, dass eine Zwangsmaßnahme der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat bedarf.

Pro-demokratische Interventionen ohne UN-Sicherheitsratsmandat, das sieht auch Levitt so, bedürfen jedoch eines konsensualen Elements.¹⁹⁶⁰ Bei einem Militärputsch liegt in der Regel die Einladung der gerade geschassten Regierung vor. Hier ist, wie oben festgestellt, die Staatengemeinschaft mit der Bejahung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzung 'Hoheitsgewalt' großzügig.¹⁹⁶¹ Ohne ausdrückliche Einladung ist es fraglich, ob die vorherige Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag, der eine pro-demokratische Intervention (ohne zusätzliche Einladung) vorsieht, ausreichend ist.¹⁹⁶² Hier wird sich in den nächsten Jahrzehnten zeigen, ob sich eine Norm entwickelt, nach der dies möglich ist.

IV. Der Kampf gegen den Terror

1. Einleitung

Fraglich ist, ob der sog. Kampf gegen den Terror ein berechtigtes materielles Interventionsinteresse darstellt, das es erlauben würde, notfalls auch

1957 OAU 'Lomé Declaration on the Framework for an OUA Response to Unconstitutional Changes of Government' (2000) AGH/Decl.5 (XXXVI).

1958 [African Union] African Charter on Democracy, Elections and Governance (30.01.2007, in Kraft 15.02.2012) unter www.au.int.

1959 Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa OAU-Dok AHG Decl. 1 (XXXVIII) (08.07.2002).

1960 *Levitt* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) *WisconsinILJ* 792f.

1961 Vgl. *Levitt* *ibid* 793.

1962 Bejahend *Levitt* *ibid* 792f.

ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrats tätig zu werden. Mit ‘Terror’ sind Strömungen und Organisationen wie Al-Qaida, Al-Shabaab oder der Islamische Staat (IS oder Daesh) gemeint. Aus völkerrechtlicher Sicht ist das Phänomen des sog. ‘islamistischen Terrors’ relativ neu. Ein völkerrechtliches Rechtsregime gegen Terroranschläge durch fundamentalistische Gruppen, die sich fälschlicherweise auf die Sharia, also das islamische Recht, und den muslimischen Glauben berufen, hat sich v. a. seit dem 11. September 2001 mit UN-Sicherheitsratsresolution 1373 vom 28. September 2001 entwickelt.¹⁹⁶³ Doch schon zuvor gab es völkerrechtliche Maßnahmen gegen den ‘internationalen islamistischen Terrorismus’, insbesondere die OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (1999),¹⁹⁶⁴ die u. a. eine Reaktion auf den Anschlagversuch gegen den ägyptischen Präsidenten Mubarak 1996 am Rande des OAU-Gipfels in Addis Abeba darstellt, der vom sog. Ägyptischen Islamistischen Dschihad ausgeführt wurde.¹⁹⁶⁵

Neben diesen abstrakten Maßnahmen der Terrorbekämpfung gibt es seit dem 11. September eine klare Tendenz, auch individuelle und kollektive Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe nichtstaatlicher Akteure für zulässig zu halten.¹⁹⁶⁶ Kollektive Selbstverteidigung, das sei an dieser Stelle noch einmal betont, ist jedoch nur mit ausdrücklicher Zustimmung des angegriffenen Staates möglich.¹⁹⁶⁷ In einem *failed* oder fragilen Staat mag es schwierig sein, die Zustimmung einer anerkannten Regierungsgewalt zu bekommen. Auch zeigt die Empörung der somalischen Bevölkerung über ungebetene ‘Hilfe’ von den Nachbarstaaten, dass, wie auch schon bei der Intervention auf Einladung, immer ebenfalls auf den mut-

1963 *Charney Jonathan* ‘The Use of Force against Terrorism and International Law’ (2001) 95 AJIL 835–39; *Condorelli Luigi* ‘Les attentat du 11 septembre et leurs suites: où va le droit international?’ (2000) 4 RGDIP 829–48; *Corten Olivier/Dubuisson François* ‘Opération “liberté immuable”: une extension du concept de légitime défense’ (2002) 1 RGDIP 51–77; *Corten Olivier* ‘La guerre “antiterroriste” engagée par les Etats-Unis a-t-elle été autorisée par le Conseil de sécurité?’ (2001) 120 Journal des tribunaux 889–95.

1964 OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (01.07.1999, in Kraft 06.12.2002) 2219 UNTS 180.

1965 S. o. Einleitung unter III. 2. g), insb. Fn 100.

1966 *Franck Thomas M.* ‘Terrorism and the Right to Self-Defense’ (2001) 95 ASIL 839–43; *Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste* ‘Sachstand: Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen’ (2015); und o. Fn 1884.

1967 S. o. gleiches Kapitel I. 2. b); *Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14 Rn 199; wohl inzwischen str., vgl. *Abass International Law* (2014) 364–67.

maßlichen Willen der Bevölkerung abzustellen ist. Eine kollektive Selbstverteidigung gegen Terrorgruppen darf kein Freifahrtschein für Staaten sein, um in einen Drittstaat zu intervenieren. Auch eine rein abstrakte Gefährdung durch terroristische Gruppen, z. B. der Aufbau und der Betrieb von sog. Trainingscamps, stellt noch keinen bewaffneten oder unmittelbar bevorstehenden Angriff dar, der ihre Zerstörung unter dem Gesichtspunkt der Selbstverteidigung rechtfertigen würde. Ebenso problematisch ist die Frage, inwieweit ein Drittstaat Selbstverteidigungshandlungen in seinem Territorium zu dulden hat, wenn sich der (nichtstaatliche) Angreifer auf seinem Territorium befindet.¹⁹⁶⁸

Da der IGH Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Gruppen bisher noch nicht anerkannt hat, müssen Staaten Maßnahmen gegen Angriffe des internationalen Terrorismus zusätzlich begründen. Zum Teil gelingt dies durch einen argumentativen Rückgriff auf die Figur der Intervention auf Einladung. Auch hier ist es neuerdings problematisch, dass oft nur eine Duldung, aber keine ausdrückliche Zustimmung des Territorialstaates vorliegt.¹⁹⁶⁹

Der 'Kampf gegen den Terror' hat sich als eigenständiger materieller Rechtfertigungsgrund bzw. als Untergruppe der Selbstverteidigung auf internationaler Ebene noch nicht durchsetzen können.¹⁹⁷⁰ Deshalb bedarf es bei militärischen Maßnahmen in einem Drittstaat im Zweifel immer eines Mandats des UN-Sicherheitsrats.

2. In Afrika

In Afrika sind gegenwärtig vor allem drei Länder und ihre angrenzenden Regionen von Formen des internationalen, regionalen und nationalen Terrorismus betroffen: Somalia, Mali und Nigeria. Allen drei Ländern ist ein gegenwärtiger bewaffneter Konflikt gemeinsam, in dem mindestens eine radikal islamistische Gruppierung eine Kampfpartei darstellt. Komplex werden die Verhältnisse, wenn sich terroristische Gruppen mit 'normalen' Rebellen verbinden. Ein Beispiel ist hier der Tuareg-Aufstand 2012 in

1968 Zu den juristischen Klimmzügen s. *Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste* 'Sachstand: Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen' (2015).

1969 Wie z. B. bei der Bekämpfung des IS in Syrien, s. o. Fn 496.

1970 AA *Abass* International Law (2014) 355–57.

Mali und die zeitweise Zusammenarbeit mit Gruppen wie Ansar Dine. Auch in Somalia und Nigeria gab und gibt es solche Koalitionen.

Sowohl Äthiopien als auch Kenia bekämpfen die Al-Shabaab in Somalia. Die äthiopische Intervention an Weihnachten 2003 sah die afrikanische Staatengemeinschaft unter dem Gesichtspunkt einer Intervention auf Einladung gerechtfertigt. Da eine zeitnahe Resolution des UN-Sicherheitsrats Nachbarstaaten jedoch von einer afrikanisch geführten Friedensmission ausschloss, war die Intervention völkerrechtswidrig. Der Rechtfertigungsgrund der Selbstverteidigung scheiterte daran, dass kein bewaffneter Angriff unmittelbar bevorstand und auch sonst keine konkrete Gefährdung Äthiopiens vorlag.¹⁹⁷¹ Die gegenwärtige militärische äthiopische Präsenz in Somalia inner- und außerhalb der AU-Mission in Somalia (AMISOM) ist inzwischen durch ein erweitertes UN-Sicherheitsratsmandat sowie durch die Zustimmung der somalischen Regierung unter Hassan Sheikh Mohamud gedeckt.

Die bewaffneten Angriffe der Al-Shabaab in Kenia ab 2013 begründete die Terror-Miliz u. a. damit, dass sich Kenia seit 2012 innerhalb der AMISOM engagiert. Dessen völlig ungeachtet stellen die Angriffe der Al-Shabaab auf zivile Objekte und Zivilisten in den Jahren 2013 (Westgate Shopping Mall), 2014 (Mandera) und 2015 (Universität Garissa) bewaffnete Angriffe dar, gegen die sich Kenia in Form von Selbstverteidigungsmaßnahmen wehren darf, die über bloße Abwehrmaßnahmen hinausgehen.¹⁹⁷² Lehnt man hingegen Selbstverteidigung als Rechtfertigungsgrund ab, so blieben Kenia nur countermeasures.

Zusammenfassend ist zu militärischen Maßnahmen im Kampf gegen den Terror in Afrika zu sagen, dass diese nach der afrikanischen Praxis und Lehre entweder unter dem Gesichtspunkt einer Intervention auf Einladung oder als Selbstverteidigungsmaßnahme gerechtfertigt sind. Nach der klassischen europäischen Lehre, wonach Art. 51 UN-Charta einen staatlichen Angriff voraussetzt, können Staaten dem internationalen Terrorismus nur bloße Abwehrmaßnahmen entgegensetzen. Inzwischen hat aber auch hier ein Wandel eingesetzt.¹⁹⁷³

1971 Ausführlich zur äthiopischen Intervention in Somalia o. 2. Kapitel I. 4.

1972 Zu Kenia und Al-Shabaab s. o. 2. Kapitel I. 4. f) und 9. Kapitel I. 2. a).

1973 *Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste* 'Sachstand: Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen' (2015).

3. Kommentar

Der rechtmäßige Umgang mit dem internationalen Terrorismus stellt gegenwärtig die größte Herausforderung für den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und das Völkerrecht dar. Da beim Kampf gegen den Terror klassische völkerrechtliche Regeln versagen, werden in der nächsten Dekade voraussichtlich neue entstehen. Zwischenzeitlich bedarf es zum Schutz vieler potentiell gefährdeter ziviler Opfer auf allen Seiten auch eines Dialoges und anderer politischer und diplomatischer Maßnahmen mit und gegenüber den Terrorgruppen. Auch wenn es im Hinblick auf die Gräueltaten des IS zurzeit absurd klingen mag, doch der Vorrang von friedlichen Streitschlichtungsmitteln, wie er in der UN-Charta mehrfach zum Ausdruck kommt (z. B. in Art. 1 (1), Art. 2 (3), Art. 52 (2)), ist entsprechend ebenso auf nichtstaatliche Subjekte anzuwenden.

Zur langfristigen Wiederherstellung des gegenwärtig deutlich aus den Fugen geratenen Weltfriedens bedarf es auch des ernsthaften Versuchs nach den Ursachen des internationalen Terrorismus und seinen Vorstufen zu fragen.¹⁹⁷⁴ Hierzu wird gehören, eine kulturelle Identität und einen Meinungspluralismus neben den gängigen ‘universellen Werten’ zuzulassen und doppelte Standards kritisch zu hinterfragen. Zudem sollte eine gerechtere Ordnung des UN-Sicherheitsrats angestrebt werden. Des Weiteren sei angemerkt, dass dem Terror auf dem afrikanischen Kontinent wohl am ehesten mit einem Kampf gegen Hunger, Chancenungleichheit und Klimawandel begegnet werden kann. Ansonsten bleibt das Ziel der UN-Charta, ‘to save succeeding generations from the scourge of war’, in absehbarer Zeit unerreichbar.

1974 Hierbei muss, um den Bogen zu den einleitenden Bemerkungen zu schlagen, die westliche Staatengemeinschaft verstehen, warum es nach dem 11. September für ein senegalesisches Kind durchaus nicht anstößig war, ein T-Shirt mit dem Bild von Bin Laden zu tragen, und warum somalische und kenianische Kinder und Jugendliche zu Al-Shabaab überliefen.

V. Formelle und materielle Voraussetzungen einer militärischen Intervention: Die Baugenehmigungsthese im Völkerrecht

Im Baurecht vieler Staaten gilt – vereinfacht ausgedrückt – der Grundsatz, dass ein ohne Genehmigung errichteter Bau nur dann abgerissen werden muss, wenn er formell *und* materiell rechtswidrig ist.¹⁹⁷⁵ Fehlt dem Bau nur die Baugenehmigung, liegen aber alle anderen materiellen Voraussetzungen wie richtige Gipfelhöhe etc. vor, d. h. wäre der Bau, wenn eine Genehmigung vorher beantragt worden wäre, genehmigt worden, dann kann die formelle Rechtswidrigkeit nachträglich geheilt werden. Auf der anderen Seite gilt: Hat der Bau eine Baugenehmigung, die nicht hätte erlassen werden dürfen, da sie materiell fehlerhaft ist, so darf der sog. ‘Bauherr’ trotzdem auf diese Baugenehmigung vertrauen.¹⁹⁷⁶ Die materiellen Mängel werden durch die Form quasi geheilt; die Baugenehmigung entfaltet in diesem Fall konstitutive Wirkung. Ist dieser Grundgedanke – Hauptsache formell oder materiell rechtmäßig – auch auf die Ausnahmen zum Gewaltverbot übertragbar?

Die Untersuchungen im dritten Teil haben gezeigt, dass nach geltendem Völkerrecht eine Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats an Mitgliedsstaaten zur (kollektiven) Zwangsanwendung im Rahmen von Kapitel-VII und VIII dem Grunde nach einem Freifahrtschein für die ermächtigten Staaten gleichkommt. Eine Resolution des UN-Sicherheitsrats entfaltet im Grundsatz rechtfertigende Wirkung. Der Sicherheitsrat muss missbräuchlich gehandelt haben, bzw. es müssen andere Nichtigkeitsgründe vorliegen, um einer Kapitel-VII-Resolution legitimierende Wirkung zu versagen.

Bei einer Regionalorganisation reicht hingegen eine bloße satzungsmäßige Ermächtigung der Regionalorganisation nicht aus. Art. 53 UN-Charta verlangt weiter eine zusätzliche vorherige Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat. Liegt ein solches UN-Mandat nicht vor, kann jedoch eine Intervention unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats erfolgen.

Bei einer strikten Anwendung der Baugenehmigungsthese würde es ausreichen, wenn auch die Regionalorganisation entweder formell oder materiell rechtmäßig handelt. So weit gehen indes Praxis und Lehre nicht.

1975 S. für alle *Battis Ulrich* Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht (Stuttgart 2006) 217–19; 224–26.

1976 Vorausgesetzt, es liegen keine Nichtigkeitsgründe vor und das Vertrauen ist schützenswert.

Diese stellen an eine Intervention einer Regionalorganisation ohne UN-Mandat hohe Anforderungen. Handelt die Regionalorganisation ohne Autorisierung des UN-Sicherheitsrats, müssen zumindest alle weiteren formellen und materiellen Voraussetzungen des Innenrechts der Organisation und des allgemeinen Völkerrechts erfüllt sein. Zu Beginn des ECOWAS-Einsatzes in Liberia protestierten z. B. die frankophonen westafrikanischen Staaten mit dem berechtigten Hinweis, dass es hierfür die Zustimmung aller in der ECOWAS-Authority versammelten Staats- und Regierungsoberhäupter bedurft hätte.

Es fällt schwer, die Möglichkeit einer Intervention einer Regionalorganisation ohne UN-Mandat schon als anerkanntes universelles Völkerrecht zu bezeichnen. Zu präsent sind die Stimmen, die den Kosovo-Einsatz der Nato als völkerrechtswidrig bezeichnet haben. Durchaus vorhanden im Völkergewohnheitsrecht ist jedoch schon der Grundsatz, dass die Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats nicht zu unerträglichem Leid der Zivilbevölkerung führen darf.¹⁹⁷⁷ Der Menschenrechtsschutz gebietet hier eine erweiterte Auslegung des Art. 53 UN-Charta. Auf regionaler Ebene hat sich dies normativ in den Instrumenten der ECOWAS und der AU verfestigt. Deshalb ist mit dem afrikanischen Völkerrecht, in Kohärenz mit der UN-Charta, davon auszugehen, dass das kollektive Handeln einer Regionalorganisation im Ausnahmefall auch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats erlaubt ist.

Hierzu wird v. a. Folgendes verlangt: erstens das Vorliegen materieller Umstände, die anerkanntermaßen eine Intervention rechtfertigen, wie z. B. eine klassische humanitäre Intervention im Falle eines unmittelbar bevorstehenden oder schon beginnenden Völkermords, zweitens eine satzungsmäßige Ermächtigung zur Intervention durch die Regionalorganisation und drittens Untätigkeit des UN-Sicherheitsrats, obwohl er über die Lage informiert ist und handeln müsste. Schließlich müssen alle friedlichen Streitschlichtungsmittel erfolglos gewesen sein (*ultima ratio*) und die Organisation muss subjektiv der richtigen Intention folgen. Liegen diese und die weiter oben aufgezählten Voraussetzungen wie zeitliche Beschränkung

1977 Das zeigen die Erklärungen rund um die Responsibility to Protect, die Uniting for Peace-Resolution 377 der UNGV von 1950 und die gegenwärtige Debatte um die Situation in Syrien; vgl. *Adams* 'Failure to Protect: Syria and the UN Security Council' (2015) 1–21. Zudem die Verankerung der humanitären Intervention in den Instrumenten der AU, ECOWAS und SADC, s. o. zweiter Teil.

unstreitig vor, dann ist die Intervention als völkerrechtmäßig anzusehen.¹⁹⁷⁸

Typische Ad-hoc-Interventionen einer Gruppe von (Mitglieds-)Staaten hingegen vermögen nicht die formelle Rechtmäßigkeit einer Zwangsmaßnahme zu begründen. Hier bedarf es nach geltendem Völkerrecht als weiteres zusätzliches Element einer Einladung.

Es ist demnach ein 'Ranking' zwischen einer Intervention mit UN-Mandat, einer Intervention mit Regionalmandat und einer Intervention einer Ad-hoc-Staatengruppe festzustellen. Die Forderungen an die materiellen wie formellen Voraussetzungen einer Intervention nehmen in dieser Reihenfolge zu. Die Baugenehmigungsthese gilt nach gegenwärtigem Völkerrecht nur für den UN-Sicherheitsrat. Regionalorganisationen können ein fehlendes UN-Mandat jedoch durch eine ansonsten formell und materiell rechtmäßige Intervention ausgleichen soweit sich der Rat nicht dagegen ausspricht. Weiterhin schwierig zu beantworten sind die Fälle, in denen der UN-Sicherheitsrat gespalten ist und sich einzelne Mitglieder einer Intervention entgegensetzen.

Schließlich ist hier die Wirkung der untersuchten These auf den ECOWAS-Einsatz in Liberia (1990) zu beachten. Dieser Einsatz war nach dem Gemeinschaftsrecht formell rechtswidrig und materiell rechtmäßig. Nach dem Stand des allgemeinen Völkerrechts von 1990 war er, zumindest zu Beginn der Maßnahme, sowohl formell als auch materiell rechtmäßig. Beurteilungsmaßstab ist das damals geltende Völkerrecht. Er ist daher als insgesamt völkerrechtmäßig zu bewerten.

Heute ist es allgemeine Ansicht, dass eine vergleichbare Intervention der vorherigen Zustimmung des UN-Sicherheitsrats bedarf. Nach der halben Baugenehmigungsthese kann bei einer Regionalorganisation nur dann auf ein UN-Mandat verzichtet werden, wenn die Intervention zumindest nach dem Innenrecht der Gemeinschaft formell und materiell rechtmäßig sowie nach universellem Völkerrecht materiell rechtmäßig ist, wobei davon auszugehen ist, dass sich die materiellen Voraussetzungen des Gemeinschafts- und des allgemeinen Völkerrechts jeweils entsprechen.

1978 Zu den weiteren Voraussetzungen, insgesamt sieben, s. o. 9. Kapitel II.

VI. Fazit 9. Kapitel und Dritter Teil

Am Anfang stand die These, dass das heutige Völkerrecht Interventionen schon dann duldet, d. h. de facto als rechtmäßig bewertet, wenn sie entweder formell oder materiell rechtmäßig sind. Diese These hat sich zum Teil bestätigt. Eine Intervention mit Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats, die also formell rechtmäßig ist, wird – zumindest nach dem ersten Anschein – insgesamt als völkerrechtsmäßig betrachtet, selbst wenn die materiellen Voraussetzungen einer Intervention nicht vorliegen. Führt eine Regionalorganisation hingegen eine Zwangsmaßnahme durch, wird sowohl eine formelle als auch materielle Rechtmäßigkeit gefordert. Eine Abweichung zum Ermächtigungserfordernis des Art. 53 UN-Charta wird in Ausnahmefällen Regionalorganisationen zugestanden; es bedarf dann allerdings der satzungsmäßigen Rechtmäßigkeit der Handlung. Rein materielle Gründe zum Einschreiten reichen nicht aus. Die normative Ausgestaltung der humanitären Intervention im Recht der AU und der subregionalen afrikanischen Regionalorganisationen lässt für unilaterale Ad-hoc-Interventionen einzelner Mitgliedsstaaten inzwischen wenig Raum. Sie sind in der Regel nur unter dem Gesichtspunkt einer Intervention auf Einladung möglich. An diese sind jedoch, wie die Untersuchungen gezeigt haben, enge Voraussetzungen geknüpft.

AU-Akte samt nachfolgende Protokolle und UN-Charta stehen nicht im Widerspruch, sondern in Ergänzung zueinander. Die AU-Instrumente, ebenso wie die afrikanische Lehre, erkennen die *Hauptverantwortung* des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden an. Gleichzeitig bekräftigen sie die *Nebenverantwortung* der AU in der Region. In bestimmten Fällen ist daher eine humanitäre Intervention der AU oder einer anderen Regionalorganisation auch ohne UN-Mandat möglich.

Pro-demokratische Interventionen hingegen sind ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats nur mit einem konsensualen Element denkbar, also insbesondere mit Einladung der bedrohten Regierung. An eine Intervention auf Einladung sind jedoch enge Voraussetzungen geknüpft. Die Einladung muss ausdrücklich erfolgen und die einladende Regierung muss legitim i. e. S. sein, d. h., sie muss einem engeren Legitimitätsverständnis entsprechen. Das ist dann gegeben, wenn die Regierung aus freien Wahlen hervorgegangen ist.

Die bewaffneten Konflikte der letzten 25 Jahre in Afrika zeigen, dass sich im Verhältnis zwischen UN und Regionalorganisationen eine neue Kapitel-VII-1/2-Praxis entwickelt und etabliert hat.

Ergebnis und Schlussbetrachtungen

I. Fazit

Das *ius contra bellum* passt in seiner klassischen Auslegung nicht auf die afrikanischen Konflikte der letzten 25 Jahre. Die typischen bewaffneten Konflikte in Afrika nach dem Umbruch 1989/90 waren nichtinternational mit Drittstaatenbeteiligung, und sog. Notwehrhandlungen bezogen sich mehrheitlich auf nichtstaatliche Angriffe, die von Nachbarstaaten aus gelenkt wurden.

Das 1946 in der UN-Charta verankerte völkerrechtliche Gewaltverbot ist auf das friedliche Miteinander souveräner Staaten gerichtet und vermag zunächst keine Gewalt im Inneren eines Staates einzudämmen. Die afrikanischen Konflikte der letzten 25 Jahre zeigen jedoch, dass es gerade die anfänglich 'bloßen' Bürgerkriege sind, die Konflikte mit und in benachbarten Staaten nach sich ziehen. Als Beispiele sind der Konflikt Ruandas mit der DR Kongo nach dem Völkermord in Ruanda und die Auseinandersetzungen Äthiopiens und Kenias mit Somalia zu nennen.

Das Völkerrecht hat auf diese neuen Formen der Konflikte reagiert. Wie im ersten Teil festgestellt, ist bereits ein Völkergewohnheitsrecht entstanden, wonach extreme Gewaltausübung i. S. eines Massenphänomens im Inneren eines Staates gegen die dort lebende Bevölkerung verboten ist. Der Grundsatz, dass das Völkerrecht dem Bürgerkrieg neutral gegenübersteht, ist heute nicht mehr gültig. Das innerstaatliche Gewaltverbot entwickelte sich im Laufe der letzten Dekaden v. a. durch die stetige Weiterentwicklung und Verdichtung der Menschenrechtslehre,¹⁹⁷⁹ des Selbstbestimmungsrechts,¹⁹⁸⁰ der Doktrin der verfassungsmäßigen Regierungswechsel, die in Afrika durch die wiederholte Bekräftigung der Lomé-Erklärung (2000) gewohnheitsrechtlichen Status erreichen konnte,¹⁹⁸¹ durch eine extensive Auslegung des Art. 39 UN-Charta,¹⁹⁸² die schrittweise Aufhebung der Dichotomie zwischen internationalem und nichtinternationalem be-

1979 S. o. 3. Kapitel IV.

1980 S. o. 3. Kapitel III.

1981 S. o. 3. Kapitel VII. und Lomé-Erklärung o. Fn 994.

1982 S. o. 3. Kapitel VI.

waffneten Konflikt im humanitären Völkerrecht¹⁹⁸³ sowie die Ausformulierung der sog. Responsibility to Protect (R2P), die in ihrer ersten Säule ein innerstaatliches Gewaltverbot bekräftigt.¹⁹⁸⁴

Das wichtigste dieser Argumente ist aus dogmatischer Sicht das der Menschenrechte. Diese sind in ihren Kernbereichen inzwischen völkerge-wohnheitsrechtlich fest verankert. Verbotsnormen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie Folter sind sogar zwingend i. S. d. Art. 53 WVK.¹⁹⁸⁵ Sowohl das zwischenstaatliche als auch das innerstaatliche Gewaltverbot gründet sich auf die universelle Geltung der Menschenrechte und den Grundgedanken der Menschlichkeit.¹⁹⁸⁶

Klassischerweise gelten Menschenrechte im Verhältnis zwischen Staat und den in seinem Hoheitsgebiet lebenden und damit seiner Hoheitsgewalt unterworfenen Menschen. Aus der anerkannten Dreidimensionalität der Menschenrechte – der staatlichen Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Durchsetzung der Menschenrechte – ergibt sich ein innerstaatliches völkerrechtliches Gewaltverbot. Es ist daher völkerrechtswidrig, wenn staatliche Organe wie Polizei, Militär und Sicherheitspersonal gegen die Menschen im eigenen Land mit massiver und systematischer Waffengewalt vorgehen, zu einem solchen Vorgehen anstiften, dazu beitragen oder es dulden. Ebenso ist es völkerrechtswidrig, wenn staatliche Organe Gräueltaten von nichtstaatlichen Akteuren, wie Rebellenbewegungen und sonstigen Milizen, nicht im Rahmen des Möglichen versuchen zu unterbinden. Hierzu gehört auch, die Unterstützung der regionalen und internationalen Staatengemeinschaft zu erbitten. Ist es dem Staat nicht möglich Abhilfe zu schaffen oder gibt es ihn gar nicht mehr, dann tritt das ein, was in der R2P in der zweiten Säule beschrieben ist: die Verantwortung zum Schutze der Menschen geht auf die Staatengemeinschaft als Ganzes über.¹⁹⁸⁷ Im Übrigen trifft das Verbot der völkerstrafrechtlichen ‘core crimes’ nichtstaatliche Gruppen gleichermaßen.

Von allen völkerrechtlichen Kernvorschriften seit 1946 hat sich Art. 39 UN-Charta als am anpassungsfähigsten an nichtinternationale Konflikte

1983 S. o. 3. Kapitel V.

1984 S. o. 8. Kapitel II. 1. a) dd), insb. Fn 1824 ff.

1985 S. o. Fn 860.

1986 Vgl. *Bothe* in Graf Vitzthum (2013) Rn 30; *ders.* in Graf Vitzthum (2007) Rn 15.

1987 S. o. 8. Kapitel II. 1. a) dd).

gezeigt. Seit der Somalia-Resolution 794 (1992) ist anerkannt, dass Bürgerkriegssituationen die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 39 UN-Charta erfüllen können, ohne dass zusätzlich die Sicherheit in der ganzen Region, Flüchtlingsströme oder die besonderen Umstände eines *failed States* zur Begründung herangezogen werden müssen. Der UN-Sicherheitsrat greift seit über 20 Jahren regulierend in innerstaatliche bewaffnete Konflikte ein.

Noch länger tun dies regionale Staatengemeinschaften in Afrika, allen voran die westafrikanische ECOWAS. Die Einmischungen sind zum Teil erfolgreich, zum Teil ergebnislos, zum Teil tragen sie auch zur Verschlimmerung der Situation bei. Regelmäßig sind sie umstritten. Im Hinblick auf das in Art. 2 (4) UN-Charta und in regionalen Verträgen verankerte zwingende Gewaltverbot ist es erforderlich, dass Interventionen von Regionalorganisationen einem strengen Rechtsregime unterworfen sind. In der Regel sind internationale und regionale Maßnahmen in internen bewaffneten Konflikten robuste Mandate, die nach Art. 53 UN-Charta eines Sicherheitsratsmandats bedürfen.¹⁹⁸⁸ Diese Voraussetzung wird auch von der afrikanischen Völkerrechtswissenschaft anerkannt und ist zudem in Art. 17 AU Friedens- und Sicherheitsratsprotokoll bestätigt.¹⁹⁸⁹ In der Praxis wird dieses Erfordernis gerne unterlaufen, indem Bezug genommen wird auf eine (nicht vorhandene) Notwehrlage oder die (missbrauchsanfällige) Rechtsfigur der Intervention auf Einladung. Im Übrigen sind sich die meisten völkerrechtlichen Lehrmeinungen in der afrikanischen Literatur sowie viele in der westlichen Literatur darüber einig, dass in extremen Situationen, nämlich im Falle eines Völkermords oder in vergleichbaren Lagen, ein militärisches Eingreifen als ultima ratio bei Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats auch ohne sein vorheriges Mandat möglich ist.¹⁹⁹⁰ Dieser Ansicht schließt sich die Verfasserin an.

1988 Yusuf 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in Yusuf/Ougergouz (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346; in der französischen Ausgabe, *L'Union africaine* (2013) 299, 302.

1989 Yusuf *ibid* französische Ausgabe (2013) 301f.

1990 Yusuf 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in Yusuf/Ougergouz (Hrsg.) *The African Union* (2012) 346f; *ders.* (2013) 303; Abass 'The New Collective Security Mechanism of ECOWAS' (2000) 5 *JCSL* 223; *ders.* *Regional Organisation and the Development of Collective Security* (2004) 54–57; Franck *Recourse to Force* (2002) 162; Walter *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen* (1996) 293f; *ders.* 'Regional Arrangements and the United Nations Charter' in Wolfrum (Hrsg.) *MPEPIL* (2012) Rn 30.

Die wohl überwiegende Mehrheit dieser Stimmen verlangt noch eine nachträgliche Genehmigung durch den UN-Sicherheitsrat.¹⁹⁹¹ Die Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass es keine echte Praxis von *ex post facto endorsements* gibt. Vielmehr können kollektive Maßnahmen von Regionalorganisationen auch ohne UN-Mandat rechtmäßig sein. Dies entspricht dem normativen Gleichgewicht zwischen der Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats und der Nebenverantwortung regionaler Organisationen sowie der tatsächlichen Staatenpraxis. Die Voraussetzungen, die an eine solche regionale Kollektivmaßnahme gestellt werden, sind so hoch und ihre Grenzen so eng, dass die damit verbundene Missbrauchsgefahr als gering einzustufen ist. Entscheidend ist, dass die Rechtmäßigkeit der Maßnahme *ex ante* feststellbar ist.

Im nächsten Abschnitt sollen die Rechtsfolgen einer Gewaltverbotsverletzung angesprochen werden. Nach einer kurzen Reflexion über das Völkerrecht als rechtliches wie politisches Instrument wird zum Abschluss der Beitrag Afrikas zum *ius contra bellum* gewürdigt.

II. Rechtsfolgenseite

Die Analyse der Rechtsfolgenseite während und nach bewaffneten Konflikten ist Gegenstand einer lebhaft geführten Diskussion.¹⁹⁹² Eine ausführliche Darstellung würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. An dieser Stelle soll daher nur kurz skizziert werden, welche Rechtsfolgen sich aus der Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots ergeben und

1991 *Yusuf* ibid 347; *Abass* International Law (2014) 397.

1992 S. *Hofmann* 'Durchsetzung von Ansprüchen von Kriegsopfern – sind wir heute weiter als 1949?' in Heintze/Ipsen (Hrsg.) *Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderung an das humanitäre Völkerrecht* (2011) 133–51; *ders.* 'Victims of International Humanitarian Law: Do They Have an Individual Right to Reparation against States under International Law?' in FS Tomuschat (2006) 341–60 mwN v. a. in Fn 8; *Kadelbach* 'Staatenverantwortlichkeit für Angriffskriege und Verbrechen gegen die Menschlichkeit' in von Heinegg Heintschel (Hrsg.) *Entschädigung nach bewaffneten Konflikten: die Konstitutionalisierung der Welt-handelsordnung* (2003) 63–105; zudem *Winkelhüsener Beate* 'Entschädigungsansprüche von Kriegsopfern bei Verletzung des Völkerrechts: Eine völkerrechtliche Untersuchung über individuelle Ansprüche nach bewaffneten Konflikten' (Hamburg 2013).

welche juristischen Möglichkeiten gegenwärtig für das betroffene Land und die Opfer bestehen.

1. Rechtsmittel und Ansprüche des verletzten Staates

Nach einer mutmaßlichen Verletzung des Gewaltverbots kann das betroffene Land den IGH anrufen, dessen Zuständigkeit nach Art. 36 IGH-Statut vorausgesetzt, um Feststellung bezüglich der Verletzung und Genugtuung in immaterieller und materieller Hinsicht zu verlangen. Dies hat die DRC gegenüber Uganda, Ruanda und Burundi während des Zweiten Kongokriegs (1998–2003) angestrebt und in Bezug auf Uganda auch zum Teil erreicht.¹⁹⁹³ Des Weiteren zeigt der Konflikt im Kongo auch, dass sich afrikanische Staaten bei Verletzung des Gewaltverbots im Wege der Klagebeschwerde an die Afrikanische Menschenrechtskommission und an den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden können.¹⁹⁹⁴

Die am Konflikt beteiligten Länder sind weiterhin frei, sich auf eine Schiedsgerichtsbarkeit zu einigen, wie es z. B. Eritrea und Äthiopien nach dem Krieg 1998–2000 getan haben.¹⁹⁹⁵ Die so eingerichtete Ethiopian Eritrean Claims Commission urteilte auch über das *ius contra bellum*. Dies war allerdings umstritten.¹⁹⁹⁶ Im Grundsatz entschied die Kommission über Ansprüche aus der Verletzung humanitären Völkerrechts, und zwar sowohl über gegenseitige Ansprüche der Staaten als auch über individuelle Ansprüche, die die Länder im Namen der Opfer und Hinterbliebenen führten.¹⁹⁹⁷

Staatenklagen vor nationalen Gerichten waren bisher nicht erfolgreich. Nach klassischer und vom IGH jüngst bestätigter Ansicht können Drittstaaten wegen hoheitlicher Handlungen ihrer Organe nicht vor inländi-

1993 S. o. I. Kapitel IV. 4.

1994 S. o. I. Kapitel IV. 3.

1995 S. o. I. Kapitel III. Es ist bedauerlich, dass die Entscheidungen des EECC nicht von beiden Parteien uneingeschränkt akzeptiert wurden.

1996 EECC (*Jus Ad Bellum*) (Partial Award) (19.12.2005); zum Streit s. o. Fn 222, insb. Gray ‘The Eritrea/Ethiopia Claims Commissions Oversteps Its Boundaries: A Partial Award?’ (2006) 17 EJIL 405f.

1997 Art. 5 Algier-Abkommen o. Fn 178; Klein ‘Eritrean-Ethiopian Claims Commission’ in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (Online-Version 2013); Hofmann ‘Victims of International Humanitarian Law’ in FS Tomuschat (2006) 351f.

schen Gerichten verklagt werden.¹⁹⁹⁸ Dieser sog. Grundsatz der Staatenimmunität gilt gewohnheitsrechtlich.¹⁹⁹⁹ Ein entsprechendes Abkommen, das diesen Grundsatz bekräftigt, die United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property (2004), ist inzwischen vorhanden, jedoch noch nicht in Kraft.²⁰⁰⁰ Jüngste Entwicklungen im Bereich individueller Ansprüche gegen Drittstaaten nach bewaffneten Konflikten vor (bisher nur europäischen) nationalen Gerichten zeigen jedoch auf, dass der Grundsatz der Staatenimmunität im Falle schlimmster Gräueltaten keine allgemeine Anerkennung mehr erfährt und für die Zukunft Änderungen zu erwarten sind.

2. Rechtsmittel und Ansprüche von Opfern

a) Nach internationalen Konflikten

Nach internationalen Konflikten werden Ansprüche von Opfern, Überlebenden und Hinterbliebenen üblicherweise durch sog. Claims Commissions geregelt, die entweder durch ein Friedensabkommen oder durch den UN-Sicherheitsrat eingesetzt werden.²⁰⁰¹ Ein Beispiel für Letzteres ist die United Nations Compensation Commission zur Regelung individueller Schadensersatzansprüche, die sich aus der völkerrechtswidrigen irakischen Intervention Kuwaits im Jahre 1990 ergaben.²⁰⁰²

Die in Friedensverträgen geregelten Schadensersatzansprüche sind jedoch oft pauschalisiert und mit Ausschlussfristen versehen. Meist bleiben sie hinter den tatsächlichen Schäden und erwarteten Ansprüchen zurück und können so oft keine Genugtuungsfunktion entfalten sowie im schlimmsten Falle sogar den Frieden zwischen den zwei Staaten gefährden.²⁰⁰³

1998 *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece intervening)* [2012] ICJ Rep 99.

1999 *Stoll Peter-Tobias* 'State Immunity' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012) Rn 2.

2000 United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property (04.12.2004) UNGV Res 59/38 Annex, UN-Dok A/Res/59/38.

2001 Vgl. *Dolzer Rudolf* 'Mixed Claims Commissions' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

2002 *Mensah Thomas* 'United Nations Claim Commission (UNCC)' in Wolfrum (Hrsg.) MPEPIL (2012).

2003 Vgl. *Dolzer Rudolf* 'Mixed Claims Commissions' Wolfrum *ibid* MPEPIL Rn 20.

Individuelle Schadenersatzklagen aus der Verletzung des *ius contra bellum* und des *ius in bello* werden vor nationalen Gerichten bisher in der Regel mit Verweis auf den Grundsatz der Staatenimmunität abgelehnt.

Ein vor deutschen Gerichten ausgetragenes Beispiel ist der *Brücke-von-Varvarin*-Fall. Hier scheiterten Hinterbliebene aus der serbischen Ortschaft Varvarin mit Forderungen gegen Deutschland aufgrund der NATO-Bombardierung einer Brücke am 30. März 1999, bei der ausschließlich Zivilpersonen zu Schaden kamen. Der BGH bestätigte Urteile des LG Bonn und des OLG Köln, wonach:

Im Falle von Verletzungen des Kriegsvölkerrechts ... auch heute noch etwaige völkerrechtliche Schadenersatzansprüche gegen den verantwortlichen fremden Staat nicht einzelnen geschädigten Personen, sondern nur deren Heimatstaat zu[stehen].²⁰⁰⁴

Das Bundesverfassungsgericht nahm die dagegen gerichteten Verfassungsbeschwerden nicht an.²⁰⁰⁵ In seinem Beschluss bekräftigte das BVerfG jedoch den Grundsatz, wonach Verletzungen des humanitären Völkerrechts nicht durch Individuen, sondern nur von deren Heimatstaat geltend gemacht werden können.

Ähnlich ist die Situation im *Kundus*-Fall. Im afghanischen Kundus waren Soldaten der Bundeswehr daran beteiligt, zwei im Flussbett steckengebliebene und mit Benzin beladene Sattelzüge zu sprengen. Bei dem Angriff wurden über 100 Zivilpersonen getötet und viele weitere verletzt. Das LG Bonn lehnte Schadenersatzansprüche einzelner Hinterbliebener mit der Begründung ab, dass das gegenwärtige Völkerrecht keine Individualansprüche gegen einen Drittstaat begründet.²⁰⁰⁶ Das OLG Köln bestätigte das Urteil des LG Bonn am 30. April 2015, der BGH am 6. Oktober 2016.²⁰⁰⁷

Nur in wenigen Ausnahmefällen gaben nationale Gerichte Klagen auf individuelle Reparationsleistungen aufgrund der Verletzung humanitären Völkerrechts statt; die meisten Urteile wurden durch eine höhere Instanz

2004 Leitsatz BGH (02.11.2006) III ZR/190/05 BGHZ 169, 348; zuvor OLG Köln (28.07.2005) 7 U 8/04; LG Bonn (10.12.2003) 1 O 361/02.

2005 BVerfG (13.08.2013) 2 BvR 2660/06; 2 BvR 487/07.

2006 LG Bonn (11.12.2013) 1 O 460/11.

2007 OLG Köln (30.04.2015) I 7 U 4/14, 7 U 4/14; BGH (06.10.2016) III ZR 140/15.

wieder aufgehoben.²⁰⁰⁸ Im *Distomo*-Fall bejahte ein griechisches Gericht erster Instanz individuelle Reparationsansprüche wegen Verletzung humanitären Völkerrechts durch Angehörige der Deutschen Wehrmacht nach Art. 3 Haager Abkommen IV (1907).²⁰⁰⁹ Im *Ferrini*-Fall sagte das italienische Militärgericht dem Kläger Schadensersatzansprüche gegen Deutschland wegen Gräueltaten der Wehrmacht zu.²⁰¹⁰ Daraufhin rief Deutschland den IGH an.²⁰¹¹ Dieser entschied am 3. Februar 2012 in *Jurisdictional Immunities of the State* zugunsten der ursprünglichen Doktrin der Staatenimmunität.

Am 23. Oktober 2014 urteilte jedoch das italienische Verfassungsgericht in seiner *Sentenza n. 238*, dass das völkerrechtliche Prinzip der Staatenimmunität nicht gilt, “wenn es um ‘unrechtmäßige Taten eines Staates geht, die als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzustufen sind’”.²⁰¹²

Es bleibt abzuwarten, welche Auffassung sich durchsetzt, der Gedanke, dass bei schlimmsten Gräueltaten auch auf individueller Ebene Gerechtigkeit geschaffen werden muss, oder das Prinzip der Staatenimmunität. Letzteres stützt sich ebenfalls auf wichtige Überlegungen,²⁰¹³ im Ergebnis kann es aber zu einem Freifahrtschein für Staaten und deren Organe im bewaffneten Konflikt führen. Zu erwartende Reparationsleistungen in

2008 S. die umfangreiche Sammlung von nationalen Gerichten, die Reparationsansprüche von Individuen verhandelt haben bei *Hofmann* ‘Victims of International Humanitarian Law’ in FS Tomuschat (2006) 347 in Fn 26.

2009 *Hofmann* *ibid* 347; vor dt. Gerichten blieb der *Distomo*-Fall erfolglos.

2010 Corte Militare di Appello di Roma (2009) 92 *Rivista di diritto internazionale* 618.

2011 Es gab noch andere entsprechende und anhängige Klagen, auch vor griechischen Gerichten, hierzu *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece intervening)* [2012] ICJ Rep 99 Rn 27–36.

2012 Übersetzung aus ‘Berlin soll für NS-Unrecht in Italien haften: Verfassungsrichter in Rom setzen sich über den Internationalen Gerichtshof hinweg: Frühere Zwangsarbeiter oder Angehörige von Nazi-Massakern dürfen Deutschland auf Schadensersatz verklagen’ SZ (24.10.2014) 1; s. auch Presserklärung zum Urteil unter http://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20141023090627.pdf;

2013 Wie der Gedanke von *Ulrich Stefan*: “Das Prinzip individueller Entschädigung würde dazu führen, dass ehemalige Unrechtsstaaten nie auf die Beine kommen” in ‘Nazi-Opfer: Zwischen Recht und Moral’ SZ (24.10.2014) 4; wobei dieses Argument nicht wirklich überzeugt; man lässt ja auch nicht einen Massenmörder nach zwei Jahren Gefängnis wieder mit dem Argument frei, er käme sonst nicht mehr auf die Beine.

einem Friedensvertrag mögen eine abschreckende Wirkung haben, sie bleiben jedoch weit hinter dem Eindruck zurück, den ordentliche Gerichtsverfahren bewirken können, und werden den Interessen der Geschädigten in den meisten Fällen nicht gerecht.²⁰¹⁴

Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich in der nächsten Dekade völkergewohnheitsrechtliche bzw. vertragliche Normen durchsetzen werden, wonach Staaten für Verletzungen des *ius contra bellum* und des *ius in bello* von natürlichen Personen vor ordentlichen Gerichten haftbar gemacht werden können. Hofmann weist darauf hin, dass die entsprechenden normativen Voraussetzungen für ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht schon heute vorhanden sind:

In view of the ... development of international law, in particular the recognition of the individual as a subject of international law, it does seem indeed possible to argue that [Article 3 of the 1907 Hague Convention IV], as interpreted in the light of present international law, does now provide for [an individual right to reparation, including monetary compensation].²⁰¹⁵

b) Nach internen Konflikten

Nach internen bewaffneten Konflikten können Individuen ihre Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen auf Schadensersatzleistungen vor nationalen und – i. d. R. nach Ausschöpfung des Rechtswegs²⁰¹⁶ – vor regionalen Gerichten bzw. Menschenrechtskommissionen verklagen. Entsprechende Vorschriften finden sich in Art. 41 EMRK, Art. 63 Amerikanische Menschenrechtskonvention und Art. 27 Protokoll zum Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshof.²⁰¹⁷ Insbesondere der Inter-Amerikanische Gerichtshof brachte über die Menschenrechte humanitäres Völkerrecht zur besse-

2014 Zum Themenkomplex ausführlicher *Finke Jasper* 'Beyond Certainty: Experimentalism as an Answer to the ICJ's Decision in Germany v. Italy' in Delbrück (Hrsg.) *Aus Kiel in die Welt* (2014) 55–68.

2015 *Hofmann* 'Violations of International Humanitarian Law' in FS Tomuschat (2006) 348; dies gilt ebenso für Art. 91 ZP I, s. *Hofmann* *ibid* 350 aE–51; schon weniger optimistisch *ders.* 'Durchsetzung von Ansprüchen von Kriegsoffern: Sind wir heute weiter als 1949' in Heintze/Ipsen (Hrsg.) *Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderung an das humanitäre Völkerrecht* (2011) 133–51.

2016 Dies ist nur die Regel, Ausnahmen sind gerade vor der AfMRK möglich.

2017 *Hofmann* 'Violations of International Humanitarian Law' in FS Tomuschat (2006) 345.

ren Anwendung.²⁰¹⁸ Auf dem afrikanischen Kontinent steht diese Entwicklung noch weitestgehend aus. Hier erhalten Individuen nur dann einen direkten Zugang zum Afrikanischen Menschengenrichtshof, wenn ihr Staat eine entsprechende Erklärung abgegeben hat.²⁰¹⁹ Bisher haben diese Zusatzserklärung erst sieben Staaten abgegeben.²⁰²⁰ Die Afrikanische Menschenrechtskommission (AfMRK) empfängt hingegen uneingeschränkt Individualbeschwerden auf Grundlage der Banjul-Charta.²⁰²¹ Aber auch hier gilt es noch, das Potential von Individualansprüchen nach internen bewaffneten Konflikten zu erkennen und auszuschöpfen. Zudem sind auch die Möglichkeiten der Kommission, quasi als Stellvertretende für viele Individuen Klage gegen einen Vertragsstaat zu erheben, wie in der bisher einmaligen Rechtssache *African Commission on Human and Peoples' Rights v Great Socialist Peoples' Libyan Arab Jamahiriya Libya*, noch nicht im ausreichenden Maße umgesetzt. Im genannten Fall klagte die AfMRK vor dem afrikanischen Menschengenrichtshof gegen ('Gaddafi')-Libyen wegen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen im Februar 2011 und beantragte vorläufige Maßnahmen. Das Verfahren wurde jedoch durch die weiteren Ereignisse im Laufe von 2011 überrollt und in 2013 eingestellt.²⁰²²

2018 Hofmann ibid 346 mit Verweis auf *Las Palmas v Colombia* (IACtHR 2002); *Burgorgue Laurence/ Úbeba de Torres Amaya* 'War in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights' (2011) 33 HRQ 148–74.

2019 Art. 5 (3), 34 (6) Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights (09.06.1998, in Kraft 25.01.2004) (1999) 20 HRLJ 269.

2020 Burkina Faso, Malawi, Mali, Tansania, Ghana, Côte d'Ivoire, Benin (Stand 01.04.2016). Ruanda nahm seine 2013 erklärte Zusatzserklärung am 29.02.2016 wieder zurück.

2021 Alle 54 AU-Mitglieder sind Vertragsstaaten der Banjul-Charta, zuletzt Südsudan mit Ratifizierung vom 19.05.2016.

2022 Die Kommission schien mit den weiteren Entwicklung in Libyen und der Fortsetzung der Klage überfordert. Jedenfalls äußerte sie sich im Laufe des Verfahrens nicht mehr, sodass die Klage mit Beschluss v. 15.03.2013 abgewiesen wurde, s. unter <http://www.african-court.org>. In 2013 klagte die Kommission vor dem afrik. Menschengenrichtshof gegen (das neue) Libyen wegen Menschenrechtsverletzungen durch geheime Inhaftierung ohne Rechtsschutz von Gaddafis Sohn Saif. Ein entsprechendes, die Verletzungen bejahendes, Urteil erging 2016: AfrCourtHR *AfrCommHR v Libya* Application 002/2013 (03.06.2016).

3. Völkerrechtliche Konsequenzen

Erreicht die das Gewaltverbot verletzende Maßnahme die Schwelle des bewaffneten Angriffs i. S. d. Art. 51 UN-Charta, hat das angegriffene Land das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung. Unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffes, aber oberhalb des Gewaltverbots, in der Lücke zwischen Art. 4 (2) und Art. 51 UN-Charta, den sog. ‘force short of armed attack’, bleibt dem angegriffenen Staat (nur) das Recht auf Gegenmaßnahmen (‘countermeasures’).²⁰²³ Für beide Arten von Maßnahmen gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sodass der größte Unterschied zwischen den beiden der ist, dass ein bewaffneter Angriff ein Recht auf kollektive Selbstverteidigung auslöst, ‘force short of armed attack’ hingegen nicht.

Des Weiteren kann der UN-Sicherheitsrat bei einer Verletzung des zwischenstaatlichen Gewaltverbots Maßnahmen nach Kapitel VII verhängen, da hier eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gegeben ist. Nach überwiegender Meinung gehört zu Kapitel-VII-Maßnahmen inzwischen längst, dass der Rat eines oder mehrere Länder zu Zwangsmaßnahmen mit einem ‘all necessary means’-Mandat entsprechend Art. 42 UN-Charta ausstattet, wie im Irak-Kuwait-Fall mit Resolution 678 (1990).²⁰²⁴

Erreicht die das Gewaltverbot verletzende Maßnahme die Schwelle der Aggression, besteht ab Januar 2017 die Möglichkeit, dass dies eine völkerstrafrechtliche Verantwortung vor dem ICC nach sich zieht.²⁰²⁵ Seit 2010 ist der Strafrechtstatbestand der Aggression nunmehr definiert.²⁰²⁶ Die

2023 S. o. Fn 193 (*Nicaragua*) und Fn 194 (*Oil Platforms*).

2024 *Krisch* ‘Art. 42’ in Simma (Hrsg.) *Charter of the United Nations: Commentary* (2012) Rn 5; v. a. anfangs war umstr., ob sich das Mandat auf Art. 42 analog oder einfach auf kollektive Selbstverteidigung i. S. v. Art. 51 UN-Charta stützen kann.

2025 Da seit Juni 2016 die Vorgabe erfüllt ist, wonach bis zum 31.12.2016 über 30 Ratifizierungsurkunden des Kampala Amendments (s. folgende FN) vorliegen, entscheiden die Vertragsparteien ab dem 01.01.2017 über die endgültige “Freigabe” der ICC-Gerichtsbarkeit über die Aggression.

2026 (Kampala) Amendments on the Crime of Aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court (10.06.2010) Res RC/Res.6 of the Review Conference of the Rome Statute; hierzu *Mohamad Rahmat* ‘International Criminal Court and the Crime of Aggression after Kampala’ (2012) 1 AALCO Journal of International Law 1–14; *Villarino Villa Cristina* *Aggression, the Crime of Crimes* (Oxford 2014).

Definition lehnt sich an die alte Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung von 1974 an.²⁰²⁷ Sie gilt jedoch schon jetzt als überholt.²⁰²⁸ Bisher ist Botswana das einzige afrikanische Land, das das sog. Kampala Amendment on the Crime of Aggression to the Rome Statute of the ICC ratifiziert hat.²⁰²⁹ Im Hinblick auf die Affäre, die das Verfahren gegen die amtierenden Präsidenten Al-Bashir (Sudan) und – wenngleich auch in weit geringerem Maße – Kenyatta (Kenia) ausgelöst hat, ist nicht zu erwarten, dass das Kampala Amendment in absehbarer Zeit von vielen afrikanischen Staaten ratifiziert werden wird.²⁰³⁰

III. Völkerrecht als Idee und Argumentationstopos

Es verbleibt hier nicht mehr viel Raum und Zeit, um über die *raison d'être* des Völkerrechts zu philosophieren.²⁰³¹ Auf der einen Seite ist seine Existenz und auch ein Großteil seiner Inhalte unbestritten, auf der anderen Seite kann durchaus danach gefragt werden, was das für ein Recht ist, das nur in Ausnahmefällen Durchsetzungsmöglichkeiten hat, meist auf Zustimmung angewiesen ist und in vielen Bereichen Legitimität vermissen lässt. Zudem wird insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern der sog. Third World Approaches to International Law (TWAIL) hervorgehoben, dass das Völkerrecht v. a. ein Legitimationsinstrument der sog. hegemonialen Staaten darstelle.²⁰³² Richtig ist, dass das Völkerrecht nach wie vor von einflussreichen Staaten leichter bedient, geltend gemacht, verändert und negiert werden kann als von den geopolitisch weniger wichtigen Staaten und das völkerrechtliche Prinzip der Gleichheit souveräner Staaten mehr Idee denn Wirklichkeit ist. Des Weiteren kann gefragt werden, was

2027 UNGV Res 3314 (XXIX) 'Definition of Aggression' (14.12.1974) Fn 371.

2028 V. a. weil sie die Staatlichkeit der Aggression fordert, s. kritisch *Böttner Robert* 'Von Nürnberg über Rom nach Kampala' (2013) 51 AdV 201–38.

2029 Bisher 32 Vertragsstaaten (Stand: September 2016).

2030 S. o. Fn 1798.

2031 Einen Versuch wagt z. B. *Koskenniemi* 'What is International Law for?' in Evans (Hrsg.) *International Law* (2014) 29–52.

2032 Vgl. *Gathii/Okafor/Anghie* 'Africa and TWAIL' (2010) 18 AYIL 10–13; *Okafor* 'Critical Third World Approaches to International Law (TWAIL)' (2008) 10 *International Community Law Review* 371–78; *Chimni* 'Third World Approaches to International Law: A Manifesto' in Anghie (Hrsg.) *The Third World and International Order: Law, Politics and Globalization* (2003) 47–73.

vom Völkerrecht noch übrig bleibt, wenn sein wichtigster Akteur, der Staat, in vielen Fällen im Auflösen begriffen ist bzw. nicht mehr nach den alten Regeln der Kunst als Staat wahrgenommen bzw. akzeptiert werden kann.²⁰³³

Trotz aller Defizite und berechtigter Kritik am Völkerrecht ist heute jedoch weltweit unbestritten, dass das Völkerrecht nicht nur besteht und eine Legitimationsberechtigung hat, sondern in vielen Bereichen durchweg positiv bewertet wird – auch und gerade in der ‘afrikanischen Rechtswissenschaft’.²⁰³⁴ Abass äußert z. B. jüngst im Bereich der Friedenssicherung:

[I]nternational law has grown into the most effective weapon for preserving global peace and security.²⁰³⁵

Im Hinblick auf die aktuellen Bedrohungen des Weltfriedens mag diese Einschätzung etwas zu optimistisch klingen. Richtig ist, dass sich seit dem Umbruch 1989/90 im Bereich der kollektiven Sicherheit viel Positives bewegt hat. Das Problem, gerade aus afrikanischer Perspektive, bleibt, dass das Völkerrecht den fünf ständigen UN-Sicherheitsratsmitgliedern, davon zwei ehemaligen Kolonialmächten und einen Staat, der v. a. seit dem 11. September seine Interessen auf dem afrikanischen Kontinent durchsetzt, wenig entgegenzusetzen hat. Auf der anderen Seite zeigen gerade die erfolgreichen Unabhängigkeitsbestrebungen der afrikanischen Staaten, dass über die UN-Generalversammlung Druck mit der Mehrheit der Staaten erfolgen kann. In jedem Fall ist das Völkerrecht auch ein politisches Rechtsinstrument, das wegen seiner Anpassungsfähigkeit gleichermaßen gefürchtet und geschätzt wird. Koskenniemi beschreibt:

There is no space in international law that would be ‘free’ from decisionism, no aspect of the legal craft that would not involve a ‘choice’ – that would not be in this sense, a *politics of international law*.²⁰³⁶

In diesem Sinne ist das Völkerrecht eine bemerkenswerte und wunderbare Realwissenschaft, in der alle dazu aufgerufen sind, das Recht auf der (ver-

2033 Man denke da nur an den sog. Islamischen Staat (IS oder Daesh).

2034 Vgl. *Elias/Ssekandi* *New Horizons in International Law* (1992) 13–28; *Abass* *International Law* (2014) 2–22.

2035 *Abass* *ibid* 2.

2036 *Koskenniemi* *From Apology to Utopia* (2005) 596.

meintlich) richtigen Seite zu bekräftigen.²⁰³⁷ Es ist ein Recht, das sich über einen längeren Zeitraum hinweg aufgrund bestimmter Ereignisse durch die Praxis und im Diskurs der Staaten, der Rechtslehrenden und ihrer Schülerinnen und Schülern sowie zunehmend auch der (neuen) Medien und der immer aktiver und einflussreicher werdenden Zivilgesellschaft bildet und lokale Besonderheiten zulässt, so wie jedes nationale öffentliche Recht den Regionen Sonderrechte oder Eigenautonomie in besonderen Bereichen zugestehen mag.²⁰³⁸ Pointierter ausgedrückt entwickelt sich Völkerrecht durch einen ganz bestimmten Anlass, die Erkennung und Benennung des Problems, und den Willen der internationalen Gemeinschaft, etwas daran zu ändern.²⁰³⁹ Es ist ein Recht, das sich inzwischen weit vom Westfälischen Recht der europäischen Mächte entfernt hat und dennoch von seiner Herkunft geprägt und manchmal darin verfangen ist, z. B. indem es den Staat als seinen Hauptakteur überbewertet. Die vorangegangenen Untersuchungen zeigen, dass es in Afrika einen lebendigen Völkerrechtsdiskurs gibt und dass der afrikanische Blick auf das Völkerrecht neue Antworten auf gegenwärtige Herausforderungen der Weltgemeinschaft zulässt.

IV. Der Beitrag Afrikas zum *ius contra bellum*

Der Beitrag Afrikas zum völkerrechtlichen Gewaltverbot ist ebenso groß wie die allgemeine Bereicherung des Völkerrechts durch die afrikanische Welt.²⁰⁴⁰ Zwischen 1885, dem Ende der Kongokonferenz, und 1960, dem sog. Afrikanischen Jahr, standen die meisten afrikanischen Völker in einem asymmetrischen Verhältnis zu den europäischen, was das überkommene Völkerrecht duldet und z. T. auch förderte. Der Ruf der afrikanischen Völker nach Emanzipation und Freiheit, vereint mit den Stimmen

2037 Hiermit soll nicht das Völkerrecht ernsthaft als Recht in Frage gestellt werden, im Gegenteil. Es wird vielmehr dazu aufgerufen, zu seinem durchweg positiven *corpus* etwas beizutragen.

2038 Vgl. *Okafor* ‘Globalism, Memory and 9/11’ in Fleuer (Hrsg.) *Events – the Force of International Law* (2011) 234–45;

2039 So *Bothe* mit dem Beispiel *Solferino* ‘The Historical Evolution of International Humanitarian Law, International Human Rights Law, Refugee Law and International Criminal Law’ in *Ravasi/Beruto* (Hrsg.) *International Humanitarian Law and Other Legal Regimes: Interplay in Situations of Violence* (2003) 47.

2040 *S. Elias/Ssekandi* *New Horizons in International Law* (1992) 29–43 .

anderer Kolonien in Asien und Südamerika, beendete über kurz oder lang diese Schieflage und fand Zugang und schließlich Verankerung im kontemporären Völkerrecht. Die erfolgreichen Unabhängigkeitsbestrebungen führten zur Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in den zwei wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträgen, dem Zivil- und dem Sozialpakt von 1966.

Gleichzeitig kupierte die streng durchgezogenen Kairo-Erklärung der OAU von 1964 zur Unantastbarkeit der Grenzen zum Zeitpunkt der kolonialen Unabhängigkeit (*uti possidetis*-Doktrin) das frisch durchgesetzte Selbstbestimmungsrecht sofort an seinen Flügeln. Die einmal erreichte Unabhängigkeit sollte aus Gründen der Stabilität, aber auch zur Sicherung der Macht zementiert werden.²⁰⁴¹ Es dauerte lange, bis sich von Sezessionsbestrebungen betroffene Staaten zur Lockerung dieses Grundsatzes in Ausnahmefällen durchringen konnten. Den einzigen bisher erfolgten zwei neuen Staatsgründungen seit 1964 in Afrika, Eritrea (1993) und Südsudan (2011), gelang es bisher nicht, als 'best practice'-Beispiele für zukünftige Umsetzungen des Selbstbestimmungsrechts herzuhalten. In beiden Fällen folgte der blutig erkämpften äußeren Selbstbestimmung nicht die erforderliche innere Selbstbestimmung, die völkergewohnheitsrechtlich eine Partizipation der Bevölkerung mit friedlichen Mitteln verlangt, einschließlich der Achtung grundlegender Menschenrechte.²⁰⁴² In Bezug auf die internationalen Verhältnisse führte die *uti possidetis*-Doktrin zu einer Verhinderung potentieller Konflikte mit Nachbarstaaten und ist somit ein elementarer und erfolgreicher Bestandteil des zwischenstaatlichen Gewaltverbots auf afrikanischem Boden.

Neben dem Selbstbestimmungsrecht und der *uti possidetis*-Doktrin bleibt das Recht zum Unabhängigkeitskampf ein wichtiger Beitrag Afrikas zum allgemeinen Völkerrecht. Ein solches Recht wurde von den Kolonialstaaten immer bestritten. Die Mehrheit in der heutigen westlichen Literatur gesteht für die Vergangenheit inzwischen auch einen *bewaffneten* Kampf zu, betont aber, dass das Recht zum bewaffneten Widerstand nur im Kontext der Dekolonisation galt und sich inzwischen verbraucht habe. Freilich sind alle Konflikte, nichtinternationale wie internationale, zu-

2041 Okafor Re-Defining Legitimate Statehood (2000) 33f; *Majinge* 'Uti possidetis and State Secession in International Law' (2010) 18 AYIL 81–119.

2042 Im Südsudan scheint es, als hätten dort mehrere Generationen nur den bewaffneten Kampf erlernt und mangels einer 'anderen Ausbildung' bzw. Alternativen wieder zu den Waffen gegriffen.

nächst friedlich zu lösen. Wo alle friedlichen Mittel jedoch ausgeschöpft oder unerreichbar sind, gilt das Recht auf den bewaffneten Widerstand. Das Recht auf Notwehr bzw. Selbstverteidigung steht Menschen wie Staaten im Falle eines rechtswidrigen Angriffs gleichermaßen zu. Dieses ‘naturegegebene’ Recht zur Notwehr ergibt sich aus der Gesamtheit aller nationalen Rechtsordnungen und ist somit als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Art. 38 (1) (c) IGH-Statut auch Teil des Völkerrechts.

Ein weiterer wichtiger Beitrag Afrikas zum *ius contra bellum* ist die normative Ausgestaltung der humanitären Intervention in regionalen und subregionalen Verträgen, insbesondere in Art. 4 (h) der AU-Akte. Wie bereits mehrfach dargelegt, befinden sich Formen der humanitären Intervention durch afrikanische Regionalorganisation in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Art. 53 UN-Charta. Solange der UN-Sicherheitsrat eine Legitimitätslücke hat,²⁰⁴³ solange ist es schwierig zu argumentieren, dass Handlungen, die nicht völlig im Einklang mit dem Wortlaut der UN-Charta stehen, völkerrechtswidrig sind, soweit diese Handlungen einem Rechtsregime entspringen, das dem Grunde nach mit den Zielen und Prinzipien der UN-Charta im Einklang steht und auf einem kollektiven und satzungsmäßigen Willensbildungsprozess souveräner Staaten beruht. Dies ist kein Plädoyer für Handlungen außerhalb der UN-Charta. Im Gegenteil. An dieser Stelle soll lediglich deutlich gemacht werden, dass kollektive Sicherheitsmaßnahmen, wenn sie dem Frieden und den Menschen dienen, ihre Legalität und Legitimität auch außerhalb bzw. mit einer extensiven Auslegung der UN-Charta finden *können*.²⁰⁴⁴

Der wichtigste Beitrag Afrikas zum völkerrechtlichen Gewaltverbot ist die Ächtung der internen bewaffneten Konflikte und der verfassungswidrigen Regierungswechsel. Ich freue mich darauf, in absehbarer Zeit in den gängigen Lehrbüchern und Kommentaren zum Völkerrecht zu lesen, dass der Bürgerkrieg völkerrechtlich geächtet ist.²⁰⁴⁵ Es waren die afrikanischen Konflikte nach dem Fall der Mauer, die diesem Prinzip zum Entstehen verholfen haben.

2043 Dabei hat der UNSR 1963 schon einmal eine Vergrößerungsreform zu- und überstanden, s. *Elias/Ssekandi* *New Horizons in International Law* (1992) 20.

2044 *Abass* *Regional Organisations and the Development of Collective Security* (2004).

2045 So schon *Abass* *International Law* (2014) 341.

Literaturverzeichnis¹

- Abass Ademola* 'The New Collective Security Mechanism of ECOWAS: Innovations and Problems' (2000) 5 JCSL 211–29.
- Abass Ademola* Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter (Oxford 2004).
- Abass Ademola* 'African Peace and Security Architecture and Protection of Human Security' in ders. (Hrsg.) Protecting Human Security in Africa (Oxford 2010).
- Abass Ademola* (Complete) International Law: Text, Cases, and Material (Oxford 2014).
- Abiew Francis Kofi* The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention (The Hague 1999).
- Abiew Francis Kofi/ Gal-Or Noemi* 'Libya, Intervention and Responsibility' in Stahn Carsten/ Melber Henning (Hrsg.) Peace Diplomacy, Global Justice and International Agency (Cambridge 2014) 536–60.
- Aboagye Festus B.* ECOMOG: A Sub-Regional Experience in Conflict Resolution, Management and Peacekeeping in Liberia (Accra 1999).
- Aboagye Festus B.* 'The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the First African Union Peacekeeping Operation' (2004) 2 Conflict Trends 9–15.
- Adams Simon* 'Failure to Protect: Syria and the UN Security Council' (2015) Occasional Paper Series 1–32 unter www.globalr2p.org
- Addo Prosper* 'Peace-Making in West Africa: Progress and Prospect' (2005) Kofi Annan International Peacekeeping Training Center (Hrsg.) Online-Monograph No 3.
- Adebajo Adekeye* Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau (Colorado 2002).
- Adebajo Adekeye* Liberia's Civil War: Nigeria, ECOMOG, and Regional Security in West Africa (Colorado 2002).
- Adebajo Adekeye/ Rashid Ismail* (Hrsg.) West Africa's Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region (Boulder 2004).
- Adjovi Roland* 'L'Union africaine: étude critique d'un projet amiteux' (2003) 5 Revue internationale de droit africain 32–46.
- Akehurst Michael B.* 'Civil War' in Bernhardt Rudolf (Hrsg.) Encyclopaedia of Public International Law (Amsterdam 1992).

1 Das Literaturverzeichnis gibt in der Regel nur mehrfach zitierte Quellen wieder. Literatur, die im Text mit Vor- und Nachname zitiert ist, bleibt hier außer Betracht.

- Akude John Emeka* 'Zwischen Wunschdenken und Ohnmacht: Der Anspruch der Afrikanischen Union auf Krisenmanagement in Afrika' in Feichtinger Walter/ Hainzl Gerald (Hrsg.) *Krisenherd Nordostafrika: internationale oder afrikanische Verantwortung?* (Baden-Baden 2005).
- Aldrich Georg H.* 'The Work of the Eritrea-Ethiopia Claims Commission' (2003) 6 *Yearbook of International Humanitarian Law* 435–42.
- Aliyou Sali* 'Les États de la CEMAC face à l'insécurité dans la sous région: le cas du conflit de Bakassi' (2013) 99 *Revue internationale de droit africain* 23–48.
- Allo Awol Kassim* 'Counter-Intervention, Invitation, Both or Neither? An Appraisal of the 2006 Ethiopian Military Intervention in Somalia' (2009) 3 *Mizan Law Review* 201–39.
- Allo Awol Kassim* 'Ethiopia's Armed Intervention in Somalia: The Legality of Self-Defense in Response to the Threat of Terrorism' (2010) 39 *Denver Journal of International Law and Policy* 139–67.
- Annéus Diana* *Responsibility to Protect by Military Means: Emerging Norms on Humanitarian Intervention?* (Stockholm 2008).
- Andersson Nils* 'Syrie et Mali, la quadrature de cercle' in Andersson Nils/ Lagot Daniel (Hrsg.) *Droit international et conflits armés* (Paris 2013) 129–46.
- Aning Kwesi Emmanuel* *Managing Regional Security in West Africa: ECOWAS, ECOMOG and Liberia* (Copenhagen 1994).
- Aning Kwesi Emmanuel/ Kofi Annan International Peacekeeping Training Center* (Hrsg.) *Compendium of ECOWAS Peace and Security Decisions* (Accra 2010).
- Ankumah Evelyn* (Hrsg.) *African Perspectives on International Criminal Justice* (Accra 2005).
- Antonopoulis Constantine* *The Unilateral Use of Force by States in International Law* (Athens 1997).
- Arangio-Ruiz Gaetano* *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law* (Alphen aan den Rijn 1979).
- Asche Helmut/ Brücher Jonne* 'Myth and Reality of African Regional Integration' (2009) 12 *Recht in Afrika* 169–86.
- Badmus Isiaka Alani* *The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations* (Houndmills 2015).
- Baimu Evarist/ Sturman Kathrin* 'Amendment to the African Union's Right to Intervene: A Shift from Human Security to Regime Security?' (2003) 12 *African Security Review* 37–45.
- Barthel Daniel* *Die neue Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur der Afrikanischen Union: Eine völkerrechtliche Untersuchung* (Heidelberg 2011).
- Bassil Noah R.* *The Post-Colonial State and Civil War in Sudan: The Origins of Conflict in Darfur* (London 2013).
- Berger Antje C./ Hamady Omar Ould* 'ECOWAS' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford Online-Version 2014).

- Berman Eric/ Sams Katie* 'The Peacekeeping Potential of African Regional Organisation' in Boulden Jane (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (New York 2003) 35–77.
- Beyerlin Ulrich/ Bothe Michael/ Hofmann Rainer* (Hrsg.) *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhardt* (Berlin 1995).
- Birikorang Emma* 'Lessons Learned and Best Practice from a Troubled Region' in Engel Ulf/ Porto J. Gomes (Hrsg.) *Towards an African Peace and Security Regime* (Farnham 2013) 89–109.
- Bodansky Daniel* 'International Decisions (Eritrea-Ethiopia Claims Commission)' (2007) 101 *AJIL* 616–27.
- Boelaert-Suominen Sonja* 'Grave Breaches, Universal Jurisdiction and Internal Armed Conflict: Is Customary Law Moving Towards a Uniform Enforcement Mechanism for All Armed Conflicts?' (2000) 5 *JCSL* 63–103.
- Boshoff Henri* 'The African Union Mission in Sudan: Technical and Operational Dimensions' (2005) 14 *African Security Review* 57–60.
- Bothe Michael* *Streitkräfte internationaler Organisationen: Zugleich ein Beitrag zu völkerrechtlichen Grundfragen der Anwesenheit fremder Truppen* (Köln 1968).
- Bothe Michael* 'Das Gewaltverbot im allgemeinen' in Schaumann Wilfried (Hrsg.) *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung* (Baden-Baden 1971) 75–88.
- Bothe Michael* 'Terrorism and the Legality of Pre-Emptive Force' (2003) 14 *EJIL* 227–40.
- Bothe Michael* 'Has Article 2 (4) Survived the Iraq War?' in Bothe Michael/ O'Connell Mary Ellen/ Ronzitti Natalino (Hrsg.) *Redefining Sovereignty: The Use of Force after the Cold War* (New York 2005) 417–31.
- Bothe Michael* 'The Historical Evolution of International Humanitarian Law, International Human Rights Law, Refugee Law and International Criminal Law' in Ravasi Guido/ Beruto Gian Luca (Hrsg.) *International Humanitarian Law and Other Legal Regimes: Interplay in Situations of Violence* (Milano 2005) 46–53.
- Bothe Michael* 'International Legal Aspects of the Darfur Conflict' in Reinisch August/ Kriebaum Ursula (Hrsg.) *The Law of International Relations: Liber Amicorum Hanspeter Neuhold* (Utrecht 2007) 1–18.
- Bothe Michael* 'Idee und Funktionalität einer Argumentationstopos: historische und aktuelle Hintergründe der "humanitären Intervention"' in Bruha Thomas/ Heselhaus Sebastian/ Marauhn Thilo (Hrsg.) *Legalität, Legitimität und Moral: Können Gerechtigkeitspostulate Kriege rechtfertigen?* (Tübingen 2008) 149–56.
- Bothe Michael* 'Das völkerrechtliche Gewaltverbot und die Eindämmung des Krieges: eine unmögliche Aufgabe?' in Heintze Hans-Joachim/ Ipsen Knut (Hrsg.) *Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderung an das humanitäre Völkerrecht* (Berlin 2011) 87–98.
- Bothe Michael* 'Friedenssicherung und Kriegsrecht' in Graf Vitzthum Wolfgang (Hrsg.) *Völkerrecht* (6. Aufl. Berlin 2013) 573–662; (5. Aufl. Berlin 2010) 639–740; (4. Aufl. Berlin 2007) 637–725.

- Bothe Michael/ Patsch Karl Josef/ Solf Waldemar A.* New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949 (The Hague 1982; 2. Aufl. Leiden 2013).
- Boulden Jane* (Hrsg.) Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations (New York 2003).
- Boulden Jane* (Hrsg.) Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations (New York 2013).
- Bowett Derek William* Self-Defence in International Law (Manchester 1958).
- Breytenbach Willie* 'Failure of Security Co-Operation in SADC: The Suspension of the Organ for Politics, Defence and Security' (2000) 7 South African Journal of International Affairs 85–95.
- Brock Lothar/ Elliesen Tillmann* Zivilisierung und Gewalt: Zur Problematik militärischer Eingriffe in innerstaatliche Konflikte (Frankfurt am Main 1993).
- Brock Lothar* 'Von der "humanitären Intervention" zur "Responsibility to Protect": Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts' in Fischer-Lescano Andreas (Hrsg.) Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe (Baden Baden 2008) 19–32.
- Brownlie Ian* International Law and the Use of Force by States (Oxford 1963).
- Brownlie Ian* 'The UN Charter and the Use of Force, 1945-1985' in Casesse Antonio (Hrsg.) The Current Legal Regulation of the Use of Force (Dordrecht 1986) 491–504.
- Brownlie Ian* "'International Law and the Use of Force by States" Revisited' (2002) 1 Chinese Journal of International Law 1–19.
- Bruha Thomas* 'Kampf gegen den Terrorismus als neue Rechtfertigungsfigur für die Anwendung militärischer Gewalt' in Bruha Thomas/ Heselhaus Sebastian/ Marauhn Thilo (Hrsg.) Legalität, Legitimität und Moral: Können Gerechtigkeitspostulate Kriege rechtfertigen? (Tübingen 2008) 157–81.
- Bugnion François* 'Jus ad Bellum, Jus in Bello and Non-International Armed Conflicts' (2003) 6 Yearbook of International Humanitarian Law 167–98.
- Bujra Abdalla/ Solomon Hussein* (Hrsg.) Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa (Addis Ababa 2004).
- Bula-Bula Sayeman* 'Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anti-constitutionnels par l'Union africaine?' (2003) 11 AYIL 23–78.
- Burgess Stephen* 'The Southern African Development Community (SADC) and South Africa' in Hentz J. James (Hrsg.) Routledge Handbook on African Security (2014) 207–16.
- Byron Christine* 'Armed Conflicts: International or Non-International?' (2001) 6 JCSL 63–90.
- Caflich Lucius* 'Des frontières Européennes pour l'Afrique' in Kamga Maurice/ Makane Moïse Mbengue (Hrsg.) L'Afrique et le droit international: variations sur l'organisation internationale. Liber Amicorum Raymond Ranjeva (Paris 2013) 59–72.

- Calchi Novati Giampaolo* 'The Lines of Tension in the Horn and the Ethiopia-Eritrea Case' in De Guttry Andrea/ Post Harry H. G./ Venturini Gabrielle (Hrsg.) *The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia: An International Legal Perspective* (The Hague 2009) 3–20.
- Carayannis Tatiana/ Weiss Herbert F.* 'The Democratic Republic of Congo, 1996–2002' in Boulden Jane (Hrsg.) *Dealing with Conflict in Africa* (New York 2003) 253–303.
- Cassese Antonio* *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge 1995).
- Cassese Antonio* *International Law* (Oxford 2005).
- Charlesworth Hilary/ Chinkin Christine* *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis* (Manchester 2000).
- Chigara Ben* "'The SAD Community: A Litmus Test for the UN's Resolve to Banish Oppression": Remarks on the Southern African Development Community (SADC) Protocol on Politics, Defence and Security' (1999) 11 *AJICL* 522–28.
- Chigara Ben* 'Operation of the SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo' (2000) 12 *AJICL* 58–69.
- Chimni Bhupinder* 'Third World Approaches to International Law: A Manifesto' in Anghie Antony/ Chimni Bhupinder/ Mickelson Karin/ Okafor Obiora (Hrsg.) *The Third World and International Order: Law Politics and Globalization* (Leiden 2003) 47–73.
- Chinkin Christine* 'Kosovo: A "Good" or a "Bad" War?' (1999) 93 *AJIL* 841–47.
- Cillers Jakki* 'The African Standby Force: An Update on Progress' (2008) *ISS Online Paper*; in deutscher Übersetzung in Feichtinger Walter/ Hainzel Gerald (Hrsg.) *Krisenmanagement in Afrika: Erwartungen, Möglichkeiten, Grenzen* (2009) 127–57.
- Cleaver Gerry/ Massey Simon* 'DRC: Africa's Scramble for Africa' in Furley Oliver/ May Roy (Hrsg.) *African Interventionist States* (2001) 193–209.
- Coleman Katharina P.* *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy* (Cambridge 2007).
- Conteh-Morgan Earl* 'Adapting Peace-Making Mechanisms in an Era of Global Change' in Magyar Karl P./ Conteh-Morgan Earl (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa: ECOMOG in Liberia* (Basingstoke 1998) 1–11.
- Corten Olivier/ Klein Pierre* 'L'action des Nations Unies en Côte d'Ivoire: Jusqu'où le conseil de sécurité peut-il intervenir dans l'ordre juridique interne des États?' in Kamto Maurice/ Makane Moïse Mbengue (Hrsg.) *L'Afrique et le droit international: variations sur l'organisation internationale. Liber Amicorum Raymond Ranjeva* (Paris 2013) 73–99.
- Corten Olivier* *Le droit contre la guerre: L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain* (Paris 2014).
- Cot Jean-Pierre/ Pellet Alain* (Hrsg.) *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article* (Paris 2005).

- Dahm Georg/ Delbrück Jost/ Wolfrum Rüdiger* Völkerrecht Bd I/1 Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte (Berlin 1989); Bd I/2 Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte. Räume unter internationaler Verwaltung (Berlin 2002); Bd I/3 Die Formen des völkerrechtlichen Handelns. Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft (Berlin 2002).
- Danfulani S. A.* 'Regional Security and Conflict Resolution in the Horn of Africa: Somalian Reconstruction after the Cold War' (1999) *International Studies* 35–61.
- Dème Mourtada* Law, Morality and International Armed Intervention: The United Nations and ECOWAS in Liberia (New York 2005).
- Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste* 'Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen: Völkerrechtliche Bewertung der Terroranschläge von Paris vom 13. November 2015' Sachstand WD 2 – 3000 – 203/15 (2015), online verfügbar.
- Diallo Yolande* African Traditions and Humanitarian Law: Similarities and Differences: An Inquiry Bd 1 (Geneva 1976); Bd 2 (Geneva 1978).
- Dinstein Yoram* War, Aggression and Self-Defence (Cambridge 2011).
- Dinstein Yoram* Non-International Armed Conflicts in International Law (Cambridge 2014).
- Djiena Wembou Michel-Cry* L'OUA à l'aube du XXI^e siècle: bilan, diagnostic et perspectives (Paris 1995).
- Djiena Wembou Michel-Cry/ Fall Daouda* Le droit international humanitaire: théorie générale et réalités africaines (Paris 2000).
- Doehring Karl* 'Intervention im Bürgerkrieg' in *Kroneck Friedrich J./ Oppermann Thomas* (Hrsg.) Im Dienste Deutschlands und des Rechts: Festschrift für Wilhelm G. Grewe (Baden-Baden 1981) 445–58.
- Doehring Karl* 'Die humanitäre Intervention: Überlegungen zur ihrer Rechtfertigung' in *Trindade Antônio A. C./ Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (Hrsg.) The Modern World of Human Rights: Essays in Honour of Thomas Buergenthal (San José 1996) 549–65.
- Doehring Karl* Völkerrecht (Heidelberg 2004).
- Doktori Daniel* 'Minding the Gap: International Law and Regional Enforcement in Sierra Leone' (2008) 20 *Florida Journal of International Law* 329–52.
- Dugard John* 'The Organization of African Unity and Colonialism: An Enquiry into the Plea of Self-Defence as a Justification for the Use of Force in the Eradication of Colonialism' (1967) 16 *International and Comparative Law Quarterly* 157–90.
- Dugard John* 'Secession: Is the Case of Yugoslavia a Precedent for Africa?' (1995) 5 *AJICL* 63–75.
- Dugard John* *International Law: A South African Perspective* (4. Aufl. Cape Town 2011; 3. Aufl. Landsdowne 2005).
- Dugard John* 'A Tale of Two Sacred Trusts: Namibia and Palestine' in *Maluwa Tiyanjana* (Hrsg.) Law, Politics and Rights: Essays in Memory of Kader Asmal (Leiden 2014) 287–305.
- Dunoff Jeffrey L./ Ratner Steven/ Wippman Davis* *International Law, Norms, Actors, Process: A Problem-Oriented Approach* (New York 2006).

- Dupuy Pierre-Marie* Droit international public (Paris 2010).
- Edi Eric M.* Globalization and Politics in the Economic Community of Western African States (Durham 2007).
- Ehm Frithjof* Das völkerrechtliche Demokratiegebot: Eine Untersuchung zur schwindenden Wertneutralität des Völkerrechts gegenüber den staatlichen Binnenstrukturen (Tübingen 2013).
- Elias Taslim Olawale* The Nature of African Customary Law (Manchester 1956).
- Elias Taslim Olawale* 'African Law' in Larson Arthur/ Jenks Wilfred (Hrsg.) Sovereignty within the Law (Dobbs Ferry 1965).
- Elias Taslim Olawale/ Ssekandi Francis M.* New Horizons in International Law (Dordrecht 1992).
- Engel Ulf/ Porto J. Gomes* Towards an African Peace and Security Regime: Continental Embeddedness, Transitional Linkages, Strategic Relevance (Farnham 2013).
- Etienne Guillaume* 'L'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies: une lecture à la lumière de la pratique récente de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies' (2003) 11 AYIL 217–62.
- Falola Toyin/ Thomas Charles* (Hrsg.) Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions (New York 2014).
- Francis David J.* Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems (Aldershot 2006).
- Francis David J.* 'The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali' (April 2013) NOREF (Norwegian Peacebuilding Resource Centre) Online-Report 1–15.
- Franck Thomas M.* 'Who Killed Article 4 (2)? Or: Changing Norms Governing the Use of Force by States' (1970) 64 AJIL 809–37.
- Franck Thomas M.* Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attack (Cambridge 2002).
- Franck Thomas M.* 'The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium' (2006) 100 AJIL 88–106.
- Frowein Jochen Abr.* Das de facto-Regime im Völkerrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsstellung 'nichtanerkannter Staaten' und ähnlicher Gebilde (Köln 1968).
- Frowein Jochen Abr.* 'International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction' in Delbrück Jost (Hrsg.) The Future of International Law Enforcement: New Scenarios – New Law? (Kiel 1993) 111–24.
- Frowein Jochen Abr.* 'Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen' in Beyerlin Ulrich/ Bothe Michael/ Hofmann Rainer (Hrsg.) Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhardt (Berlin 1995) 57–69.
- Frowein Jochen Abr.* 'Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung' (Saarbrücken 1996) 1–32.
- Gagnon Julie D.* 'ECOWAS's Right to Intervene in Côte d'Ivoire to Install Alassane Ouattara as President-Elect' (2013) 3 Notre Dame Journal of International & Comparative Law 51–72.

- Gasiokwu Martin Uzo* 'ECOWAS Intervention in Liberia and Sierra-Leone: A New Dimension in Regional Security System' (1999–2000) 24 *Polish Yearbook of International Law* 156–68.
- Gasser Hans-Peter* 'The Conflict in Western Sahara: An Unresolved Issue from the Decolonization Period' (2002) 5 *Yearbook of International Humanitarian Law* 375–80.
- Gathii James/ Okafor Obiora/ Anghie Antony* 'Africa and TWAAIL' (Introduction to the AYIL Special Theme: Africa and International Law) (2010) 18 *AYIL* 10–13.
- Geiß Robin* 'Failed States': Die normative Erfassung gescheiterter Staaten (Berlin 2005).
- Gill Terry D.* 'Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter' (1995) *Netherlands Yearbook of International Law* 33–138.
- Glèlè-Ahanhanzo Maurice* Introduction à l'Organisation de l'Unité Africaine et aux organisations régionales africaines (Paris 1986).
- Gnidil Abdelfadil* Die völkerrechtliche Lage der ehemaligen Spanischen Sahara (Köln 1987).
- Goldmann Matthias* 'Sierra Leone: African Solutions to African Problems?' in (2005) 9 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 456–515.
- Gomes Porto Joãe* 'Cabinda: Notes on a Soon-to-Be-Forgotten War' (2003) *ISS Occasional Paper* 77.
- Gonidec Pierre-François/ Glèlè-Ahanhanzo Maurice* Encyclopédie Juridique de l'Afrique (Bd 1) L'Etat et le droit (Abidjan 1982).
- Gonidec Pierre-François* Relations internationales africaines (Paris 1996).
- Goodrich Leland/ Hambro Eduard* Charter of the United Nations (Boston 1949).
- Gray Christine* 'The Eritrea/Ethiopia Claims Commissions Oversteps Its Boundaries: A Partial Award?' (2006) 17 *EJIL* 699–721.
- Gray Christine* International Law and the Use of Force (Oxford 2008).
- Greenwood Christopher* 'International Law and the Pre-Emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq' (2003) 4 *San Diego International Law Journal* 7–37.
- Greenwood Christopher* 'Self-Defence' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Greig Donald W.* 'Self-Defence and the Security Council: What Does Article 51 Require?' (1991) 40 *International and Comparative Law Quarterly* 366–402.
- Guazzini Frederica* 'The Eritrean-Ethiopian Boundary Conflict: The Physical Border and the Human Border' in De Guttry Andrea/ Post Harry H. G./ Venturini Gabriella (Hrsg.) *The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia: An International Legal Perspective* (The Hague 2009) 109–39.
- Hall William Edward* A Treatise on International Law (edited by Higgins A. Pearce) (Oxford 1924).
- Hamann Hartmut/ Berger Antje C.* 'Burundi' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Online-Version Oxford 2012).

- Hammer Dan* 'Allowing Genocide? An Analysis of "Armed Activities on the Territory of the Congo", Jurisdictional Reservations, and the Legitimacy of the International Court of Justice' (2007) 16 *MinnesotaJIL* 495–523.
- Harbom Lotta/ Wallensteen Peter* 'Armed Conflicts, 1946–2009' (2010) 47 *Journal of Peace Research* 501–09.
- Hartmann Christof* 'Die ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?' (2010) 85 *Die Friedens-Warte* 177–97.
- Healy Sally* 'IGAD and Regional Security in the Horn' in Hentz James J. (Hrsg.) *Routledge Handbook of African Security* (2006) 217–28.
- Heathcote Gina* *The Law on the Use of Force: A Feminist Analysis* (Oxon 2012).
- Heilborn Paul* *Grundbegriffe des Völkerrechts* (Stuttgart 1912).
- Herr Stefanie* *Nichtstaatliche Akteure und das Humanitäre Völkerrecht: SPLM/A und LTTE im Vergleich* (Baden-Baden 2015).
- Higgins Noelle* *Regulating the Use of Force in Wars of National Liberation: The Need for a New Regime: A Study of the South Moluccas and Aceh* (Leiden 2010).
- Hoehne Markus V.* 'Somalia – Ein Neubeginn: Entwicklungen und Perspektiven unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Nord-Somalia' in Feichtinger Walter/ Hainzel Gerald (Hrsg.) *Krisenherd Nordostafrika: Internationale oder afrikanische Verantwortung?* (Baden-Baden 2005) 41–63.
- Hoehne Markus V.* 'Political Identity, Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia' (2006) 44 *Journal of Modern African Studies* 397–414.
- Hoehne Markus V.* 'Counter-Terrorism in Somalia: How External Interference Helped to Produce Militant Islamism' (2009) 1–29 unter http://webarchive.ssr.org/Somalia_Hoehne_v10.pdf.
- Hoehne Markus V.* 'L'Etat "de facto" du Somaliland' (2010) 120 *Politique Africaine* 175–99.
- Hofmann Rainer* 'International Law and the Use of Military Force against Iraq' (2002/ erschienen 2003) 45 *GYIL* 9–34.
- Hofmann Rainer* 'Victims of Violations of International Humanitarian Law: Do They Have an Individual Right to Reparation against States under International Law' in Dupuy Pierre-Marie (Hrsg.) *Völkerrecht als Wertordnung: Festschrift für Christian Tomuschat* (2006) 341–60.
- Hofmann Rainer* 'Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft' in Hofmann Rainer (Hrsg.) *Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft: Vielfalt der Gerichte – Einheit des Prozessrechts?* (Heidelberg 2007) 1–41.
- Hofmann Rainer* 'International Protection of Human Rights and International Territorial Administration: A Legal Black Hole' in Fischer-Lescano Andreas (Hrsg.) *Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag* (Baden-Baden 2008) 123–41.
- Hofmann Rainer* 'Durchsetzung von Ansprüchen von Kriegsopfern – sind wir heute weiter als 1949?' in Heintze Hans-Joachim/ Ipsen Knut (Hrsg.) *Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderung an das humanitäre Völkerrecht* (Berlin 2011) 133–51.

- Hofmann Rainer/ Laubner Tilman* 'Article 57' in Zimmermann Andreas (Hrsg.) *The Statute of the International Court of Justice: Commentary* (Oxford 2012).
- Imobighe Thomas Akhigbe* *The OAU (AU) and OAS in Regional Conflict Management: A Comparative Assessment* (Ibadan 2003).
- Ipsen Knut* (Hrsg.) *Völkerrecht* (6. Aufl. München 2014; 5. Aufl. München 2004).
- Isiaka Alani Badmus* 'The Quest for Security after the Cold War: Africa's Security Concerns' (2009) *The Review of International Affairs* 25–49.
- Jacobs Jaques/ Mostert Hanri* 'Boundary Disputes in Africa' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Jenkins Peter A.* 'The Economic Community of West African States and the Regional Use of Force' (2007) 35 *Denver Journal of International Law and Policy* 333–51.
- Kadelbach Stefan* *Zwingendes Völkerrecht* (Berlin 1992).
- Kadelbach Stefan* 'Staatenverantwortlichkeit für Angriffskriege und Verbrechen gegen die Menschlichkeit' in Heintschel von Heinegg Wolff (Hrsg.) *Entschädigung nach bewaffneten Konflikten: die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung* (Heidelberg 2003) 63–105.
- Kalning Pamela* *Kriegslehren in deutschsprachigen Texten um 1400* (Heidelberg 2006).
- Kammerhofer Jörg* 'The Armed Activities Case and Non-State Actors in Self-Defence Law' (2007) 20 *Leiden Journal of International Law* 89–113.
- Kamto Maurice* *L'agression en droit international* (Paris 2010).
- Kamto Maurice/ Makane Moïse Mbengue* (Hrsg.) *L'Afrique et le droit international: variations sur l'organisation internationale*. Liber Amicorum Raymond Ranjeva (Paris 2013).
- Kelsen Hans* *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems* (London 1950).
- Kelsen Hans* *Principles of International Law* (New York 1952).
- Kieh George Klay* 'International Organizations and Peacekeeping in Africa' in Magyar Karl P./ Conteh-Morgan Earl (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa: ECOMOG in Liberia* (Basingstoke 1998) 12–31.
- Kindik Kithure* 'Military Intervention and the Human Rights Architecture of East Africa and the Horn' in Kenya Human Rights Institute (Hrsg.) *Intervention and Human Rights in Somalia: Report of an Exploratory Forum on the Somalia Crisis* (Nairobi 2007) 5–14.
- Kioko Ben* 'The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention' (2003) 85 *Revue internationale de la Croix-Rouge* 807–24.
- Klein Natalie* 'State Responsibility for International Humanitarian Law Violations and the Work of the Eritrea Ethiopia Claims Commission So Far' (2004) 47 *GYIL* 214–66.
- Klein Natalie* 'Eritrean-Ethiopian Claims Commission' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford Online-Version 2013).

- Kolb Robert* 'Art. 53' in Cot Jean Pierre/ Pellet Alain (Hrsg.) La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article (Paris 2005).
- Kooijmans Pieter H.* 'The Legality of the Use of Force in the Recent Case Law of the International Court of Justice' in Yee Sienho/ Morin Jacques-Iyan (Hrsg.) Multiculturalism and International Law: Essays in Honour of Edward McWhinney (Leiden 2009) 455–66.
- Körbs Hartmut* Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen (Bochum 1997).
- Koskenniemi Martti* From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument (1989, neu aufgelegt Cambridge 2005).
- Koskenniemi Martti* The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of Modern International Law 1870–1960 (Cambridge 2001).
- Koskenniemi Martti* 'What is International Law for?' in Evans Malcom D. (Hrsg.) International Law (Oxford 2014) 29–52.
- Kouassi Edmond Kwam* Les rapports entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine: contribution a la théorie institutionnelle dans les rapports internationaux (Bruxelles 1978).
- Krisch Nico* Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit (Berlin 2001).
- Kuhn Maike* Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Mehrebenensystem: Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der Militäroperation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo 2003 (Heidelberg 2012).
- Kuwali Dan* The Responsibility to Protect: Implementation of Article 4(h) Intervention (Leiden 2011).
- Kuwali Dan* (Hrsg.) Africa and the Responsibility to Protect: Article 4(h) of the African Union Constitutive Act (London 2014).
- Kwakwa Edward K.* 'Internal Conflicts in Africa: Is there a Right of Humanitarian Action' (1994) 2 AYIL 9–45.
- Kwakwa Edward K.* The International Law of Armed Conflict: Personal and Material Fields of Application (Dordrecht 1992).
- Larson Arthur/ Jenks Wilfred* (Hrsg.) Sovereignty within the Law (Dobbs Ferry 1965).
- Lauterpacht Hersch* 'The Grotian Tradition' (1946) 23 BYIL 1–53.
- Le Mon Christopher J./ Taylor Rachel S.* 'Security Council Action in the Name of Human Rights' (2003) 11 AYIL 263–98.
- Lesaffer Randall* 'The Grotian Tradition Revisited: Change and Continuity in the History of International Law' (2002) 73 BYIL 103–39.
- Levitt Jeremy I.* 'The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council: The Case of Darfur, Sudan' in Blokker Niels/ Schrijver Nico (Hrsg.) The Security Council and the Use of Force, Theory and Reality: A Need for Change? (Leiden 2005) 213–51.
- Levitt Jeremy I.* 'Pro-Democratic Intervention in Africa' (2006) 24 Wisconsin International Law Journal 785–833.

- Levitt Jeremy I.* (Hrsg.) *Africa: Mapping New Boundaries in International Law* (Oxford 2008).
- Liebach Ingo* *Die unilaterale humanitäre Intervention im 'zerfallenen Staat' ('failed State')* (Köln 2004).
- Lowe Vaughan/ Tzanakopoulos Antonios* 'Humanitarian Intervention' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Lyle Brock* 'Blood for Oil: Secession, Self-Determination, and Superpower Silence in Cabinda' (2005) 4 *Washington University Global Studies Law Review* 701–18.
- Magiera Siegfried* 'Governments' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Magliveras Konstantinos* 'The Sanction System of the AU: Part Success, Part Failure' (2011) unter <http://www.academia.edu>.
- Magyar Karl P./ Conteh-Morgan Earl* (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa: ECOMOG in Africa* (Basingstoke 1998).
- Majinge Charles Riziki* 'Uti possidetis and State Secession in International Law: An Examination on the Evolving Legal Practice in Africa' (2010) 18 *AYIL* 81–119.
- Malanczuk Peter* *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (London 1997).
- Maluwa Tiyanjana* 'Fast-Tracking African Unity or Making Haste Slowly? A Note to the Amendments to the Constitutive Act of the African Union' (2004) 51 *Netherlands International Law Review* 195–236.
- Maluwa Tiyanjana* (Hrsg.) *Law, Politics and Rights: Essays in Memory of Kader Asmal* (Leiden 2014).
- Marauhn Tilo* 'The United Nations and Political Democracy' in Bäuerle Michael/ Dann Philipp/ Wallrabenstein Astrid (Hrsg.) *Demokratie-Perspektiven: Festschrift für Bryde Brun-Otto zum 70. Geburtstag* (Tübingen 2013) 659–73.
- Marineau Josiah* 'Securing Peace in Burundi: External Interventions to End the Civil War, 1993–2006' in Falola Toyin/ Thomas Charles (Hrsg.) *Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions* (New York 2014) 229–45.
- Martenczuk Bernd* *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats: Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof* (Berlin 1996).
- McNulty Mel* 'From Intervened to Inventor: Rwanda and Military Intervention in Zaire/DRC' in Furley Oliver/ May Roy (Hrsg.) *African Interventionist States* (Ashgate 2001) 173–89.
- Melvin Neill/ De Koning Ruben* 'Resources and Armed Conflict' (2011) *SIPRI Yearbook* 39–60.
- Mensah-Brown A. Kodwo* (Hrsg.) *African International Legal History* (New York 1975).
- Meron Theodor* 'Cassese's Tadić and the Law of Non-International Armed Conflicts' in Vohrah Lal Chand/ Pocar Fausto (Hrsg.) *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (The Hague 2003).

- Meyer Angela* 'Regional Multinational Peace Operations: The Case of FOMUC and MICOPAC in the Central African Republic' (ECAS Conference Leipzig Juni 2009) 1–19 unter http://www.idialog.eu/uploads/file/P101-Peace_Building_in_Africa-Angela_Meyer-1.pdf.
- Meyer Angela* 'Regional Security Cooperation in Central Africa: What Perspectives after Ten Years of Peace and Security Operations?' in Hentz James J. (Hrsg.) Routledge Handbook of African Security (London 2014) 229–42.
- Mitikishe Maxwell Khobe* 'The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa' in Malan Mark (Hrsg.) Boundaries of Peace Support Operations: The African Dimension (2000) ISS Monograph 44.
- Mnyongani Freddy D.* 'Between a Rock and a Hard Place: The Right to Self-Determination versus uti possidetis in Africa' (2008) XLI Comparative and International Law Journal of Southern Africa 463–79.
- Mochochoko Phakiso* 'Africa and the International Criminal Court' in Ankumah Evelyn (Hrsg.) African Perspectives on International Criminal Justice (Accra 2005) 241–58.
- Mollet Andrew L.* 'Judicial Settlement of Armed Conflicts in International Law: Reflecting the 2005 International Court of Justice Decision in the Democratic Republic of Congo' (2007) 76 Nordic Journal of International Law 407–34.
- Mubiala Mutoy* 'Peacekeeping Operations: The Examples of Burundi and Sudan' in Yusuf Abdulqawi A./ Ouguergouz Fatsah (Hrsg.) The African Union: Legal and Institutional Framework (Leiden 2012) 355–74.
- Murithi Timothy* The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development (Aldershot 2005).
- Murithi Tim* (Hrsg.) Handbook of Africa's International Relations (London 2014).
- Murray Rachel* The African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law (Oxford 2000).
- Mutua wa Makau* 'Putting Humpty Dumpty Back Together Again: The Dilemmas of the Post-Colonial African State' (1995) 21 Brooklyn Journal of International Law 509–33.
- Nass Innocent Azubike* A Study in Internal Conflicts: The Liberian Crisis and the West African Peace Initiative (Enugu 2000).
- Neethling Theo* 'Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond' (1999) 2 The Online Journal of Peace and Conflict Resolution unter <http://www.operationspaix.net>.
- Neuhold Peter* 'Peace, Threat to' in Bernhardt Rudolf (Hrsg.) Encyclopedia of Public International Law: Settlement of Disputes (Amsterdam 1981).
- Neuhold Peter* 'Human Rights and the Use of Force' in Breitenmoser Stephan (Hrsg.) Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber (Zürich 2007) 479–98.
- N'Diaye Boubacar* 'Still "Getting Away with it" France's Africa Defense and Security Policy' in Hentz James J. (Hrsg.) Routledge Handbook of African Security (London 2014) 302–15.

- Ndulo Muno* 'Democratic Governance and Constitutional Restraint of Presidential and Executive Power: The Challenges in Africa' in Maluwa Tiyanjana (Hrsg.) *Law, Politics and Rights: Essays in Memory of Kader Asmal* (Leiden 2014) 119–54.
- Ngom Mbissane* 'Intégration régionale et politique de la concurrence dans l'espace CEDEAO' (2001) 25 *Revue internationale de droit économique* 333–49.
- Ngoma Naison N.* *Prospects for a Security Community in Southern Africa: An Analysis of Regional Security in the Southern African Development Community* (Pretoria 2005).
- Njoume Ekango Albert Roger* *Innerstaatliche bewaffnete Konflikte und Drittstaaten* (Leipzig 2002).
- Nolte Georg* 'Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict' (1993) 53 *ZaöRV* 603–37.
- Nolte Georg* *Eingreifen auf Einladung: Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung* (Berlin 1999).
- Nolte Georg* 'Intervention by Invitation' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Nowrot Karsten/ Schabacker Emily W.* 'The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone' (1998) 14 *American University International Law Review* 321–412.
- Nwokedi Emeka* *Regional Integration and Regional Security: ECOMOG, Nigeria and the Liberian Crisis* (Talence 1992).
- Ochwada Hannington* 'Insecurity in the Troubled Seas: The US and Kenya Face Terrorism in Eastern Africa' in Falola Toyin/ Thomas Charles (Hrsg.) *Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions* (New York 2014) 185–94.
- Odendahl Kerstin* 'Gibt es eine völkerrechtliche Legitimität von Regierungen?' in Delbrück Jost (Hrsg.) *Aus Kiel in die Welt: Festschrift zum 100-jährigen Bestehen des Walter-Schücking-Instituts für Internationales Recht* (Berlin 2014) 99–126.
- Oduntan Gbenga* 'The Demarcation of Straddling Villages in Accordance with the International Court of Justice Jurisprudence – The Cameroon-Nigeria Experience' (2006) 5 *Chinese Journal of International Law* 79–114.
- Oeter Stefan* 'Self-Determination' in Simma Bruno (Hrsg.) *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford 2012).
- Ofutaey-Kodje W.* *The Principle of Self-Determination in International Law* (New York 1977).
- Okafor Obiora Chinedu* *Re-Defining Legitimate Statehood: International Law and State Fragmentation in Africa* (The Hague 2000).
- Okeke Jide Martins* 'An Evolving Model of African-Led Peace Support Operations? Lessons from Burundi, Sudan (Darfur) and Somalia' in Tardy Thierdy/ Wyss Marco (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture* (New York 2014) 37–53.
- Okowa Phoebe N.* 'Congo's War: The Legal Dimension of a Protracted Conflict' (2006) 77 *BYBIL* 203–55.

- Okoye Felix Chuks* International Law and the New African States (London 1972).
- Olonisakin Funmi/ Aning Kwesi Emanuel* 'Humanitarian Intervention and Human Rights: The Contradictions in ECOMOG' (1999) 3 IJHR 16–39.
- Olonisakin Funmi* Reinventing Peacekeeping in Africa: Conceptual and Legal Issues in ECOMOG Operations (The Hague 2000).
- Olusanya Olaoluwa* Identifying the Aggressor under International Law (Bern 2006).
- Omilusi Mike Opeyemi* 'Internal Uprising/Insurgency: A Theoretical Analysis of NATO-Intervention and Regime Change in Africa' (2016) 4 IJSRP 4–9.
- Omorogbe Eki Yemisi* 'Can the African Union Deliver Peace and Security?' (2011) 16 JCSL 35–62.
- Oppenheim Lassa F./ Lauterpacht Hersch* International Law (Bd 2) Disputes, Law and Neutrality (London 1952; neu aufgelegt Cambridge 2004).
- Orakhelashvili Alexander* 'Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Rwanda) Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 3 February 2005' (2006) 55 ICLQ 753–63.
- Orakhelashvili Alexander* Collective Security (Oxford 2011).
- Ougergouz Fatsah* La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Paris 1993).
- Ougergouz Fatsah/ Tehindrazanarivelo Djacoba Liva* 'The Question of Secession in Africa' in Kohen Marcelo G. (Hrsg.) Secession: International Law Perspectives (Cambridge 2006) 257–96.
- Paul Angela* Kritische Analyse und Reformvorschlag zu Art. II Genozidkonvention (Berlin 2008).
- Pellet Alain* 'The Charter of the United Nations: A Commentary of Bruno Simma's Commentary' (2003) 25 Michigan Journal of International Law 135–51.
- Peters Klaus* Widerstandrecht und humanitäre Intervention (Köln 2005).
- Peterson Niels* Demokratie als teleologisches Prinzip: Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht (Berlin 2009).
- Peterson Thérèse/ Wallensteen Peter* 'Armed Conflicts, 1946–2014' (2015) 52 Journal of Peace Research 536–50.
- Poilbout Aurélien* 'Sub-Saharan Africa, a Key Issue for France in the Cold War' in Falola Toyin/ Thomas Charles (Hrsg.) Securing Africa: Local Crises and Foreign Interventions (New York 2014) 83–96.
- Powell Kristina* The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect (Pretoria 2005).
- Prunier Gérard* Darfur: The Ambiguous Genocide (New York 2005).
- Prunier Gérard* Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe (Oxford 2008).
- Quashigah Edward Kofi* 'Legitimacy of Governments and the Resolution of Intra-National Conflicts in Africa' (1995) 7 AJICL 284–304.
- Rajower Felix* Das Recht des bewaffneten nicht-internationalen Konflikts seit 1949 (Zürich 1990).

- Randelzhofer Albrecht/ Nolte Georg* 'Article 51' in Simma Bruno (Hrsg.) *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford 2012).
- Rauschnig Dietrich* 'Die Geltung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes in Bürgerkriegssituationen' in Schaumann Wilfried (Hrsg.) *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung* (Baden-Baden 1971) 75–88.
- Samuels Kirsti* 'Jus ad Bellum and Civil Conflicts: A Case Study of the International Community's Approach to Violence in the Conflict in Sierra Leone' (2003) 8 JCSL 315–38.
- Samuels Kirsti* *Political Violence and the International Community: Developments in International Law and Policy* (Leiden 2008).
- Samuels Joel H.* 'Redrawing the Map: Lessons of Post-Colonial Boundary Dispute Resolution in Africa' in Levitt Jeremy I. (Hrsg.) *Africa: Mapping New Boundaries in International Law* (2008) 227–55.
- Sandoz Yves/ Pilloud Claude* (Hrsg.) *ICRC Commentary on the Additional Protocols* (Geneva 1987).
- Saxer Urs* *Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung* (Heidelberg 2010).
- Schachter Oscar* 'International Law: The Right of States to Use Armed Force' (1984) 82 *Michigan Law Review* 1620–46.
- Schachter Oscar* 'The Legality of Pro-Democratic Invasion' (1984) 78 *AJIL* 645–50.
- Schachter Oscar* *International Law in Theory and Practice* (Dordrecht 1991).
- Schaller Christian* 'Operation Enduring Freedom und das Recht auf Selbstverteidigung gegen Terroristen' (2011) 86 *Die Friedens-Warte* 111–38.
- Schoiswohl Michael* *Status and (Human Rights) Obligations of Non-Recognized de facto Regimes in International Law: The Case of 'Somaliland'* (Leiden 2004).
- Schweigmann David* *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice* (The Hague 2001).
- Sesay Max Amadu* 'The Limits of Peace-Keeping by a Regional Organization: The OAU Peace-Keeping Force in Chad' (1991) *Conflict Quarterly* 7–26.
- Shalom Stephen R.* 'Far from Infnitive Justice: Just War Theory and Operation Enduring Freedom' (2009) 26 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 624–97.
- Shaw Malcom Nathan* *International Law* (Cambridge 2014).
- Simma Bruno* (Hrsg.) *Charta der Vereinten Nationen: Kommentar* (München 1991).
- Simma Bruno* (Hrsg.) *The Charter of the United Nations: A Commentary* (3. Aufl. Oxford 2012; 2. Aufl. München 2002).
- Simma Bruno/ Alston Philip* 'Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles' in Alston Philip (Hrsg.) *Human Rights Law* (Darthmouth 1996).
- Sinclair Guy Fiti* "'The Ghosts of Colonialism in Africa": Silence and Shortcomings in the ICJ 2005 Armed Activities Decision' (2007) 41 *ILSA Journal of International & Comparative Law* 121–43.

- Sparks Allister* *Tomorrow is Another Country: The Inside Story of South Africa's Negotiated Revolution* (Rivonia 1994).
- Sriram Chandra Lekha/ Martin-Ortega Olga/ Herman Johanna* *War, Conflict and Human Rights: Theory and Practice* (London 2010).
- Southall Roger* 'SADC's Intervention in Lesotho: An Illegal Defence of Democracy?' in *Furley Oliver/ May Roy* (Hrsg.) *African Interventionist States* (Ashgate 2001) 153–71.
- van Steenberghe Raphaël* 'L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo et le recours à la force' (2006) 2 *Revue Belge de Droit International* 671–701.
- Steves Franklin* 'Regime Change and War: Domestic Politics and the Escalation of the Ethiopia-Eritrea Conflict' (2003) 16 *Cambridge Review of International Affairs*.
- Talmon Stefan* 'Recognition of the Libyan National Transitional Council' (2011) 15(16) *ASIL Insights*.
- Tams Christian J.* 'Prospects for Humanitarian Uses' in *Cassese Antonio* (Hrsg.) *Realizing Utopia: The Future of International Law* (Oxford 2012) 359–74.
- Tardy Thierry/ Wýss Marco* (Hrsg.) *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture* (New York 2014).
- Tehindranarivelo Djacoba Liva* 'The AU's Relationship with the UN in the Maintenance of Peace and Security' in *Yusuf Abdulqawi A./ Ouguergouz Fatsah* (Hrsg.) *The African Union: Legal and Institutional Framework* (Leiden 2012) 375–413.
- Themnér Lotta/ Wallenstein Peter* 'Armed Conflicts, 1946–2012' (2013) 50 *Journal of Peace Research* 509–21.
- Thielke Thilo* *Krieg im Lande des Mahdi: Darfur und der Zerfall des Sudans* (Essen 2006).
- Tomuschat Christian* (Hrsg.) *Modern Law of Self-Determination* (1993).
- Tull Denis M./ Lacher Wolfram* 'Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika: Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone' (2012) *SWP-Studie* online.
- Udombana Nsongurua J.* 'The Ghost of Berlin still Haunts Africa! The ICJ Judgment on the Land and Maritime Boundary Dispute between Cameroon and Nigeria' (2002) 10 *AYIL* 13–61.
- Vashakmadze Mindia* 'Responsibility to Protect' in *Simma Bruno* (Hrsg.) *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford 2012).
- Verdross Alfred/ Simma Bruno* *Universelles Völkerrecht* (Berlin 1984).
- Vogt Jürgen* *Die regionale Integration des südlichen Afrikas: Unter besonderen Betrachtung der Southern African Development Community (SADC)* (Baden-Baden 2007).
- Volk Daniel* *Die Begrenzung kriegerische Konflikte durch das moderne Völkerrecht* (Frankfurt am Main 2005).
- Uibopuu Henn-Jüri* 'Wars of National Liberation' in *Bernhardt Rudolf* (Hrsg.) *Encyclopaedia of Public International Law* (Amsterdam 1992).
- Viljoen Frans* *International Human Rights Law in Africa* (Oxford 2012).

- Viljoen Frans* 'African Union' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Viljoen Frans/ Saurombe Amos* 'Southern African Development Community' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Waldock Humphrey Meredith* 'The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law' (1952) 81 *Recueil des Cours* 455–514.
- van Walraven Klaas* *The Pretence of Peace-Keeping: ECOMOG, West Africa and Liberia (1990–1998)* (The Hague 1999).
- Walter Christian* *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen: Eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen* (Berlin 1996).
- Walter Christian* 'Article 53' in Simma Bruno (Hrsg.) *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford 2012).
- Walter Christian* 'Regional Arrangements and the United Nations Charter' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012).
- Walter Christian/ von Ungern-Sternberg Antje/ Abushov Kavus* (Hrsg.) *Self-Determination and Secession in International Law* (Oxford 2014).
- Wandscher Christiane* *Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht* (Berlin 2006).
- Wedgwood Ruth* 'The Use of Force in Civil Disputes' (1996) *IYHR* 239–51.
- Wedgwood Ruth* 'Limiting the Use of Force in Civil Disputes' in Wippman David (Hrsg.) *International Law and Ethnic Conflict* (1998) 242–55.
- Weeramantry J. Romesh* 'International Decisions [Partial and Final Arbitration Awards]' (2007) 101 *AJIL* 616–27.
- Weeramantry J. Romesh* 'International Law as to the Use of Force' in De Guttry Andrea/ Post Harry H. G./ Venturini Gabriella (Hrsg.) *The 1998–2000 War between Eritrea and Ethiopia: An International Legal Perspective* (The Hague 2009) 227–42.
- Weller Marc* (Hrsg.) *Regional Peacekeeping and International Enforcement: The Liberian Crises* (Cambridge 1994).
- Weller Marc* 'Why the Legal Rules on Self-Determination Do not Resolve Self-Determination Disputes' in Weller Marc/ Metzger Barbara (Hrsg.) *Settling Self-Determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and Practice* (Leiden 2008) 17–46.
- Wells Jeremy* 'Cabinda & Somaliland: A Comparative Study for Achieve Statehood and Independence' (2003) unter www.mbali.info/doc31.htm.
- Werner Wouter G.* 'Self-Determination and Civil War' (2002) 6 *JCSL* 171–90.
- Werle Gerhard* *Völkerstrafrecht* (Tübingen 2012).
- de Wet Erika* *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (Oxford 2004).
- de Wet Erika* 'The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and its Implications for the Prohibition of the Use of Force' (2015) 26 *EJIL* 979–98.

- Wiebe Virgil* 'The Prevention of Civil War through the Use of the Human Rights System' (1995) 27 *New York University Journal of International Law and Politics* 409–68.
- Williams Paul D.* 'Somalia' in Boulden Jane (Hrsg.) *Responding to Conflict in Africa* (New York 2013) 257–81.
- Wippman David* 'Enforcing Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War' in Damosch Loris Fisler (Hrsg.) *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (New York 1993) 157–203.
- Wippman David* 'Change and Continuity in Legal Justifications for Military Interventions in Internal Conflicts' (1996) 27 *Columbia Human Rights Law Review* 435–85.
- Wolfrum Rüdiger* 'Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen' (1993) 53 *ZaöRV* 578–602.
- Wolfrum Rüdiger* (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford 2012) und Online-Version unter www.mpepil.com.
- Sir Wood Michael* 'The Use of Force in 2015 with Particular Reference to Syria' *Hebrew University of Jerusalem Legal Studies Research Papers Series No 16-05* (2016) 1–15.
- Yoh Nout John Gay* *The Institutional Role of the Organization of African Unity (OAU) in Conflict Resolution in Africa* (Cape Town 2008).
- Yusuf Abdulqawi A.* 'The Right of Intervention by the African Union: A New Paradigm in Regional Enforcement Action?' (2003) 11 *AYIL* 3–21.
- Yusuf Abdulqawi A.* 'The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts' in Yusuf Abdulqawi A./ Ouguergouz Fatsah (Hrsg.) *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan African Organization* (Leiden 2012) 335–53.
- Yusuf Abdulqawi A./ Ouguergouz Fatsah* (Hrsg.) *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan African Organization* (Leiden 2012).
- Yusuf Abdulqawi A./ Ouguergouz Fatsah* (Hrsg.) *L'Union africaine: cadre juridique et institutionnel. Manuel sur l'Organisation panafricaine* (Paris 2013).
- Zemanek Karl* 'Armed Attack' in Wolfrum Rüdiger (Hrsg.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford Online-Version 2013).

